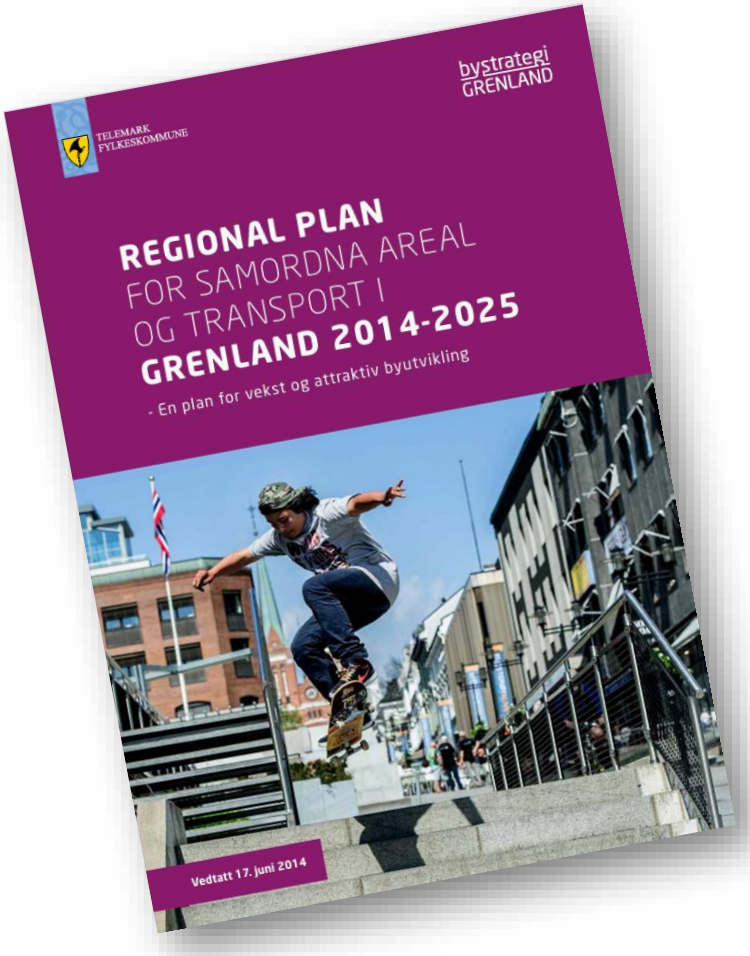
| | |
|---|---|
| Oppdragsgiver: | Telemark fylkeskommune |
| Oppdragsnavn: | Regional plan for arealbruk og mobilitet i Grenland |
| Oppdragsnummer: | 651816-01 |
| Utarbeidet av: | Mette Gundersen |
| Oppdragsleder: | Mette Gundersen |
| Dato: | 15.09.2026 |
| Tilgjengelighet: | Åpent |

# Spørreundersøkelse om gjeldende ATP Grenland 2014-2025

## Dokument 3 – Kunnskapsgrunnlag for regional plan for arealbruk og mobilitet i Grenland



1. Bakgrunn ..... 3
2. Spørreundersøkelse gjeldende plan ..... 3
2.1. Om spørreundersøkelsen ..... 3
2.2. Tidligere intervjuer ..... 4
3. Resultater fra spørreundersøkelsen ..... 5
3.1. Planen som styringsverktøy ..... 5
3.2. Senterstruktur ..... 6
3.3. Næringsarealer ..... 9
3.4. Strategier for sentrum og handel ..... 10
4. Resultater fra intervjuer ..... 13
4.1. Bruk og forbedring av ATP Grenland ..... 13
5. Oppsummering ..... 14

Versjonslogg:

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 02 | 15.09.26 | Justert etter tilbakemelding | MG | MØL |
| 01 | 16.06.26 | Nytt dokument | MG | MØL |
| **VER.** | **DATO** | **BESKRIVELSE** | **AV** | **KS** |

# 1. Bakgrunn

Bystrategi Grenland har siden 2008 vært et forpliktende samarbeid mellom kommunene, fylkeskommunen og staten om samordnet utvikling av areal, transport og klima. Regional plan for samordnet areal og transport i Grenland 2014–2025 (ATP Grenland) har vært et sentralt virkemiddel i dette arbeidet, og er nå under revisjon for kommunene Skien, Porsgrunn og Siljan.

I Nasjonal transportplan 2025–2036 er Grenland utpekt som ett av ni prioriterte byområder for inngåelse av byvekstavtale. Avtalene skal bidra til bedre samordning av areal- og transportpolitikken og til å nå nullvekstmålet for personbiltrafikk. Den nye regionale planen vil være et sentralt grunnlag for både forhandling og oppfølging av en slik avtale, og samtidig fungere som et verktøy for gjennomføring av Bystrategi Grenland 2024–2035 og Bypakke Grenland fase 2.

I planprogrammet er det pekt på behov for oppdatert kunnskap og nye faglige vurderinger som grunnlag for planarbeidet. Som del av dette kunnskapsgrunnlaget er det utført spørreundersøkelse og intervjuer for å kartlegge bruk av gjeldende ATP Grenland.

# 2. Spørreundersøkelse gjeldende plan

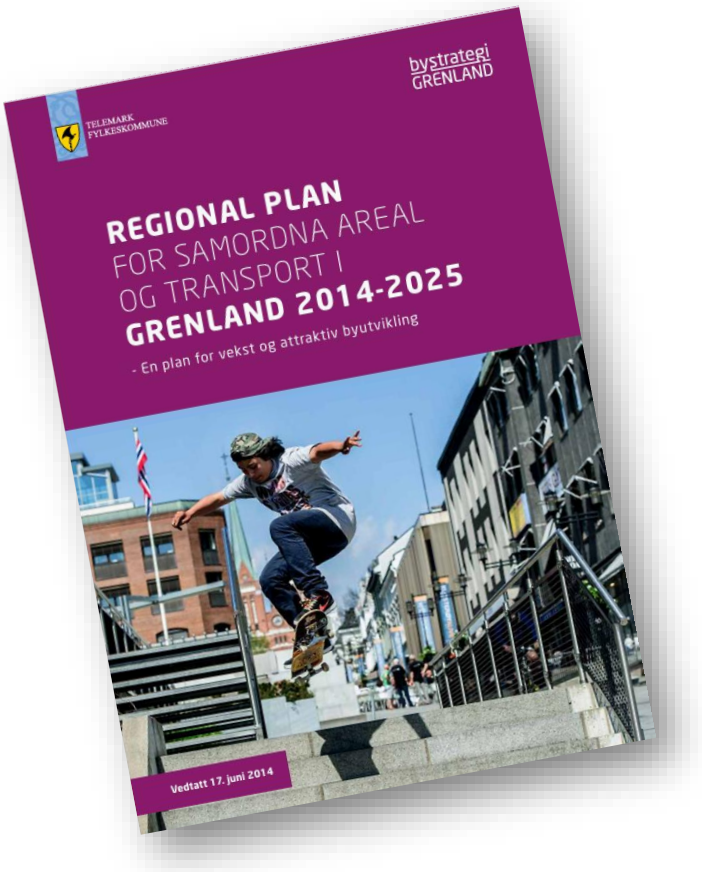
## 2.1. Om spørreundersøkelsen

For å få et inntrykk av hvordan ATP Grenland har virket er det gjennomført en spørreundersøkelse ved bruk av verktøyet Questback. Spørreundersøkelsen ble sendt til samarbeidspartnerne i Bystrategi Grenland: Skien, Porsgrunn og Siljan kommuner, Telemark fylkeskommune, Statsforvalteren i Vestfold og Telemark, Jernbanedirektoratet og Statens vegvesen. Undersøkelsen var anonym og ble sendt både til politisk ledelse og de ledere og medarbeidere i administrasjonen som er mest involvert i plantemaene, til sammen 40 personer. Undersøkelsen ble gjennomført i november og desember i 2025. Svarprosenten var på 70 %.

## 2.2. Tidligere intervjuer

Telemark fylkeskommune ved samfunn og plan har tidligere gjennomført en egen intervjurunde. Det er gjennomført intervjuer med planleggere og plansjefer i de fire kommunene Skien, Porsgrunn, Siljan og Bamble. Noen intervjuer er gjennomført individuelt og andre som gruppeintervjuer. Totalt er 12 ansatte intervjuet. Oppsummeringen av intervjuene er anonymisert.

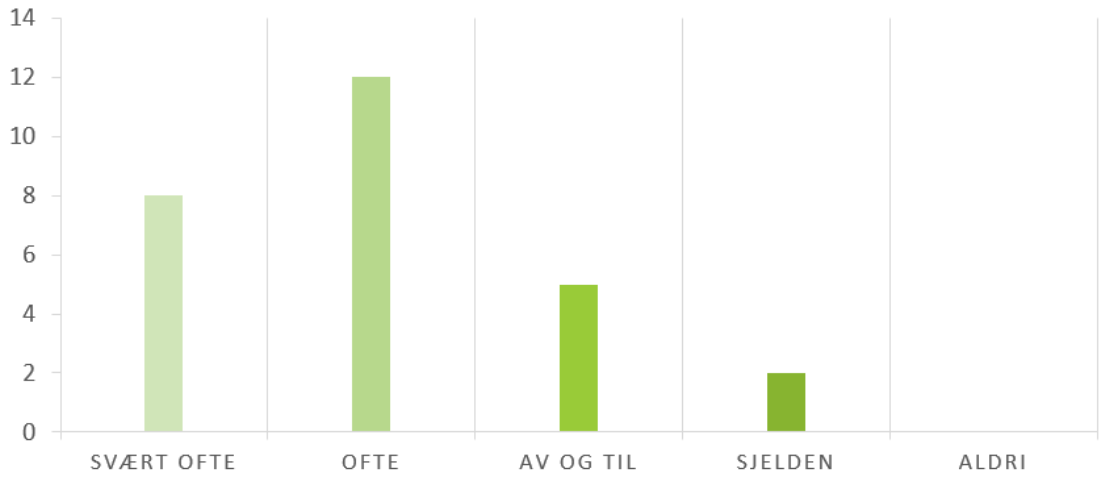
Intervjuene hadde spørsmål som dreide seg om bruk av flere fylkeskommunale planer og strategier, inkludert ATP Grenland. I denne rapporten har vi trukket ut svarene som er relevant for temaene senterstruktur, handel og næringsarealer.



# 3. Resultater fra spørreundersøkelsen

## 3.1. Planen som styringsverktøy

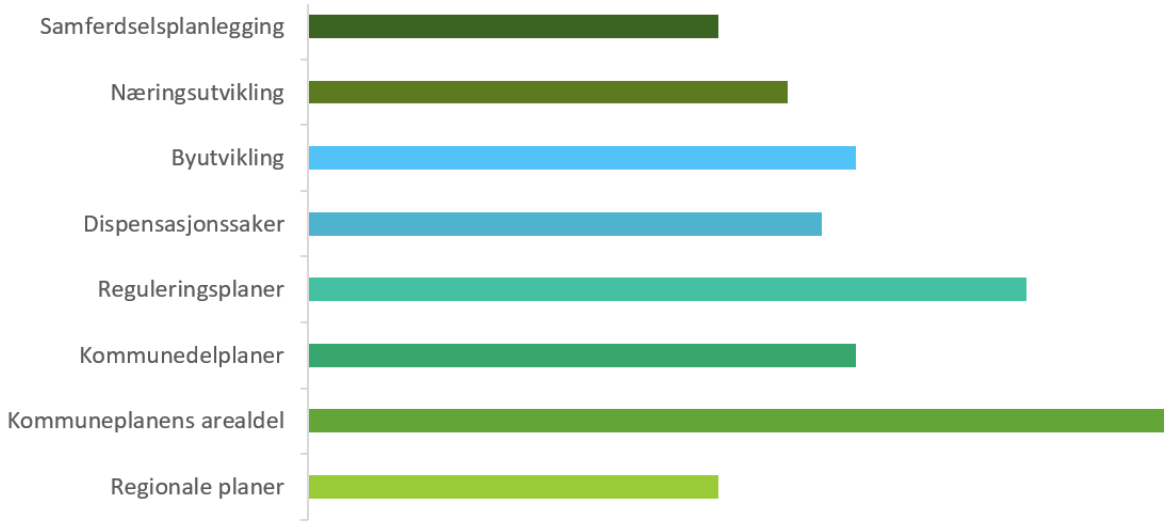
I spørreundersøkelsen ble det stilt spørsmål om: ***I hvilken grad har ATP Grenland vært brukt som styringsverktøy i din organisasjon sitt planarbeid?***




*Figur 1. Svar på spørsmålet: I hvilken grad har ATP Grenland vært brukt som styringsverktøy i din organisasjon sitt planarbeid?*

**Planen er ofte brukt som styringsverktøy**, ifølge de som har svart. Det er gitt innspill på at planen har vært benyttet på flere måter og på flere plan-nivåer. Den er benyttet som grunnlag for planuttalelser, føringer for eget planarbeid, prioritering av midler, mm. Andre mener at ATP Grenland ble tidlig utdatert og har vært mer til brems enn til utvikling.

Under vises en oversikt over i hvilke sammenhenger planen har vært brukt, ifølge svarene.




*Figur 2. Svar på spørsmålet: I hvilke sammenhenger har planen vært brukt?*

I tillegg til det som vises i søylediagrammet oppgir deltagerne at planen har blitt brukt i forbindelse med innspill til Nasjonal transportplan, Byutredning Grenland og i bygge- og delesaker.

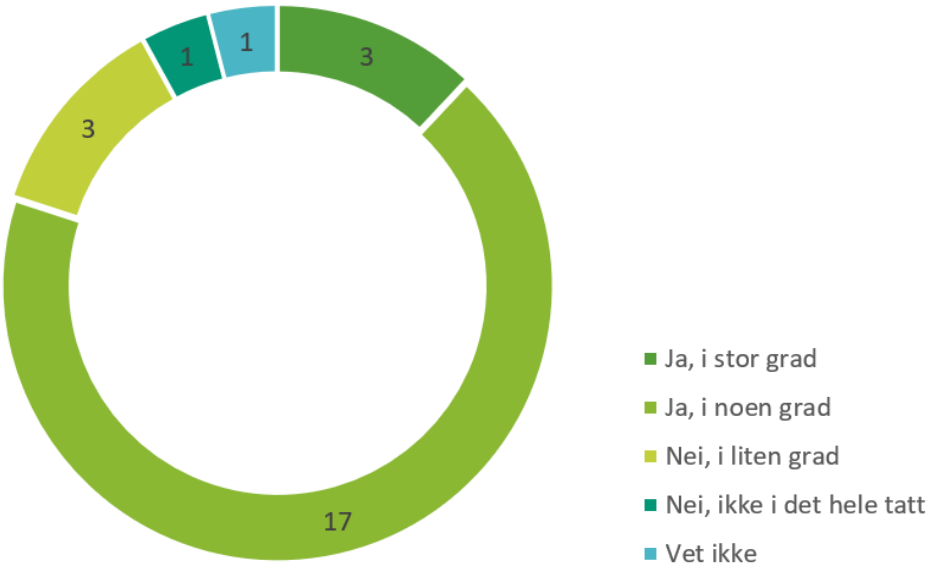
## 3.2. Senterstruktur

Senterstrukturen i Grenland er definert på denne måten i ATP Grenland:

- Fylkessenter: Skien
- Regionsentre: Skien og Porsgrunn
- Kommunesentre: Skien, Porsgrunn, Langesund, Stathelle (sekundært kommunesenter) og Siljan
- Lokalsentre: Borgeåsen, Brevik, Moheim, Menstad, Grasmyr, Gulset, Heistad, Herre, Herøya, Hovenga, Klyve, Langangen, Nenset, Rugtvedt, Rønholt/Feset, Skjelsvik, Skotfoss, Stridsklev, Tufte og Åfoss
- Handelsområder: Herkules, Kjørbekk og Enger

Utvidelse eller etablering av handelsvirksomhet er ikke tillatt utenfor senterstrukturen.

Følgende spørsmål ble stilt: ***I ATP Grenland står det: «I kommunesentre lokaliseres funksjoner og tjenester som skal betjene en hel kommune» Med styrking av sentrum menes en økning i viktige funksjoner i sentrum som f.eks. boliger, handel, tjenesteyting, møteplasser mm. Har ATP Grenland bidratt til å styrke sentrum i de tre kommunene Porsgrunn, Skien og Siljan?***




*Figur 3. Svar på spørsmålet: Har ATP Grenland bidratt til å styrke sentrum i de tre kommunene Porsgrunn, Skien og Siljan?*

**Ifølge deltagerne har den regionale planen i noen grad bidratt til å styrke sentrum i de tre kommunene.** Kommentarer til dette spørsmålet har vært at det er svært vanskelig å vite hvilken rolle den regionale planen med retningslinjer og bestemmelser har hatt, sett i sammenheng med andre virkemidler. Bypakke Grenland fase 1 er en del av handlingsprogrammet til ATP Grenland - og investeringsmidlene har definitivt bidratt til å styrke sentrum i kommunene. Det er også kommentert at den regionale planen har bidratt, men ikke nok. Deltagerne erfarer for eksempel at stat og region lokaliserer sine tjenester utenfor vedtatt senterstruktur, som Porsgrunn videregående skole, Skatt Sør, Statens vegvesen.

Videre ble det stilt spørsmål om føringer for handel: ***I ATP Grenland er det gitt planbestemmelser og retningslinjer for handel og tjenesteyting. Har det vært utfordrende å følge planbestemmelser og retningslinjer for handel og tjenesteyting?***




*Figur 4. Svar på spørsmålet: Har det vært utfordrende å følge planbestemmelser og retningslinjer for handel og tjenesteyting?*

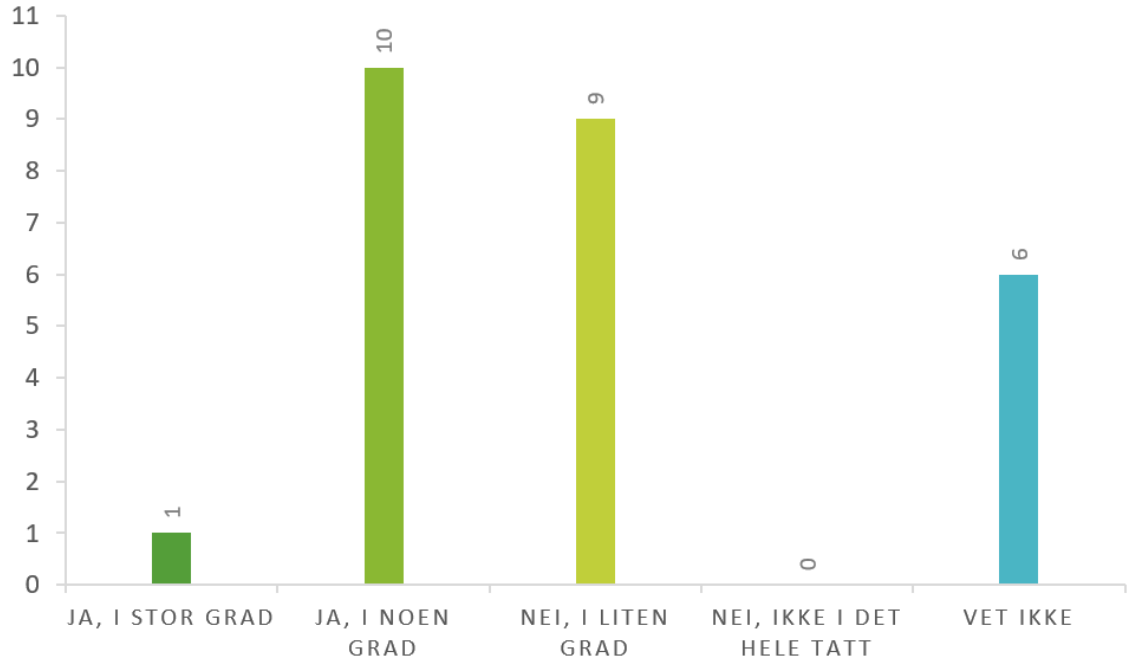
**Det har vært utfordrende å følge planbestemmelser og retningslinjer for handel og tjenesteyting.**

Noen av begrunnelsene er at:

- Bestemmelsene ikke er klare nok og gir rom for ulik tolkning.
- Det har vært et stort press på å lokalisere handel og tjenesteyting i strid med ATP Grenland. Man får til å styre lokalisering innenfor bybåndet, men det er vanskelig å holde alt innenfor sentrumsavgrensing.
- Bestemmelsene utfordres gjennom kommunal praksis.

Lokalsentrene omtales på følgende måte i ATP Grenland: «Lokalsentre avgrenses i kommuneplanens arealdel. Disse sentrenes rolle er å dekke lokale behov til daglig handel og tjenester»

Det ble stilt følgende spørsmål om lokalsentre: ***Et lokalsenter har styrket sin utvikling dersom omfanget av handel-, tjenesteyting eller bolig har økt. Har lokalsentrene styrket sin utvikling de siste 10 årene, altså i planperioden?***




*Figur 5. Svar på spørsmålet: Har lokalsentrene styrket sin utvikling de siste 10 årene, altså i planperioden?*

**Det er delte meninger om lokalsentrene har styrket sin utvikling de siste 10 årene.** Det pekes på at noen lokalsentre har fått mye mer handel i planperioden, sannsynligvis mye mer enn lokale behov, noe som ikke er i tråd med hensikten. Andre lokalsentre er svekket, og har mistet sin handel. Dette har vært krevende å styre.

Handel er tillatt innenfor senterstrukturen og definerte handelsområder. Dagligvarer er unntatt fra dette. På spørsmål om det har vært behov for dispensasjon eller avvik fra planens føringer knyttet til handel, svarer 1/3 del ja, 1/3 nei og 1/3 vet ikke.

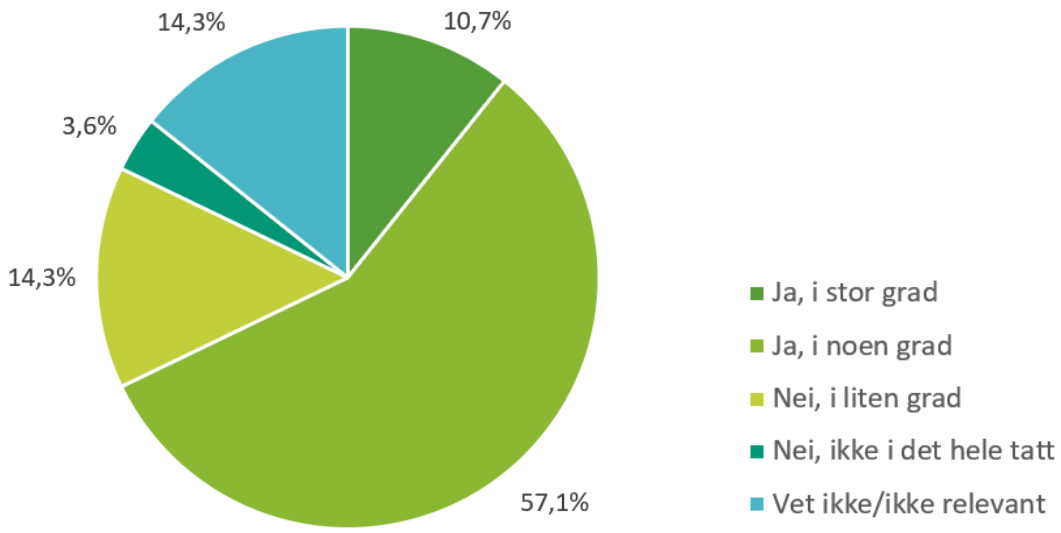
Noen av kommentarer som følger svarene er:

- Det er politisk gitt dispensasjon for detaljvarehandel utover hva som er tillatt i lokalsenter (både avgrensning og arealstørrelse til handel).
- Det oppleves at det har skjedd utvikling som ikke er i tråd med planens føringer, spesielt i Bamble. Om prosessene knyttet til dette har fulgt normal prosedyre og krav er respondenten usikker på, og det er derfor vanskelig å vurdere om planen reelt er brukt som et styringsverktøy.
- Avvik fremmes av private aktører. Oftest er det politikken som sier ja av næringshensyn.
- Avvik mellom ny arealdel og eldre reguleringsplaner skaper grunnlag for diskusjon. Vi gjennomgår nå eldre reguleringsplaner, med mål om å oppheve dem som er i strid med nyere føringer og vedtak.

## 3.3. Næringsarealer

ATP Grenland har retningslinjer for næringsarealer: «Kontorvirksomheter skal fortrinnsvis lokaliseres i kommunesentrene» Dette er retningslinjer og føringer for kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner.

I spørreundersøkelsen ble det stilt spørsmålet**: *Har ATP Grenland vært styrende for lokalisering av kontorvirksomheter?***




*Figur 5. Svar på spørsmålet: Har ATP Grenland vært styrende for lokalisering av kontorvirksomheter?*

**70 % av de spurte mener at planen har vært styrende for at kontorvirksomheter fortrinnsvis lokaliseres i kommunesentrene.**

## 3.4. Strategier for sentrum og handel

Det er to strategier i ATP Grenland som omhandler bysentrene og handel. De ene er å tilrettelegge for utbygging i bysentrene. Strategien forklares på følgende måte: Høy konsentrasjon av ulike funksjoner i bysentrene bidrar til levende og attraktive byer. Sentrumsområdene er lette å nå med kollektivtransport, gange og sykling. Konsentrasjon i bysentrene bidrar til miljøvennlige transportvalg og fører til bedre folkehelse. Levende og attraktive bysentre gir ringvirkninger for næringsutvikling og regionens totale attraktivitet.

Den andre strategien er konsentrasjon av handel. Den forklares med at: Et godt handelstilbud styrker regionen. Konsentrasjon av handel er attraktivt for dem som driver handel, for kundene og for regionen som helhet. Konsentrasjon av handel vil også gjøre det enklere å tilrettelegge for et godt kollektivtilbud og et miljøvennlig transportmønster.

Følgende spørsmål ble stilt: ***Hva har fungert godt med disse strategiene i ATP Grenland?***

Spørsmålet kunne besvares med beskrivende tekst i spørreundersøkelsen. Svarene som er gjengitt er representative for flere:

- Oppfatter ikke at handelstilbudet er konsentrert eller har blitt mer konsentrert. Oppfatter det som noe utflytende og fragmentert, spredt på for mange lokasjoner.

- Det er bra at strategiene gir tydelige føringer for utbygging i bysentrene og konsentrasjon av handel, slik at de er enkle å kommunisere. Strategiene har også delvis bidratt til en positiv utvikling når det gjelder boligutvikling og etablering i sentrum.

- Strategien for å tilrettelegge for utbygging i bysentrene har til en viss grad fungert sammen med andre virkemidler, det vil si både Bypakke Grenland og belønningsavtalene med staten, med årlig rapportering av måloppnåelse (nullvekstmålet). Uten helhetlig virkemiddelbruk og forpliktende avtaler mellom de offentlige aktørene, med penger som gulrøtter, blir en slik strategi ikke god nok. Dersom det hadde vært målt arealutvikling i forhold til utbygging i bysentrene og ikke bare boliger i og utenfor bybåndet, hadde det vært tydeligere om strategien ble fulgt opp. Politikerne må settes i stand til å vurdere om strategien reelt blir fulgt opp i alle enkeltsaker og annen virkemiddelbruk.

- Syns ikke strategiene har fungert godt. Planen mangler kraftige nok virkemidler til å styrke bysentrene. Planen mangler også styring av handel i praksis; storhandel er like mye detaljhandel som all annen handel.




*Figur 6. Illustrasjonen viser ordene som beskriver det som har fungert bra med strategiene*

Videre ble det spurt om følgende: ***Hva bør forbedres i den nye planen, Regional plan for areal og mobilitet, med tanke på temaene sentrum og senterstruktur og næringsarealer?***

Svarene viser en bredde i forslag til hva som bør forbedres:

- **Klarere bestemmelser** som ikke åpner for tolkninger, og god politisk forankring underveis i prosessen.

- Ved avvik fra regional plan bør det stilles krav om **uavhengige tema-analyser** (handelsanalyse etc.) som kommunene kan henvise til. Det bør formuleres bestemmelser som kommunene kan bruke direkte i planverket sitt.

- Begge tema trenger vesentlig innstramming, og mer **konkrete og tydelige bestemmelser.** Bestemmelsene må være mulig å håndheve. **Bedre målindikatorer**. Bedre oppfølging i kommuneplanens samfunnsdel og arealdel, både konkret i plandokumentene, men også forankring og opplæring bredt i organisasjonen (også maler og rutiner). Flere enn plansaksbehandlere – andre fagområder som næring, folkehelse, kultur, idrett, helse, omsorg, oppvekst, og politikere – må også forholde seg til arealbruk og følge opp vedtatt bystrategi og regional plan. **Kontinuerlig opplæring og forankring** gjelder hos alle involverte parter i bystrategi-samarbeidet.

- Enda tydeligere formuleringer utformet som krav. Det bør også strammes inn når det gjelder avgrensninger og målsetninger, slik at det blir et **tydeligere skille mellom utvikling i bysentrene og i lokalsentrene.** Utvikling i det definerte bybåndet tillegges også for stor vekt i dagens plan.

- Ny plan bør ha bindende formuleringer, og mindre rom for å avvike. Manglende politiske etterlevelse i konkrete saker er en hovedutfordringer. Bør være **mindre rom for boligbygging utenfor bybåndet.**

- **Presis begrepsbruk**, eller i hvert fall ordforklaring må til; f.eks. Næringsområder/ næringsarealer/ næringsbebyggelse/ næringsutvikling/ næringslivet.

- **Knutepunktutvikling** i sentrum må styrkes - altså ikke bybåndstankegangen.

- Det er ikke så mye som må forbedres. Utfordringen er kommunenes oppfølging.

- Viktig å ikke glemme at kommunen består av noe mer enn det som er innenfor by-båndet. **Bybåndet må vurderes utvidet**. Lokalsenterstrukturer og utvikling må forsterkes. Planen må bry seg om det viktige overordnede, og gi et **kommunalt handlingsrom** for egne vurderinger.

- **Den nye planen bør settes på hold** for videre å basere seg på hva Grenlandskommunene jobber frem og vedtar av lokale planer. Det er kommunene som selv vet best hvordan god utvikling av sin egen kommune går til.

- Planarbeidet bør vurdere om bybåndet gir en **tilstrekkelig konsentrert utvikling**, og eventuelt utarbeide nye plangrep. For nærings- og handelsområder bør fortetting og transformasjon løftes opp, spesielt hva som kan være utfordringene, og finne løsninger. Hva trengs eventuelt av nye verktøy?

- Planene er gode nok. Problemet er at man **politisk velger å ikke følge regionale planer** når enkeltsaker skal avgjøres i kommunene. Når planene blir for gamle og eierskapet til dem forsvinner, kan det være en fare for at lojaliteten til planverket blir ytterligere svekket.

- Vi trenger **gode indikatorer**, som også må være sammenliknbare med andre byer som har eller som står i posisjon til byvekstavtale med staten. Utviklingen må måles på en bedre måte enn i dag, slik at målrettede korrigeringer vil være mulig både å forklare og gjennomføre. Vi trenger en **tydeligere Statsforvalter i arealspørsmål**. Hva staten egentlig mener er vanskelig å gripe. Særlig viktig blir dette når vi nå skal inn i en byvekstavtale, samtidig som den regionale planen revideres.

# 4. Resultater fra intervjuer

## 4.1. Bruk og forbedring av ATP Grenland

Resultater fra intervjuene med de ansatte i kommunene er sammenfattet på tvers av kommunene.

Overordnet blir det beskrevet at de regionale planene og strategiene ikke brukes aktivt i det daglige, men de brukes ved konkretisering av tiltak, overordnede føringer og mål. Kommunene oppsøker de ulike regionale planene og strategiene når de skal igangsette arbeidet med egne planer, og de regionale planene er viktige premissgivere i utviklingen av kommunenes egne arealplaner.

Gjeldende ATP Grenland blir sett på som en viktig plan, men med behov for revisjon.

Forbedringer som trekkes frem er at temaer, strategier og retningslinjer bør henge bedre sammen tematisk i dokumentet. Det må komme tydelig frem hva som er en retningslinje og hva som er en bestemmelse i planen.

Andre forhold som bør vurderes i en ny plan er bruk av bybåndsavgrensningen med 80/20-regelen. Reglen styrer boligbyggingen inn mot bybåndet, men den gir ingen styring innenfor bybåndet. Flere trekker frem at det er viktig å tilgjengeliggjøre ATP Grenland bedre enn den er i dag, f.eks. på nettsider.

Alle de intervjuede forteller at samarbeidet gjennom Bystrategi Grenland er nyttig, viktig og nødvendig. Ingen av informantene tror de hadde vært der de er i dag uten samarbeidet. Samtidig beskriver samtlige at samarbeidet er omfattende og ekstremt tidkrevende.

# 5. Oppsummering

Spørreundersøkelsen i Questback i 2025 og de tidligere intervjuene har gjort noen funn når det gjelder bruk av gjeldende ATP Grenland. For noen områder tyder funnene på at ATP Grenland har fungert etter hensikten:

- Planen er godt brukt som styringsverktøy
- Planen brukes til et bredt spekter av oppgaver
- Den har i noe grad bidratt til å styrke sentrum i de tre kommunene Porsgrunn, Skien og Siljan. Med styrking av sentrum menes økning av funksjoner som f.eks. boliger, handel, tjenesteyting, møteplasser mm.
- 70 % mener at planen har vært styrende for at kontorvirksomheter fortrinnsvis lokaliseres i kommunesentrene
- Bybåndet har vært viktig for å styre boligutviklingen

Det er også avdekket noen utfordringer med bruk av ATP Grenland:

- Det har vært utfordrende å følge planbestemmelser og retningslinjer for handel og tjenesteyting
- Planens føringer knyttet til handel blir utfordret
- Det er delte meninger om lokalsentrene har styrket sin utvikling de siste 10 årene
- Bybåndet gir ingen intensiver til styring av boligutviklingen innenfor avgrensingen
- Oppbygging av plandokumentet er ikke helt logisk

Når det gjelder de to strategier i ATP Grenland som omhandler å tilrettelegge for utbygging bysentrene og konsentrasjon av handel, så er oppfatningen at strategiene ikke har bidratt nok til ønsket utvikling. Det gjelder spesielt strategien for konsentrasjon av handel i bysentrene.

Det er også spurt om hva som kan forbedres i den regionale planen. Undersøkelsene viser at arbeidet med kunnskapsbygging, samarbeid og forankring bør utvikles og videreføres. I tillegg er det flere forslag til forbedringer:

- Planen bør ha tydelig definerte bestemmelser, som ikke åpner for tolkninger
- Temaer, strategier og bestemmelser bør henge bedre sammen i plandokumentet
- Det bør være tydeligere måleindikatorer
- Arealutviklingen bør styrkes rundt sentrene og dette bør ta over for bybåndet
- Bybåndet bør utvides og lokalsentrene styrkes for å utvikle hele kommunen
- Kommunen bør styrke oppfølging av planen og forholde seg til den
- Ny plan bør legge opp til økt kommunalt handlingsrom
- Fortetting og transformasjon av handel og næringsområder bør løftes frem

Det er verdt å merke seg at et par av innspillene til forbedringer av planen trekker i motsatt retning. Det gjelder for eksempel motstridende ønsker om at kommunene bør følge planen i større grad enn i dag, og at kommunene bør får økt handlingsrom til egne vurderinger.

Et annet eksempel er ønsket om at man skal styrke fortetting inn mot sentre og ikke ha bybånd, opp mot ønsket om å løsne opp på fortetting gjennom utvidelse av bybåndet.

Det blir løftet som en problemstilling om det er planen som virker, eller om det er andre forhold som påvirker utviklingen vel så mye, som markedet, investeringsmidler til by- og transportprosjekter, med mer.