



SÆRUTSKRIFT

Arkivsak-dok. 23/16563-4

Saksbehandler Ingunn Dahlseng Håkonsen

Grimstad kommune - Uttalelse til høring av forslag til arealstrategi og forslag til planprogram for kommuneplanens arealdel

Saksgang	Møtedato	Saknr
1 Fylkesutvalget	05.09.2023	107/23

Fylkesutvalget har behandlet saken i møte 05.09.2023 sak 107/23

Votering

Fylkeskommunedirektørens forslag ble enstemmig vedtatt.

Fylkesutvalget - vedtak

1. Fylkesutvalget er positiv til at Grimstad kommune har utarbeidet en arealstrategi.
2. Fylkesutvalget mener at Grimstad kommune har gjort flere gode prioriteringer i planprogrammet som er i tråd med nye nasjonale føringer og Regionplan Agder 2030.
3. Fylkesutvalget ber kommunen å følge opp anbefalinger til arealstrategien og innhold i planprogrammet, som de kommer frem av saksfremlegget.

Grimstad kommune - Uttalelse til høring av arealstrategi og planprogram for kommuneplanens arealdel

Fylkeskommunedirektørens forslag til vedtak

1. Fylkesutvalget er positiv til at Grimstad kommune har utarbeidet en arealstrategi.
2. Fylkesutvalget mener at Grimstad kommune har gjort flere gode prioriteringer i planprogrammet som er i tråd med nye nasjonale føringer og Regionplan Agder 2030.
3. Fylkesutvalget ber kommunen å følge opp anbefalinger til arealstrategien og innhold i planprogrammet, som de kommer frem av saksfremlegget.

Vedlegg

Forslag til arealstrategi - offentlig ettersyn og høring

Forslag til planprogram for kommuneplanens arealdel 2025-2037 - offentlig ettersyn og høring

01_Forslag til Arealstrategi_30.06.23

01_forslag til Planprogram_30.06.23

02_Arealstrategi_Kartillustrasjon_30.06.23

02_saksframlegg_Forslag til planprogram - Kommuneplanens arealdel - offentlig ettersyn

03_Arealstrategi_Beskrivelse_30.06.23

04_Saksframlegg_Forslag til Arealstrategi - offentlig ettersyn-høring

Sammendrag

Grimstad kommune har lagt forslag til arealstrategi 2050 og forslag til planprogram for kommuneplanens arealdel 2024-2036 på høring.

Kommunen har utarbeidet en kortfattet arealstrategi med kartillustrasjon, og et forslag til planprogram for arealdelen med utredningsforslag.

Saksopplysninger

Grimstad kommune har lagt forslag til arealstrategi 2050 og forslag til planprogram for kommuneplanens arealdel 2024-2036 på høring med frist 9. september.

Arealstrategien skal oversette mål og strategier i kommuneplanens samfunnsdel til føringer for arealforvaltningen i kommuneplanens arealdel. I juni i år vedtok Grimstad kommune samfunnsdelen 2023-2035 20.

Planprogrammet skal beskrive kommunens plan for planarbeidet herunder behov for utredninger og opplegg for medvirkning.

Forslag til arealstrategi

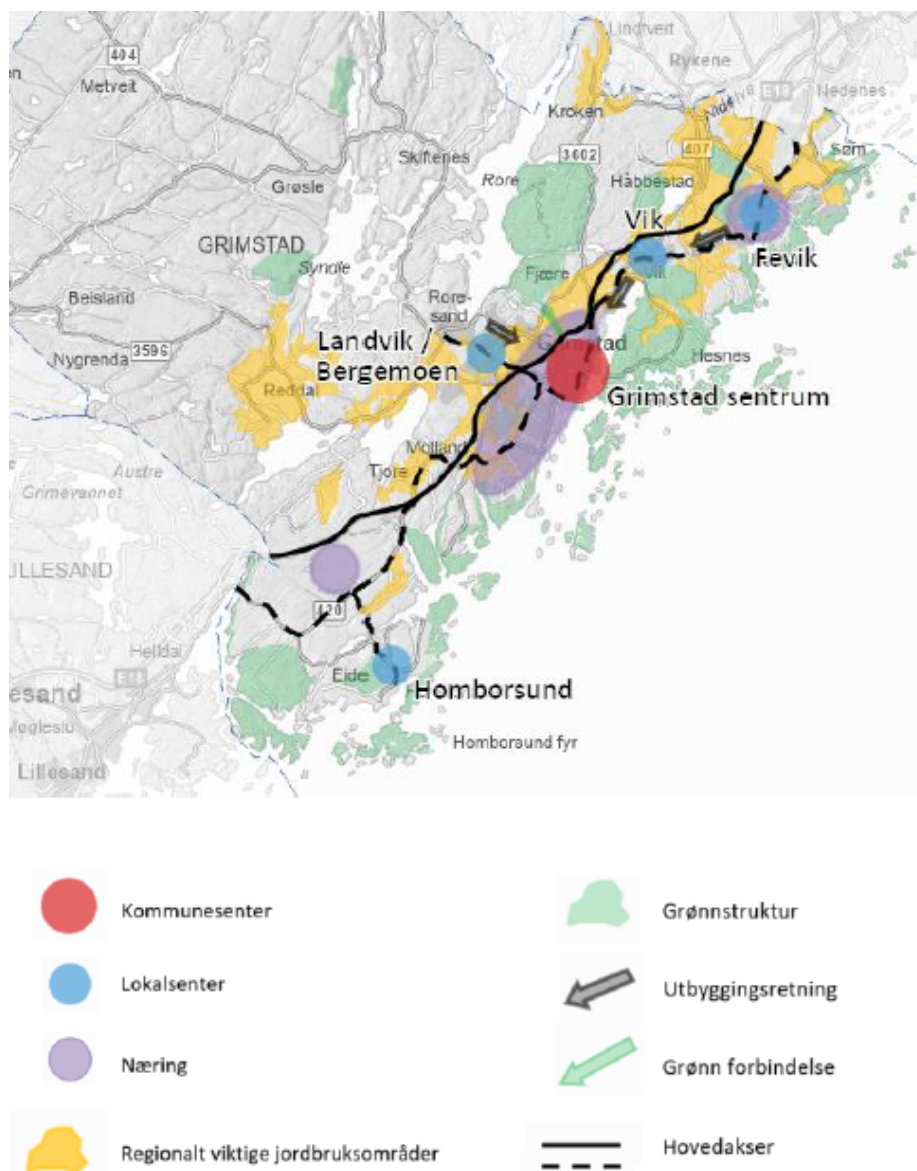
Grimstad kommune opplyser at arealstrategien skal være langsiktig mot 2050, og være førende i alt planarbeid.

Forslaget består av seks temaer med punktvis prioriteringer for videre arealbruk:

1. Senterstruktur
2. Utbyggingsmønster
3. Transportsystem
4. Næringsutvikling
5. Grønnstruktur og naturmangfold
6. Landbruksutvikling og jordvern

Arealstrategien er supplert med en strategisk kartillustrasjon. Kartillustrasjonen viser blant annet den geografiske lokalisering av senterstrukturen, utbyggingsretning og grønnstruktur.

Grimstad kommune har utarbeidet et støttedokument for å utdype og beskrive de ulike prioriteringene i arealstrategien, føringer og begrepsforklaring.



Figur 1: Forslag til kartillustrasjon over Grimstad som en del av arealstrategiene.

Forslag til planprogram for kommuneplanens arealdel

Gjeldende arealdel i Grimstad kommune er fra 2019. Arealdelen strekker seg over en ordinær kommuneplanperiode på 12 år. Bakgrunnen for en revisjon av arealdelen er direkte tilknyttet utfordringsbildet og utviklingstrekkene som preger regionen, blant annet som følge av Morrow-etableringen samt natur- og klimakrisen.

Grimstad kommune ser behovet med å få oversikt over egen arealdisponering, jobbe med kunnskapsgrunnlaget og oppbygging av en strukturert og effektiv organisering av arbeidet før kommunen varsler om oppstart av arealdelen. Planprogrammet for arealdelen har følgende hovedtemaer:

1. Senterstruktur - god stedsutvikling i hele Grimstad
2. Næringsliv
3. Grønnstruktur, natur- og landbruksverdier

4. Transport – aktiv og miljøvennlig

Under hvert tema er det foreslått ulike utredningsbehov og bakgrunnen for disse.

Arbeidet er tenkt å gjennomføres i løpet av to år. Oppstart av planarbeid vil være tidlig i 2024. God kommunikasjon og medvirkning er planlagt fremover for å oppnå god forankring blant kommunens politikere, administrasjon, innbyggere og næringsdrivende. Kommunen viser til blant annet den gode medvirkningsprosessen de hadde i arbeidet med samfunnsdelen, og ønsker samme suksess nå.

Vurderinger

Grimstad er en kommune i vekst og har gode forutsetninger for en positiv samfunnsutvikling i årene fremover. I likhet med kommunens ferske samfunnsdel, er arealstrategien enkel og kort fremstilt. Temaene i arealstrategien er gjenkjennbare i planprogrammet. Planprogrammet er noe lengre og har flere perspektiver enn det arealstrategien og samfunnsdelen dekker. Planprogrammet fremstår som svært ambisiøst med mange utredninger og analyser.

Nedenfor følger innspill til henholdsvis arealstrategien og planprogrammet.

Forslag til arealstrategi

Tidsperspektivet er lengre for arealstrategien enn for samfunnsdelen. Utfordringen for kommunen er å håndtere samfunnsdel, arealdel og arealstrategier som tre ulike dokumenter med tre ulike tidshorisonter. Fylkeskommunedirektøren anbefaler derfor at arealstrategiene i fremtiden bør revideres samtidig med samfunnsdelen.

Det er positivt at Grimstad har laget et dokument for å utdype arealstrategiene. Samtidig kan dette være forvirrende da det beskrives flere strategier enn hva som synes å høre hjemme i selve arealstrategien. Dette omtales nærmere under de ulike avsnittene under.

Klimahensyn:

Arealstrategiene nevner klimakrisen som del av *mulighets- og utfordringsbildet* (s. 7) og at «alle må bidra». Til tross for stort fokus på klimakrisen, nevner kommunen ikke at nedbygging av karbonrike arealer (spesielt myr, og noen typer skog) er store kilder til utslipp. Vern av myr og skog sammen med fortetting og gjenbruk av allerede nedbygde arealer er viktige virkemidler for å unngå klimagassutslipp. Dette er virkemidler som kommunen kan kontrollere gjennom arealdelen og som derfor bør løftes tydeligere frem.

Arealnøytralitet omtales i arealstrategiene (s. 3, 7, 17), men det er uklart hvilken posisjon dette har. Det omtales som et potensielt viktig verktøy for å nå natur- og klimamål, men er ikke nevnt direkte i arealstrategiene. Fylkeskommunedirektøren

mener at dersom arealnøytralitet skal være et verktøy for kommunen, bør kommunen definere det entydig som en del av strategiene. Dette omtales videre i planprogrammet som et mål under avsnitt for grønnstruktur.

Senterstruktur og utbyggingsstrategi:

Kommunen viser til klimahensyn og naturkrisen og nevner at man «står ved et veiskille som krever at man tar grep om utbyggingstrenden». Det er vanskelig å se hvilke grep kommunen tar med den foreslåtte senterstrukturen. Kommunen forlenger til dels 80/20% prinsippet som har vært gjeldende i eksisterende plan, samtidig som man utvider antall sentre innenfor 80% – kategorien (Landvik/Bergemoen). Fylkeskommunedirektøren forstår det slik at kommunen åpner opp for ytterligere areal som skal ta minst 80% av veksten. På dette punktet utfordrer Grimstad kommune gjeldende regionale plan for areal- og transport i arendalsregionen (ATP) hvor Landvik er definert som et 20%-sted, og ikke 80% som kommunen fremmer.

Kommunen nevner selv at de har vokst frem til å bli en kommune hvor boligbebyggelsen ligger spredt i mange store boligområder med «lite definerte sentre» (s. 15). Fylkeskommunedirektøren ser ikke hvordan foreslåtte arealstrategiene vil endre dette.

Fylkeskommunedirektøren mener at kommunen bør gjennomføre en analyse av hvordan veksten i forrige planperiode har utviklet seg. Det kan gi indikasjoner på hvor veksten har skjedd, før kommunen viderefører eksisterende og etablerer nytt lokalsenter. Fylkeskommunedirektøren anbefaler at man gir nivåinndelingen en overordnet funksjonsbeskrivelse, og viser til arealstrategiene til Kvinesdal, som er innarbeidet i kommuneplanens samfunnsdel, som et godt eksempel.

I dokumentet omtales også fortetting som en mulighet for videreutvikling av sentrene. Fylkeskommunedirektøren mener at kommunen kan være mer tydelig og lage en utbyggingsstrategi for kommunesenter og lokalsentrene, hvor for eksempel fortetting skal vurderes før utvidelse av boligområder kan aksepteres. Dette ligger også til grunn i ATP for arendalsregionen. Utbyggingsmønster for 20%-områdene Støle og Landvik bør også vurderes, og tas med i arealstrategien.

Arealstrategien nevner at man er positiv til nye områder med spredt boligbygging og fortetting i etablerte boligområder som ligger utenfor de definerte sentrene. Fylkeskommunedirektøren er usikker på om dette skal forstås som en utbyggingsstrategi i den forstanden at boliger enten skal komme som spredte boliger eller som fortetting, og at man ikke vil tillate nye boligfelt som utvidelser til eksisterende boligfelt.

Fylkeskommunedirektøren mener at kommunen også må ha søkelys på å tilrettelegge for veksten i små husholdninger og behovet for mindre boliger.

Næringsområder:

Økt utnyttelsen av næringsområder kan være et viktig verktøy for å nå klima- og naturmål. ABC-metoden, som er nevnt i dokumentet, og ligger til grunn i ATP for arendalsregionen, burde løftes frem som en eksplisitt strategi.

En del av beskrivelsen for næringsutvikling er uklare. Det gjelder for eksempel side 12 «ved å verne om naturgitte ressurser som dyrka mark [...] vil en [...] legge til rette for kunnskapsbaserte næring, i for av blant annet teknologiske nyvinninger i tilknytning til primærnæringen» (s. 16).

Det er ellers positivt at kommunen skriver at vern av arealer også kan sees på som næringsstrategi for landbruks- og besøksnæringen. Fylkeskommunedirektøren mener også at vern av det historiske sentrum og ulike viktige kulturmiljø kan nevnes som en del av strategien. Grimstad viser til at både sentrum og tettsteder har en lang og rik historie som har lagt grunnlag til egen turistnæring, og dette er kvaliteter kommunen bør ivareta videre.

Når det gjelder kartet til arealstrategien er næringsområdene ikke entydig avgrenset, i motsetning til f.eks. regionalt viktige jordbruksarealer. Det bør forklares bedre hvordan det store området rundt Grimstad sentrum ønskes utviklet, når en slik stor del av kommunens mest sentrale arealer vises som område for "næring". Det samme gjelder Fevik der kartet også er uklart angående hvordan Fevik skal utvikles når det gjelder næring. Fylkeskommunedirektøren anbefaler at dette omtales nærmere under temapunktene næringsutvikling.

Byggesaksbehandling – bruk av arealstrategier:

Arealstrategiene skal primært fungere som silingsverktøy i arbeidet med arealdelen (jf. s. 3), men de kan også være en veiledning i forbindelse med byggesaksbehandlingen, og ved behandling av reguleringsplaninitiativer som ikke er i tråd med kommuneplanen.

Som del av dette kan det være hensiktsmessig å få frem at kommunen vil prioritere bevaring og gjenbruk av eksisterende bygningsmasse. Dette vil også være i tråd med Riksantikvarens strategi og faglige anbefalinger for by og tettstedsutvikling, hvor man retter oppmerksomheten mot klimagevinsten ved å ta vare på eksisterende bebyggelse. Bygg- og anleggsbransjen står for hele 40% av verdens klimagassutslipp, og riving og nybygg står for hele 80% av disse utslippene. Skal klimamålene nås må man fremover legge enda større vekt på istandsetting, transformasjon og ombygging fremfor rivning og gjenoppbygging. Dette gjelder ikke bare de eldre, verneverdige bygningene, men også nyere bebyggelse.

Klimaveikart Agder inneholder prinsipper i tråd med dette. Veikartet nevner blant annet at de indirekte utslippene knyttet til energiforbruk og materialbruk i bygg er betydelige, og vektlegger videre den mulige klimagassgevinsten ved gjenbruk fremfor

nybygg og anbefaler valg av løsninger som i en livsløpsvurdering har lave klimagassutslipp (Klimaveikart Agder, avsnitt bygg, s. 13-164).

Planprogram til kommuneplanens arealdel

Fylkeskommunedirektøren mener at Grimstad kommune gjør flere gode prioriteringer i planprogrammet. Kommunen vil evaluere gjeldene kommuneplan, og analysere arealbruk og foreta en miljørevisjon av egne planer. Dette vil være i tråd med nye nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023-2027 forventning nr. 47: «Ved revidering av kommuneplanens arealdel, vurderer kommunen om tidligere godkjent arealbruk skal endres av hensyn til klima, naturmangfold, kulturmiljø, jordvern, reindrift, klimatilpasning, samfunnssikkerhet og et hensiktsmessig utbyggingsmønster.»

Summen av analyser som kommunen ønsker å gjennomføre i planprosessen, er stor og vil være tidkrevende. Fylkeskommunedirektøren anbefaler at kommunen lager en prioriteringsrekkefølge for hvilke analyser som er nødvendige for egne mål. Ved oppstart av planarbeidet, er det viktig at Grimstad er tydelig på hva arealbehovet er.

Arealregnskapet for kommunen viser at 182 dekar som er avsatt i planreserven er myr og dyrket mark (Agder fylkeskommunes kartløsning for arealregnskap). I de nye nasjonale forventninger viser forventning nr 48 at «Omdisponering og nedbygging av karbonrike arealer, inkludert myr, tidevannssump og andre typer våtmark og skog, unngås så langt som mulig, slik at arealenes evne til lagring og opptak av karbon opprettholdes». I planprogrammet forklarer kommunen at de ønsker å styrke jordvernet og unngå at dyrket mark blir bygget ned. I den forbindelse har kommunen satt søkelys på å redusere klimagassutslipp og har siden 2012, gjennom egen plan for klima, miljø og energi, gjennomført klimaregnskap. Fylkeskommunedirektøren mener dette er positivt. og mener at kommunen også bør ta inn myr/våtmarksområder. Det er også bra at kommunen ønsker å benytte arealregnskap og jobbe mot målet om arealnøytralitet.

Mobilitetsrapporten som viser reisemønster ut og inn av kommunen er et viktig kunnskapsgrunnlag for videre arbeid og det er positivt at kommunen har innlemmet dette i planprogrammet.

Senterstruktur og næring:

Generelt støtter fylkeskommunedirektøren Grimstad sine ambisjoner om å utvikle de definerte sentrene i kommunen. Det fremstår imidlertid uklart hvordan kommunen ønsker å avgrense og utvikle det som de nå kaller for "lokalsenter Landvik/Bergemoen". Her vil det være viktig å unngå byspredning. Agder fylkeskommune har hatt et dialogmøte med kommunen om dette området 17. mars i år. Videre dialog er ønsket med tanke på videre prosess knyttet til regional plan for

senterstruktur og handel i Agder. Agder fylkeskommune kommer til å ta initiativ til et slikt møte tidlig i høst.

Fylkeskommunedirektøren forventer at framtidig etablering av handel og besøksintensiv tjenesteyting skjer i de de definerte sentrene i senterstrukturen og ikke i næringsområder. Dette bør tydeliggjøres når kommunen skriver om næringsområder. Det er også bra at kommunen ønsker å jobbe etter "rett næring på rett sted" prinsippet. Med tanke på dette prinsippet er det viktig å skille mellom "næring" og "forretning".

Kommunens prioritering om en systematisk kartlegging av dagens næringsområder, reguleringsplaner, arealer avsatt i kommuneplanen med tanke på type næringsvirksomhet og utnyttelse er en viktig oppgave. Dette kan bidra til å unngå å ta i bruk unødvendig mye nytt ubebyggt areal og unngå eventuelle konflikter slik som mot jordbruksarealer. Fylkeskommunedirektøren har forståelse at kommunen ønsker å ha ferdigregulerte næringsarealer for fremtidige interessenter, og oppfordrer til å følge nasjonale forventninger nr. 49 som viser til «Fortetting og transformasjon av bolig- og næringsområder vurderes før nye, større utbyggingsområder settes av og tas i bruk». I klima- og naturperspektivet som Grimstad viser til, er dette høyst nødvendig for å unngå ytterligere klimagassutslipp og nedbygging av natur. Endringene kommunen kan gjøre på dette område, vil ha positivt effekt.

Friluftsliv:

Det mest grunnleggende for å sikre utøvelse av friluftsliv er egnede arealer. Fylkeskommunedirektøren vil særlig fremheve viktigheten av arealer i nærmiljøet og ved sjø og vassdrag. En viktig del av kunnskapsgrunnlaget for areal for friluftsliv er kommunens kartlegging og verdsetting av friluftslivsområder etter Miljødirektoratets veileder M98-2013. Det forventes at kommunen bruker dette kartgrunnlaget aktivt for å identifisere mulige arealkonflikter med hensyn til friluftslivsinteresser.

Grimstad flere statlig sikrede friluftslivsområder innenfor kommunegrensene. I plansaker er det fylkeskommunens oppgave å ivareta statens interesser som grunneier eller rettighetshaver i slike områder. Utgangspunktet for all forvaltning av statlig sikrede friluftslivsområder er at de er sikret for allmennhetens friluftslivsutøvelse gjennom formålet grønnstruktur eller lignende.

Tilgang til vassdrag og kystsonen er spesielt attraktivt for allmennheten, og kommunen samarbeider for tiden med Friluftsrådet Sør om realisering av kyststien. Det er positivt at kommunen i planarbeidet skal vurdere tilgjengelighet til strandsonen, arealbruk og kyststi. Prosjektet Friluftslivets Ferdselsårer (miljødirektoratets veileder M-1292), som kommunen samarbeider med Friluftsrådet Sør om, kan være en viktig del av kunnskapsgrunnlaget for videre arbeid.

Fylkeskommunedirektøren oppfordrer også kommunen til å ta en gjennomgang av kartlagte og verdsatte friluftslivsområder (miljødirektoratets veileder M98-2013) siden det er flere år siden mange av områdene ble registrert.

Fylkeskommunedirektøren gjør oppmerksom på at Regional plan for idrett, friluftsliv, fysisk aktivitet – lokale og regionale kulturarenaer Aust-Agder 2018-2021 ("Aktive austegder II") gjelder inntil ny plan er vedtatt.

Kulturminner og kulturmiljø:

Grimstad sentrum er av Riksantikvaren definert som kulturmiljø av nasjonal interesse (NB!). Kulturmiljøet er av nasjonal interesse blant annet på grunn av byens arkitekturhistorie og næringshistoriske rolle som sjøfartsby i seilskutetiden. I tillegg har Grimstad utover dette høy næringshistorisk interesse som handelssted i et rikt jordbruksdistrikt.

Fylkeskommunedirektøren mener det er positivt at kommunen nevner kulturhistoriske stedsanalyser i utredningssammenheng. Fylkeskommunedirektøren mener at planprogrammet i større grad burde vektlegge de store kulturhistoriske verdiene som befinner seg innenfor kommunegrensen. Kulturminner og kulturmiljøer i kommunen har stor betydning med hensyn til både stedsutvikling, det lokale næringslivet, grønnsstruktur sammen med natur- og landbruksverdier.

Kulturmiljøene er en viktig ressurs i samfunnsutviklingen og bidrar til å skape de miljøene hvor vi ønsker å bo, besøke og arbeide. Nyere forskning fremhever tydelig viktigheten og verdiene av å bo og besøke byer og tettsteder med høy tetthet av kulturminner.

Turisme er en viktig faktor for næringsutviklingen i Grimstad. Dette er viktig for utviklingen av Grimstad, ikke bare sentrumsområdet, men også de mindre kulturmiljøene og hensynssonene innenfor kommunens grenser. Det bør i større grad vektlegges bevaring av eksisterende bebyggelse og anlegg for å ivareta de verdiene som gjør Grimstad til en attraktiv bo- og besøkskommune. Omgivelsene har stor betydning for opplevelsen av identitet og tilhørighet, og kulturmiljøer kan være bidra til å skape inkluderende miljøer og gode møtepunkter.

Riksantikvarens strategi og faglige anbefalinger for by- og stedsutvikling og nye retningslinjer for NB!-områdene bør legges til grunn i videre arbeidet med arealstrategien og planprogrammet.

Automatisk fredede kirker:

Fylkeskommunen har ansvar for å gi kulturmiljøforvaltningens samlede uttalelse til planen. Merknader fra Riksantikvaren om middelalderkirker er derfor innarbeidet i denne uttalelsen.

I planprogrammet skal kulturmiljø være et utredningsteama, og temaet er kun summarisk berørt med følgende tekst: «Vurdere utarbeidelse av kulturhistoriske stedsanalyser».

Grimstad kommune har fire kirker, hvorav én kirke er automatisk fredet. For alle tiltak som skal konsekvensutredes, og som kan ha en direkte eller indirekte innvirkning på kirkene, må forholdet til kirkene være et tema i konsekvensutredningen. Alle kirkene er kulturminner som skal ha høy eller svært høy verdi i konsekvensutredningen. Det er viktig at det tas hensyn til kirkenes rolle og plassering i landskapet når det gjøres vurderinger av påvirkning og konsekvens i konsekvensutredningen.

Regionplan Agder 2030

Arealstrategien og planprogrammet berører flere områder i Regionplan Agder 2030:

- All utbygging skjer etter prinsippene om samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging.
- Vitalisere nærings-, tjeneste- og handelsaktivitet i sentrum tilpasset fremtidens arbeidsmarked, tjenestebehov og handelsmønstre.
- Utvikle steder med funksjonsblanding av boliger, arbeidsplasser og tjenestetilbud som er universelt utformet.
- Øke kompetansen om fortetting, gjenbruk av utbygde arealer, og stedsutvikling som bygger på kvaliteter, lokale fortrinn og utviklingsmuligheter.
- Gjennomføre områdeløft og nærmiljøutvikling på steder med levekårsutfordringer
- Ivareta landskap, naturmangfold, friluftsområder, landbruksområder, strandsonen og kulturmiljø for fremtidige generasjoner gjennom utvikling, bruk og vern.

Barn og unges interesser dekkes i arealstrategiene for blant annet senterstruktur og grønnstruktur som er viktige elementer i barn og unges oppvekstmiljøer.

Konklusjon

Grimstad kommune har lagt mye arbeid ned i forslag til arealstrategien og planprogram for kommuneplanens arealdel. Fylkeskommunedirektøren er positiv at kommunen prioriterer en evaluering av gjeldende kommuneplan og en miljørevisjon. Arealstrategien og planprogrammet kan på enkelte punkter utdypes ytterligere.

Kristiansand, 23.08.2023

Tine Sundtoft
fylkeskommunedirektør

Kenneth Andresen
fylkesdirektør Analyse og plan

7.september 2023