

**Arkivsak-dok.** 14/06830-90  
**Saksbehandler** Simonett Halvorsen-Lange

**Saksgang**  
Formannskapet 2015 - 2019

**Møtedato**  
11.05.2017

**Sak nr.**

## **Underveismelding - kommunedelplan for sentrum 2017- 2026**

---

### **Saksordførersak.**

*Saksordfører: Annar Hasle (KRF)*

*Medsaksbehandlere:* Laila Vestby (enhet plan og samfunnsutvikling), Trond Klausen (enhet eiendom), Lise- Lotte Torp (beredskapskoordinator), Per-Erik Johansen (enhet byggesak landbruk og kart)

### **Saksordførers innstilling:**

Legges fram i møtet

### **Vedlegg:**

Vedlegg 1: Evalueringsrapport «Mulighetsstudie knutepunktutvikling Sarpsborg».

Vedlegg 2: Kart, reviderte risikokonturer, februar 2017.

Vedlegg 3: Alternativvurderinger sentrale plangrep.

### **Sammendrag:**

Underveismeldingen redegjør for status og innkomne grunnlagsutredninger.

Rådmannen anbefaler at rapporten «Evaluering av parallelloppdrag og anbefalinger til videre planarbeid- Knutepunktutvikling Sarpsborg» (vedlegg 1) får status som grunnlagsutredning.

Underveismeldingen inneholder også nye reviderte risikokonturer (vedlegg 2), som vil være grunnlag inn i endelig fastsettelse av hensynssoner.

Samtidig presenterer rådmannen forslag til overordnede målsettinger og sentrale plangrep, og anbefaler at følgende legges til grunn for videre arbeid med kommunedelplanen:

Overordnet målsetting: Byen skal være et attraktivt sted å jobbe, bo og besøke.

Delmål (slik vil vi ha det):

- Sentrum er samlingspunktet og drivkraften for Sarpsborgs attraktivitet
- Byen skal oppfordre til økt byliv
- Den moderne byen bygges på historisk identitet og bærekraftige blågrønne løsninger.
- Myke trafikanter settes først i sentrum

Plangrep 1: Utvikle en moderne, kompakt by, med gangavstand til dagligdagse gjøremål

Plangrep 2: Utvikler «sentrumstriangelet» som tyngdepunkt for handel, næring og kultur, med nytt, fremtidsrettet stasjonsområde som motor

Plangrep 3: Tilrettelegger for fleksibel kvartalsutbygging

Plangrep 4: Sikre helhetlige kulturmiljøer

Saken fremlegger også alternative vurderinger som er gjort om de sentrale plangrepene (vedlegg 3).

## **Utredning:**

### **1. Status og grunnlagsutredninger:**

Sentrumsplanarbeidet er i en slutfase, der grunnlagsutredninger i henhold til planprogrammet nå er gjennomført og overordnet plangrep foreligger. Det er mål om høring av planen etter sommeren, og vedtak i løpet av 2017.

Følgende grunnlagsutredninger er nå avsluttet:

#### Rodeos steds, - og mulighetsanalyse.

Steds, - og mulighetsanalysen legger frem anbefalinger for fremtidig vern, forslag til overordnede fremtidige plangrep og tiltak, samt sosiokulturell analyse av østre bydel. Rapportene kan leses via link: [Steds,- og mulighetsanalyse](#)

#### Kvartalenes utnyttelsesgrad, tre lokale arkitektkontor.

Kvartalenes utnyttelsesgrad legger frem tre anbefalinger for fremtidig kvartalsutbygging i indre by. Rapportene kan leses via link: [Tre bidrag, kvartalenes utnyttelse](#)

#### Mulighetsstudier knutepunktutvikling Sarpsborg, tre skandinaviske team og evalueringsrapport.

I 2016 ble det også utført mulighetsstudier for knutepunktutvikling ved ny Sarpsborg stasjon. Dette ble gjennomført på oppdrag fra Bane Nor, Statens vegvesen, Østfold fylkeskommune og Sarpsborg kommune. Det var tre konsulentfirmaer som leverte hvert sitt bidrag. Hensikten med mulighetsstudiet var å identifisere gode, robuste og gjennomførbare byplangrep for møtet mellom Sarpsborg sentrum og stasjon, med vekt på utforming av et effektivt kollektivknutepunkt, fremtidig sentrumsutvidelse og bystruktur, attraktive løsninger for gang-/sykkel- og kollektivtrafikk, samt gode forbindelser på tvers av jernbanesporet og stasjonsområdet. Konsulenten har levert hver sin rapport med anbefalinger for hvordan et nytt framtidsrettet knutepunkt kan utvikle seg i Sarpsborg. Rapportene kan leses via link: [Tre bidrag, mulighetsstudier knutepunktutvikling](#)

Arbeidet er nå evaluert av oppdragsgruppen, og en evalueringsrapport er produsert (vedlegg 1). Evalueringsrapporten er ment som grunnlag inn i ulike planprosesser hos samarbeidspartene. Flere anbefalinger er aktuelle for sentrumsplanarbeidet, og fremheves i saken. Rådmannen anbefaler at evalueringsrapporten får status som grunnlagsrapport for sentrumsplanen.

### **2. Hensynssone**

I arbeidet med kommunedelplan for sentrum er fastsettelse av hensynssone rundt storulykkebedriften Borregaard en sentral deloppgave. I underveismelding mars 2016 ble det orientert om det pågående arbeidet med hensynssonen, fremlagt kart og innført midlertidig saksbehandlingspraksis. I denne saken fremlegges revidert kart (vedlegg 2<sup>1</sup>), og forslag til restriksjoner.

Restriksjonene gjelder for nye tiltak som beskrevet under, og vil utformes etter anbefaling fra DSBs veileder for sikkerheten rundt storulykkevirksomheter:

---

<sup>1</sup> Risikokonturene er utarbeidet av DNV-GL for Borregaard, og klarert av Direktoratet for sikkerhet og beredskap (DSB). Kartet viser risikokonturer rundt bedriften.

Restriksjoner for etablering av nye tiltak	I ytre sone	I midtre sone	I indre sone <sup>2</sup>
Skole, barnehage, sykehjem, sykehus og lignende institusjoner	X	X	X
Hotell, kjøpesenter og store publikumsarenaer	X	X	X
Boliger		X	X
Tiltak for bruk av den allmenne befolkningen, herunder butikker, mindre overnattingssteder og offentlig ferdsel		X	X
Faste arbeidsplasser innen industri- og kontorvirksomhet			X
Offentlig vei, jernbane og lignende			X

Dersom det fremmes tiltak som er i strid med nevnte anbefalinger vil kommunen frem til endelig vedtak av hensynssone med bestemmelser, måtte nedlegge midlertidig bygge- og delingsforbud. Endelig hensynssone vil nedlegges i sentrumsplanens plankart og bestemmelser. «Veileder om sikkerheten rundt storulykkevirksomheter» fra DSB og vedlagt kart som viser risikokonturer rundt bedriften, legges til grunn for utarbeidelse av disse. Rådmannen avholdt åpent møte for å informere om risikokonturene og det videre arbeidet med hensynssonen 26. april 2017.

### **3. Overordnede målsettinger:**

Eksisterende sentrumsplan slår fast målene om et attraktivt og levende sentrum, men hva betyr egentlig dette? På bakgrunn av faglige og alternative vurderinger (vedlegg 3), innspill, medvirkning og anbefalinger fra grunnlagsutredninger gjennom hele sentrumsplanprosessen, legger rådmannen frem forslag til overordnet mål og delmål for fremtidig sentrumsutvikling:

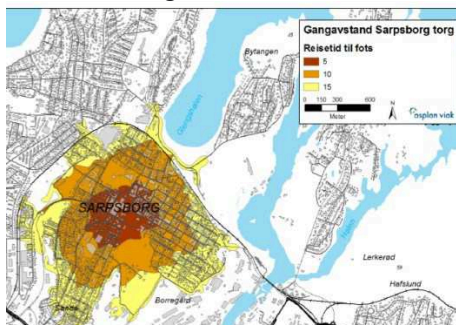
Overordnet målsetting: **Byen skal være et attraktivt sted å jobbe, bo og besøke**

Delmål (slik vil vi ha det):

- **Sentrum er samlingspunktet og drivkraften for Sarpsborgs attraktivitet**
- **Byen skal oppfordre til økt byliv**
- **Den moderne byen bygges på historisk identitet og bærekraftige blågrønne løsninger.**
- **Myke trafikanter settes først i sentrum**

To premisser fra grunnlagsutredningene har vært avgjørende for alternativvurderingene og utvikling av rådmannens forslag til delmål:

#### **1. Gangavstand.**

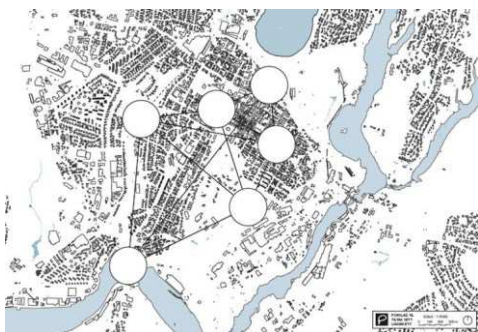


Figur 1: Illustrasjonene viser gangavstand Sarpsborg torg. Med 15 minutter gange når største deler av sentrumsplanområdet torget.

*Gangavstand legges som premiss for fremtidig sentrumsutvikling. Grepene fremmer nærhetskvaliteter, som betyr at du kan nå dagligdagse gjøremål til fots. Premisset vil, i tillegg til å begrense biltrafikken, øke befolkningen og brukerne i gangavstand fra indre by, som igjen kan bidra til at byområdet oppfattes som mer levende og aktivt. Samtidig vil det kunne forsterke sentrums unike urbane kvaliteter; det er i sentrum du skal kunne bo, jobbe og oppleve uten å være avhengig av bil, og det er her du skal kunne levere i barnehage og skole på vei til jobb, - kjøpe brød på bakeren på hjørnet og gå innom matbutikken på vei hjem.*

<sup>2</sup> Fra DSBs veileder: Indre sone er i utgangspunktet virksomhetens eget område. Kun kortvarig forbi-passering for tredjeperson (turveier etc.)

2. *Utvikling av et helhetlig sentrumsområde, med økt fokus på forbindelse mellom Glomma i nord og Glomma i sør.*



Figur 2: Illustrasjonen viser hvordan delområder i fremtiden prinsipielt bør forbindes til en helhetlig by, og hvordan forbindelse mellom Glomma i sør og nord bør inngå i dette grepet.

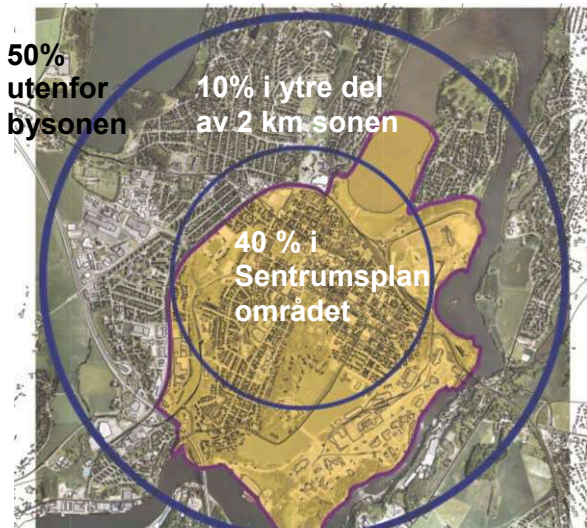
*Sentrum er i dag preget av flere barrierer. Forbindelsene mellom nabolag/delområder imellom og inn til indre by er ikke alltid like tydelige. Flere områder er preget av levekårsutfordringer. Utvikling av et helhetlig sentrumsplanområde med gode forbindelser og møteplasser tilrettelagt for brukerne er et sentralt grep for å utvikle en sterk og attraktiv bykjerne. Øst-vest koblingene i Sarpsborg har hatt mye fokus. Dette er en god satsing, og den bør fortsette. Samtidig*

*er det viktig å fokusere på nord-sør koblingene, særlig i lys av Inter-city utviklingen. Grepet vil kunne knytte byen bedre mot Glomma og forbinde rekreasjonsområder bedre, som for eksempel Sandesund, Kulås og Glengshølen.*

Med bakgrunn i disse prinsippene, samt øvrige kommunale, regionale og nasjonale føringer og utførte alternativvurderinger (vedlegg 3) fremmer rådmannen forslag om følgende overordnede plangrep (**slik gjør vi det**):

#### **4. Overordnede plangrep**

##### **Plangrep 1: Utvikle en moderne, kompakt by, med gangavstand til dagligdagse gjøremål**



Figur 3: Det er ønskelig å tilrettelegge for en kompakt bykjerne, ved å tilrettelegge for økt fortetting innenfor hele sentrumsplanområdet. Dette betyr mindre grad av fortetting i ytre del av 2 km sonen.

Å utvikle en kompakt by, med flere mennesker som bor og jobber i gangavstand fra sentrumskjernen anses som avgjørende for å lykkes med sentrumsutviklingen.

Kommuneplanens arealdel stiller krav om at 50 % av all boligbygging skal skje innenfor 2 km fra torget. Rådmannen foreslår et plangrep som tilrettelegger for at 40 % av den samlede boligbyggingen skal kunne tas innenfor sentrumsplangrensen (figur 3).

Vedlegg 3 beskriver alternative fortettingsstrategier som er vurdert. Rådmann mener dette alternativet, beskrevet som alternativ 2, er det som best møter premisset om gangavstand og målet om å utvikle en helhetlig by, som knytter seg til Glomma i nord og i sør.

Plangrepet forutsetter vilje til å utvikle en kompakt, moderne by, med betydelig høyere arealutnyttelse enn i dag. Et slikt plangrep vil kreve tilrettelegging for stor grad av urban høy bebyggelse og tett/lav suburban bebyggelse, og svært liten grad av lav bebyggelse (se vedlegg 3 for illustrasjon og alternative vurderinger), samtidig som det sikrer boliger og byrom med god kvalitet.



For å tilrettelegge for urbane nærhetskvaliteter, foreslår rådmannen også større formålsfleksibilitet i ny plan. Dette innebærer større andeler av sentrumsformål, fremfor rene boligområder, med hensikt å kunne etablere kiosker, bakeriutsalg, mm., i alle nærområdene i sentrum.

## **Plangrep 2: Utvikler «sentrumstriangelet» som tyngdepunkt for handel, næring og kultur, med nytt, fremtidsrettet stasjonsområde som motor**



Gjeldende sentrumsplan definerer gågate og torg som byens hjerte. Rådmannen foreslår at sentrumstriangelet (Torget, St. Maries plass og nytt stasjonsområde. - se illustrasjon nedenfor) skal utvikles til byens hjerte, og tyngdepunktet for kultur, handel, - og kontorarbeidsplass-utvikling. Det er lagt til grunn at nåværende stasjonsplassering videreføres. Dersom denne endres må det gjøres nye vurderinger.

Ved å utvikle et sentrumstriangel som tyngdepunkt for utadrettet virksomhet vil allerede eksisterende kvaliteter i Sarpsborg sentrum kunne tydeliggjøres og styrkes, og et overordnet fokus på triangelet vil konsolidere snarere enn å splitte opp sentrum i ulike områder<sup>3</sup>. Plangrepet har stor betydning for de østre bydeler som her vil knyttes tettere på et fremtidig utviklingsområde. Både punktene i seg selv og forbindelsene mellom dem vil måtte utvikles.

Rådmann mener at utvikling av et moderne kollektivknutepunkt, med stor grad av ny byutvikling rundt er avgjørende for at et slikt plangrep skal kunne bidra til økt byliv, investering og vekst. Kontakten mellom gågaten og stasjonen oppleves i dag som dårlig. Et moderne kollektivknutepunkt vil måtte baseres på et godt, robust og gjennomførbart plangrep. De tre bidragene til «mulighetsstudie knutepunktutvikling Sarpsborg» har vist at det er et meget godt potensial for en vellykket tilknytning mellom stasjon og sentrum i Sarpsborg. Rådmannen anbefaler at følgende føringer for knutepunktsområdet legges til grunn i sentrumsplanen:

- **Sverresgate eller Rozenkrantzgate etableres som hovedadkomstgate**

Langs disse gatene er det store potensialer for utvikling av ny bebyggelse og attraktive gateløp. De kommer heller ikke i konflikt med verneverdig bebyggelse rundt området «Gamle Gleng». Nansensgate vurderes som for langt vekk fra eksisterende gågate, og gir også mindre handlingsrom for utvikling med tanke på hensynssone rundt Borregaard.

- **Fremtidig hovedadkomstgate utvikles med en unik karakter.**

Langs endelig valgt gate anbefales høyere arealutnyttelse enn i sidegatene og ny bebyggelsesstruktur. Gaten må tilrettelegges for gående og syklene, men ikke som ren gågate. Grønne elementer og møteplasser må utvikles.

- **Stasjonstorg utvikles med ny plass og funksjonsblanding.**

- **Området rundt stasjonen og sentrale tilfartsgater skal ha høy utnyttelse.**

**Høyreist signalbygg, som landemerke og orienteringspunkt, kan vurderes i videre planer, men ikke på nordsiden av sporene.**

- **Flere gode forbindelser over/under banen for å dempe barriere-virkning.**

Når sentrumstriangelet skal utvikles til tyngdepunktet for næringsutvikling, vil transformasjon og kvartalsutvikling blir sentralt. Rådmannen mener det er avgjørende at kommunen tar en

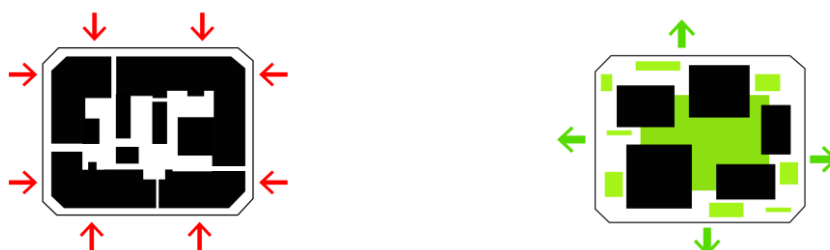
<sup>3</sup> Steds, - og mulighetsanalysen, Rodeo arkitekter.

aktiv rolle i utviklingen av et nytt kollektivknutepunkt dersom utviklingen skal lykkes, og vil blant annet vurdere utarbeidelse av områdeplan rundt aktuell hovedadkomstgate.

### Plangrep 3: Tilrettelegge for fleksibel kvartalsutbygging

Å utvikle opplevelsesverdi handler om å tydeliggjøre og videreutvikle stedlige kvaliteter, både for de som bor i, jobber i og besøker byen. Et sentralt overordnet plangrep er å tilrettelegge for mer fleksibel kvartalsutbygging. I gjeldende plan skal bebyggelsen ligge ut mot fortauslinjer, og bakgårder skjermes som indre gårdsrom. Bidragene fra «kvartalenes utnyttelsespotensial» tydeliggjør at denne type utbyggingsmønster (kareebebyggelse) gir begrensninger for høyder, dersom man ønsker sol i gater. Kareebebyggelse gir også ensartede gater med lite variasjon, og stort skille mellom private og offentlige rom.

Rådmannen foreslår at det i ny sentrumsplan sees på hvor og i hvilken grad eksisterende struktur kan løses opp, slik at det kan etableres passasjer på tvers av kvartaler, forhager der bygninger trekkes tilbake og punktvis høyere bebyggelse. Slik struktur vil kunne bidra til økt mangfold av byrom og nye muligheter for handelsopplevelser.





Figur 4: Illustrasjonen til venstre viser bebyggelsesstrukturen i gjeldende plan, og illustrasjonen til høyre viser forslag til mer porøs struktur, med mulighet for forbindelser og utvikling av åpne bakgårder. (illustrasjoner: Plus arkitektur)


For å utvikle mer varierte prosjekter, og gi unike muligheter for høyder og arealutnyttelse, foreslår rådmannen at det innføres strengere reguleringsplankrav i ny plan enn i gjeldende plan. Dette vil kreve lengre prosesser ved utbygging, men vil gi større grad av fleksibilitet i hvert prosjekt.

### Plangrep 4: Sikre helhetlige kulturmiljøer

I grunnlagsutredningen Steds - og mulighetsstudie, - kulturhistorisk analyse pekes det på tre ankerfester i Sarpsborgs moderne byhistorie<sup>4</sup>. De tre ankerfestene bidrar til å tydeliggjøre byens sammensatte identitet. Rådmannen foreslår at Rodeos forslag til ankerfester legges til grunn for videre planarbeid:

 <p>Grensebyen</p>	<p>For Sarpsborg sin del har grenser preget byformen og samfunnet i stor grad. Byen har vært inneklemt på et nokså lite areal, men samtidig vært i kontinuerlig dialog og/eller disputt med omlandet rundt.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fredrikstad</li> <li>- Tune</li> <li>- Borregaard</li> </ul> <p>Grensene har blitt kontinuerlig utfordret av trafikale gjennomfartsårer. Primært elv, jernbane og vei.</p>
 <p>Produksjonsbyen</p>	<p>Industriell produksjon har hatt en vedvarende betydning i Sarpsborgs historie. Sarpsborg har også opplevd konjunktursvingninger, men kjennetegnes av en bemerkelsesverdig evne til å ri nedgangen av og komme opp med nye ideer til næring og inntjening. Dette handler blant annet om at planlegging har stått i nært ledtog med næringslivet/lyttet til sektorens behov. Befolkningsvekst har således sammenfalt med byens evne til å generere arbeidsplasser</p>

<sup>4</sup> Det kan leses mer om grunnlaget for de tre ankerfestene, og om anbefalte områder i Rodeos kulturhistoriske rapport: [https://sarpsborg.com/globalassets/dokumenter/samfunn/planavdelingen/del-2\\_kulturhistorisk-13\\_b\\_liten.pdf](https://sarpsborg.com/globalassets/dokumenter/samfunn/planavdelingen/del-2_kulturhistorisk-13_b_liten.pdf)

 <p>Boligbyen</p>	<p>Et sted som har bestått i mer enn 1000 år er naturligvis et godt sted å bo. Historien viser en kontinuerlig systematisk sikring av viktige bokvaliteter:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- strategisk etablering av offentlige uterom</li> <li>- ivaretagelsen av naturomgivelser</li> <li>- visjonære bosettingsmønster</li> <li>- tilrettelagt for arbeidsplasser</li> <li>- tilrettelagt for offentlige funksjoner</li> <li>- sosiale tiltak</li> </ul>
--	--

Rodeo anbefaler at følgende områder (se illustrasjon i vedlegg 3) innarbeides som hensynssone bevaring i plankart;

- Gamle Gleng
- Sandesundveien og Kulåsparken
- Kulås øst
- Sandesund

I tillegg anbefaler Rodeo en gradvis, og forsiktig fortetting i følgende områder:

- Fritznerbakken
- Grotterød
- Dronningensgate

Rådmannen anbefaler at Rodeos tematiske anbefalinger og forslag til soner tas som utgangspunkt i det videre arbeidet. I videre arbeid skal soneavgrensninger justeres etter gjennomgang av innspill og informasjon om enkelthus<sup>5</sup>. Det skal også utarbeides bestemmelser for hvordan utvikling skal skje innenfor hver sone. Det skal også utarbeides en «gul liste» som kan inneholde unike enkelthus utenfor sonene, eller være unike eksempler innenfor sonene, hus som ikke skal rives eller endres.

### **Konsekvenser økonomi, miljø og folkehelse:**

#### Økonomi:

#### Miljø:

Kompakt by og knutepunktutvikling ivaretar målsettinger for nasjonal areal - og transportplanlegging. En vekst som skissert tilrettelegger for flere arbeidsplasser og boliger i sentrum, og bidrar dermed til at flere mennesker kan kunne bo og jobbe uten å være avhengig av bilen.

#### Folkehelse:

En kompakt by med nærhetskvaliteter tilrettelegger for økt fysisk aktivitet, med gangavstand til dagligdagse gjøremål. Nærheter til sosiale møteplasser og rekreasjonsområder er avgjørende.

### **Rådmannens anbefaling:**

Rådmannen anbefaler at overordnet mål, delmål og skisserte plangrep legges til grunn i det videre arbeidet med sentrumsplanen.

Rådmannen anbefaler at evalueringsrapporten får status som grunnlagsutredning.

Rådmannen anbefaler at risikokonturer og anbefalte restriksjoner fra DSB legges til grunn i arbeidet med endelige hensynssoner i sentrumsplanen.

<sup>5</sup> Det er innhentet faktakunnskap om enkelthus i dagens verneverdivurdering, fra fortidsminneforening og historielag, og det er innkommet flere innspill for fremtidig vern.