

Arkivsak-dok. 25/22930-1
Saksbehandler Ingrid Ekeli Boge

Saksgang
Formannskapet 2023 - 2027

Møtedato
22.01.2026

Sak nr.
11/26

Unntatt offentlighet ihht

Oppstartsnotat - mulighetsstudie for Høysand

Saksordførersak.

Saksordfører: Terje Klavestad

Medsaksbehandlere: Inge Michael Bilet, Odd Erling Lunde, Sten Erik Haraldsen Knive, Elisabeth Drillestad Engebretsen

Saksordførers innstilling:

Legges fram i møtet

Vedlegg:

Vedlegg 1 - Forslag til avgrensing

Sammendrag:

Bystyret vedtok i mai 2025 at Sarpsborg kommune skal utarbeide en mulighetsstudie for framtidig utvikling av Høysand. Formålet er å etablere et helhetlig og oppdatert kunnskapsgrunnlag for området, hvilke utviklingsmuligheter som ligger til området og å avklare grunnlaget og behovet for detaljregulering. Høysand er et viktig rekreasjons- og besøksområde for kommunen, med høy aktivitet i sommerhalvåret. Store deler av Høysand er regulert, men plangrunnlaget er delvis utdatert. Det er også flere parallelle eier- og bruksinteresser som gjør det nødvendig med en koordinert og helhetlig vurdering for videre utvikling.

Høysand består av både eldre og nyere reguleringsplaner, og store deler ligger innenfor 100-metersbeltet der kystzoneplanens retningslinjer setter tydelige rammer for bruk, tilgjengelighet og vern. Området har betydelige kvaliteter knyttet til natur- og kulturmiljø og rekreasjonsverdier, samtidig som det foreligger utfordringer knyttet til klimatilpasning, trafikk og kapasitet i teknisk infrastruktur.

En sentral problemstilling i studien blir å se på mulig framtidig bruk av kommunens egne eiendommer i området. Kommunen disponerer i dag et større sentralt beliggende areal som benyttes til campingplass. Dette arealet utgjør en betydelig arealressurs og har en nøkkelrolle i muligheten for helhetlig utvikling. Dersom dagens bruk videreføres uten endringer, vil handlingsrommet i området fortsatt være begrenset. Dette vil kunne ramme muligheten for å etablere nye publikumsrettede funksjoner, ytterligere tilrettelegging for friluftsliv, styrke trafikksikkerheten og sikre en mer sammenhengende arealbruk. Mulighetsstudien skal derfor belyse alternative utviklingsmuligheter, inkludert vurdering av

hvilke kvaliteter som kan styrkes, og hvilke funksjoner som best ivaretar kommunens langsiktige mål for området.

Mulighetsstudien skal gjennomføres i tråd med statlige og kommunale føringer for strandsoneforvaltning, naturmangfold, kulturmiljø og bærekraftig arealbruk. Arbeidet skal munne ut i alternative utviklingsretninger. Det legges opp til medvirkning fra berørte aktører, næringsliv, frivillighet, grunneiere og allmennheten for å sikre lokal forankring og legitimitet.

På grunn av oppgavens omfang og kompleksitet er det nødvendig å engasjere ekstern konsulent for gjennomføringen av mulighetsstudien. I tillegg anbefaler kommunedirektøren å gjennomføre naturmangfoldkartlegging og trafikkutredning. Ved å gjennomføre disse utredningene i denne fasen får kommunen et tidlig og forutsigbart beslutningsgrunnlag for å vurdere tålegrenser, arealkonflikter og mulighetsrom for videre utvikling, samtidig som de faglige vurderingene kan videreføres inn i et eventuelt reguleringsarbeid. Samlet anbefaler kommunedirektøren at det avsettes en økonomisk ramme på 1,1 millioner kroner for arbeidet med mulighetsstudien.

Mulighetsstudien vil gi kommunen et kunnskapsbasert og helhetlig grunnlag for å ta stilling til framtidig utvikling av Høysand, herunder hvilke arealer som bør utvikles, hvordan allmennhetens interesser kan styrkes, og hvilke tiltak som best ivaretar natur, klima, kulturmiljø og attraktivitet for innbyggere og besøkende.

Kommunedirektøren anbefaler følgende:

1. Oppstartsnotat legges til grunn for videre arbeid med mulighetsstudie for Høysand.
2. Det bevilges 1,1 millioner kroner til arbeidet med mulighetsstudien i tråd med anbefalingene i saken for et tilstrekkelig faglig grunnlag og et helhetlig beslutningsgrunnlag for eventuelle framtidige reguleringsprosesser. Herunder gjennomføres en naturmangfoldkartlegging, og det utarbeides en overordnet trafikkanalyse. Bevilgningen finansieres over formannskapets tilleggsbevilgningsfond.

Utredning:

Bakgrunn

I bystyret sin behandling av sak 28/25 den 22. mai 2025, om salg av Skjeberg Marinesenter AS, ble det besluttet at Sarpsborg kommune skal gjennomføre en mulighetsstudie for fremtidig utvikling av Høysand. Bystyrets vedtak slår fast at studiet skal avklare grunnlaget og behovet for regulering av området, samt eventuelt omfang av en slik regulering. Et mer detaljert mandat og rammer for arbeidet skulle legges frem i en egen sak. Dette er hensikten med denne saken.

Høysand er et variert og sammensatt område med ulike funksjoner, og i kystsoneplanen blir Høysand omtalt som «et kraftsenter for næring langs kysten». Området er allerede i dag et viktig rekreasjons- og besøksområde for både lokalbefolkning og tilreisende, og det har potensial som knutepunkt for besøksnæring, friluftsliv og maritime aktiviteter. Gjennom strategien for vekst og forvaltning i kystsoneplanen fremkommer det at det skal legges til rette for videreutvikling av eksisterende næringsvirksomhet, samt for etablering av nye næringsvirksomheter og aktivitetstilbud basert på lokale ressurser.

Et viktig prinsipp er rett virksomhet på rett sted. En del av strategien er også å øke tilgjengeligheten til kysten for den delen av befolkningen som ikke har private hytter. Det kan løses ved å utvide campingtilbudet, øke tilbudet om utleiehytter og øke tilbudet om andre overnattings- og feriemuligheter langs kysten. Kystsoneplanen har også et mål om å øke

satsingen på vekst i marine næringer.

Dagens situasjon

Høysand består i dag blant annet av småbåthavn, campingplass, strand- og bademuligheter, restaurant, isbar, aktivitetssenter med minigolf og tennis, fiskebrygge, samt fritids- og helårsboliger. Området innehar også kulturminner og større naturområder. Flere kulturminner, blant annet knyttet til tidligere bruk av Høysand bad, har regional verdi og må hensyntas i en framtidig utviklingssammenheng. Kyststien går gjennom området og følger Høysandveien til Sandvika. Området har i sin helhet særlig høy bruksfrekvens i sommerhalvåret.

Sør for fiskebrygga mot Sandvika er området statlig sikret friluftsområde. Utgangspunktet for all forvaltning av statlig sikrede friluftslivsområder er at de er sikret for allmennhetens friluftslivsutøvelse. De skal forvaltes slik at de ivaretas til dette formålet, og de skal være tilgjengelige og attraktive å bruke. Det statlige sikrede friluftsområdet reguleres av forvaltningsplanen for Sandvika. Tiltak innenfor avgrensningen til statlig sikrede friluftsområder må inngå i forvaltningsplanen.

I tillegg har Høysand miljømessige utfordringer som risiko knyttet til havnivåstigning, stormflo og geotekniske forhold. Områdets hovedadkomst er fra Stasjonsbyen via fylkesvei 1182 som er en smal vei hovedsakelig uten fortau og/eller gang/sykkelvei. Det er begrensede parkeringsmuligheter i området og i perioder med stor besøksaktivitet er det utfordrende fremkommelighet. Standarden på vann- og avløpsnett er også varierende og det er behov for oppgradering.

En stor del av Høysand ligger innenfor 100-metersbeltet langs sjøen. Kystsoneplanen for Sarpsborg kommune legger betydelige føringer for tilgjengelighet, bevaring av natur og kulturmiljøer, og regler for utbygging i 100-metersbeltet langs sjø.

Planverk for Høysand består hovedsakelig av en eldre detaljreguleringsplan fra 1987. Denne planen er i begrenset grad tilpasset dagens kunnskapsgrunnlag, endrede samfunnsbehov og nyere planfaglige føringer. Det ble utarbeidet en tidligere mulighetsstudie for Høysand rundt 2009. Gjennom arbeidet skulle det utredes om Høysand skulle være et senter for kystrelatert næring og turisme på lokalt, regionalt eller nasjonalt/internasjonalt nivå. Det ble i kommunedelplan for kystsonen 2015-2027 avklart at infrastrukturen i området ikke var dimensjonert for å håndtere trafikken på et regionalt eller nasjonalt nivå. Det ble derfor vurdert som mest hensiktsmessig at Høysand fortsetter å utvikle seg som et lokalsenter.

Det ble i 2011 også utredet mulighetene for en cruiseterminal i Høysand. Kommunen stilte seg negativ til dette da det ble vurdert at tiltaket ville ha vesentlige negative konsekvenser for natur- og friluftsområdene i Høysand.

Det ligger også en nyere detaljreguleringsplan i området, Strandvollen, som senest ble revidert i 2023. Denne detaljreguleringsplanen åpner opp for boligbebyggelse. Nordøst i området ligger også en detaljreguleringsplan fra 1985 for et sammenhengende og ferdig utviklet boligområde, Del av Torgauten. Sarpsborg båtforening har sendt inn planinitiativ for oppstart av en ny detaljregulering for deres arealer. Formålet med detaljreguleringsplan for Sarpsborg båthavn er å legge til rette for en fremtidsrettet utvikling av båthavnen. Sarpsborg båtforening vurderer at det er behov for flere utbedringer og tiltak for å kunne tilby brukerne en sikker, fremtidsrettet og miljøvennlig båthavn.

Forslag til avgrensning

Forslag til geografisk avgrensning er utformet for å gi mulighetsstudien et helhetlig og

funksjonelt grunnlag for å vurdere framtidig utvikling av Høysand-området, jf. kartutsnitt nedenfor. Kommunedirektøren foreslår at avgrensningen inkluderer fylkesvei 1182, for å kunne vurdere behovet for bedre og mer trafikksikker adkomst, både for myke trafikanter og motorisert ferdsel.

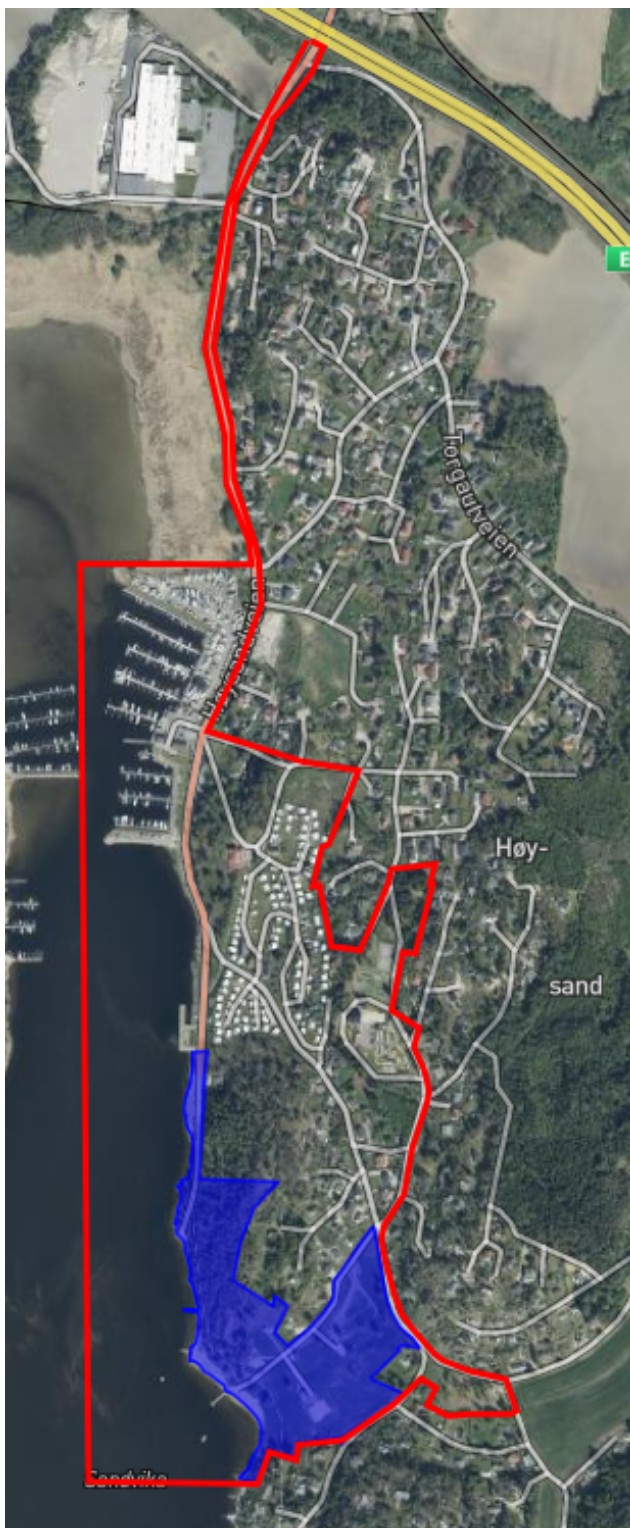
Kommunedirektøren mener også at Høysand småbåthavn bør inngå i avgrensninger for å se på havnens utvikling i sammenheng med øvrige funksjoner i området, selv om det parallelt pågår en prosess med ny detaljregulering for dette området. Salt restaurant, Isi bar og aktivitetssenteret bør også inngå i avgrensningen for å sikre at dagens publikumsrettede tilbud sees på som en del av en samlet utviklingsretning, og for å identifisere potensial for styrking og videreutvikling av eksisterende tilbud.

Kommunedirektøren foreslår også at campingplassen inngår i mulighetsstudien da arealene utgjør et sentralt område med stor betydning for framtidige utviklingsmuligheter. Kommunedirektøren foreslår at mulighetsstudien belyser hvilke konsekvenser og muligheter som følger av videreføring av dagens bruk av campingplassen eller omdisponering til nye formål.

Kommunedirektøren mener også at Olabakken bør inkluderes for å kunne vurdere adkomstforholdene til badeplassen Sandvika, da dagens vei er smal og ligger tett på eksisterende bebyggelse. Boliger innenfor avgrensningen er kun inkludert som en del av en naturlig og sammenhengende geografisk avgrensning.

Kommunedirektøren foreslår en avgrensning som også omfatter fiskebrygga, fjellhallen og områdene mot Sandvika, som er det statlig sikrede friluftsområdet i Høysand. Inkluderingen av disse arealene gir mulighet for å vurdere Høysand i en helhet hvor også tilretteleggingstiltak innenfor gjeldende forvaltningsrammer inkluderes. Dette kan danne grunnlag for innspill til framtidig revisjon av forvaltningsplanen.

Samlet sett anser kommunedirektøren den foreslåtte avgrensningen som hensiktsmessig for å belyse utviklingspotensial, adkomstforhold og funksjonelle sammenhenger i området på en helhetlig og planfaglig forsvarlig måte.



Bilde 1: Utklipp av forslag til avgrensning. Rød linje illustrerer avgrensningen, blått felt illustrerer arealet som er statlig sikret friluftsområde.

Rammer og premisser for arbeidet

Mulighetsstudien for Høysand må gjennomføres innenfor gjeldende statlige, regionale og kommunale føringer for strandsoneforvaltning, naturmangfold, arealbruk og bærekraftig utvikling. Dette omfatter blant annet plan- og bygningsloven, statlige planretningslinjer for differensiert strandsoneforvaltning, naturmangfoldlovens prinsipper og kommunedelplan for kystsonen 2022–2034.

Føringene legger klare rammer for bruk av arealer i 100-metersbeltet langs sjø, og vektlegger særlig allmennhetens tilgang til kystsonen, hensynet til natur- og kulturmiljø, landskapstilpasning og helhetlig planlegging.

Innenfor disse rammene legges følgende overordnede premisser til grunn for arbeidet:

- vurderinger av framtidig arealbruk skal bygge på bærekraftsprinsipper, naturmangfoldlovens kunnskapsgrunnlag og føre-var-tilnærming
- tiltak og utviklingsgrep skal være stedstilpassede og tilpasses landskap, terreng og eksisterende karakter i området
- hensynet til allmennhetens tilgjengelighet, trygg adkomst og gode rekreasjonsmuligheter skal prioriteres
- naturverdier på land og i sjø skal inngå som beslutningsgrunnlag for videre plan- og utviklingsprosesser

Med utgangspunkt i disse premissene foreslår kommunedirektøren at hovedmålet til mulighetsstudien er å undersøke hvordan Høysand kan videreutvikles som en attraktiv besøksdestinasjon både for lokalbefolkningen og tilreisende, med vekt på stedstilpassede, naturvennlige og publikumsrettede funksjoner. Det skal også vurderes en videreutvikling av eksisterende næringsvirksomhet, samt etablering av nye næringsvirksomheter og aktivitetstilbud basert på lokale ressurser. Utviklingen skal ivareta eller øke tilgjengeligheten til kysten og Høysand skal fortsatt være et godt sted å bo.

Mulighetsstudien skal ikke erstatte reguleringsplanarbeid, men gi et kunnskaps- og beslutningsgrunnlag for å vurdere om dagens plangrunnlag er tilstrekkelig, eller om det er behov for revisjon eller ny detaljregulering.

I mulighetsstudien skal følgende vurderes:

- dagens bruk, kvaliteter, utfordringer og utviklingspotensial i Høysand-området
- gjeldende reguleringsplaner og forholdet til kystzoneplanens føringer, herunder vurdere om dagens plangrunnlag begrenser ønsket utviklingsretning
- tilgjengelighet, adkomst og trafikale forhold, med særlig vekt på myke trafikanter og samlet trafikkbelastning
- overordnede natur- og miljøhensyn som rammer for videre utvikling
- hvordan eksisterende publikumsrettede funksjoner og besøksaktivitet kan videreutvikles på en stedstilpasset og naturvennlig måte
- eksisterende eiendoms- og bruksstruktur, herunder muligheter for samarbeid mellom private aktører, frivillighet og kommunen
- hvilke tiltak som kan realiseres innenfor gjeldende plangrunnlag, og hvilke som forutsetter revisjon eller ny detaljregulering

Kommunedirektøren anbefaler at mulighetsstudien som utgangspunkt søker å belyse alternative utviklingsretninger med ulik grad av tilrettelegging og aktivitet. Underveis i arbeidet må det imidlertid avklares om dette er hensiktsmessig og ressursmessig gjennomførbart innenfor prosjektets rammer. For de utviklingsretningene som beskrives, skal det gis en overordnet vurdering av konsekvenser, gjennomførbarhet og behov for eventuelle nye planprosesser. Det skal framgå hvilke tiltak som kan realiseres innenfor gjeldende plangrunnlag, og hvilke som forutsetter ny detaljregulering.

Fremdrift og medvirkning

Kommunedirektøren anbefaler at det legges opp til en prosess med dialog og medvirkning med berørte aktører, herunder grunneiere, næringsaktører, foreninger, friluftsliv- og interesseorganisasjoner, samt brukere, beboere og naboer i området. Omfanget tilpasses

studiens innhold og vurderes nærmere i oppstarten, men det legges opp til minimum én åpen informasjons- eller dialogarena og målrettede møter med sentrale aktører.

På grunn av oppgavens omfang og kompleksitet vurderer kommunedirektøren at det er nødvendig å engasjere eksternt konsulent for gjennomføringen av mulighetsstudien. Konsulenten vil være ansvarlig for å gjennomføre selve mulighetsstudien, herunder utforming av alternative utviklingsretninger. Det antas å koste 600.000-650.000 kroner å få utarbeidet en slik mulighetsstudie.

For å sikre at mulighetsstudien bygger på realistiske og gjennomførbare utviklingsalternativer, anbefales det å gjennomføre naturmangfoldkartlegging på land og i sjø, samt å utarbeide en overordnet trafikkanalyse, som en del av arbeidet. Disse utredningene er uansett nødvendige i forbindelse med en eventuell senere detaljregulering i kommunal regi. Ved å gjennomføre dem i denne fasen styrkes beslutningsgrunnlaget i mulighetsstudien, samtidig som utredningene kan gjenbrukes i en senere reguleringsprosess. Dette innebærer at kostnader som ellers ville påløpt i reguleringsfasen tas nå, men bidrar til økt forutsigbarhet og et mer effektivt og kostnadsbesparende planarbeid på lengre sikt. Hver av disse utredningene antas å medføre en utgift på om lag 200.000 kroner.

Ut fra denne anbefalingen vil det være behov for en bevilgning på 1,1 millioner kroner. Dersom naturmangfoldskartlegging og trafikkutredning ikke gjennomføres nå, vil det være tilstrekkelig å bevilge 700.000 kroner.

Kommunedirektøren anbefaler følgende fremdrift:

- Utlysning av oppdrag – første kvartal 2026
- Inngåelse av kontrakt og oppstart – andre kvartal 2026
- Medvirkning – innspill – andre kvartal 2026
- Utvikling av alternativer – andre og tredje kvartal 2026
- Samlet vurdering av alternativer og anbefaling – fjerde kvartal 2026
- Medvirkning – alternativer og anbefaling – fjerde kvartal 2026
- Politisk behandling – første kvartal 2027

Tidsplan og detaljer innarbeides i konkurransegrunnlag.

Konsekvenser økonomi, miljø og folkehelse:

Økonomi:

Gjennomføring av mulighetsstudien krever innkjøp av eksterne konsulenttjenester innen tre områder: naturmangfoldkartlegging på land og i sjø, trafikk- og mobilitetsanalyse samt selve mulighetsstudien. Kostnadene for naturmangfoldutredning og trafikkanalyse anslås til ca. 200.000 kroner hver, mens mulighetsstudien forventes å koste 600.000–650.000 kroner. Total kostnad er dermed beregnet til ca. 1,1 millioner kroner.

Bevilgningen vurderes som nødvendig for å etablere et tilstrekkelig faglig grunnlag for eventuelle senere reguleringsprosesser og foreslås finansiert over formannskapetets tilleggsbevilgningsfond. Før møtet 22. januar 2026 gjenstår 4.559.000 kroner på fondet.

Miljø:

Mulighetsstudien forventes å gi et oppdatert og faglig forankret kunnskapsgrunnlag for naturverdier i et sårbart kystområde. Naturmangfoldkartleggingen vil bidra til bedre oversikt over arter, naturtyper og økologiske sammenhenger, og sikre at eventuelle framtidige utviklingstiltak kan tilpasses sårbarhet og bæreevne. Trafikk- og mobilitetsanalysen vil videre

belyse miljøpåvirkning fra transport, men også potensial for overgang til mer bærekraftige transportformer.

Samlet sett legger studien til rette for at miljøhensyn kan integreres tidlig i planleggingen, og bidrar til mer målrettet og kunnskapsbasert miljøforvaltning i Høysand-området.

Folkehelse:

Mulighetsstudien vil blant annet se på mulighetene for å legge til rette for bedre tilgjengelighet, trygg ferdsel og utvidede tilbud innen friluftsliv og rekreasjon. Utredningene vil gi et bedre grunnlag for å vurdere behovet for tilrettelegging av stier, møteplasser, aktivitetsflater og badeplasser.

Vektlegging av forbedret tilgjengelighet for myke trafikanter, inkludert tryggere gang- og sykkeladkomst, vil kunne redusere trafikkbelastning, styrke trafiksikkerheten og fremme aktiv transport. En helhetlig utvikling av området vil også kunne forbedre tilgjengeligheten for personer med redusert funksjonsevne. Arbeidet har som mål å belyse om utvikling av Høysand kan bidra til å styrke befolkningens mulighet for aktivitet, naturopplevelser og sosial deltakelse, og dermed være et positivt bidrag til Sarpsborg kommunes folkehelsearbeid.

Kommunedirektørens anbefaling:

1. Oppstartsnotatet legges til grunn for videre arbeid med mulighetsstudie for Høysand.
2. Det bevilges 1.100.000 millioner kroner til arbeidet med mulighetsstudien for å få et tilstrekkelig faglig grunnlag og et helhetlig beslutningsgrunnlag for eventuelle framtidige reguleringsprosesser. Herunder gjennomføres en naturmangfoldkartlegging, og det utarbeides en overordnet trafikkanalyse. Bevilgningen finansieres ved bruk av formannskapetets tilleggsbevilgningsfond.