



**Saksnr.:** 2017/7665  
**Dokumentnr.:** 714  
**Løpenr.:** 256516/2018  
**Klassering:** 140  
**Saksbehandler:** Marianne Aune

## Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Planutvalget	30.01.2019	10/19
Formannskapet	31.01.2019	8/19

## Høringsutkast til kommuneplanens arealdel 2019-2031

### Ordførers innstilling

Ordfører anbefaler formannskapet å fatte følgende vedtak:

1. Utkast til kommuneplan for Fredrikstad, arealdelen 2019-2031, legges ut på høring og offentlig ettersyn fram til 1. april 2019.

Følgende innarbeides: Hele kvartalsstrukturen avgrenset av Nygata, Gunnar Nilsens gate, Damstredet, Glemmengata og Nygaardsgata plasseres i bestemmelsesområde # 19/25, under bestemmelser punkt 15.2 Unntak fra maksimalt 5 etasjer.

2. Formannskapet vil peke på følgende tema som må vurderes nærmere etter høring:
  - BA 11 vurderes som framtidig sentrumsformål.
  - Markagrensen på Rekustad (B42) vurderes videreført som i gjeldende kommuneplan.
  - Boligbyggeprogrammets angivelser av antall boliger må vurderes knyttet til kjente planinitiativ og planforslag. Det er grunnlag for ytterligere boligbygging innenfor byområdet.

Fredrikstad, 22.01.2019

### Planutvalgets behandling 30.01.2019:

#### Votering:

Ordførers innstilling ble enstemmig vedtatt.

### Planutvalgets uttalelse 30.01.2019:

1. Utkast til kommuneplan for Fredrikstad, arealdelen 2019-2031, legges ut på høring og offentlig ettersyn fram til 1. april 2019.

Følgende innarbeides: Hele kvartalsstrukturen avgrenset av Nygata, Gunnar Nilsens gate, Damstredet, Glemmengata og Nygaardsgata plasseres i bestemmelsesområde # 19/25, under bestemmelser punkt 15.2 Unntak fra maksimalt 5 etasjer.

2. Formannskapet vil peke på følgende tema som må vurderes nærmere etter høring:
  - BA 11 vurderes som framtidig sentrumsformål.
  - Markagrensen på Rekustad (B42) vurderes videreført som i gjeldende kommuneplan.
  - Boligbyggeprogrammets angivelser av antall boliger må vurderes knyttet til kjente planinitiativ og planforslag. Det er grunnlag for ytterligere boligbygging innenfor byområdet.

### Formannskapets behandling 31.01.2019:

Planutvalgets uttalelse ble sendt formannskapet på e-post 30.01.

Siri Martinsen (Ap) stilte spørsmål ved sin habilitet. Det har kommet innspill fra hennes nærområde til planen og grunneier på området er hennes onkel.

Ordfører redegjorde for kommuneadvokatens vurdering.  
Et enstemmig formannskap erklærte Siri Martinsen habil i saken.

Rådmann ved etatsjef Gunhild Bøgseth svarte på spørsmål og orienterte om prosessen videre.

På vegne av FrP fremmet Bjørnar Laabak følgende forslag:

- Avstand til skole med 10 minutter fjernes – innspill til kommuneplanen vurderes på nytt
- Fortetting 50/40/10 opprettholdes
- 15) det bestemmes ikke makshøyder innen byområde, tettsteder og lokalsentra
- 16) Kjøpesenter kan etableres i byområde og tettsteder
- 17) rammene for handel utenfor sentrum likestilles med sentrum
- 17) Det settes ikke begrensning om plasskrevende varer i Dikeveien
- Det settes ikke krav om nærmiljøplasser ut over krav til uteplass i plan- og bygningsloven
- Det kreves ikke minimum eller maksimum parkeringsplasser ved nybygg
- Det tillates midlertidige parkeringsplasser
- 25) Krav til 10 prosent til lastesykkel fjernes
- 37) punkt a strykes
- 38) strykes
- 39 punkt a strykes
- 40.3 a) markaområdet med markagrense kan justeres der det er naturlig, men volumet opprettholdes «

Ordfører fremmet følgende forslag til nytt punkt 3:

Øvrige forslag fremsatt i formannskapets møte gjøres til gjenstand for høring.

Bjørnar Laabak (FrP) aksepterte å ikke votere spesifikt over FrP sitt forslag, men aksepterte ordførers forslag til nytt pkt 3.

Votering:

Ordførers innstilling punktene 1-2 ble enstemmig vedtatt.  
Ordførers forslag til nytt punkt 3 ble enstemmig vedtatt.

**Formannskapets vedtak 31.01.2019:**

1. Utkast til kommuneplan for Fredrikstad, arealdelen 2019-2031, legges ut på høring og offentlig ettersyn fram til 1. april 2019.  
Følgende innarbeides: Hele kvartalsstrukturen avgrenset av Nygata, Gunnar Nilsens gate, Damstredet, Glemmengata og Nygaardsgata plasseres i bestemmelsesområde # 19/25, under bestemmelser punkt 15.2 Unntak fra maksimalt 5 etasjer.
2. Formannskapet vil peke på følgende tema som må vurderes nærmere etter høring:
  - BA 11 vurderes som framtidig sentrumsformål.
  - Markagrensen på Rekustad (B42) vurderes videreført som i gjeldende kommuneplan.
  - Boligbyggeprogrammets angivelser av antall boliger må vurderes knyttet til kjente planinitiativ og planforslag. Det er grunnlag for ytterligere boligbygging innenfor byområdet.
3. Forslag fra FrP ved Bjørnar Laabak gjøres til gjenstand for høring.:
  - Avstand til skole med 10 minutter fjernes – innspill til kommuneplanen vurderes på nytt
  - Fortetting 50/40/10 opprettholdes
  - 15) det bestemmes ikke makshøyder innen byområde, tettsteder og lokalsentra
  - 16) Kjøpesenter kan etableres i byområde og tettsteder
  - 17) rammene for handel utenfor sentrum likestilles med sentrum
  - 17) Det settes ikke begrensning om plasskrevende varer i Dikeveien

- Det settes ikke krav om nærmiljøplasser ut over krav til uteplass i plan- og bygningsloven
- Det kreves ikke minimum eller maksimum parkeringsplasser ved nybygg
- Det tillates midlertidige parkeringsplasser
- 25) Krav til 10 prosent til lastesykkel fjernes
- 37) punkt a strykes
- 38) strykes
- 39 punkt a strykes
- 40.3 a) markaområdet med markagrense kan justeres der det er naturlig, men volumet opprettholdes «

Fredrikstad, 06.02.2019

Rett utskrift.

Yvonne Meidell  
møtesekretær

Utskrift til: Saksbehandler Marianne Aune, Seksjon for kultur, miljø og byutvikling.  
Kopi til: kommunaldirektør Bente Meinert, Seksjon for kultur, miljø og byutvikling.

### **Kort begrunnelse for eventuelt endret innstilling fra ordfører**

Ordfører legger rådmannens forslag til grunn for innstillingen, men foreslår i deler av sentrum høyere maksimal høydebegrensing enn det rådmannen legger opp til.

I tillegg pekes det på noen tema nevnt ovenfor som er særlig viktige å vurdere inngående etter høringen. Samlet handler dette om muligheten for ytterligere fortetting og økt arealeffektivitet innenfor byområdet. Flere kjente prosjekter har betydelig større ambisjoner for antall boliger enn det som er foreslått i boligbyggeprogrammet.

### **Rådmannens kommentar**

Ingen kommentar.

### **Rådmannens forslag til innstilling**

1. Utkast til kommuneplan for Fredrikstad, arealdelen 2019-2031, legges ut på høring og offentlig ettersyn fram til 1. april 2019.

### **Sammendrag**

Planutvalget gir uttalelse til saken.

Fredrikstad kommunes gjeldende kommuneplans arealdel ble vedtatt i 2011 og består av følgende planer: arealdelen, byområdeplanen og kystsonenplanen. Planstrategien viser et klart behov for å rullere kommuneplanens arealdel og samle dagens tre deler i ett dokument.

Kommuneplanens arealdel bygger på kommuneplanens samfunnsdel og er et virkemiddel for å sikre at arealbruken i kommunen bidrar til å nå målene som er vedtatt i samfunnsdelen. Kommuneplanens samfunnsdel, som ble vedtatt 26. april 2018 av Bystyret, inneholdt for første gang en arealstrategi. Denne har gitt føringer for arbeidet med arealdelen.

Kommuneplanens arealdel angir hovedtrekkene i arealdisponeringen og rammer for hvilke nye tiltak og ny arealbruk som kan iverksettes. Kommuneplanens arealdel består av plankart, bestemmelser og planbeskrivelsen. Plankartet og bestemmelsene er arealdelens juridisk bindende dokumenter. Arealdelen gir de viktigste føringene for reguleringsplaner.

I tråd med kommuneplanens samfunnsdel foreslås følgende målsetting for arealdelen:

*Gjennom innsatsområdene å leve, å skape og å møte fremtiden i Fredrikstad, skal kommuneplanens arealdel bidra til at Fredrikstad ikke bare skal være en by i vekst, men en by som vokser på en bærekraftig måte.*

I følge planprogrammet for Kommuneplanens arealdel 2019-2031 skal følgende ivaretas:

- Fra tre planer til en (arealdelen, byområdeplanen og kystsoneplanen skal samles i en plan)
- Synliggjøring av kommunens arealpolitikk
- En arealbruk som møter konklusjonene gitt i byutredningen
- Koordinering av planarbeidet med Sarpsborg kommune
- Fortettingsstrategi
- FMV-vest skal kunne detaljreguleres når kommuneplanens arealdel vedtas

Som viktig grunnlag for arealplanen er det utarbeidet 12 fagrapporter som omfatter de ulike temaene i planen. I tillegg er det utarbeidet en rapport for utvikling av FMV-vest og en fortettingsstrategi av eksterne konsulenter.

Det er gjennomført ulike former for involvering og medvirkning i arbeidet med planen og det har vært tre drøftinger i regionalt planmøte. I forbindelse med varsel om oppstart kom det ca. 300 innspill til arealdelen. Alle innspillene er vurdert i planarbeidet. Innspill som omhandler endring av arealer i plankartet er konsekvensutredet.

Planen skal bidra til å nå målet om nullvekst i personbiltrafikken. Utvikling av et areal- og transporteffektivt samfunn er et viktig virkemiddel for å redusere klimagassutslipp. Høy arealutnyttelse, fortetting og transformasjon er helt nødvendig for å redusere bilbruken, sikre biologisk mangfold og verne dyrket mark

I gjeldende arealdel har vi en målsetting om en fordeling av boligbyggingen etter prinsippet at 50 prosent av boligbyggingen skal skje i byområdet, 40 prosent i tettstedene og 10 prosent i lokalsentrene. Gjeldende arealplan har ikke fungert optimalt ved behandling av store nye planer for transformasjon og fortetting. Det har derfor vært enklere å få godkjent planer utenfor, enn innenfor byområdet. Både Byutredningen og fortettingsstrategien viser at Fredrikstad har stort potensiale for å nå målet om nullvekst ved å prioritere utbygging innenfor byområdet. Rådmannen foreslår å endre målsetting om fordeling av boligbygging til 60 prosent i byområdet, 30 prosent i tettstedene og 10 prosent i lokalsentrene.

Planen bryter med tidligere arealplaner ved at den legger opp til fortetting og transformasjon av eksisterende bebygde arealer framfor å ta i bruk nye arealer til utbygging. Det legges ikke ut nye arealer til boligbygging. Unntaket er at det legges ut et større næringsareal på Tofteberg, som et regionalt næringsområde for plasskrevende virksomheter. I både byområder og tettstedet er det transformasjonsområder hvor det legges opp boligbygging.

I planen har mange flere utbyggingsområder fått en maksimal høyde. Tidligere vedtatte maksimale høyder er flere steder økt i forhold til forrige plan. I byområdet er det i enkelte områder satt maksimale høyder kvartal for kvartal, område for område. Dette er gjort etter vurderinger av hva hvert enkelt sted tåler i forhold til bylandskap, verneverdig bebyggelse, monumentalbygg og kollene med småhus som er så typiske for Fredrikstad.

Et nytt grep i denne planen er at det settes krav om etablering av nærmiljøparker, som sikrer alle tilgang til et større grønt aktivitetsområde. For å gi alle tilgang til gode utearealer er det gjort tiltak for å sikre og videreutvikle grønnstrukturen. Det åpnes for mulighet til frikjøp av den delen av uteoppholdsarealene som skal være offentlige. Midlene skal benyttes til å etablere nærmiljøparker. Marka er sikret gjennom bestemmelsesgrense og det foreslås en utvidelse av marka på Kråkerøy. Kontakten mellom elva og marka er styrket ved at forbindelsen er inntegnet på kartet som turvei. Videre stilles det krav til elvepromenade ved utbygging langs elva.

Det er gjort flere grep for å forenkle saksbehandlingen av regulerings- og byggesaker. Dette vil forhåpentligvis skape større forutsigbarhet og enklere søknadsprosesser og reguleringsprosesser.

Rådmannen mener at forslaget til Kommuneplanens arealdel 2019-2031 svarer på de forventningene som ble gitt gjennom planprogrammet. Planen vurderes å ville være et godt verktøy for politisk og administrativt arbeid med den videre utviklingen av Fredrikstad som den lille verdensbyen. Rådmannen anbefaler at planen legges ut på høring og offentlig ettersyn.

### **Vedlegg**

- 1 Planbeskrivelse med bestemmelser
- 2 Plankart uten hensynssoner
- 3 Konsekvensutredning med alternativvurdering og ROS-analyse
- 4 Konsekvensutredning av innspill
- 5 Generelle innspill med svar
- 6 Boligbyggeprogram

### **Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)**

Ingen.

### **Saksopplysninger**

Rullering av kommuneplanens arealdel er bestilt gjennom Bystyrets vedtak av Fredrikstad kommunes planstrategi for 2016-2019, rullert i 2018. Planstrategien viser et klart behov for å rullere kommuneplanens arealdel, og anbefaler at dagens tre deler (Kommuneplanens arealdel 2011-2023, Kommuneplan for Fredrikstad byområde 2011-2023 og Kystsoneplan for Fredrikstad kommune 2011-2023) slås sammen til ett plandokument. Avgrensningene av byområdet, sentrumsområdet og kystsonen er uendret.

### Planens målsetting

I tråd med kommuneplanens samfunnsdel foreslås følgende målsetting for planen:

*Gjennom innsatsområdene å leve, å skape og å møte fremtiden i Fredrikstad, skal kommuneplanens arealdel bidra til at Fredrikstad både blir en by i vekst, og en by som vokser på en bærekraftig måte.*

Planprogram for kommuneplanens arealdel ble vedtatt av formannskapet 9. november 2017, og det ble gitt følgende føringer for arbeidet med arealplanen:

- Fra tre planer til én  
*Planarbeidet skal omfatte en gjennomgang av vedtatte plandokumenter. Ny arealplan vil bygge videre på eksisterende planer. Målet er å laget en samlet arealplan for Fredrikstad kommune.*
- Arealstrategi  
*Kommunens arealpolitikk – gitt av eksisterende planer og målene i Bypakke Nedre Glomma – skal tydeliggjøres i arealplanen. Arealstrategien som utarbeides i kommuneplanens samfunnsdel blir et viktig verktøy ved utarbeidelse av arealplanen.*
- Byvekstavgift og byutredning  
*I regi av Statens vegvesen skal det utarbeides en byutredning for Nedre Glomma, som grunnlag for forhandling om en byvekstavgift. Byutredningen skal gi et samlet bilde av utfordringer og behov i hvert byområde (Sarpsborg og Fredrikstad), og analysere hvilke tiltak som kan bidra til å nå målet om at veksten i persontransporten skal tas av kollektivtrafikk, sykling og gåing. Det skal vises hvordan det er mulig å nå*

målet med de tiltak som er aktuelle i byområdet, hva det koster og hvilken nytte det gir. Første fase av byutredningen forventes ferdig innen utgangen av 2017. Arealplanen skal sikre en arealbruk som møter konklusjonene gitt i byutredningen.

- Koordinert planarbeid  
*Planarbeidet vil koordineres med Sarpsborg kommunes planarbeid og med arbeidet med byutredninger, forhandlinger om byvekstavtale og samarbeid om samferdselsprosjektene i Bypakke Nedre Glomma.*
- Fortettingsstrategi  
*Utvikling av et areal- og transporteffektivt samfunn er et viktig virkemiddel for å redusere klimagassutslipp. Høy arealutnyttelse, fortetting og transformasjon er helt nødvendig for å redusere bilbruken, sikre biologisk mangfold og verne dyrket mark. Fortettingsstrategien skal belyse hensiktsmessig funksjonsinnhold og potensiale som finnes i en effektiv utnyttelse av eksisterende og framtidige næringsarealer, basert på ABC-prinsippet (rett virksomhet på rett plass).*  
  
*Krav om fortetting løftes fram av utbyggere i de fleste prosjekter, idet høy utnyttelse innebærer god prosjektøkonomi. God fortetting krever imidlertid et overordnet grep og det er behov for å gi begrepet «Fortetting med kvalitet» et innhold. Strategien skal danne grunnlag for bestemmelser og retningslinjer i arealplanen.*
- FMV-vest  
*Arbeidet med området vil inngå i arealplanen. Arealplanen skal for FMV-vest angi utviklingsretninger og ha en detaljeringsgrad som sikrer muligheten for detaljregulering av arealene. Arena Fredrikstad og vgs Frederik II skal lokaliseres på FMV-vest. Detaljregulering for anleggene vil løpe parallelt med arealplanarbeidet.*

#### Organisering av planarbeidet

I forbindelse med varsel om oppstart kom det ca. 300 innspill til arealdelen. Alle innspillene er vurdert i planarbeidet. Innspill som omhandler endring av arealer i plankartet er konsekvensutredet. Konsekvensutredningen utgjør kommunens svar på innspillene om endret arealbruk, og finnes på kommunens nettside. I tillegg er det kommet en rekke innspill som ikke direkte omhandler arealbruk et konkret sted. Det er innspill fra offentlige myndigheter, private organisasjoner og enkeltpersoner. Disse innspillene er gjengitt og besvart i dokumentet «Generelle innspill med svar».

I tillegg til orienteringer i formannskapet, har eldrerådet og råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne blitt orientert om planarbeidet. Det er gjennomført to workshops i forbindelse med planarbeidet, en med administrasjonen og en med Fredrikstad næringsforening. Som referansegrupper har kommunene benyttet ressursgruppa for byutvikling i Fredrikstad næringsforening og en gruppe med innbyggere i alderen 13-60 år.

Parallelt med arealplanarbeidet er det utarbeidet flere temaplaner og kommunedelplaner som viktige underlag. Det ble også utarbeidet 12 fagrappporter som grunnlag for arealplanen. I tillegg har eksterne konsulenter stått for fortettingsstrategien og rapport for utvikling av FMV-vest. Rapportene inneholder konsulentenes anbefalinger for utvikling av Fredrikstad, anbefalinger som er brukt som grunnlag for kommunens egne vurderinger.

Det har vært tre drøftinger i regionalt planmøte. Temaer for møtene har blant annet vært fortettingsstrategien, fordeling av boligbygging, handel og senterstruktur, næring, hytter og strandsonen. På et av møtene deltok også Sarpsborg kommune. Gjennom samarbeidet i Bypakke Nedre Glomma har Sarpsborg og Fredrikstad kommuner deltatt i arbeidet med flere rapporter, som danner en del av grunnlaget for kommunenes arealplanlegging.

Eksempler på dette er Hovedsykkelveier i Sarpsborg og Fredrikstad, Parkeringsutredning for Nedre Glomma og Byutredningen fase I og II. Kommunene har også deltatt på egne møter med Bane NOR og Statens vegvesen, knyttet til utvikling av kollektivknutepunkt for byene. Planens hovedgrep:

#### Fortette eksisterende by, innenfra og ut, på en måte som øker byens kvalitet

Som anbefalt i fortetningsstrategien bør «Norges mest attraktive by» vokse på klimavennlige premisser og tilføres nye attraktive og bærekraftige prosjekter og bydeler for både unge og eldre. Fortetting kan styrke bysentrum som et aktivt og mangfoldig kulturmiljø der god tilpasning mellom gammelt og nytt bidrar til å framheve kulturhistoriske elementer og karakteristiske landskapstrekk. Fortetting og nye bydeler bør styrke den elvenære byen, slik at denne trekker til seg nye beboere, arbeidsplasser og turister. Dette kan bare skje gjennom fortetting innefra og ut, og med kvalitet.

Fredrikstad kommune har deltatt i arbeidet med Byutredningen fase 1 og 2, med sikte på å inngå en byvekstavtale med staten. Betingelsen for en byvekstavtale er forpliktelse om å jobbe mot nullvekst i personbiltrafikken som et overordnet mål. Arealbruk er et av de viktigste redskapene for å oppnå det målet. Anbefalingen fra fortetningsstrategien er å endre fordelingen av boligveksten slik at en langt større veksten kommer i byområdet. I denne planen foreslås det at 60 prosent av boligbyggingen skal skje i byområdet, 30 prosent i tettstedene og 10 prosent i lokalsentrene. Dette er en endring fra dagens mål med fordeling på 50/40/10, og en markering av at det trengs en snuoperasjon for å oppnå målet om nullvekst i personbiltrafikken.

Gjeldene arealplan har vist seg ikke å være et verktøy som var forberedt på å behandle store nye planer for transformasjon og fortetting, og resultatet var at det ble enklere å få godkjent planer utenfor byområdet enn innenfor. Både Byutredningen og fortetningsstrategien viser at Fredrikstad har gode muligheter til å nå målet om nullvekst ved å prioritere utbygging innenfor byområdet. Fortetningsstrategien viser at Fredrikstad sitt boligbehov kan dekkes innenfor byområdet helt fram til 2044. Kommunen har derfor et stort handlingsrom når det gjelder å kanalisere veksten dit den gir best måloppnåelse. Fortetting skal som følge av dette primært skje gjennom transformasjon, og det legges ikke ut nye arealer til boligbygging. Måloppnåelse er, i tillegg til denne endringen, avhengig av tiltak knyttet til kollektivtilbud, sykkelveier og restriktiv parkeringspolitikk.

Det er utarbeidet et boligbyggeprogram som viser fordeling av boligbyggingen i kommunen. Dette vil være retningsgivende for kommunens utbyggingstakt og -volum. Boligbyggeprogrammet bør rulleres i forbindelse med utarbeidelse av kommunens planstrategi. En intensjon i Fylkesplan Østfold mot 2050 er å redusere arealforbruket pr. innbygger i fylket, med 2,5 kvm per person per år i perioden. I planperioden er arealbruken i Fredrikstad redusert med 6 kvm i året per person. Det er utarbeidet et arealregnskap som viser hvordan kommunen forvalter sine arealer og arealpotten som Fredrikstad har fått i fylkesplanen. Fredrikstad kommune har en arealpott (nåværende og framtidig tettstedsareal) på 8,84 km<sup>2</sup> fram til 2050. Et nytt regionalt næringsområde på Tofteberg spiser av arealreserven. Arealregnskapet viser hvordan dette er håndtert i planen.

I tettstedene er det også nye områder som nå foreslås transformert til boliger. Her kan blant annet Veum park, Torp marinepark, Stjernehallen og Kiærs bruk nevnes. Av samfunnsøkonomiske årsaker vil det ikke være riktig å la områdene stå ubrukt, eller la dem bli en del av grønnstrukturen. Disse områdene vil sammen med områder som allerede ligger inne i gjeldende plan, kunne utgjøre i størrelsesorden 30 prosent av den totale boligbyggingen.

Lokalsentrene i Fredrikstad er Engelsviken, Manstad, Slevik, Nylende, Skjærviken, Torsnes og Lunde. Lokalsentre med ledig skolekapasitet utover det som allerede var avsatt til

vedlikeholdsutbygging i dagens plan, er Manstad, Slevik og Torsnes. I disse områdene er det foreslått nye utbyggingsområder med premiss om at det skal være innenfor 10 minutters gange fra skolen. Denne utbyggingen vil kunne utgjøre 10 prosent av den totale boligbyggingen.

Et annet bidrag til å nå målet om nullvekst i personbiltrafikken er å fjerne mulighetene for fortetting i områder som ligger utenfor tettstedene og utenfor 10 minutters gange fra skole i lokalsenter. Det er gjort ved å vise eksisterende boligområder som LNF-b-områder med forbud mot nye boliger.

I forbindelse med transformasjon er det viktig å sikre kvaliteter i utbyggingen. Det gjelder for eksempel krav til byggehøyder, sollys, grønne korridorer, elvepromenade og lekeplasser, samt kulturvern, kulturmiljø, kunst og estetikk. Parkeringsbestemmelsene vil endres fra minimumskrav til maksimumskrav.

Sentrale endringer i planen er særlig knyttet til byggehøyder, grønnstruktur, næringsarealer og forenkling.

### Byggehøyder

Fortetting av Fredrikstad vil skje gjennom transformasjon av tidligere utbygde områder, og for deler av byen vil det gis muligheter for større byggehøyder. For å ivareta byens særpreget, kulturhistorie og landskap er det gjort særskilte vurderinger knyttet til høyder.

For å stimulere til ønsket utvikling av byområdet og fortetting med kvalitet, er det ett nødvendig samfunnsøkonomisk grep å tilrettelegge for økt byggehøyde i enkelte deler av områdene i byområdet, slik som det er beskrevet i planen.

For byområdet og tettstedene gjelder en generell byggehøyde på fem etasjer. I planen har flere områder fått en maksimumshøyde. Tidligere maksimumshøyder er for flere steder også økt noe i forhold til forrige plan. I byområdet er det mange steder satt maksimumshøyder kvartal for kvartal. Det er gjort etter vurderinger av hva hvert enkelt sted tåler i forhold til bylandskap, verneverdig bebyggelse, monumentalbygg og kollene med småhus som er typiske for Fredrikstad. Ved Grønli, som i framtiden vil bli et viktig knutepunkt med ny jernbanestasjon, tåler landskapet større byggehøyde enn resten av sentrum. På FMV-vest er det et storskala-landskap som også tåler noe høyere bebyggelse sentralt i området.

Det har vært viktig å sikre at noe høyere bebyggelse ikke går ut over kvalitetene i byen. Derfor er det i bestemmelsene angitt en større mønehøyde enn gesimshøyde. For å skape variasjon er det innført gjennomsnittlige høyder i definerte områder. Det gjør det mulig å gå opp i høyde der det er mulig, uten at det går ut over kvaliteter som solforhold. Bruk av småkvartaler er ønskelig. Ved å etablere nye gater vil man kunne gå opp i høyde uten at byrommene blir skyggelagt i lange strekninger. Planen tilstreber å sikre at bygninger som stikker opp over annen bebyggelse, skal markere noe som er viktig for samfunnet i Fredrikstad. Dette kan være bygninger som i kraft av historie, lokalisering eller funksjon er viktige for byens identitet.

Den menneskelige oppfattelsen har betydning for kommunikasjon og trygghetsfølelse. Ved høyder over ca. 5 etasjer mister vi vår evne til å gjenkjenne ansikt og ansiktsuttrykk mellom topp og bunn av bygningene på grunn av avstanden. Byggehøyder får konsekvenser for solforhold i gaterommene, på åpne plasser, i parker, på uteoppholdsareal og inne i boliger. Derfor er det i tillegg til byggehøyder også satt krav til høyde i forhold til gaterommets bredde og avstanden mellom bygninger.

### Grønnstruktur

I planen gjøres det flere grep for å sikre og videreutvikle grønnstrukturen i byområdet og tettstedene. Det er behov for å etablere ny grønnstruktur, særlig litt større grønne områder.



Det etableres for få områdelekeplasser med ballbane. Utbygging har blitt gjennomført trinnvis, uten helhetlig perspektiv, slik at kravet om områdelekeplass ikke har blitt utløst.

Arealkravene til uteoppholdsareal i nye byggeprosjekter videreføres, men arealenes funksjon endres. Uteoppholdsareal deles i henholdsvis privat område, fellesområde og offentlig område. Privat område kan være hage eller balkong. Fellesområde er uteoppholdsareal som tilhører en gruppe boliger, for eksempel et borettslag. Offentlig uteoppholdsareal skal være tilgjengelig for alle.

Offentlig uteoppholdsareal skal samles i nærmiljøparker. En nærmiljøpark skal ha 7'er ballbane og andre aktiviteter. Parken skal være minst 2,5 dekar stor og skal ligge mindre enn 400 meter fra bolig. Skolegårder ses som en del av nettverket av nærmiljøparker. Ved fortetting langs elva kreves det at det etableres elvepromenade. Det er også vist grønne korridorer i plankartet som danner forbindelser mellom elva og markaområder. I Mørkedalen er et framtidig byggeområde gjort om til LNF-område. Kråkerøymarka foreslås utvidet med et stort nytt markaområde vest for fylkesveien.

### Næringsarealer

Fredrikstad trenger flere og andre typer næringsareal. Det regionale næringsområdet Tofteberg er tatt inn i planen. Næringsområdet på Årum og deler av næringsområdet på Moum er, i tråd med fylkesplanen, tatt ut av planen og går inn i arealpotten til bruk på Tofteberg.

Tofteberg er strategisk plassert mellom Øra og E6. Det har også kort vei til det nye næringsområdet på Moum, der det planlegges et nytt havneanlegg. Tofteberg er et stort område som vil måtte utvikles over lang tid. Det er en forutsetning at silhuetten av kollelandskapet beholdes. Dette medfører at byggeområdet må tas ned i forhold til omkringliggende landskap og vil skape et stort masseoverskudd.

Store sammenhengende områder, med velfungerende havn og god adkomst for tungtransport, er vurdert å ha størst verdi som næringsområder, er nå avsatt med næringsformål og skal ikke transformeres.

ABC-prinsippet for arbeidsplasslokalisering innføres for å styre arbeidsplass-/besøksintensive virksomheter til sentrum og plasskrevende virksomheter til områder som for eksempel Tofteberg og Moum. Det innføres krav om at eksisterende næringsområder skal fortettes.

Planen stimulerer også til etablering av dagligvarehandel nær boligområder slik at de daglige behovene kan løses uten bruk av bil.

### Forenkling

Det er gjort flere grep for å effektivisere saksbehandlingen som vil skape forutsigbarhet og enklere byggesaks- og reguleringsprosesser. Plankart er oppdatert og kartfeil er rettet.

- Delrapport FMV vest og utarbeidelse av felles veiledere skal ha en detaljeringsgrad som gjør at utbyggere vil kunne utarbeide reguleringsplan uten at det først kreves kommunedelplan eller områdereguleringsplan. Bruk av utbyggingsavtaler og rekkefølgebestemmelser vil sikre teknisk og grønn infrastruktur. Veiledere for dette vil bli utarbeidet.
- Høydebestemmelser i de ulike områdene/kvartalene skaper større forutsigbarhet. Det vil gi holdepunkter for hvor grensene går for høyder og skape bedre sammenheng i byen som helhet.
- Krav om å bevare bebyggelsesstrukturen i eneboligområder tydeliggjør at utbygging som utfordrer stedets identitet ikke er ønskelig.

- Ved å ha vurdert hvilke områder som er egnet for transformasjon langs elva og hvilke som ikke er det, vil forutsetningene for omregulering være klarere og planprosessene bli enklere.
- Parkeringsbestemmelser vil i stor grad samsvare med parkeringsbestemmelsene for Sarpsborg sentrum, noe som betyr like forutsetninger for eiendomsutviklerne. Det er innført maksimumskrav i stedet for minimumskrav, noe som vil øke arealet til utbygging i mange områder.
- Krav til uteoppholdsarealer har fått en inndeling i private områder, fellesområder og offentlige områder. For areal som skal være offentlig tilgjengelig tillates frikjøp. Det vil gjøre det enklere å bygge i byområdet uten at det vil gå ut over grønnstrukturens kvalitet.
- Bestemmelsene tydeliggjør hvilke vurderinger som ligger til grunn for en hensynssone. Det er tydeliggjort hvordan området med hensynssone skal forvaltes.
- LNF-b-områder er tatt i bruk som formål utenfor tettstedene. I disse områdene finnes bestemmelser for utvikling av eksisterende boliger og hytter. For de fleste betyr det at man nå kan søke om byggetillatelse uten å først søke om dispensasjon fra plankravet.
- Hyttebestemmelser basert på etablert praksis innføres. Det skaper større forutsigbarhet og enklere byggesaksbehandling for hytteeiere.
- Det er valgt ut hvilke hytteområder som kan fortettes, og følgelig hvilke områder som ikke er egnet for fortetting. Det vil gi færre dispensasjonssaker, der saksgangen er komplisert og utfallet er usikkert.
- Reguleringsplaner for fritidsboliger gjøres gjeldende fullt ut, slik at det ikke lenger blir nødvendig med søknad om dispensasjon for å bygge i områdene.
- Skillet mellom sjø og elv er definert, slik at det blir tydelig hvor byggeforbudet i 100-metersbeltet gjelder og ikke gjelder.
- Flere tiltak er unntatt plankrav, for eksempel etablering av én enebolig, utvidelse av eksisterende småbåthavner med inntil 10 båtplasser og boliger/hytter i LNF-b-områder.
- Nye bestemmelser vil forenkle forvaltningen av grønnstruktur.
- Overgangsbestemmelser sikrer en ryddig og forutsigbar saksbehandling av byggesaker og plansaker i overgangen mellom gammel og ny plan.
- Det er arbeidet med formuleringer i bestemmelsene og retningslinjene slik at teksten er enkel å forstå og framstår som entydig.

#### Krav om felles planlegging

Det er i planen stilt krav om felles planlegging for flere større utbyggingsområder. Dette gjelder blant annet delområder på FMV-vest og Grønli hvor overordnede infrastruktur- og byutviklingsgrep må ivaretas. Bestemmelsen stiller ikke krav til valg av plantype.

#### Konsekvensutredning

I henhold til plan- og bygningsloven er det utarbeidet en konsekvensutredning som en del av planen. Denne belyser i hvilken grad planen ivaretar nasjonale mål og retningslinjer, og overordnede planer for arealbruk, samt miljø- og samfunnsmessige konsekvenser knyttet til endringer i planen i forhold til tidligere planer.

#### **Økonomiske konsekvenser**

Det å styre utbyggingen til transformasjon av arealer i byområdet vil kreve investeringer av kommunen i årene som kommer. Skolekapasiteten i sentrum må økes. Det er i planen satt av nye skoletomter ved Cicignon, FMV-vest, NTP-tomta og på deler av det som i dag er Fredrik II videregående skole. I tillegg vurderes nye skoler i forbindelse med utbygging på Torp Bruk og Grefnes.

Skal Fredrikstad stå rustet til å møte framtidens utfordringer må vi tilrettelegge for bærekraftig utvikling. Vi har ett stort behov for nye boliger og tilrettelegging for ny næringsvirksomhet. Det er viktig å bidra til å fremme denne utviklingen.

Det er behov for nyetablering av grønnstruktur, særlig i byområdet. Dette gjøres blant annet ved å etablere nærmiljøparker. Planbestemmelsene åpner for frikjøp av den offentlige delen av uteoppholdsareal. Dette er midler som kommunen kan bruke til opparbeidelse av nærmiljøparker knyttet til utbyggingsområdet. Ordningen vil kreve økt bruk av utbyggingsavtaler og nye prinsipper for innhold i utbyggingsavtaler. Kristiansand kommune har praktisert dette med hell over en periode.

### **Konsekvenser levekår/folkehelse**

Planen har følgende grep for å ivareta levekår og folkehelse:

- Byggehøyder styres tydelig gjennom planen for å ivareta menneskelig skala, menneskelig kontakt og trygghetsfølelse.
- Uteoppholdsareal sikres, også at alle områder har tilgang til større grønne områder - nærmiljøparker.
- Grønne korridorer fra elva til marka sikrer tilgang til friluftsområder for alle.
- Kråkerøymarka utvides. Andre markaområder videreføres og utvides.
- Ved større utbygginger i sentrum skal nye torg/møteplasser bygges.
- Skoletomter sikres i plankartet.
- Hovedsykkelruter er vist i plankartet og bestemmelsene ivaretar syklisters behov for parkering og separate sykkelfelt.
- All planlegging må vise at sammenhengende ruter er ivaretatt for gående og syklende.
- Fotgjengernes snarveier i sentrum er vist i plankartet.
- Ny bebyggelse stimuleres til å utformes med småkvartaler og snarveier.
- Restriktiv holdning til utbygging i kystsonen.

I bestemmelsene er det ikke gjort grep for å styre boligtyper eller leilighetsstørrelsers fordeling ved utbygging, av hensyn til kommunens behov for å stimulere til økt utbygging i byområdet. Bestemmelser om boligtyper kan være aktuelt å innføre ved neste rullering av arealdelen.

### **Ansattes medbestemmelse**

Ikke relevant.

### **Vurdering**

Visjonen «den lille verdensbyen» skaper forventninger til utviklingen av Fredrikstad. For å fortsatt være «Norges mest attraktive by» er det viktig at byen har en bærekraftig byutvikling. Rådmannen mener at fortetting vil styrke bysentrum som et aktivt og mangfoldig kulturmiljø, slik at kommunen trekker til seg nye beboere, arbeidsplasser og turister. Rådmannen mener derfor at det er et viktig grep å fortette byen innefra og ut, og med kvalitet.

Den gjeldende arealdelen ble vedtatt i 2011. Det ble besluttet å ikke rullere denne etter 4 år, noe som vi i ettertid ser at nok har vært uheldig. Den gjeldende planen har ikke i stor nok grad tatt hensyn til den veksten Fredrikstad har hatt, og særlig til arbeidet med å transformere store tidligere næringsområder. Planen har vært krevende å forholde seg til for byens eiendomsutviklere og skapt merarbeid for både utviklerne og administrasjonen. Rådmannen mener derfor at det er viktig at den nye planen rulleres i løpet av neste bystyreperiode.

Fredrikstad forventes å oppleve en enorm utvikling i årene som kommer. Det er planlagt investeringer for opp mot 30 milliarder kroner i vei, jernbane og eiendomsutvikling. På denne

bakgrunn blir det viktig at kommuneplanens arealdel oppleves som et godt verktøy som gir god forutsigbarhet, for eiendomsutviklere, politikere og administrasjon.

Forslaget til ny arealplan er et omfattende dokument som skal tydeliggjøre hvordan utvikling skal foregå i hele kommunen. Som grunnlag for arealdelen er det utarbeidet 12 fagrapporter. I tillegg har eksterne konsulenter utarbeidet en rapport for utvikling av FMV-vest og fortetningsstrategien. Disse rapportene er rådgivende, og alle forslag som framkommer i rapportene er derfor ikke fulgt opp i forslaget til ny arealdel.

Planens hovedgrep skal bidra til å nå målet om nullvekst i personbiltrafikken. Dette får vi best til ved å utvikle byen innenfra og utover, og prioritere boligbygging og arbeidsplasser innenfor byområdet, slik at flest mulig kan basere seg på gange, sykkel og kollektivtransport.

Rådmannen foreslår at kommunen skal sette ambisjoner om å få til en fordeling av boligbyggingen på 60 prosent i byområdet, 30 prosent i tettstedet og 10 prosent i lokalsentrene.

Fortetningsstrategien viser at vi har tilstrekkelig med arealer til å dekke veksten i kommunen uten å ta i bruk nye arealer, og de største områdene ligger sentrumsnært. Som et resultat av dette står også jordvernet sterkt i planen.

Med fortetting av Fredrikstad følger nye høydevurderinger i planen. Det er vurdert hva hvert enkelt sted tåler i forhold til bylandskap, verneverdig bebyggelse, monumentalbygg og kollene med småhus som er så typiske for Fredrikstad. Vurderingene synes å være grundig gjort, og FMV-vest, Grønli og byreparasjon i Gunnar Nilsens gate er blant områdene som vurderes å tåle større byggehøyder.

Fredrikstad kommune har behov for flere og attraktive næringsarealer. Næringsarealer langs elva som ønskes ivaretatt har fått formål som næring, noe rådmannen mener er et godt grep for å dempe presset mot boligbygging. Tofteberg, som nytt regionalt næringsområde med god nærhet til hovedveinettet, vil styrke Fredrikstad som næringskommune.

Utbyggingsområder fra kommuneplanens arealdel fra 2011 videreføres, selv om disse områdene strider mot den nye planens hovedgrep og føringer. I de aller fleste av disse områdene finnes en pågående eller ferdig reguleringsplan. Å oppheve reguleringsplaner medfører ikke erstatningsansvar for kommunen, men er like ressurskrevende som å utarbeide ny reguleringsplan, og vil oppleves som uforutsigbart for utbyggerne. Det anbefales på denne bakgrunn ikke å prioritere kommunens ressurser til å gjøre om på dette nå.

Rådmannen mener effektivisering og forenkling av saksbehandling av byggesaker og reguleringsplaner vil virke stimulerende på byggeaktiviteten i kommunen. Muligheten for å prioritere saksbehandling av reguleringsplaner i byområdet kan vurderes nærmere.

For å lykkes med planens hovedgrep mener rådmannen at byutviklingen må sikre bokvaliteter med gode byrom og rom for opphold. Videre er det viktig med sikring av grøntområder, nærmiljøparker, elvepromenader og grønne korridorer fra elva til marka. Byen skal være for alle og være en ramme for byliv og opplevelser. Det er viktig at kunst og kultur får en sentral rolle i byutviklingen. Det å utvikle byen med en blanding av bolig, handel, kultur og næring, vil legge grunnlag for en levende by.

Rådmannen mener videre at det må legges stor vekt på Fredrikstads historiske betydning hvor kommunen har mange viktige kulturmiljøer og kulturminner. Dette har Fredrikstad hatt god tradisjon for. Gamlebyen er en av Europas godt bevarte festningsbyer, hvor det er drevet systematisk bevaringsarbeid. Dette utgjør en sentral del av plattformen for den lille verdensbyen.

Skal Fredrikstad stå rustet til å møte framtidens utfordringer må vi tilrettelegge for bærekraftig utvikling. Vi har et stort behov for nye boliger og tilrettelegging for ny næringsvirksomhet, og kommunen må bidra for å fremme denne utviklingen.

Konsekvensutredningen av planen viser at planen er i tråd med gjeldende statlige og regionale føringer.

Rådmannen mener at forslag til Kommuneplanens arealdel 2019-2031 svarer på de forventningene som ble gitt gjennom planprogrammet. Planen vurderes å ville være et godt verktøy for politisk og administrativt arbeid med utviklingen av Fredrikstad som den lille verdensbyen. Rådmannen anbefaler at planen legges ut på høring og offentlig ettersyn.