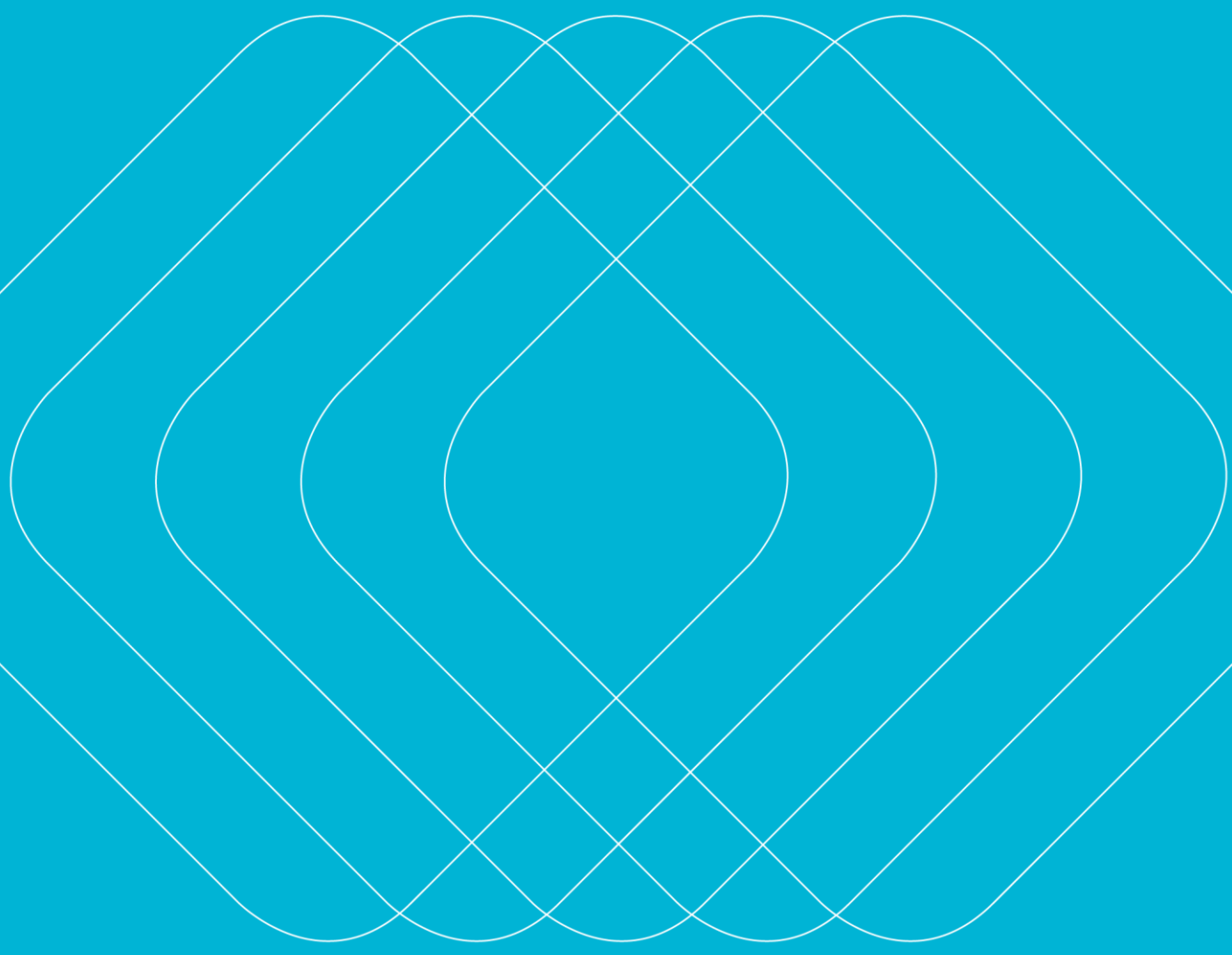




VESTFOLD
fylkeskommune

Høringsforslag – Regional plan for bærekraftig arealpolitikk (RPBA)

21.mars 2019



Innholdsfortegnelse

1 Innledning.....	2
1.1 Formålet med RPBA.....	2
1.2 Hvorfor trenger Vestfold RPBA?.....	3
1.3 Hva RPBA har betydd for Vestfold så langt?	3
1.4 Hvilken formell status har RPBA?	4
1.5 Innhold og struktur.....	4
2 Utfordringer og muligheter	6
2.1 Vekst og utvikling	6
2.2 Byliv og aktivitet i sentrum	6
2.3 Arbeidsplasser og verdiskaping	7
2.4 Endret alderssammensetning.....	7
2.5 Store arealreserver i kommuneplanene.....	7
2.6 Jordbruks-, natur og kulturverdier	8
2.7 Klimaendringer og tilpasning til et lavutslippssamfunn	8
2.8 Infrastruktur og transport	8
3 Overordnede føringer og mål.....	9
3.1 FNs bærekraftsmål.....	9
3.2 Nasjonale føringer	9
3.3 Samfunnsmålene i RPBA	10
4 Hovedgrep: Kompakt by- og tettstedsutvikling.....	12
4.1 Byer og tettsteder	12
4.2 Langsiktige utviklingsgrenser	16
4.3 Arealeffektivitet og kvalitet.....	18
5 Temaer.....	20
5.1 Næringsutvikling.....	20
5.2 Handel	24
5.3 Kulturminner og kulturmiljøer.....	24
5.4 Naturressurser.....	24
5.5 Samfunnssikkerhet og beredskap	24
5.6 Folkehelse.....	24
5.7 Transportutvikling og mobilitet.....	24
6 Oppfølging	24
7 Oversikt: Regionale planbestemmelser og retningslinjer	24

1 Innledning

Regional plan for bærekraftig arealpolitikk (RPBA) er Vestfolds felles plan for langsiktig arealbruk. Planen gir retning og rammer for arealbruk og utbyggingsmønster fram mot 2040.

Denne utgaven av RPBA erstatter både *Regional plan for bærekraftig arealpolitikk* fra 2013 og *Regional plan for handel og sentrumsutvikling i Vestfold* fra 2009. Planen gjelder fram til nye Vestfold og Telemark fylkeskommune vedtar en ny regional plan for langsiktig arealbruk.

RPBA er en viktig plan for Vestfold fordi den legger rammer for vekst og utvikling, og ivaretar viktige jordbruks-, natur- og kulturverdier i fylket. Den felles, forpliktene arealpolitikken som er nedfelt i planen, bidrar til en bærekraftig samfunnsutvikling og gir større forutsigbarhet i planleggingen for offentlige og private aktører. RPBA ble første gang vedtatt i 2013, etter en grundig prosess med sentrale aktører i vestfoldsamfunnet.

I *Regional planstrategi for Vestfold 2016–2020* ble det bestemt at RPBA skulle evalueres og revideres, og at *Regional plan for handel og sentrumsutvikling i Vestfold* (2009) skulle innlemmes i planen. RPBA ble evaluert i 2016. Evalueringen viste at både planprosessen og planen har hatt stor innvirkning på forståelsen av og debatten om arealpolitikken i Vestfold. I 2018 ble RPBA tildelt den nasjonale jordvernprisen for sine tydelige mål om vern av matjordarealer. Resultatene fra evalueringen er brukt i arbeidet med å revidere planen.

Revideringen har pågått i 2017 og 2018. Formålet har vært å oppdatere og spisse RPBA som utviklingsplan og styringsverktøy. Sentrale temaer og diskusjoner i planprosessen har vært knyttet til byutvikling, jordvern, næringsutvikling og lokalisering av arbeidsplasser. Revideringen har vært gjennomført med stor grad av medvirkning, involvering og dialog med kommuner, regional stat, organisasjoner og næringsliv. Planen er utarbeidet parallelt med *Regional transportplan* og *Regional plan for folkehelse i Vestfold 2018–2030*. I planprosessen har man vært opptatt av å se de tre planene i sammenheng.

Vestfold og Telemark blir nytt fylke fra 1.1.2019. I *Forskrift om sammenslåing av Vestfold og Telemark fylkeskommuner (22.02.2019)* står det at regionale planer skal gjelde inntil nye planer er vedtatt. For RPBA betyr dette at den sannsynligvis vil gjelde for Vestfold til ca. 2024.

1.1 Formålet med RPBA

Formålet med RPBA er å utforme en felles og forpliktende arealpolitikk som bidrar til en bærekraftig samfunnsutvikling.

Det skal legges til rette for vekst og utvikling i Vestfold, samtidig som viktige jordbruks-, natur- og kulturverdier tas vare på. Dette gjøres gjennom hovedgrepet i planen, som er beskrevet i kapittel 4, de regionale planbestemmelsene, retningslinjene og planens handlingsprogram.

Gjennom RPBA har regional stat, fylkeskommunen og kommunene inngått en forpliktende avtale. Avtalen går enkelt sagt ut på at regionale myndigheter har forhåndsklarert nasjonale og viktige regionale interesser innenfor det som i planen kalles langsiktige utviklingsgrenser (LUG), slik at disse skal kunne prioriteres som utbyggingsområder. Til gjengjeld har kommunene forpliktet seg til å legge til grunn intensjonen med og retningslinjene i RPBA i sin planlegging.

Å peke ut en felles retning for utviklingen av arealene i Vestfold bidrar til forutsigbar planlegging både for offentlige og private aktører. Det forenkler saksgangen og gjør planprosessene mer

effektive. Målene i kapittel 3 beskriver det vi skal ha oppnådd når planen er gjennomført i 2040.

1.2 Hvorfor trenger Vestfold RPBA?

RPBA skal sikre at vi får den utviklingen vi ønsker oss i Vestfold. «Et kompakt Vestfold i et grønt landskap» ble formulert som en strategi i *Regional utviklingsstrategi (RUV) 2005–2009*, og gir et godt bilde av det som er unikt for Vestfold: Fem mellomstore byer ligger som perler på en snor, omkranset av jorder og grøntområder.

Det er to hovedgrunner til at Vestfold trenger en regional arealplan med felles spilleregler:

- Byene er jevnstore med korte avstander imellom. Dette skaper konkurranse mellom byene som kan medføre at kommunene gjør uheldige grep for å skaffe seg konkurransefortrinn. For eksempel vil alle byene tape på en sterk utvikling av handel- og kontor langs E18.
- Vestfold har arealer av nasjonal verdi tett på byer og bebyggelse. Det gjelder både kulturmiljøer- og landskap, kystsone, matjord og naturområder. Byspredning og gradvis nedbygging av arealer utgjør en trussel for de uerstattelige verdiene.

Langsiktig arealplanlegging og felles, forutsigbare spilleregler er gode verktøy for å sikre ønsket utvikling og vern av de uerstattelige verdiene i fylket vårt.

1.3 Hva RPBA har betydd for Vestfold så langt?

I perioden fra 2009 (oppstart av RPBA) og fram til i dag, har arbeidet med både by- og tettstedsutvikling og jordvern fått økt fokus. Flere kommuner har utarbeidet planer og gjennomført tiltak for å skape mer aktivitet og liv i sentrum. For eksempel var RPBA utløsende for den økte satsingen på sentrumsutvikling i Sande kommune som startet i 2013. Og flere kommuner stiller i dag strengere krav til jordvern enn tidligere, blant annet gjennom krav om matjordplan og omprioritering av utbyggingsarealer.

Evalueringen av RPBA viste at både planprosessen og planen har betydd mye for forståelsen av og debatten om arealpolitikken i Vestfold. Resultater fra spørreundersøkelsen som ble gjennomført som ledd i evalueringen i rapporten [Evaluering av RPBA, Opinion as \(2017\)](#), viste at de fleste ser behovet for en regional arealplan og at RPBA har bidratt til økt forståelse for:

- differensiert arealutvikling i Vestfold
- behovet for felles spilleregler for hele fylket
- regionale utfordringer, muligheter og sammenhenger
- viktighetene av kompakt by- og tettstedsutvikling (konsentrert vekst)
- nødvendigheten av å utvikle attraktive byer
- strengere jordvern
- viktigheten av lokalisering

Evalueringen viste også at det er behov for å gjøre justeringer i planen dersom samfunnsmålene for Vestfold skal nås. Den kvantitative delen av evalueringen i rapporten [Evaluering av RPBA, Norconsult \(2017\)](#) viste at:

- Den faktiske befolkningsveksten i kommunene er betydelig mindre enn den planlagte.
- Det allerede er avsatt mer enn nok arealer til bolig- og næringsformål i RPBA enn det behovet skulle tilsi. Vekstprognosene for befolkningen i fylket (historisk /prognoser fra SSB) viser lavere forventet vekst enn det planen la opp til. Areal- og boligbehovet vil derfor trolig bli mindre enn forventet.

- Kommunene har allerede lagt inn arealer som inneholder dyrka og dyrkbar mark i sine kommuneplaner, selv om RPBA forutsatte at omdisponering av dyrka mark skulle skje seint i planperioden. Retningslinjen som sier at slike arealer skal tas seint i perioden, er ikke fulgt opp.
- Det er behov for å se hvordan RPBA kan bidra til en tydeligere strategisk inngang til næringsutviklingen.
- Byutvikling er det temaet som engasjerte flest av de spurte i spørreundersøkelsen.

Det er for tidlig å si noe presist om endringer i arealbruk som følge av RPBA. Planen har ikke virket lenge nok til at det er mulig å måle effekten. Dessuten er det vanskelig å vite hva som er en konsekvens av RPBA, og hva som skyldes den generelle samfunnsutviklingen.

Likevel er det viktig å ha en felles, framtidsrettet, effektiv og samordnet arealutvikling i Vestfold. Det er mer krevende å få til utvikling i sentrumsområder enn utenfor, og det er stort press på verdifulle arealer. En plan med prinsipper som kan brukes i avveiningen av ulike interesser ved disponering av areal er derfor et nyttig verktøy.

Regional plan for handel og sentrumsutvikling har ikke blitt evaluert. Denne planen har virket i fylket lengre enn RPBA, og har sannsynligvis bidratt til å demme opp for etablering av kjøpesentre utenfor byene.

1.4 Hvilken formell status har RPBA?

Er RPBA juridisk bindende eller «bare» retningsgivende?

Regionale planer skal *legges til grunn* for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i regionen, jf. lov 27. mai 2008 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) § 8-2. Dette innebærer at offentlige myndigheter og organer er forpliktet til å følge opp og gjennomføre de målene, planbestemmelsene, retningslinjene og tiltakene som er nedfelt i regionale planer. Uttrykket «legges til grunn» betyr at planene ikke medfører absolutte forpliktelser av rettslig art. En regional plan har ikke direkte rettsvirkning overfor den enkelte innbygger. Planen gir verken rettigheter eller plikter for den enkelte.

Retningslinjene i RPBA er ikke bestemmelser med juridisk bindende virkning. De gir likevel et klart uttrykk for hva som er av vesentlig betydning for den regionale politikken på det aktuelle området. Fylkeskommunen og andre myndigheter som blir berørt, har rett til å fremme innsigelse til kommunale planer som bryter med den regionale politikken, jf. plan- og bygningsloven § 5-4 første ledd. Det er fylkeskommunen som avgjør hva som er av vesentlig regional betydning, og hva som må til for at den enkelte kommunale plan skal bringes i samsvar med den regionale politikken.

De to regionale planbestemmelsene i RPBA, som er videreført fra *Regional plan for handel og sentrumsutvikling*, har, til forskjell fra retningslinjene, bindende virkning for kommunenes planlegging og saksbehandling etter plan- og bygningsloven.

1.5 Innhold og struktur

RPBA består av dette plandokumentet med mål, planbestemmelser, retningslinjer og anbefalinger, i tillegg til sju temakart. Det forventes at alle som utarbeider arealplaner i fylket, legger RPBA til grunn for sitt arbeid. RPBA er utgangspunktet for Vestfold fylkeskommunes dialog med kommuner og private forslagsstillere.

[Kunnskapsgrunnlaget](#) til plandokumentet består av 21 frittstående rapporter og utredninger, og et handlingsprogram med konkrete prosjekter og tiltak for å følge opp planen.

Temakart

Følgende sju temakart hører til RPBA:

1. Langsiktig utviklingsgrenser. Langsiktig utviklingsgrenser mellom by- og tettstedsområder og omlandet. Kartet viser også forhåndsavklarte arealer, arealer som ble konsekvensutredet da RPBA ble utformet første gang (2013).
2. Regionale næringsområder. Regionale næringsområder og avklaringsområder.
3. Kulturmiljøer. Kulturmiljøer som har nasjonal og vesentlig regional verdi.
4. Dyrka og dyrkbar mark.
5. Sykkel og kollektiv. Kartet viser bussruter med frekvens for antall avganger i timen og rekkevidde for sykkel fra byer og tettsteder.
6. Grønnstruktur. Kartet viser regional grønnstruktur, viltkorridorer og tur- og friluftsruter.
7. Aktsomhet. Områder med farepotensiale for skred, flom og stormflo.

Hyperlenke til temakartene er [her](#). Adressen til temakartene er <http://arcg.is/ODm5Cj>.

Leseveiledning:

Plandokumentet er inndelt i sju hoveddeler:

Del 1: **Innledning**. Beskriver grunnlaget for og hensikten med RPBA, og redegjør for hva som har skjedd siden forrige plan ble utarbeidet.

Del 2: **Utfordringer og muligheter**. Beskriver de overordnede utfordringene og mulighetene i Vestfold.

Del 3: **Overordnede føringer og mål**. Omtaler nasjonale føringer og mål som RPBA skal innfri.

Del 4: **Hovedgrep: Kompakt by- og tettstedsutvikling**. Beskriver hovedgrepene i planen som skal sikre måloppnåelsen.

Del 5: **Temaer**. Inneholder temakapitler om næringsutvikling, handel, kulturminner og kulturmiljøer, naturressurser, samfunnssikkerhet og beredskap, folkehelse og transportutvikling og mobilitet.

Del 6: **Oppfølging**. Beskriver roller og ansvar, og hvordan fylkeskommunen og kommunene skal følge opp planen. Denne delen inneholder også handlingsprogrammet til RPBA.

Del 7: **Oversikt**. Samlet oversikt over regionale planbestemmelser og alle retningslinjene i planen.

Vedlegg: definisjoner, referanseliste og temakart.

2 utfordringer og muligheter

En bærekraftig arealutvikling i Vestfold krever samhandling på tvers av sektorer, forvaltningsnivåer og offentlige og private virksomheter. Fylkeskommunen og kommunene har sentrale roller i utviklingen av fylket, både som planmyndigheter og utviklingsaktører. Fylkeskommunen og kommunene har ansvar for å finne helhetlige løsninger som sørger for at lokale forhold og lokalpolitiske interesser ivaretas og vektlegges, sammen med nasjonale og regionale hensyn. En måte å samordne dette arbeidet på er gjennom regional planlegging.

Siden RPBA ble vedtatt i 2013 har det skjedd store endringer i fylket, og flere er ferd med å skje. En pågående kommune- og regionreform har ført til sammenslåinger på kommunalt nivå, og fra 1. januar 2020 vil Vestfold og Telemark være slått sammen til en ny region. Større enheter betyr samling av fagmiljøer og ressurser. Det gir gode forutsetninger for å kunne styre utviklingen gjennom strategiske grep og prioriteringer.

2.1 Vekst og utvikling

Vi blir stadig flere innbyggere i Vestfold. I første kvartal i 2018 var det 249 453 innbyggere i fylket. Vestfold har hatt en jevn befolkningsvekst i mange år, men veksten er likevel lavere enn i landet forøvrig. Statistisk sentralbyrå beregner befolkningsveksten til å bli i underkant av 39 000 innbyggere i 2040.

Vi ønsker befolkningsveksten velkommen i fylket vårt, fordi den bidrar til en positiv utvikling av samfunnet. Samtidig legger befolkningsveksten press på arealer og infrastruktur, som igjen kan gi helse-, klima- og miljøutfordringer. Utfordringene er særlig knyttet til:

- a) spredt arealbruk
- b) lokalisering av arbeidsplasser, boliger og kommersielle, kulturelle og sosiale funksjoner utenfor sentrum
- c) press på arealer med viktige jordbruks-, natur- og kulturverdier

Begge de to første punktene svekker byene og tettstedenes attraktivitet som arbeids-, bo-, handels- og etableringssteder, og gir økt transportbehov. For å imøtekomme utfordringene og fremme en bærekraftig arealutvikling, er det viktig å ha fokus på kompakt by- og tettstedsutvikling. Å legge til rette for vekst og utvikling i byene og de største tettstedene bidrar til å øke Vestfolds attraktivitet.

2.2 Byliv og aktivitet i sentrum

Det er krevende å få et høyt nok aktivitetsnivå i sentrum til at byene og de største tettstedene i Vestfold oppleves som pulserende og rike på opplevelser. Både befolkningstettheten og områdeutnyttelsen i sentrum av de største byene er lavere enn i sammenlignbare norske byer. Samtidig med at fortettningspotensialet er stort, viser erfaringer at fortetting og krav om høy arealeffektivitet kan gå på bekostning av fellesrom og møteplasser, grønnstruktur, historisk bebyggelse og andre verdier som bidrar til at sentrum oppleves som attraktivt. En av utfordringene i arealpolitikken er å tilrettelegge for fortetting og transformasjon i byer og tettsteder, samt sikre at fortettningspotensialet i de største byene utnyttes før nye arealer tas i bruk. En annen utfordring er å sørge for at både hensynet til arealeffektivitet og kvalitet vektlegges når det planlegges og gjennomføres utbyggingstiltak, slik at byene og tettstedenes attraktivitet styrkes og det tilrettelegges for byliv og aktivitet i sentrum.

Tidsperspektivet til RPBA strekker seg fram til 2040. I denne perioden vil det anslagsvis være behov for 17 800 nye boenheter og flere arbeidsplasser i fylket. Det betyr at de nye byggene som vil

komme, utgjør en liten andel sammenlignet med eksisterende bebyggelse. Mesteparten av boligene og næringsbyggene er allerede bygget. Da er det viktig å se hva vi som fylke har nok av, og hva vi trenger mer av. For eksempel har vi nok næringsarealer langs E18, men vi mangler tilgang på næringsarealer, byggeklare tomter og egnede lokaler for kontoretablering i sentrum av byene og tettstedene. Vi har god dekning på eneboliger, men trenger boliger som tilfredsstillende moderne behov for fleksible løsninger på mindre areal. Høy grad av funksjonsblanding er nødvendig for å skape aktivitet og liv i sentrum. Å fremme funksjonsblanding er derfor en viktig oppgave i arealpolitikken.

2.3 Arbeidsplasser og verdiskaping

Siden slutten av 1990-tallet har verdiskapingen per sysselsatt i Vestfold vært lav og fallende sammenlignet med andre fylker i Norge. Konsekvensen av en slik utvikling er både lavere skatteinngang med svekket grunnlag for finansiering av velferdstjenester, og lavere etterspørsel etter arbeidskraft. Trenden har imidlertid endret seg. I følge *Regional analyse, Vestfold 2017*, TF-rapport nr. 409 fra Telemarksforskning, har utviklingen i antall arbeidsplasser i næringslivet i fylket vært bedre enn ellers i landet i de siste fire årene.

Den lave befolkningsveksten kan imidlertid bli en utfordring i det videre arbeidet med å øke verdiskapingen og skape vekst i antall arbeidsplasser. Vestfold må gjøres mer attraktivt for handels- og næringsetablering dersom den nasjonale nedgangen i befolkningsveksten ikke skal påvirke oss negativt. Hvis attraktiviteten svekkes, er det fare for at veksten i antall arbeidsplasser og folketall vil stagnere i deler av fylket.

Flere forutsetninger for å lykkes med arbeidet er tilstede. Vestfold har flyplass, en viktig havn, universitet, sterke næringsmiljøer og gunstig beliggenhet i forhold til store markeder i Europa. De fem største byene – Larvik, Holmestrand, Horten, Sandefjord og Tønsberg – ligger som perler på en snor langs kysten, og utgjør en ressurs. Dersom byene styrkes, vil de ha gode forutsetninger for å kunne tilby urbane kvaliteter som unge i økende grad etterspør.

2.4 Endret alderssammensetning

Alderssammensetningen i befolkningen vil endre seg fram mot 2040. Statistisk sentralbyrås framskriving av befolkningen med middels fødsels-, dødsrate, innenlands flytting og innvandring (MMMM-alternativet) tyder på at befolkningsveksten i Vestfold vil komme i den nordre delen av fylket, og at det vil bli en betydelig større andel eldre i kommunene.

Prognosene har betydning både for lokalisering av boliger, hvilke typer boliger det er behov for, og hvilke kommersielle, kulturelle og sosiale funksjoner som vil bli etterspurt. Den eldre befolkningens muligheter til å bruke offentlige og private tilbud, og kommunenes bistand med helsetjenester, vil være avhengig av bosted. Boliger som er tilpasset både i utforming og lokalisering kan bidra til at de eldre kan klare seg på egenhånd og opprettholde et aktivt sosialt liv. Fortsatt spredt utbygging kan føre til en vesentlig økning i behovet for assistanse til transport og hjelp i hverdagen.

2.5 Store arealreserver i kommuneplanene

Da RPBA ble utarbeidet, ble arealbehovet for boliger i Vestfold avklart fram til 2040. Det ble utarbeidet kommuneark for hver kommune som beskrev grunnlaget og forutsetningene for de langsiktige utviklingsgrensene som ble tegnet. Fortetting og transformasjon ble tatt inn som et hovedprinsipp i planen. I tillegg ble det avklart konkrete arealer til byggeformål, basert på kommunenes ambisjoner om befolkningsvekst. Det var en forutsetning at bruk av dyrka mark til byggeformål først skulle skje etter omfattende fortetting og transformasjon, og at omdisponering av arealer skulle skje så seint som mulig i planperioden.

Statistisk sentralbyrås befolkningsprognose fram mot 2040 er vesentlig lavere enn det som ble lagt til grunn da RPBA ble vedtatt i 2013. Forskjellen mellom kommunenes ambisjoner og den beregnede befolkningsveksten i fylket er betydelig. Det kan føre til at det legges ut langt mer arealer til boliger og næringsvirksomhet enn det reelt sett er behov for i planperioden. Uten en bevisst prioritering av utbyggingsrekkefølge, kan tilbudet av boliger og næringsarealer bli uforutsigbart og uoversiktlig for de som ønsker å planlegge og tilrettelegge bolig- og næringsarealer. En spredt utbygging av boliger og næring gir mindre synergieffekter med eksisterende bebyggelse og infrastruktur, og dermed færre muligheter til å utnytte veksten til oppgradering av eksisterende byer og tettsteder.

2.6 Jordbruks-, natur og kulturverdier

Vestfold er et svært viktig matproduksjonsfylke, med høy kvalitet på dyrka mark. Fylket har også andre verdifulle arealer, både i byene og tettstedene, langs kysten og ellers kulturlandskapet. Det er områder som er rike på mineralforekomster og kulturminner, natur med et stort biologisk mangfold, unike friluftlivsområder og vannkilder som gir oss trygt drikkevann.

Det er utfordrende å balansere mellom bruk og vern av arealer og naturressurser. Verdiene skal forvaltes på en slik at vi kan høste av dem og ha nytte av dem uten at de ødelegges. Både dagens behov og framtidens behov skal ivaretas gjennom dagens arealdisponering.

Det er både muligheter og utfordringer knyttet til at de største verdiene fylket vårt har, ligger i og tett på byene og tettstedene våre.

2.7 Klimaendringer og tilpasning til et lavutslippssamfunn

Gjennom Paris avtalen har Norge forpliktet seg til å redusere klimagassutslippene med 40% innen avfall, bygg, jordbruk og transport.

Reisevaneundersøkelsen (RVU 2013/2014) viser at 68 prosent av alle reiser i Vestfold skjer med bil. Personbiltransporten vil øke på bakgrunn av befolkningsveksten hvis dagens trendutvikling fortsetter. Selv om antallet kjøretøy med klimavennlig drivstoff øker, er det en utfordring å oppnå forventet reduksjon av klimagassutslipp i fylket. Utfordringen er å redusere transportbehovet og sørge for at flere benytter seg av miljøvennlige transportformer. En av de viktigste forutsetningene for å oppfylle de internasjonale forpliktelsene og nå de nasjonale målene på feltet er lokale tiltak som fortetting. Arealspredning gir økt transportbehov og deler opp store, sammenhengende naturområder, slik at de blir mindre og stykket opp. Dette får konsekvenser for det biologiske mangfoldet. Størrelsen på arealene er viktig for spredning av dyr og planter. For landbruksarealene innebærer det at de gir mindre avkastning og er vanskeligere å drive.

2.8 Infrastruktur og transport

Regjeringen investerer i et betydelige jernbaneløft gjennom InterCity-satsingen. Og forventer at regional og kommunal planlegging støtter opp om satsingen gjennom høy arealutnyttelse rundt stasjonsområdene. Samfunnsnyttan vil være avhengig av at kommuner og fylkeskommune legger til rette for styrking av kundegrunnlaget for jernbanen og annen kollektivtransport, blant gjennom fortetting. Ved å bo og ha arbeidsplasser nært opp til kollektivstoppesteder og knutepunkter, reduseres behovet for privatbil og kundegrunnlaget for kollektivtransport styrkes. Det gir økt framkommelighet og tilrettelegger for bruk av miljøvennlig transport.

Mye av den nødvendige infrastrukturen er allerede på plass i Vestfold og legger premisser for utviklingen. Det er viktig å planlegge slik at vi utnytter dagens infrastruktur på en optimal og samfunnsøkonomisk god måte. Dobbeltspor langs Vestfoldbanen og nye stasjoner mellom Skoppum og Larvik, er sannsynligvis den viktigste faktoren som vil påvirke utviklingen i årene som kommer.

Dette vil føre til at bo- og arbeidsregionen blir større, og til at stasjonsbyene får et økt utviklingspress.

3 Overordnede føringer og mål

3.1 FNs bærekraftsmål

Definisjonen av bærekraftig utvikling er en utvikling som imøtekommer dagens behov, uten å ødelegge mulighetene til kommende generasjoner til å få dekket sine behov. Begrepet inneholder de tre dimensjonene *miljømessig bærekraft*, *sosial bærekraft* og *økonomisk bærekraft*. Det er sammenhengen mellom dimensjonene som er avgjørende for om noe er bærekraftig.

Høsten 2015 vedtok De forente nasjoners (FN) medlemsland 17 globale mål for bærekraftig utvikling. Bærekraftmålene skal ligge til grunn for nasjonal, regional og kommunal planlegging.

Enten direkte eller indirekte er alle de 17 bærekraftmålene relevante i RPBA-sammen. Gjennom planens samfunns mål, hovedgrep, regionale planbestemmelser, retningslinjer og handlingsprogram skal Vestfold bidra til miljømessig, sosial og økonomisk bærekraft.

3.2 Nasjonale føringer

Plan- og bygningsloven

Fylkeskommunen er regional planmyndighet med ansvar for regional utvikling, jf. plan- og bygningsloven § 3-4. En regional plan har virkning for både stat, fylkeskommune og kommuner. Oppfølging fra alle parter vil bidra til bedre sammenheng mellom nasjonal, regional og kommunal planlegging, og gjøre planleggingen mer forutsigbar og målrettet. Hvert fjerde år utarbeider fylkeskommunen en regional planstrategi. Behovet for å revidere regionale planer vurderes i forbindelse med denne.

Selv om det er fylkestinget som vedtar RPBA, gjøres det først etter at det er innhentet råd fra regional stat, kommuner og andre interessenter.

Forskrift om sammenslåing av Vestfold fylkeskommune og Telemark fylkeskommune

Forskrift om sammenslåing av Vestfold fylkeskommune og Telemark fylkeskommune § 3 slår fast at regionale planer skal gjelde inntil fylkestinget i den nye fylkeskommunen vedtar nye planer.

Nasjonale forventninger

Regjeringen utarbeider hvert fjerde år dokumentet *Nasjonale forventninger til regional- og kommunal planlegging*. Forventningene skal bedre sammenhengen mellom statlig, regional og kommunal planlegging. Prioriterte hovedområder i de nasjonale forventningene fra 2015 er gode og effektive planprosesser, bærekraftig areal- og samfunnsutvikling og attraktive og klimavennlige by- og tettstedsområder.

De tre hovedområdene samsvarer godt med intensjonene i RPBA som nettopp er å bidra til mer effektive planprosesser, bærekraftig utvikling og attraktive byer og tettsteder. Det er ventet at nye,

nasjonale forventninger som kommer i 2019 vil legge FNs bærekraftsmål til grunn.

Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging

Hensikten med de statlige planretningslinjene for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (SPR-BATP) er å samordne utviklingen på disse tre feltene samt å bidra til mer effektive planprosesser. Retningslinjene skal fremme et godt og produktivt samspill mellom staten, fylkeskommunen, kommunene og andre utviklingsaktører.

Statlige planretningslinjer skal legges til grunn for den kommunale planleggingen. Gjennom regionale planer kan den nasjonale politikken tilpasses lokale forhold og behov. Med utgangspunkt i de utfordringene og mulighetene vi har i Vestfold, er RPBA en konkretisering og spissing av den nasjonale arealpolitikken som er angitt i SPR-BATP og i de nasjonale forventningene.

Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning

Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning slår fast at staten, fylkeskommunen og kommunene gjennom planlegging og øvrig myndighets- og virksomhetsutøvelse skal stimulere til, og bidra til reduksjon av klimagassutslipp, samt økt miljøvennlig energiomlegging. Planleggingen skal også bidra til at samfunnet forberedes på og tilpasses klimaendringene (klimatilpasning).

Nasjonal jordvernstrategi

Regjeringen har utarbeidet en nasjonal jordvernstrategi som stortinget behandlet i desember 2015. Der vedtok stortinget et mål om at den årlige omdisponeringen av dyrka jord skal være under 4000 dekar, og ba regjeringen om at målet nås gradvis innen 2020. Både fylkeskommunen og kommunene har en viktig rolle i å følge opp dette målet i sin planlegging.

3.3 Samfunnsmålene i RPBA

RPBA inneholder åtte samfunnsmål. Målene ble fastsatt i 2013 da planen ble vedtatt.

I denne utgaven av RPBA er det gjort justeringer i målformuleringen om transport. Endringen er gjort for at samfunnsmålet om transport i denne planen skal samsvare med målformuleringene i *Regional transportplan*.

Samfunnsmålene beskriver en ønsket tilstand for Vestfold når planen er gjennomført i 2040.

1. Vestfold er en bærekraftig og framgangsrik region

- Bærekraftige mål for miljømessig, økonomisk og sosial utvikling er grunnlaget for en helhetlig og demokratisk forankret forvaltning av samfunnets ressurser.
- Vestfoldsamfunnet er en talefører region som samhandler aktivt med naboregioner om utviklingsoppgaver, og markerer seg i konkurransen mellom regionene om mennesker og virksomheter.
- Hensyn til matjord, naturområder, kulturmiljøer, friluftslivs- og rekreasjonsområder, vann og naturressurser for øvrig står sterkt i folks bevissthet og i arealplanleggingen.

2. Vestfolds matjordareal er økt, og de spesielle og uerstattelige verdiene i Vestfolds natur, kulturlandskap og kulturmiljøer er bevart

- Vestfolds jord er blant landets beste, og er viktig som kornkammer og grønnsakhage for Norge.
- De unike og viktigste natur- og kulturmiljøene er sikret varig vern som sammenhengende områder.
- Ressursforvaltningen er helhetlig og langsiktig og sikrer verdier for kunnskap, opplevelser og produksjon – for samtida og ettertida.
- Vannforekomstene har god økologisk og kjemisk tilstand, og skal ikke utsettes for risiko.
- Vestfolds drikkevannskilder er beskyttet mot forringelse.

3. Byene, tettstedene og bygdene i Vestfold er attraktive og livskraftige

- Vestfolds perlekjede av kystbyer, samt tettsteder og bygder er sterke, levende lokalsamfunn, møteplasser og bærere av Vestfolds historie og identitet.
- Store endringsprosesser, særlig i de største byene, er gjennomført med høye krav til kvalitet for grønnsstruktur og bevaring av kulturmiljøer.
- De største byene er regionale vekstsentra som fungerer som en drivkraft for utvikling i fylket.
- By og land dyrkes som ulike kvaliteter, og gir i sum spennende og mangfoldige muligheter slik at hele fylket er i bruk.

4. Vestfold er konkurransedyktig nasjonalt og internasjonalt, og trekker til seg kompetent arbeidskraft og nyskapende virksomheter

- Næringsliv og offentlige virksomheter finner attraktive lokaliseringalternativ og etableringsmuligheter i Vestfold.
- Vestfold tiltrekker seg mennesker med ulik kompetanse og arbeidskraft.
- Vestfolds stedbundne næringer har gode arbeidsforhold.
- Det er bred deltakelse i yrkeslivet.

5. Ulikheter i folkehelse og levekår er redusert

- Et variert boligtilbud gir gode bomiljøer for ulike ønsker og behov.
- Folk flest er fysisk aktive i hverdagen.
- Det er gode forhold for barn og unges lek, utfoldelse og deltakelse i samfunnet.
- Drikkevannsforsyningen er helsemessig trygg og beredskapsmessig sikkert.

6. Et miljøvennlig, sikkert og effektivt transportsystem som fremmer folkehelse, by- og tettstedsutvikling, næringsutvikling og en bærekraftig arealutvikling

- Prioritert fremkommelighet for kollektivtrafikk og næringstransport i byområdet.
- Veksten i persontransport i byene tas med gange, sykkel og kollektivtransport.
- Reduserte klimagassutslipp fra transportsektoren i tråd med Norges klimamål.
- Høy trafiksikkerhet og god mobilitet for alle trafikantgrupper.
- Et robust og samfunnssikkert transportsystem.

7. Vestfold er et foregangsfylke for reduserte klimagassutslipp og miljøvennlig energibruk

- Vestfold skal minst oppfylle fylkets andel av de nasjonale klimamålene.

8. Samfunnssikkerheten i Vestfold er svært høy

- Både i hverdag og ekstremisituasjoner er samfunnssikkerheten i Vestfold på et høyt nivå.

- I arealplanleggingen vies mye oppmerksomhet til risikovurderinger, riktig lokalisering og forebyggende planlegging.
- Det er særlig aktsomhet overfor fare for flom, stormflo/havnivåstigning og skred (kvikkleire/løsmasse).
- God ressursforvaltning bidrar til forsyningsikkerhet.
- Drikkevannsforsyningen, herunder reserve- og nødvannforsyningen, er helsemessig trygg og beredskapsmessig sikker.

4 Hovedgrep: Kompakt by- og tettstedsutvikling

For at Vestfold skal lykkes med en bærekraftig arealpolitikk, slår planen fast at hovedvekten av all vekst i fylket skal skje som fortetting og transformasjon i eksisterende byer og tettsteder. En slik kompakt by- og tettstedsutvikling skal bidra til å fremme miljømessig, sosial og økonomisk bærekraft. RPBA sier også at hensynet til både arealeffektivitet og kvalitet skal vektlegges når det planlegges eller gjennomføres utbyggingstiltak. Dette er utdypet i del 4.3 av kapittelet.

Gjennom å skape attraktive og livskraftige byer og tettsteder der folk vil arbeide, bo og oppholde seg, forhindres spredt arealutvikling og man verner om viktige jordbruks-, natur- og kulturverdier ute i landskapet. Flere steder i Vestfold er det tegnet langsiktige utviklingsgrenser rundt eksisterende byer og tettsteder. Der hvor dette er gjort, markerer de yttergrensene for hvor utbygging bør skje.

Kompakt by- og tettstedsutvikling har flere andre fordeler også. Ved å lokalisere arbeidsplasser, boliger og kommersielle, kulturelle og sosiale funksjoner i byer og tettsteder, sørger man for funksjonsblanding og liv i sentrum, og det oppstår positive synergieffekter. Eksempelvis vil ansatte i virksomheter som er lokalisert i sentrum, være potensielle kunder hos andre bedrifter i nærheten. Lokalisering av arbeidsplasser får dermed positive synergieffekter for det øvrige handels- og næringslivet. Kompakt by- og tettstedsutvikling gjør også at innbyggerne får korte avstander mellom bosted, arbeidssted og nødvendige funksjoner. Korte avstander gir korte transportstrekninger og redusert transportbehov. Tilrettelegges det i tillegg for kollektivtransport, sykkel og gange, vil det ha positive folkehelse og miljøeffekter. Det er et hovedprinsipp i planen at arealbruken og transportsystemet i Vestfold skal ses i sammenheng. Transportsystemet skal utvikles i henhold til *Regional transportplan*.

R1: Hovedgrepet i planen

Hovedvekten av all vekst i Vestfold skal skje som fortetting og transformasjon i eksisterende byer og tettsteder. Lokalisering av arbeidsplasser, boliger og kommersielle, kulturelle og sosiale funksjoner skal fremme funksjonsblanding og bidra til utviklingen av kompakte og levende byer og tettsteder.

4.1 Byer og tettsteder

Vestfold må utvikle attraktive byer og tettsteder som folk vil arbeide, bo og oppholde seg i. Byene og tettstedene må ha kvaliteter som bidrar til helse og trivsel, og til å utjevne sosiale forskjeller. En slik utvikling er viktig for å sikre arbeidsplasser og bosetting i hele fylket, samt øke tilflyttingen til og verdiskapingen i regionen.

Følgende prinsipper for by- og tettstedsutvikling legges til grunn:

- fortetting og transformasjon i og nær sentrum før nye arealer tas i bruk
- fortetting rundt kollektivknutepunkter
- lokalisering av arbeidsplasser, boliger og kommersielle, kulturelle og sosiale funksjoner i sentrum for å fremme funksjonsblanding
- reduksjon i biltrafikk og overgang til gange, sykkel og kollektivtransport
- fokus på arealeffektivitet og kvalitet

Senterstruktur

Byene og tettstedene må tilby arbeidsplasser, boliger og kommersielle, kulturelle og sosiale funksjoner i et omfang som er naturlig i forhold til den aktuelle byens eller tettstedets rolle i kommunen. Det er kommunene selv som definerer senterstrukturen (for eksempel område-, lokal-, og nærsenter), med det antallet nivåer som er hensiktsmessig ut fra de ulike byene og tettstedenes funksjon i den aktuelle kommunen.

Anbefaling

Kommunen bør utarbeide en senterstruktur som definerer de ulike byenes og tettstedenes funksjon i kommunen.

Funksjonsblanding og aktivitet i sentrum

Funksjonsblanding er viktig for å få aktivitet og liv i sentrum til ulike tider av døgnet. For å oppnå god funksjonsblanding må arbeidsplasser, boliger og kommersielle, kulturelle og sosiale funksjoner lokaliseres der, på riktig sted. Bredde i tilbudet gjør at mange har grunn til å besøke og oppholde seg i sentrum, noe som igjen gjør området mer attraktivt for etablering av handel og næringsliv. Attraktive steder tiltrekker seg nye virksomheter, kompetanse og arbeidskraft.

Det er ønskelig at bedrifter med mange arbeidsplasser og besøkende er lokalisert i sentrum. Det offentlige bør gå foran med et godt eksempel og etablere sine virksomheter sentralt.

Når det gjelder boliger er det viktig å ha et attraktivt og variert tilbud i og nærme sentrum. Boligene skal dekke ulike behov og skape sosialt sammensatte bomiljøer, med hensyn til husholdningstype, livsfase, tilgang på universelt utformede boliger og økonomi. Boliger i sentrum kan med fordel kombineres med andre formål for å fremme funksjonsblanding.

Det er krevende å få et høyt nok aktivitetsnivå til at en by eller et tettsted oppleves som pulserende og rik på opplevelser. Sentrum bør derfor være kompakt og ha liten utstrekning. Et kompakt sentrum gjør at alle funksjoner er tilgjengelig i gå- og sykkelavstand. Funksjoner som bidrar til økt aktivitet bør ideelt sett lokaliseres i sentrum, innenfor 5- og 10-minutters byen. Utviklingen bør skje innenfra og ut.

Sentrum må styrkes som møteplass og felles arena. Dette handler i stor grad om opprusting av fellesrom og møteplasser, og tilrettelegging for ulike aktiviteter, slik som fritidsaktiviteter, lek, trening, sosialt samvær m.m. Det må være gode og universelt utformede forbindelser mellom de ulike fellesrommene og møteplassene, slik at de som bruker sentrum enkelt kan nå dem og bevege seg mellom dem på en trygg måte. Sentrumsområder som er godt tilrettelagt for aktivitet, har et nettverk av fellesrom og møteplasser som fremmer helse og trivsel for alle, skaper tilhørighet og bidrar til å utjevne sosiale forskjeller.

Faktaboks: Fellesrom og møteplasser

Med fellesrom og møteplasser menes offentlige, halvprivate og private rom både inne og ute. Eksempler på fellesrom ute er bryggeområder, friluftslivs- og rekreasjonsarealer, lekeplasser, parker, plasser og torg. Bibliotek, kafeer, kinoer, kulturhus og teatre er eksempler på fellesrom inne. I byer omtales disse stedene ofte som byrom.

Anbefaling

Det bør planlegges slik at det sikres plass til arbeidsplasser, boliger og kommersielle, kulturelle og sosiale funksjoner et i sentrum av byene og tettstedene.

R2: Offentlige virksomheter og formål

Offentlige arbeidsplasser og publikumsrettede funksjoner skal i utgangpunktet lokaliseres sentralt i byer og tettsteder.

Strategisk innretning på by- og tettstedsutvikling

De kommunene i Norge som lykkes med å utvikle attraktive byer og tettsteder, kjennetegnes av å være aktive samfunnsutviklere som har et helhetlig og langsiktig grep om arbeidet, og som spiller på lag med innbyggere og lokalt næringsliv. Strategier og mulighetsstudier kan være nyttig som grunnlag for å vurdere konkrete satsingsområder og utviklingsbehov, og bidra til en målrettet utvikling. Flere kommuner i Vestfold har allerede utarbeidet sentrumsplaner, og noen er i gang med å lage strategier for videre utvikling.

Byutvikling går ikke av seg selv, noe som skyldes flere forhold. Blant annet krever byutvikling samarbeid mellom flere aktører, både offentlige og private. Byutvikling krever langsiktig og målrettet prioritering i kommunene. Det kan være krevende å få til. Erfaring viser at det kan være enklere å spre innsats enn å konsentrere den, og det kan noen ganger være enklere å si ja til nye tiltak enn å ta hensyn til de eksisterende. I tillegg er det ofte ulike og kryssende interesser og verdier knyttet til de samme arealene, og konkurrerende funksjoner utenfor sentrum som bidrar til å svekke byene framfor å styrke dem. Alt dette viser at det offentlige må stå sammen for å lykkes med by- og tettstedsutvikling, og at det krever strategisk bruk av flere virkemidler for å lykkes.

Anbefaling

Kommunene bør ta en aktiv rolle i by- og tettstedsutviklingen, for å fremme utvikling og vekst. Dette kan gjøres ved å bidra til samarbeid i utviklingsselskap, initiere grunneiersamarbeid, drive dialogbasert saksbehandling, sikre god fagkompetanse i egne rekker og prioritere innsats og midler til by- og tettstedsutvikling.

De største vestfoldbyene

De største byene i Vestfold – Larvik, Holmestrand, Horten, Sandefjord og Tønsberg – er viktige i regional sammenheng. De er motorene i samfunnsutviklingen. De er viktige historiebærere og identitetsmarkører i fylket, og de spiller en sentral rolle i folks daglige liv. Urbane kvaliteter etterspørres i økende grad av innbyggere og næringsliv. Dette er noe de fem største byene i Vestfold har best forutsetninger for å kunne tilby.

Tilbudet i byene er et viktig premiss for valg av arbeids-, bo-, etablerings- og handelssted, spesielt for den yngre garde. Hvis Vestfold skal hevde seg i konkurransen om å tiltrekke seg nye bedrifter og arbeidstakere, samt være et førstevalg for valg av bosted, må det rettes et særskilt fokus mot å videreutvikle og styrke de største byene i fylket. I oppfølgingen av RPBA vil fylkeskommunen derfor gi disse prioritet, og det forventes at staten og kommunene gjør det samme. Det betyr selvfølgelig ikke at all utvikling kun skal skje i de fem største byene. Alle kan ikke bo i by, og utvikling i hele Vestfold er viktig for å skape en god og fremtidsrettet region. Imidlertid tjener hele fylket på at byvekst prioriteres. Og at det utvikles sterke byer med et godt tilbud, som alle kan bruke.

R3: De største byene

Det forventes at utvikling i sentrum av de største byene prioriteres i kommunens planlegging. Potensialet for fortetting og transformasjon i byene skal kartlegges og utnyttes.

Både befolkningstettheten og arealutnyttelsen er lavere i de største vestfoldbyene enn i andre sammenlignbare norske byer. Det er altså et potensiale for fortetting og for å utnytte eksisterende arealer der bedre enn i dag. Samtidig er utfordringsbildet i byene forskjellig.

Det er produsert byregnskap for de fem byene Larvik, Holmestrand, Horten, Sandefjord og Tønsberg i forbindelse med utarbeidelsen av kunnskapsgrunnlaget til revidert RPBA. Byregnskapene gir et bilde av mulighetene og utfordringene i sentrum av byene, slik at innsatsen kan tilpasses den enkelte by. Det er også utarbeidet en fagrapport med oversikt over de viktigste kulturmiljøene i byene og tettstedene som inngår i kunnskapsgrunnlaget til den reviderte planen, se mer om dette i kapittel 5.3 Kulturminner og kulturmiljøer.

Faktaboks: Byregnskap

Det er utarbeidet [byregnskap](#) for de fem største byene i Vestfold (Larvik, Holmestrand, Horten, Sandefjord og Tønsberg). Byregnskapene tar utgangspunkt i de historiske handelssentrene og gangbare avstander i sentrum. Faktorer som er viktige for byliv og byutvikling – slik som befolkning, ledige arealer, kulturmiljøer, parkeringsplasser m.m. – er kartlagt innenfor en radius på fem og ti minutters gange (5- og 10-minuttersbyen).

Byregnskapene viser blant annet at:

- befolkningen vokser raskere i byene enn ellers i kommunene
- om lag 2/3 av befolkningen i sentrum er under 60 år
- det er et stort fortetningspotensial i sentrum av alle byene
- befolkningstettheten i sentrum er lav, men lik andre sammenlignbare byer
- flateparkering representerer en betydelig arealressurs
- den byen som vokser raskest (Tønsberg), har høyest tetthet av kulturmiljøer i sentrum

4.2 Langsiktige utviklingsgrenser

De langsiktige utviklingsgrensene som forkortes LUG, er en avtale mellom regionale myndigheter og kommunene. Kommunene får gjennom de langsiktige utviklingsgrensene avklart et langsiktig handlingsrom til utvikling, og forplikter seg samtidig til at hovedvekten av utviklingen skal skje som fortetting og transformasjon i eksisterende byer og tettsteder. De langsiktige utviklingsgrensene har to formål:

- 1) avklare arealer for kommunens langsiktige utbyggingsmønster
- 2) verne om store sammenhengende jordbruks-, natur- og kulturområder slik at kvaliteter av nasjonal og regional verdi ivaretas

Ved å angi langsiktige utviklingsgrenser rundt eksisterende by- og tettstedsområder, markeres yttergrensene for hvor framtidig utbygging kan skje. En tydelig grense mellom utbygging og vern gir kommuner, næringsliv og andre samfunnsaktører større forutsigbarhet. Innenfor langsiktige utviklingsgrenser er de fleste nasjonale og regionale interesser forhåndsavklart slik at utbygging kan prioriteres.

Mange av kommunene har markert langsiktige utviklingsgrenser i sine kommuneplaner. De langsiktige utviklingsgrensene som vises på plankart for RPBA ([hyperlenke til kart](#)), er i samsvar med de kommuneplanene som er rullert etter at RPBA ble vedtatt i 2013. Dersom kommunen ønsker å tegne en ny langsiktig utviklingsgrense, eller justere eksisterende grenser, gjøres dette i kommuneplanens arealdel eller på et eget temakart. De langsiktige utviklingsgrensene skal settes slik at de ivaretar en forventet og realistisk vekst. Dette skal skje i dialog med og enighet mellom kommunen, fylkeskommunen og statlige myndigheter.

R4: Langsiktige utviklingsgrenser

De langsiktige utviklingsgrensene skal dimensjoneres ut fra en forventet og realistisk befolkningsvekst fram til 2040.

Anbefaling

Det anbefales at langsiktige utviklingsgrenser vises i kommuneplanens arealdel eller på et eget temakart.

Det er ikke nødvendig å tegne langsiktige utviklingsgrenser rundt alle tettstedene i kommunen, jf. avsnittet om utvikling utenfor langsiktige utviklingsgrenser under. For å fordele vekst i kommunen anbefales det at kommunene utarbeider en arealstrategi. Se mer om dette i kapittel 6 Oppfølging.

Ikke alle arealer innenfor langsiktige utviklingsgrenser er utbyggingsområder

Innenfor de langsiktige utviklingsgrensene er det flere interesser som må ivaretas. Selv om hensynet til vekst skal veie tungt, er ikke alle arealene innenfor de langsiktige utviklingsgrensene utbyggingsområder. Kommunene må sikre verneinteresser og tilgangen til viktige nærmiljøkvaliteter ved at

- fortettings- og transformasjonspotensialet i eksisterende byggeområder utnyttes
- nye arealer som tas i bruk, gis høy arealutnyttelse
- grønnsstruktur kartlegges og inngår i beslutningsgrunnlaget når nye utbyggingsarealer skal vurderes
- oversikter over nasjonalt, regionalt og lokalt viktige kulturminner, kulturmiljøer og landskap legges til grunn når nye utbyggingsarealer skal vurderes

Avklarte arealer til framtidig boligutbygging

Et hovedgrep i første utgave av RPBA var å avklare arealer til framtidig boligutbygging. Arealene skulle dekke kommunenes behov for nye arealer fram til 2040. Grepet skulle bidra til å styrke eksisterende byer og tettsteder i Vestfold, og foreta en avveining mellom utbyggingsbehov og vern av nasjonale og regionale interesser. Regionale myndigheter og kommunene var enige om at disse arealene kunne bygges ut, på følgende vilkår: Fortettingspotensialet skulle være utnyttet og arealer som inneholdt dyrka og dyrbar mark skulle utvikles så seint som mulig i planperioden fram mot 2040.

De forhåndsavklarte arealene er avklart ut fra følgende nasjonale og regionale hensyn:

- hensiktsmessig utbyggingsmønster ut fra hensyn til senterstruktur og samordnet areal- og transportplanlegging
- hensyn til jordvern
- hensyn til kulturminnevern
- hensyn til naturmangfold og naturverdier
- hensyn til landskap
- hensyn til friluftsliv

Til grunn for denne utgaven av RPBA ligger det en forventning om at potensialet for fortetting og transformasjon kartlegges i den enkelte kommune, og at potensialet for fortetting og transformasjon i de fem største vestfoldbyene skal tas i bruk før det åpnes for å ta inn nye arealer til utbyggingsformål i kommuneplanene.

Prognosene for befolkningsvekst er lavere enn tidligere antatt. I gjeldende kommuneplaner, er det samlet sett utbyggingsarealer nok til å dekke boligbehovet langt utover kommuneplanperioden. En for stor arealreserve til bolig vil gjøre det utfordrende å få realisert fortetting- og transformasjons potensialet i eksisterende byer og tettsteder. På sikt er det derfor forventet at kommunens arealreserver til boligformål skal tilpasses realistiske vekstprognoser, forventet befolkningsvekst, alderssammensetning og sammensetningen av boligtyper i kommunen. Utgangspunktet for beregningene er SSBs vekstprognoser (SSB-MMMM). Er det behov for å legge til rette for en mer offensiv vekst, er det rimelig at kommunen begrunner dette. I tillegg til retningslinje R5 vises det til retningslinje R1 som legger føringer for veksten, og til retningslinje R6.

R5: Arealer til boligformål

Det forventes at kommunens avsatte areal til boligformål i kommuneplanens areadel tilpasses en forventet og realistisk befolkningsvekst, alderssammensetning og sammensetning av boligtyper i kommunen.

En strengere nasjonal jordvernpolitikk tilsier at det bør prioriteres å ta ut de arealene som inneholder dyrka og dyrkbar mark.

Anbefaling

Ved rullering av kommuneplanens arealdel, bør kommunen gjøre en ny vurdering av arealer som har vært avsatt til boligformål i åtte år eller lenger, uten at områdene er utviklet videre. Det bør også vurderes om dyrka eller dyrkbar mark som er avsatt til boligformål kan utgå eller utveksles med annet areal.

Utvikling utenfor langsiktige utviklingsgrenser

I områdene utenfor langsiktige utviklingsgrenser veier hensynet til vern tungt. Likevel kan det være hensiktsmessig å legge til rette for noe utbygging for å utnytte eksisterende sosial- og teknisk infrastruktur, eller for å opprettholde befolkningsgrunnlaget enkelte steder. Utviklingen må ses i sammenheng med annen vekst og utvikling i kommunen, og avklares i kommuneplanens arealdel. Utviklingen utenfor langsiktige utviklingsgrenser bør begrenses, og skje i tilknytning til eksisterende bebyggelse og tettsteder. Utvikling av nye spredte boligområder skal unngås fordi det fører til arealspredning og svekker hovedgrepet i RPBA. Det vises til retningslinje R1.

4.3 Arealeffektivitet og kvalitet

Fortetting og transformasjon er virkemidler for å fremme kompakt by- og tettstedsutvikling, som igjen skal sikre en bærekraftig arealutvikling. Fortetting og transformasjon bygger imidlertid ikke opp under de tre dimensjonene ved bærekraftbegrepet – miljømessig, sosial og økonomisk bærekraft – av seg selv. For å lykkes med en bærekraftig arealutvikling må fortetting og transformasjon skje på en kvalitativt god måte. RPBA slår derfor fast at både arealeffektivitet og kvalitet skal vektlegges når det planlegges og gjennomføres utbyggingstiltak.

Arealeffektivitet

Areal er et knapphetsgode, særlig i byene. Når nye arealer tas i bruk bør de derfor utnyttes så effektivt som mulig, uten at det går på bekostning av kvalitet.

Arealeffektiviteten i eksisterende byer og tettsteder skal være høy. Det er viktig med kompakte by- og tettstedskjerner, og konsentrert vekst.

Det er imidlertid ikke alle steder hensynet til arealeffektivitet skal vektlegges like sterkt. Dette gjelder områder utenfor sentrum, samt etablerte boligområder i byene- og tettstedene med lav bebyggelse og/eller klassisk eplehagestruktur.

Kvalitet

«Fortetting med kvalitet» er et begrep som forbindes med RPBA. Planen skal fremme høy arealeffektivitet og konsentrert vekst i eksisterende byer og tettsteder. Samtidig skal den sikre at fortettingen skjer på en kvalitativ god måte. Men hva menes med kvalitet?

Med begrepet *kvalitet* henvises det her både til *kvalitet i utforming* og til det videre begrepet *nærmiljøkvalitet*.

Kvalitet i utforming innebærer at

- **ny bebyggelse og tiltak på eksisterende bebyggelse er godt tilpasset omgivelsene**, det vil si omkringliggende bygninger og landskap
- **bebyggelsen ivaretar hensynet til by- og tettstedsprofil, siktlinjer og solly**s
- **det eksisterer et nettverk av fellesrom og møteplasser**
- **gateløsninger og forbindelser er universelt utformet og tilrettelagt for gange, sykkel og kollektivtransport**

I sentrumsområder innebærer kvalitet i utforming også at

- **bebyggelsen tilrettelegger for funksjonsblanding**. Om målet i et område er aktivitet i første etasje, bør fasaden eksempelvis ha stor grad av åpenhet, inngang fra gateplan og være tilrettelagt for fellesfunksjoner eller publikumsrettet bruk.

Nærmiljøkvalitet handler om kvalitet i utforming av bebyggelse og gate- og områdestrukturer, men også om mer. Nærmiljøkvalitet er summen av alle fysiske og sosiale faktorer som fremmer aktivitet, helse, trivsel og biologisk mangfold i et område. I tillegg til fysisk utforming handler nærmiljøkvalitet blant annet om brukbarhet, tilgjengelighet, trygghet og grønstruktur.

- **Brukbarhet**. Fellesrom og møteplasser både inne og ute har ulike funksjoner. Noen er for spesielle formål, andre for fleksibel bruk. Det er viktig at nærmiljøet består av områder som kan brukes av alle, uavhengig av alder og funksjonsevne, og at områdene er tilrettelagt for bruk gjennom hele året og til ulike tider av døgnet. Fellesrommene og møteplassene skal fremme aktivitet og bidra til gode bomiljøer.
- **Tilgjengelighet**. Tilgjengelighet handler i stor grad om nærhet til ulike funksjoner og områder, men også om universell utforming og sammenheng. Nettverket av fellesrom og møteplasser bør fremme mobilitet for gående og syklende. Forbindelsene bør ha ulike forgreininger fra hovednett til snarveier, og ikke ende blindt. Videre bør forbindelsene fremme trygget og være universelt utformet. Holdeplasser, hvilebenker og sykkelparkering bør integreres i nettverket.
- **Trygghet**. Trygghet oppstår når fellesrom og møteplasser, gater og forbindelser oppleves som trygge å ferdes og oppholde seg i.

- **Grønnstruktur.** Naturen er en ressurs som fremmer aktivitet, helse, trivsel og biologisk mangfold. Grønnstruktur er derfor en viktig nærmiljøkvalitet.

Kvalitet er en offentlig interesse som planmyndigheter har et særskilt ansvar for å ivareta. Virkemidler for å fremme kvalitet bør kombineres på flere plannivåer og i videre byggesaksbehandling.

R6: Arealeffektivitet og kvalitet

Fortetting skal prioriteres der hvor effekten er størst, det vil si nærmest sentrum, kollektivknutepunkt, grå arealer og transformasjonsområder. Ved utbygging på nye arealer skal arealeffektiviteten i utgangspunktet være høy.

Hensynet til kvalitet skal ivaretas og vektlegges ved planlegging og gjennomføring av utbyggingstiltak.

5 Temaer

5.1 Næringsutvikling

Næringsområdene i Vestfold skal bygge opp om den samlede attraktiviteten til fylket som lokaliseringssted, og bidra til å styrke både næringslivet og eksisterende byer og tettsteder. Analyser viser at verdiskapingen i Vestfold er lavere enn gjennomsnittet i landet. Det er behov for å styrke den og skape flere arbeidsplasser. På regionalt nivå er det mål, strategier, prosjekter og tiltak i *Regional plan for verdiskaping og innovasjon (RPVI)* og *RPBA* som skal bidra til dette.

Overordnet mål for næringspolitikken i RPVI i Vestfold er økt verdiskaping og sysselsetting. Innenfor tydelige rammer for en bærekraftig utvikling skal det legges til rette for at framtidsrettet næringsvirksomhet skal finne det attraktivt å etablere, opprettholde eller utvide sin aktivitet i fylket vårt. Vestfold står i en nasjonal og interregional konkurranse om mennesker, kompetanse, iverksettere og kapital. Utgangspunktet er at Vestfold er et attraktivt sted å bo med korte avstander og stadig bedre kommunikasjon og flere solide kompetansemiljøer, næringsmiljøer, og noen med sterke globale posisjoner.

RPBA legger føringer for de fysiske rammene for næringsutviklingen i Vestfold i et langsiktig perspektiv. Det er viktig at næringslivet og det offentlige finner attraktive lokaliseringalternativer og etableringsmuligheter i Vestfold, samtidig som lokaliseringen bidrar til ønsket samfunnsutvikling og dekker næringslivets behov. Planen legger grunnlaget for å styrke utvikling i eksisterende byer og tettsteder, utviklingen på næringsarealene i fylket, og legger dermed viktige premisser for framtidens verdiskaping. Målet er et næringsliv som er konkurransedyktig og som trekker til seg kompetent arbeidskraft og nyskapende virksomheter.

På lokalt nivå er det kommunene som i sine arealplaner avsetter arealer til næringsutvikling. Arealene skal ivareta næringslivets behov. Samtidig skal hensynet til samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging som forutsatt i nasjonale forventninger og statlige planretningslinjer legges til grunn (Nasjonale forventninger, 2015 og SPR-BATP).

Arealpolitikken er viktig, men langt fra det eneste politikkområdet

En arealpolitikk som skal stimulere verdiskaping og sysselsetting må favne bredt. Vestfold skal ha høy attraksjonsverdi. God fysisk infrastruktur med veier, jernbane, flyplass, ferger, transporthavner, el-

forsyning og fibernett er viktig. I tillegg må det legges til rette for tilstrekkelig med næringsarealer på steder som møter et framtidig markedsbehov.

Mange hensyn møtes når arealpolitikken utformes:

- Det er behov for å legge til rette for et verdiskapende næringsliv som sikrer arbeidsplasser og skatteinntekter til finansiering av offentlige tjenester.
- Det er behov for å verne viktige jordbruks-, natur- og kulturverdier, blant annet som bidrag til et attraktivt fylke som trekker til seg mennesker, næringsliv og investeringskapital.
- Det er behov for å legge til rette for vekst i eksisterende byer og tettsteder ut fra en oppfatning om at det gjør fylket mer attraktivt som bosted, og fordi det gir grunnlag for tette og kreative næringsmiljøer med større nyskapingsevne.
- Det er behov for å redusere transportarbeidet og å legge til rette for bruk av miljøvennlige transportformer.

Næringslivets lokaliseringssønsker og behov

Næringslivets lokaliseringsbehov og -ønsker er ulike, både fordi bedrifter er ulike og fordi mennesker vurderer ulikt. Stadig flere bedrifter vil i større eller mindre grad ha preg av kontorvirksomhet. Enten alene eller kombinert med fysisk produksjon, verksted, lager eller opplæring. Skillet mellom «kontor» og «industri/produksjon» er ofte visket ut. Elementene henger sammen og det er behov for begge deler i samme bygg. Å kategorisere en bedrift ut fra virksomhet eller formål blir vanskelig. Dette gjør det krevende å formulere en arealpolitikk som er entydig, lett forståelig, gir en strategisk retning og fungerer som verktøy i løpende saksbehandling.

I den regionale næringspolitikken er det et viktig element at flest mulig både offentlige og private arbeidsplasser samles i eksisterende byer og tettsteder. Dette fordi byene er tyngdepunktet og drivkraften i den regionale utviklingen. Det er her de fleste arbeidsplassene finnes i dag, og det er her potensialet for utvikling, klyngedannelser og synergieffekter mellom ulike næringer er størst.

Forståelsen av status og behov

Kunnskapsgrunnlaget ([Oversikt over tilgjengelige næringsarealer i Vestfold, 2017](#)) viser et betydelig tilbud av arealer tilrettelagt for arealkrevende næringsliv med store transportbehov. Unntaket er nordfylket, der det er behov for å se på mulighetene for å møte den store etterspørselen nordfra. Det er rikelig med tilgjengelige næringsområder langs E18, også arealer med tillatelse til å oppføre rene kontorvirksomheter. I sørfylket er det lagt til rette for flere store områder med rent kontorformål langs E18.

Kunnskapsgrunnlaget viser at Vestfold sett under ett har rikelig med arealer til både kontor og næring, men at de samme arealene er mangelvare innenfor byene og tettstedene. Det er i mindre grad tilrettelagt for etablering av nye, moderne kontorlokaler inne i byene. Selv om mulighetene kan være større enn mange har oppfatninger om, er det viktig at kommunene avsetter og tilgjengeliggjør gode, relevante og attraktive næringsarealer og kontorlokaler innenfor byene og de større tettstedene. For å skape en bedre balanse i tilbudet enn i dag, bør det samtidig føres en mer restriktiv politikk mot ytterligere kontorlokaliseringer utenfor disse områdene, og spesielt langs E18.

Prinsipper for lokalisering av næringsvirksomhet

Følgende prinsipper legges til grunn når vesentlige regionale interesser knyttet til verdiskaping og sysselsetting skal ivaretas i kommunale planprosesser:

- Det er et overordnet mål å samle mest mulig aktivitet i byene og de større tettstedene. Flere arbeidsplasser i byene vil bidra til attraktivitet, stimulere kontakten mellom bedrifter og økt tilgjengelighet etter hvert som kollektivtilbudet styrkes. Gode og tette miljøer for næringsutvikling og nyskaping anses som viktig for framtidig verdiskaping.
- Virksomheter med betydelig innslag av fysisk produksjon, lager, verksted eller annen arealkrevende aktivitet med større transportbehov, kan med fordel lokalisere utenfor byene og de større tettstedene.
- Virksomheter med mange ansatte eller besøkende/kunder bør lokaliseres i eksisterende byer og tettsteder. Eksempler på slike er kontorbedrifter, offentlig forvaltning, handel og service. Dette kan også gjelde virksomheter med en blanding av kontor og produksjon.
- Arealer er en knapp ressurs i Vestfold, og ulike bruksinteresser er sterke. Derfor er det nødvendig med gjennomgående høy utnyttelse på tilgjengelig areal til næringsvirksomhet.
- Det forventes at kommunale avgjørelser som ikke åpenbart er i tråd med disse prinsippene må gis særlig begrunnelse i kommunens planer eller strategier.

Forventninger til kommunene

Kommunen er de viktigste aktøren for å utvikle et næringsliv som oppfyller målene om økt verdiskaping og sysselsetting i Vestfold, både som planmyndighet og som næringsoffensiv aktør overfor eksisterende og framtidig næringsliv.

Hva forventer fylkeskommunen av kommunene i arealpolitikken?

- Gjennom en næringsoffensiv holdning sikre at det finnes et balansert tilbud av byggeklare næringsarealer og attraktive næringslokaler i byene og tettstedene til å møte en løpende etterspørsel i markedet.
- Ved rullering av kommuneplanens arealdel gjøre faglige vurderinger av behovet for nye næringsarealer og andre tiltak som bidrag til styrket næringsaktivitet i kommunen og fylket.
- Legge nasjonale og regionale arealpolitiske føringer til grunn i sin arealplanlegging og ved behandling av arealplaner.
- Ha et særlig blikk på behovet for å legge til rette for lokalisering av næring i byene og de større tettstedene.

R7: Lokalisering av næringsvirksomhet

Ved rullering av kommuneplanens arealdel skal kommunen gjøre faglige vurderinger av behovet for nye næringsarealer og andre tiltak som bidrag til styrket næringsaktivitet i kommunen. Prinsippene for lokalisering av næringsvirksomhet skal legges til grunn for vurderingene (s. 22).

Etablering av rene kontorarbeidsplasser skal skje innenfor by- og tettstedsområder, og kommunen skal tilrettelegge for dette.

Strategisk viktige områder for næringsutviklingen i Vestfold

I tillegg til byene er områdene Campus Vestfold (Horten), Torp flyplass (Sandefjord) og Larvik Havn (Larvik) av strategisk betydning for framtidig næringsutvikling i Vestfold, og krever særlige arealmessige grep. Som viktige motorer i næringsutviklingen er det viktig at disse områdene ikke bygges ned eller avgrenses på en slik måte at det hindrer eventuell viktig utvidelse. Disse tre områdene har strategisk viktige funksjoner overfor næringsliv og befolkning i hele Vestfold. Regionale myndigheter vil ha en særlig interesse i arealsaker som kan berøre disse hensynene.

Universitetet i Sørøst-Norge (USN) vil styrkes gjennom utviklingen av tilgrensende næringspark. Det pågår samarbeid mellom kommunen, fylkeskommunen og USN om utviklingen på og rundt Campus, og det arbeides med sikte på ny veiforbindelse som skaper bedre kobling til nye Skoppum stasjon. Stasjonen blir et viktig element i en utvikling som støtter opp om en næringsutvikling tett koplet til Campus Vestfold.

Effekten av Torp flyplass vil forsterkes med utvikling av næringsarealer i nærheten som ses og utvikles som en samlet enhet. Stasjonslokaliseringen vil danne utgangspunkt for framtidig utvikling i området.

Tilsvarende må områdene Larvik Havn og Ringdalsskogen gis anledning til å realisere mest mulig av det potensialet som følge av aktiviteten over havna. Sikring av tilgjengelighet mellom Larvik Havn, jernbanetilknytning og E 18 er vesentlig.

Regionale næringsområder

Følgende områder som i RPBA vedtatt 25. april 2013 ble gitt status som regionale næringsområder opprettholder slik status:

- Klova (Larvik). Vilkår: Kan først utvikles som næringsområde når det er funnet en forsvarlig løsning på vern av Farris som drikkevannskilde. Risiko for forurensning av Farris skal utelukkes gjennom fysiske tiltak og begrensninger på virksomheter som tillates etablert.
- Ringdalsskogen (Larvik)
- Fokserød-Kullerød (Sandefjord)
- Torp Øst (Sandefjord). Vilkår: kan først åpnes for utvikling som næringsområde når ny jernbanetrase med stasjon på Torp er avklart, både arealmessig og med hensyn til byggestart, eventuelt når flytting av flyplassterminalen til østsiden av rullebanen er besluttet og arealplanlegging av slik flytting starter.
- Borgeskogen (Sandefjord)
- Barkåker (Tønsberg)
- Åskollen (Tønsberg) Vilkår: Omdisponering til næringsformål skal tilgodese eksisterende virksomheters behov eller annen næringsmiddelindustri med overveiende fordeler av lokaliseringen.
- Bentsrud (Holmestrand)
- Hanekleiva (Sande) Vilkår: Pukkverksdrift i Hanekleiva skal hensyntas ved en framtidig utvikling av næringsområdet.

I tillegg inkluderes to regionalt viktige næringsområder som forutsettes utviklet og disponert til spesielle virksomheter:

- Rygg (Tønsberg). Det er viktig å legge til rette for at framtidig virksomhet knyttet til bio-økonomi og sirkulær økonomi finner gode vilkår for etablering/utvidelse i Vestfold. På Rygg er det allerede et godt utgangspunkt for slik ekspansjon. Mulig utvidelse av eksisterende område skal derfor tilgodeses aktører innen avfallshåndtering, resirkulering, energivirksomheter og lignende.
- Kopstad godsterminal (Horten). I forbindelse med utbygging av dobbeltsporet jernbane gjennom Vestfold, forutsettes det at det legges til rette for en terminalstruktur som gir best mulig transportbetingelser for transportører og vareeiere. God tilrettelegging for intermodalitet (overgang mellom ulike transportformer) er en forutsetning. Arealet på Kopstad er tidligere godtatt til utbygging for å legge til rette for slik intermodalitet i Vestfold, og forutsettes utviklet i tråd med dette.

Oversikt over de regionale næringsområdene er i temakart [Regionale næringsområder](#).

5.2 Handel

5.3 Kulturminner og kulturmiljøer

5.4 Naturressurser

5.5 Samfunnssikkerhet og beredskap

5.6 Folkehelse

5.7 Transportutvikling og mobilitet

6 Oppfølging

7 Oversikt: Regionale planbestemmelser og retningslinjer