

Beregnet til
Halden kommune

Dokument type
Rapport

Dato
Desember, 2023

Evaluering av sentrumsplanen for Halden 2017-2029



Evaluering av sentrumsplanen for Halden 2017-2029

Oppdragsnavn **Evaluering av sentrumsplan for Halden 2017-2029**
Prosjekt nr. **1310002255**
Mottaker **Halden kommune**
Dokument type **Rapport**
Versjon **2.1**
Dato **11.12.2023**
Utført av **Ulrike Zamudio-Tveterås, Tor Nilsen, Thorbjørn Faber Geirbo, Ronny Kristiansen**

Rambøll
Harbitzalléen 5
Postboks 427 Skøyen
0213 Oslo

T +47 22 51 80 00
<https://no.ramboll.com>

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	3
1. Innledning	7
2. Rammeverk og metode	9
2.1 Rammeverk for evaluering	9
2.2 Metodisk gjennomføring	11
2.2.1 Metode og data for kvalitativ analyse	11
2.2.2 Metode og data for kvantitativ analyse	12
3. Bakgrunn	16
3.1 Innledning	16
3.2 Bakgrunnen for sentrumsplanarbeidet	16
3.3 Organisering av arbeidet	17
3.4 Overordnede mål og plangrep	17
4. Mål og tiltak i sentrumsplanen - endringsteori	19
4.1 Innledning	19
5. Sentrumsplanen som styringsredskap og virkemiddel	24
5.1 Introduksjon	24
5.2 Planen som strategisk virkemiddel	24
5.2.1 Hvordan forstår de ulike aktørene planens mål	24
5.2.2 Planen som retningssettende for kommunal innsats	25
5.2.3 Avgrensninger av sentrumsområde og bruk av sentrumsformål	26
5.3 Planen som regulatorisk virkemiddel	27
5.3.1 Forenkling og effektive prosesser: Byggesak, motstrid og ulike tolkninger	27
5.3.2 Utnyttelse, uteoppholdsareal og parkering – et triangel av uløst målkonflikt	29
5.3.3 Bestemmelsene sikrer ikke varierte boliger	30
5.3.4 Case-analyser	30
5.4 Gjennomføring av sentrumsplan: kjøpekraft og utbyggingsøkonomi	36
5.5 Samlet vurdering planen som styringsredskap og virkemiddel	36
6. Er mål og intensjoner nådd?	38
6.1 Innledning	38
6.2 Økt tilflytting og befolkningsvekst i kommunen, og jevnere sosio-økonomisk og demografisk befolkningsprofil i sentrum	38
6.2.1 Befolkningsutvikling – Stabil folkemengde i sentrumsplanområdet	38
6.2.2 Boligutvikling – færre boliger i sentrumsplanområdet enn ønsket	45
6.2.3 Helhetlig analyse – hvorfor har det blitt som det har blitt?	51
6.3 Bærekraftig areal- og energibruk	54
6.4 Sikret og videreutviklet næringsliv	56
6.5 Økt trivsel og livskvalitet for alle brukere av byen	63
6.6 Samlet vurdering måloppnåelse	63

7.	Vurdering mot mål i samfunnsdelen	64
7.1	Utvikling av en kompakt by	64
7.2	Legge til rette for varierte boligtilbud som er tilpasset etterspørsel og befolkningsutvikling	65
7.3	Ivareta den historiske arven som byen og kommunen er svært rik på	65
7.4	Tilrettelegge for gode næringsområder som ivaretar behovene for arbeidsplassutvikling/næringsutvikling i regionen	65
7.5	Samlet vurdering forholdet mellom samfunnsdel og sentrumsplan	66
8.	Konklusjon og anbefalinger	67
8.1	Konklusjoner	67
8.2	Anbefalinger	68
8.2.1	Sentrumsplanen bør revideres – men ulike strategier for innretting kan velges	68
8.2.2	Innretting på revidert sentrumsplan bør løftes i planstrategi	70
8.2.3	Revider sentrumsplanen gjennom en samskapende prosess	71
8.2.4	Håndter målkonflikter og uklare bestemmelser	71
8.2.5	Ivareta og styrk den samfunnsorienterte og strategiske tilnærmingen til sentrumsutvikling	73
8.2.6	Plan- og byggesaksbehandling basert på sentrumsplanen frem til ny plan	74

Sammendrag

Evalueringens formål og problemstillinger

I denne rapporten presenteres evalueringen av Halden kommunes sentrumsplan (for Halden sentrum). Formålet med evalueringen har vært å vurdere hvorvidt planens målsettinger og intensjoner er nådd, og om intensjonene i planen har gitt resultater. Evalueringen bygger på tre overordnede problemstillinger:

- 1) *I hvilken grad er mål og intensjoner angitt i sentrumsplanen nådd?*
- 2) *Hvordan fungerer sentrumsplanen som styringsredskap og verktøy?*
- 3) *I hvilken grad er det sammenheng mellom sentrumsplanen og samfunnsdelens mål og strategier?*

Evalueringen bygger på et bredt spekter av datakilder. Det er gjennomført kvalitative intervjuer med ulike aktører i kommunen, eiendomsutviklere, grunneiere og konsulenter. Feltarbeid med befaring til prosjekter i sentrum inngår også som datagrunnlag. Videre er det gjennomført dokumentanalyse av planen, og plan- og byggesaker i sentrum, samt sekundærlitteratur. Endelig er måloppnåelse vurdert gjennom analyse av en rekke kvantitative registerdata-analyser.

Sentrumsplanen som styringsvirkemiddel

Sentrumsplanen har både det vi kan kalle en «strategisk del» og en «regulativ del». Med strategisk del mener vi overordnede mål, som setter retning for samfunnsutviklingen, samt konkrete gjennomføringstiltak som bidrar til denne måloppnåelsen, for eksempel om oppgradering av blågrønne strukturer, bygging av nye skoler etc. Den regulative delen består av mer klassiske arealplanelementer, som rammesetter påfølgende plan- og byggesaksbehandling. Dette er for eksempel juridisk bindende plankart, bestemmelser og bruk av retningslinjer.

Sentrumsplanen har på mange måter vært vellykket som *strategisk plan* i form av at den setter fokus og retning på kommunens eget arbeid med sentrums utvikling, og hvor det har vært samarbeid i kommunen for å nå sentrale mål gjennom kommunens egne tiltak. Flere viktige tiltak i planen er gjennomført, som for eksempel byggingen av ny skole og oppgradering av byrom og blågrønne strukturer, samtidig som planen fungerer som en «optikk» for andre tiltak. Det vil si man ikke nødvendigvis låser seg til tiltak eller grep, men imøtekommer nye og uforventede muligheter på en måte som ivaretar planens overordnede målsetting og ambisjon.

Som regulativt styringsvirkemiddel er imidlertid planen mindre vellykket. Forholdet mellom plankrav og motstridsbestemmelser, kombinert med målkonflikter og uklare tolkninger av andre bestemmelser, har bidratt til at prosesser med å gå rett til byggesak har blitt krevende. Forsøket på å sikre fleksibilitet gjennom å bruke sentrumsformål har ikke fungert like godt i praksis, fordi underliggende, eldre reguleringsplaner gjør seg gjeldende. For forholdet mellom vekst og vern, synes også enkelte bestemmelser, herunder estetikk-bestemmelser, å volde uklarheter og uenigheter om tolkning. Særlig forholdet mellom utnyttelse, uteoppholdsareal/lekeplasser og parkering er en uløst målkonflikt. På sett og vis ser det ut som om sentrumsplanen blir for detaljert til å være en strategisk rammesettende plan, men også for generell til å reelt kunne håndtere muligheten til å gå rett på byggesak. Det synes også som om det er ulike oppfatninger og forståelser av sentrumsplanens handlingsrom internt i kommunens administrasjon.

Har man nådd målene i sentrumsplanen?

Evalueringen viser at sentrumsplanen i liten grad har bidratt til oppnåelse av de helt overordnede målene den skal bygge opp under, selv om det er gjennomført en rekke konkrete tiltak i kommunal regi. Det tas et forbehold om at det er for tidlig å felle endelig dom over sentrumsplanen. Tiden fra vedtak av plan til konkrete tiltak realiseres til man oppnår ønsket effekt, kan ta relativt lang tid i byutvikling.

Manglende overordnet måloppnåelse så langt kan i stor grad tilskrives at det har kommet begrenset med utbygging som følge av sentrumsplanen, både hva gjelder bolig og næring. Vi vurderer dette å være knyttet til kontekstuelle forhold, som at Halden har lav boligpris og relativt liten omsetning i boligmarkedet. Selv om dette er en nøkkelutfordring, er det også forhold ved sentrumsplanen i seg selv som forsterker denne utfordringen. For det første har ikke planen tematisert utfordringen godt nok. For det andre har problemstillingene knyttet til planen som styringsredskap også spilt en rolle. Utfordringer med forenklingstiltakene, uklare bestemmelser og iboende, uløste målkonflikter er her verdt å peke på.

Forholdet mellom kommuneplanens samfunnsdel og sentrumsplanen

Gjennomgangen viser at målene og strategiene i sentrumsplanen trekker i samme retning som målene i samfunnsdelen. Hvis strategiene og tiltakene i sentrumsplanen virker etter hensikten, vil dette bidra til at målene i samfunnsdelen blir oppfylt. Føringene i samfunnsdelen synes ikke å innebære hverken omprioriteringer eller justeringer av målene og strategiene i sentrumsplanen. Det kan imidlertid sette spørsmålstegn ved samfunnsdelens åpning for økt næringsetablering i regionale næringsområder. Dette kan være i konflikt med målet om å styrke bysentrum som arena for handel og næring i sentrumsplanen, dersom det kommer etableringer utenfor sentrum som kunne ha vært i sentrum.

Anbefalinger

Sentrumsplanen bør revideres – men ulike innrettinger kan vurderes

Det foreslås at sentrumsplanen revideres. Evalueringen har synliggjort en del utfordringer knyttet til planens bestemmelser, samtidig som det vurderes at det kan være hensiktsmessig å vurdere justeringer av strategiske tiltak i planen. Revisjonen kan imidlertid vektlegge å endre planen i ulike retninger. Det vil si å tydeliggjøre elementer der planen i dag kan fremstå som «hverken fugl eller fisk». Tre overordnede mulige innrettinger er presentert:

- Forsterking av planens ambisjon om forenklede prosesser
- Rendyrke sentrumsplanen som en strategisk plan
- Justere og videreføre dagens innretting

Det første alternativet innebærer å kombinere en tydeliggjøring og dels områdespesifikk detaljering av planens bestemmelser, med gjennomgang og oppheving av underliggende reguleringsplaner. Dette reder grunnen for forenklede og mer effektive prosesser, hvor bl.a. flere saker vil kunne behandles direkte som byggesak. Det andre alternativet innebærer at sentrumsplanen ikke lenger har juridisk bindende plankart og bestemmelser, men kun angir overordnede strategiske mål og tiltak, ev. med prinsippskisser for offentlige rom mv. Det siste alternativet innebærer kun mindre justeringer av dagens plan. Alternativene, med fordeler og ulemper, er mer utførlig beskrevet i kapittel 8.1. Alle tre alternativene *kan* bidra til bedre måloppnåelse, dersom de gjennomføres på en hensiktsmessig måte. De vektlegger imidlertid ulike forhold, og har ulike forutsetninger med tanke på ressursbruk under planutarbeidelse og etterpåk. Alternativene kan være utgangspunkt for drøfting, og elementer i dem kan kombineres. Vi anbefaler imidlertid ikke å kutte ut juridiske virkemidler i sentrumsplanen som sådan, slik

alternativ 2 foreskriver. Det er en styrke å kunne kombinere samfunnsmessige mål, strategiske tiltak og juridiske virkemidler.

Innrettingen på revidert sentrumsplan bør løftes i planstrategien

Halden kommune skal innen oktober 2024 vedta ny planstrategi. Dersom kommunen følger anbefalingen om revisjon av sentrumsplanen, anbefales det at kommunen drøfter de ulike mulige innrettingene av planen i planstrategien. Det er fordi valg av innretting på sentrumsplan har betydning for om kommuneplanens arealdel og samfunnsdel bør rulleres. Dersom kommunen for eksempel velger en ren strategisk tilnærming til sentrumsplanen, fordrer det at man samtidig rullerer arealdelen for å ivareta bestemmelser fra sentrumsplanen der.

Revider sentrumsplanen gjennom en samskapende prosess

Gitt den krevende markedssituasjonen i Halden er det særlig viktig at kommune og utbyggere har en tett dialog og sammen utforsker løsninger som ivaretar både utbyggingsøkonomi og viktige by- og boligkvaliteter. Vi anbefaler derfor at revisjonen av sentrumsplanen skjer gjennom en samskapende prosess hvor kommune, utbyggere, regionale og statlige myndigheter og innbyggere i dialog utforsker mulige grep og løsninger, spesielt knyttet til potensielle målkonflikter og føringer som i dag inngir til ulike tolkninger.

Håndter målkonflikter og uklare bestemmelser

Evalueringen har vist at det er en del tolkningsuklarheter og til dels erfarte målkonflikter i sentrumsplanen slik den foreligger i dag. Det anbefales at bestemmelser revideres slik at de blir entydig og klare, og at det unngås innbyrdes målkonflikter i planen. Dette er særlig knyttet til forholdet mellom utnyttelse, parkering og uteoppholdsareal på den ene siden, og forholdet mellom vekst og vern på den andre. Planens bestemmelser på parkering, med minimumskrav, er i mindre grad i tråd med nyere føringer innen samordnet areal- og transportpolitikk. Det anbefales derfor å gå fra strenge minimumskrav til å heller ha maksimumskrav, særlig for bolig. Forholdet mellom volum og uteoppholdsareal/lekeareal er et godt eksempel på en utfordring vi mener bør utforskes gjennom samskaping. Det bør vurderes om det er løsninger eller grep som ivaretar både utbyggingsøkonomiens behov for en viss utnyttelse og den overordnede ambisjonen om å tiltrekke seg barnefamilier.

Ivareta og styrk den samfunnsorienterte og strategiske tilnærmingen til sentrumsutvikling

Sentrumsplanen kan berømmes for sitt grep med å kombinere strategiske og regulative elementer. Kommunen var her tidlig ute med en tilnærming til byutvikling som senere er fremhevet både i forskning og praksis, i Norge og internasjonalt. Evalueringen har pekt på at sentrumsplanen i liten grad forholder seg strategisk til utfordringen med å få til utbygging av bolig med de forutsetninger markeds konteksten gir i Halden. Med relativt lave boligpriser og omsetning, kan det være behov for andre grep fra kommunens side for å sikre at det faktisk gjennomføres byggeprosjekter. Det anbefales at kommunen styrker planens strategiske tilnærming gjennom å også utforske andre grep enn rent regulatoriske for å få i gang boligbygging. Samarbeid og dialog med utbyggere og vurdering av ulike roller kommunen kan innta for å styrke boligbyggemarkedet bør drøftes i planen.

Plan- og byggesaksbehandling basert på sentrumsplanen frem til ny plan

Prinsippavklaringer og tolkninger knyttet til ulike bestemmelser i planen bør formidles på kommunens hjemmeside, hvor øvrige dokumenter til sentrumsplanen foreligger. Dette skaper forutsigbarhet for de som vurderer å kjøpe eiendom eller gjennomføre prosjekter i sentrum. Slike avklaringer bør være tilgjengelig før et ev. oppstartsmøte. Videre bør det vurderes om det skal gi utdypende veiledning til hvordan sentrumsplanen skal forstås, der man har erfart at det forstås ulikt.

1. Innledning

Denne rapporten presenterer vår evaluering av Halden kommunes sentrumsplan (for Halden sentrum). Halden kommune ønsket en evaluering av planen, med vekt på hvorvidt planens målsettinger og intensjoner er nådd, og om intensjonene i planen har gitt resultater. Videre ønsket kommunen at sentrumsplanen skulle vurderes opp mot mål og føringer i kommuneplanens samfunnsdel vedtatt i 2018.

Sentrumsplan for Halden kommune ble vedtatt i 2017. Planen er en kommunedelplan. Sentrumsplanen har både det vi kan kalle en «strategisk del» og en «regulativ del». Med strategisk del mener vi overordnede mål, som setter retning for samfunnsutviklingen, samt konkrete gjennomføringstiltak som bidrar til denne måloppnåelsen, for eksempel om oppgradering av blågrønne strukturer, bygging av nye skoler etc. Den regulative delen består av mer klassiske arealplanelementer, som rammesetter påfølgende plan- og byggesaksbehandling. Dette er for eksempel juridisk bindende plankart, bestemmelser og bruk av retningslinjer.

Sentrumsplanen skal ivareta en rekke mål og intensjoner. De helt overordnede samfunnsmålene er knyttet til økt tilflytting og befolkningsvekst, bredere næringsutvikling, økt trivsel og livskvalitet, bærekraftig arealbruk og økt variasjon i befolkning i sentrum, med særlig vekt på å få barnefamilier til å flytte til og bli boende i sentrum. Det er avsatt flere utbyggingsområder i planen, samt gitt føringer om økt utnyttelse, og i planbeskrivelsen er det omtalt at planen tilrettelegger for mellom 1 000 og 1 500 boenheter. Planen har en del viktige styringsgrep for forenkling, med mulighet til å gå direkte på byggesak fra kommunedelplanen som den mest vesentlig. Samtidig er planens motstridsbestemmelser og plankrav vesentlige grep. Økt attraktivitet, mangfoldig byliv, raskere og mer boligbygging, miljøvennlig mobilitet og raskere boligbygging er viktige resultatmål. Konkret er dette bl.a. sikret gjennom å sikre tunneler i plan, kollektivknutepunkt ved jernbane, avsatt areal til sentrumsskole, og økt fokus på verneverdier.

Hovedfokus i evalueringen er å vurdere om man i oppfølging av planen har nådd planens mål og intensjoner. I evalueringen har vi to tilganger til å vurdere dette. For det første å vurdere hvordan planen fungerer som styringsredskap og virkemiddel – det vil si kommunen og andre aktørers faktiske oppfølging av planen og erfaring med hva som fungerer godt og dårlig i så henseende. Dette bidrar til å få en forståelse av hvor godt planen fungerer som styringsredskap og med det bidrar det til å forklare ev. måloppnåelse (eller manglende måloppnåelse). Vår andre inngang er å vurdere hvorvidt målene faktisk er realisert. Dette er en metodisk mer krevende øvelse. Dels fordi det er utfordrende å gjennomføre målinger, dels fordi det er krevende å etablere sammenheng mellom plan og resultat. Andre forhold kan for eksempel virke inn på måloppnåelse eller manglende måloppnåelse. For å håndtere disse utfordringene bruker vi et evalueringsteoretisk rammeverk som heter «endringsteori», som beskrives nærmere i neste kapittel.

Med utgangspunkt i dette kan det defineres tre overordnede temaer for evalueringen: 1) Om planens mål og intensjoner er nådd, og om dette har gitt ønskede resultater, 2) hvordan planen fungerer som verktøy og 3) sammenheng mellom mål i sentrumsplanen og målene i kommuneplanens samfunnsdel som ble vedtatt i 2018. Fra dette har vi utledet tre overordnede, sentrale problemstillinger for arbeidet:

- 4) *I hvilken grad er mål og intensjoner angitt i sentrumsplanen nådd?*
- 5) *Hvordan fungerer sentrumsplanen som styringsredskap og verktøy?*
- 6) *I hvilken grad er det sammenheng mellom sentrumsplanen og samfunnsdelens mål og strategier?*

Det er en sammenheng mellom de to første problemstillingene. Hvordan planen fungerer som styringsredskap, har implikasjoner for hvorvidt kommunen når intensjoner og mål angitt i sentrumsplanen. Faktisk, eller manglende måloppnåelse, kan ha sin forklaringsfaktor i styrker eller mangler ved planen i seg selv eller styrker/mangler i oppfølging av planen. Hvordan planen fungerer som styringsredskap og verktøy er dermed et vesentlig element i å svare på *hvorfor* man når/ikke når målene. Med utgangspunkt i dette legges følgende evalueringsspørsmål til grunn for problemstilling nr. 2:

- Hvordan fungerer planen som verktøy for å nå målene?
- Hvordan brukes planens handlingsrom i praksis?
- Er planen et godt verktøy for intensjonen om å gå direkte fra sentrumsplan til byggesaksbehandling?
- Er den presis nok når det gjelder plankrav?
- Gir den tilstrekkelige føringer for temaene som belyses og vurderes?

I kapittel 2 redegjør vi nærmere for det evalueringsteoretiske rammeverket som ligger til grunn for evalueringen, nemlig endringsteori, og vi redegjør for metoden som er brukt i oppdraget. I kapittel tre presenterer vi nærmere bakgrunn for sentrumsplanarbeidet, organisering og overordnede mål i planen. I kapittel 4 har vi utviklet en endringsteori for sentrumsplanen. Den angir forventede sammenheng mellom plan og mål. Vi har identifisert ulike tiltak i planen, hva slags type utfall disse gir, hvilke resultater som er forventet av dette og hvilke samfunnseffekter disse resultatene er ment å nå. Endringsteorien er utgangspunktet for å kunne vurdere måloppnåelse. I kapittel 5 analyserer og vurderer vi hvordan sentrumsplanen har fungert som styringsvirkemiddel og verktøy for oppfølgende sentrumsutvikling. Kapittel 6 vurderer planens måloppnåelse og peker også på faktorer som er med å forklare måloppnåelse eller manglende måloppnåelse. Kapittel 7 gjør vurderinger av sentrumsplanen opp mot kommuneplanens samfunnsdel som ble vedtatt i 2018. Med andre ord svarer kapittel 5 ut hovedproblemstilling 2, kapittel 6 hovedproblemstilling 1, og kapittel 7 hovedproblemstilling 3. Kapittel 8 oppsummerer konklusjoner og gir anbefalinger for videre arbeid med oppfølging av sentrumsplanen.

2. Rammeverk og metode

2.1 Rammeverk for evaluering

Det finnes to hovedretninger innen forskning om evaluering av planer, som gir to ulike tilnærminger til hvordan dette kan og bør gjøres¹. Den første, ofte kalt konformitetsbasert evaluering, undersøker hvorvidt det som er bygd etter planen er i henhold til planens føringer. Det er en sammenligning mellom planens bestemmelser, retningslinjer, arealformål mv. og det som faktisk er bygd. En slik tilnærming er en relativt enkel tilgang til å vurdere om en plan fungerer. Den har imidlertid sine begrensninger i at den forutsetter at samsvar mellom plan og bebyggelse betyr at mål og ønskede effekter er oppnådd. Det er ikke nødvendigvis riktig. Den tar heller ikke høyde for at planlegging for fremtiden skjer i usikkerhet, hvor uforutsette hendelser og nye ideer kan dukke opp og medføre behov å avvike fra planen for å sikre oppnåelse av de faktisk overordnede målene².

Den andre tilnærmingen er det som ofte kalles en performance-basert tilnærming. Her er ikke fokus på å måle samsvar mellom planens bestemmelser og kart og det faktisk bygde, men mer å vurdere planen som et beslutningsrammeverk og dens evne til å nå overordnede mål. Fokus er mer på om, under hvilke forutsetninger og hvordan planen brukes for påfølgende beslutninger – og hvordan dette fungerer for å bidra til å nå planens mål.

I denne evalueringen har vi vektlagt et performance-perspektiv. Dette både fordi det å måle faktisk samsvar mellom plan og det bebygde i seg selv ikke sier noe om målene er nådd (det kan for eksempel være at planen har bestemmelser som virker mot sin hensikt, dette må også evalueres) og fordi den ikke bidrar til å forstå hvordan planen fungerer som styringsredskap og verktøy. Selv om vi vektlegger performance, vil «konformitet»-perspektivet kunne spille en rolle, i det det kan være nyttig å vurdere hvorvidt og hvorfor (ikke) det som faktisk bygges er i tråd med planen, og om dette har implikasjoner for måloppnåelse.

Planevaluering med fokus på måloppnåelse, spesielt når performance-perspektivet legges til grunn, må evne å håndtere kompleksitet. Vi må forstå sammenhengen mellom planen, resultatet av planen, og hvilke effekter dette har. Samtidig må det tas høyde for kontekstuelle forhold som kan bidra til å understøtte eller motarbeide måloppnåelse. For å gjennomføre målevalueringen på en solid og systematisk måte, har vi derfor valgt å koble performance-perspektivet med endringsteori som evalueringsteoretisk rammeverk³.

Endringsteori er en eksplisitt (og ofte visuell) beskrivelse av den kausale sammenhengen mellom et konkret tiltak (en sentrumsplan i dette tilfellet) og resultater på kort og lang sikt (jf. figur 1).

Figur 1 Endringsteori – logiske kausalkjeder



Et første skritt i en slik evaluering er å utforme en «endringsteori», som forklarer hvordan planen tenkes å ha effekt i kausalkjeden. Endringsteorien bygges gjennom å innhente informasjon fra

¹ Se for eksempel Faludi, A (2000): The performance of spatial planning, Alexander E. (2006) Evaluation and Planning, evolution and prospects.

² Kristiansen, Ronny & Nyseth, Torill (2018): Eksperimentell byplanlegging – en ny agenda? I Plan og Samfunn, Cappelen Damm.

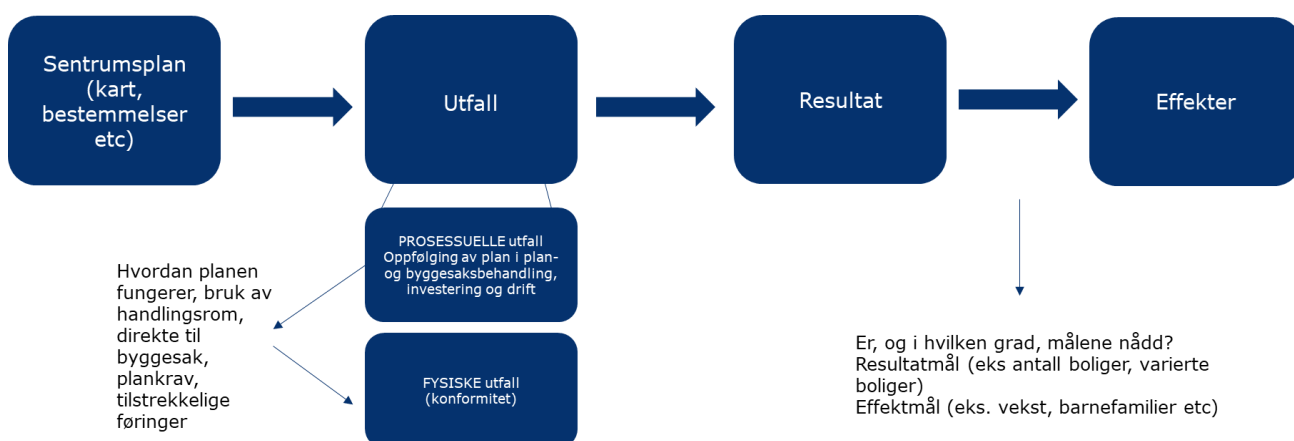
³ Rambøll Management Evaluation Society (2012). *The Handbook on evaluation*.

kommunen om formål og forventede sammenhenger. I evalueringen vil vi deretter forsøke å teste hvert enkelt ledd i endringsteorien, og dermed *sannsynliggjøre* om planen har fungert på den tiltenkte måten.

Endringsteori er et godt utgangspunkt for å definere indikatorer på måloppnåelse der hvor det er utfordrende å måle direkte. Eksempelvis gjelder dette økt attraktivitet og omdømme for sentrum, hvor indikatorer kanskje må utvikles fra konkrete utfall (eksempelvis etablering av aktive fasader i første etasje i nye prosjekter).

Videre skal man i denne evalueringen spesifikt være oppmerksomme på tidsdimensjonen. Det er seks år siden planen ble vedtatt. Det vil ta noe tid før man kan se effekt av kommunedelplaner. Først skal kommunedelplanen påfølges av reguleringsplaner og byggesaker, deretter bygges det faktisk etter planen, og så kommer potensielle effekter på ytterligere lengre sikt. Selv om det er gjennomført tiltak som følge av sentrumsplanen, tilsier erfaringen at seks år fortsatt er relativt tidlig for å vurdere faktisk måloppnåelse på overordnede samfunns mål (resultater og effekter), slik som økt attraktivitet, tilflytting, befolkningsvekst, økt trivsel, bredere næringsutvikling mv. Man kan få noen indikasjoner, men trolig er dette mål som fordrer at planen virker noe lenger før vi kan vite sikkert resultatene av dem. Gjennom å bygge en endringsteori vil vi likevel kunne si noe om man er på *vei* til å nå målene, gjennom å vurdere utfall og resultater.

Endringsteorien er et rammeverk for å først og fremst undersøke måloppnåelse. Når det gjelder problemstillingen om hvordan planen har fungert som verktøy for dette, eksempelvis knyttet til å hjemle viktige hensyn, forenkle plan- og byggesaksprosesser mv., så må vi gå dypere inn i prosessene i oppfølging av planen. Dette er en mer *prosessuell* tilnærming hvor vi må innhente erfaring fra for eksempel planleggere og utbyggere for å forstå hvordan planen fungerer. Her er sentrale spørsmål tydelighet vs fleksibilitet i bestemmelser (handlingsrom), bruk av «rett på byggesak»-instituttet og om kart og bestemmelser og planbeskrivelse gir gode nok føringer knyttet til planens temaer og mål. Gitt utfordringen vi har beskrevet over knyttet til relativt kort virketid, tror vi at dette vil være en vesentlig og beslutningsrelevant del av evalueringen og ønsker å bruke en del tid på å vurdere dette. Når det ses i sammenheng med endringsteorien kan vi samtidig si noe om måloppnåelse. Denne prosessuelle delen anser vi som en del av «utfall»-kategorien i endringsteorien: Man har en plan, som medfører en viss praktisering (prosessuelle utfall), som leder til visse fysiske tiltak (fysiske utfall, som er mer eller mindre konforme med planens føringer). Disse leder deretter samlet til noen resultater og effekter (måloppnåelse). Figuren under illustrerer dette, og hvordan to av de tre evalueringsproblemstillingene kommer inn i modellen.



Figur 2 Evalueringsrammeverk og evalueringsspørsmål

I dette rammeverket er det også grunnlag for å gjøre en *bidragsanalyse*, hvor formålet er å undersøke om og hvilke elementer som med høy grad av sannsynlighet har bidratt til (ønsket) resultat og effekt, og hvilke interne og eksterne drivere og barrierer, samt ev. alternative mekanismer, som virker sammen med planen og oppfølgingen av den.⁴ Det kan dermed tas høyde for forhold *utenfor* selve sentrumsplanen som kan ha betydning for resultatet. Her kan det for eksempel være verdt å peke på den noe spesielle konteksten de senere årene med pandemi og økte byggekostnader, eller statlige aktørers agering opp mot planen. Sentrumsplanens robusthet (dens *performance*) ifht slike kontekstuelle drivere vil bli en sentral del av evalueringen.

2.2 Metodisk gjennomføring

Metodisk bygger evalueringen på både kvalitative og kvantitative data og analyser.

2.2.1 Metode og data for kvalitativ analyse

De kvalitative analysene har særlig hatt fokus på å bygge endringsteori, analysere hvordan planen fungerer som styringsvirkemiddel, men også gitt noe innsikt på vurdering av måloppnåelse.

Den kvalitative datainnsamlingen består i hovedsak av aktivitetene dokumentanalyse, kvalitative intervjuer og feltarbeid.

Det er gjennomført *dokumentanalyse* av sentrumsplanen, samt flere oppfølgende plan- og byggesaker. Sentrumsplanen er analysert som grunnlag for å identifisere sammenhenger mellom mål og tiltak (bygge endringsteori), i tillegg til at vi har vurdert planens innretting og utforming overordnet, og knyttet til konkrete bestemmelser og retningslinjer. Enkelt saker behandlet på sentrumsplanen er undersøkt med den hensikt å analysere i hvilken grad bestemmelser og retningslinjer i sentrumsplanen har bidratt til prosessuelle målsettinger om mer effektive byggeprosesser i sentrum, og hvordan overordnede mål og intensjoner ivaretas i disse oppfølgende sakene.

Vi har gjennomført *kvalitative intervjuer* med en rekke ulike aktører i Halden. Dette har dels vært med formål om å innhente erfaringer med hvordan planen fungerer som verktøy, dels for å identifisere om planen ligger an til å nå overordnede mål og intensjoner. Det er gjennomført intervjuer over teams og fysisk i Halden. Det er gjennomført både gruppeintervjuer og individuelle intervju. Det er intervjuet to politikere, i individuelle intervjuer. Det er intervjuet fire ulike aktører som representerer utbyggerperspektivet. Dette har vært gjennomført både som individuelle intervjuer og gruppeintervju. Det er intervjuet to aktører som representerer konsulentperspektivet, samt en aktør som representerer et næringseiendoms perspektiv. Det er intervjuet en aktør som representerer eiendomsmeglerperspektivet, det vil si markedsperspektivet. Det er intervjuet ulike deler av kommunens administrasjon. Dette har vært gjennomført som gruppeintervjuer og individuelt intervju med representanter for hhv. plan- og byggesaksbehandling, samfunnsavdelingen og øverste ledelse. Totalt er det gjennomført 12 intervjuer, med til sammen 23 informanter.

Vi har gjennomført *feltarbeid* i Halden sentrum. Dette ble gjennomført som en heldagsbefaring mandag 9.oktober, og kombinert med to intervju. Fokus for feltarbeidet var å få et overblikk over geografien og de relevante problemområdene som har kommet opp i intervjuer og

⁴ Pawson & Tilley (1997). *Realistic Evaluation.*; Danmarks evalueringsinstitutt (2012). *Effektevaluering.*; Rambøll Management Evaluation Society (2012). *The Handbook on evaluation*

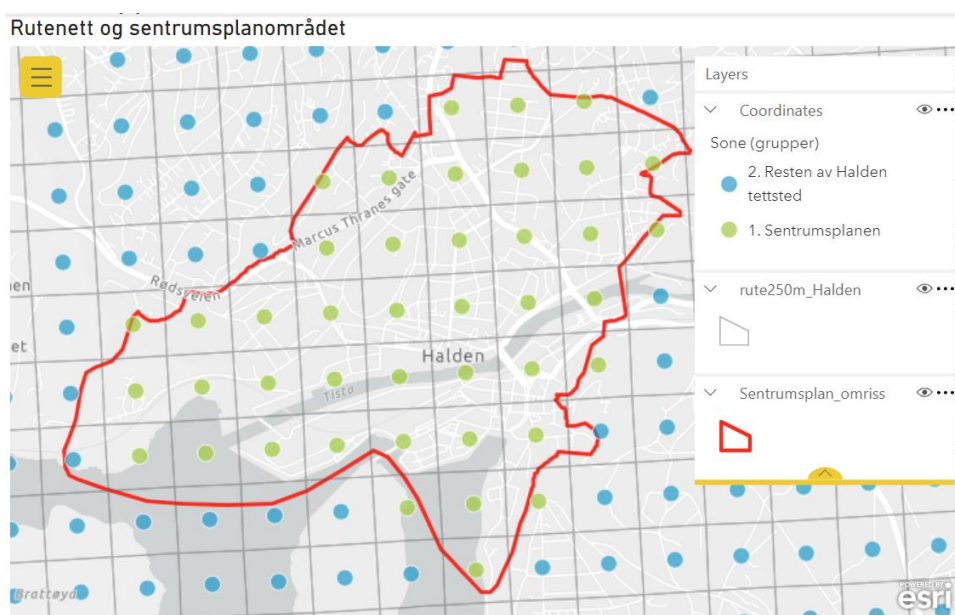
dokumentstudier, gjennom befarings og vurdering av konkrete prosjekter. Det er som et supplement også brukt foto og kart til dette.

2.2.2 Metode og data for kvantitativ analyse

Vurderingen av måloppnåelse bygger på kvantitativ analyse av statistiske data. I det følgende gjøres det rede for datakildene, metoder og indikatorer som er brukt.

Rutenett

Statistisk sentralbyrå leverer datasett for bygninger, boliger, befolkning og næringsliv på et nasjonalt rutenett på 250 meter ganger 250 meter. Dette er de statistiske dataene med høyest oppløsning. Planavgrensningen til sentrumsplanen faller naturlig nok ikke rutenettet, og det er derfor nødvendig å avgjøre hvilke ruter som i analysen bør tilhøre sentrumsplanområdet og hvilke som tilhører resten av tettstedet Halden.



Figur 3: Fordeling av ruter innenfor og utenfor sentrumsplanområdet. Planavgrensningen i rødt. Ruter med grønne punkter regnes som tilhørende sentrumsplanen, mens ruter med blå punkter regnes som utenfor.

Det er også gjort et skille mellom ruter som hører til tettstedet Halden og ruter som utgjør resten av kommunen.

Rutenettstatistikk

Følgende statistikk er hentet fra Statistisk sentralbyrås nettsider og brukt i analysen:

Datasett på rutenett 250 m *250 m	Egenskaper	År
Bygningsstatistikk ⁵	Bui1ind - Industri og lagerbygning bui1off - Kontor- og forretningsbygning bui1tra - Samferdsels- og kommunikasjonsbygning bui1hot - Hotell- og restaurantbygning bui1edu - Kultur- og forskningsbygning bui1hos - Helsebygning bui1pri - Fengsel, beredskapsbygning	2014-2023
Boligstatistikk ⁶	dwe_todw - Boliger i alt dwe_det - Antall boliger i eneboliger dwe_2dw - Antall boliger i tomannsboliger dwe_row - Antall boliger i rekkehus, kjedehus og andre småhus dwe_mult - Antall boliger i boligblokk dwe_com Antall boliger i bofellesskap dwe_oth Antall boliger i andre bygningstyper	2014-2023
Befolkningsstatistikk ⁷	Pop_tot – personer i alt	2015-2022
Virksomhetsstatistikk ⁸	Tot_est: Antall virksomheter totalt Tot_emp: Antall ansatte totalt	2013-2017 2020-2023

Statistikken har 1. januar som opptellingstidspunkt.

Grunnkretsstatistikk

Data befolkning på aldersgrupper er hentet fra Statistisk sentralbyrås tabell 04362: Alders- og kjønnsfordeling for grunnkretsenes befolkning. Statistikken har 1. januar som opptellingstidspunkt.

Datasett	Egenskaper	År
Tabell 04362 ⁹	0-5 år, 6-15 år, 16-19 år, 20-24 år, 25-29 år, 30-49 år, 50-59 år, 60-66 år, 67-69 år, 70-79 år, 80 år eller eldre	2001-2023

Avgrensningen av planområdet faller dårlig sammen med grunnkretsinnndelingen. For å anslå hvor stor del av befolkningen som er bosatt innenfor planområdet og utenfor planområdet, er det gjort en telling av antallet boligenheter i matrikkelen for 2023 i og utenfor hver grunnkrets. Det er forutsatt at befolkningen i grunnkretsene for hver aldersgruppe fordeler seg på samme måte som boligenhetene. På samme måte er det gjort en fordeling av befolkningen i grunnkretser som ligger både innenfor og utenfor grensen for tettstedet Halden.

⁵ https://www.ssb.no/natur-og-miljo/_attachment/150546?_ts=14293e59530

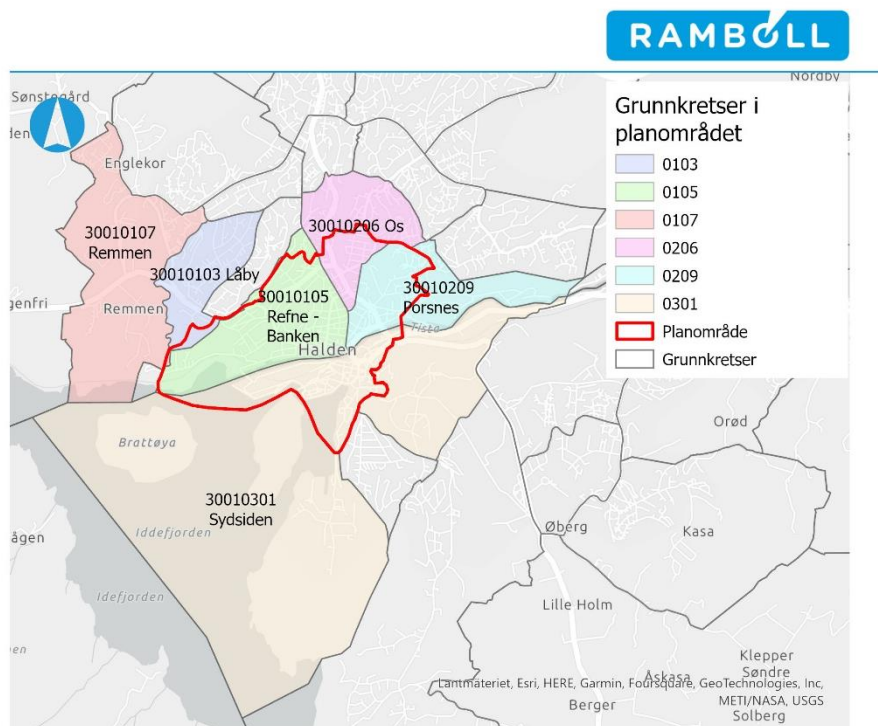
⁶ https://www.ssb.no/natur-og-miljo/_attachment/381997?_ts=169b3d347d0

⁷ https://www.ssb.no/natur-og-miljo/_attachment/150543?_ts=14293e44540

⁸ https://www.ssb.no/natur-og-miljo/_attachment/253904?_ts=1564f8b0c80

⁹ <https://www.ssb.no/statbank/table/04362/>

grunnkretsnummer	Sentrumsplanens andel	Resten av tettstedets andel	Øvrige deler av kommunens andel
30010103	6 %	94 %	0 %
30010105	97 %	3 %	0 %
30010107	2 %	98 %	0 %
30010206	53 %	47 %	0 %
30010209	84 %	16 %	0 %
30010301	95 %	5 %	0 %
30010407	0 %	73 %	27 %
30010503	0 %	23 %	77 %
30010601	0 %	6 %	94 %
30010603	0 %	39 %	61 %
30010701	0 %	8 %	92 %



Figur 4: Grunnkretser som inngår i sentrumsplanområdet.

Mål for antall, endring og andeler

Rutenettstatistikken gir årlige verdier for hver rute for hver variabel som kan summeres opp og det kan beregnes andeler. Ved å trekke verdier fra tidligere år kan det også beregnes endringer over tid. Det påpekes at endringene er bruttoendringer for hver rute som kan skjule at det har skjedd både stor vekst og stor reduksjon samtidig innenfor ruten, for eksempel at det har blitt revet mange boliger og bygget mange boliger samtidig, men at summen går i null.

Også grunnkretsstatistikken er brukt til å finne årlige verdier og andeler, og til å regne ut endringer.

Mål for tetthet

Siden hver rute i rutenettet har samme utstrekning, er verdiene i rutenettet også mål på tetthet i seg selv. For å beregne tetthet per dekar deles verdien på arealet av ruten som er 250 m ganger 250 m (62,5 dekar). Arealet av rutene vil i noen tilfeller omfatte større sjøareal og landareal som ikke er ønskelig å bygge ut og der vil de beregnede tetthetene være kunstig lave.

For å kunne sammenligne tettheter mellom sonene i analysen (sentrumsplanområdet, resten av Halden tettsted og øvrige deler av kommunen) summeres det opp verdier i de tilhørende rutene og telles opp antallet ruter. Deretter regnes det et gjennomsnitt. Det telles kun ruter der det er registrert verdier. Slik unngås det at sjøarealer eller ubebygde arealer påvirker gjennomsnittet.

Mål for utvikling

For å vise om endringen av en variabel over tid går i positiv eller negativ retning, brukes det indekser. For alle variabler eller soner er verdien for basisåret 2017 satt til 100. En indeksverdi over 100 betyr at verdien er høyere enn i basisåret, mens en verdi under 100 betyr at verdien er under basisåret. For eksempel betyr en boligindeksstall på 105 for 2023 at antallet boliger har økt med 5 % i forhold til 2017.

3. Bakgrunn

3.1 Innledning

Sentrumsplanen for Halden kommune ble vedtatt av kommunestyret 9. mars 2017. Det er en kommunedelplan, noe som innebærer at den kan rulleres. Planen består av plankart, bestemmelser og retningslinjer, samt en planbeskrivelse med klare strategiske trekk i form av overordnede samfunns mål og konkrete tiltak. Det er også angitt ulike temakart, eksempelvis over vernet bebyggelse, grønnstruktur og lek- og aktivitetsområder. Utnyttelse og høyde er angitt i egne kart.

3.2 Bakgrunnen for sentrumsplanarbeidet

I februar 2012 vedtok formannskapet i Halden å igangsette arbeidet med sentrumsplan for Halden. Dette ble den gang begrunnet i at det ikke forelå noe sammenhengende plangrunnlag for Halden sentrum, selv om det fantes flere reguleringsplaner og en gjeldende sentrumsplan fra 1983. I tillegg hadde det blitt utarbeidet et forslag til sentrumsplan i 1998 som ikke ble vedtatt.

I planprogrammet til sentrumsplanen ble det pekt på at flere av de gjeldende planene var av eldre dato og ikke gav utviklingsrammer tilpasset det man da anså som dagens utfordringer. Her fremhever planprogrammet bl.a. styring av bysentrums attraktivitet og evne til å tiltrekke seg og ta imot en voksende befolkning på en god måte, for å støtte opp om næringslivets vekstbehov¹⁰.

Sentrumsplanlegging som politisk tema ble løftet frem i 2011 i forbindelse med rulleringen av kommuneplanens arealdel. Som følge av den statlige kjøpesenterbestemmelsen ble sentrumsområdet avgrenset og definert i denne arealdelsrulleringen. Som oppfølging av dette ble det utarbeidet et strategidokument for sentrum, som viste utviklingsmuligheter og la føringer for planprogrammet som ble utarbeidet i 2011 og -12. Strategidokumentet er i stor grad orientert rundt fysisk form, mens planprogrammet i større grad innarbeider samfunnsmessige og sosiale forhold og ønske om å bruke arealplanlegging for samfunnsutviklingsmål.

I arbeid med planprogram og sentrumsplanen var det flere utfordringer knyttet til sentrum som ble tatt tak i.

Det var et politisk ønske om at sentrumsområdet hadde en befolkningssammensetning som gjenspeilte resten av kommunen. På dette tidspunktet var sentrum preget av gjennomtrekk, særlig når det gjelder barnefamilier som ofte flyttet ut når barna nådde skolealder. Sentrum hadde et stort utleiemarked og en mer ujevn sosioøkonomisk sammensetning enn øvrige deler av kommunen. Folkehelseansvarlig i kommunen ble på et tidspunkt involvert i sentrumsplanarbeidet. Det ble da gjennomført et omfattende analysearbeid av sosioøkonomiske og folkehelseforhold i sentrum, i henhold til de nye føringene i folkehelselovens § 5 (Oversikt over helsetilstand og påvirkningsfaktorer i kommunen). Det var dermed behov for å gjøre sentrum mer attraktivt å bosette seg i for ulike grupper, med særlig vekt på barnefamilier.

I perioden hvor arbeidet med sentrumsplanen igangsettes var også Halden utfordret av svenskehandelen. Dette hadde stor betydning for sentrum og aktiviteten der. Det var to kjøpesentre i bykjernen, hvorav det ene slet (og senere gikk konkurs) og det var utfordrende for gågata. Både for å sikre næringsutvikling, men også et attraktivt, mangfoldig og levende sentrum ble det sett på som nødvendig å gjøre noen grep som sikret urbanitet og også utvikling for næring, handel og service.

¹⁰ Planprogram Sentrumsplan Halden 2013-2025

Utdatert planverk gjenspeilte seg også i at det ikke var samsvar mellom gjeldende arealplaner og NB!-områdene (kulturmiljø av nasjonal interesse i byer og tettsteder). Halden sentrum har betydelige verneinteresser og det var viktig å etablere samsvar mellom NB-områder og det som var vernet etter plan- og bygningsloven.

Dette ledet til et særlig fokus på boligutvikling, næringsutvikling og vern, og med det avveininger mellom vekst og vern.

I utgangspunktet var planen at arbeidet skulle være strategisk og jobbe med overordnet grep, men endringer i plan- og bygningsloven åpnet for i større grad å gå rett på byggesak fra kommune(del)plannivå, noe som gav et mer «regulatorisk» og bestemmelsesorientert fokus.

3.3 Organisering av arbeidet

Det ble opprettet en politisk styringsgruppe for arbeidet med sentrumsplanen. Prosjektledelse og det operative ansvaret for arbeidet lå til Samfunnsavdelingen. Det ble opprettet ulike administrative arbeidsgrupper ut fra tema, hvor ulike sektorer i kommunen var involvert. Samfunnsavdelingen, organisert under kommunaldirektøren, har ansvar for den overordnede kommunale planleggingen (kommuneplan mv). Regulering og byggesak ligger til kommunalavdeling teknisk. Byggesak var involvert i arbeidet med sentrumsplanen for å jobbe med bestemmelser.

3.4 Overordnede mål og plangrep

I planprogram og planbeskrivelse er følgende trukket frem som overordnede mål for sentrumsplanen:

- Utvidet bysentrum, mer kompakt og urbant bysentrum, tilpasset forventet vekst, økt boligbygging i sentrum
- Økt attraktivitet og omdømme for bysentrum og byen som helhet
- Styrket bysentrum som arena for handel, næring kunnskap kultur og opplevelser
- Pulserende levende mangfoldig byliv med flere folk i bysentrum
- Økt trivsel og livskvalitet for alle brukere av byen. Et bysentrum for alle med særlig vekt på barnefamilier og barn og unge
- Ivaretagelse og framheving av bysentrums kvaliteter og særpreg
- Bærekraftig utvikling ifht areal- og energibruk

Disse formålene er igjen definert på bakgrunn av overordnede mål om å sikre

- Økt tilflytting
- Tilrettelegge for økt befolkningsvekst
- Sikre næringslivet i Halden og skape grunnlag for en bredere næringsutvikling i fremtiden

Det er videre angitt noen prinsipper som har ligget til grunn for planarbeidet:

- *Forenkling av plan- og byggesaksprosessen*, med mulighet for å gå rett på byggesak uten - reguleringsplan, forutsatt at tiltaket er i tråd med planen som det mest sentrale grepet. Planen la opp til at man skulle kunne bygge inntil høyeste punkt i kvartalet uten regulering. Intensjonen bak dette var å gjøre det lettere å få i gang prosjekter.
- *Bevare det historiske Halden*, med oppdatering av vernekart og bestemmelser om hensyntagen til verneverdig bebyggelse og særpreg som de vesentligste grep
- *Sentrumsområdet skal ta sin del av veksten og imøtekomme krav om fortetting gjennom å tilrettelegge for om lag 1 000 boliger*, det er avsatt arealer som tilsier et boligpotensial på 1 500 boliger, hvorav 1 000 ble forventet kunne realisert innen 2027. BYA er økt, herunder opptil 100 % BYA i de sentrale kjerneområdene.
- *Sentrum skulle gjøres mer attraktivt å bosette seg i*, med tilrettelegging for en samlet sentrumsskole, ny barnehage og nye lekearealer og styrket grønnstruktur som mest sentrale grep
- *Bedre og mer miljøvennlig veisystem og sikring av myke trafikanter*, med bygging av to nye tunneler for å få på plass ringveisystem i sentrum, innarbeiding av sykkelplan for Halden i planforslaget og en rekke tiltak for å forbedre forhold for gående som sentrale grep
- *Tilrettelegging for næring, handel og service i sentrum*, med definering av to sentrale handels- og serviceakser: Bikkjetorget -Torget (storgata) og Bybrua-Høvleriet, hvor bruk av sentrumsformål skulle bidra til fleksible prosesser og næring ivaretas gjennom bestemmelse om prinsippet næring nedenfra og opp
- *Styring av blågrønne strukturer*, med forslag om sammenhengende grønnstruktur langs Tista, nytt parkanlegg mellom Tyska og Hollenderen og ikke minst gjennom ambisjon om oppgradering av en park i året.

4. Mål og tiltak i sentrumsplanen - endringsteori

4.1 Innledning

På bakgrunn av innledende intervjuer med aktører som stod sentralt i utarbeidelse av sentrumsplanen, og en nærlæsing av planen selv, har vi med utgangspunkt i endringsteori-rammeverket kunne etablere sammenheng mellom ulike tiltak i sentrumsplanen, deres forventede prosessuelle og materielle utfall, resultater og effekter. Dette er gjort ved å vurdere hvordan planen selv beskriver sammenheng mellom mål på effektnivå og tiltak, samt utfall og resultater. Der hvor dette ikke fremgår tydelig av planen, er det lagt til grunn informasjon fra intervjuer. I tillegg er endringsteorien gjennomgått i møte med oppdragsgiver for å sikre at den har validitet.

Som beskrevet i forrige kapittel er sentrumsplanen en helhetlig plan, med både strategisk og regulatorisk innretting. Den trekker opp et bredt overordnet målbilde og favner en rekke tiltak enten i form av strategiske tiltak (for eksempel investeringer og andre kommunale tiltak) og regulatoriske tiltak (juridisk bindende plankart, bestemmelser etc). Totaliteten i dette er presentert i vedlegg 1 som viser den samlede endringsteorien, med sammenheng mellom ulike strategiske og regulatoriske tiltak og overordnede effektmål.

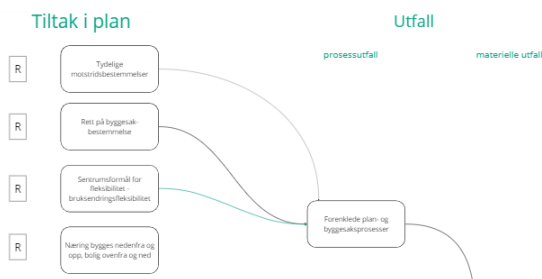
Når det gjelder ønskede effekter av sentrumsplanen, har vi koblet sammen overordnede samfunns mål i sentrumsplanen, med enkelte av planens egne mål, som tydelig ligger på effektnivå. Ut fra dette kan vi utlede fem ønskede effekter av planen som sådan, som vist i figuren nedenfor.



Figur 5 Planens effektmål

Når det gjelder konkrete tiltak har vi skilt mellom strategiske og regulative tiltak. Det handler altså om hvilke tiltak som det er knyttet juridiske virkemidler etter plan- og bygningsloven til og hvilke som er andre typer tiltak fra kommunens side (investeringer, prioriteringer etc). Vi har sortert og kategorisert dette ut til 20 tiltak, som vist av figuren til høyre.

Når det gjelder hvilke *utfall* disse tiltakene er forventet å medføre, har vi iht. kapittel 3 delt dette inn i prosessuelle utfall og materielle utfall. Hhv. hvorvidt tiltaket forventes medføre endringer i prosesser, eller materielt i byveven. Prosessutfall er i denne sammenheng avgrenset til *forenklede plan- og byggesaksprosesser*. Sammenheng mellom tiltak og prosessutfall er vist i figuren nedenfor.



Figur 6 Sammenheng mellom tiltak og prosessutfall

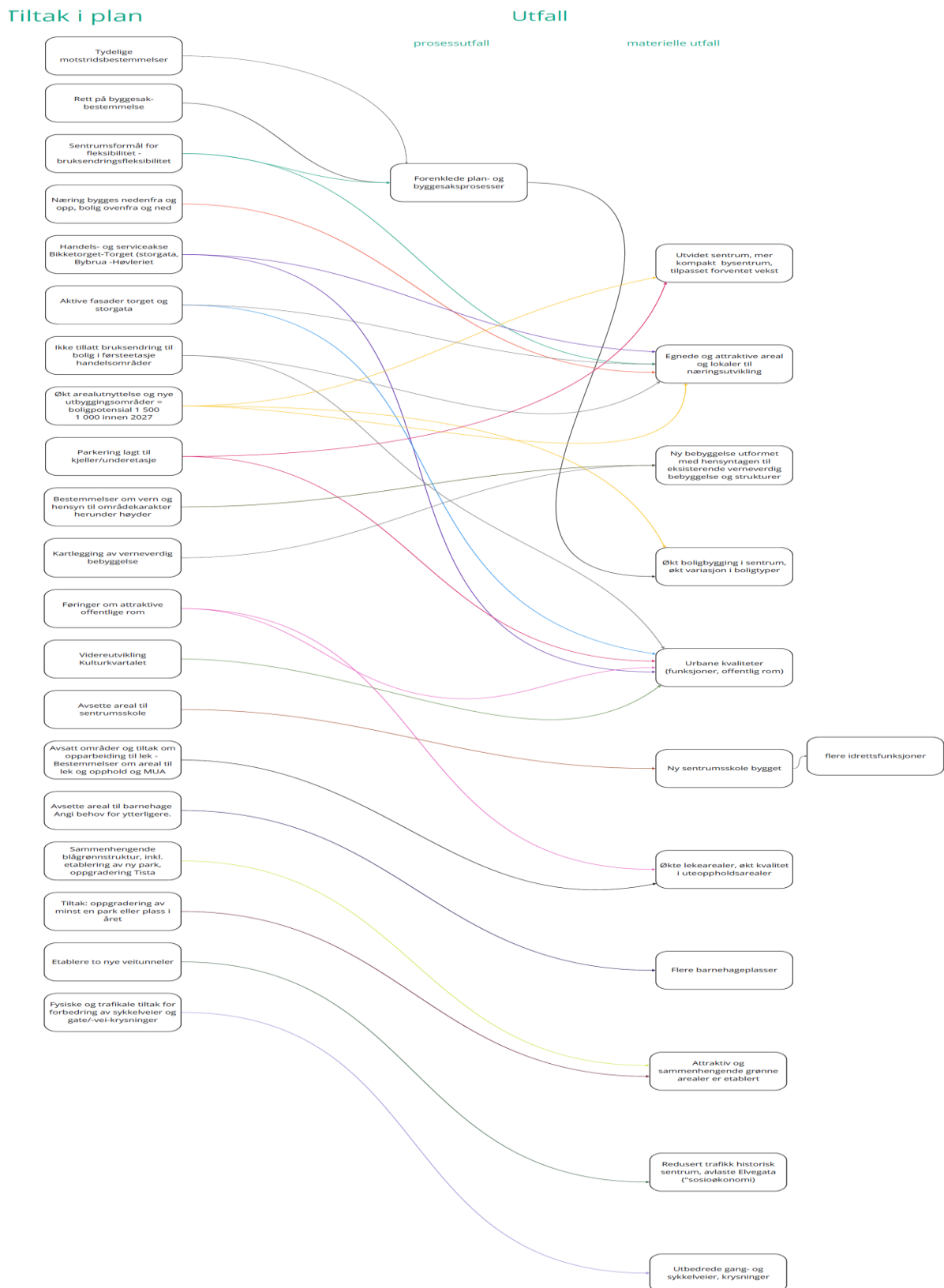
Når vi kommer til sammenheng mellom tiltak og materielle utfall, tegner det seg opp et bredere bilde av ulike konkrete fysiske utfall. Samtidig vil ulike tiltak kunne understøtte det samme fysiske utfallet. Koblingen mellom de ulike tiltakene og de fysiske utfallene, er vist i figuren på neste side. Dette handler konkret om en forventning om at sentrumsplanen gjennom ulike tiltak bidrar til:

- Et utvidet, mer kompakt bysentrum tilpasset vekst
- Egnede og attraktive areal og lokaler til næringsutvikling
- Ny bebyggelse som hensyntar verneverdige miljøer
- Økt boligbygging og økt boligvariasjon
- Flere urbane kvaliteter
- Ny sentrumsskole, flere barnehageplasser og idrettsfunksjoner
- Flere lekeplasser, bedre uteoppholdsareal
- Sammenhengende grønne strukturer
- Redusert biltrafikk i historisk sentrum
- Utbedrede gang- og sykkelveier

R= regulativ
S= strategisk

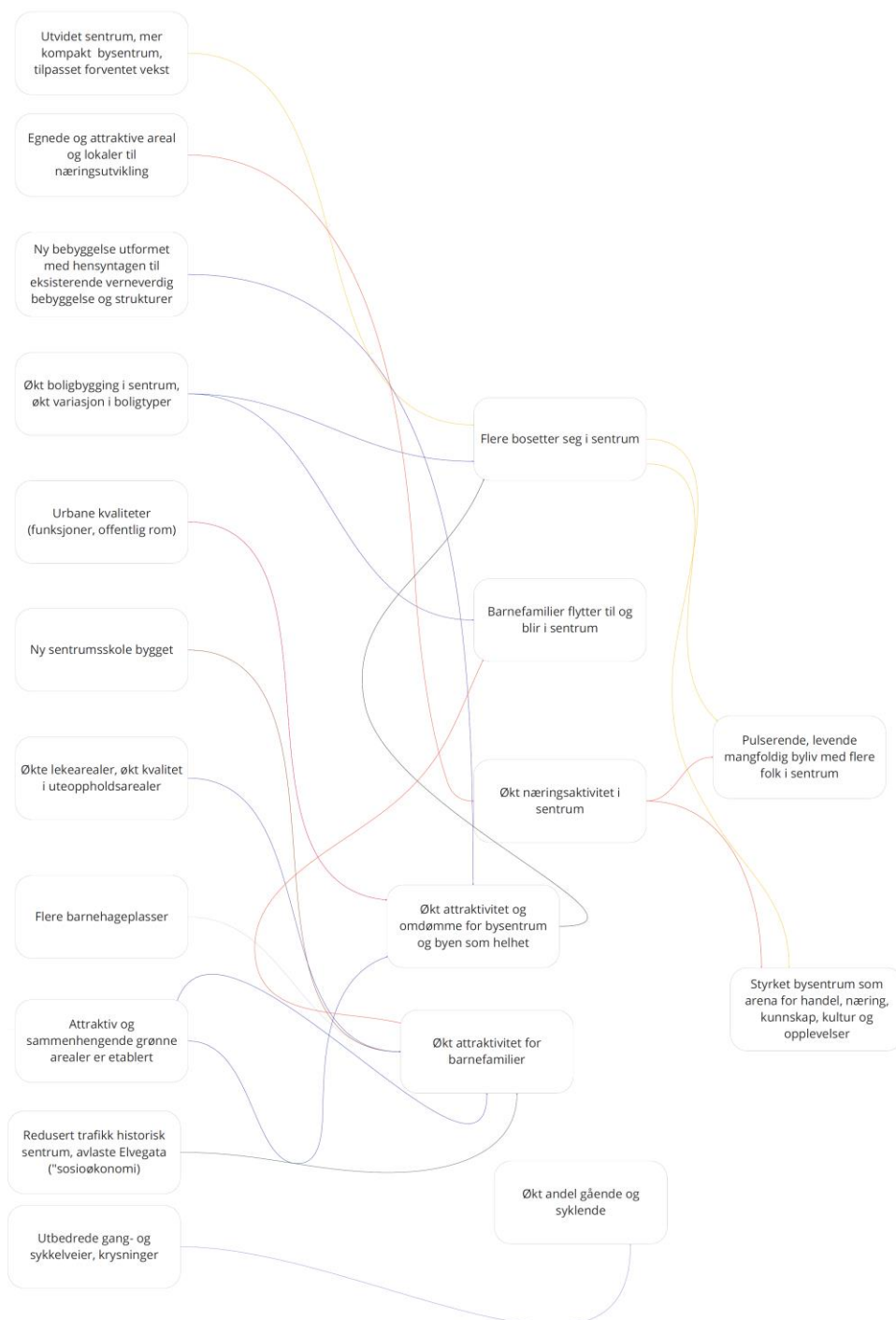
Tiltak i plan

R	Tydelige motstridsbestemmelser	
R	Rett på byggesaksbestemmelse	
R	Sentrumsformål for fleksibilitet - bruksendring/fleksibilitet	
R	Næring bygges nedenfra og opp, bolig ovenfra og ned	
R	Handels- og servicekase Bikketorget-Torget (storgata, Bybrua -Hæveriet	
R	Aktive fasader torget og storgata	
S	Ikke tillatt bruksendring til bolig i førsteetasje handelsområder	
R	Økt arealutnyttelse og nye utbyggingsområder - boligpotensial 1 500 1 000 innen 2027	
R	Parkering lagt til kjeller/underetasje	
R	Bestemmelser om vern og hensyn til områdekarakterer herunder høyder	
S	Kartlegging av verneverdige bebyggelse	
R	Føringer om attraktive offentlige rom	
S	Videreutvikling Kulturkvarialet	
R	S	Avsette areal til sentrumsskole
R	S	Avsatt områder og tiltak om opparbeiding til lek - Bestemmelser om areal til lek og opphold og MUA
R	S	Avsette areal til barnehage Angi behov for ytterligere:
R	S	Sammenhengende bidgrænstrukturer, inkl. etablering av ny park, oppgradering Tista
S	Tiltak: oppgradering av minst en park eller plass i året	
S	Etablere to nye veltunneler	
S	Fysiske og trafikale tiltak for forbedring av sykkelstier og gate/vei-kryssinger	



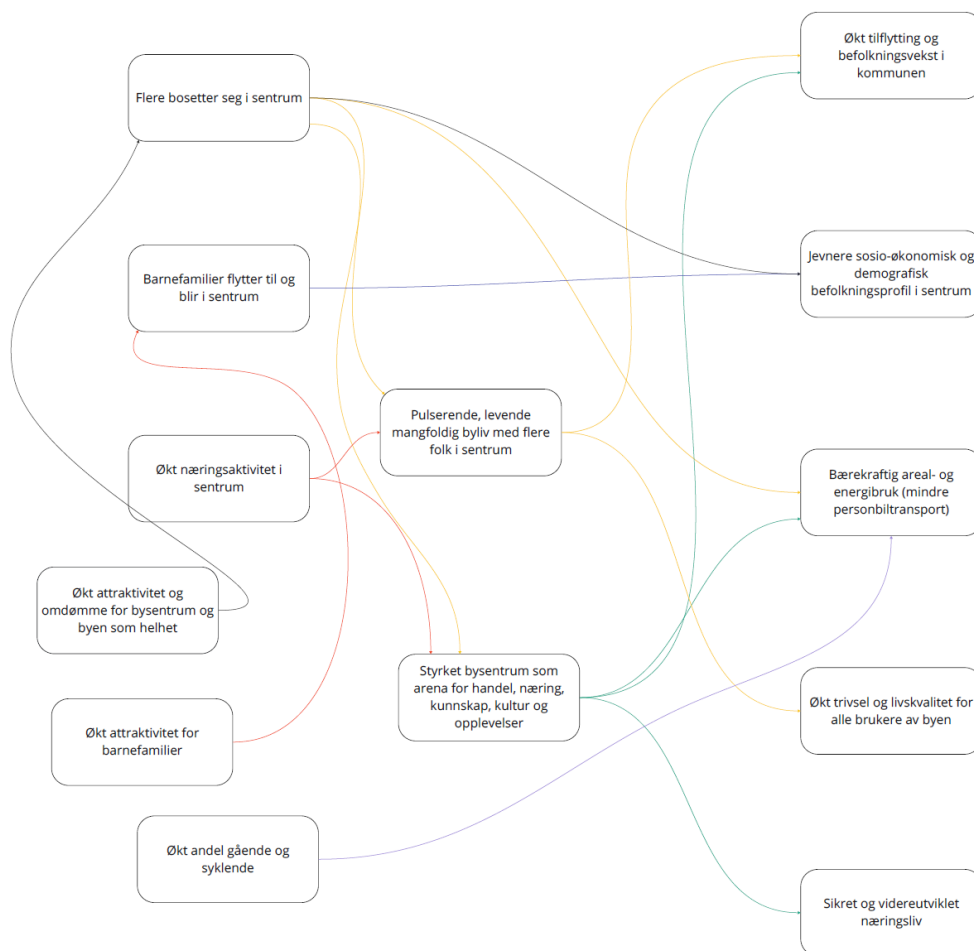
Figur 7 Koblinger mellom tiltak og materielle utfall

Disse konkrete materielle utfallene er deretter forventet å bidra til ulike resultater, som presentert i figuren under. Gjennom ulike kombinasjoner av materielle utfall er det forventet resultater i form av flere bosatte i sentrum, økt attraktivitet for sentrum, økt attraktivitet for barnefamilier, økt andel gående og syklende – og igjen leder enkelte av disse til økt næringsaktivitet i sentrum, flere barnefamilier, pulserende byliv og styrket sentrum som arena for handel, næring mv.



Figur 8 Sammenheng mellom utfall og resultater

Endelig viser figuren nedenfor hvordan disse resultatene igjen leder til effektmålene, som ble presentert over. Når vi skal vurdere sentrumsplanens måloppnåelse, vil vi følge de ulike sporene fra tiltak, utfall, resultat og til effekt. Dette bidrar til å sannsynliggjøre ønsket/ikke ønsket måloppnåelse der effekt ikke kan måles direkte, og også bidra til å forklare hvorfor det ikke ble som det ble, ved for eksempel at vi ser at et utfall ikke har gitt ønsket resultat, eller at tiltak ikke har gitt ønsket utfall. Det kan være at tiltak ikke er realisert, eller at forventet sammenheng mellom tiltak, utfall og resultat viser seg å ikke stemme.



Figur 9 Sammenheng mellom resultater og effekter

5. Sentrumsplanen som styringsredskap og virkemiddel

5.1 Introduksjon

I dette kapitlet skal vi svare ut den overordnede problemstillingen om hvordan sentrumsplanen fungerer som styringsredskap og virkemiddel. Dette er et sentralt spørsmål i seg selv, men er også en problemstilling som kan bidra til å forklare måloppnåelse eller mangel på måloppnåelse, som er et tema for kapittel 6.

Kapitlet bygger på en dokumentanalyse av planen, samt intervjuer med aktører involvert i plan- og byggesaker, kommunens saksbehandlere og politikere, samt aktører i eiendomsmarkedet. Disse er intervjuet for å samle kunnskap og erfaringer fra bruk av sentrumsplanen i praksis. I tillegg er det sett på et utvalg case-eksempler som fordyper og belyser forhold som har kommet frem i intervjuene.

Vi har beskrevet i kapittel 3 at sentrumsplanen kombinerer *strategiske* og *regulatoriske* virkemidler. Det strategiske elementet er knyttet til at det tegnes opp brede samfunnsmessige målsettinger, som setter retning for utviklingen med sentrum, og at dette også kobles til gjennomføring gjennom konkrete tiltak som investeringer i fysisk og sosial infrastruktur. Det regulatoriske elementet er knyttet til planens bruk av juridisk bindende plankart, bestemmelser og retningslinjer som legger rammer for påfølgende plan- og byggesaksbehandling. Dertil kommer det forhold som ligger i skjæringsfeltet mellom det strategiske og regulative: Det gjelder for eksempel vurdering av hvordan planområdet avgrenses, og hvordan regulative virkemidler brukes til å oppnå strategiske mål. Det gjelder for eksempel fleksibilitet i planformål som strategisk virkemiddel for å øke utbyggingstakten.

5.2 Planen som strategisk virkemiddel

Planens strategiske preg omtales bredt av aktørene som er intervjuet. De omtaler da både de konkrete grepene, slik som avgrensing av sentrum og nivået planen ligger på, og de omtaler retningen planen setter for sentrum. Med retning menes i dette tilfellet de kvalitetene man har målsetting om at skal prege sentrum, den befolkningssammensetning man ønsker, og ivaretagelsen av vern i kombinasjon med utvikling. Til dette kommer de konkrete tiltak planen oppgir, som ligger til kommunen selv å gjennomføre, for eksempel oppgraderinger, utbygging av skole mv. Vi kommer her først til å gå kort gjennom hvordan aktørene forstår planens mål, fordi vi ser at dette kan spille inn på hvordan planens strategiske elementer virker. Vi vil deretter gå gjennom noen brede tema som går på den retningen som settes på et strategisk nivå i planen.

5.2.1 Hvordan forstår de ulike aktørene planens mål

Våre informanter som er folkevalgte fremhever at det som et bakteppe for utviklingen av sentrumsplanen ligger et mål om ivaretagelse av den historiske byen, samtidig som man vil legge til rette for boligbygging. Det fremheves også at et viktig mål var å få oversikt over bykjernens verneverdige bebyggelse, med bakgrunn i at ønsket en mer systematisk oversikt.

Både private og offentlige aktører synes å anse bevaring, og vekst som hensyntar vern, som en fremtredende målsetting for planen. Det later til å være en generell enighet om at disse målsettingene i det store er nådd. Samtidig påpeker kommunen at dette ikke var et stort problem tidligere heller, fordi mye allerede var regulert.

«Det er visse områder i sentrum der det er viktig å sikre ivaretagelse av verneverdiene i byggesaker, men disse er NB! -områder og hadde etter vår oppfatning blitt ivaretatt gjennom regelverket uansett.»

Kapittel 3 synliggjorde imidlertid at det å få overensstemmelse mellom planverk og verneinteresser var et viktig utgangspunkt for planarbeidet. Det er generelt hensiktsmessig at det er en slik overensstemmelse. Et annet formål utover vern var å forenkle byggesaksbehandlingen, og å få samordnet ulike reguleringsplaner. Det fremkommer at det har vært en diskusjon rundt hvorvidt man skulle ha en områderegulering eller kommunedelplan, som er grovere, og at planens nåværende form har vært bevisst valgt. Det ble sett på som en forenkling å bruke sentrumsformål i stedet for mer detaljerte arealformål som handel, industri, osv. En annen målsetting var å peke på områder som kan transformeres.

Dette siste punktet kan antas å ha bidratt, sammen med planens angitte ramme for antall bygde boliger, til forståelsen hos de private aktørene som handler om planen som en utviklingsplan. Det blir fremhevet fra flere av de intervjuede at planen har en målsetting om 1 000 nye boenheter. Samtidig ser også de private aktørene de positive sidene ved å styrke vernet av de historiske kvalitetene i sentrumsområdet. Det bygger stolthet, identitet og bidrar til attraktive byrom og byform. Fra kommunale aktørers side er det fremhevet at planen har en målsetting om vekst i sentrum, og at den skal nå dette gjennom å *tilrettelegge* for 1 000 nye boenheter innen 2027. Det er understreket at det i dette ikke lå en målformulering om 1 000 nye boliger, men en mulighet for det innenfor de rammene planen la.

Planbeskrivelsen angir at et viktig grep er at man «legger til rette for» om lag 1000 boliger, og at utbyggingsområdene «kan gi» opp mot 1 500 boliger. Det er derfor i og for seg riktig at det ikke er formulert som en kvantitativ målsetting, når man går gjennom de ulike grepene i planen tidlig i planbeskrivelsen. Samtidig er det klart at en forventning om tilrettelegging for utvikling skapes gjennom at det er angitt at sentrumsområdet skal ta sin del av veksten, og planbeskrivelsen er også noe uklar knyttet til hvorvidt 1 000 boliger er et mål eller «bare» noe det er tilrettelagt for. jf. for eksempel planbeskrivelsen side 18 hvor det er formulert som en kvantitativ målsetting: «skal en nå målsettingen om 1 000 nye boenheter i sentrum, må dette ...». Senere er det angitt at man kan fremskaffe areal for 1 000 nye boliger til 2027 (planbeskrivelse, side 23).

Dette kan oppfattes som semantisk flisespikkeri, men det er likevel av betydning hvorvidt planen *tilrettelegger for* eller *har som mål å* bygge 1 000 nye boliger, og at de ulike aktørene som skal bidra til planens gjennomføring har ulik forståelse av dette. Uansett mener vi det er grunnlag for å si at planen har en tydelig utviklingsambisjon og ønsker å tilrettelegge for en økt boligbygging i sentrum.

Kommunens administrasjon fremhever også målene og ambisjonene knyttet til utvikling og vern, men vi ser også en tydeligere forståelse av planen som en strategisk «samfunnsplan» med mål om demografisk og sosio-økonomisk utjevning, ivaretagelse av folkehelseperspektiv og næringsutvikling.

5.2.2 Planen som retningssettende for kommunal innsats

Flere informanter fremhever at kommunen med sentrumsplanen har fått økt fokus og retning på arbeidet med sentrumsområdet i Halden, på et mer overordnet og strategisk nivå. Dette skjer gjennom kombinasjonen av de overordnede samfunnsmessige målene, og konkrete tiltak, som for eksempel utbygging av ny skole med idrettsinfrastruktur.

Det er også pekt på at det er gjennomført tiltak som ikke ligger i planen, men som følger av det fokuset og den overordnede retningen planen gir med sine overordnede mål. Sentrumsplanen har for eksempel føringer for kulturkvartalet. Da kommunen fikk mulighet til å utvikle Skofabrikken, med bibliotek, ungdomsklubb, møterom for frivillige mv., ikke langt fra gågaten, ble dette sett i sammenheng med sentrumsplanen, selv om det i utgangspunktet var kulturkvartalet det konkret var pekt på i planen.

Fokuset på oppgradering av sentrum ligger også i oppgradering av Busterudparken, byhagen og elvepromenaden, samt forbedring i vei- og gatenett fremheves. Samarbeid på tvers av sektorer i kommunen, kombinert med en tydelig retningssettende sentrumplan fremheves som positivt her.

Vi beskrev i kapittel 2 hvordan planevalueringsforskning skiller mellom et konformitetsorientert og et performance-orientert perspektiv. Vi ser at kommunen gjennomfører tiltak som ikke er angitt i planen (konformitet), men likevel synliggjør at planen *fungerer* godt som et strategisk virkemiddel i et performance-perspektiv. Dette fordi det synliggjør hvordan planen som strategi betraktet medfører fokus, investering og pådriv fra kommunen for å nå målene. Skofabrikken er et klart eksempel, der planen i utgangspunktet fremhevet Kulturkvartalet, men hvor kommunen snudde seg rundt når muligheten kom på Skofabrikken, og klarte å ivareta planens intensjoner og mål, selv om det konkrete utfallet er noe annet.

Kommunens rolle i omdømmeløftet som ligger inne i sentrumsplanens strategi er betydelig. Det gjelder altså kvaliteter man opplever på gateplan, blågrønne strukturer og det gjelder store investeringer, slik som Os skole og idrettsanlegg. Planen har satt en retning, der kommunen har fulgt opp. Det man ser er et videre behov for at de utfordringene som trekkes frem for de ulike gruppene, slik som boligkvaliteter, nærmiljøkvaliteter, og behovene til næringslivet, kan håndteres på en måte som utfyller hverandre.

5.2.3 Avgrensninger av sentrumsområde og bruk av sentrumsformål

Enkelte informanter peker på at planen har en utvidet sentrumsavgrensning ifht hva man normalt ser som sentrum. Det trekkes frem som positivt av noen av de intervjuede aktørene at en slik utvidelse har inkludert spesifikt det tiliggende boligområdet Os, for på den måten å styrke vernet om byggeskikken der. Det er samtidig også informanter som stiller seg uforstående til avgrensningen, og ikke kjenner seg igjen i at spesielt boligområdene i ytterkantene kan defineres som en del av sentrum. Som beskrevet i kapittel 3 var det den statlige kjøpesenterbestemmelsen som i sin tid var utgangspunkt for sentrums avgrensning, også slik den foreligger i sentrumsplanen.

Sentrumsavgrensningen kan også sees i sammenheng med den brede bruken av sentrumsformål, som et strategisk-regulatorisk grep for å sikre fleksibilitet og forenkling. Fleksibiliteten som ligger i sentrumsformål anses av flere som positivt, og en forenkling. Samtidig påpekes det fra kommunale informanter at det er noen utfordringer med å ha utvidet sentrumssonen med sentrumsformål, da dette i praksis innebærer at man står med færre styringsmuligheter når det gjelder bruksendringer i etablerte boligområder, så fremt disse holder seg innenfor rammen for det som anses som sentrumsformål:

«Det er tvilsomt om naboene vil være veldig fornøyde dersom det plutselig kommer en bar i et av nabohusene».

Denne problemstillingen kan anses som et eksempel på utfordringer knyttet til generelle bestemmelser for et område bestående av flere delområder med ulik karakter. Dette er imidlertid

noe som kan håndteres gjennom å presisere plankrav. Sentrumsplanens § 1.2 (tiltak som krever regulering) angir for eksempel i annet punkt at store byggeprosjekter/-tiltak som har arealbruksformål som innebærer vesentlige konsekvenser for sentrumsområder, får plankrav. Bruken av begrepet «store» er kanskje til hinder for å kreve reguleringsplan av en bruksendring fra bolig til pub, men selve arealformålet vil innebære vesentlig konsekvenser for det aktuelle området. Presisjoner som dette vil kunne løse utfordringer knyttet til bruk av sentrumsformål i boligområder, i tillegg til/i stedet for en mer detaljert områdeinndeling og bruk av arealformål.

5.3 Planen som regulatorisk virkemiddel

Som et regulatorisk styringsredskap gir sentrumsplanen juridisk bindende føringer for påfølgende plan- og byggesaksbehandling. Plankart, bestemmelser og retningslinjer må vurderes i lys av hvordan de «oversetter» overordnede mål og strategier til regler for fysisk form, funksjon og lokalisering. I tillegg ligger de mer prosessuelle strategiene knyttet til å bidra til økt utbygging gjennom å forenkle plan- og byggesaksbehandling. Den overordnede strategien her er planens mekanisme for å muliggjøre å gå rett på byggesak fra sentrumsplanen.

Når vi har vurdert hvordan planens regulatoriske virkemidler har fungert, har vi hatt fokus på det som er mest vesentlig for de overordnede måloppnåelsene. Samtidig ser vi at sentrumsplanen ikke kan sees foruten i sammenheng med sin kontekst og de økonomiske forutsetningene for bolig- og næringsbyggemarkedet i Halden. Vi vil derfor også se de regulatoriske og strategiske virkemidlene i sammenheng med dette, i kapittel 5.4.

5.3.1 Forenkling og effektive prosesser: Byggesak, motstrid og ulike tolkninger

Det er særlig to grep for forenkling i sentrumsplanen. Det første er, som beskrevet over, knyttet til at det er angitt sentrumsformål som arealformål i store deler av sentrum. Dette var tiltenkt å skape en fleksibilitet for påfølgende prosjekter. Det andre er muligheten til å gå rett på byggesak. Dette kunne i kombinasjon bidra til forenkling, og mulighet for raskere og mindre kostnadskrevende prosjekter.

Ifølge våre informanter har det i praksis vist seg at det ikke er svært mange tiltak av betydning som har gått direkte som byggesak fra sentrumsplanen. Sakene som har gått rett på byggesak, har vist noen utfordringer, og er preget av ressursbruk på:

- Hjelp til forståelse av planhierarkiet (hvilke planer svarer ut hvilke spørsmål)
- Søknadene følges opp med behov for tilleggsopplysninger
- Behov for dispensasjon fra bestemmelser, som ofte involverer fylkeskommunen
- Behov for kommunens egen drøfting av bestemmelsene

I sentrumsplanens motstridsbestemmelser går det fram at sentrumsplanen opprettholder gjeldende reguleringsplaner. Alle sentrumsarealene har derfor i prinsippet gjeldende reguleringsplan som detaljerer der sentrumsplanen ikke gjør det. De eldre reguleringsplanene inneholder gjerne få bestemmelser i forhold til nyere, og da vil sentrumsplanens forholdsvis spesifikke bestemmelser fungere som tilleggsbestemmelser og fylle inn der de gamle planene mangler. Med tanke på fleksibiliteten som er angitt med sentrumsformål, er det imidlertid en utfordring av de underliggende reguleringsplanene har mer detaljerte arealformål som ikke er i motstrid med sentrumsplanen. Det vil si at sentrumsplanens fleksibilitet på arealformål dermed ikke er like reell.

Det var nok intensjonen at sentrumsformålet skulle «slå ut» underliggende reguleringsformål, men så lenge dette underliggende arealformålet ikke er i strid med sentrumsformålet, er det ikke slik motstrid tolkes etter loven. Derfor fikk man i realiteten lag på lag med planer. Gitt lovens og planens motstridsbestemmelser er disse planene dermed, i større grad enn forutsatt i utarbeidelsen av sentrumsplanen, fortsatt gjeldende.

Flere peker på at «lag på lag» med planer skaper utfordringer. I byggesakenes oppstartmøter redegjøres det for hvordan bestemmelsene i både sentrumsplan og underliggende reguleringsplan skal gjelde. Denne redegjørelsen er avgjørende for søknadsprosessen. I flere tilfeller forholder enkelte søkere seg kun til den ene i første omgang, enten reguleringsplan eller sentrumsplan. Rett på byggesak-prosessen blir ofte til en byggesak som må forholde seg til to sett med reguleringsbestemmelser: den gamle planen, og den nye sentrumsplanen. I så henseende blir det i realiteten ikke en «rett på byggesak» fra sentrumsplanen, men en «ordinær» byggesaksbehandling basert på kommuneplan, kommunedelplan og eldre reguleringsplan. Det er også av informanter fremhevet at en del av de gamle, underliggende reguleringsplanene vurderes som gamle og uhensiktsmessige (noe som også var vurderingen da sentrumsplanen ble utarbeidet, jf. kapittel 3).

Vi ser også flere fremheve at vernehensyn og det som fremheves som vage og uklare bestemmelser i sentrumsplanen, er en utfordring. Hensyn til vern medfører at fylkeskommunen involveres i sakene. Dette krever tid og gir diskusjoner rundt tolkning av bestemmelser. Dokumentasjon fra prosessene viser at både søker og myndighet strekker seg langt i å forsøke å komme frem til godkjent byggesøknad, men forut for dette ligger lengre drøftelser rundt bestemmelsene.

Flere peker på at forholdet til fylkeskommunen er en kompliserende faktor i de krevende tolkningene og tilpasningene til planen og behovet for dispensasjoner i ulike retninger. I de områdene der det er bevaringshensyn, og fylkeskommunen skal uttale seg til byggesaker, så uttaler en kommunal aktør at samarbeidet har fungert godt. Samtidig fremhever aktøren at der man har kunnet tenke seg å skulle tilsidesette gamle planer, er dette noe de overordnede myndigheter ikke har vært begeistret for.

Mange informanter peker på at sentrumsplanen har for generelle bestemmelser for å kunne fungere godt som grunnlag for «rett på byggesak»-behandling, og at det hadde fordret mer stedsspesifikke bestemmelser. Behovet for at en mer detaljert gjennomarbeiding av de ulike områdene innenfor sentrumsplanen påpekes for eksempel av en utbygger:

«Sentrum har et behov for kvartalsregulering, slik det er nå blir det for generelt, og gir lite mening. Det burde være mer styrt. Og der det er bebyggelse nå, hvor man ikke ønsker endring, det burde være mer tydelig. Det burde være mer definert hva det er man ønsker å beskytte, og det burde være tydeligere hva man vil med de ulike områdene»

Det etterspørres videre bestemmelser som i større grad tolkes likt av administrasjonen og utbyggere. Det er bred enighet om en generell vurdering av at «rett på byggesak» krever tydeligere bestemmelser enn dagen, og at interessen motsetninger er uløst. Enkelte etterspør også at kommunen utvikler en form for «forhåndsaksept» av typiske tekniske fravik, som gjerne oppstår der vernehensyn møter nåtidens tekniske krav.

Bestemmelsen som legger opp til «rett på byggesak» gir også kommunen omfattende rett til å kreve reguleringsplan. Enhver søknad om dispensasjon fra sentrumsplanen kan i teorien, med

medhold i bestemmelsen, møtes med krav om reguleringsplan. Store prosjekter skal i utgangspunktet reguleres. I punkt 6 i bestemmelsen skal byggetiltak som går over tillatt gesimshøyde for et kvartal reguleres. I det ligger det både et krav om reguleringsplan og en mulighet for flere etasjer enn sentrumsplanen legger opp til. I punkt 4 står det at skoler, barnehager eller større trafikkgenererende tiltak skal reguleres. Det er likevel forståelig at utbygger ønsker dispensasjon i forbindelse med byggesøknad, da dette sannsynligvis kan ta kortere tid.

Et velfungerende «rett på byggesak»-institutt fordrer en systemisk tenkning og helhet i utforming av hele plansystemet i en kommune. Det er forhold ved sentrumsplanen i seg selv om er krevende (uklare bestemmelser, ytterligere beskrevet i kapittel 5.3.2), men også forholdet mellom sentrumsplan og underliggende reguleringsplaner er krevende.

Som vi beskrev først i dette delkapitlet har imidlertid muligheten for å gå rett på byggesak heller ikke vært anvendt i så stor grad. De utfordringene som er her pekt på, kan gi en viss indikasjon på hvorfor ikke. Omfang av saker som sådan i sentrum kan også ha betydning. Samtidig viser vår empiri at det er ulike syn internt i kommunen på bruk av denne muligheten i det hele tatt. Det synes som om det er en manglende felles forståelse av det handlingsrom planer er ment å gi til å forenkle prosesser gjennom «rett på byggesak»-bestemmelsene, på tvers av avdelinger i kommunen. Det betyr at instituttet ikke er godt nok forankret i kommunen, noe som kan medføre at det brukes i mindre grad enn hva planens intensjon var, uavhengig av denne og øvrige bestemmelsers innretning. Det synes med dette å være ulike faglige forståelser som igjen leder ut i en situasjon hvor kommunen internt ikke er helt omforent i hvordan planen skal følges opp.

5.3.2 Utnyttelse, uteoppholdsareal og parkering – et triangel av uløst målkonflikt
Både dokumentstudiene og intervjuene synliggjør at det i planens bestemmelser er noen iboende målkonflikter som stadig krever avveining, og som kan bidra til å skape uhensiktsmessige prosesser. Det er særlig kombinasjon av følgende bestemmelser som gir utfordringer:

- § 2.10 Sykkel/bilparkering min 1 biloppstillingsplass pr bolig (del av BYA)
- § 2.13 Byggehøyder – Tilpasses nabobebyggelse. Formålet er å verne byens egenart
- § 2.14 Bebygd areal BYA Tilpasses eksisterende bebyggelse og er nedfelt i eget kart Formålet er å verne byens karakter og egenart
- § 2.15 Areal til lek og opphold min 30 m² Formålet er å gjøre det attraktivt for familier.
- § 2.21 Arealer til lek og opphold i bykjernen.

Et tydelig eksempel på dette, som har kommet opp hos både private og offentlige aktører, er problemene som oppstår i de områdene der det er 100%BYA og i tillegg krav til uteareal og/eller parkering. Utfordringene som ligger i kombinasjonen av 100%BYA i tillegg til kravene til parkering, blir løftet av flere aktører. Det pekes på at den eneste løsningen da blir rivning av eksisterende bygningsmasse. I prosjektet *Svenskegata 3*, som vi beskriver nedenfor, ble det arbeidet med dette i to år, før man til slutt fant en enighet mellom tiltakshaver og administrasjon om at der det er 100%BYA er det ikke krav til utearealer (der det er eksisterende bygningsmasse).

Dette illustrerer en utfordring ved planen at den i praksis innebærer en del uforutsigbarhet, på grunn av et betydelig behov for dispensasjoner. Sentrumsplanens bestemmelser om uteoppholdsareal har inngitt ulike tolkninger. For å håndtere dette ble det lagt frem en sak til kommunestyret 19.01.2022 om hvordan kommunen hadde praktisert tolkningen og hvordan de ville praktisere den i det videre. Dette ble lagt til grunn i flere av sakene. Fra fylkeskommunens

side ble dette møtt med motforestillinger. Dette er nærmere beskrevet i gjennomgang av casene nedenfor.

Når arealer innen sentrum skal bygges om og transformeres slår også byggetekniske krav og universell utforming inn. Disse bestemmelsene låser arealbruk, høyder og utnyttelse av byggetomter og gjør det nødvendig å dispensere eller å redusere lønnsomheten i prosjektene. Skal man for eksempel følge takhøyde/gesimshøyde i et eldre kvartal helt bokstavelig, vil man få plass til 2,5 etasjer. Krav til parkering for hver bolig kan gå ut over utnyttbart areal både ute og inne. Det er åpning for frikjøp, men dette ansees for ganske dyr løsning. Prosjektene må gå ned på antall salgbare leiligheter. Utbyggere mener dette bidrar til å marginalisere prosjektøkonomien.

Det varierer noe hva man mener er løsningen for parkering. Noen peker på frikjøpsordningen, andre på fleksibiliteten for hvordan det kan løses på egen tomt. Et moment som løftes bredt er spørsmålet vedrørende om det er riktig med et minimumskrav for parkering, kontra et maksimumskrav. Andre igjen peker på det overordnede behovet for at kommunen kommer mer på banen og i større grad opererer med et helhetlig områdeperspektiv. Sistnevnte løftes også som en ønsket tilnærming til krav om uteoppholdsareal og behovet for lekeplasser. Her mener flere at kommunen kunne hatt tydeligere styring og tilrettelegging ved å kartlegge og geografisk gruppere de ulike uteoppholdsarealene.

Utfordringene i disse kombinasjonene av parkering, uteoppholdsareal og utnyttelse framholdes av informanter i flere intervjuer som en av årsakene til at få prosjekter realiseres for tiden. Det anbefales å se på om sentrumsplanen kan optimaliseres med hensyn på samvirke mellom disse arealkrevende bestemmelsene. Hvordan man oppnå formålene med bestemmelsene og likevel forbedre marginene i prosjektene.

5.3.3 Bestemmelsene sikrer ikke varierte boliger

Vi har sett at sentrumsplanen oppfattes å ha en del uavklarte målkonflikter iboende i de ulike bestemmelsene, sammen med at visse aktører har en erfaring om at bestemmelsen er for generelle for å behandle byggesaker. Vi har imidlertid i mindre grad empiri som tilsier at det er spesifikke mål/tema som ikke er godt nok ivaretatt gjennom bestemmelsene. Det vil si mål og ambisjoner ved planen som faktisk kan hjemles i planbestemmelser.

I vår dokumentanalyse av planen avdekker vi imidlertid at ambisjonen om mer variert boligbebyggelse ikke er ivaretatt gjennom planens bestemmelser. Som kommunedelplan har sentrumsplanen hjemmel etter plan- og bygningsloven til å gi bestemmelser om både boligtype og -størrelse. Mangel på denne type bestemmelse kan medføre mindre fokus på dette i reguleringsplaner, og det hjemles ikke krav knyttet til dette i byggesaksbehandling.

5.3.4 Case-analyser

Vi har så langt på generell basis drøftet noen kjerneproblemstillinger knyttet til sentrumsplanen, som i hovedsak er trukket frem av våre informanter. Før vi gjør en helhetlig vurdering og analyse av planen som virkemiddel, vil vi presentere tre case-analyser vi har gjennomført av konkrete saker behandlet på bakgrunn av sentrumsplanen. Formålet er å belyse, utdype og ettergå disse vurderingene.

5.3.4.1 Oscars gate 1 – rett på byggesak

Oscarsgate 1 er et transformasjonsprosjekt, et «rett på byggesak»-prosjekt, og ligger midt i sentrumskjernen. Tiltaket gjelder inntil seks moderne leiligheter inn i verneverdig sentrumsbebyggelse i byområdet Banken. Det eksisterer en gammel reguleringsplan fra 1985. I og med at sentrumsformålet er så vidt formulert og refererer til gjeldende utnyttelsesgrad, så er utnyttelsesgraden bestemt av reguleringsplanen. Den er i dette tilfelle 70% BYA. Sentrumsplanen har regler for utomhusarealer.

Kommunen redegjør selv i saksframlegget for behandling av dispensasjonssaken 18.09.2018:

«Ved vurdering av gjeldende plangrunnlag må altså kommunen i sentrumsområder ta stilling til spørsmålet om motstrid mellom alle de tre nevnte planene, (sentrumsplanen kommuneplan, og reguleringsplan) for å kunne ta stilling til hvilke bestemmelser som gjør seg gjeldende.»

Reguleringsplanen sier intet om gesimshøyde så her gjelder sentrumsplanen hvor man ikke skal overskride makshøyde i kvartalets gate. Dette gir med normale vilkår for etasjehøyder 2,5 etasjer (skråtak mot gata). Regler for takterasse som omtales spesielt i sentrumsplanens § 2.13 punkt 5 i sentrumsplanen følges.



Figur 10 Osarsgate 1 (Kilde: Google maps)

Det må søkes dispensasjon fra reguleringsplanens utnyttelsesgrad. Det omsøkte tiltaket gir en utnyttelsesgrad på 80%.

Forhåndskonferanse er 13.05.2016. Etter nylig vedtatt sentrumsplan 09.03.2017 ble det ikke innvilget dispensasjon fra byggehøyde og prosjektet ble omregulert. Etter forhåndskonferanse 2 uttalte fylkeskonservatoren at byggets nye utforming med flatt tak er i tråd med områdets karakter. Søknad om dispensasjon fra utnyttelsesgraden ble sendt 08.12.2017. Etter dialog mellom bygningsmyndighet og tiltakshaver ble tegningene revidert noe. Dette ga også noen endringer av planen.

Nybygget betinger riving av verneverdig eldre verkstedbygg. Dette er ikke tillatt som hovedprinsipp i sentrumsplanen jfr. § 5.6. Tilstanden er så dårlig at kommunen gir tillatelse. I vedtaket anmodes det om å følge sentrumsplanens § 2.8 om å bruke tradisjonelle materialer som tre mur og granitt.



Figur 11 Illustrasjon fra byggesøknaden for Oscars gate 1. Eiendommen er en del av sentrumsformålet. Slik sett gjelder også regelen § 2.1 For all bebyggelse innen områder med SENTRUMSFØRMÅL gjelder prinsippet boliger fra toppen og ned og næringsarealer fra bunn og opp.

Prosjektet har endret seg over tid, og behovet for ytterligere dispensasjon ser ut til å være et resultat av dette, i tillegg til at bygningsmyndigheten først har sett helheten i prosjektet når byggesøknaden sendes inn. Prosjektet ligger også på grensen som utløser ytterligere krav til uteoppholdsareal. I sentrumsbebyggelse med utnyttelsesgrad over 100% vil det være krav om min 15 m² uteareal. Men fordi utnyttelsesgraden i gjeldende kvartal, som er angitt i reguleringsplanen, ligger under 100%, gjelder §2.15 med krav til 30m² uteareal. Prosjektet oppfyller ikke dette på søketidspunktet.

Etter dialog bestemmer likevel både kommunedirektøren og hovedutvalget for plan, teknikk landbruk og miljø å gi rammetillatelse den 22.09.2021. Antall enheter er redusert til fem, og en justering av tolkningen av nye og gamle boenheter i prosjektet gjør at man mener prosjektet oppfyller kravet til uteoppholdsareal 160 m²/5.

Dette er et prosjekt som bør være «skreddersydd» for sentrumsplanen og muligheten som ligger der for «rett på byggesak». Vi ser likevel at tolking av bestemmelser og dispensasjonsprosesser tar tid og ressurser, også på regionalt nivå.

5.3.4.2 Svenskegata 1/3 Ankergaarden

«Rett på byggesak» -søknaden gjelder 12 små leiligheter i sentrum. Det søkes den 28.06.2021. Dette er en ombygging av en «æverdige» gård, Ankergaarden. Reguleringsplanen er fra 1980. Søknaden redegjør systematisk for forholdet til sentrumsplanen. Sentrumsplanen stadfester utnyttelsesgraden i området til 100%.

I søknaden legges det til grunn at leilighetene som sådan ikke er knyttet til «ny bebyggelse» og at kravet til uteoppholdsareal ikke er relevant. Det framheves at areal til lek og opphold kan dekkes av offentlig areal inntil 150 meter fra bolig. Det slås fast i forhold til § 7.1 at det ikke er mulig å dekke lek på egen grunn og da må man vise at lekeplass finnes maks 150 m fra boligen. Dette er bevist i søknaden. Søknaden har en egen kort utredning om tilgjengelighet til uteoppholdskvaliteter i området.



Figur 12 Ankergaarden

Behandlingen av søknaden viser at bygningsmyndighet og tiltakshaver tidvis har tolket bestemmelsene om uteoppholdsarealer svært forskjellig.

Kommunes hovedutvalg for plan, teknisk, landbruk, klima og miljø gjør 19.01.2022 et prinsipielt vedtak om at ved ombyggingsprosjekter i områder med BYA over 100 %, kan kravet til uteoppholdsareal (MUA) på egen tomt helt erstattes med offentlig tilgjengelige arealer inntil 150 meter fra boligen.

Kommunens hovedutvalg for plan, teknisk, landbruk, klima og miljø vedtok imidlertid i møte den 19.01.2022 at bestemmelsen skal praktiseres slik:

Kommunedirektøren vil heretter legge til grunn at ved ombyggingsprosjekter i områder med veiledende BYA på 100 % kan kravet til minste uteoppholdsarealer på egen tomt (jf. § 2.20 i sentrumsplanen) i sin helhet erstattes med offentlig tilgjengelig areal som ligger inntil 150 meter fra boligen, jf. § 2.21 andre ledd. Det vil innebære at man ikke vil kreve dispensasjon dersom kravene til egne uteoppholdsarealer på 15 m² ikke kan oppfylles, og saken gjelder ombyggingsprosjekter der det er tilgang til offentlig tilgjengelig areal i nærheten.

Figur 13 Utklipp fra rammetillatelsen

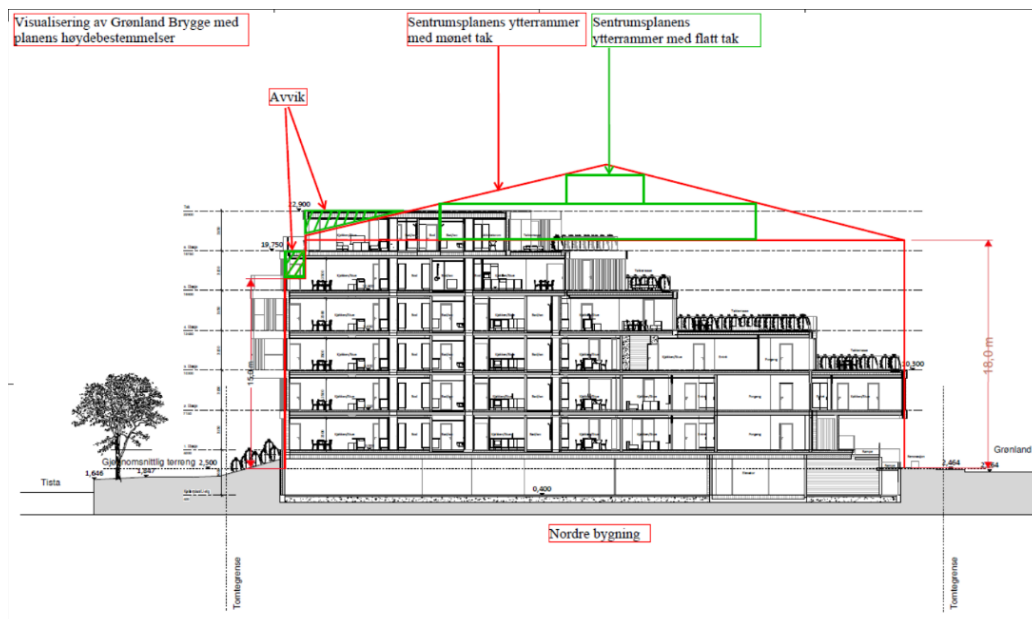
Denne tolkningen er en klar «tillempelse» av forholdet mellom bebyggelse og utearealer i sentrum

Byggesøknaden gis rammetillatelse den 21.02.2022. Rammetillatelsen tok 8 måneder å behandle. Man ser tydelige motsetninger i tolking av bestemmelsene om lekeareal og minste uteoppholdsareal i korrespondansen mellom utbygger og kommune. Man ser også at både søker og myndighet endrer tolkning av reglene underveis.

5.3.4.3 Grønland brygge – fra «rett på byggesak» til områderegulering.

Grønland brygge er et eksempel hvor man ønsket å gjennomføre tiltaket som byggesak direkte på sentrumsplanen, men i stedet endre med å utarbeide en områderegulering.

Området er avsatt til sentrumsformål i sentrumsplanen, med en underliggende eldre reguleringsplan fra 2002 med formål bolig og næring. I sentrumsplanen er byggehøyde for området satt spesifikt til gesimshøyde 18 meter og 15 ut mot Tista (§ 2.13). Utbygger ønsker å bygge to terrasseblokker med uteområder lek og opphold for 46 enheter.



Figur 14 Grønland brygge

Eiendommen ligger nær til vei og jernbane og Tista, og grenser til store nasjonalt viktige kulturmiljøer. Søker ønsker høyere høyde på bebyggelsen enn reguleringsplanen angir. I dette området viser § 2.13 siste avsnitt at gesimshøyden på Grønland er bestemt i antall meter. 15 mot Tista og 18 for øvrig. Søker utarbeider dispensasjonssøknad. Dispensasjonssøknaden fra sentrumsplanen er forelagt Statens vegvesen, Fylkeskommunen, og Fylkesmannen. Alle uttaler seg positivt til at eiendommen bygges ut til boliger. Alle fraråder dispensasjon og anbefaler reguleringsplan. Dette begrunnes både med bakgrunn i sentrumsplanen, og fordi det sikrer en bred og demokratisk prosess for et såpass stort prosjekt. Man kan også hevde at byggesøknad og dispensasjonen bryter med flere av bestemmelsene i sentrumsplanen, eksempelvis:

- §1.2 Tiltak som krever regulering pkt 6. «områder som går over tillatt gesimshøyde for et kvartal skal reguleres». Plankravet følges opp i:
- § 2.13 Byggehøyder «Gesimshøyder for de ulike kvartal kan fravikes ved utarbeidelse av reguleringsplan...»

Rådmann innstiller på godkjenning og innvilgning av dispensasjon. Hovedutvalg for plan, teknisk, landbruk og miljø avslår dispensasjonen og anbefaler reguleringsplan den 19.06.2019.

Utbygger gjennomfører deretter en omprosjektering av hele tiltaket for å komme ned i gesimshøyde og sender inn byggesøknad. Den nye løsningen gir høyere utnyttelsesgrad som etter Halden kommune overskrider reguleringsplanen fra 2002. I tillegg vurderer kommunen nå at «tiltaket pr. d.d. ikke innehar de nødvendige visuelle kvaliteter», spesielt i forhold til det verneverdige kulturmiljø på nabotomtene, og viser til paragrafene om områdekarakter og tilpassing til kulturmiljø. Halden kommune ber tiltakshaver prosjektere om. Bygningsmyndighetene har altså inntatt en strengere tolkning av sentrumsplanen til søknaden enn til den avviste dispensasjonssøknaden.

Den 17.07.23 sender kommunen *Planprogram for områderegulering Grønland* ut på høring.

Denne enkeltsaken starter med planinitiativ i 2017, forholdsvis raskt etter vedtatt sentrumsplan, og blir en prøvestein for «rett på byggesak». Innenfor tidsrammen hadde full reguleringsplanprosess vært mulig, prosjektet hadde muligens ikke blitt vedtatt i den formen prosjektet hadde ved søknadstidspunktet, men regionale myndigheter stiller seg positive til bebyggelsen, som i seg selv er helt i tråd med samordnet areal- og transportplanlegging på en attraktiv og sentral eiendom. Det pekes også på av flere aktører at dette er et svært attraktivt boligprosjekt.

5.3.4.4 Case-analysene viser ulike, endrede tolkninger

Vi ser gjennom de tre case-analysene, at ambisjonen om forenkling og effektivisering av plan- og byggesaksprosesser er krevende. Vi noterer oss at det er ulike tolkninger av bestemmelser, og at forståelsen av hva ulike bestemmelser innebærer også *endrer seg* underveis i saken hos de enkelte aktører, herunder kommunen selv. Dette gjelder både forståelsen av uteoppholdsareal, frem til det ble gjort prinsippvedtak om dette, men vi ser i Grønland-saken at tolkningen av sentrumsplanen endrer seg til det strengere fra avvist dispensasjonssøknad til omprosjektering. Endelig ser vi også at eldre, underliggende reguleringsplaner også skaper «trøbbel» for en forenkling, gjennom at de medfører nok et «lag» med føringer som må ivaretas, og dels dispenseres for.

Vår vurdering er at bestemmelsene ikke er klare nok, men som beskrevet i kapittel 5.3.1 er det også ulik forståelse av handlingsrommet knyttet til planen internt i kommunen. Dette tyder på at det mangler en felles forankring og forståelse av hvordan planens føringer skal tolkes og praktiseres.

Både intervjuer og casene synliggjør at mange saker går til regionale/statlige myndigheter, noe som også bidrar til at det går mye tid og ressurser på saksbehandling. Det er også et spørsmål om sentrumsplanen legger opp til *mer enn nødvendig* dialog mot regional myndighet, for eksempel i § 5.3 som angir at

for tiltak som berører bygninger eller områder som i verneverdivurderingen er gitt vernegrad ... skal tiltaket både før prosjektets oppstart og gjennom byggesaksbehandlingen oversendes fylkeskonservatoren for uttalelse.

I dette er det ikke gjort noen differensiering av verneverdi av lokal, regional og nasjonal verdi/interesse¹¹. For kulturminner av lokal interesse/verdi, vil det normalt ikke nødvendigvis være behov for å konferere regionale kulturminnemyndigheter.

5.4 Gjennomføring av sentrumsplan: kjøpekraft og utbyggingsøkonomi

Vi har så lagt vurdert planen som strategisk og regulatorisk virkemiddel, uten å i for stor grad skjele til kontekstuelle forhold. For å vurdere planen som virkemiddel kan det imidlertid være nødvendig å se på konteksten den skal virke innenfor.

I denne sammenheng skal vi fremheve at flere aktører har påpekt at det er en utfordring i forholdet mellom planens regulatoriske føringer, Haldens boligmarked og utbyggingsøkonomi. Kort sagt handler dette om muligheten til å sikre at det er regningssvarende for utbyggere å bygge ut, i et marked med lavere boligpriser og omsetning enn resten av Østfold¹².

Flere private aktører peker på en erfaring av at sentrumsplanen har rammebetingelser som gjør det krevende å få til en regningssvarende utbygging. Dette er igjen i stor grad knyttet til forhold vi allerede har drøftet: uteoppholdskvaliteter, volum og vern. Videre kommer forhold som krevende grunnforhold, som også er fordyrende. Vi kan ikke gå inn i en vurdering av hva som er et reelt skjæringspunkt mellom kvalitetskrav, utnyttelse og utbyggingsøkonomi. Det kan imidlertid noteres at det er potensielle målkonflikter. Krevende boligmarked, krevende grunnforhold, avveining mellom vekst og vern, kan fordre både å utforske nye, mer kreative løsninger som bidrar til sentrale kvalitative måloppnåelser og realisering av utbyggingsprosjekter (som også handler om sentrale kvantitative måloppnåelser).

Dette handler om regulatoriske føringer som sikrer både kvaliteter og gjennomførbarhet, men det kan også være strategiske virkemidler. Sentrumsplanen mangler en drøfting og innhold av strategiske virkemidler knyttet til å få fart på boligbyggemarkedet og næringsutvikling. I motsetning til på en del andre forhold, hviler den her i stor grad på de regulatoriske grepene knyttet til forenkling av prosesser, avsettelse av arealer og økt utnyttelse. Lavere boligpriser og omsetning, kommer av forhold knyttet til befolkningen i kommunen, herunder lavere kjøpekraft i husholdningene¹³. I en slik kontekst savner sentrumsplanen andre kommunale grep enn regulatoriske for å understøtte og gi incitament til boligutviklingen.

5.5 Samlet vurdering planen som styringsredskap og virkemiddel

Sentrumsplanen har på mange måter vært vellykket som *strategisk plan* i form av at den setter fokus og retning på kommunens eget arbeid med sentrums utvikling, og hvor det har vært samarbeid i kommunen for å nå sentrale mål gjennom kommunens egne tiltak. Flere viktige tiltak i planen er gjennomført, som for eksempel byggingen av ny skole og oppgradering av byrom og blågrønne strukturer, samtidig som planen fungerer som en «optikk» for andre tiltak. Det vil si den i så henseende har en god *performance* ved at man ikke nødvendigvis låser seg til tiltak eller grep, men imøtekommer nye og uforventede muligheter på en måte som ivaretar planens overordnede målsetting og ambisjon, som for eksempel gjennom Skofabrikken.

¹¹ I sentrumsplanen er det brukt en annen verdidifferensiering enn den tradisjonelle «lokal, regional, nasjonal» verdi, uansett er alt som er gitt verneverdi uavhengig av grad angitt i bestemmelsen at skal oversendes fylket.

¹² Borgersen, T., og B. K. Kivedal, (2019). *Boligmarkedsutviklingen i Østfold*, rapport for Østfold fylkeskommune

¹³ Jf fotnote 12

Kommunens rolle i omdømmeløftet som ligger inne i sentrumsplanens strategi er dermed betydelig. Det gjelder altså kvaliteter man opplever på gateplan, blågrønne strukturer og det gjelder store investeringer, slik som Os skole og idrettsanlegg. Planen har satt en retning, der kommunen har fulgt opp. Det man ser er et videre behov for at de utfordringene som trekkes frem for de ulike gruppene, slik som boligkvaliteter, nærmiljøkvaliteter, og behovene til næringslivet, kan håndteres på en måte som utfyller hverandre.

Som regulatorisk virkemiddel ser vi imidlertid flere utfordringer ved planen og oppfølging av den. Den strategiske intensjonen knyttet til forenkling og effektivisering er i liten grad nådd. Dette kan knyttes til flere dimensjoner. For det første er en erfaring at det er ulike bestemmelser som til sammen ikke «går opp», altså det er uforløste målkonflikter i planen (særlig mellom utnyttelse, parkering og uteoppholdsarealer). Videre ser vi at det også ulike tolkninger av bestemmelsene, hvor også de samme aktører endrer tolkning av de samme bestemmelser. Dette indikerer uklarheter ved bestemmelsene og deres intensjon. For det tredje «glipper» noe av forenklingsambisjonene ved at de underliggende, eldre reguleringsplanene ikke «slås ut» av motstridsbestemmelsene i sentrumsplanen i den grad som var intendert. Dette skaper også «lag på lag» med planer, som krever tolkning, dispensasjoner og til dels involvering av regionale myndigheter. Vi ser også i vår empiri at det er et potensial i å forbedre tillit og dialog mellom kommune og utbygger. Vi ser også at ulike deler av kommunen vurderer planens handlingsrom ulikt, og at det ikke er en omforent, felles forankret forståelse av «rett på byggesak»-instituttet som et hensiktsmessig virkemiddel, internt i kommunen.

Samtidig skal vi her være tydelig på at det kan være noe skjevhet i vår empiri knyttet til at det er fokus på det som ikke fungerer godt nok. Dette er en klassisk utfordring ved evalueringsforskning, at informanter blir særlig opptatt av det som ikke fungerer. Samtidig ser vi at det som er avdekket har betydelig konsekvenser for hvordan planen fungerer med tanke på måloppnåelse på helt sentrale mål og har derfor vektlagt dette.

6. Er mål og intensjoner nådd?

6.1 Innledning

I kapittel 5 har vi vurdert hvordan sentrumsplanen fungerer som styringsredskap og verktøy, for å nå målene. Vi skal i dette kapitlet ha tydeligere fokus på *om* målene for sentrumsplanen er nådd, samt gjøre en vurdering av hvorfor resultatet har blitt som det har blitt.

For å gjøre dette, tar vi utgangspunkt i effektmålene i endringsteorien i kapittel 4. Vår vurdering av måloppnåelse bygger på en kombinasjon av kvalitative intervjudata og registerdata. Der vi ikke har direkte data på effektmålene, vurderer vi sannsynligheten for måloppnåelse ved å se på utfall og resultater (jf. endringsteorien i kapittel 4).

Vi vil først vurdere måloppnåelse på effektmålene knyttet til befolkningsvekst og befolkningsvariasjon, deretter ser vi på bærekraftig areal- og energibruk, sikret og videreutviklet næringsliv og økt trivsel og livskvalitet. Vi har vektlagt målene knyttet til befolkningsvekst og -variasjon, da vi vurderer dette som særlig sentrale effektmål for planen, med et særlig fokus fra kommunen både i utarbeiding og oppfølging av plan. Vi mener også at resultatene her, og bakgrunnen for dette, i stor grad også bidrar til å forklare måloppnåelse på de øvrige effektmålene.

6.2 Økt tilflytting og befolkningsvekst i kommunen, og jevnere sosio-økonomisk og demografisk befolkningsprofil i sentrum

Det er et overordnet mål at sentrumsplanen skulle bidra til økt tilflytting og befolkningsvekst i kommunen som sådan. Pulserende, levende, mangfoldig byliv med flere i sentrum, og styrket bysentrum som arena for handel, næring, kunnskap, kultur og opplevelser, var forventet å bidra til dette. Det skulle igjen følge av at flere skulle bosette seg i sentrum og økt næringsaktivitet, på bakgrunn av planens tilrettelegging for økt boligbygging og arealer for næringsutvikling.

Effektmålet om en jevnere sosio-økonomisk og demografisk befolkningsprofil i sentrum er også tenkt oppnådd gjennom tilrettelegging for flere boliger, gjennom økt arealutnyttelse og nye utbyggingsområder. Det er et eksplisitt fokus på å få barnefamilier til å flytte og å bli i sentrum.

Særlig sentrale tiltak i planen for dette er igjen økt arealutnyttelse og nye utbyggingsområder (flere boliger), avsetting av arealer til sentrumsskole og barnehager, samt avsatte områder til lek, og bestemmelser om areal til lek, opphold og minste uteoppholdsareal. Gjennom mer varierte boliger, økt kvalitet på uteoppholds- og lekearealer, samt tilbud som skoler og barnehager, skulle barnefamiliene i større grad komme til sentrum.

For å vurdere måloppnåelse, skal vi her først se på befolkningsutviklingen siden planen ble vedtatt, deretter se nærmere på boligutviklingen i sentrum, før vi gjør en kortfattet vurdering av hvorfor det har blitt som det har blitt.

6.2.1 Befolkningsutvikling – Stabil folkemengde i sentrumsplanområdet

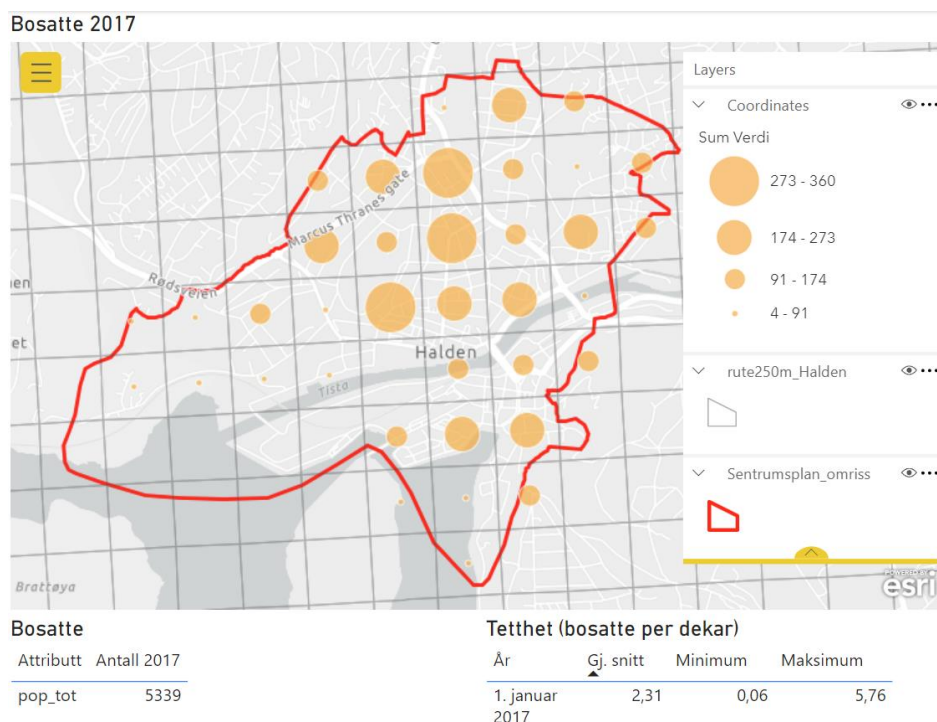
Økt tilflytting og befolkningsvekst i kommunen som sådan, kan ha en sammenheng med sentrums utvikling, ved at folk i større grad flytter til sentrumsområdet, eller gjennom at

sentrumsområdets attraktivitet er en tiltrekkingsfaktor som gjør at folk flytter til kommunen – selv om de ikke bor i selve sentrumsplanområde.

Ved utgangen av 2017 hadde Halden kommune 31 037 innbyggere, mens de ved utgangen av 2022 hadde 31 730 innbyggere. Det tilsier en nettotilvekst på 693 innbyggere, altså i underkant av 140 flere innbyggere per år. Halden har i perioden hatt en stadig økende nettoinnflytting, men dersom vi ser en lengre tidsserie, er det ikke noe markant oppadstigende brudd før og etter sentrumsplanen. Tvert imot hadde kommunen tidlig på 2010-tallet høyere tall på nettoinnflytting og folketilvekst enn etter sentrumsplanens vedtak.

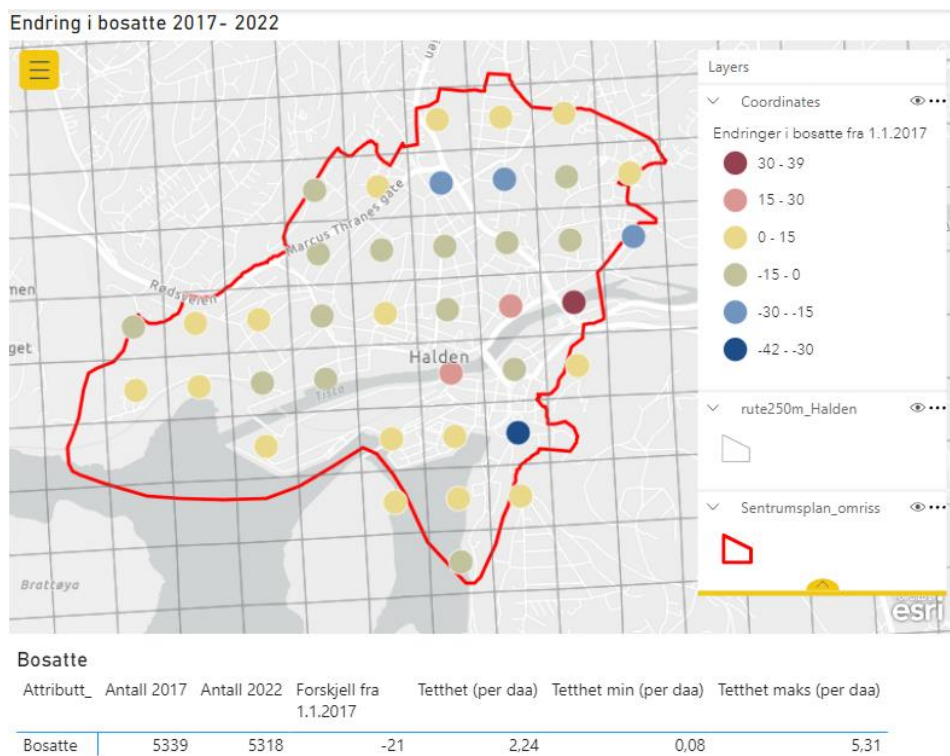
Vi skal ikke sette noen klar sammenheng mellom befolkningsutvikling i kommunen og sentrumsplanens betydning uten videre. Det er imidlertid lite som tyder på at man *så langt* har fått en betydelig effekt på målet om økt befolkningstilvekst i form av innflytting. Her skal vi, som bemerket i kapittel 3, understreke at det kan være tidlig å gjøre vurderingene. Planen angir tiltak som faktisk må iverksettes, bygges og «virke» over noe tid, før vi kan gi klare svar.

Opp mot effektmål om befolkningsvekst i kommunen, er det også interessant å se på befolkningsutviklingen i planområdet som sådan. Planområdet hadde i 2017 om lag 5 300 bosatte, med et tyngdepunkt sentralt og øst i planområdet. Gjennomsnittet for ruter med bosatte var på 2,31 personer per dekar, og et maksimum på 5,76.



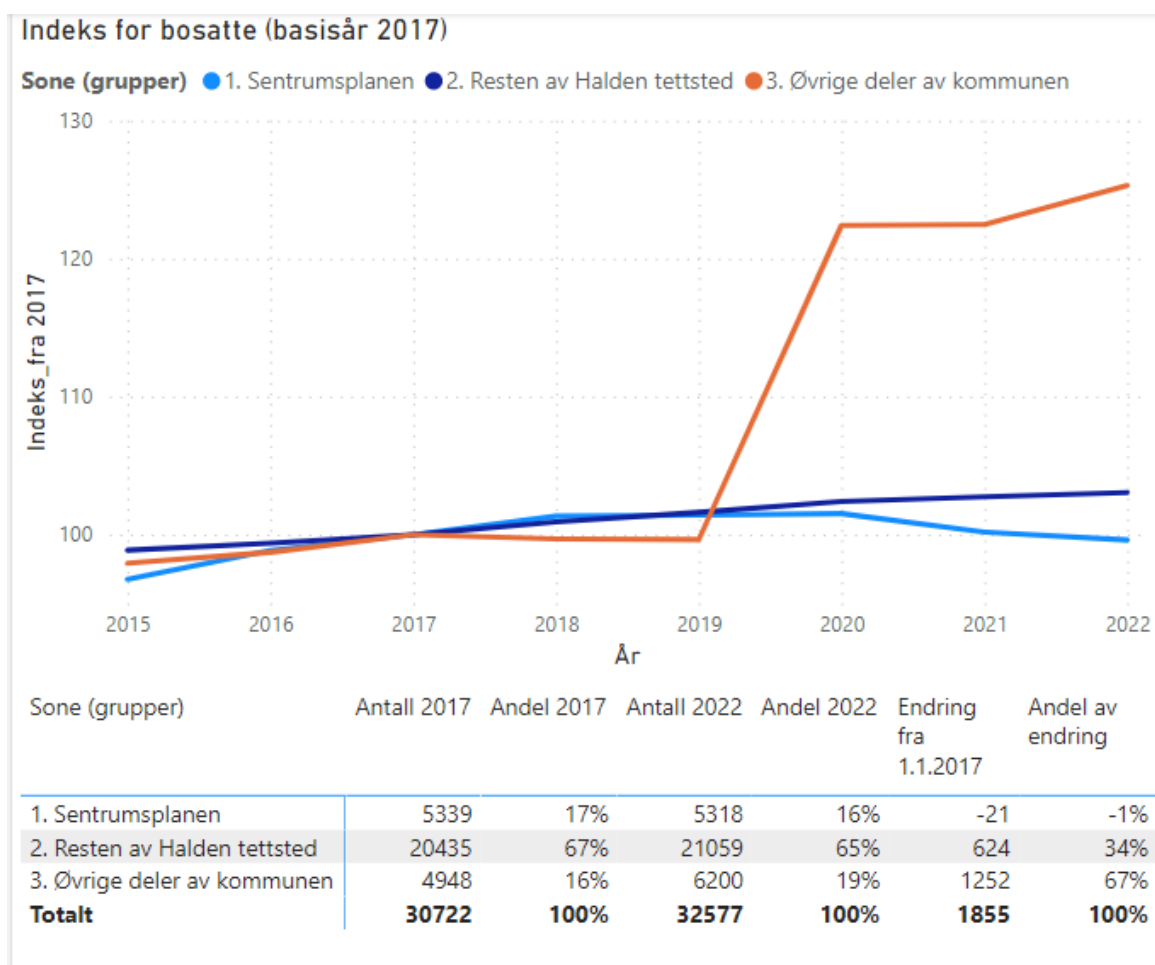
Figur 15 Bosatte 2017. Kilde SSB befolkningsstatistikk på rutenett 250.

Fra 2017 til 2022 sank antallet bosatte i sentrumsplanområdet svakt. Befolkningstettheten gikk svakt ned i området som helhet, og også i ruten med høyest tetthet. Tall for 1.1.2023 er per september 2023 ennå ikke publisert.



Figur 16: Endringer i antall bosatte 2017-2022. Kilde: SSB befolkningsstatistikk på rutenett 250.

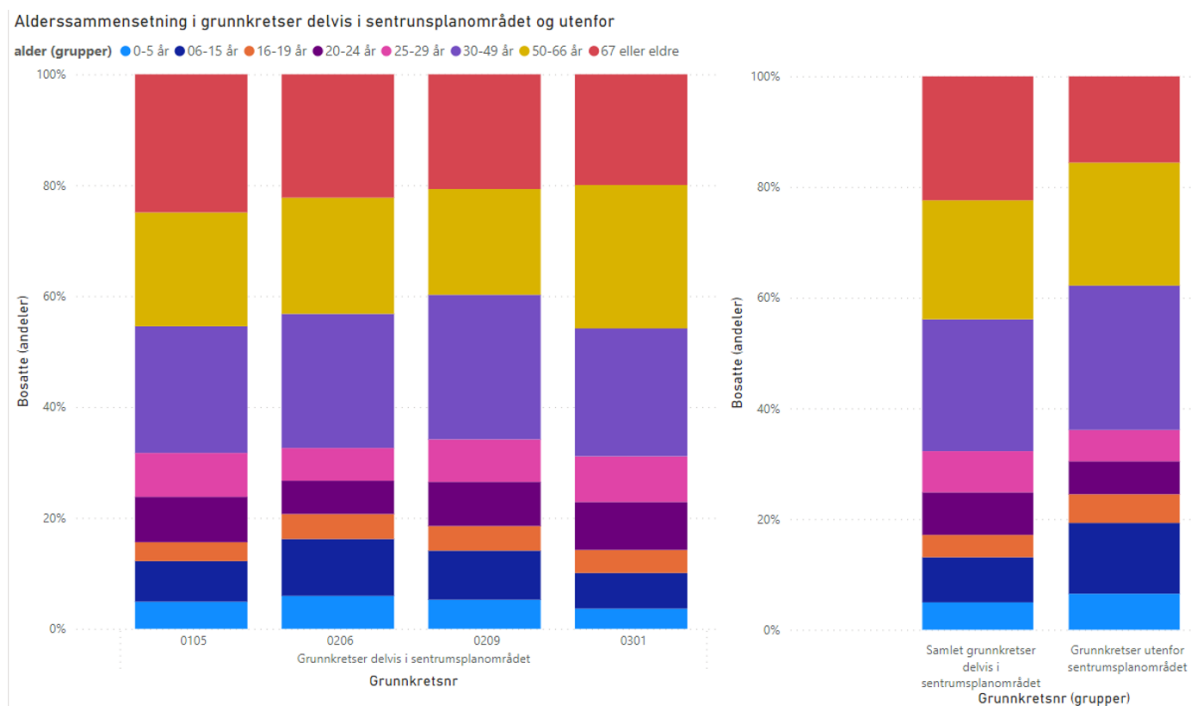
Figur 17 nedenfor viser en indeks for hvordan antallet bosatte har utviklet seg fra 2015 til 2022. Her ser vi at sentrumsplanområdet nådde sitt maksimale antall bosatte i 2018, og at det etter har gått svakt ned. Videre ser vi at sonen øvrige deler av kommunen har tatt 2/3 av befolkningsveksten fra 2017 til 2022.



Figur 17: Utvikling for bosatte 2015-2022. Kilde: SSB befolkningsstatistikk på rutenett 250.

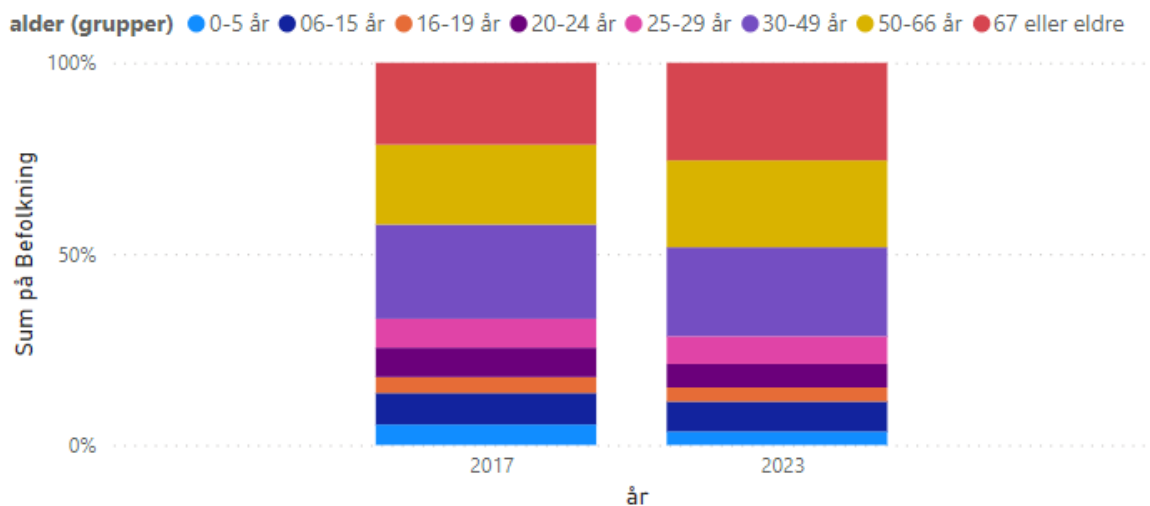
Dette indikerer per i dag at sentrum i seg selv ikke er en direkte bidragsyter for økt tilflytting til kommunen som sådan. Videre synliggjør det at resultatmålet om at flere bosetter seg i sentrum, ikke har slått til foreløpig. Dette vil etter endringsteoriens årsakskjeder også ha betydning for hvorvidt man har fått en jevnere sosio-økonomisk og demografisk befolkningsprofil i sentrum. Vi skal se nærmere på den demografiske profilen nå.

Alderssammensetningen i de fire grunnkretsene som i hovedsak utgjør sentrumsplanområdet var i 2017 nokså lik alderssammensetningen i de andre grunnkretsene i kommunen, men med noe yngre befolkning i sum.



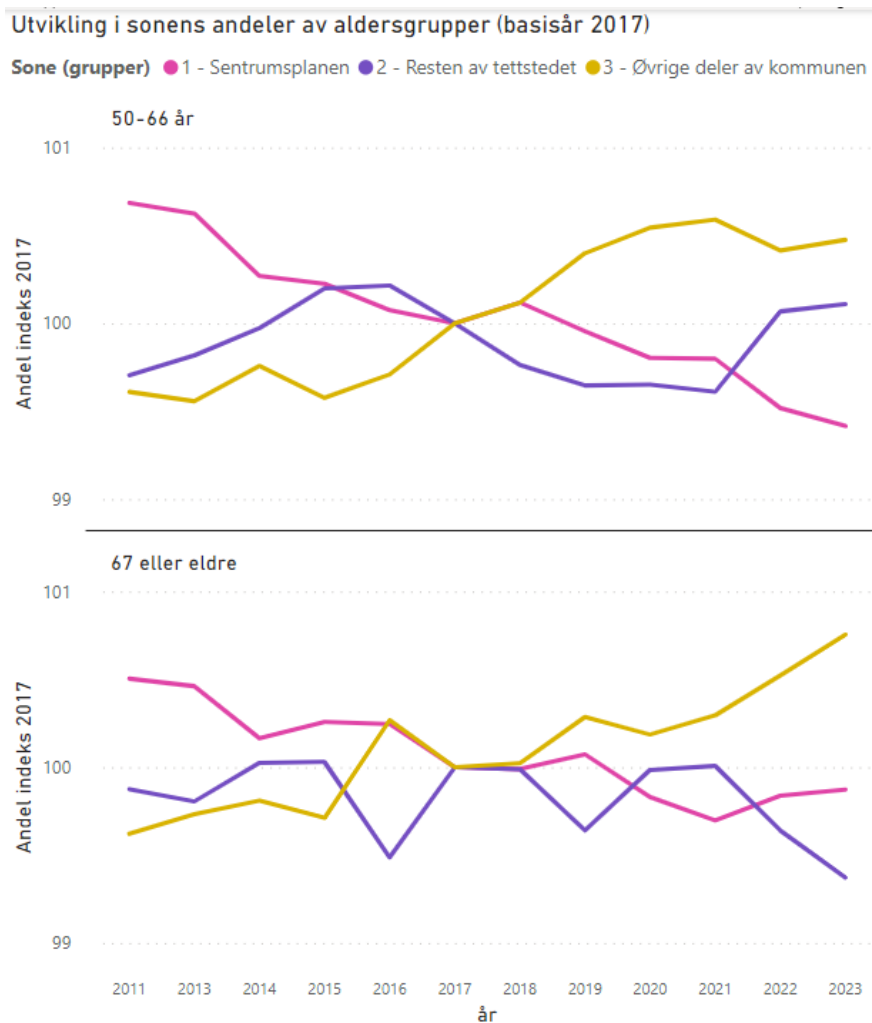
Figur 18 Alderssammensetning 2017 for grunnkretsene som ligger delvis innenfor sentrumsplanområdet (hver for seg og samlet) og for grunnkretsene utenfor sentrumsplanområdet. Kilde: SSB tabell 04362.

Før vi ser på utviklingen for aldersgrupper, er det nyttig å merke seg at Halden kommune er preget av de samme tendensene som de fleste andre norske kommuner: barnekullene har blitt mindre, og det har blitt flere eldre. Det er derfor ikke så overraskende at de eldste aldersgruppene innenfor sentrumsplanområdet har vokst fra 2017 til 2023 på bekostningen av de yngre gruppene.



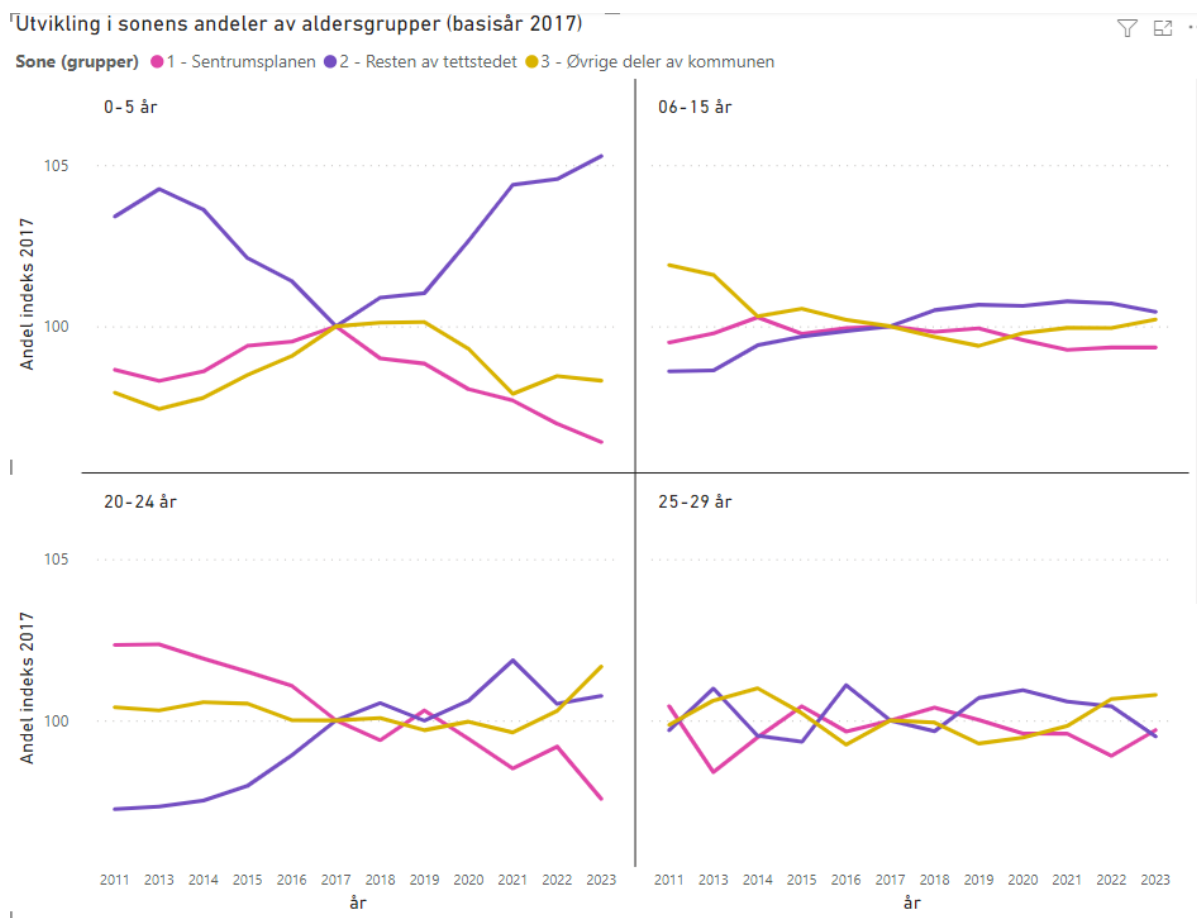
Figur 19 Endring i befolkningssammensetning i planområdet 2017-2023. Kilde: SSB tabell 04362.

Ellers er det ingen ting i statistikken som tyder på noen utbredt forgubbing i sentrumsplanområdet. Planområdets andel av kommunens seniorer og eldre har sunket jevnt og trutt. En opplagt faktor bak dette er at planområdet i samme perioden har tapt andeler av kommunens samlede boligmasse, noe vi kommer tilbake til.



Figur 20: Utvikling i sonenes andeler av aldersgruppene 50-66 år og 67 år og eldre med basisår 2017. Kilde: SSB tabell 04362.

Også blant de minste barna taper sentrumsplanområdet andeler, og heller ikke for unge voksne (20-24 år) synes Halden sentrum å være mer attraktiv enn andre områder i kommunen.



Figur 21: Utvikling i sonenes andeler av aldersgruppene 0-5 år, 6-15 år, 20-24 år og 25 til 29 år med basisår 2017. Kilde: SSB tabell 04362.

Utviklingen på barnefamilier ser altså ut til å gå i *feil retning* med tanke på hva man ønsket å oppnå på demografisk variasjon, det vil si flere barnefamilier til sentrum.

Variasjon i boligtyper, økte kvalitetskrav på uteoppholdsarealer og lekeplasser, samt sentrumsskole og barnehager var viktige tiltak som skulle bidra til forbedring. Også her må det tas høyde for at det er en tidsmessig treghet i et slikt planarbeid: Sentrumsskolen er for eksempel ikke ferdigstilt, og det kan ta tid fra et planvedtak til et variert boligtilbud er til stede. Det kan være at situasjonen endrer seg når disse tiltakene har fått virke.

Kommunen har etter at planen ble vedtatt gjennomført oppgraderinger av blågrønne rom og lekeplasser, som sammen med sentrumsskole og idrettsanlegg kan bli en faktor for at barnefamiliene flytter til og blir i sentrum. En utfordring, som vi kommer tilbake til, er at det er bygd lite boliger og med det heller ikke boliger tilpasset barnefamilier. Kapittel fem har også vist at planens føringer knyttet til uteoppholdsarealer og lekearealer har vært en utfordring i praksis. Oppgradering av attraktive byrom for barn og unge og ny sosial infrastruktur som skoler, idrett og barnehager kan bidra til at det blir mer attraktivt på sikt å investere i boligbygging for barnefamilier. Særlig dersom man får et grep på utfordringer knyttet til bestemmelser med lekeareal og uteoppholdsareal, og de generelle utfordringene knyttet til boligutvikling. Så selv om man ikke kan si at man har lyktes per i dag, er det likevel noe tidlig å felle en endelig dom over sentrumsplanen for disse forholdene.

Når det gjelder den andre delen av variert befolkningsstruktur, det som går på en jevnere sosio-økonomisk profil, mangler vi data som kan si noe om faktisk utvikling. Samtidig er det i endringsteorien de samme antagelser om sammenheng mellom mål og tiltak for dette målet som for målet om økt befolkning. Det er med utgangspunkt i dette lite trolig at planen har bidratt til en mer jevn sosio-økonomisk profil. Selv om den generelle styrkingen av sentrumskvaliteter i form av parker, blågrønn struktur mv. kan ha hatt noe betydning, vil trolig en reell og vesentlig endring også forde økt tilbud av nye typer boliger.

6.2.2 Boligutvikling – færre boliger i sentrumsplanområdet enn ønsket

Det er grunn til å forvente sammenhenger mellom befolkningsutviklingen i sentrum og boligutviklingen. Gjennom å legge til rette for økt arealutnyttelse, flere utbyggingsområder, samt forenkling av plan- og byggesaksprosesser og avklaring mot vernehensyn, la sentrumsplanen til rette for at det kunne bygges opp til 1 000 boliger til 2027. Og det var nettopp boligene som skulle bidra til at flere bosatte seg i sentrum, og økt variasjon i boligtyper skulle bidra til at barnefamilier flyttet til og ble i sentrum. Vi har nå sett fasit på befolkningsutvikling og demografisk variasjon. Siden boligutbygging var en sentral brikke i planen, skal vi nå også se nærmere på dette.

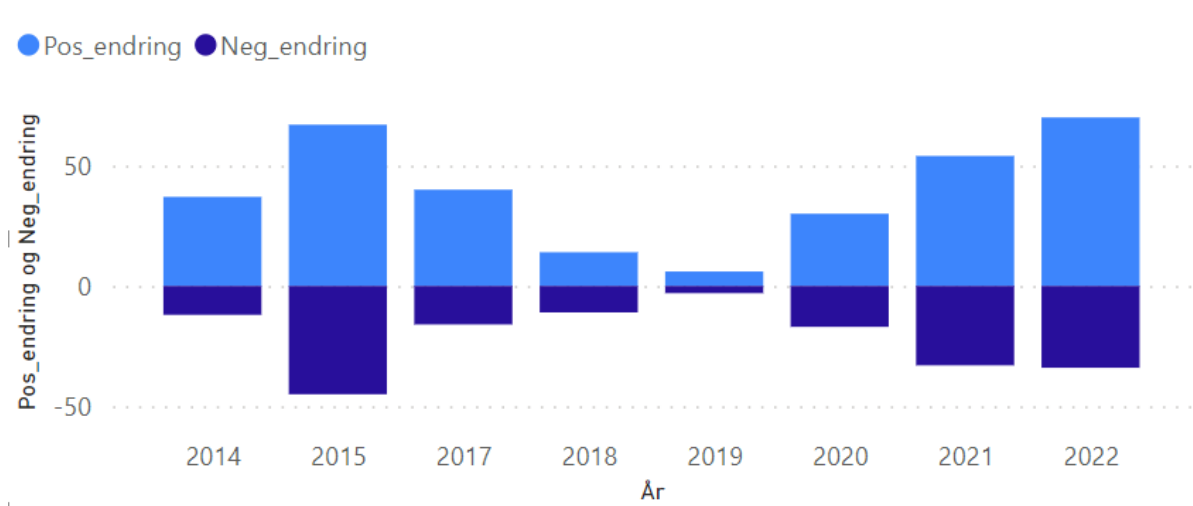
Planområdet hadde ved inngangen til 2017 om lag 3 300 boliger. Den dominerende boligtypen var bolig i boligblokk, med innslag av rekkehus, kjedehus etc., tomannsboliger og eneboliger. Innenfor planområdet var det områder uten boliger til områder med noe under 4 boliger per dekar. Boligtettheten i 2017 var høyest sentralt i planområdet, men det var også tette områder på sørsiden. Gjennomsnittet var på 1,4 boliger per dekar.



Figur 22: Boligmassen 2017. Kilde: SSB boligstatistikk på rutenett 250.

Fra 1. 1.2017 til 31.12.2022 viser statistikken en vekst på 99 boliger innenfor planområdet. Siden dette er nettotall, kan dette skjule at det har vært både tiltak som fjerner boliger og som oppretter nye i perioden. Men med tanke på at boligveksten på de to årene 2014 og 2015 var nesten den samme, er dette en nokså beskjeden boligvekst. Et snitt-tall på i underkant av 20

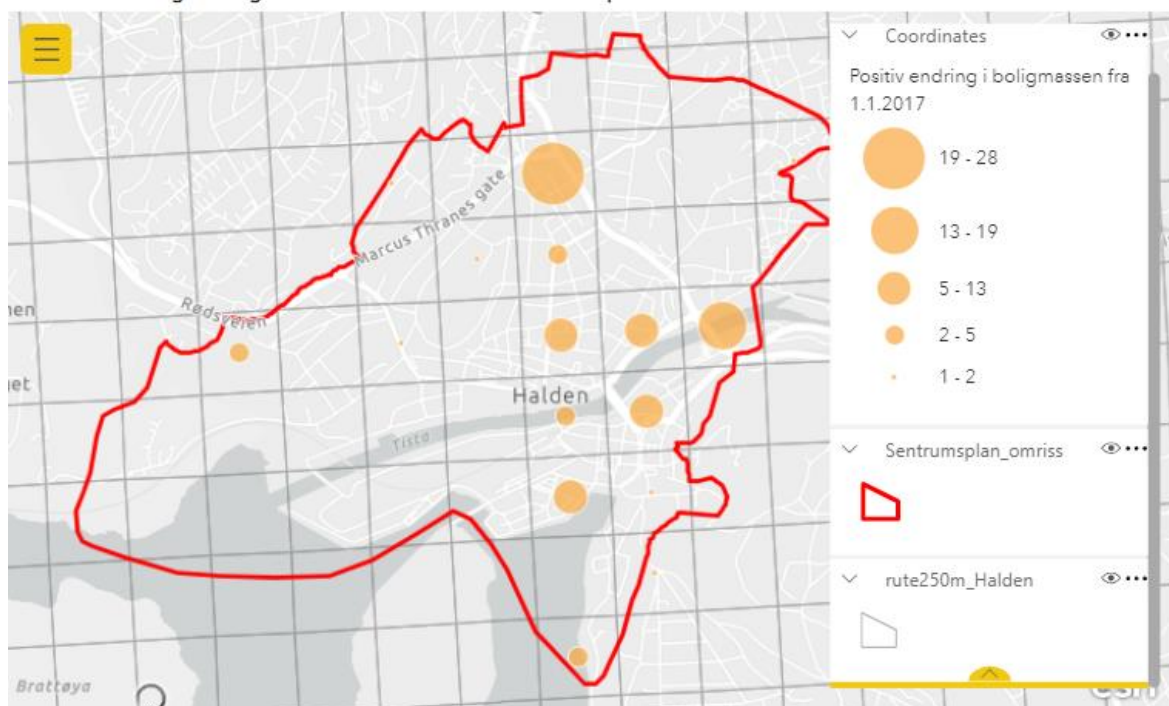
boliger i året, indikerer at sentrumsplanen så langt ikke har bidratt til et taktskifte i boligbyggingen. Det virker lite realistisk at det vil bli bygd boliger i det omfang sentrumsplanen har lagt til rette for, altså 1 000 boliger innen 2027. Det innebærer i så fall at den årlige takten fra og med 2023 må være på 225 boliger, altså over ti ganger mer enn i dag.



Figur 23: Årlige endringer i boligmassen for sentrumsområdet. Kilde: SSB boligstatistikk på rutenett 250.

Boligveksten innenfor planområdet har skjedd på det samme området der boligtettheten i 2017 var relativt høy. Dette synes også i statistikken der ruten med høyest boligtetthet er endret fra 3,89 boliger per dekar i 2017 til 4,34 i 2023. Det er derfor belegg for å si at boligveksten innenfor sentrumsområdet har derfor kommet som følge av fortetting.

Positiv endring i boligmassen for celler i sentrumsplanområdet 2017-2023



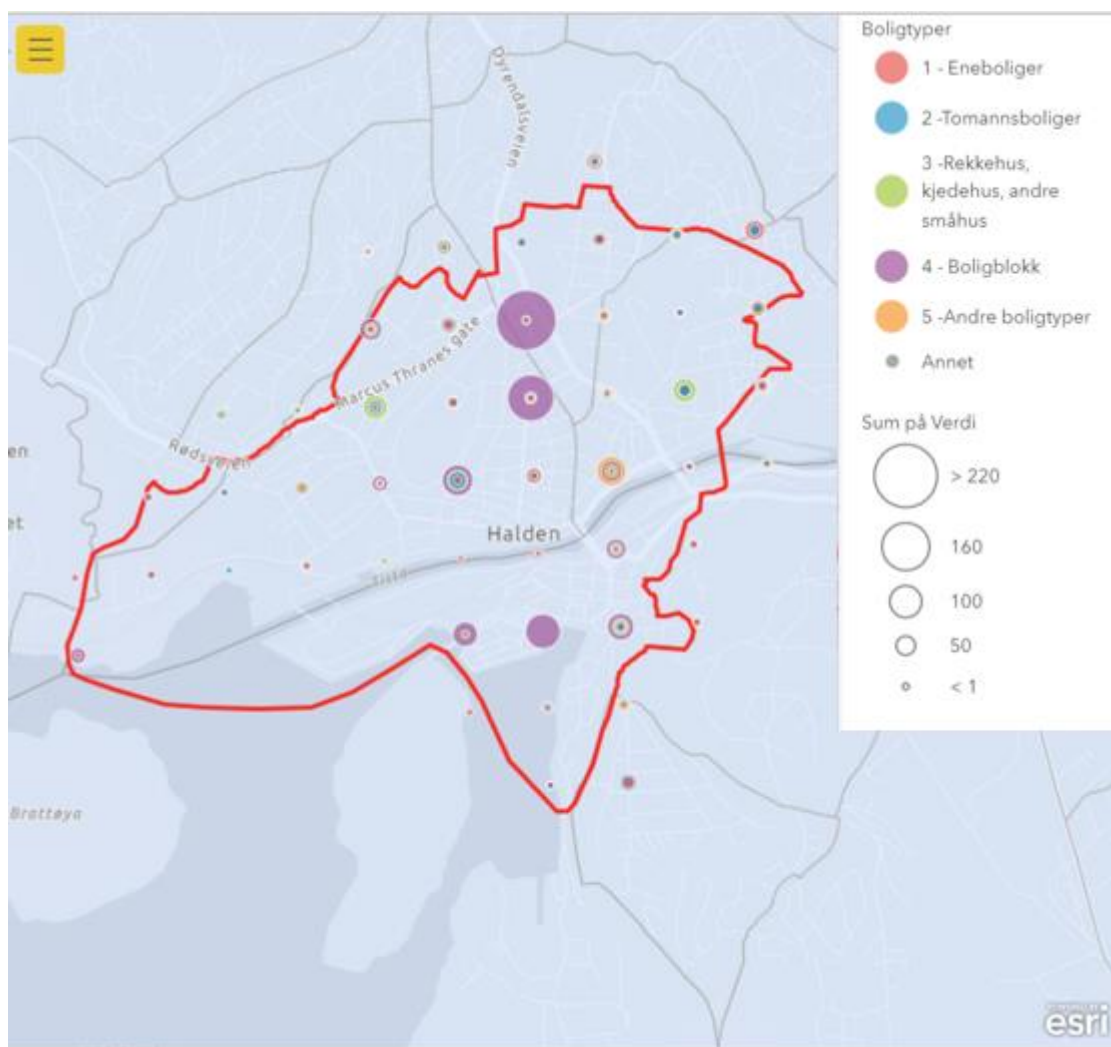
Boligtyper	Antall 2017	Antall 2023	Forskjell fra 1.1.2017	Andel 2017	Andel 2023	Andel av vekst
1 - Eneboliger	407	405	-2	12%	12%	-2%
2 -Tomannsboliger	557	567	10	17%	17%	10%
3 -Rekkehus, kjedehus, andre småhus	824	849	25	25%	25%	25%
4 - Boligblokk	1374	1428	54	42%	42%	55%
5 -Andre boligtyper	148	160	12	4%	5%	12%
Totalt	3310	3409	99	100%	100%	100%

Boligtetthet for celler i sentrumsplanområdet

År	Gj. snitt	Minimum	Maksimum
1. januar 2017	1,39	0,02	3,89
1. januar 2023	1,44	0,02	4,34

Figur 24: Kart over boligvekst fra 2017-2023 for hver celle i sentrumsplanområdet. Boligveksten kan enten være nybygde boenheter i nye bygninger, boenheter som er opprettet i eksisterende bygninger eller boenheter har endret boligtype (f.eks. fra tomannsbolig til enebolig). Tabellen under kartet oppsummerer endringer boligmassen fra 2017 til 2023 for cellene i sentrumsplanområdet og tabellen nederst oppsummerer boligtettheten for celler i sentrumsplanområdet for 2017 og 2023. Kilde: SSB boligstatistikk på rutenett 250.

Innenfor planområdet var boliger i boligblokker den dominerende boligtypen i 2017, men det var også betydelige innslag av rekkehus, kjedehus etc., tomannsboliger og eneboliger. Boligblokkene var konsentrert til noen områder innenfor planområdet, mens de andre boligtypene var mer spredt utover.

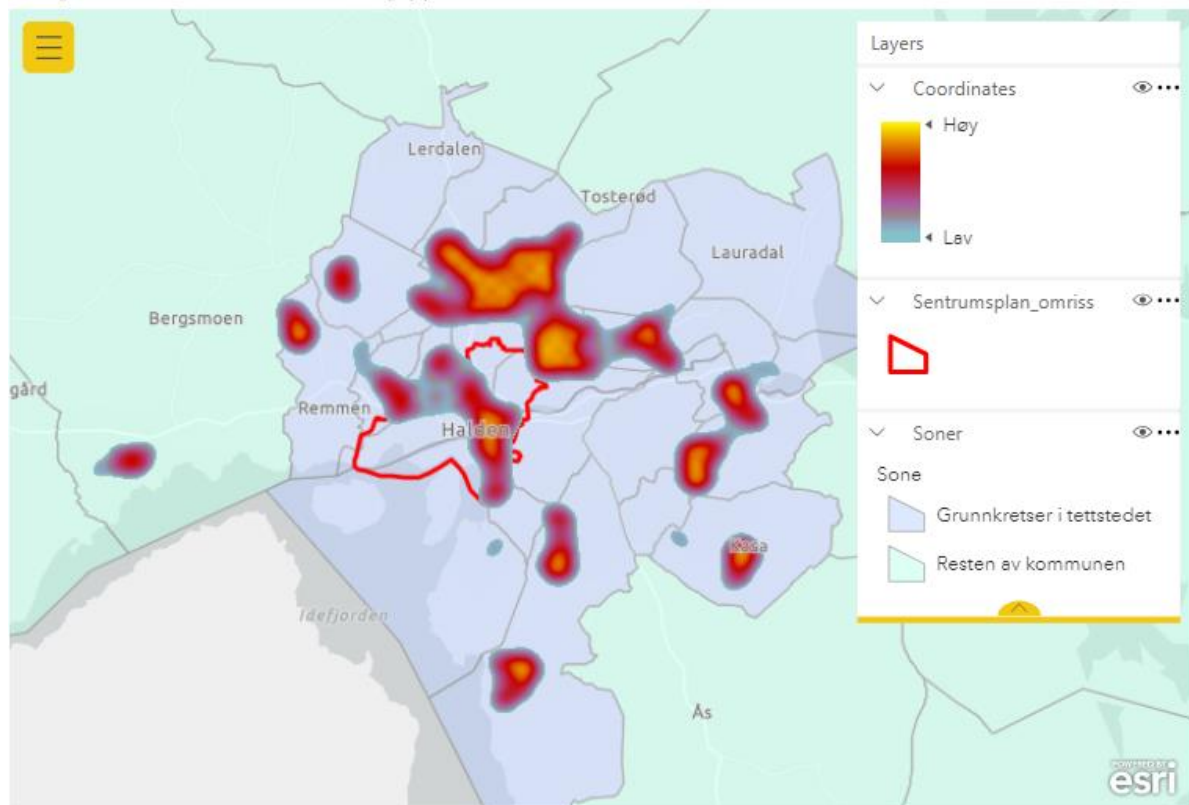


Figur 25: Boligmassen i 2017 etter boligtype. Kilde: SSB boligstatistikk på rutenett 250.

Boliger i boligblokk utgjorde halvparten av brutto boligvekst i planområdet fra 2017 til 2023, men det er også registrert vekst i rekkehus, kjedehus etc. og tomannsboliger. I perioden ble det litt færre eneboliger. Boligveksten i planområdet har dermed bidratt til at det har blitt mer av den boligtypen det allerede er mest av, og mindre av eneboliger, som det, sett bort fra «andre boligtyper», var minst av.

For å få en bedre forståelse av disse tallene for sentrum, er det nyttig å se utviklingen i sentrum i sammenheng med resten av kommunen. I hele kommune økte antallet boliger med 750 boligenheter fra 2017 til 2023. Det meste av boligveksten skjedde i Halden tettsted utenfor planområdet. Også de øvrige delene av kommunen fikk en høyere andel nye boliger enn sentrumsplanområdet. Bare 14 % av de nye boligene kom til i sentrumsplanområdet. Selv om tendensen er svak, har sentrumsplanområdet i perioden fra 2017 derfor redusert sin vekt som boligområde. Sentrumsplanens andel av boliger i 2023 er med det lavere sentrumsplanens andel av boliger i 2017.

Boligvekst 2017-2023 (alle boligtyper)

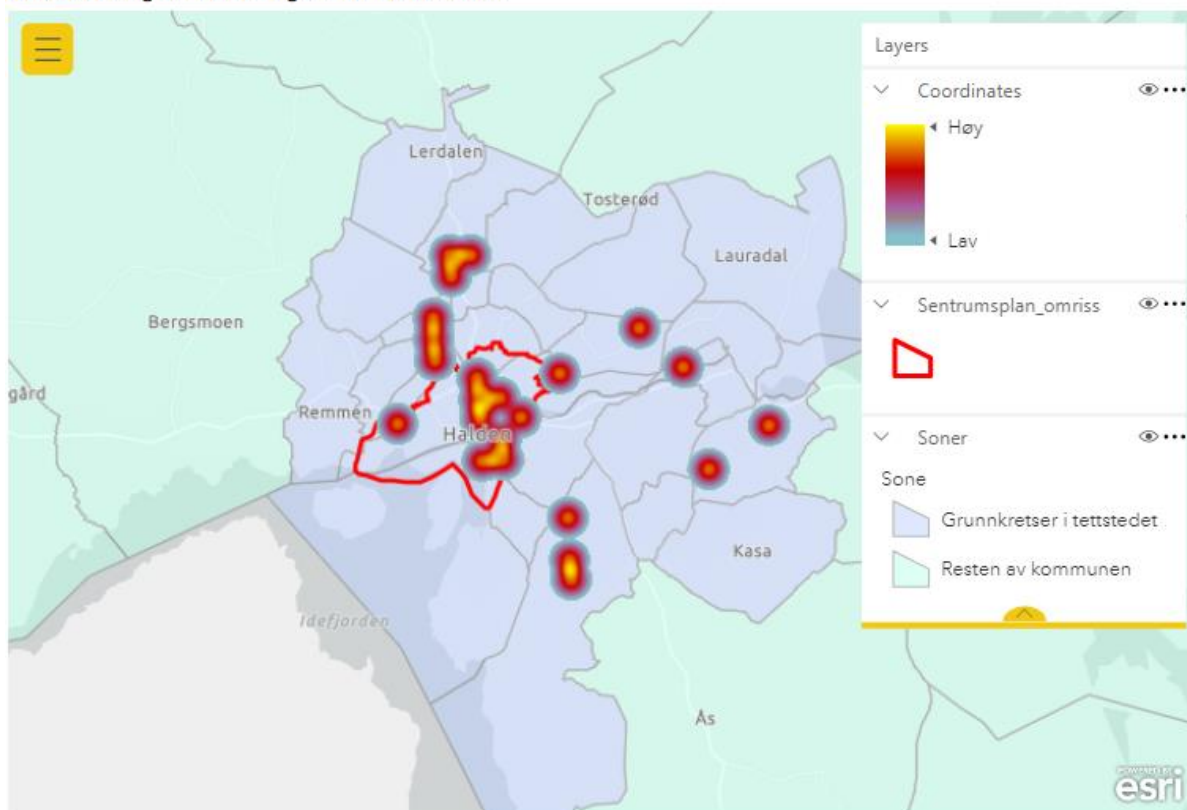


Endring i boligmassen 2017-2023

Sone (grupper)	Antall boliger 2017	Andel 2017	Antall boliger 2023	Andel 2023	Endring fra 1.1.2017	Andel av endring fra 1.1.2017
1. Sentrumsplanen	3310	23%	3409	22%	99	13%
2. Resten av Halden tettsted	9031	62%	9550	62%	519	69%
3. Øvrige deler av kommunen	2298	16%	2430	16%	132	18%
Totalt	14639	100%	15389	100%	750	100%

Figur 26 Endring i boligmassen fra 2017-2023. SSB boligstatistikk på rutenett 250.

Vekst i leiligheter i boligblokk 2017-2023



Endring i boligmassen for leiligheter i boligblokk 2017-2023

Sone (grupper)	Antall boliger 2017	Andel 2017	Antall boliger 2023	Andel 2023	Endring fra 1.1.2017	Andel av endring fra 1.1.2017
1. Sentrumsplanen	1374	62%	1428	61%	54	45%
2. Resten av Halden tettsted	841	38%	906	39%	65	55%
3. Øvrige deler av kommunen	6	0%	6	0%	0	0%
Totalt	2221	100%	2340	100%	119	100%

Figur 27: Endring i boligmassen for leiligheter i boligblokk 2017-2023 etter sone. SSB boligstatistikk på rutenett 250.

Figur 27 over viser at også for leiligheter i blokk, så blir sentrumsplan-området andel av boliger noe mindre i 2023 enn i 2017, mens resten av Halden tettsted øker sin andel. Her er det imidlertid små endringer og i hovedsak status quo. Status quo indikerer imidlertid tydelig at ambisjonen om at sentrumsplanen skal ta sin vekst, ikke har slått til.

6.2.3 Helhetlig analyse – hvorfor har det blitt som det har blitt?

Vi har sett at planen så langt har hatt lite måloppnåelse på effektmålene om økt tilflytting til kommunen generelt og på jevnere sosioøkonomisk og demografisk struktur i sentrum selv.

Vi har samtidig påpekt at byggingen av ny sentrumsskole kan få betydning, men det er for tidlig å se resultater av. Samtidig har kommunen evnet å oppgradere blågrønn struktur og andre tiltak som kan øke attraktiviteten generelt og for barnefamilier spesielt. Dette er tiltak som på sikt *kan* ha betydning for boligbyggemarkedet også. Det er derfor for tidlig å sette en endelig strek under svaret på måloppnåelse her. Byutvikling er en treg materie og effektmål av en plan som sentrumsplanen vil kunne ta noen år å realisere. Samtidig er det flere forhold som gjør at det er grunn til å sette spørsmålstegn ved hvorvidt planen også på sikt bidrar til måloppnåelse.

6.2.3.1 Hvorfor er det ikke bygget flere boliger?

Økt boligbygging er et av de mest vesentlige utfallene som skulle lede til resultater som bidrar til å nå de overordnede effektmålene. Med utgangspunkt i det vi nå vet om boligutbyggingen, og erfaringene som er presentert om sentrumsplanen som verktøy i kapittel 5, er det mulig å peke på noen forklaringer på hvorfor det ikke er økt boligutbygging, og sentrumsplanens rolle i dette.

Vi mener manglende boligbygging både kan forklares med forhold utenfor sentrumsplanen og forhold ved sentrumsplanen i seg selv. Det er vår vurdering at de kontekstuelle forholdene har størst betydning, men at forhold ved sentrumsplanen forsterker disse barrierene som ligger utenfor sentrumsplanen selv.

Først kan vi ta høyde for at perioden fra 2017 til i dag har vært en periode med pandemi, verdikjedekrise og utfordringer i boligbyggermarkedet generelt. Dette har imidlertid liten selvstendig forklaring på situasjonen i sentrumsplan-området. Vår sammenligning av sentrumsområdet med øvrige deler av kommunen indikerer at manglende realisering av mål om at sentrum skal ta større andel av veksten og ha økt boligbygging ikke ligger på disse forholdene. Dette er jo forhold som er like for områdene utenfor sentrum, hvor særlig Halden tettsted utenom sentrum tar størst andel av den nokså beskjedne veksten Halden kommune har. Det er videre interessant at selv om boligene ikke kommer i sentrum, kommer de i altså i sentrums *randsonen* – det bygges i hovedsak *rundt* sentrum, ikke i satellitter ellers i kommunen. Selv om det er en svakhet at det er bygget lite boliger i sentrum, er det for resultat- og effektmål i sentrumsplanen trolig positivt at det bygges i sentrums randsonen, fremfor spredt over ulike deler av kommunen. Det kan være en indikasjon på sentrums attraktivitet at boligene bygges nær sentrum, og det at det bygges nært sentrum vil i alle fall kunne ha positiv effekt på mer byliv mv.

Det ligger en forventning i sentrumsplanen om at den skal bidra til økt befolkningsvekst for kommunen, bl.a. gjennom å tilrettelegge for økt utbygging. Den relativt beskjedne befolkningsutviklingen er i seg selv en barriere for økt boligbygging, i alle fall dersom man ikke forventer at økt boligbygging i sentrum skal drives av intern flytting i kommunen fra øvrige steder inn til sentrum. Akkurat dette treffer imidlertid en annen kontekstuell barriere, som er beskrevet i kapittel 5.4: At Halden har et boligmarked med lavere boligpriser og omsetning enn resten av Østfold, som kommer av at husholdningene i Halden har lavere kjøpekraft enn i fylket ellers¹⁴. Lite tilflytting utenfra, kombinert med relativt svak kjøpekraft i eksisterende husholdninger gjør det mer krevende å få til regningssvarende utbygging i sentrum. Det blir for lav etterspørsel etter boliger som er priset etter den kvadratmeterpris utbygger må ha for å få til regningssvarende utbygging.

¹⁴ Borgersen, T., og B. K. Kivedal, (2019). *Boligmarkedsutviklingen i Østfold*, rapport for Østfold fylkeskommune

Det meste av boligveksten som har vært i Halden kommune i perioden har vært eneboliger. At det ligger bedre til rette for bygging av eneboliger i tettstedet utenfor planområdet, og øvrige deler av kommunen, kan også ha betydning for utviklingen. Samtidig ser vi at det også bygges flere boliger i boligblokk i tettstedet utenfor enn innenfor sentrumsplanområdet.

Forholdet mellom boligsalgsspris og byggekostnad synes å være den mest grunnleggende utfordring. Dette innebærer at marginene blir mindre for utbyggere, og at forhold som driver kostnader kan begrense utbyggingstakten. Her kan det også pekes på at sentrum samtidig har krevende grunnforhold, som også bidrar til en fordyring av potensielle prosjekter i sentrum. Samtidig vet vi at det er økt kompleksitet generelt, og med det ofte økt kostnad, knyttet til å bygge ut gjennom fortetting og transformasjon i sentrumsområder enn øvrige områder. Særlig steder som Halden sentrum med betydelige verneverdier.

Dette er kontekstuelle forhold som også var til stede før sentrumsplanen ble utarbeidet. Samtidig var noe av intensjonen med sentrumsplanen å etablere grep som skulle kunne utløse utbygging: økning i utnyttelse, nye utviklingsområder, og forenkling gjennom muligheten til å gå rett fra sentrumsplan til byggesak. Det er derfor også vesentlig å se nærmere på om det er forhold ved sentrumsplanen som også kan ha betydning for at det har blitt som det har blitt.

Private utbyggere har i intervjuer med oss fremhevet at volum er nødvendig for å kunne bygge regningssvarende i sentrum. Selv om sentrumsplanen har økt utnyttelse, har vi sett at mange utbyggere erfarer å støte på begrensninger som følge av vernehensyn. Kapittel 5.3 viser også at det er utfordringer i å få bestemmelser om utnyttelse, parkering og uteoppholdsareal til å «gå opp» i praksis, og at ambisjonen om å forenkle plan- og byggesaksbehandling ikke har vært veldig vellykket, snarere tvert imot opplever man at det er uklare tolkninger av bestemmelser, behov for dispensasjoner og prosesser som tar lang tid.

Det er en felles forståelse mellom deler av kommunen og utbyggere om at rett på byggesak i liten grad har fungert, at det er krevende å tolke bestemmelser og opplevelse av motstrid mellom ulike bestemmelser. Dette skaper mer risiko i prosesser og kan dermed påvirke boligutbygging i sentrum i negativ retning.

Vår vurdering er imidlertid at det er de helt grunnleggende kontekstuelle barrierene som er beskrevet over som er kjernen i utfordringen. De regulatoriske svakhetene i sentrumsplanen, manglende evne til å forenkle plan- og byggesaksprosesser, uavklarte målkonflikter og uenighet om tolkning av bestemmelser, *forsterker* utfordringen, der intensjonen heller var det motsatte. Dersom planen hadde fungert etter intensjonen for eksempel med forenklingsbestemmelsene, kunne man ha *dempet* den kontekstuelle utfordringen.

Det ligger et potensielt dilemma her i at en del av bestemmelsene som potensielt begrenser det utbygger-siden oppfatter som vesentlig for å få økonomien til å gå opp, er knyttet til kvaliteter som er viktige for andre mål i planen. Det gjelder for eksempel mål om mer variert demografi – gode uteoppholdskvaliteter er for eksempel viktig dersom man skal få barnefamilier til sentrum. For å ivareta sentrums kulturminner er det viktig at utforming av ny bebyggelse tar hensyn til verneverdig bebyggelse. Det er således målkonflikter her, som det er et spørsmål om kunne vært håndtert annerledes i planen.

6.2.3.2 Variasjon i boligtyper

Mangel på boligbygging har selvsagt implikasjoner på variasjon i boligtyper. Dersom det ikke bygges boliger, vil det ikke være noe variasjon å tale om. Vi vil samtidig fremheve at den årsakssammenheng som er forutsatt i arbeidet med sentrumsplan mellom bestemmelser om arealutnyttelse og utbyggingsområder og økt variasjon i boligtyper og bestemmelser om arealutnyttelse og utbyggingsområde er noe svak. Vi så i kapittel 5 at sentrumsplanen ikke bestemmelser som sikrer variasjon i størrelser eller -type. Det er derfor vår antagelse at selv dersom man hadde klart å øke boligbyggingen, ville det trolig likevel i liten grad ha resultert i den ønskede variasjonen av boligtyper. Manglende bestemmelser om dette vil raskt lede til mindre oppmerksomhet om boligvariasjon i plansaksbehandling, og det begrenser handlingsrommet til å kreve det i byggesaksbehandlingen.

Selv om dette isolert sett betyr mindre variasjon i boligtyper, er det ikke nødvendigvis en feil utvikling med tanke på sentrumsplanens mål. Planen la opp til og ønsket et mer kompakt utbygget sentrum med fortetting, noe som ofte indikerer bolig i blokk, som er det det har blitt mer av. Selv om utviklingen i boligtyper er i tråd med planen, er den samtidig i motsatt retning av det barnefamilier ofte etterspør, nemlig småhusbebyggelse, noe også informanter fra markedspektivet forteller oss. Boligvariasjon kan imidlertid oppstå gjennom *størrelse* på boliger, og utforming tilpasset barnefamilier. Planen har imidlertid ingen føringer som sikrer dette heller.

6.2.3.3 Private aktørers vurdering av utbyggingsmuligheter og målgrupper for bolig i sentrum

Selv om situasjonen i sentrum kontekstuellt er krevende, ser vi at utbyggere og andre markedsaktører har ulike syn på mulighetene. Flere informanter har pekt på geografiske områder man kunne tenkt seg mer oppmerksomhet rundt i en sentrumsplan, eller som de mener det ligger stort potensiale i å se nærmere på, nettopp for å fremme boligbygging. Felles for disse er at de innehar en stor mengde «objektivt attraktive» kvaliteter som man mener gir et godt utgangspunkt for å kunne hente inn de store byggekostnadene i kvadratmeterprisen. Dette er kvaliteter som utsikt, at tomten vender mot sør, nærhet til vannflater og nærhet til transportårer.

En utbygger mener det ikke er grunnlag for å selge store prosjekter innenfor planområdet, men at det derimot er et potensial for utvikling av mindre prosjekter med «unike» kvaliteter rettet mot et høyere prissegment.

De krevende grunnforholdene og markedssituasjon gjør at enkelte fremhever som den mest sannsynlige løsningen at man optimaliserer byggeprosjekter for behovene til eldre kjøpere med større kapital. Det anses i tillegg som lite sannsynlig blant de spurte at barnefamilier uavhengig av prisnivå vil ha en preferanse for å bo i sentrum, begrunnet med at det er i boligområdene utenfor sentrum at man finner en større grad av tilbud rettet mot denne gruppen.

Flere peker på at de prosjektene og objektene som har høy kvalitet finner kjøpere i det høyere prissegmentet. Det kommer blant annet frem i intervju med eiendomsめglere at man ser kjøpere som kommer til Halden motivert av en spesifikk bolig, som passer deres forventninger. De ser også at markedet i Halden har et vekstpotensial på bakgrunn av økningen av hjemmekontor etter pandemien. Dette blant annet fordi flere av utflytterne har større mulighet til å komme tilbake.

"Mobiliteten er litt annerledes nå. Pandemien har forsterket bruken av hjemmekontor. Mange unge familier som er herfra kan være her, og være to dager

på Oslo-kontoret. De skal gjerne ha en enebolig på Stenrød eller Grimsrød. Og de som selger den boligen skal ideelt sett flytte til byen.”

Det trekkes også frem at det største hinderet for etablering av barnefamilier er tilgjengelige boliger for deres behov, det vil si boliger med de kvalitetene de ønsker seg i den aktuelle livsfasen. Nærhet til tilbud er som nevnt en del av dette, boligstørrelse og kvaliteter ved boligen er også et element, men i tillegg peker flere på nærheten til andre barn, og eget nettverk, som en faktor. Det er stor variasjon blant de spurte når det gjelder spørsmålet om hvorvidt det vil være realistisk å øke andelen barnefamilier i sentrum. Det er samtidig stor enighet om at et sentralt kriterium for at det skal bli noe av er at det gjennomføres en helhetlig plan for grøntområder og oppholdsarealer i sentrum, som fyller behovene til de unge.

Dette bildet kan suppleres av to eksempler på nyboligprosjekter. Det ene var et prosjekt som ble trukket fra markedet grunnet utilfredsstillende salg, der begrunnelsen hos de potensielle kjøperne handlet om kvalitative vurderinger som byggets plassering, og de tilgjengelige planløsningene, i tillegg til prisnivå. På den andre siden har man prosjektet Batterifabrikken som ble sluttet solgt på kort tid, til et prisnivå over hva man trodde ville være mulig, der man baserte seg på høy standard i ombygging av tidligere industribygg – det vil si et bygg med historiske og visuelt sterke kvaliteter. Her var det kjøpere fra internt i kommunen, men også kjøpere som var nye i Haldens boligmarked.

6.2.3.4 Mangel på strategiske tilnærminger til boligbygging

Gjennomgangen av de ulike markedsaktørenes vurdering synliggjør at deres vurdering er knyttet til at det er helt spesifikke kvaliteter som må utvikles, rettet mot særlige målgrupper, for å få bygget boliger i sentrumsplanområdet i dag. Vi ser at ambisjonen om barnefamilier utfordres, med et fokus heller på kjøpesterke eldre grupper.

I lys av dette og de øvrige punktene over, vil vi igjen trekke frem at sentrumsplanen i liten grad har *strategiske tiltak* med hensikt om å øke boligutbyggingen i sentrum. Planen har for dette temaet kun *regulative tiltak*. Strategiske tiltak kan være både knyttet til økonomiske investeringer, samhandling og samarbeid, strategisk utvikling av kommunale tomter mv. Med Haldens boligbyggemarked som utgangspunkt, og en krevende og kompleks situasjon i sentrum, hvor det også pekes på utfordringer med å få frem boliger for de målgruppene kommunen ønsker, kan dette fremstå som en svakhet ved planen. Enkelt sagt kan kommunen, slik situasjonen er, neppe forvente å *regulere* seg frem til nok og riktige boliger, men må jobbe for dette på en bredere front.

6.3 Bærekraftig areal- og energibruk

Bærekraftig areal- og energibruk, med særlig fokus på mindre personbiltransport, har vært et overordnet effektmål i planarbeidet. Det er vår erfaring fra arbeidet at fokuset hos ulike aktører er mye tydeligere på bolig- og befolkningsutvikling. Samtidig henger disse sammen. Dersom flere bosetter seg i sentrum, er det i tråd med samordnet areal- og transportpolitikk, som gir mindre personbiltransport. Som endringsteorien i kapittel 3 viser, er dette også en sammenheng som ligger til grunn i sentrumsplanen. Vi har imidlertid allerede sett at planen ikke per i dag har nådd mål på bolig- og befolkningsutvikling i sentrum.

En indikator på mer bærekraftig areal- og energibruk kan ligge i arealforbruket i kommunen som sådan. Dersom denne øker, kan det være en indikasjon på at fortetting i sentrumsområdet ikke klarer å avverge byspredning i øvrige områder. Halden kommune hadde fra 2017 til 2023 en

økning i areal bruk til bebyggelse og anlegg på 6500 dekar (2,1 %). Av dette er 5 000 dekar vekst i uklassifisert bebyggelse og anlegg.

arealklasse (grupper)	Arealbruk (km2) 2017	Arealbruk 2023 (km2)	Endring 2017-2023 (km2)	% endring 2017-2023
01-14 Utbygningsareal	30,77	31,42	0,65	2,1 %
01 Boligbebyggelse	9,59	9,65	0,06	0,6 %
02 Fritidsbebyggelse	1,86	1,88	0,02	1,1 %
03 Bebygd område for landbruk og fiske	2,58	2,56	-0,02	-0,8 %
04 Næring, offentlig og privat tjenesteyting	2,90	2,87	-0,03	-1,0 %
05 Undervisning og barnehage	0,30	0,30	0,00	0,0 %
06 Helse- og sosialinstitusjoner	0,24	0,21	-0,03	-12,5 %
07 Kultur og religiøse aktiviteter	0,25	0,21	-0,04	-16,0 %
08-09 Transport, telekommunikasjon og teknisk infrastruktur	11,23	11,33	0,10	0,9 %
10-11 Beredskapstjenester og Forsvaret	0,03	0,09	0,06	200,0 %
12-13 Grønne områder, idretts- og sportsområder	0,77	0,80	0,03	3,9 %
14 Uklassifisert bebyggelse og anlegg	1,02	1,52	0,50	49,0 %
15-24 Jordbruk, skog, ferskvann mm	611,44	611,05	-0,39	-0,1 %
15-16 Jordbruksareal	61,86	61,77	-0,09	-0,1 %
17 Skog	473,05	466,06	-6,99	-1,5 %
18 Åpen fastmark	3,24	2,96	-0,28	-8,6 %
19 Åpen myr	21,22	30,63	9,41	44,3 %
20 Bart fjell, grus- og blokkmark	2,98	1,29	-1,69	-56,7 %
21 Varig snø, is og bre	0,00	0,00	0,00	0,0 %
22 Ferskvann	49,09	48,34	-0,75	-1,5 %
24 Uklassifisert ubebygd område	0,00	0,00	0,00	0,0 %
Totalt	642,21	642,47	0,26	0,0 %

Figur 28 Utvikling i arealbruk for Halden kommunen 2017-2023. Kilde: SSB tabell 09594

Når vi ser på endring i tettstedsareal i perioden 2017 til 2022, ser vi at arealet av de tre registrerte tettstedsssonene i Halden kommune økte med 190 dekar. Om lag halvparten av denne veksten kom i tilknytning til tettstedet Halden. (I tillegg kom det lille tettstedet Solbakken-Sofienberg med 210 dekar over terskelen for å bli registrert som tettstedssone av Statistisk sentralbyrå). I perioden siden sentrumsplanen ble vedtatt har arealbeslaget fortsatt å øke i absolutte verdier.

En indikator for å vurdere om arealutviklingen beveger seg i positiv retning er å sammenligne veksten i tettstedsareal med veksten i befolkning. Statistisk sentralbyrå har beregnet tre tettstedssoner i Halden kommune i 2017. Folkemengden i disse tre tettstedene økte med til sammen 2,3 %, mens veksten i tettstedsareal kun økte med 1,2 %. Halden tettsted, som i utgangspunktet hadde høyest tetthet, hadde også den høyeste prosentvise veksten i bosatte og lavest prosentvis vekst i tettstedsareal.

tettsted	Bosatte endring 2017-2022	Bosattevekst %	Vekst i tettstedsareal (daa) 2017-2022	Vekst i tettstedsareal %	Bosatte per tettstedsareal (daa) 2017	Bosatte per tettstedsareal (daa) 2022
0001 Halden	616	2,4 %	100	0,7 %		
0002 Sponvika	12	2,3 %	10	2,5 %	1,78	1,81
0003 Isebakke	-8	-0,9 %	80	5,4 %	1,32	1,31
Totalt	620	2,3 %	190	1,2 %	0,59	0,56

Figur 29 Endringer i bosatte og tettstedsareal fra 2017 til 2022. Kilde: SSB tabell 04859. Fra 2022 kom også tettstedet Solbakken-Sofienberg over terskelen for å bli registrert som tettsted.

Sentrumsplanen har så langt ikke greidd å vri all utbygging i tettstedet Halden fra arealbeslag til fortetting. Imidlertid er det grunn til å tro at mye av utbyggingen allerede har vært avklart i plan før sentrumsplanen ble vedtatt. Endringene i arealbeslag og tettstedsutvikling i og utenfor sentrumsplanens område er på sett og vis også en svak indikator på sentrumsplanens måloppnåelse, men mer en indikator på hvorvidt kommunens arealpolitikk som sådan bygger opp under sentrumsplanens mål. Det gjelder for eksempel hvor restriktiv eller liberal

kommuneplanens arealdel er på å avsette utbyggingsformål utenfor sentrumsområde. Dersom arealdelen avsetter areal utover forventet vekst, så skaper man en konkurransesituasjon som kan undergrave sentrumsplanens mål. Vår vurdering er at nylig vedtatt kommuneplanens arealdel i vesentlig bedre grad bygger opp under kompakt byutvikling og sentrum enn planen som var gjeldende frem til 2023.

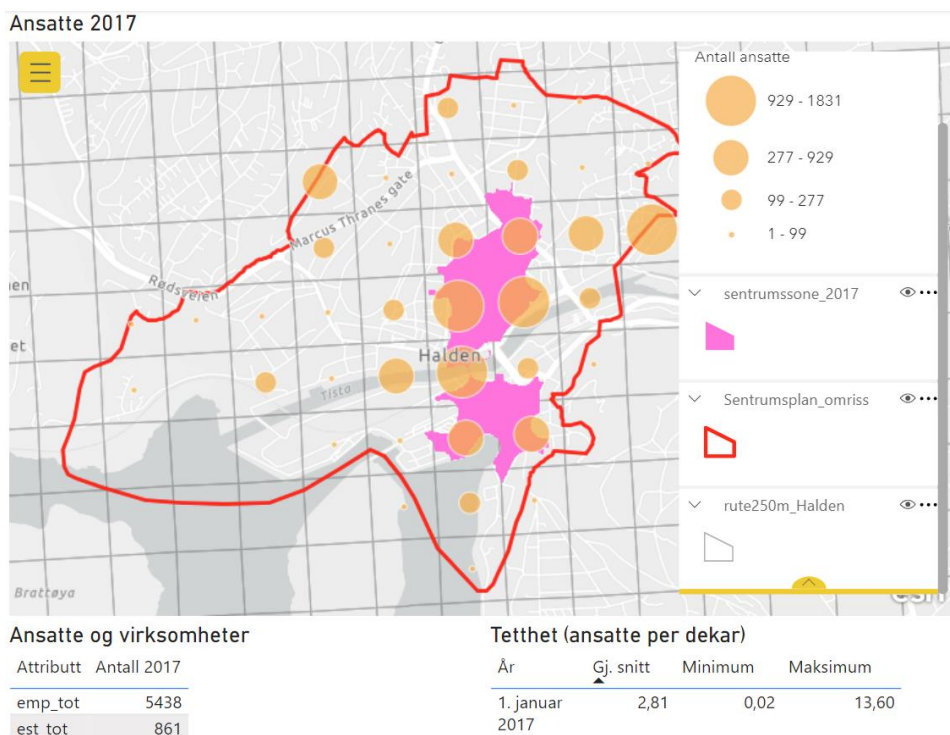
I sentrumsplanen er også økt andel gående og syklende et resultatmål på vei mot effektmålet om bærekraftig areal- og energibruk. Økende andel gående og syklende skulle igjen være et resultat av en rekke fysiske og trafikale tiltak knyttet til utbedring av sykkelveier og gate/-veikrysninger. Ut fra hva vi har fått innsikt i, er det gjennomført noen tiltak knyttet til dette, som kan ha bedret situasjonen. Vi har imidlertid ikke data på endringer i mobilitetsvaner. Den overordnede arealstrukturen er imidlertid det vesentligste elementet i denne sammenheng, og økningen i arealforbruket, sammen med resultatene på befolknings- og boligutviklingen, tilsier at sentrumsplanen i seg selv ikke har hatt stor betydning så langt på å nå dette effektmålet.

6.4 Sikret og videreutviklet næringsliv

Effektmålet «sikret og videreutviklet næringsliv» er i sentrumsplanen satt i sammenheng med mange av de samme tiltakene som skulle bidra til økt boligutbygging. Dvs. økt arealutnyttelse og nye utbyggingsområder, samt fleksibilitet i sentrumsformål. I tillegg kommer bestemmelser om næring i nederste etasjer, og handels- og serviceaksen Bikkjetorget-Torget-Bybrua-Høvleriet. Dette skulle lede til egnede og attraktive arealer og lokaler til næringsutvikling, økt næringsaktivitet og styrket bysentrum som arena for bl.a. handel og næring.

For å vurdere måloppnåelse her, har vi tatt utgangspunkt i indikatorer knyttet til antall ansatte i sentrumsplanområdet, virksomheter, omsetning i detaljvare, samt utviklingen i næringsbygg i planområdet. Dette er så vurdert opp mot kommunen for øvrig.

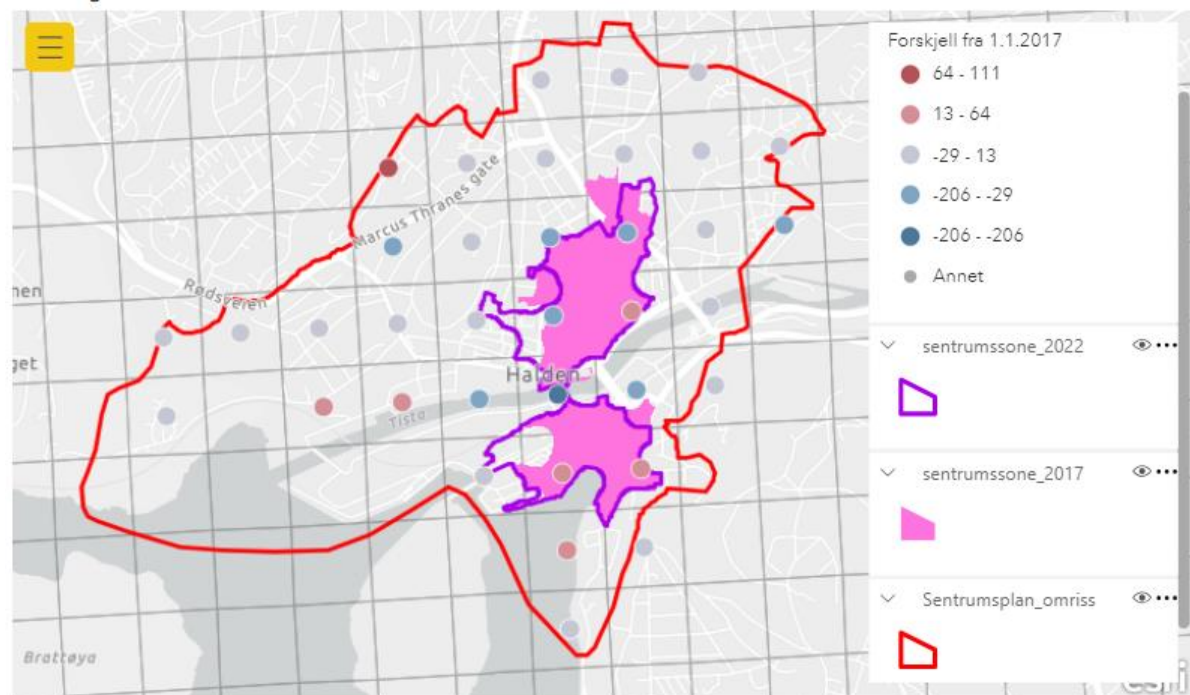
I begynnelsen av 2017 var det i underkant av 5500 ansatte fordelt på knapt 900 virksomheter i rutene som utgjør sentrumsplanområdet. Tyngdepunktet lå sentralt i planområdet med et maksimum på 13,6 ansatte per dekar. Tettheten av ansatte er høyest i de områdene som Statistisk sentralbyrå beregnet som sentrumsområde i 2017, og som er vist i figuren under.



Figur 30: Ansatte og virksomheter innenfor sentrumsplanområdet 2017. Kilde: SSB virksomhetsstatistikk på rutenett 250. Den rosa flaten er Statistisk sentralbyrås beregnede sentrumssone for 2017.

Fra 2017 til 2022 ble antallet ansatte innenfor sentrumsplanområdet redusert med 4 %. Aktiviteten i sentrumssonen ser likevel ut til å ha holdt seg på samme nivå. Antallet ansatte i sentrumssonen har steget svakt. Andelen av detaljvareomsetningen som fant sted innenfor sentrumssonen i 2021 var likevel kun 12 % av samlet omsetning i kommunen. Tall for 2020 er ikke oppgitt.

Endring i ansatte 2017- 2022



Ansatte og virksomheter

Attributt	Antall 2017	Antall 2022	Forskjell fra 1.1.2017	Forskjell i prosent fra 1.1.2017	Tetthet (per daa)	Tetthet min (per daa)	Tetthet maks (per daa)
emp_tot	5438	5246	-192	-4 %	2,80	0,03	13,09
est_tot	861	879	18	2 %	0,39	0,03	1,89

Figur 31: Endring i ansatte og virksomheter innenfor sentrumsplanområdet fra 2017 til 2022. Kilde: SSB virksomhetsstatistikk på rutenett 250. Den rosa flaten er Statistisk sentralbyrås beregnede sentrumssone for 2017, mens den lilla linjen markerer sentrumssonen for 2022.

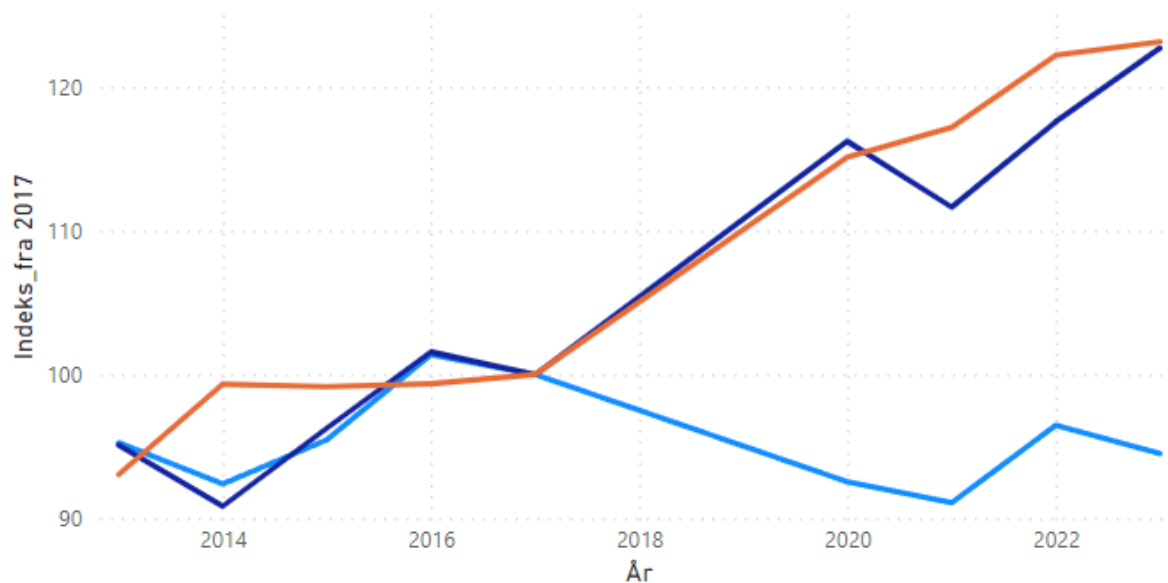
	Sentrumssoner		Areal av sentrumsoner		Busette		Tilsette		Bedrifter		Tetthet (ansatte per daa)	
	2017	2022	2017	2022	2017	2022	2017	2022	2017	2022	2017	2022
K-3001 Ha	1	1	0,25	0,27	976	1009	2715	2728	534	509	10,86	10,10

Figur 32: Endringer i ansatte, bosatte og bedrifter i SSBs sentrumssoner 2017-2022. Tetthet av ansatte 2017 og 2022. Kilde: SSB tabell 09281.

I samme perioden har derimot Halden kommune som helhet en vekst på over 1 200 ansatte. Figur 33 viser at veksten er fordelt mellom sonene resten av Halden tettsted og øvrige deler av kommunen. Sentrumsplanområdet reduserer sin andel av de ansatte med fem prosentpoeng.

Indeks for ansatte (basisår 2017)

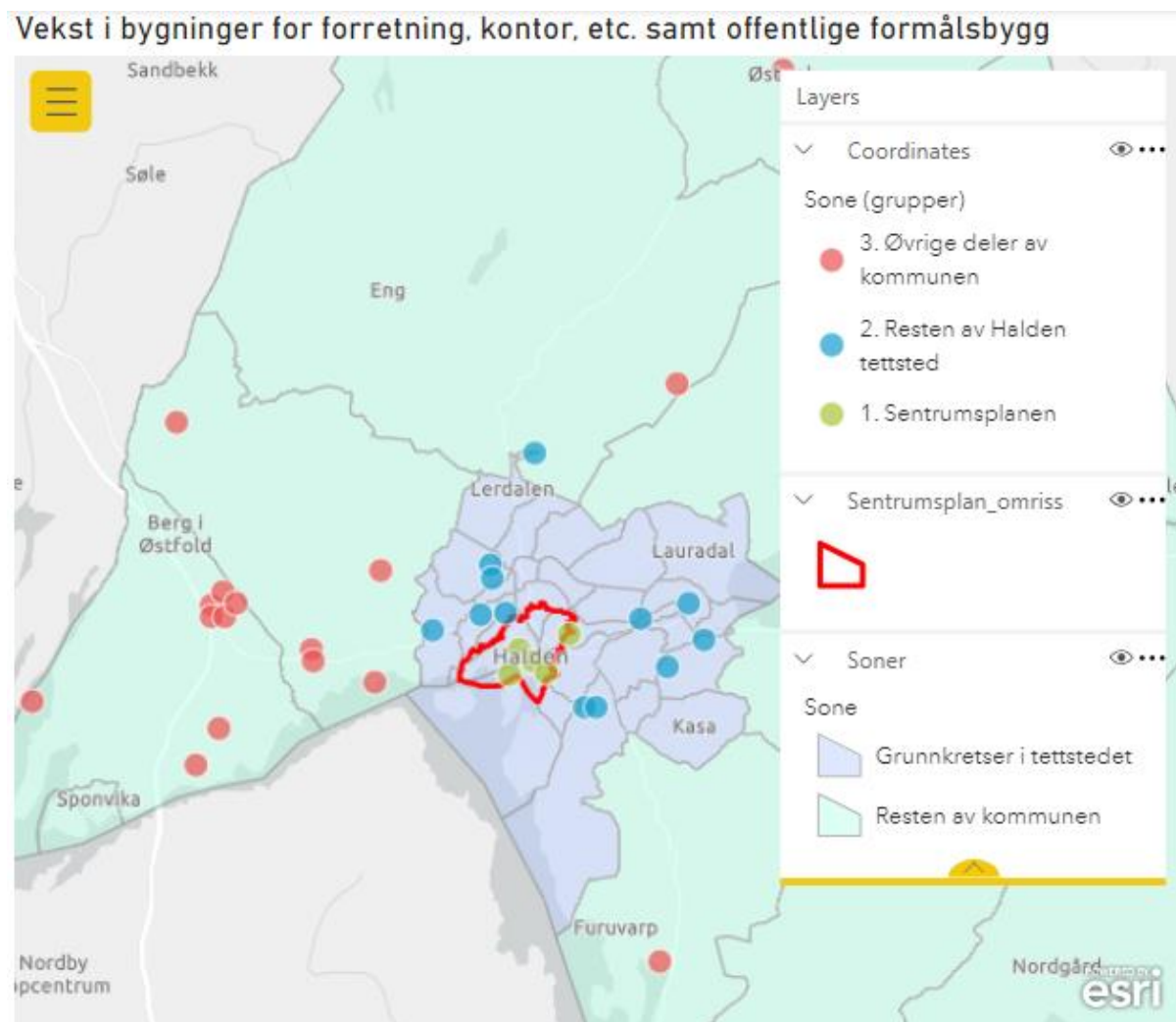
Sone (grupper) ● 1. Sentrumsplanen ● 2. Resten av Halden tettsted ● 3. Øvrige deler av kommunen



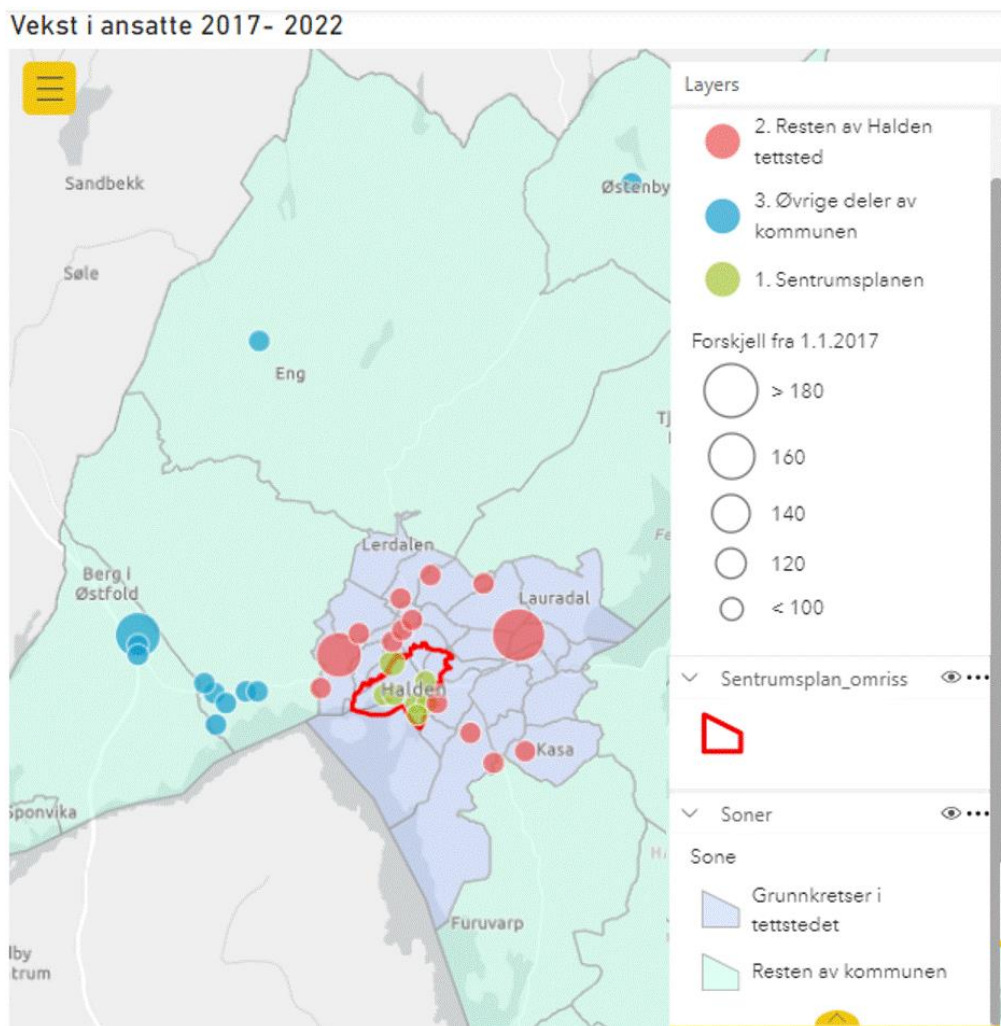
Sone (grupper)	Antall 2017	Andel 2017	Antall 2022	Andel 2022	Endring fra 1.1.2017	Andel av endring
1. Sentrumsplanen	5438	43%	5246	38%	-192	-16%
2. Resten av Halden tettsted	4128	33%	4854	35%	726	59%
3. Øvrige deler av kommunen	3101	24%	3790	27%	689	56%
Totalt	12667	100%	13890	100%	1223	100%

Figur 33: Utvikling i antall ansatte for soner. Basisår 2017. Kilde: SSB virksomhetsstatistikk på rutenett 250.

Det er flere mulige forklaringer på hvorfor sentrumsplanområdet taper andeler. Den første forklaringen er at virksomheter innenfor sentrumsplanområdet opphører eller flytter til nye lokaliseringer. Figur 34 viser at det har vært betydelig etablering av forretninger, kontorer eller offentlige formålsbygg utenfor sentrumsplanområdet. Rutene der det har vært stor vekst i antallet ansatte fra 2017 til 2023 viser et lignende mønster, og det er få av disse innenfor sentrumsplanområdet (vist med grønne prikker).

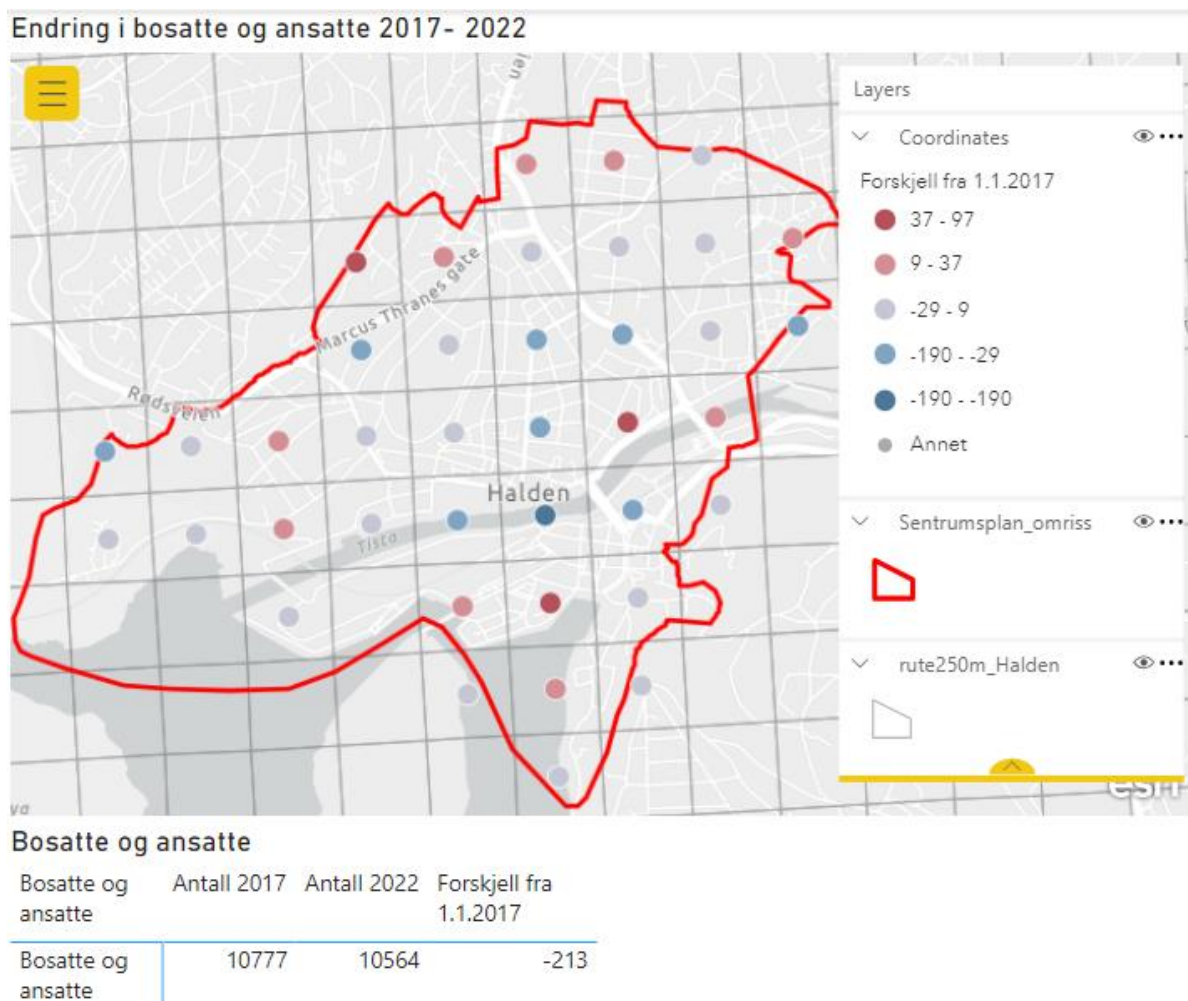


Figur 34: Vekst i bygninger for forretning, kontor, hotell, restaurant samt offentlige formålsbygg 2017-2023.
 Kilde: SSB bygningsstatistikk på rutenett 250.



Figur 35: Vekst i antallet ansatte. Ruter med vekst på minst 20 ansatte fra 2017 til 2023. Kilde: SSB virksomhetsstatistikk på rutenett 250.

Den andre forklaringen er at når befolkningen øker utenfor sentrumsplanområdet vil også behovet for publikumsrettede virksomheter som f.eks. dagligvare eller barnehager øke i de samme områdene. Tilsvarende vil også opphør eller flytting av virksomheter fra sentrumsplanområdet bety færre ansatte i området og dermed ytterligere svekke grunnlaget for publikumsrettede virksomheter. Figur 36 viser at summen av bosatte og ansatte har gått ned siden 2017, men at endringene for hver rute ikke gir noe entydig bilde.



Figur 36: Endringer i sum av bosatte og ansatte fra 2017 til 2022. Røde ruter har vekst, blå ruter har reduksjon.
Kilde: SSB befolkningsstatistikk og virksomhetsstatistikk på rutenett 250.

Dersom vi tar våre indikatorer som grunnlag for å vurdere måloppnåelse, ser vi at utviklingen innenfor sentrumsplanområdet ikke går rett vei. Samtidig sier det ikke nødvendigvis noe om næringslivet i kommunen som sådan. Forventet sammenheng mellom tiltak og effektmål i sentrumsplanen var imidlertid at arealer og lokaler til næringsliv, sammen med flere bosatte, ville bidra til å styrke næringslivet. Her ser vi at trenden går i motsatt retning. Vår kvalitative empiri er bredest på det som gjelder boligformål, men vi ser samtidig en tendens til at utfordringene som treffer boligformål også treffer næring. Dvs. at det ikke erfarer som regningssvarende å utvikle. Det pekes på at bedrifter etterspør næringslokaler i sentrum, men at det ikke finnes. For næring fremheves parkering som viktig, og at kommunen fokuserer på bygulvet.

Som ved boligutvikling vil vi også fremheve at sentrumsplanen alene ikke kan understøtte sentrums utvikling. Grepene som gjøres på arealtilrettelegging i kommuneplanens arealdel og øvrige arealplaner for resten av kommunen, kan bidra til å kanalisere næringsutbygging andre steder, som vi har vist over. Det er derfor viktig at det er samsvar mellom ambisjonene i sentrumsplanen og i kommuneplanens arealdel. Vi ser det er en dreining i den nylig vedtatte kommuneplanens arealdel i retning en mer kompakt byutvikling og sentrumsorientering. Det vil kunne spille positivt inn. Kontekstuelle forhold som pandemi, krevende økonomisk situasjon for ulike virksomheter mv. kunne være forklaringer på utviklingen i sentrum, men dette er forhold

som også treffer de andre områdene i kommunen, og er dermed neppe en vesentlig forklaring på sentrums spesifikke situasjon på næring.

6.5 Økt trivsel og livskvalitet for alle brukere av byen

Økt trivsel og livskvalitet for alle brukere av byen har vært et effektmål for sentrumsplanen, som skulle være effekten av økt næringsaktivitet, flere bosatte, økt attraktivitet og omdømme, som igjen skulle være resultat av nye urbane kvaliteter, hensyntagen til kulturminneverdier, og egnede og attraktive arealer og lokaler til næringsutvikling. Tiltak som attraktive offentlige rom, videreutvikling av kulturkvartalet, kartlegging og føringer for vern og områdekarakter, parkering under bakken, aktive fasader i torget og storgata og handels- og serviceaksen skulle bygge opp under dette.

Dette effektmålet er mest krevende å vurdere, da vi ikke har noe datagrunnlag som kan tilsa om det er økt trivsel og livskvalitet for brukere av byen. En måling ville også vært begrenset av at det ikke er gjennomført nullpunktsmålinger. Slik sammenhengen i endringsteorien mellom tiltak, utfall, resultat og dette effektmålet er, kan vi imidlertid anta at en eventuell økning ikke er så høy som den ville vært dersom mer bolig- og næringsutbygging hadde skjedd i sentrum. På den andre siden har de kommunale investeringene i blågrønne kvaliteter og byrom mv., slik som elvepromenaden og Busterudparken samt utviklingen av Skofabrikken, sannsynlig bidratt til økt trivsel og livskvalitet ved at det skaper møteplasser, rom for fysisk aktivitet, med videre.

6.6 Samlet vurdering måloppnåelse

Vår evaluering på måloppnåelse gir ikke et overveiende positivt bilde når det kommer til vurderingen av hvorvidt sentrumsplanen har nådd de sentrale overordnede resultat- og effektmålene sine.

Samtidig ønsker vi å ta to forbehold. Det første forbeholdet er knyttet til usikkerhet i dataene. Selv om vi mener de indikatorene som er brukt for å vurdere måloppnåelse, sammen med endringsteori og kvalitative data, gir et godt fundament for å vurdere måloppnåelse, skal vi være klar over at datagrunnlaget på enkelte forhold er mer begrenset. Det gjelder særlig trivsel. Vi antar for eksempel at tiltak som skofabrikk, oppgradering av byrom og blågrønn struktur har positiv innvirkning på trivsel og livskvalitet.

Vårt andre forbehold er knyttet til tidsdimensjonen, som vi har understreket flere ganger. Det er trolig for tidlig å felle endelig dom over sentrumsplanen. Fra vedtak av plan til konkrete tiltak realiseres til man oppnår ønsket effekt, kan ta relativt lang tid i byutvikling. For eksempel vil tiltak som ny skole med idrettsfunksjoner først få sin virkning når denne er på plass, for eksempel ovenfor om barnefamilier ønsker å flytte til sentrum. Dette tilsier at man i alle fall skal passe seg for å kaste barnet ut med badevannet ved ny vurdering av sentrumsplanens status, og særlig ivareta de aspektene ved planen som har vist seg å fungere godt i praksis, jf. kapittel 5.

Like fullt er det all grunn til å peke på at det mangler resultater på konkrete utfall som forenklete prosesser, økt bolig- og næringsutbygging, og at dette er utfall og resultater som er helt vesentlig for sentrale måloppnåelser. Som vi har pekt på er manglende utbygging knyttet til kontekstuelle forhold, men dels også til sentrumsplanen selv. Det siste gjelder både ved at planen ikke har tematisert de kontekstuelle barrierene godt nok på strategisk nivå (hvordan få til mer boligbygging) og dermed mangler tiltak og utfall i endringskjeden som kunne bidratt til å motvirke de kontekstuelle barrierene. Det andre er knyttet til uheldige konsekvenser av de regulative tiltakene som faktisk er angitt. Utfordringer med forenklingstiltakene, uklare bestemmelser og iboende, uløste målkonflikter er her verdt å peke på.

7. Vurdering mot mål i samfunnsdelen

Halden kommune vedtok kommuneplanens samfunnsdel 1. november 2018, halvannet år etter at sentrumsplanen ble vedtatt. Kommuneplanen er det sentrale elementet i kommunens planverk, og skal gi mål og retning for utviklingen i kommunen. Samfunnsdelens visjon er «*Halden forberedt for omstilling.*» (Kommuneplanens samfunnsdel 2018, s. 10)

Planen har fem målsetninger:

- I Halden skal arbeid, kunnskap og klima være viktigst, det gir også disse målene for planperioden.
- En attraktiv kommune basert på bærekraftig utvikling
- En kommune det er godt å bo i – gode levekår, en trygg oppvekst for barna med mangfold og høy livskvalitet.
- Omstilling og innovative løsninger gir økt sysselsetting og etableringsattraktivitet.
- Utdanningsnivået skal heves og resultatene i skolen forbedres. (Kommuneplanens samfunnsdel 2018, s. 10)

Det går videre frem av planen at «øking av sysselsettingsgraden i Halden kommune har hovedprioritet i planperioden» (s. 5).

Det avsluttende kapittelet i samfunnsdelen viser hvordan målsetningene i planen gir føringer for arealplanleggingen. De langsiktige målene for arealbruksutviklingen er følgende:

- Utvikling av en kompakt by.
- Tilrettelegge for gode næringsområder som ivaretar behovene for arbeidsplassutvikling/næringsutvikling i regionen.
- Legge til rette for varierte boligtilbud som er tilpasset etterspørsel og befolkningsutvikling.
- Legge til rette for å bygge opp kommunens sterke land- og skogbruksverdier.
- Ivareta kommunens rike kulturlandskap.
- Ivareta den historiske arven som byen og kommunen er svært rik på. (s. 46)

Innad i kommunale planverk vil det oppstå konflikter mellom ulike mål og strategier. Disse konfliktene kan oppstå fordi vedtak av nyere planer gjør prioriteringer og justeringer av mål og strategier som er gitt i tidligere planer, eller ved at nyere planer innebærer et brudd med tidligere politikk. Mål- og strategikonflikter finnes også innenfor samme planer, og kan være resultater av at kompromisser eller at kommunen ikke har klart å prioritere mellom ulike mål.

I det følgende er det undersøkt om det er sammenheng mellom sentrumsplanen og samfunnsdelens mål og strategier med utgangspunkt i det første, andre, tredje og siste langsiktige målet for arealbruksutviklingen. Det er undersøkt om mål og strategier i sentrumsplanen bygger opp under målene og strategiene i samfunnsdelen. Det er også påtalt der mål og strategier i samfunnsdelen synes å motvirke målene for utvikling i sentrumsplanområdet.

7.1 Utvikling av en kompakt by

I samfunnsdelen understrekes det at sentrumsnære byggeområder skal prioriteres for utvikling. Begrunnelsen for dette er at «det er her den største befolkningsveksten kommer, og at det er her næringslivet ekspanderer» (s.46). Dette sammenfaller med målet i sentrumsplanen om *mer kompakt og urbant bysentrum, tilpasset forventet vekst, økt boligbygging i sentrum*. Som vist over har de ønskede resultatene om befolkningsutvikling og næringsvekst i sentrumsplanområdet imidlertid uteblitt.

Utvikling av en kompakt by henger også sammen med samfunnsdelens mål om at veksten i trafikken i hovedsak skal tas gjennom gang, sykkel og kollektivtrafikk (s. 8). En av samfunnsdelens strategier for å oppnå dette er at størstedelen av veksten i kommunens skal skje innenfor byens tettstedsgrenser. Sentrumsplanen skal også bidra til dette ved å øke boliger og arbeidsplasser der transportbehovet er lavest.

De andre tiltakene som samfunnsdelen nevner på dette feltet handler om å tilrettelegge for gange, sykkel og kollektivtrafikk. Restriktive tiltak, som å begrense parkeringen, ikke derimot ikke omtalt. Som vist over er det et funn i denne rapporten at nettopp parkeringsbestemmelsene i sentrumsplanen utgjør et hinder for ønsket utvikling i sentrumsplanområdet.

7.2 Legge til rette for varierte boligtilbud som er tilpasset etterspørsel og befolkningsutvikling
I samfunnsdelen vises det til at den demografiske utviklingen med høyere andel eldre vil «*øke behovet for å utnytte sentrumsområdet bedre og legge til rette for flere leiligheter*» (s.6). Her er det sammenfall med sentrumsplanens mål om økt boligbygging, selv om dette i beskjeden grad har blitt realisert.

Tallene for boligveksten vist i kapittel 6 kan imidlertid tyde på at etterspørselen er høyere etter andre typer boliger enn dem som allerede finnes eller som kan bygges innenfor sentrumsplanområdet. En boligutvikling som er tilpasset etterspørselen vil antagelig være å legge til rette også for utbygging av småhus i byen utenfor sentrumsplanområdet.

7.3 Ivareta den historiske arven som byen og kommunen er svært rik på
Samfunnsdelen legger opp til et vern der transformasjon er tilpasset det historiske bymiljøet. Igjen peker sentrumsplanens mål om «*ivaretagelse og framheving av bysentrums kvaliteter og særpreg*» og prinsippet om å bevare det historiske Halden i samme retning.

Selv om samfunnsdelen bruker andre formuleringer enn sentrumsplanen, synes ikke «vern der transformasjon er tilpasset det historiske bymiljøet» å innebære noen endring i vernestrategien.

7.4 Tilrettelegge for gode næringsområder som ivaretar behovene for arbeidsplassutvikling/næringsutvikling i regionen
I samfunnsdelen utdypes dette med at «*Kommuneplanen skal tilrettelegge for at Haldens næringsliv kan utvikle seg og vokse. For å kunne møte omstillingen av næringslivet er det i arealplanleggingen viktig å ha på plass regionale næringsområder som kan fungere i en Østfoldsammenheng, samtidig som lokale næringsområder i tettstedet blir opprettholdt*» (s.7).

Målene i sentrumsplanen om å «*sikre næringslivet i Halden og skape grunnlag for en bredere næringsutvikling i fremtiden*» kan også bidra til deler av målet i samfunnsdelen. Imidlertid er det en mulig målkonflikt mellom samfunnsdelens vekt på å tilby næringsområder med kortere reisevei til andre deler av Østfold og sentrumsplanens mål om styrke bysentrum som arena for handel og næring. En ytterligere målkonflikt ligger i at samfunnsdelen vil videreutvikle bydelssentra innenfor tettstedsgrensen med handel, skoler og servicefunksjoner. Som vist i kapittel 6 har også veksten i antall ansatte økt i randsonen av tettstedet på bekostning av sentrumsplanområdet. Analysen i kapittel 6 tyder på at etablering av arbeidsplasser både i tettstedet utenfor sentrumsplanområdet og utenfor tettstedet utgjør en reell utfordring for aktiviteten i bysentrum.

7.5 Samlet vurdering forholdet mellom samfunnsdel og sentrumsplan

Gjennomgangen viser at målene og strategiene i sentrumsplanen trekker i samme retning som målene i samfunnsdelen. Hvis strategiene og tiltakene i sentrumsplanen virker etter hensikten, vil dette bidra til at målene i samfunnsdelen blir oppfylt. Føringerne i samfunnsdelen synes ikke å innebære verken omprioriteringer eller justeringer av målene og strategiene i sentrumsplanen. I likhet med sentrumsplanen omgår samfunnsdelen temaet parkeringspolitikk.

Målkonflikten mellom vekst og vern som vi ser i sentrumsplanen finnes også i samfunnsdelen, og det samfunnsdelen gir ingen nye føringer for hvordan dette skal balanseres.

Samfunnsdelen har derimot arealføringer som står i konflikt med målene for sentrumsplanen. Den tydelige prioriteringen av nærings- og sysselsettingsutvikling i samfunnsdelen gir en arealpolitikk som åpner for økt næringsetablering i regionale næringsområder. Dette kan være i konflikt med målet om å styrke bysentrum som arena for handel og næring i sentrumsplanen. Føringerne om å videreutvikle bydelssentra står også i en potensiell konflikt med målet for sentrumsplanen, men i motsetning til føringerne om regionale næringsområder synes ikke føringen om utvikling i bydelssentra være begrunnet i et overordnet mål for samfunnsutviklingen.

8. Konklusjon og anbefalinger

8.1 Konklusjoner

Vi har gjennom de tre forutgående kapitlene svart ut problemstillingene om hvordan sentrumsplanen fungerer som styringsredskap og verktøy, sammenheng mellom mål og strategier i sentrumsplanen og samfunnsdelen og endelig i hvilken grad mål og intensjoner i sentrumsplanen er nådd.

Oppsummert kan det slås fast at sentrumsplanen på mange måter har vært vellykket som strategisk styringsredskap i form av at den har satt fokus og retning på kommunens arbeid med sentrum, og hvor flere tiltak knyttet til kommunale investeringer er oppfulgt, for eksempel Skofabrikken, skolen og oppgradering av byrom og blågrønne strukturer. Kommunen har hatt en strategisk tilgang, hvor målene og intensjonen er satt i fokus fremfor ensidig å låse seg bokstavtro til hvert enkelt tiltak.

Som regelstyrende verktøy for påfølgende byggetiltak, er imidlertid erfaringene mer varierte. Forenklingsintensjonene er i liten grad ivarettatt. Forholdet mellom plankrav og motstridsbestemmelser, kombinert med målkonflikter og uklare tolkninger av andre bestemmelser, har bidratt til at prosesser med å gå rett til byggesak har blitt krevende. Grepet med sentrumsformål som grunnlag for fleksibilitet er dels «spist opp» ved at det ikke blir motstrid med underliggende, mer detaljerte reguleringsplaner som fortsatt skal gjelde. For forholdet mellom vekst og vern, synes også enkelte bestemmelser, herunder estetikk-bestemmelser, å volde uklarheter og uenigheter om tolkning. Flere, både i kommunen og blant private aktører, fremhever «triangelet» mellom utnyttelse, uteoppholdsareal/lekeplasser og parkering som en uløst målkonflikt, som også begrenser utbygging. På sett og vis ser det ut som om sentrumsplanen legger seg som et planlag over sentrumsveven som hverken blir fugl eller fisk: for detaljert til å være en strategisk rammesettende plan, men også for generell til å reelt kunne håndtere muligheten til å gå rett på byggesak. Flere etterlyser for sistnevnte mulighet at det hadde vært mer stedsspesifikke bestemmelser.

Kombinert med en utfordrende markedssituasjon har dette medført at det har blitt relativt få saker og lite utbygging i sentrum. Det er en særlig viktig grunn til at vår evaluering viser en relativt lav score på måloppnåelse på resultat- og effektmål. Selv med våre forbehold på data- og tidsdimensjonen, synliggjør dette at det er behov for å gjøre grep dersom planens mål skal nås. Som vi har pekt på er manglende utbygging dels knyttet til kontekstuelle forhold, men dels også til sentrumsplanen selv. Det siste gjelder både ved at planen ikke har tematisert de kontekstuelle barrierene godt nok på strategisk nivå (hvordan få til mer boligbygging) og dermed mangler tiltak og utfall i endringskjeden sin som kunne bidratt til å motvirke de kontekstuelle barrierene. Det andre er knyttet til uheldige konsekvenser av de regulative tiltakene som faktisk er angitt.

Vår gjennomgang av forholdet mellom sentrumsplanen og kommuneplanens samfunnsdel viser at målene og strategiene i sentrumsplanen trekker i samme retning som målene i samfunnsdelen. Hvis strategiene og tiltakene i sentrumsplanen virker etter hensikten, vil dette bidra til at målene i samfunnsdelen blir oppfylt. Samfunnsdelen har derimot arealføringer som potensielt står i konflikt med målene for sentrumsplanen, ved at de kan spre ev. vekst i kommunen for tynt utover ulike områder, fremfor å understøtte en kanalisering av denne inn i sentrumsområder.

8.2 Anbefalinger

På bakgrunn av evalueringen og hovedkonklusjonene angitt i kapittel 8.1, vil vi her fremheve noen anbefalinger for det videre arbeidet.

8.2.1 Sentrumsplanen bør revideres – men ulike strategier for innretting kan velges

Det er vår overordnede anbefaling at kommunen fortsatt har en sentrumsplan. Det bidrar til å sette retning og fokus på sentrum. Videre er det en overordnet anbefaling fra vår side at sentrumsplanen revideres. Evalueringen har synliggjort en del utfordringer knyttet til planens «regulatoriske» elementer, altså plankart og bestemmelser. Samtidig mener vi det også etter seks års virketid kan være hensiktsmessig å vurdere de strategiske tiltakene og innrettingen av planen, også i lys av utfordringene evalueringen har vist.

Vår empiri tilsier at de ulike aktørene i Halden har ulik forståelse av hva som ville være en hensiktsmessig håndtering av de utfordringene som er knyttet til manglende måloppnåelse. Enkelte peker på at planen bør rendyrke sin strategiske profil, og at eventuelle overordnede bestemmelser bør håndteres i kommuneplanens arealdel, og at man for øvrig behandler utbygging gjennom utarbeiding av nye reguleringer og byggesaksbehandling på detaljregulering. Andre etterspør tvert imot en mer *detaljert* sentrumsplan med stedsspesifikke bestemmelser som nettopp muliggjør forenkling gjennom byggesaksbehandling direkte på planen.

Det er vår klare anbefaling at kommunen i dialog med relevante eksterne parter gjør en grundig vurdering av hvordan sentrumsplanen best mulig innrettes for å nå målene. Med ulike synspunkter og erfaringer, er det viktig med godt samarbeid mellom kommune, utbyggere, regionale myndigheter og innbyggere om dette.

Vi mener revideringen kan dra planens innretting i ulike retninger, og det er ingen klar faglig fasit på hvorvidt den ene retningen er mer hensiktsmessig enn den andre. Det vil derimot være viktig med både en faglig og politisk diskusjon rundt hva man vil med planen. Vi vil her skissere opp tre ulike alternative veier for revisjonen, som kan være utgangspunkt for drøfting:

- 1) *Forsterke planens forenklingsambisjon*
- 2) *Rendyrke sentrumsplanen som en strategisk plan*
- 3) *Justere og videreføre dagens innretting*

Alternativ 1: Forsterke planens forenklingsambisjon

Evalueringen har vist at planen i liten grad har evnet å nå sin ambisjon om å forenkle plan- og byggesaksprosesser. Dette skulle fortrinnsvis skje gjennom å i stor grad gå rett fra sentrumsplan til byggesak, uten mellomliggende reguleringsplaner, samt ved bruk av fleksible arealformål som sentrumsformål. Dette har vist seg krevende. Det skyldes dels ulike faglige vurderinger av muligheten internt i kommunen, dels fordi underliggende reguleringsplaner i mindre grad enn forutsatt har kommet i motstrid til sentrumsplanen og derfor gjelder. Det sistnevnte gir en situasjon med «lag på lag» med føringer, behov for dispensasjoner og tolkningsuklarhet.

Vi vurderer at reell forenkling, gjennom å gå rett på byggesak fra sentrumsplanen, kan være et viktig grep for å få til økt utbygging. Dette i lys av boligmarkedssituasjonen i Halden, som gir mindre marginer på utbygging. Å kunne unngå reguleringsplanprosesser kan i et slikt henseende være tids- og ressursbesparende, og med det et incentiv for å sette i gang prosjekter.

Dersom sentrumsplanen skal være et reelt verktøy for forenkling, bør dagens mulighet for å gå rett på byggesak videreføres, det er også hensiktsmessig å i det store og hele videreføre sentrumsformål for å sikre fleksibilitet.

En kjerneutfordring er at de underliggende, eldre reguleringsplanene, fortsatt gjelder og ikke er i motstrid med sentrumsplanen. Den mest hensiktsmessige måten å løse dette på, er etter vårt skjønn å gjennomføre en «planvask», hvor eldre og utdaterte reguleringsplaner oppheves. Dette er både prosessuelt og materielt en «ryddigere» prosess enn å forsøke å «slå ut» eldre planer gjennom bruk av motstridsbestemmelser. Prosessuelt fordi oppheving av reguleringsplaner gir andre krav til varsling og medvirkning enn motstridsbestemmelser i en kommunedelplan. Materielt fordi motstridsbestemmelser viser seg ofte å være krevende å tolke og kan skape usikkerhet om hva som gjelder, noe vi også har sett i denne evalueringen.

Det er videre behov for både å forbedre og klargjøre bestemmelser som i dag fungerer lite optimalt. Det er viktig for å sikre at byggesaksbehandlingen har hjemlene til å ivareta viktige hensyn og å sikre forutsigbare, effektive prosesser.

Mer spesifikt bør det vurderes om planen bør differensieres tydeligere på ulike områder, hvor det gis noe mer stedsspesifikke bestemmelser for delområder. Det vil for eksempel kunne være en inndeling basert på eksisterende områdets karakter: Det kan være transformasjonsområder som skal bli noe helt nytt; utviklingsområder som tåler økte høyder og utnyttelser gjennom fortetting; områder hvor ny utvikling i hovedsak bør skje innenfor eksisterende rammer; ev. områder hvor vernehensyn legger særlig sterke begrensninger på videre utvikling. Det kan også være varierende grad av terskel på når et plankrav slår inn for slike ulike områdetyper. Det er særlig der hvor tiltak inngår i en helhetlig eksisterende struktur, og uten å komme i vesentlig konflikt med for eksempel vernehensyn, at rommet for «rett på byggesak» bør kunne være særlig høyt (og det inkluderer områder hvor man ser at man kan tåle økt utnyttelse/høyde).

Vi vurderer at dette alternativet har som positive fordeler at man får en mer forutsigbar og effektiv saksbehandling, og kan bidra til de forenklede prosessene som igjen kan ha positiv effekt på utbyggingstakten.

Alternativet er imidlertid ikke uten ulemper. Det vil forde en relativt omfattende og ressurskrevende rulleringsprosess. Både med tanke på gjennomgang av og formelle prosesser knyttet til oppheving av planer, og sikring av bestemmelser på hensiktsmessig nivå i ulike områder. Sentrumsplanen må klare å sikre godt nok de hensyn som skal sikres, og bestemmelsene for byggesaksbehandling må i så måte være svært gjennomarbeidet og kvalitetssikret. Det anbefales at det inngås dialog med regionale og statlige myndigheter i så henseende. Endelig skal man være oppmerksom på at det å hoppe over reguleringsplan-nivået også har betydning for mulighet for medvirkning. Det er derfor viktig at sentrumsplanen ved et slikt løp har en revisjonsprosess med utstrakt medvirkning fra innbyggere og interessenter.

Alternativ 2

I dette alternativet revideres sentrumsplanen med sikte på å bli en rendyrket strategisk plan som ikke gir juridisk bindende føringer. Arealformål og bestemmelser håndteres overordnet i kommuneplanens arealdel, og utbygging behandles gjennom reguleringsplaner og byggesaker basert på dette. Sentrumsplanen blir her mer en ren *samfunnsplan* som sier noe om overordnede mål for sentrum, og tiltak av ulik karakter for å nå målene. Planen kan eventuelt også ha noen strategiske prinsipper for eksempel for offentlige rom, grønnstruktur og andre viktige strukturelle elementer.

Et slikt alternativ har fordelen ved at det bidrar til å opprettholde det fokus og retning på arbeidet med sentrum som sentrumsplanen har i dag, og kan forsterke dette, samtidig som man fjerner «et lag» med arealformål og bestemmelser, og i stedet belager seg på kommuneplan og reguleringer. Det gir mer rom for å fokusere planarbeid og innsats på *hvordan* man skal få til utbygging, blomstrende næringsliv og variert sosio-økonomisk og demografisk situasjon, mer enn å gi juridisk bindende *fysiske rammer* for utbygging.

Ulempen ved dette alternativet er at muligheten til forenkling gjennom å gå rett på byggesak neppe lar seg håndtere like enkelt gjennom kommuneplanens arealdel. Videre fordrer alternativet en samtidig rullering av kommuneplanens arealdel, et arbeid kommunen nettopp er ferdig med. Sammenhengen mellom overordnede samfunns mål, strategier og konkrete plankart og bestemmelser blir trolig også svakere, og en av de interessante mulighetene som ligger i sentrumsplanen er nettopp koblingen mellom strategiske og regulative elementer.

Alternativ 3

Det tredje alternativet innebærer å videreføre hovedgrepene i sentrumsplanen. Det vil si en kombinasjon av strategiske tiltak og kart/bestemmelser, men med mindre vekt på «rett på byggesak» og for eksempel ikke gjennomføre planvask av underliggende reguleringsplaner. Fordi fokus er mindre på byggesaksbehandling, kan bestemmelser og retningslinjer være mindre detaljert enn i dag og dreie seg om det som er de viktigste elementene.

Fordelen med dette alternativet er at det kombinerer strategiske og regulative virkemidler, samtidig som det ikke blir en like krevende og omfattende prosess som alternativ 1. Man får en revisjon som ivaretar et strategisk fokus på sentrum med strategiske tiltak og samtidig rydder opp i uklare bestemmelser, målkonflikter og reduserer antall bestemmelser og detaljeringsgrad. Ulempen med alternativet er at det ikke gir den forenklingsmuligheten som ligger i alternativ 1, og med det uansett vil kreve påfølgende område- og detaljreguleringer, eller bygge- og (dispensasjons-)saksbehandling basert på flere eldre detaljreguleringer.

Alle tre alternativene *kan* være hensiktsmessige og bidra til bedre måloppnåelse, dersom de gjennomføres på en hensiktsmessig måte. De vektlegger imidlertid ulike forhold, og har ulike forutsetninger med tanke på ressursbruk under planutarbeidelse og etterpåk.

Det er også mulig å gjøre kombinasjoner av alternativene. Vi har her rendyrket de som utgangspunkt for videre diskusjon. Vi vurderer at det strategiske elementet er viktig, men anbefaler likevel ikke å gå for en rendyrket alternativ 2. Vi tror det er hensiktsmessig at man viderefører koblingen mellom regulative og strategiske virkemidler i samme plan, selv om ev. de regulative virkemidlene er på et mer overordnet nivå. Dette sikrer god sammenheng mellom samfunns mål, strategi og juridiske virkemidler, og bidrar også til at sentrumsplanen hele veien aktualiseres også for utbyggere. Endelig vil alternativ 2 fordra en ny revisjon av kommuneplanens arealdel for å sikre det som faller ut av sentrumsplanrevisjonen, og det er neppe hensiktsmessig når arealdelen er nylig vedtatt.

8.2.2 Innretting på revidert sentrumsplan bør løftes i planstrategi

I henhold til plan- og bygningsloven skal kommunestyre innen ett år etter konstituering vedta en planstrategi, som bl.a. skal si noe om planbehov for fire års-perioden. Vi har allerede anbefalt at sentrumsplanen revideres. Dersom dette følges opp, anbefaler vi videre at de ulike mulige innrettingene som er drøftet i 8.2.1 løftes opp i planstrategi-arbeidet og gis en overordnet konklusjon der. Det er fordi valg av innretting på sentrumsplan har betydning for om

kommuneplanens arealdel og samfunnsdel bør rulleres. Dersom kommunen for eksempel velger en ren strategisk tilnærming til sentrumsplanen, fordrer det at man samtidig ruller arealdelen for å ivareta bestemmelser fra sentrumsplanen der. Videre har vår gjennomgang av forholdet mellom samfunnsdel og sentrumsplan vist at det er noen potensielle målkonflikter mellom å sikre kanalisering av vekst til sentrum og å satse på andre nærsentre og næringsområder. Med den relativt lave veksten i Halden er det viktig å prioritere. Vurderinger og drøfting av slike sammenhenger bør gjøres i planstrategien.

8.2.3 Revider sentrumsplanen gjennom en samskapende prosess

Det fremgår av evalueringen at det er ulike perspektiver både internt i kommunen og mellom kommune og eiendomsaktørene om planens innretting, tolkning av bestemmelser og forståelse av hva som er utfordringer.

Vi understreker at det er særlig viktig i en revisjon at innretting og grep er *forankret i hele kommunen*, både politisk og administrativt, slik at planens intensjoner er mulige å følge opp i praksis og faktisk følges opp i praksis.

Videre vurderer vi at det er behov for et tett samarbeid mellom kommune, eiendomsbransjen og regionale/statlige myndigheter for å sikre en ønsket byutvikling i Halden sentrum, særlig hva gjelder å få nye utbyggingsprosjekter med ønsket kvalitet på plass. Dette gjelder uavhengig av innretting av ev. revidert sentrumsplan, men særlig dersom den skal gi juridiske rammer for ny utbygging i form av plankart og bestemmelser. Dette bør skje gjennom *samskapende prosesser* hvor det i samarbeid utforskes hvordan planen bør innrettes for å nå samfunns mål, samt en utforskning i fellesskap av utforming og innhold i planens strategier og føringer. Vi eksemplifiserer dette gjennom å gå nærmere inn på konkrete temaer og problemstillinger i de påfølgende avsnittene, men det går kort sagt ut på at man ikke kun «hører» et ferdig sett med strategier og føringer, men inviterer aktivt inn i samarbeid om å utvikle gode løsninger.

Gitt den krevende markedssituasjonen i Halden er det særlig viktig at kommune og utbyggere har en tett dialog og sammen utforsker løsninger som ivaretar både utbyggingsøkonomi og viktige by- og boligkvaliteter. Regionale og statlige myndigheter bør involveres tidlig for å unngå innsigelser eller krevende tolkningsprosesser i etterkant. For å ivareta lokalkunnskap og demokratiske hensyn bør selvsagt også lag og foreninger, innbyggere og andre interessenter mobiliseres til deltagelse i prosessen.

8.2.4 Håndter målkonflikter og uklare bestemmelser

Evalueringen har vist at det er en del tolkningsuklarheter og til dels erfarte målkonflikter i sentrumsplanen slik den foreligger i dag. Selv om noe er håndtert gjennom prinsippforklaringer, er det vesentlig at dette vurderes nærmere i en revisjon. Det gjelder både at bestemmelser revideres slik at de blir entydig og klare, og at det unngås innbyrdes målkonflikter i planen så langt som mulig.

Dette er særlig knyttet til forholdet mellom utnyttelse, parkering og uteoppholdsareal på den ene siden, og forholdet mellom vekst og vern på den andre. Samtidig henger alle elementene sammen. Bestemmelsene representerer mål og ambisjoner som stort sett er viktig å videreføre. Utnyttelse er viktig for å få fortetting og å sikre regningssvarende prosjekter. Det er videre selvsagt vesentlig å sikre kulturminneverdier i Halden. Planens føringer på lekeareal og uteoppholdsareal vil være viktig dersom det er en ambisjon å tiltrekke barnefamilier til sentrum.

Vi har imidlertid sett at dagens bestemmelser særlig knyttet til parkering, uteoppholdsareal og utnyttelse ikke går opp. Planens bestemmelser på parkering, med minimumskrav, er i mindre grad i tråd med nyere føringer innen samordnet areal- og transportpolitikk. Det anbefales derfor å løse denne siden av disse problemstillingene gjennom å gå fra strenge minimumskrav til å heller ha maksimumskrav, særlig for bolig. Forholdet mellom volum og uteoppholdsareal/lekeareal er et godt eksempel på en utfordring vi mener bør utforskes gjennom samskaping, som presentert i forrige avsnitt. Det bør vurderes om det er løsninger eller grep som ivaretar både utbyggingsøkonomiens behov for en viss utnyttelse og den overordnede ambisjonen om å tiltrekke seg barnefamilier. Dette kan utforskes helt konkret gjennom å se på mulige løsninger i ulike bysituasjoner og gjennom å innhente erfaringer fra andre kommuner. Eksempelvis har Trondheim kommune gjennomført et betydelig utredningsarbeid om barn i bysentrum, som man kan hente erfaring fra.

Tilsvarende gjelder forholdet mellom vekst og vern. Også her må sentrumsplanen gi føringer som ivaretar både utviklings- og vernemuligheter. Vi vil her fremheve rapporten NIKU i 2016 gjorde om Halden sentrum/Nordsiden, i forbindelse med sentrumsplanarbeidet. Rapporten åpner for en til dels høyere utnyttelse av noen områder på Nordsiden som er omtalt spesielt i planbeskrivelsen. Det konkluderes med at det finnes utviklingsområder i den sentrale byen. Det tas til orde for både signalbygg og at man kan trosse gesimshøyden på noen områder. Det pekes på en «fylle inn» strategi for å utnytte eldre rivingstomter og tomter som ikke er i bruk til det de er bygget, eksempelvis bensinstasjon. Den peker også på at deler av sentrum faktisk har ganske høy bebyggelse for eksempel rundt Rødsberg skole og boligblokker i Busterudgata. Bygg med mange etasjer kan få plass her. Samtidig anbefales det ikke å trosse gesimshøyden i den lave trehusbebyggelsen ved Tista. Rapportens utvalgte områder er tatt med som utbyggingsområder i sentrumsplanen. Det knytter seg ikke egne bestemmelser eller retningslinjer til disse områdene. Rapporten kan etter vår vurdering fortsatt gi et godt utgangspunkt for en diskusjon rundt hvordan man skal tilpasse ny bebyggelse i den verneverdige byen. Den kan virke faglig overordnet og "tidligfase", så derfor et utgangspunkt for diskusjon. En kunne for eksempel siden det er visst til de samme tomtene i planbeskrivelsen, starte med å løse opp i eksisterende regulering på disse tomtene. Eventuelt kan det knyttes bestemmelser/ retningslinjer til disse områdene.

Selv om dagens sentrumsplan differensierer mellom ulik grad av verneverdi, kunne den vært tydeligere på hvilke verdier og interesser som er av regional og nasjonal karakter, og hvilke som er av lokale. Vi anbefaler at dagens § 5.3 som angir at tiltak som berører bygninger eller områder som i verne vurderingen er gitt vernegrad skal oversendes fylkeskonservator, endres til at dette kun gjelder kulturminner av regional og nasjonal verdi eller interesse. For øvrig er sentrumsplanens bestemmelse §§ 5.1 og 5.3 hjemlet i plan- og bygningslovens § 11-8, bokstav c. Denne bestemmelsen i loven hjemler ikke bestemmelser for kulturminner, og det bør ved revisjon derfor vises til annen bestemmelse i loven (eks. § 11-9), alternativt at de to bestemmelsene omgjøres til retningslinjer.

Selv om det ved revisjonen gjøres et arbeid i dialog med bransje og andre relevante aktører, og det gjøres en innsats for å tydeliggjøre ulike bestemmelser, kan det komme situasjoner hvor aktører tolker bestemmelser og retningslinjer ulikt. Dette er til en viss grad uunngåelig, men vi vurderer det vil være til hjelp om det samtidig med planen utarbeides en veileder for hvordan bestemmelser i planen skal forstås. Dette er særlig viktig om det ved revisjonen velges en retning hvor man i stor grad ønsker å behandle tiltak direkte på byggesak.

8.2.5 Ivareta og styrk den samfunnsorienterte og strategiske tilnærmingen til sentrumsutvikling

Spesielt på spørsmålene om hvordan planen har fungert og om målene er nådd, har evalueringen fremvist en del svakheter og utfordringer ved dagens plan. Vi mener likevel det er på sin plass å berømme planen for å ha vært fremoverlent i å kombinere strategiske og regulative elementer, og å se samfunnsforhold og arealbruk i sammenheng i byutviklingsplaner. Dette er en tilnærming til byutvikling som de senere årene kommet høyere på agendaen, både i forskning og praksis, i Norge og internasjonalt. Dette ut fra en erkjennelse om at man ikke kun kan regulere seg frem til en ønsket fremtid, og at byutvikling er mer enn fysisk form¹⁵.

I en norsk sammenheng var sentrumsplanen til Halden tidlig ute i denne nye bølgen av en strategisk vending innen byutvikling. Vi mener også planen har fungert bra som et strategisk rammeverk for kommunens egen oppfølging av planen.

Gitt de særlige utfordringer som er knyttet til videreutvikling av Halden sentrum som vi har pekt på i denne evalueringen, mener vi det er vesentlig at kommunen viderefører et strategisk perspektiv på sentrumsutviklingen. Vi har pekt på at sentrumsplanen i liten grad forholder seg strategisk til utfordringen med å få til utbygging av bolig med de forutsetninger markedskonteksten gir i Halden. Med relativt lave boligpriser og omsetning, kan det være behov for andre grep fra kommunens side for å sikre at det faktisk gjennomføres byggeprosjekter. Et viktig grep er selvsagt å gå inn i dialog med utbyggere og eiendomsbesittere i revisjon av planen. Vi vet også at kommunen har startet en mer systematisk dialog med bransjen og det bør videreføres. Det kan brukes som en arena for å drøfte andre mulige tiltak som kan tilrettelegge for økt boligbygging, for å nå øvrige samfunns mål, for eksempel knyttet til:

- Kommunens handlingsrom som grunneier
- Kommunens rolle i å modne områder gjennom investeringer i sosial og teknisk infrastruktur
- Bruk av tilvisnings- og tildelingsavtaler
- Kommunale kjøp av bolig i byggeprosjekter, for å sikre oppstart av prosjekter
- Vurdering av samarbeid om tredje boligsektor-modeller
- Ytterligere kartlegging av markedsmuligheter, -behov og -potensial

Overordnet er det vesentlige at det etableres faste arenaer for tett dialog mellom kommune og utbyggeren for å avklare behov og mulige løsninger, og at dette er arenaer hvor kommunen deltar med tverrsektoriell representasjon.

Det fremgår av evalueringen at sentrumsplanens tilrettelegging for 1 000 boliger er tolket som et måltall av utbyggere, mens intensjonen ifølge kommunen har vært å vise at planen tilrettelegger arealer for en slik utvikling. Det er viktig å være tydelig i denne type kommunikasjon i et planarbeid, og det er som vi har beskrevet i tidligere kapitler ikke helt entydig kommunisert fra kommunens side heller. I et strategisk perspektiv på boligutbygging vil vi videre anbefale at kommunen faktisk vurderer å etablere et måltall (ev. i et spenn eller fordelt på årlig snitt) på boligbygging. Dette synliggjør en ambisjon og gir et grunnlag å styre og strekke seg etter. Dette forutsetter imidlertid at kommunen velger å ta en mer aktiv strategisk rolle utover å tilrettelegge areal, selv om det selvsagt er utbyggere og grunneiere som har et hovedansvar for å gjennomføre. I en ev. samskapende prosess kan dette være et måltall som både kommune, grunneiere og utbyggere blir enig om at er realistisk og har en klar plan for å nå.

¹⁵ Se for eksempel Albrechts, Louis, Balducci, Alessandro & Hillier, Jean (eds) (2017): *Situated Practices of Strategic Planning. An international perspective*. Routledge. London & New York.

8.2.6 Plan- og byggesaksbehandling basert på sentrumsplanen frem til ny plan

Vi har i evalueringen vist til at det ble gjort tolkningsavklaring i mars 2022 knyttet til uteoppholdsareal-bestemmelser. Det er også gjort vurderinger av hvordan motstridsbestemmelsene slår ut. Selv om det kanskje kan formodes at en del av dette er kjent for utbyggere og konsulenter, anbefaler vi at slike tolkninger legges ut som eget dokument på sentrumsplanens hjemmeside. Vi formoder dette tas opp i oppstartsmøter og tilsvarende med utbyggere og konsulenter. For utbyggere som vurderer å kjøpe eiendom eller igangsette prosjekter i sentrum, vil det imidlertid være en fordel at dette ligger tilgjengelig på nett. Det kan vurderes om dette skal inngå i et dokument som også gir veiledning på hvordan ulike bestemmelser man har erfaring med at oppleves uklare skal forstås.

75

