



Utvalgssak

Utvalg	Utvalgssak	Møtedato
Formannskapet		20.03.2025

Planprogram for rullering av Sentrumsplanen 2017 - 2029

Kommunedirektørens innstilling:

Formannskapet vedtar oppstart av arbeidet med rullering av kommuneplanens arealdel. Arbeidet varsles og kunngjøres i iht. plan- og bygningslovens § 11-12.

Formannskapet vedtar iht. plan- og bygningslovens § 11-13 å sende forslag til planprogram på høring og legge det ut til offentlig ettersyn.

Denne saken er utredet etter prinsippet for fullført saksbehandling.

Hva aktualiserer saken?

Ifølge planstrategi Halden kommune 2024-2028, vedtatt 09.10.2024, skal Sentrumsplan 2017 - 2029 rulleres i planperioden. Sentrumsplan 2017 – 2029 er en kommunedelplan og gjelder for sentrumsområdet.

Plan- og bygningsloven og forskrift om konsekvensutredninger er styrende for Sentrumsplan

Vurderinger

Sentrumsplanen er en kommunedelplan og følger samme prosess som rullering av kommuneplan. Rulleringen omfattes av Plan og bygningslovens § 11

Sentrumsplanen gjelder for kommuneplanens arealdel for sentrum av Halden. Kommuneplanens arealdel er i stor grad taus for sentrumsplanområdet. Evaluering av gjeldende sentrumsplan (vedlegg 2) anbefaler å revidere sentrumsplanen – men ulike innretninger 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 innretninger 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.

Proessen må uansett valg av innretning, hensynta at dagens sentrumsplan er gjeldende for et geografisk område i arealplanen og at dette må ivaretas gjennom en planprosess. Ren strategiplan vil ikke ivareta dette. Rullering må foregå innenfor rammen til Pbl.

Plan- og bygningsloven sier dette:

§ 11-1. Kommuneplan

Kommunen skal ha en samlet kommuneplan som omfatter samfunnsdel med handlingsdel og arealdel.

Kommuneplanen skal ivareta både kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver, og bør omfatte alle viktige mål og oppgaver i kommunen. Den skal ta utgangspunkt i den kommunale planstrategien og legge retningslinjer og pålegg fra statlige og regionale myndigheter til grunn.

Det kan utarbeides kommunedelplan for bestemte områder, temaer eller virksomhetsområder.

(Sentrumsplanen er en slik plan)

Kommuneplanen skal ha en handlingsdel som angir hvordan planen skal følges opp de fire påfølgende år eller mer, og revideres årlig. Økonomiplanen etter kommuneloven § 44 kan inngå i handlingsdelen.

Kongen kan gi forskrift om:

- a) innhold i generelle bestemmelser til kommuneplanens arealdel, jf. § 11-9*
- b) underformål av arealformål, jf. §§ 11-7 og 12-5*
- c) behandling av kommuneplanen, jf. §§ 11-12 til 11-17*
- d) samordnet gjennomføring av samfunnsdelen av kommuneplan og økonomiplan etter kommuneloven, jf. §§ 11-2 til 11-12.*

§ 11-5 i plan- og bygningsloven omhandler arealdelen spesielt:

§ 11-5. Kommuneplanens arealdel

Kommunen skal ha en arealplan for hele kommunen (kommuneplanens arealdel) som viser sammenhengen mellom framtidig samfunnsutvikling og arealbruk. Det kan utarbeides arealplaner for deler av kommunens område.

Kommuneplanens arealdel skal angi hovedtrekkene i arealdisponeringen og rammer og betingelser for hvilke nye tiltak og ny arealbruk som kan settes i verk, samt hvilke viktige hensyn som må ivaretas ved disponeringen av arealene. Kommuneplanens arealdel skal omfatte plankart, bestemmelser og

planbeskrivelse hvor det framgår hvordan nasjonale mål og retningslinjer, og overordnede planer for arealbruk, er ivaretatt.

Plankartet skal i nødvendig utstrekning vise hovedformål og hensynssoner for bruk og vern av arealer.

Kommunen kan etter vurdering av eget behov detaljere kommuneplanens arealdel for hele eller deler av kommunens område med nærmere angitte underformål for arealbruk, hensynssoner og bestemmelser, jf. §§ 11-7 til 11-11.

Plan- og bygningsloven stiller krav til prosess for Sentrumsplanen, blant annet om utarbeiding av planprogram, og om minimumskrav til høringsperiode:

§ 11-12. Oppstart av arbeid med kommuneplan

Kommuneplanen kan utarbeides samlet eller for samfunnsdel og kommuneplanens arealdel hver for seg, jf. §§ 11-2 og 11-5.

Når planarbeid, herunder revisjon av plan, igangsettes, skal berørte offentlige organer og andre interesserte varsles om formål og viktige problemstillinger for planarbeidet. Det skal alltid kunngjøres en melding om dette i minst én avis som er alminnelig lest på stedet, og gjennom elektroniske medier.

§ 11-13. Utarbeiding av planprogram

For kommuneplan skal det utarbeides planprogram etter reglene i [§ 4-1](#). Forslag til planprogram skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn normalt samtidig med varsel om oppstart og kunngjøring av planarbeidet, og gjøres tilgjengelig på internett. Fristen for å gi uttalelse skal være minst seks uker.

Planprogrammet fastsettes av kommunestyret. Kommunestyret kan delegere myndigheten i samsvar med kommunelovens regler. Kommuneplaner med retningslinjer eller rammer for framtidig utbygging skal inneholde en særskilt vurdering og beskrivelse av planens virkninger for miljø og samfunn, jf. [§ 4-2](#) andre ledd.

§ 11-14. Høring av planforslag

Forslag til kommuneplanens samfunnsdel og kommuneplanens arealdel sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn, kunngjøres i minst én avis som er alminnelig lest på stedet og gjøres tilgjengelig på internett. Fristen for å gi uttalelse og eventuelt å fremme innsigelse til kommuneplanens arealdel skal være minst seks uker.

Av saksframlegget skal det framgå hvordan virkningene av planen og innkomne uttalelser til planforslaget har vært vurdert, og hvilken betydning disse er tillagt ved vedtaket. Det skal også framgå hvordan planen ivaretar nasjonale og regionale hensyn.

§ 11-15. Vedtak av kommuneplan

Kommunestyret selv vedtar kommuneplanen. Dersom kommunestyret vil treffe vedtak om kommuneplanens arealdel som medfører en bruk av arealer som ikke har vært gjenstand for høring under planbehandlingen, må de deler av planen som ønskes endret, tas opp til ny behandling.

Planen skal kunngjøres og gjøres tilgjengelig på internett. Et eksemplar av planen skal sendes til departementet, statsforvalteren, regional planmyndighet og berørte statlige myndigheter.

Kommunestyrets vedtak om kommuneplan kan ikke påklages.

Forskrift om konsekvensutredninger beskriver mer detaljert hva som skal inngå i et planprogram

§ 13. Utarbeidelse av planprogram eller melding med forslag til utredningsprogram

For planer etter plan- og bygningsloven skal forslagsstiller utarbeide et forslag til planprogram for planer etter § 6 første ledd bokstav a og b.

For tiltak etter annet lovverk skal forslagsstiller utarbeide en melding med forslag til utredningsprogram hvis saken gjelder et tiltak etter § 6 første ledd bokstav c.

For kommuneplanens arealdel skal forslaget til planprogram skille mellom krav til utredning av enkeltområder og krav til utredning av planen som helhet. Planmyndigheten skal klargjøre hvilken dokumentasjon som skal følge forslag til nye utbyggingsområder. Hvis det i kommuneplanens arealdel eller en kommunedelplan tas sikte på å utrede konsekvensene av et konkret tiltak, jf. § 6 bokstav b eller § 8 bokstav a, må dette fremgå av planprogrammet.

§ 14. Krav til innholdet i planprogram og melding med forslag til utredningsprogram

Et planprogram og en melding med forslag til utredningsprogram skal inneholde en beskrivelse av:

- a) planen eller tiltaket, det berørte området og de problemstillingene som i den konkrete saken anses viktige for miljø og samfunn*
- b) forholdene som etter kapittel 5 skal utredes, og hvilke metoder som er tenkt benyttet for å skaffe nødvendig kunnskap*
- c) relevante og realistiske alternativer og hvordan disse skal vurderes i konsekvensutredningen*
- d) plan- eller søknadsprosessen, med frister i prosessen, deltakere og plan for medvirkning fra særlig berørte grupper og andre.*

Planprogrammet eller meldingen skal også inneholde kart over det berørte området.

§ 15. Høring av forslag til planprogram eller melding med forslag til utredningsprogram

Forslag til planprogram eller melding med forslag til utredningsprogram skal sendes på høring til berørte myndigheter og interesseorganisasjoner. For planer etter plan- og bygningsloven skal forslag til planprogram også legges ut til offentlig ettersyn. Dette skal normalt skje samtidig med varsling av planoppstart. For tiltak etter andre lover, skal meldingen med forslaget til utredningsprogram sendes på høring tidligst mulig under planleggingen av tiltaket. Det skal settes en rimelig frist for å uttale seg. Fristen skal være minst seks uker.

Hvis berørte regionale eller statlige myndigheter på grunnlag av et forslag til planprogram eller en melding med forslag til utredningsprogram, mener at planen eller tiltaket kan komme i konflikt med nasjonale eller viktige regionale hensyn innenfor deres ansvarsområde, skal dette fremgå av høringsuttalelsen.

Ansvarlig myndighet skal i forbindelse med høring av forslag til planprogram eller melding med utredningsprogram vurdere behovet for, og gjennomføre et offentlig møte om saken hvis det er nødvendig.

For tiltak etter andre lover kan ansvarlig myndighet unnlate å sende melding med forslag til utredningsprogram på høring hvis den videre behandlingen av saken stanses i samsvar med reglene i loven saken behandles etter.

§ 16. Fastsetting av plan- eller utredningsprogram

Ansvarlig myndighet fastsetter plan- eller utredningsprogrammet med utgangspunkt i forslaget utarbeidet av forslagsstilleren og kravene til konsekvensutredningen i kapittel 5. I saksfremlegget til plan- eller utredningsprogrammet skal det redegjøres for høringsuttalelsene i saken og hvordan disse er vurdert og ivare tatt i programmet.

Plan- eller utredningsprogrammet skal normalt fastsettes innen ti uker etter fristen for å avgi høringsuttalelser. De som har avgitt høringsuttalelser skal gjøres kjent med det fastsatte programmet. Ansvarlig myndighet skal gi nødvendige føringer for plan- eller utredningsarbeidet. For planer etter plan- og bygningsloven kan Kommunal- og moderniseringsdepartementet fastsette planprogrammet hvis ansvarlig myndighet ikke har fastsatt planprogrammet innen fristen. Ansvarlig myndighet skal få mulighet til å uttale seg før en slik fastsettelse.

Ansvarlig myndighet kan etter høring stanse videre behandling av saken ved å unnlate å fastsette plan- eller utredningsprogram. Avgjørelsen skal begrunnes

Plan- og bygningslovens § 4-1 til 4-3 definerer utredningskrav:

§ 4-1. Planprogram

For alle regionale planer og kommuneplaner, og for reguleringsplaner som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal det som ledd i varsling av planoppstart utarbeides et planprogram som grunnlag for planarbeidet. Kongen kan ved forskrift gjøre unntak fra kravet om planprogram for reguleringsplaner.

Planprogrammet skal gjøre rede for formålet med planarbeidet, planprosessen med frister og deltakere, opplegget for medvirkning, spesielt i forhold til grupper som antas å bli særlig berørt, hvilke alternativer som vil bli vurdert og behovet for utredninger. Forslag til planprogram sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn normalt samtidig med varsling av planoppstart. Planprogrammet fastsettes ordinært av planmyndigheten.

Dersom berørte regionale og statlige myndigheter på grunnlag av forslag til planprogram vurderer at planen kan komme i konflikt med nasjonale eller viktige regionale hensyn, skal dette framgå av uttalelsen til forslaget til planprogram.

Dersom planen kan få vesentlige miljøvirkninger i en annen stat, skal planmyndigheten sende forslag til program for planarbeidet til berørte myndigheter i denne staten til uttalelse.

§ 4-2. Planbeskrivelse og konsekvensutredning

Alle forslag til planer etter loven skal ved offentlig ettersyn ha en planbeskrivelse som beskriver planens formål, hovedinnhold og virkninger, samt planens forhold til rammer og retningslinjer som gjelder for området.

For regionale planer og kommuneplaner med retningslinjer eller rammer for framtidig utbygging og for reguleringsplaner som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal planbeskrivelsen gi en særskilt vurdering og beskrivelse – konsekvensutredning – av planens virkninger for miljø og samfunn.

Kongen kan gi forskrift om planprogram, planbeskrivelse og konsekvensutredninger, herunder om behandling av planer med grenseoverskridende virkninger.

§ 4-3. Samfunnssikkerhet og risiko- og sårbarhetsanalyse

Ved utarbeidelse av planer for utbygging skal planmyndigheten påse at risiko- og sårbarhetsanalyse gjennomføres for planområdet, eller selv foreta slik analyse. Analysen skal vise alle risiko- og sårbarhetsforhold som har betydning for om arealet er egnet til utbyggingsformål, og eventuelle endringer i slike forhold som følge av planlagt utbygging. Område med fare, risiko eller sårbarhet avmerkes i planen som hensynssone, jf. §§ 11-8 og 12-6. Planmyndigheten skal i arealplaner vedta slike bestemmelser om utbyggingen i sonen, herunder forbud, som er nødvendig for å avverge skade og tap.

Kongen kan gi forskrift om risiko- og sårbarhetsanalyser.

Krav til medvirkning, høring og offentlig ettersyn er også beskrevet i loven:

§ 5-1.Medvirkning

Enhver som fremmer planforslag, skal legge til rette for medvirkning. Kommunen skal påse at dette er oppfylt i planprosesser som utføres av andre offentlige organer eller private.

Kommunen har et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, herunder barn og unge. Grupper og interesser som ikke er i stand til å delta direkte, skal sikres gode muligheter for medvirkning på annen måte.

§ 5-2.Høring og offentlig ettersyn

Når loven her bestemmer at et planforslag skal sendes på høring, skal forslaget sendes til alle statlige, regionale og kommunale myndigheter og andre offentlige organer, private organisasjoner og institusjoner, som blir berørt av forslaget, til uttalelse innen en fastsatt frist.

Når loven her bestemmer at et forslag skal legges ut til offentlig ettersyn, skal minst ett eksemplar av forslaget være lett tilgjengelig for alle, slik at enhver kan sette seg inn i det. Ved kunngjøring av planutkast skal det gjøres oppmerksom på om det foreligger alternative utkast til planen som ikke har vært eller vil bli kunngjort. Det skal i tilfelle også opplyses at de er tilgjengelige på planmyndighetens kontor.

Det skal legges til rette for elektronisk presentasjon og dialog i alle faser av planprosessen.

Nærmere krav til høring og offentlig ettersyn framgår av bestemmelsene for den enkelte plantype.

Roar Vevelstad
kommunedirektør

Saksbehandler: Espen Sørås

Utsendte vedlegg

- 1 Evaluerings Sentrumsplan Halden
- 2 Planprogram for rulling av sentrumsplanen