asplan
viak

Oppdragsgiver:	Telemark fylkeskommune
Oppdragsnavn:	Regional plan for arealbruk og mobilitet i Grenland
Oppdragsnummer:	651816-01
Utarbeidet av:	Marit Øhrn Langslet, Gunnar Berglund, Mette Gundersen
Oppdragsleder:	Mette Gundersen
Dato:	10.11.2026
Tilgjengelighet:	Åpent

Notat Vurderinger og anbefalinger

Dokument 5 – Kunnskapsgrunnlag for regional plan for arealbruk og mobilitet i Grenland

Innledning 2

1. Handel og senterstruktur 3

1.1. Mål og føringer 3

1.2. Utviklingen de siste 10 år i forhold til mål og føringer i ATP Grenland 6

1.3. Hvordan samarbeidsaktørene mener ATP Grenland har fungert 12

1.4. Ulike utviklingsscenarioer sett opp mot målene i Bystrategi Grenland 14

1.5. Faglige anbefalinger for føringer i RAM Grenland 20

2. Næringsarealer 26

2.1. Mål og føringer 26

2.2. Funn fra kartlegging og våre vurderinger om framtidig arealbehov 27

2.3. Faglige anbefalinger for føringer i RAM Grenland 30

Versjonslogg:

02	10.11.26	Justeringer etter innspill i administrativ koordineringsgruppemøte og tilbakemeldinger oppdragsgiver	ML, GB	MG
01	08.07.26	Nytt dokument	ML, GB	GB, MG
VER.	**DATO**	**BESKRIVELSE**	**AV**	**KS**

Innledning

Dette notatet er utarbeidet av Asplan Viak på oppdrag av Telemark fylkeskommune. Det er ett av fem dokumenter som til sammen utgjør et faglig kunnskapsgrunnlag for temaene handel og senterstruktur og næringsarealer i ny Regional plan for areal og mobilitet i Grenland (RAM Grenland). Notatet gir faglige vurderinger og anbefalinger basert på de fire foregående dokumentene.

Asplan Viaks oppdrag har inkludert å foreslå kriterier for eventuell oppdatering av senterstrukturen fra gjeldende Regional plan for samordna areal og transport i Grenland 2014-2025 (ATP Grenland), og anbefalinger om føringer innen de to temaene. Anbefalingene skulle gis i tråd med mål og føringer i Bystrategi Grenland, det vil si ut fra hva som gir høyest mulig måloppnåelse. Målene for handel og senterstruktur er oppsummert i kapittel 1.1.

Anbefalingene for **handel og senterstruktur** er redegjort for i kapittel 1.5. Som grunnlag har vi sett på:

- Hvordan utviklingen de siste 10 år har vært i forhold til mål og føringer inkl. senterstruktur i ATP Grenland. Dette er oppsummert i kapittel 1.2, og kartleggingen som ligger til grunn er presentert i *Dokument 1 – Kartlegging senterstruktur og handel*.
- Hvordan aktørene mener ATP Grenland har fungert. Dette er oppsummert i kapittel 1.3, og dokumentert i *Dokument 3 – Spørreundersøkelse om gjeldende ATP Grenland*.
- Hvordan ulike utviklingsscenarioer vil treffe de målene som er definert i Bystrategien. Dette er oppsummert i kapittel 1.4, og grunnlaget er presentert i *Dokument 4 – Scenarioer senterstruktur og handel*.

Anbefalingene for **næringsarealer** er redegjort for i kapittel 2.3. Som grunnlag har vi kartlagt disponibelt næringsareal og gjort en vurdering av fremtidig arealbehov på tvers av kommunegrenser. Dette er oppsummert i kapittel 2.2, og grunnlaget er presentert i *Dokument 2 – Kartlegging næringsarealer*. Kap. 2.1 gjengir gjeldende mål og føringer for temaet.

1. Handel og senterstruktur

1.1. Mål og føringer

1.1.1. Føringer for handel og senterstruktur i Bystrategi Grenland

Bystrategi Grenland 2024-2035 ble vedtatt i 2024, og er en videreføring av samarbeid om areal, transport og klima som aktørene har hatt siden 2008. Grenland er ett av 9 prioriterte byområder i Norge i nasjonal transportplan (NTP), som gir grunnlag for en mulig byvekstavtale med staten. Strategien skal være del av forhandlingsgrunnlaget for en slik langsiktig byvekstavtale, der staten, fylkeskommunene og kommunene forplikter seg til en felles innsats for å oppnå nasjonale og lokale mål. Nullvekstmålet for personbiltrafikk er styrende for byvekstavtale med staten samt for fornying av belønningsavtaler for tilskudd til kollektivtransport, og er ett av **tre hovedmål** i strategien. Nullvekstmålet skal bidra til å redusere klimagassutslipp, kø, luftforurensning og støy. De to andre hovedmålene handler om at Grenland skal være en mest mulig attraktiv region både som sted å bo, og for næringsliv. Hensikten med bystrategien er å **samle kreftene** for å nå disse målene.



De tre hovedmålene i Bystrategi Grenland.

Bystrategi Grenland legger opp til **helhetlig virkemiddelbruk** for å oppnå målene, med konsentrert arealutvikling, drifts- og investeringstiltak for transporttilbud og infrastruktur, og bildempende tiltak. Beregninger viser at et samspill av disse virkemidlene, sammen med mulige endringer i statlige rammevilkår, gjør det mulig å oppnå nullvekstmålet.

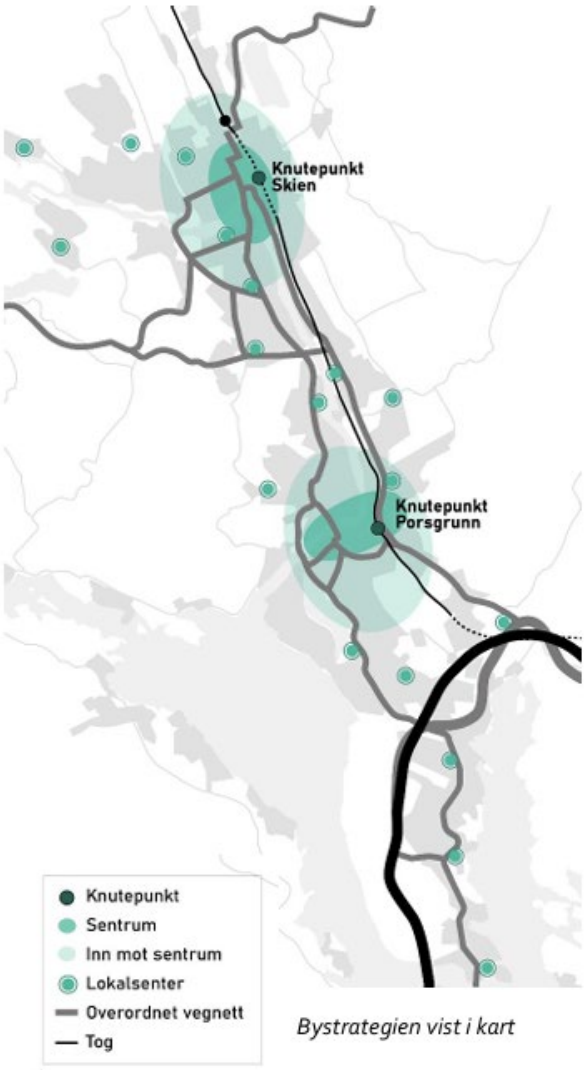
Bystrategiens hovedmål og virkemidler skal følges opp i videre avtaler, investeringer og driftsmidler innen transport, og i alle plannivåer fra regionale planer til reguleringsplaner.

Særlig relevant for temaet handel og senterstruktur er at ett av de fire innsatsområdene i strategien er **levende sentrum med flere arbeidsplasser, boliger, handel og opplevelser**. Det vil si at man mener at de overordnede målene skal nås blant annet gjennom en styrking av bysentrumene.

Følgende underpunkter er fremhevet:

- Lokalisere og flytte offentlige funksjoner og arbeidsplasser til sentrum
- Fortette med kvalitet og god stedstilpasning
- Styrke blågrønn struktur og tilgang til parker og vann
- Bygge gode møteplasser for alle
- Gjøre gatene mer attraktive for myke trafikanter – med prioritering av gående
- Ivareta bylogistikk

Til høyre er Bystrategi Grenland vist i kart. I følge strategien skal tiltak og prosjekter prioriteres i knutepunkt, i sentrum og inn mot sentrum, i nærmiljø og prioriterte lokalsentra, og på overordnet vegnett.



Bystrategien vist i kart

1.1.2. Statlige føringer for handel og senterstruktur

I tillegg til Bystrategien skal en regional plan for areal og mobilitet følge opp Statlige planretningslinjer for arealbruk og mobilitet. Disse er delt inn i generelle retningslinjer, som gjelder hele landet, og retningslinjer som deler kommunene i Norge i to, etter størrelsen på byer og tettsteder. Videre gjengis det som er mest relevant for handel og senterstruktur.

De generelle retningslinjene slår fast at prinsippet om at samordnet areal- og transportplanlegging skal gjelde. Det skal legges til rette for at handelsvirksomhet, store arbeidsplasser og publikumsrettede private og offentlige tjenestetilbud lokaliseres med god tilgjengelighet for kollektivtransport, sykkel og gange. I byer og tettsteder skal lokaliseringene bidra til å skape møteplasser og bygger opp om sentrumsfunksjonene og begrenser transportbehov. Det skal legges til rette for at virksomhetene lokaliseres ut fra en regional helhetsvurdering, og det påpekes at lokalisering av næring og regionalt handel- og tjenestetilbud bør avklares i regional eller interkommunal plan.

Skien, Porsgrunn og Siljan tilhører gruppen «Kommuner i regioner med større byer». For disse regionene nevnes ikke handel og senterstruktur spesielt, men det fremheves at nullvekstmålet skal legges til grunn for planlegging i byområder som har inngått avtale med staten og/eller får statlige tilskudd for å nå målet (inkl. belønningsavtale). I disse byområdene *«skal hovedtyngden av veksten komme i eller i nærheten av store kollektivknutepunkter innenfor avtaleområdet»*.

1.2. Utviklingen de siste 10 år i forhold til mål og føringer i ATP Grenland

Hvordan har utviklingen vært i forhold til det man prøvde å få til med ATP Grenland? Asplan Viak har gjort en kartlegging av utviklingen de siste 10 år innen bolig, befolkning og arbeidsplasser i Skien, Porsgrunn og Siljan kommuner, samt tall for omsetning innen handel (jf. *Dokument 1 – Kartlegging senterstruktur og handel)*. I det videre følger en gjennomgang av de mest relevante føringene for handel og senterstruktur i ATP Grenland og våre vurderinger av hovedfunnene fra kartleggingen sett i forhold til disse.

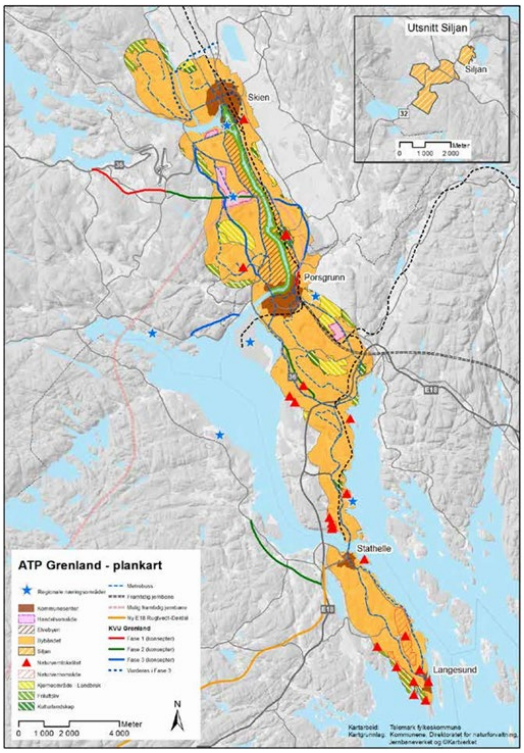
Hovedmål om befolkningsvekst
Hovedutfordringen som ble pekt ut for ATP Grenland var å skape befolkningsvekst og arbeidsplasser. Å skape befolkningsvekst gjennom å være en attraktiv region var derfor også et av hovedmålene. Det konkrete målet var vekst på landsgjennomsnittet. Det andre hovedmålet var bærekraft, som innebærer miljøvennlig transport, trafikksikkerhet, folkehelse, og god samfunnsøkonomi. Planens skulle koordinere arealutviklingen mellom kommunene, kombinert med satsning på infrastruktur og kollektivtilbud, for å nå målene.

Når vi ser på utviklingen de siste 10 år, så har veksten vært lavere enn landsgjennomsnittet, og landsgjennomsnittet har vært lavere enn prognosene. Målet som var satt ut fra forventet prognose for Norge som helhet i 2012, var på 1,3 % årlig vekst og totalt 19 000 nye innbyggere fra 2012 til 2025 i Skien, Porsgrunn, Siljan og Bamble kommuner. Den reelle veksten for de fire kommunene i perioden har vært på 0,5 % årlig vekst og totalt 6 550 nye innbyggere. Innbakt i dette ligger at Siljan ikke har hatt vekst i befolkning og at Bamble har hatt svært lav vekst. Norge som helhet har i perioden hatt 0,89 % årlig vekst, som overført til de fire kommunene ville gitt totalt 12 700 innbyggere.

Det er mange forhold som styrer befolkningsvekst, og dette resultatet er ikke unormalt for denne type byområde. De største byområdene i Norge trekker opp snittet for landet som helhet, mens de fleste kommuner ligger lavere enn landsgjennomsnittet. Vår vurdering er at samtidig som det kan være viktig å sette seg mål for vekst og planlegge for det, så er det vel så viktig å se på den veksten man faktisk har som en verdifull ressurs. Dersom man bruker veksten godt kan den være et virkemiddel for å oppnå det man ønsker i stedsutviklingen, og gi bedre steder også for de som allerede bor i regionen. Det kan for eksempel være å styrke kundegrunnlaget i sentrum eller til kollektivtransporten. Når vekst i utgangspunktet er lav, er den en desto mer begrenset ressurs, og det blir enda viktigere hvordan man bruker den for å få best effekt, for eksempel gjennom å oppnå flere ting på en gang.

Mål for senterstrukturen og føringer for handel

For senterstrukturen har målet vært å styrke kommunesentrene som sentre for handel og tjenester, for å styrke regionens attraktivitet. Samtidig skal service og tjenester være enkelt å nå uten bruk av bil, som henger sammen med hovedmål om bærekraft (både miljømessig og sosialt).

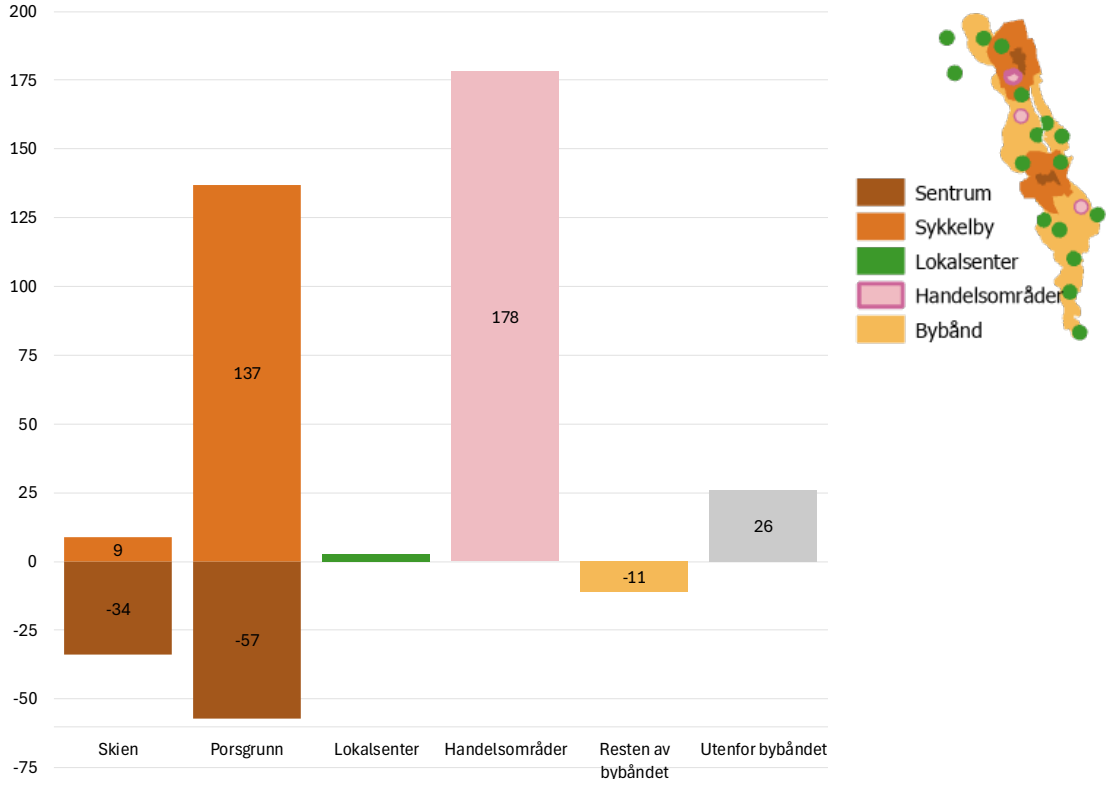


Senterstrukturen er angitt på et plankart (illustrasjon til venstre) og definert med fylkessenter, regionsentre, kommunesentre, lokalsentre og handelsområder. I tillegg er det avgrenset et bybånd ut fra gangavstand til metrobusslinjene.

Planbestemmelsene har forbud mot store handelsetableringer utenfor definert senterstruktur. Unntatt fra dette er etableringer eller utvidelser som gir inntil 1500 m^2 samlet bruksareal, og handel med plasskrevende varer (listet opp). Det er videre retningslinjer for hvilken rolle de ulike sentrene har. Lokalsentre skal dekke lokale behov til daglig handel og tjenester, og det tillates inntil 3000 m^2 samlet bruksareal handel uten krav til handelsanalyse.

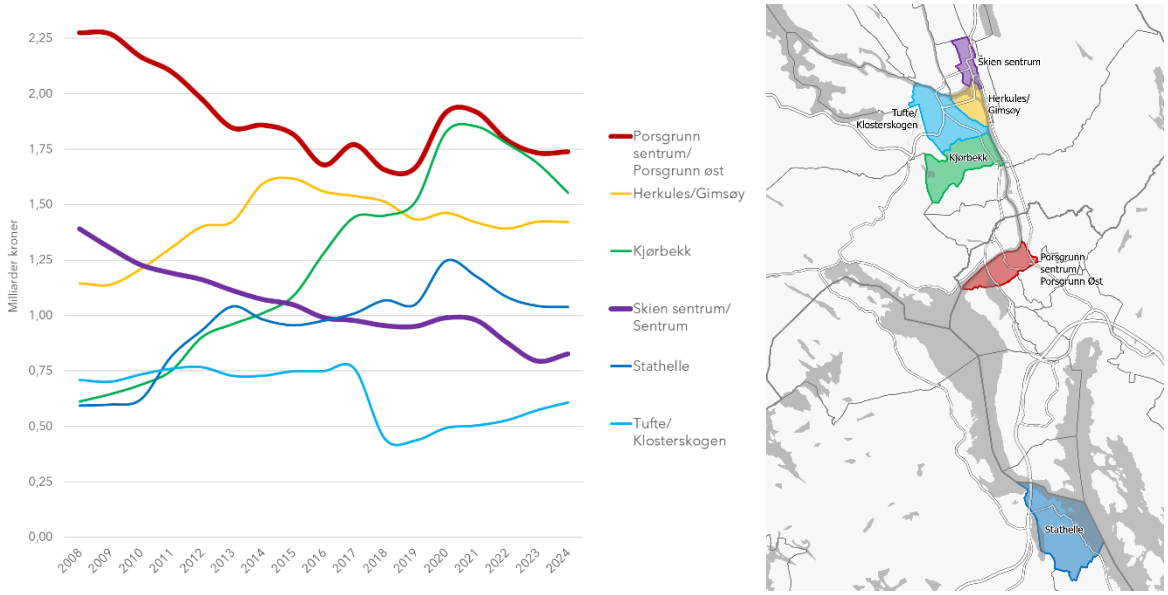
For handelsområdene som er en del av senterstrukturen, Kjørbekk, Enger og Herkules, er det egne retningslinjer. Retningslinjene stiller bl.a. krav til minstestørrelser for nye handelsenheter, slik at det kun er lov med etablering av store butikker, i tillegg til kjøpesenteret på Herkules. Det er også retningslinjer for andre eventuelle områder for handel, for «*handelsetableringer som ikke er ønskelig eller ikke er egnet i øvrige definerte sentre*». Det er blant annet krav til dokumentasjon (handelsanalyse) på at etableringer ikke gir negative konsekvenser for omsetning i kommunesentre.

Når vi ser på utviklingen de siste 10 år, er mye av veksten innen handel tråd med føringene i ATP Grenland, det vil si bestemmelser, retningslinjer og definert senterstruktur. Samtidig ser vi at det er handelsområdene som vokser i antall ansatte innen detaljhandel, mens kommunesentrumene får en klar reduksjon. I Porsgrunn er det også en del vekst i områder utenfor sentrum, nærmere bestemt vest for sentrum og kjøpesenteret Down Town.



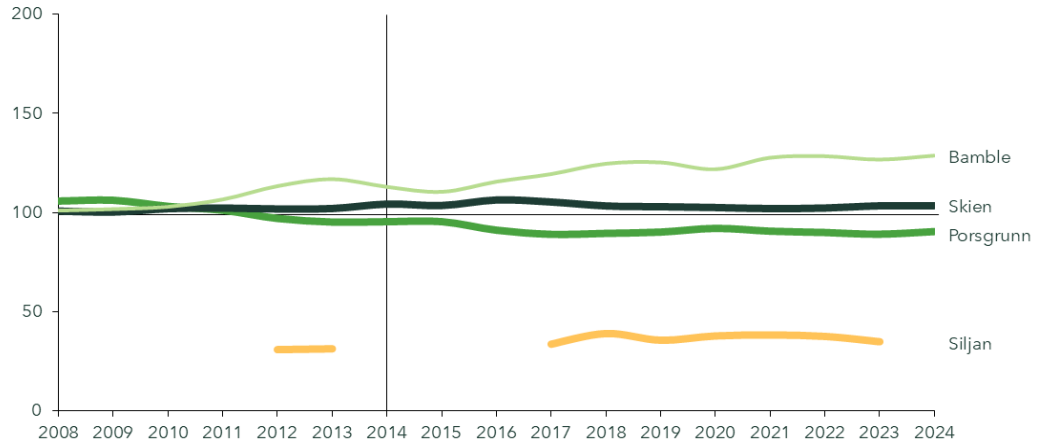
Illustrasjonen viser endring i antall ansatte innen «annen detaljhandel» (uten dagligvarehandel) fra 2015 til 2025, i ulike deler av senterstrukturen og i og utenfor bybåndet.

Selv om utviklingen i stor grad er i tråd med føringene, er den altså ikke i tråd med målet om å styrke kommunesentrumene som sentrum for handel. Det er dermed naturlig å stille spørsmål ved om føringene fungerer etter hensikten. Vi tolker det som at hensikten med å legge til rette for handelsområder for store enheter er at akkurat disse butikkene ikke er ønskelige eller egnet i sentrum, og at intensjonen er at de ikke skal gå ut over omsetningen i kommunesentrene. Butikkene selger imidlertid de samme varene selv om enhetene er store, og omsetningsdata for ulike deler av kommunene fra 2008 til i dag viser at handelssentrene tar markedsandeler fra sentrum. Handel er i stor grad et nullsumspill innenfor en region, slik at mer handel ett sted fører til mindre handel ett annet sted. Herkules og særlig Kjørbekk har hatt en oppgang i omsetning i perioden, mens bysentrumene i Skien og Porsgrunn har hatt en nedgang.



Illustrasjonen viser total omsetning i utvalgte delområder i regionen 2008-2024 (i milliarder 2024-kroner). Delområdene slik de er avgrenset av SSB er vist til høyre. Utvalgte delområder har klart høyere omsetning enn andre delområder.

Dekningsgraden i kommunene sier noe om handelsomsetningen står i forhold til forventet forbruk fra kommunenes innbyggere. For Skien og Porsgrunn står detaljvarehandels-omsetningen i forhold til forventet forbruk fra kommunenes innbyggere (tett på 100 % dekningsgrad), mens Siljan ligger lavere og Bamble høyere. Samtidig har dekningsgraden for Porsgrunn sunket svakt i løpet av perioden, mens Skien har økt noe. Bamble har økt kraftig gjennom perioden. Dette kan skyldes flere ting, som at Bambles regionale rolle har vokst og at aktører i Bamble henter kunder fra gjennomfartstrafikk på E18. Et mer regionalt handelsbilde er også en naturlig konsekvens av at handelen blir mer bilbasert.



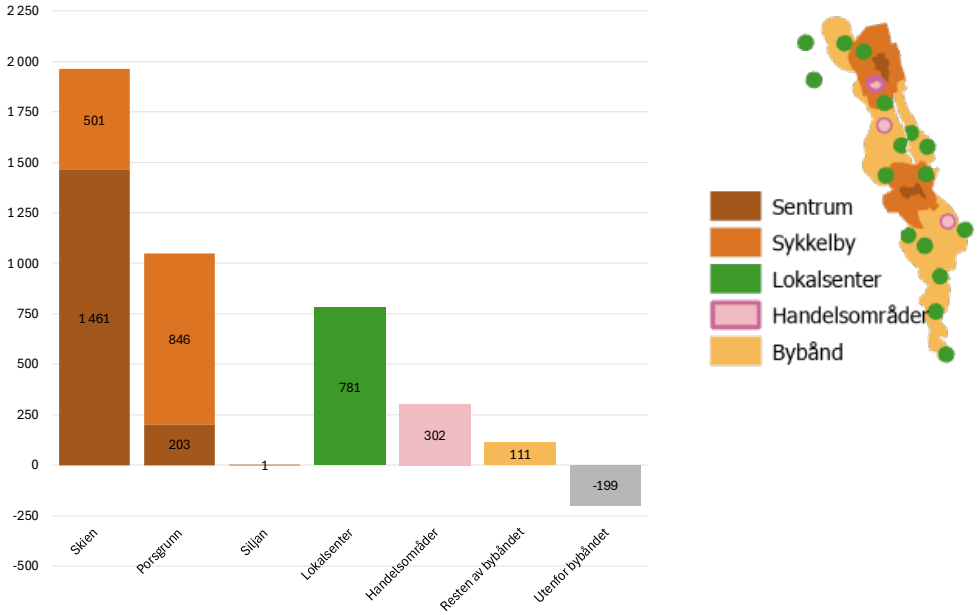
Illustrasjonen viser utvikling av dekningsgrad for all detaljvarehandel i prosent.

Føringer for tjenesteyting med mye besøk og kontorarbeidsplasser

For tjenesteyting med høy besøksfrekvens har planbestemmelsene forbud mot lokalisering utenfor kommunesentrene. Eksempler på funksjoner er Nav-kontor, regionale utdanningsinstitusjoner og kulturhus. Det er unntak for sykehus. Kontorarbeidsplasser skal fortrinnsvis lokaliseres i kommunesentrene (retningslinje).

Hensikten med føringene er igjen å styrke kommunesentrumene. Funksjonene har høy tetthet av ansatte og mange besøkende pr. dag, og vil styrke byliv og kundegrunnlag i sentrum dersom de legges der, eller svekke det dersom de legges andre steder. I tillegg skal det både være mulig og attraktivt å komme til disse funksjonene uten bil. Regionale og kommunale funksjoner skal dekke bosatte i hele regionen, og kontorarbeidsplasser har et regionalt arbeidsmarked. Det vil si at de fleste arbeidstagerne/ besøkende ikke bor i gang- og sykkelavstand. Hvis det skal være attraktivt for folk å reise med kollektivtransport, må det være mulig å komme frem uten å bytte underveis for flest mulig. Da må funksjonene nødvendigvis ligge der alle linjer møtes, altså i kommunesentrumene. Virksomhetene skal altså ikke lokaliseres mye «feil» (utenfor gangavstand) før man mister denne effekten og kollektivtransporten mister sin konkurransekraft i forhold til bil.

For å se på utviklingen innenfor disse funksjonene de siste 10 år, har vi gruppert «besøksintensive næringer». Disse inkluderer detaljvarehandel (utenom dagligvarer og plasskrevende varegrupper), offentlig tjenestetilbud med kommunal/regional funksjon, kultur, service og servering, og større kontorvirksomheter.



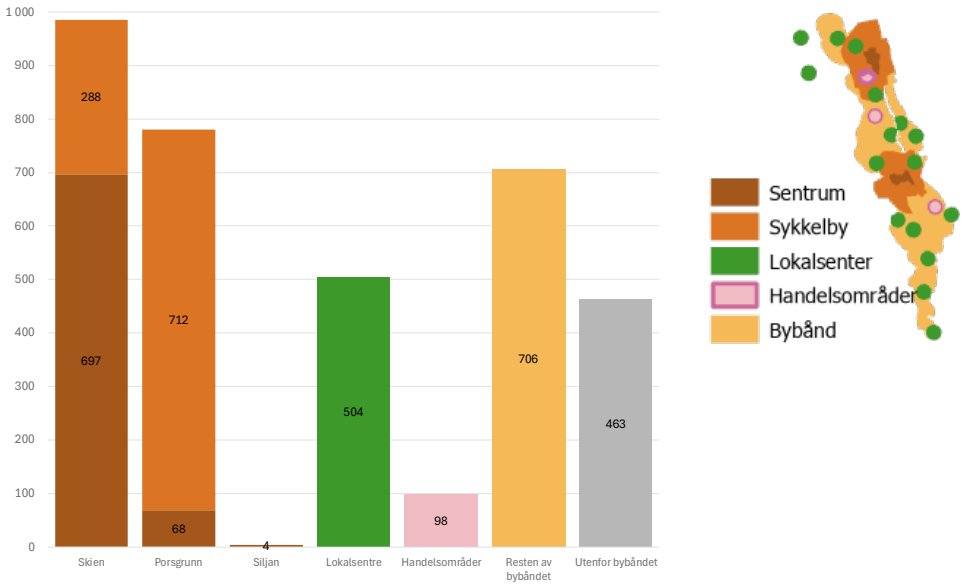
Illustrasjonen viser endring i antall ansatte i besøksintensive virksomheter fra 2015 til 2025, i ulike deler av senterstrukturen og i og utenfor bybåndet.

Dataene viser at særlig Skien sentrum og områdene rundt Porsgrunn sentrum har hatt vekst i ansatte innen besøksintensive næringer. Områdene utenfor sentrumene som har fått mest vekst er sykehusområdet i Skien og områdene vest for sentrum i Porsgrunn. Utviklingen har altså til en viss grad vært i tråd med føringene, men det har også vært en del utvikling som i mindre grad bygger opp om sentrum og kollektivtransporten.

Andre føringer med relevans for senterstruktur – bolig

For boliger har planen retningslinjer om at minimum 80 % av Skien og Porsgrunn kommuners utbygging skal skje innenfor bybåndet. Hensikten her er at areal- og transportutvikling skal dra i samme retning, ved at man bygger videre på de områdene der det bor flest fra før, og slik kan styrke metrobussnettet over tid slik at det blir mer konkurransedyktig med bil. Dette er også relevant for kommune- og lokalsentre, fordi det styrker kundegrunnlaget som kan kjøre kollektivt, gå og sykle til sentrene.

Når vi ser på boligutviklingen de siste 10 år, har denne i stor grad vært i tråd med føringene i planen. Bare 13 % av boliger som er ferdigstilt i perioden har kommet utenfor senterstrukturen og bybåndet. Ferdigstilte boliger siste 10 år representerer ikke nødvendigvis det som er *planlagt* i kommuneplaner og reguleringsplaner i perioden. Det kan ta tid fra planlegging til utbygging, i tillegg til at markedet i stor grad styrer hvilke planer som realiseres og ikke. Det er derfor vanskelig å si om det er planen som har bidratt til å styre hvor boligene er bygget. Ut fra den demografiske utviklingen med flere eldre gir det mening at det er marked for å bygge mer i sentrale strøk, som gjerne er leiligheter, og som igjen skaper flyttestrømmer som frigjør eneboliger og småhus andre steder.



Illustrasjonen viser boligbygging (antall boenheter) tatt i bruk fra og med 01.2015 til og med 08.2025, i ulike deler av senterstrukturen og i og utenfor bybåndet.

1.3. Hvordan samarbeidsaktørene mener ATP Grenland har fungert

Hvordan mener aktørene som samarbeidet om gjeldende ATP Grenland at planen har fungert? Asplan Viak har gjennomført en spørreundersøkelse blant både politisk ledelse og administrative medarbeidere (Questback, 2025) og gått gjennom tidligere utførte intervjuer med administrative medarbeidere om temaet. Dette er redegjort for i *Dokument 3 – Bruk av gjeldende ATP Grenland*. I det videre følger en oppsummering av de mest relevante funnene for senterstruktur og handel og forslag til forbedringer som er kommet frem.

Hovedfunn
Enkelte funn tyder på at ATP Grenland har fungert etter hensikten for handel og senterstruktur:

- Nesten 70 % mener at planen i stor eller noen grad har 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.
- Nesten 70 % mener at planen i stor eller noen grad har vært styrende for lokalisering av kontorvirksomheter

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

- Over 80 % mener det har vært utfordrende å følge planbestemmelser og retningslinjer for handel og tjenesteyting.
- Flere peker på at planens føringer knyttet til handel blir utfordret.
- Det er delte meninger om lokalsentrene har styrket sin utvikling de siste 10 årene.

Når det gjelder de to strategier i ATP Grenland som omhandler å tilrettelegge for utbygging bysentrene og konsentrasjon av handel, så er det en utbredt oppfatning 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. Noen av forslagene til forbedringer for handel og senterstruktur er:

- Arealutviklingen bør styrkes rundt sentrene og dette bør ta over for bybåndet.
- Bybåndet bør utvides og lokalsentrene styrkes for å utvikle hele kommunen.
- Fortetting og transformasjon av handel og næringsområder bør løftes frem.

Et par av innspillene til forbedringer av planen trekker i motsatt retning. Det gjelder for eksempel motstridende ønsker om at man skal styrke fortetting inn mot sentre og gå bort fra 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.

Forslag til forbedringer

Det har kommet frem flere forslag til forbedringer i undersøkelsene som handler om å tydeliggjøre ny plan, og som bør tas med videre. Det er blant annet at ny plan bør ha tydelig definerte bestemmelser, som glir lite rom for ulike tolkninger. Videre at det er viktig at plandokumentene får en logisk oppbygging så temaer, strategier og bestemmelser henger godt sammen. Det er også fremhevet at ny plan bør ha, eller følges opp av, tydelige måleindikatorer, som gjør at utviklingen kan måles underveis.

Det er uenighet og sprik om retningen på arealutviklingen og hvor store føringer planen bør legge for kommunenes handlingsrom. Det underbygger behovet for å fortsette arbeidet med kunnskapsbygging, forankring og samarbeid for å skape et bredt eierskap til ny plan.

1.4. Ulike utviklingsscenarioer sett opp mot målene i Bystrategi Grenland

Hvordan vil ulike utviklingsscenarioer framover treffe på målene i Bystrategien (jf. kap. 1.1.1)? Asplan Viak har utarbeidet tre scenarioer for utvikling innen handel og senterstruktur, jf. *Dokument 4 – Scenarioer senterstruktur og handel*. I dokumentet er det beskrevet mulige virkninger for fire tema: Markedsgrunnlag, økonomisk bærekraft, transportutvikling (nullvekstmålet) og arealbruk. I det videre er det beskrevet kort hvordan vi tolker at temaene henger sammen med målene, og hva scenarioene inneholder. Mulige virkninger av scenarioene er så oppsummert per tema.

De tre temaene henger sammen med målene i Bystrategien på følgende måte:

- Markedsgrunnlag handler om hvordan utviklingen påvirker kundegrunnlaget i bysentrumene og senterstrukturen, og dermed muligheten for et mangfoldig næringsliv og synergier mellom ulike typer virksomheter. Et godt markedsgrunnlag i sentrum er avgjørende for om man får til levende bysentrum, som er med på å gjøre Grenland til et godt sted å bo for dagens innbyggere og attraktiv for den høykompetente arbeidskraften man ønsker å trekke til seg. I rapporten *«Hva kjennetegner regioner som vokser?»* (Samfunnsøkonomisk Analyse, 2021), som var del av kunnskapsgrunnlaget for Bystrategien, trekkes det frem at «urbane goder» er viktig for hvor folk med høy kompetanse bosetter seg. Dette inkluderer mangfoldig tjenestetilbud, kulturliv, rekreasjonsmuligheter og arbeidsplasser i sentrum.
- Økonomisk bærekraft handler om hvordan utviklingen påvirker offentlig sektors mulighet for å levere effektive og gode tjenester til regionens innbyggere, både når det gjelder kommunale tjenester og transporttilbud. Både den demografiske utviklingen, og ressursene man har til rådighet for kommunale tjenester, transporttjenester og -investeringer framover, spiller inn. Eldrebølgen og stadig strammere budsjetter gir økt behov for harde prioriteringer, samtidig som man ønsker å opprettholde og forbedre tilbud. Gode tjenester gjør regionen til et godt sted å bo og attraktiv for mulige innflyttere, og motsatt kan dårligere tjenester gjøre regionen mindre attraktiv sammenlignet med andre regioner.
- Transportutvikling handler om hvordan utviklingen påvirker muligheten for å nå «nullvekstmålet», altså at veksten i persontransport skal tas med kollektiv, sykkel og gange. Dette skal igjen bidra til redusert klimagassutslipp, kø, luftforurensning og støy i regionen, og ligger til grunn for statens videreføring av belønningsavtaler (tilskudd til styrket kollektivtransport) og en eventuell framtidig byvekstavtale.

- Arealbruk handler om hvordan utviklingen påvirker hvor mye areal som kan forventes å beslaglegges, og om det er som fortetting av allerede utbygd areal eller i større grad ubebygd/grønt areal. I målene i Bystrategien er effektiv arealbruk knyttet til nullvekstmålet, men det påvirker også naturmangfold, landbruks- og landskapsverdier mv.

De tre scenarioene innebærer ulik utvikling innen handel, tjenesteyting og kontorarbeidsplasser:

- Spredt utvikling legger til grunn mindre styring og samarbeid i arealpolitikken. Hvor det er grunneier- og markedsinitiativ som i større grad styrer hvor arealer legges inn i kommune- og reguleringsplaner, og hvor det bygges ut når, enn hvor man ønsker vekst. God biltilgjengelighet og mulighet for parkering blir viktige faktorer når virksomheter skal velge lokalisering. Handel og tjenesteyting lokaliseres langs hovedveinettet, i tillegg til i etablerte handelsområder og noe i bysentrum og lokalsentre. Kontorarbeidsplasser lokaliseres spredt både i byene, bybåndet og i næringsområder langs hovedveinettet.
- Videreføring av dagens utvikling legger til grunn en videreføring av føringer i dagens ATP Grenland og dagens arealpolitikk i kommunene, slik at utviklingen blir en videreføring av de siste 10 års utvikling. God biltilgjengelighet og mulighet for parkering, innenfor det handlingsrommet som gis i dagens plan og praktiseringen av denne, blir viktige faktorer når virksomheter skal velge lokalisering. Handel og tjenesteyting lokaliseres i stor grad i handelsområder, bysentrum, inn mot sentrum og lokalsentre. Tjenesteyting med høy besøksfrekvens lokaliseres i kommunesentrene, og kontorarbeidsplasser «fortrinnsvis» i bysentrumene i tillegg til i FoU-klynger og ellers innenfor bybånd, lokalsentre og inn mot sentrum.
- Konsentrert utvikling legger til grunn mer forpliktende samarbeid og tydelige føringer i arealpolitikken, der man prioriterer styrking av bysentrumene og i stor grad avviser andre arealinnspill. Arealutviklingen skjer konsentrert som fortetting og transformasjon. Handel og tjenesteyting lokaliseres i bysentrum og noe i lokalsentre. Nye kontorarbeidsplasser lokaliseres i bysentrum, i tillegg til at flere eksisterende kontorarbeidsplasser relokaliseres til bysentrum.

Scenarioene tar ikke for seg bolig. Det er lagt til grunn en videreføring av de siste 10 års utvikling i alle scenarioer, det vil si en blanding av konsentrasjon i og inn mot bysentrumene, en del utvikling i bybåndet og lokalsentre, og noe utenfor bybåndet. Dagens parkeringspolitikk legges til grunn i scenarioene, som tilsier at parkering for de aktuelle funksjonene vurderes ut fra behov fra sak til sak. Scenarioene legger heller ikke til grunn forskjeller innen andre virkemidler innen transport.

Sannsynlige virkninger for markedsgrunnlag

For markedsgrunnlaget er det konsentrert utvikling med mange virksomheter og mennesker på ett sted som gir best måloppnåelse. Dersom handel, offentlig og privat tjenesteyting og arbeidsplasser legges i bysentrumene der det også er bevertning, hotell og andre møteplasser inne og ute, bidrar det til å styrke kundegrunnlaget på tvers. Man får flere grunner til å oppholde seg lengre i sentrum og kan kombinere flere ærend, for eksempel handel eller bevertning på vei fra jobb. Videreføring av dagens senterstruktur med store handelsvirksomheter i egne handelsområder, bidrar til å styrke markedsgrunnlaget i handelsområdene, men samtidig til å trekke handelen ut av sentrum (jf. kapittel 1.2).

Mindre handel i sentrum svekker grunnlaget for andre virksomheter i sentrum som servering, kulturtilbud, hotell/overnatting, sentrums attraktivitet som bosted, og sentrums rolle som ikke-kommersiell møteplass inne og ute (f.eks. bibliotek, byliv i gater, parker og byrom). Sistnevnte er steder der ulike lag av befolkningen møter hverandre, som er en viktig sosial dimensjon som sentrumene har i samfunnet. Kontorarbeidsplasser som lokaliseres andre steder enn i sentrum bidrar også til at færre mennesker «automatisk» er innom sentrum i løpet av en dag.

Scenarioet med mest spredt utvikling, der handel, tjenesteyting og kontorarbeidsplasser også legges langs hovedveinettet, kan føre til at man fanger opp noen flere kunder som er «på gjennomfart» (jf. kapittel 1.2 / dekningsgrad). Samtidig vil nye handelsetableringer langs hovedveisystemet konkurrere både med bysentrumene og de etablerte handelsområdene og føre til at disse handelsstedene og bylivet svekkes.

For lokalsentrene handler markedsgrunnlag mest om muligheten for å få dekket daglige behov der du bor, altså dagligvarer mv., samtidig som markedsgrunnlaget også her vil styrkes av at man samler tjenester, lokale møteplasser, servering og lokal handel på ett sted. Når lokalsenteret både ligger på en høyfrekvent kollektivlinje og i gangavstand til mange bosatte, er potensialet større for at man også her kan gjøre ærend på vei til og fra jobb mv. dersom man kjører buss.

Sannsynlige virkninger for økonomisk bærekraft

Generelt kan man si at jo mer spredt utviklingen er, desto mer uforutsigbart er det hvor utviklingen vil skje, og desto vanskeligere kan det bli å gjøre prioriteringer som gjør at flest mulig får glede av de tiltakene man gjør og de tjenestene man drifter.

For kollektivtilbudet er lokalisering av arbeidsplasser og tjenestetilbud svært relevant, fordi dette er viktig målpunkter for kollektivreiser. Her vil det mest konsentrerte scenarioet slå

klart best ut, fordi lokalisering i bysentrumene vil bygge opp under alle de høyfrekvente kollektivlinjene og styrke disse i konkurransen med bilen. Jo mer spredt lokalisering av arbeidsplasser og tjenesteyting, desto større behov for å spre ressursene til kollektivtransport «tynt» utover, som svekker konkurransekraften til kollektivtilbudet. Dersom arealutviklingen gjør at man må opprette flere metro- eller pendelbusslinjer, gjøre det at man må redusere frekvensen på de linjene man allerede har, gitt samme budsjett. Motsatt vil konsentrasjon av kundegrunnlag rundt de linjene man allerede satser på, gjøre disse mer økonomisk bærekraftige, som bedrer grunnlaget for at tilbudet kan forbedres.

For mange av de kommunale tjenestene som skole, barnehage, kommunale helsetjenester og eldreomsorg, kan det være mer direkte relevant hvor boligutviklingen skjer enn hvor arbeidsplasser, handel og tjenesteyting lokaliseres, fordi tilbudene ofte er lokale. Samtidig vil prioriteringen av en senterstruktur med lokalsentre og bysentrum også kunne brukes som grunnlag for å samle kommunale tilbud, og dermed påvirke den økonomiske bærekraften til disse. Her kan scenarioet med en sammensetning av satsning på bysentrum og lokalsentre slå godt ut, framfor «kun» en satsning på bysentrum eller et scenario med mer spredt utvikling. Dersom det er et tydelig signal fra kommunene hvilke lokalsentre som skal prioriteres både for lokal handel og tjenester, lokale møteplasser inne og ute, og kommunale tjenester som skole, barnehage, kommunale helsetilbud, omsorg mv., kan det gjøre utviklingen mer forutsigbar og dermed lettere å gjøre økonomiske prioriteringer over tid. Scenarioet med mer spredt utvikling innebærer ingen utpeking av lokalsentre som kan gi denne «drahjelpen», og det gjør heller ikke det mest konsentrerte scenarioet. Uten en tydelig prioritering av lokalsentre kan økonomiske prioriteringer i større grad måtte gjøres i sak for sak eller tjeneste for tjeneste. Det er også mulig at samling av tilbud og tjenester kan gi synergier som styrker den økonomiske bærekraften i tilbudene, for eksempel sambruk av aktivitetsflater, fleksibilitet i bemanning, mv.

Også for andre økonomiske prioriteringer kan en tydelig prioritering av bysentrum og lokalsentre bidra til at flest mulig får glede av tiltakene som gjøres innenfor begrensede budsjetter, snarere enn om de må spres på flere områder. Det gjelder for eksempel investeringer i transportinfrastruktur som gang- og sykkeltiltak og fremkommelighetstiltak for kollektivtrafikken. Det gjelder også investeringer i offentlige møteplasser. Selv om man ikke bor i sentrum så oppfatter de fleste sentrum som litt sitt, og vil få glede av tiltak her.

Sannsynlige virkninger for transporttilbud (nullvekstmålet)
Oppnåelse av målet om nullvekst i personbiltrafikk vil avhenge av mange virkemidler og variabler, ikke bare ulike lokaliseringer av handel, tjenesteyting og kontorarbeidsplasser.

Ser man kun på scenarioene er det konsentrasjon av kontorarbeidsplasser, tjenesteyting og handel i bysentrumene som vil slå best ut. Sentrumene er de stedene de høyfrekvente kollektivlinjene møtes, og dermed de stedene klart flest kan reise til med kollektivtransport uten å bytte. I et byområde som Grenland vil konkurransekraften til kollektivtransporten i forhold til bil synke kraftig dersom det er behov for å bytte buss på vei til jobb e.l. Det er bussen som har størst flatedekning for bosatte i regionen, mens jernbanen er kapasitetssterk og tidseffektiv for mange lengre reiser og for mange som bor sentralt. Arbeidsplasser i sentrumene vil gi vesentlig bedre tilgjengelighet for tog enn i de fleste andre områder og vil være viktig for å styrke markedsgrunnlaget for tog. Fremtidig jernbanestasjon i sentrum av Skien vil styrke togets rolle ytterligere, men selv med dagens plassering noe utenfor sentrum vil mange være villige til noe gangavstand dersom tilbudet ellers er konkurransedyktig.

Det er på arbeids- eller skolereiser potensialet for økte kollektivandeler er størst, men også for handel og tjenesteyting vil langt flere ha mulighet til å reise kollektivt dersom tilbudet ligger i gangavstand til punkt eller traséer der mange kollektivlinjer møtes. Dette gjelder særlig for virksomheter som har et regionalt nedslagsfelt, og som har en viss tetthet av ansatte/mengde besøk (jf. kap. 1.2). For virksomheter som er mer arealkrevende per ansatt/besøkende, for eksempel lagerbedrifter eller butikker for plasskrevende varer, er det andre grunner til at virksomheten ikke bør ligge i sentrum.

Som omtalt under økonomisk bærekraft gir konsentrasjon også bedre forutsetninger for å prioritere transporttiltakene som gir best effekt på konkurranseforholdet mellom bil og kollektivtransport, sykkel og gange, og som dermed gir en «positiv sirkel» med økt befolkningsgrunnlag og bedre tilbud/tilrettelegging.

For scenarioet med videreføring av dagens utvikling, som inkluderer senterstrukturen i gjeldende ATP med lokalsentre, er det mange arbeidsplasser som lokaliseres i sentrum, men også inn mot sentrum og andre steder i bybåndet og i lokalsentrene. Mye handel lokaliseres i handelsområdene, som i stor grad er bilbaserte. Samlet sett gir dette lavere måloppnåelse enn det mest konsentrerte scenarioet, fordi veksten i mindre grad skjer rundt de sentrale kollektivknutepunktene og flere vil eller må velge bil til arbeid og andre typer reiser. Mer lokal handel og tjenesteyting i lokalsentrene vil kunne gjøre at noen flere kan gå og sykle til daglige gjøremål. Dette er forutsatt at lokalsentrene ikke er bilbasert, men har mange bosatte innenfor gangavstand, er gangvennlige og har et bredt tilbud. Trolig vil konsentrert vekst i og rundt bysentrumene slå enda sterkere ut på gange og sykkel enn vekst i lokalsentre da både tilbudene og tilretteleggingen er bedre mer sentralt.

Det mest spredte scenarioet vil slå dårligst ut på nullvekstmålet, både når det gjelder gange, sykkel og kollektivtransport.

Scenarioene skiller ikke på konkrete transporttiltak. Videreføring og forsterking av bompenger er allerede lagt til grunn gjennom bypakke 2, og dette vil gi noe bilavvisende effekt i alle scenarioer. Dagens parkeringspolitikk, som tilsier at parkering vurderes ut fra behov i hver enkelt reguleringsplan eller byggesak, bidrar til at biltilgjengelighet og god plass til parkering blir et viktig lokaliseringskriterium for virksomhetene i de scenarioene der det ikke legges tydelige føringer i arealpolitikken.

I og med at scenarioene bidrar til nullvekstmålet i ulik grad, gir de ulike forutsetninger for videre statlige avtaler som gir midler til investeringstiltak og drift innen transport. Belønningsavtaler bidrar til bedre kollektivtilbud, og en potensiell byvekstavtale vil bidra til økte midler til investeringstiltak mv. Det mest konsentrerte scenarioet har best muligheter for fortsatte belønningsmidler og en byvekstavtale, fordi det i størst grad bygger opp under nullvekstmålet og er mest i tråd med de statlige planretningslinjene (jf. 1.1.2).

Sannsynlige virkninger for arealbruk
Med hensyn til effektiv arealbruk og redusert beslag av ubebygde arealer vil det mest konsentrerte alternativet være klart best, der ny utvikling i hovedsak vil skje som fortetting og transformasjon innenfor de etablerte bysentrumene. Det tilsier en høyere utnyttelse enn dersom utviklingen hadde skjedd andre steder, som betyr mindre arealbruk. Lokaliseringer i sentrumsområdene vil også ha lavere parkeringsbehov enn andre steder, og ofte arealeffektive løsninger for parkering som parkeringshus eller kjellerparkering. Ifølge fortettingsstudien som ble laget som del av kunnskapsgrunnlag til Bystrategien (Spacescape og Vill, 2020), så er potensialet for fortetting av kontor-/ og service-arbeidsplasser sentralt i Skien og Porsgrunn mer enn stort nok til den veksten som er anslått i scenariet.

Motsatt er det mest spredte scenarioet det som vil gi størst arealbeslag. Ny utbygging som skjer spredt har ofte lavere tetthet med parkering på terreng osv., og i slike områder er det ofte enklere og mindre kostnadskrevende å bygge ut på uberørt (grønt) areal enn å fortette eller transformere i allerede utbygde områder.

I scenarioet som viderefører dagens utvikling, vil den delen av veksten som skjer i bysentrumene og til en viss grad i lokalsentrene være mer konsentrert og dermed forbruke mindre areal. Utviklingen i handelsområdene og ellers i bybåndet vil ofte ha lavere konsentrasjon og mer arealbruk, bl.a. til parkering på terreng.

1.5. Faglige anbefalinger for føringer i RAM Grenland

Hensikten med en regional plan for areal og mobilitet er at kommunene, fylkeskommunen og staten samler kreftene innen areal og transport og jobber i samme retning for å nå felles mål. Målene vi har tatt utgangspunkt i for de faglige anbefalingene er nedfelt i Bystrategien, jf. kap. 1.1.1. Anbefalingene er videre gjort på bakgrunn av funnene fra kartleggingen av arealutvikling siste 10 år opp mot gjeldende føringer i ATP Grenland (kap. 1.2), funn fra spørreundersøkelsen om bruken av ATP Grenland (kap. 1.3), og vurderingen av sannsynlige virkninger av ulike utviklingsscenarioer opp mot målene i Bystrategien (kap. 1.4).

Sprikende oppfatninger om innholdet i gjeldende plan (jf. kap. 1.3) tyder på at det er viktig å fortsette arbeidet med kunnskapsbygging, forankring og samarbeid. Våre videre anbefalinger er faglige og ut fra fastsatte mål. Ut over dette tar de ikke opp i seg den politiske dimensjonen, der det kan være stor uenighet både om grad av styring og hva slags utvikling man ønsker seg.

Vi har ikke foreslått konkrete formuleringer av strategier, prinsipper, bestemmelser og retningslinjer. Disse bør formuleres ut fra grensesnitt med andre tema og ut fra hvilken retning og nivå man ønsker for planen. Vi har fokusert på hovedgrep og de viktigste anbefalingene.

1.5.1. Generelt

Generelt er det å anbefale å etterstrebe mest mulig entydige prinsipper, bestemmelser og retningslinjer. Dette er ikke alltid så enkelt, fordi handel og senterstruktur kan være komplisert med mange gråsoner og vurderingstilfeller, og føringene kan bli svært kompliserte dersom alle nyanser skal fanges opp. Da er det viktig at føringene suppleres av tydelige definisjoner på begreper som brukes. Beskrivelser av hva som er hensikten med de enkelte bestemmelser og retningslinjer kan også være til god hjelp for tolkning og praktisering.

En logisk oppbygging av plandokumentene med tydelig sammenhenger er også viktig. Gjeldende plan har, i tillegg til visjon og hovedmål, ti strategier som delvis er tematiske (f.eks. utbygging i bysentre og konsentrasjon av handel), og en inndeling i syv temaer med egne mål (senterstruktur, boliger, handel, mv.), og bestemmelser og retningslinjer til slutt med en noe annen temainndeling. Det er ikke sikkert at man kan ha helt gjennomgående temaoverskrifter for strategier, tematiske mål og føringer, men det bør vurderes hvordan disse knyttes bedre sammen.

1.5.2. Strategiske føringer

Strategien om *Levende sentrum med flere arbeidsplasser, boliger, handel og opplevelser* i bystrategien er etter vår vurdering god og dekkende som en strategisk føring for å bygge opp under hovedmålene. *Knutepunkt med mange funksjoner og transportformer* er trukket ut som en egen strategi, som gjør at man kan rendyrke byutviklingsdimensjonen i strategien om sentrum. I underpunktene til strategien nevnes lokalisering og flytting av offentlige funksjoner og kontorarbeidsplasser til sentrum, fortetting med kvalitet, styrking av blågrønn struktur, gode møteplasser, gater som er attraktive for myke trafikanter, og bylogistikk. Her mener vi det er uheldig at lokalisering av private virksomheter til sentrum er utelatt, både når det gjelder handel, tjenesteyting og kontorarbeidsplasser. Dette er avgjørende for at sentrumene skal bli levende og attraktive, og bør inn som et eget punkt.

1.5.3. Prinsipper for senterstruktur

Vi anbefaler å ta utgangspunkt i senterstrukturen i gjeldende Regional ATP, men å gå bort fra at handelsområder er en del av denne. I tillegg bør det være en gjennomgang av hvilke lokalsentre som bør prioriteres.

Handelsområder
Begrunnelsen for å gå bort fra handelsområder som del av senterstrukturen, er målsettingene om levende bysentrum og en attraktiv region bl.a. for høykompetent arbeidskraft. Kartleggingen av arealutviklingen (jf. kap. 1.2) har vist at veksten i detaljhandel i handelsområdene går på bekostning av handel i bysentrum og dermed bidrar til å svekke disse. Svekket handel i sentrum fører til svekket markedsgrunnlag også for andre virksomheter og tilbud i sentrum, og mindre tilgang på «urbane goder» som omtalt under *Markedsgrunnlag* i kap. 1.4. Føringene i gjeldende ATP Grenland om at enhetene i handelsområdene må ha en viss minstestørrelse, bidrar ikke til å skjerme bysentrumene fra konkurranse, men kan snarere bidra til at handelsetableringene blir større. Dersom man ønsker å snu dagens utvikling, krever det en tydelighet i hva som er sentre, der detaljvarehandel og tjenester kan etableres og utvides, og hva som ikke er det.

Lokalsentre
I gjeldende ATP Grenland er det pekt ut en rekke lokalsentre, og kommunene har anledning til å inkludere flere iht. definerte retningslinjer for lokalsentre. Vi støtter at kommunene gjør en prioritering av lokalsentrene i sine kommuner, i og med at dette vil være et grunnlag for kommunens prioriteringer av egne tjenester, krav til kvalitet mv. En eventuell nedtoning av bybåndet som lokaliseringsavgrensning (jf. kart i bystrategien) vil gjøre senterstrukturen viktigere, noe som også vil bidra til behovet for en gjennomgang av

sentre som skal inngå. Vi viser i denne sammenheng til Porsgrunn kommunes notat om lokalsentre fra politisk sak 18/25 (vedlegg 8) der betydningen av lokalsenter-definisjonen beskrives. Vi vil likevel anbefale at det nedsettes noen prinsipper (retningslinjer) i den regionale planen som bidrar til at dette gjøres på relativt lik måte på tvers av kommunene, og en koordinert prioritering mellom areal- og transportmyndigheter. Alternativt at kommunenes prioriteringer gjøres som del av planarbeidet slik at strukturen inngår i planen. Det er krevende å utarbeide prinsipper som konkrete målbare kriterier, f.eks. antall bosatte eller antall funksjoner, fordi det vil være flere forhold som spiller inn i en prioritering enn størrelse. Det kan for eksempel være forhold til andre sentre og andre geografiske og sosiale forutsetninger. Det er et poeng at det ikke blir for mange lokalsentre, slik at utvalget gir et godt grunnlag for videre prioriteringer.

I notatet fra Porsgrunn kommune er lokalsenter definert på en måte som gir et godt utgangspunkt for prinsipper: «*Et lokalsenter betjener et større område eller bydel i kommunen. Et lokalsenter er kompakt, tilrettelagt for sykkel og gange, har en viss befolkningstetthet, tilgjengelighet til kollektivtilbudet (metro/pendel), og ulike kombinasjoner av og korte avstander mellom hverdagsfunksjoner, tjenester og servicetilbud, som rettes mot området, og som kun skal dekke det lokale behovet.*»

Vi vil anbefale følgende hovedprinsipper:

- Lokalsentrene bør være tilknyttet et visst **transporttilbud**. Vi vil som utgangspunkt anbefale å legge metro-/pendelbuss til grunn for prioritering av lokalsentre. Disse er planlagt ut fra hvor kundegrunnlaget er best og der potensialet for videre styrking av kollektivtilbudet er størst. Det kan imidlertid være unntak fra dette, for eksempel der det er etablerte lokalsamfunn som man ønsker å fortsette å prioritere, men som har en plassering som utelukker slik kollektivbetjening. Vi vil i utgangspunktet ikke anbefale å utvide metro- eller pendelbussnettet for å innlemme flere lokalsentre, da dette vil føre til en spredning av ressursene, men heller bygge opp om det eksisterende tilbudet (jf. omtale av *økonomisk bærekraft* i kap. 1.4).
- Lokalsentrene bør inkluderer **boliger /en viss befolkningstetthet**, både i sentrumet og innenfor gangavstand. Det vil si at de ikke er løsrevne sentre som kun har boliger i omlandet rundt, men at de er en integrert del av et nærmiljø. Det bygger opp under muligheten for at flere kan gå og sykle til daglige gjøremål, eventuelt i kombinasjon med kollektivtransport til og fra jobb, selv om de fleste lokalsentre samtidig vil dekke et større omland enn de som kan gå og sykle. Det gjør også at lokalsentrene blir naturlige steder for prioritering av kommunalt

tjenestetilbudet som skal ligge tett på der folk bor, som skole, barnehage, lokale helse- og omsorgstjenester og lokale møteplasser (jf. omtale av *økonomisk bærekraft* i kap. 1.4).

- I likhet med bysentrum bør levende lokalsentrene inneholde en **blanding av funksjoner og tilbud**, som dagligvare, blomster, apotek mv., kafé, lokalt kultur- og idretts-/treningstilbud og kommunale tjenester og møteplasser inne og ute. Disse bør være rettet mot lokale og daglige behov, slik at de har en tydelig annen rolle enn bysentrum. Lokalsentre med en bred sammensetning styrker virksomhetenes kundegrunnlag og gjør det mulig for flere å komme seg til lokale møteplasser og tilbud uten å måtte bruke bil.
- **Stedskvalitet**, eller potensial for dette, bør være til stede i lokalsentre. God stedskvalitet vil som oftest inkludere en gang- og sykkelvennlig utforming, og gjør at lokalsenteret vil kunne fungere som møteplass inne og ute i tillegg til å dekke praktiske behov. Noen steder vil kanskje ikke ha høy stedskvalitet i dag, men kan ha potensial ved videre utvikling.

1.5.4. Om bestemmelser og retningslinjer

Retningslinjer for utbygging i sentre

Gjeldende ATP Grenland har retningslinjer for utbygging i sentre, som gir føringer for blandet arealbruk, høy arealutnyttelse, gode uterom, finmasket struktur, og vekting av hensyn til utbygging og vern av natur og jordbruk. I utgangspunktet vurderer vi at føringene eller tilsvarende bør videreføres, men vi vil anbefale å at naturhensyn vektes noe høyere enn det som ligger i dagens retningslinjer. Det er i tråd med Bystrategien hvor det pekes på å styrke blågrønn struktur og tilgang på parker og vann. Også Bystrategiens søkelys på fortetting med kvalitet og god stedstilpasning kan vurderes å nedfelles i nye retningslinjer, for eksempel ved at ny utvikling skjer i et samspill med eksisterende bygg og kulturminner som kan gi identitet og særpreg.

Handel og tjenesteyting

For handel og tjenesteyting har gjeldende ATP Grenland planbestemmelser som definerer senterstrukturen, gir forbud mot store handelsetableringer og tjenesteyting med høy besøksfrekvens utenfor senterstrukturen, i tillegg til noen unntak.

Det er også retningslinjer til de ulike typene sentre i senterstrukturen, inkludert handelsområdene og føringer dersom kommunene ønsker å etablere nye handelsområder.

Som redegjort for under prinsipper for senterstruktur, anbefaler vi å gå bort fra at **handelsområder** er del av senterstrukturen, slik at retningslinjene for disse ikke videreføres. I handelsområdene vil det da være eksisterende virksomheter. I regional plan for Haugalandet har man tydeliggjort dette i retningslinjene om handel ved å spesifisere at det i slike områder ikke tillates nyetableringer eller utvidelse av eksisterende handelsvirksomhet. Det kan vurderes å bruke handelsområdene for lokalisering av såkalt plasskrevende varehandel.

For resterende **sentre i senterstrukturen** bør RAM Grenland ha retningslinjer som tydeliggjør roller og føringer for omfang av handel (lokalsentre). I utgangspunktet foreslår vi å videreføre gjeldende retningslinjer til fylkessenter, regionsentre og kommunesentre, og lokalsentre.

Bestemmelser om forbud mot store handelsetableringer og tjenesteyting med høy besøksfrekvens utenfor senterstrukturen, kan etter vår vurdering videreføres. Alternativt kan de omformuleres fra forbud til hva som tillates, slik at *«Nyetablering eller utvidelse av eksisterende handelsvirksomhet er bare tillatt i …, med følgende unntak …», eller «de unntak som framgår av retningslinjene for …»*

Gjeldende **unntak** for *handelsetableringer og/eller utvidelser av handelsvirksomhet inntil 1 500 m^2 samlet bruksareal* fremstår noe uklart, både om det er et tak som gjelder samlet for et sted, og om det gjelder alle varegrupper. For mange varegrupper er 1 500 m^2 et stort areal. I enkelte andre regionale planer for handel (for eksempel for Akershus) gjøres det i stedet unntak for *nærbutikker og nærservice*, som er nærmere definert. Disse har følgende retningslinje/definisjon i planen for Akershus: *Nærbutikk og nærservice er et tilbud til det lokale bomiljøet og bør kun etableres i eller i nær tilknytning til boligområder. Hensikten er å bidra til attraktive møteplasser og miljøer i boligområdene. Nærbutikk er en dagligvarebutikk, dvs. handel med hovedvekt på mat og drikke. Nærservice er offentlig eller privat generell tjenesteyting som samlokaliseres med en dagligvarebutikk.* Slike nærtilbud, som kommer i tillegg til de definerte lokalsentrene, vil etter vår vurdering være et riktig unntak også i Grenland.

Unntaket for plasskrevende varegrupper bør etter vår vurdering videreføres, og det er viktig at begrepet defineres tydelig. Med plasskrevende varehandel menes handel med plasskrevende varer, og ikke forretninger som er store. I henhold til definisjon i gjeldende ATP er det *«Handelsvirksomhet der den dominerende delen av vareutvalget er biler, båter, landbruksmaskiner, trelast og større byggevarer, samt utslag fra hagesentre og planteskoler.»* Det er verdt å merke seg at det iht. veileder om reguleringsplan (KDD) ikke er tillat å konkretisere andre varegrupper i bestemmelser enn plasskrevende varehandel,

annen detaljvarehandel og dagligvarer. Sykehus er også et naturlig unntak gitt sykehusets plassering i Grenland.

Vi anbefaler at **sentrumsområdene**, der handel og tjenesteyting med høy besøksfrekvens tillates, avgrenses i kommuneplans arealdel eller kommunedelplan, og at senterstrukturen i den regionale planen og/eller prinsippene for lokalsentre skal legges til grunn for disse.

Det bør vurderes å stille krav til **handelsanalyse** i retningslinjene, for eksempel ved etableringer ut over gitt maksareal i lokalsentre, i områder for handel med plasskrevende varegrupper, og/eller ved fravik av bestemmelsen. Handelsanalysen bør omhandle konsekvenser av tiltaket for eksisterende bysentrum som kan bli berørt.

Kontorarbeidsplasser

Gjeldende ATP har, under retningslinjer for næringsarealer, følgende retningslinjer som er relevante for senterstrukturen og strategi om levende sentrum:

- Utvikling av næring/arbeidsplasser skal hovedsakelig skje innenfor bybåndsavgrensingen.
- Kontorvirksomheter skal fortrinnsvis lokaliseres i kommunesentrene.
- Campus Kjølnes, Klosterøya, Rønningen (Bamble) og Herøya videreutvikles som kunnskaps- og FoU-klynger.

Vi vil anbefale å rendyrke lokalisering i bysentrumene (kommunesentrene) for arbeidsplassintensive virksomheter som kontorarbeidsplasser, på samme måte som tjenesteyting med høy besøksfrekvens, så langt det er mulig. Videreutvikling av FoU-klynger kan være et viktig hensyn for næringsutvikling der det er etablerte miljøer å bygge videre på som kan skape arbeidsplasser, men for rene kontoretableringer bør det vurderes om disse kan gi vel så gode effekter ved lokalisering i sentrum. Arbeidstagere bringer aktivitet og kundegrunnlag til sentrum, som igjen er viktig for å tiltrekke seg arbeidskraft og næringsliv, som beskrevet i kapittel 1.4. Dette kan være særlig viktig i mellomstore byer der sentrum fremstår «lite næringstette» ifølge rapporten «*Hva kjennetegner regioner som vokser?*» (Samfunnsøkonomisk analyse, 2021). Det å koble eksisterende kunnskapsmiljøer som ligger utenfor bysentrum tettere til sentrum, som for eksempel Universitetet på Kjølnes, kan være en god strategi.

Retningslinjen om at utvikling av næring/arbeidsplasser hovedsakelig skal skje i bybåndet, er noe uklar, og det er behov for å differensiere mellom lokaliseringsføringer for ulike typer arbeidsplasser og virksomheter. Som beskrevet i kapittel 2.3 anbefaler vi at føringer for lokalisering av næring oppdateres med omtale av virksomhetstype, slik at virksomheter

som er areal- eller besøksintensive i hovedsak lokaliseres i senterstrukturen, mens arealekstensive virksomheter kan lokaliseres i bybåndet og øvrige områder.

Det kan også vurderes å sette et mål på denne utviklingen, som kan tydeliggjøre begrepet «i hovedsak», eksempelvis tilsvarende 80/20-retningslinjen som har blitt benyttet for boligutvikling.

Det er begrensninger på hvordan kommunene kan følge opp og styre lokalisering av kontorarbeidsplasser i sine kommuneplaner gjennom bestemmelser som differensierer næringsformål. Man har likevel anledning til å gi tydelige føringer gjennom retningslinjer og planbeskrivelse for hvordan et næringsareal er tenkt brukt og ikke, inkludert arbeidsplassintensivitet.

2. Næringsarealer

2.1. Mål og føringer

Bystrategi Grenland har ikke egne mål og strategier for næringsarealer. I det følgende er det derfor gjengitt hva som er ført opp av mål og føringer i ATP Grenland (2014-2025) og Strategi for næringsarealer i Grenland (2017)

ATP Grenland

I ATP Grenland ble det definert mål for næringsarealpolitikken. Målene som omhandler tilgang på arealer er:

- Det skal til enhver tid finnes et variert utvalg av ledige arealer med ulike kvaliteter egnet for ulike typer virksomheter
- Næringsarealer i bybåndet skal utnyttes effektivt

Planen har retningslinjer og de relevante retningslinjene for næringsarealer er:

- Utvikling av næring/arbeidsplasser skal hovedsakelig skje innenfor bybåndsavgrensningen.
- industrivirksomheter som kan medføre luft- og støytiltak eller utslipp til vann, bør lokaliseres rundt Frierfjorden/ Voldsfjorden.
- Lager og logistikk-virksomheter bør lokaliseres til overordnet veinett (E18-Rv36)

Strategi for næringsarealer i Grenland

Strategien gjelder for Drangedal, Kragerø og Bamble, i tillegg til Skien, Porsgrunn og Siljan kommuner. Overordnet visjon er *Grenland – Samlet, synlig og attraktiv*. Overordnet mål er *Økt antall arbeidsplasser, minst tilsvarende landsgjennomsnittet*.

Mål for næringsarealer:

1. Kommunene og fylkeskommunen skal ha en offensiv og positiv holdning til dem som ønsker å etablere seg, eller videreutvikle sin virksomhet i Grenland.
2. Grenland skal ha et variert utvalg av ledige arealer med ulike kvaliteter egnet for ulike typer virksomheter.
3. Næringsarealene skal være klare når bedriftene etterspør dem (hyllevare).
4. Næringsarealene skal tilfredsstille næringslivets lokaliseringskriterier.
5. Strategien for næringsarealer skal bygge videre på føringer og målsettinger fra ATP-Grenland, ATP Telemark og Bypakke Grenland.

Det er i tillegg definert strategier for næringsarealer knyttet til visjonen:

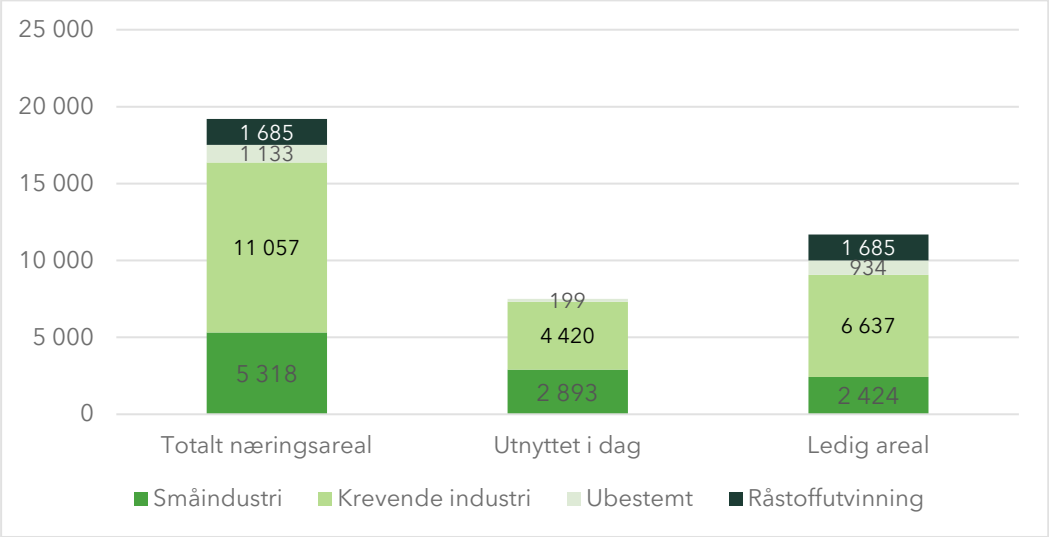
Samlet: Vi står sammen om strategisk viktige næringsarealer: Ny industri på Frier Vest, Kunnskapsaksen Kjølnes-Kammerherreløkka, Helseklynge på Moflata og Datasenter på Gromstul.

Synlig: Vi prater om regionens strategiske næringsarealer i alle sammenhenger. Vi viser frem våre næringsarealer på arealguiden.no.

Attraktiv: Vi planlegger infrastruktur som støtter opp om næringsarealene. Vi tilrettelegger og klargjør attraktive næringsarealer for småindustri i egen kommune. Vi tilrettelegger aktivt for kontoretableringer og tjenesteyting i våre kommunesentra. Vi legger til rette for transformasjon og fortetting i bybåndet.

2.2. Funn fra kartlegging og våre vurderinger om framtidig arealbehov

Rapporten Kartlegging av næringsarealer (dokument 2) gir en oversikt over planlagte næringsarealer i Grenland. Kommunene Skien, Porsgrunn, Bamble og Siljan inngår i kartleggingen. Det er ca. 19 500 dekar med planlagte næringsarealer, hvor over halvparten (ca. 11 500 dekar) ikke er tatt i bruk (ledig areal). Ledig areal består av områder som i sin helhet er ubebygde, eller hvor bare deler av området er dekket av kategoriene *bebyggelse* eller *samferdsel* i nasjonalt grunnkart for arealanalyser.



Kartlagt næringsareal i Grenlandsregionen, fordelt på totalt næringsareal, andel næringsareal som er utnyttet og andel ledig næringsareal.

En stor del av arealet er best egnet til arealkrevende industri, og disse er i hovedsak konsentrert ved Frier vest, Gromstul, og i området mellom Herøya, Skien havneterminal og Bjorstaddalen.

Ubebygde arealer egnet til småindustri er spredt i hele regionen, og i denne kategorien er arealene mindre. Det er omtrent like store arealer egnet til småindustri som er avsatt og ubebygd, som det er bebygde arealer egnet for småindustri. De største områdene ligger langs E18-kooridoren og på Nenset mellom Skien og Porsgrunn.

Framtidig behov for næringsareal påvirkes blant annet av nasjonale og internasjonale økonomiske konjunkturer, utvikling innen teknologi, tilgang på kritiske innsatsfaktorer som energi og råstoff og demografisk utvikling. De fleste av disse faktorene er vanskelige og svært omfattende å spå utviklingen for. Innenfor avgrensningen av dette prosjektet har det derfor kun vært mulig å se på to forhold som kan bidra til å sette tilgjengelig areal inn i en relevant kontekst:

- Hvor store er de tilgjengelige arealene sammenliknet med arealene som er i bruk i dag?
- Hva er det framtidige arealbehovet dersom vi kun legger den demografiske utviklingen til grunn?

Det første spørsmålet kan besvares med grafen ovenfor. Det er mer ubebygd areal avsatt til framtidig næring, enn det er næringsareal i bruk i dag. Ubebygde arealer som er avsatt til næring og som er egnet for arealkrevende industri, utgjør langt mer enn det som er i

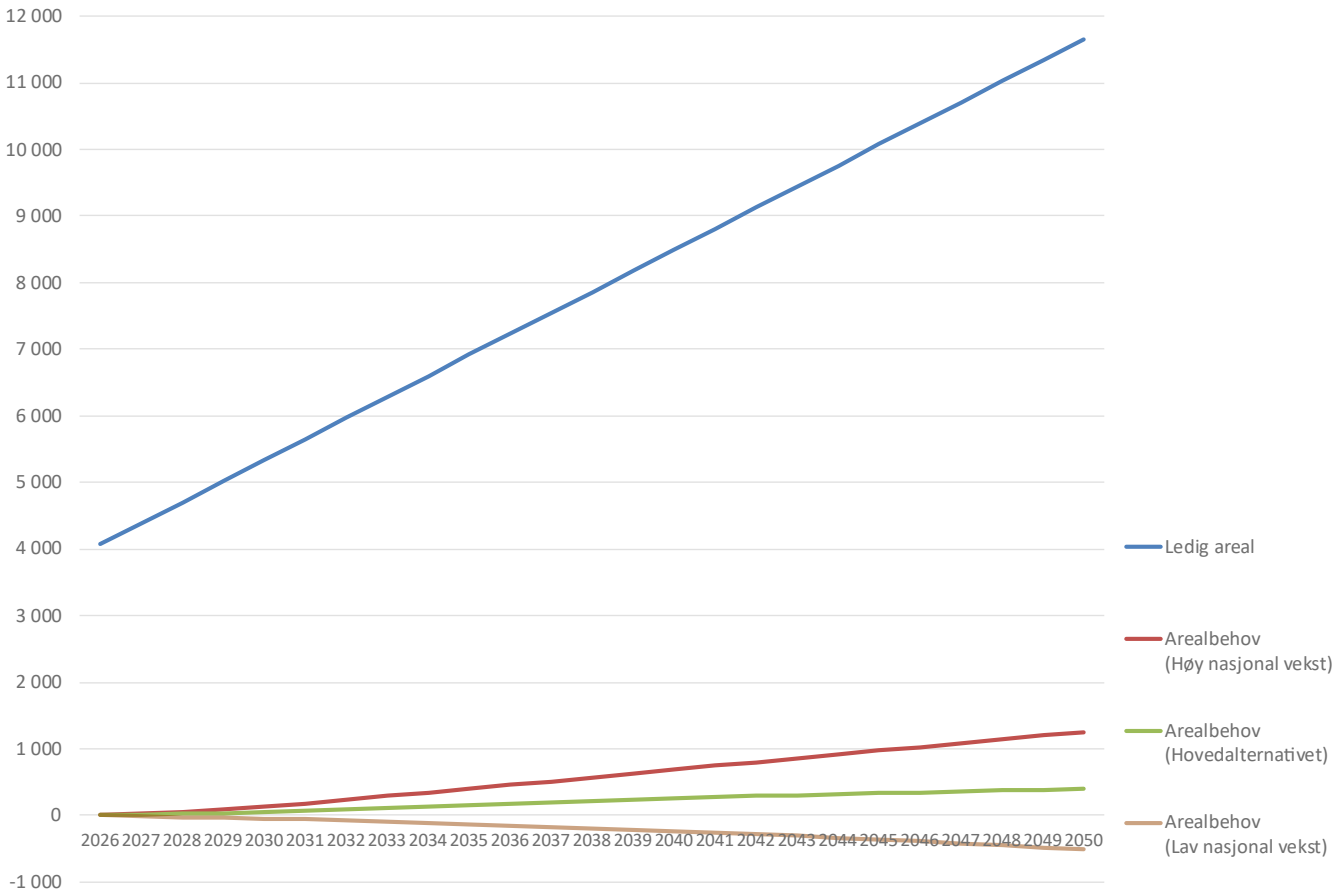
bruk til det samme formålet i dag. Ubebygde arealer som er avsatt til næring og som er egnet for småindustri utgjøre litt mindre enn det som er i bruk til småindustri i dag. I sum kan det altså tas i bruk mer enn dobbelt så mye areal til næring som i dag, uten behov for å prioritere ytterligere areal til formålet.

Det andre spørsmålet kan besvares med beregning. Dersom vi forutsetter samme arealforbruk til næring pr. bosatt i dag i og framtiden, kan vi bruke den SSBs demografiske framskrivningen til å beregne framtidig behov for næringsarealer. I 2026 har de fire kommunene Siljan, Skien, Porsgrunn og Bamble til sammen 110 985 innbyggere. Kartleggingene i de foregående kapitlene viste at det var 7 837 dekar i bruk til de kartlagte næringsformålene. Dette tilsvarer 70 m² pr. bosatt i de fire Grenlandskommunene.

Framskrivningene fra SSB publiseres i ulike alternativer. Hovedalternativet beskriver det mest sannsynlige utfallet, mens høy og lav nasjonal vekst sier noe om spennet i usikkerheten knyttet til slike framskrivninger. Når vi beregner framtidig behov for næringsareal med utgangspunkt i framskrivningene og forholdet mellom næringsareal og befolkning i dag, gir hovedalternativet til SSB et samlet behov for areal til næring på 393 dekar i 2050. Med høyalternativet er behovet 1251 dekar. Med lavalternativet er behovet for areal til næring mindre enn i dag, fordi dette framskrivingsalternativet gir en nedgang i samlet befolkning.

Kartleggingen av næringsarealer har vist at det er nærmere 11500 dekar areal som kan bli tilgjengelig for næring. Om lag 4 000 av disse er vurdert som tilgjengelig på kort sikt, 6000 dekar er vurdert å kunne bli tilgjengelig på mellomlang sikt, mens i overkant av 1 500 dekar er anslått å bli tilgjengelig på lang sikt (råstoffutvinning som er vurdert transformert til annen næring i framtiden).

I figuren nedenfor er det framskrevne behovet sammenstilt med de ledige arealene. De ledige arealene er framstilt slik at arealet som er vurdert ledig på kort sikt er ledig i 2026, mens arealer som er vurdert å bli ledige på mellomlang og lang sikt er jevnt fordelt fram til 2050. Illustrasjonen er først og fremst et bilde på sammenhengen mellom framskrevet behov og tilgjengelig areal, og i mindre grad en god framstilling av når arealer vil kunne bli tilgjengelig.



Framskrevet behov for areal til næring basert på SSB befolkningsframskriving (2026), sammenstilt med ledig areal avsatt til næringsformål.

2.3. Faglige anbefalinger for føringer i RAM Grenland

I kapittel 1.5 omtales behovet for å differensiere mellom lokaliseringsføringer for ulike typer arbeidsplasser og virksomheter. Vi anbefaler at føringer knyttet til arbeidsplass- og besøksintensive virksomheter beskrives i tilknytning til senterstrukturen. Følgelig vil dette kapittelet omtale lokaliseringsføringer for andre type virksomheter, slik som arealer for småindustri og arealkrevende industri. Dette er virksomheter som i hovedsak har større arealbehov og mindre besøk pr. ansatt enn virksomheter innenfor eksempelvis kontor, handel, helse og utdanning.

Det anbefales at føringer for lokalisering av næring oppdateres med omtale av virksomhetstype, slik at virksomheter som er areal- eller besøksintensive i hovedsak lokaliseres i senterstrukturen, mens arealekstensive virksomheter kan lokaliseres i bybåndet (eller tilsvarende dersom bybåndet ikke videreføres) og øvrige områder.

Føringer opplistet i 2.1 om lokalisering av industrivirksomheter og lager og logistikkvirksomheter, anbefales videreført. Følgende retningslinje anbefales flyttet etter disse, samt presisert med tekst i kursiv:

Øvrig utvikling av *arealkrevende virksomheter som småindustri, eller mindre virksomheter som kombinerer eksempel verksteder, småindustri, mindre lager og mindre kontorarbeidsplasser* skal hovedsakelig skje innenfor bybåndsavgrensningen eller eksisterende næringsområder.

I tillegg til presiseringer og videreføringer, bør det vurderes å innføre retningslinjer om begrensning av arealer avsatt til næring. Kartleggingen av næringsarealer viste at de fire kommunene Siljan, Skien, Porsgrunn og Bamble til sammen har avsatte, men ikke utbygde, næringsarealer som tilsvarer mer enn det som er i bruk til næring i dag. Beregning av framtidig behov for næringsarealer basert på befolkningsframskrivninger viser også at de avsatte men ikke utbygde næringsarealene langt overgår det beregnede behovet. Dette betyr at det trolig er satt av nok næringsarealer i regionen. Dette gjelder også hvis en tar i betraktning at det skal være nok arealer til å kunne ha et variert utvalg av ledige arealer med ulike kvaliteter egnet for ulike typer virksomheter.

Det bør derfor vurderes å ta ut ubebygde arealer avsatt til næring som ikke anses som egnet eller som har ligget i kommuneplanens arealdel lenge uten å ha blitt utviklet.

Videre kan det vurderes å innføre en retningslinje om at eventuelle nye næringsarealer som legges inn i kommuneplanene bør følges av en tilsvarende planvask av andre næringsarealer.

Kilder

- Bystrategi Grenland 2024-2035 – Strategi for areal og transport
- Statlige planretningslinjer for arealbruk og mobilitet, Kommunal- og distriktsdepartementet, fastsatt ved kgl. res. 24.01.2025
- Regional plan for samordna areal og transport i Grenland 2014-2025
- Hva kjennetegner regioner som vokser? Faglig innspill til hvordan Bystrategi Grenland skal nå definerte mål. Samfunnsøkonomisk analyse, Rapport 12-2021.
- Verdiskapende fortetting i Grenland. Spacescape og Vill for Bystrategi Grenland, 2020
- Notat lokalsenter, Vedlegg 8 til politisk sak om arealstrategisk kart og senterstruktur (sak 18/25), Porsgrunn kommune.
- Strategi for næringsarealer i Grenland