Saksframlegg

Arkivsak-dok. 19/1443-58
Saksbehandler Ola Skei Bekken

Utvalg	Møtedato
Teknisk utvalg 2023 - 2027	20.10.2026
Plan- og miljøutvalget 2023 - 2027	22.10.2026
Kommunestyret 2023 - 2027	29.10.2026

Campus park - prinsippavgjørelse for videre arbeid

Kommunedirektørens forslag til vedtak

1. Kommunestyret tar kommunedirektørens redegjørelse om avklaringene med Statsforvalteren i Agder til orientering.
2. Kommunestyret tar til etterretning at handlingsrommet for å etablere Campus Park gjennom inngrep i Tønnevoldsjordet er svært begrenset og vedtar at arbeidet med detaljregulering for campus park avsluttes.
3. Kommunen vil ikke pr. nå prioritere kommunale ressurser til å utarbeide en ny reguleringsplan for Campus Park eller til å fremme en kommunalt initiert revisjon av områdeplanen for campusområdet nå. Kommunedirektøren kommer eventuelt tilbake med egen sak dersom dette vurderes som aktuelt på et senere tidspunkt.
4. Private grunneiere og utviklingsaktører kan, dersom de ønsker å videreutvikle områdene innenfor områdeplanen, ta initiativ til revisjon av områdeplanen. En slik revisjon må bygge på oppdaterte nasjonale og regionale føringer, legge bevaring av Tønnevoldsjordet som landbruksareal til grunn som hovedprinsipp og gjennomføre reelle alternativvurderinger for grønnstruktur, uteoppholdsarealer, boligkvalitet og øvrige arealformål.
5. Eventuelle private planinitiativ skal behandles etter ordinære regler. Ved oppstart må det avklares hvordan planarbeidet skal organiseres, hvilke utredninger som er nødvendige, og hvordan kostnadene ved revisjon av områdeplanen skal dekkes. Dersom et privat planinitiativ forutsetter at kommunen skal overta planarbeid, finansiere utredninger eller påta seg andre vesentlige økonomiske eller administrative forpliktelser, skal dette legges frem som egen sak for politisk behandling.

Vedlegg

Referat fra møte med Statsforvalteren om Campus Park - 26.06.2026 revidert med inns 2187631_1_1

Kommuneplanen

Saken er relevant for kommuneplanens mål og strategier knyttet til arealbruk, jordvern, bærekraftig by- og stedsutvikling, boligbygging, grønnstruktur, folkehelse og utviklingen av campusområdet. Campusområdet er et sentralt utviklingsområde i kommunen, og områdeplanen legger til rette for

en omfattende utvikling av boliger, utdanningsformål og tilhørende byfunksjoner.

Campus Park har i områdeplanen vært forutsatt som et samlende grønt-, rekreasjons- og utomhusareal for campus og de planlagte boligområdene. Samtidig består det aktuelle arealet i hovedsak av et stort, sammenhengende og fulldyrket jordbruksareal med høy jordbruksfaglig verdi. Det foreligger derfor en grunnleggende motsetning mellom forutsetningene i den vedtatte områdeplanen og de nasjonale og regionale jordverninteressene som gjelder for området.

Etter møtet med Statsforvalteren vurderer kommunedirektøren at denne motsetningen vanskelig kan løses gjennom justeringer av det tidligere planforslaget for Campus Park. Dersom utviklingen i områdeplanen skal videreføres, vil det trolig være nødvendig å vurdere planens samlede grep på nytt. Dette gjelder særlig forholdet mellom utbyggingsvolum, uteoppholdsarealer, grønnstruktur, jordvern, naturhensyn og gjennomførbarhet. Statsforvalteren anbefalte nettopp en mer helhetlig vurdering av områdeplanen.

Sammendrag
Saken følger opp kommunestyrets tidligere vedtak om å avklare handlingsrommet for videre arbeid med Campus Park. Møtet med Statsforvalteren viser at handlingsrommet for inngrep i Tønnevoldsjordet er vesentlig mer begrenset enn tidligere antatt, og at utfordringene vanskelig kan løses gjennom justeringer av parkforslaget. Statsforvalteren anbefaler en helhetlig vurdering av områdeplanen, der utbyggingsomfang, grønnstruktur, uteoppholdsarealer, jordvern og gjennomførbarhet ses i sammenheng. Kommunedirektøren anbefaler derfor at kommunen avslutter sitt eget arbeid med Campus Park og overlater til utbyggingsaktører å ta initiativ til og finansiere en eventuell revisjon av områdeplanen. Alternativene er at kommunen gjennomfører revisjonen i egen regi, eller arbeider videre med innsigelsen og om nødvendig lar saken avgjøres av departementet.

Fakta og oppsummering
Campus Park inngår i vedtatt områdeplan og er regulert til park med hensynssone for bevaring av kulturmiljø. Områdeplanen legger til rette for om lag 700 boliger. Parken skal dekke behov for grønnstruktur, rekreasjon og utomhusarealer, og den er tillagt en funksjon i områdets blågrønne overvannshåndtering.

Parken er planlagt på Tønnevoldsjordet, et stort og sammenhengende fulldyrket areal med høy jordbruksverdi og gode dyrkingsforhold. Statsforvalteren har fremhevet at arealer av denne størrelsen og kvaliteten er uvanlige i Agder, også med en så sentral beliggenhet.
Statsforvalteren fremmet innsigelse til planforslaget på grunn av inngrep i dyrka mark. Det ble tidligere antatt at innsigelsen kunne løses ved å bevare størsteparten av jordet og begrense parktiltak til randsoner og mindre arealer. Kommunestyret ba derfor om en nærmere avklaring av handlingsrommet.

I møtet 26. juni 2026 viste Statsforvalteren til skjerpede nasjonale jordvernføringer. De tidligere skissene ble ikke vurdert som tilstrekkelige, og Statsforvalteren opplyste at en ny sak etter dagens føringer ville møtt innsigelse til hele arealet. Dyrka jord skal som hovedregel bevares der den ligger. Jordflytting kan bare vurderes når omdisponering ikke kan unngås, samfunnsnytten er tungtveiende og relevante alternativer er utredet.

En matjordplan eller jordflytting gir derfor ikke i seg selv grunnlag for omdisponering. Slike tiltak

kan bare være avbøtende, og jordflytting anses ikke som fullgod kompensasjon. Dersom omdisponering senere blir aktuelt, må matjordplanen følge reguleringsplanen, høres og vedtas samtidig. Eventuelle nødvendige nydyrkingsvedtak bør foreligge før planen vedtas.

Statsforvalteren krever reelle vurderinger av om grønnstruktur, uteoppholdsarealer, boligkvalitet, overvann og andre funksjoner kan løses uten inngrep i jordet. Dette kan kreve lavere utnyttelse eller andre grep i byggeområdene. Eldre planer må dessuten vurderes i lys av nyere nasjonale føringer, og Statsforvalteren har varslet at parkformålet kan bli møtt med innsigelse i kommuneplanprosessen.

Møtet utelukket ikke all aktivitet i området. Parsellhager kan være aktuelt på landbruksarealene vest for åkerholmene, og begrenset tilrettelegging kan vurderes på selve åkerholmene. Det ble ikke gitt forhåndsaksept for konkrete tiltak eller avgrensninger. Statsforvalterens hovedråd er derfor en samlet vurdering av jordvern, boligkvalitet, grønnstruktur, overvann, campusutvikling, naturhensyn og gjennomførbarhet i områdeplanen.

Økonomiske og administrative konsekvenser
Hovedinnstillingen avslutter kommunens pågående arbeid med Campus Park og innebærer at kommunen ikke nå tar initiativ til en kommunalt finansiert revisjon av områdeplanen. Dette begrenser kommunens direkte økonomiske og administrative belastning sammenlignet med alternativene.

Kommunen vil fortsatt bruke ressurser som planmyndighet dersom private fremmer et planinitiativ, blant annet til oppstart, avklaringer, planprogram, medvirkning, høring og ordinær behandling. Forslagsstilleren må som utgangspunkt utarbeide planen og bekoste nødvendige utredninger. En revisjon vil kunne kreve omfattende vurderinger av blant annet jordvern, grønnstruktur, uteoppholdsarealer, naturmangfold, mobilitet, overvann, boligkvalitet, samfunnsnytte, alternativer og gjennomførbarhet.

Hovedinnstillingen gir mindre kommunal kontroll over tidspunkt og fremdrift, men kommunen beholder styring gjennom rollen som planmyndighet og politiske vedtak. Et nytt universitetssykehjem eller behov for bedre overvannsløsning kan senere gi kommunen en sterkere interesse i å revidere planen. Kommunedirektøren vil i så fall komme tilbake med en egen sak om en samlet løsning

Vurderinger:
Betydning for campus- og boligområdet
Campus Park er en sentral forutsetning i områdeplanen som grønnstruktur og utomhus- og rekreasjonsareal. Dersom Tønnevoldsjordet i hovedsak skal bevares, kan utviklingen ikke uten videre gjennomføres med samme utnyttelse og fordeling av grønt- og uteoppholdsarealer som forutsatt.

En ny planprosess må vurdere om disse funksjonene kan løses innenfor byggeområdene, om boligvolumet må reduseres, og om andre arealer kan inngå i grønnstrukturen. Overvann må også løses forsvarlig. Tønnevollsbekken og Groosebekken har begrenset kapasitet, og ny utbygging må derfor håndtere overvann på egen grunn eller gjennom blågrønn infrastruktur. Campusområdets kvalitet og attraktivitet er fortsatt viktige samfunnshensyn, men må ivaretas uten at nedbygging av jordet legges til grunn som hovedgrep.

Idrett

Det ligger en friidrettshall i tilknytning til området, og det har tidligere vært vurdert om deler av Tønnevoldsjordet kan benyttes til utendørs idrettsformål, herunder friidrettsbane. Det ble i den tidligere saken vist til at slike anlegg kunne bidra til studentidrett, arrangementer og flerbruk.

Et utendørs friidrettsanlegg vil samtidig beslaglegge et betydelig areal. Kommunen la i møtet med Statsforvalteren til grunn at større anlegg på dyrka mark vil være svært krevende å få aksept for innenfor dagens jordvernpolitikk. Dette samsvarer med Statsforvalterens vurdering av at park- og rekreasjonsformål alene normalt ikke vil være tilstrekkelig til å overstyre jordvernhensynet.

Ut fra dagens kunnskapsgrunnlag mener kommunedirektøren at et større idrettsanlegg på Tønnevoldsjordet ikke bør legges til grunn for kommunens videre planlegging. Dersom behovet for utendørs idrettsanlegg skal vurderes videre, bør det inngå i en bredere alternativanalyse der også plasseringer utenfor dyrka mark undersøkes.

Jordvernhensyn

Avklaringene med Statsforvalteren innebærer en vesentlig endring i vurderingsgrunnlaget sammenlignet med den tidligere saken. Tidligere ble det vurdert som mulig at et redusert parkforslag kunne få aksept dersom en klar overvekt av jordet ble bevart. Statsforvalteren har nå gitt uttrykk for at de tidligere skissene ikke vil være tilstrekkelige for å løse innsigelsen, og at det etter dagens føringer ville blitt fremmet innsigelse til hele arealet.

Tønnevoldsjordet har særlig høy verdi fordi det er stort, sammenhengende, fulldyrket og har gode dyrkingsforhold. Arealets sentrale beliggenhet reduserer ikke jordvernverdien. Statsforvalteren fremhevet tvert imot at et så stort sammenhengende jordbruksareal er uvanlig i et sentralt og bebygd område i Agder.

Kommunedirektøren legger etter dette til grunn at bevaring av Tønnevoldsjordet som landbruksareal må være hovedpremisset for videre planlegging. Det kan ikke utelukkes at helt begrensede tiltak kan vurderes, særlig på eller ved åkerholmene, men møtet med Statsforvalteren ga ingen forhåndsaksept for konkrete tiltak.

Dersom det fremmes et nytt planforslag, må det dokumenteres at relevante alternativer er reelt vurdert, at eventuell samfunnsnytte er tilstrekkelig konkretisert, og at inngrep i dyrka mark er unngått eller redusert til det strengt nødvendige. Dette er mer omfattende krav enn en ren justering av tidligere parkillustrasjoner.

Omdisponering av matjord

I den tidligere saken ble det vist til at omdisponering kunne vurderes gjennom en matjordplan med kartlegging av jordmengder, kvalitet og aktuelle mottaksarealer. Det ble også vist til private aktørers interesse for å bidra med bruk av jorda til jordforbedring eller nydyrking.

Møtet med Statsforvalteren avklarte at en matjordplan ikke kan benyttes som selvstendig begrunnelse for å akseptere omdisponering. Tiltakshierarkiet innebærer at nedbygging først skal søkes unngått. Jordflytting kan først vurderes når omdisponering ikke kan unngås, og når tilstrekkelig samfunnsnytte og reelle alternativvurderinger er dokumentert.

Statsforvalteren presiserte også at jordflytting ikke er fullgod kompensasjon. Mottaksarealer kan ha

egne miljøkonflikter, og bruk av dyrkbar jord til nydyrking innebærer at det samlede arealet av dyrka og dyrkbar jord reduseres. Det må derfor vurderes konkret om jordflytting faktisk gir en tilstrekkelig jordbruksfaglig gevinst.

Dersom omdisponering likevel skulle bli aktuelt i en fremtidig plan, må matjordplanen følge reguleringsplanen, sendes på høring og vedtas samtidig. Dersom nydyrking inngår i løsningen, bør nødvendige nydyrkingsvedtak foreligge før reguleringsplanen vedtas.

Kommunedirektøren vurderer etter dette at matjordplan og jordflytting ikke gir et eget handlingsrom for gjennomføring av Campus Park. Slike virkemidler kan bare være avbøtende tiltak etter at behovet for omdisponering eventuelt er dokumentert gjennom en bredere planprosess.

Bygge på matjord

Det har tidligere vært vurdert om parkmessige tiltak kan etableres oppå eksisterende matjord på en måte som i teorien kan tilbakeføres senere. Den tidligere saken viste til at matjord kan bli skadet gjennom innelukking, komprimering og bebyggelse, og at den ikke uten videre vil kunne tas tilbake i ordinær produksjon.

Avklaringene med Statsforvalteren gir ikke grunnlag for å betrakte midlertidige eller reversible parktiltak som en løsning på jordvernkonflikten. Hovedprinsippet er at nedbygging og fysisk forringelse av dyrka mark skal unngås.

Kommunedirektøren anbefaler derfor at arbeid med løsninger basert på bygging oppå matjorda ikke videreføres som et hovedspor.

Realistiske muligheter

Statsforvalteren var ikke absolutt avvisende til enhver form for aktivitet eller tilrettelegging i området. Det ble vist til at parsellhager kan være en mulig bruk av landbruksarealene vest for åkerholmene, og at visse tiltak kan vurderes på selve åkerholmene. Det ble samtidig presisert at andre inngrep måtte avgrenses til åkerholmene.

Dette handlingsrommet er vesentlig smalere enn konseptene som tidligere har vært vurdert. Det gir ikke grunnlag for å anta at det kan etableres en park med den størrelsen og funksjonen som områdeplanen opprinnelig la til grunn.

En realistisk videre utvikling må derfor ta utgangspunkt i at hoveddelen av Tønnevoldsjordet videreføres som landbruksareal. Eventuelle parsellhager og tiltak ved åkerholmene kan inngå som supplerende kvaliteter, men vil neppe alene dekke behovet for grønnstruktur og uteoppholdsarealer som følger av den planlagte utbyggingen.

Kommunedirektøren vurderer derfor at den mest realistiske planfaglige tilnærmingen er en helhetlig revisjon av områdeplanen. En slik revisjon må vurdere utbyggingsomfang, grønnstruktur, uteoppholdsarealer og øvrige formål på nytt. Spørsmålet i denne saken er først og fremst om kommunen selv skal prioritere ressurser til en slik revisjon nå, eller om initiativet og kostnadene bør ligge hos de aktørene som har utviklingsinteresser i området.

Fremdrift

Etter hovedinnstillingen avsluttes kommunens særskilte arbeid med Campus Park. Kommunen

starter ikke nå en egen revisjon av områdeplanen og viderefører ikke innsigelsesarbeidet. Private kan fremme planinitiativ, men planavgrensning, alternativer, jordvern, utredningsbehov, organisering og finansiering må avklares tidlig.

Kommunen har vært i dialog med private aktører, og det er ikke påregnelig med et privat revisjonsinitiativ med det første. Dersom blant annet et universitetssykehjem eller en nødvendig overvannsløsning endrer forutsetningene, kan kommunen ta opp spørsmålet om samarbeid på nytt. Et fremtidig planarbeid må bygge på bevaring av jordet og reelle alternativer for grønnstruktur, uteoppholdsarealer, overvann og boligkvalitet.

Alternative løsninger

Alternativ 1: Omarbeide områdeplanen i kommunal regi

Alternativet innebærer at Grimstad kommune tar ansvar for en helhetlig revisjon av områdeplanen. Planarbeidet må bygge på bevaring av Tønnevoldsjordet som hovedprinsipp og avklare hvordan grønnstruktur, uteoppholdsarealer, boligkvalitet, campusutvikling og øvrige behov kan ivaretas på en annen måte.

Dette alternativet gir kommunen størst kontroll over planens innhold, organisering og fremdrift. Kommunen kan sikre at helhetlige samfunnshensyn blir vurdert, og at planarbeidet ikke i for stor grad styres av enkeltaktørers utbyggingsinteresser.

Alternativet vil samtidig legge et betydelig ansvar på kommunen for å utrede og planlegge utviklingen av arealer der viktige deler av gjennomføringsinteressen ligger hos private grunneiere og utviklere. Ressursbruken må konkurrere med andre kommunale planoppgaver.

Fordeler:

Kommunen beholder styring med helheten i et strategisk viktig utviklingsområde.
Jordvern, boligkvalitet, grønnstruktur, overvann, campusutvikling, naturhensyn og gjennomføring kan vurderes samlet.
Kommunen kan samordne offentlige og private interesser.
Planen kan oppdateres i tråd med dagens faktiske situasjon og nasjonale føringer.
Kommunen får større kontroll med fremdrift og medvirkning.

Ulemper:

Planarbeidet vil kreve betydelige økonomiske og administrative ressurser.
Det må påregnes behov for prosjektledelse, planfaglig kapasitet og eksterne utredninger.
Kommunen påtar seg kostnader for en planprosess som i stor grad berører private utviklingsinteresser.
Planarbeidet kan medføre behov for redusert utbyggingsvolum eller andre endringer som påvirker private forventninger og interesser.
Revisjonen kan bli omfattende og komplisert som følge av motstridende arealinteresser.
Det er ikke beregnet eller avsatt midler til arbeidet.

Kommunedirektøren vurderer at alternativet er planfaglig forsvarlig, men at det ikke bør velges uten at kommunestyret samtidig er innstilt på å prioritere betydelige ressurser. Dersom alternativet vedtas, bør kommunedirektøren komme tilbake med en egen sak om organisering, kostnader og finansiering før oppstart.

Dersom kommunestyret velger alternativ 1, må det først utarbeides et nærmere beslutningsgrunnlag om planprogram, prosjektorganisering, kapasitet, kostnader og finansiering. En kommunal revisjon bør ikke igangsettes før dette er politisk behandlet.

Alternativ 2: Videreføre arbeidet med innsigelsen

Alternativet innebærer at kommunen fortsatt arbeider for å få gjennomført et parkprosjekt på deler av Tønnevoldsjordet. Kommunen må utarbeide et oppdatert forslag med vesentlig mindre inngrep enn tidligere, dokumentere samfunnsnytten og gjennomføre reelle alternativvurderinger.

Formålet vil være å komme frem til en løsning som Statsforvalteren kan akseptere. Dersom dette ikke lykkes gjennom dialog og eventuell mekling, kan innsigelsen i ytterste konsekvens oversendes til departementet for avgjørelse.

Alternativet viderefører ambisjonen om Campus Park og gir mulighet for en overordnet avklaring av konflikten mellom jordvern og campusutvikling. Det må samtidig understrekes at Statsforvalterens tilbakemeldinger gir begrenset grunnlag for å forvente at tidligere konsepter kan godtas.

Fordeler:

Kommunen opprettholder ambisjonen om en samlet park- og grøntstruktur for campusområdet.
Betydningen av Campus Park for boligområdene og campusutviklingen kan prøves gjennom en formell innsigelsesprosess.
Kommunen kan få en endelig statlig avklaring dersom saken sendes til departementet.
En løsning kan, dersom kommunen når frem, bidra til å opprettholde flere av forutsetningene i gjeldende områdeplan.

Ulemper:

Statsforvalteren har gitt uttrykk for at tidligere skisser ikke er tilstrekkelige, og at det etter dagens føringer kunne blitt fremmet innsigelse til hele arealet.
Park- og rekreasjonsformål alene fremstår ikke som tilstrekkelig tung samfunnsinteresse til å overstyre jordvernet.
Alternativet vil kreve omfattende utredninger og betydelig kommunal ressursbruk.
Det er høy risiko for at kommunen ikke får medhold.
En langvarig konflikt kan forsinke nødvendige avklaringer for de øvrige delene av campusområdet.
Selv om kommunen får adgang til begrensede inngrep, kan løsningen være for liten til å fylle funksjonen Campus Park har i områdeplanen.
En behandling i departementet gir ikke kommunen sikkerhet for utfallet.
Det er ikke beregnet eller avsatt midler til arbeidet.

Kommunedirektøren anbefaler ikke dette alternativet. Statsforvalterens avklaringer tilsier at sannsynligheten for å få gjennomført Campus Park i tidligere forutsatt omfang er liten. Fortsatt arbeid vil kunne kreve betydelige ressurser uten at kommunen oppnår en løsning som ivaretar områdeplanens behov.

Dersom kommunestyret velger alternativ 2, må kommunen først utarbeide et oppdatert plan- og utredningsgrunnlag og videreføre dialogen med Statsforvalteren. En eventuell oversendelse til

departementet vil først kunne skje etter at ordinære prosessuelle muligheter for å løse innsigelsen er gjennomført.

Konklusjon
Avklaringene med Statsforvalteren viser at handlingsrommet for å gjennomføre Campus Park på Tønnevoldsjordet er vesentlig mer begrenset enn tidligere antatt. Jordvernføringene er skjerpet, og utfordringene kan vanskelig løses gjennom mindre justeringer av det tidligere parkforslaget. En videre utvikling av området krever derfor en helhetlig revisjon av områdeplanen, der jordvern, utbyggingsomfang, grønnstruktur, overvannshåndtering, uteoppholdsarealer og boligkvalitet vurderes samlet.

Kommunedirektøren anbefaler at kommunen avslutter sitt arbeid med Campus Park og overlater til utviklingsaktører å ta initiativ til og finansiere en eventuell revisjon av områdeplanen. Kommunen vil fortsatt ivareta sin rolle som planmyndighet.

Alternativene er at kommunen gjennomfører revisjonen i egen regi, noe som vil kreve betydelige økonomiske og administrative ressurser, eller arbeider videre med innsigelsen og om nødvendig lar saken avgjøres av departementet. Sistnevnte alternativ vurderes å innebære høy ressursbruk og prosessrisiko, med begrenset sannsynlighet for at Campus Park kan gjennomføres i tidligere forutsatt omfang.