



Saksnr.: 2021/19968
Dokumentnr.: 7
Løpenr.: 235901/2021
Klassering: L12
Saksbehandler: Øivind Juel
Kristiansen

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Planutvalget	16.12.2021	120/21
Formannskapet	03.02.2022	8/22

Områderegulering for Gamlebyen, Kongsten og Hagebyen – oppstart av planarbeid og høring og offentlig ettersyn av forslag til planprogram Nasjonal arealplan ID: 30041116 – Sentrum øst Forslagsstiller: Fredrikstad kommune

Ordførers innstilling

Ordfører anbefaler formannskapet å fatte følgende vedtak:

1. I medhold av plan- og bygningslovens § 12-8 varsles oppstart av arbeid med områderegulering for Gamlebyen, Kongsten og Hagebyen. Forslag til planprogram legges samtidig ut til høring og offentlig ettersyn.

Fredrikstad, 06.12.2021

Planutvalgets behandling 16.12.2021:

Votering:

Ordførers innstilling ble enstemmig vedtatt.

Planutvalgets uttalelse 16.12.2021:

1. I medhold av plan- og bygningslovens § 12-8 varsles oppstart av arbeid med områderegulering for Gamlebyen, Kongsten og Hagebyen. Forslag til planprogram legges samtidig ut til høring og offentlig ettersyn.

Formannskapets behandling 03.02.2022:

Eva Kristin Andersen (FrP) fremmet følgende endringsforslag (endringen er **uthevet**):

1. I medhold av plan- og bygningslovens § 12-8 varsles oppstart av arbeid med områderegulering for Gamlebyen, Kongsten, **Vaterland** og Hagebyen. Forslag til planprogram legges samtidig ut til høring og offentlig ettersyn med følgende endring.

Vaterland innarbeides som en del av områdereguleringen og innarbeides i planprogram før utsendelse.

Votering

Ordførers innstilling ble vedtatt med 8 stemmer (Ap 5, MDG 1, Sp 1, KrF 1) mot 5 stemmer (H 2, FrP 2, R 1) som stemte for forslaget fra Eva Kristin Andersen.

Formannskapetets vedtak 03.02.2022:

1. I medhold av plan- og bygningslovens § 12-8 varsles oppstart av arbeid med områderegulering for Gamlebyen, Kongsten og Hagebyen. Forslag til planprogram legges samtidig ut til høring og offentlig ettersyn.

Fredrikstad, 07.02.2022

Rett utskrift

Tone Myhra
Møtesekretær

Utskrift til: Øivind Juel Kristiansen, saksbehandler seksjon kultur, miljø og byutvikling
Kopi til: Ole-Henrik Holøs Pettersen, kst. direktør seksjon kultur, miljø og byutvikling

Kort begrunnelse for eventuelt endret innstilling fra ordfører

Ingen endring.

Kommunedirektørens kommentar

Ingen kommentar.

Kommunedirektørens forslag til innstilling

1. I medhold av plan- og bygningslovens § 12-8 varsles oppstart av arbeid med områderegulering for Gamlebyen, Kongsten og Hagebyen. Forslag til planprogram legges samtidig ut til høring og offentlig ettersyn.

Sammendrag

Planutvalget uttaler seg til saken.

Arbeidet med områderegulering av Gamlebyen, Kongsten og Hagebyen skal gjenopptas, etter at behovet for en områderegulering første gang ble satt på dagsorden i 2013. Planen omfatter Gamlebyen med omkringliggende områder.

Gamlebyen regnes som Nordens best bevarte festningsby, men det er et kjent faktum at det må på plass en mer helhetlig planlegging for å stimulere den videre utviklingen av Gamlebyen, både som kulturminne og som en levende bydel. Kommunedirektøren vil derfor understreke viktigheten og relevansen av tre planer for bevaring og utvikling av byens kulturminner som nå utarbeides relativt parallelt. Dette innbefatter en nylig vedtatt strategi for Gamlebyen, en kommende kulturminneplan, og områderegulering av Gamlebyen, Kongsten og Hagebyen.

Siden det har gått mange år siden det ble varslet oppstart av planarbeidet for Gamlebyen, er det behov for å varsle oppstart på nytt. Dette både av hensyn til medvirkningsprosessen, og fordi det nå foreligger nye forutsetninger og rammer for en planprosess. Planarbeidet er vurdert opp mot forskrift om konsekvensutredninger. Det er konkludert med at planen faller inn under forskriftens bestemmelser, og at det dermed som en del av planarbeidet skal utarbeides planprogram og konsekvensutredning. Kommunedirektøren ønsker en politisk forankring av oppstarten av planarbeidet og forslag til planprogram.

En områderegulering er en kommunal plan og planarbeidet skal utføres av kommunen selv.

Det foreliggende forslaget til planprogram for områderegulering for Gamlebyen, Kongsten og Hagebyen vurderes å tilfredsstille de kravene til innhold som er oppsatt i forskrift om konsekvensutredninger.

Kommunedirektøren anbefaler at det varsles oppstart av arbeidet med områdereguleringen, og at forslaget til planprogram samtidig legges ut til høring og offentlig ettersyn.

Vedlegg

1. Oversiktskart
2. Områderegulering for Gamlebyen, Kongsten og Hagebyen - planprogram til høring

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

1. Planstrategi for Fredrikstad kommune 2021–2023
2. Kommuneplanens arealdel 2020–2032
3. Strategi for Gamlebyen – En levende bydel i historiske rammer

Saksopplysninger

Bakgrunn for planarbeidet

Behovet for en områderegulering av Gamlebyen og de tilgrensende områdene Kongsten og Hagebyen ble satt på dagsorden i 2013. I 2014 ble det varslet oppstart av arbeidet med en områderegulering, og det ble igangsatt arbeid med et planforslag. Det er således allerede nedlagt et betydelig arbeid i denne sammenheng. Planprosessen ble imidlertid ikke sluttført gjennom vedtak av en reguleringsplan.

Arbeidet med områdereguleringen av Gamlebyen, Kongsten og Hagebyen skal nå gjenopptas. Siden det har gått mange år siden det ble varslet oppstart av planarbeidet er det behov for å varsle oppstart på nytt. Dette både av hensyn til medvirkningsprosessen, og fordi det nå foreligger nye forutsetninger og rammer for en planprosess.

Planstrategi for Fredrikstad kommune 2021–2023 ble vedtatt av bystyret 17.06.2021. Den fastsetter at det skal utarbeides en områdereguleringsplan for Gamlebyen med sikte på planvedtak i 2022. Kommuneplanens arealdel, vedtatt i juni 2020, har nye arealbruksformål og bestemmelser for Gamlebyen. Det er i dag ikke samsvar mellom formål eller hensynssoner i kommuneplanens arealdel og gjeldende reguleringer for området. Det er også utarbeidet en strategiplan for Gamlebyen, *Strategi for Gamlebyen – En levende bydel i historiske rammer*, som ble vedtatt i bystyrets møte 11.11.2021.

Planarbeidet er vurdert opp mot forskrift om konsekvensutredninger (FOR-2017-06-21-854). Det er konkludert med at planen faller inn under forskriftens bestemmelser (§ 6 – vedlegg II) og at det dermed som en del av planarbeidet skal utarbeides planprogram og konsekvensutredning.

Nærmere om forslaget til planprogram

I henhold til plan- og bygningsloven § 4-1 første ledd skal det for reguleringsplaner, som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, som ledd i varsling av planoppstart utarbeides et planprogram som grunnlag for planarbeidet. For å avklare hva som er vesentlige virkninger for miljø og samfunn skal reglene i forskrift om konsekvensutredninger legges til grunn.

I henhold til forskriftens § 6, skal områdereguleringer alltid konsekvensutredes og ha planprogram når de fastsetter rammer for tiltak i forskriftens vedlegg I og II. I dette planarbeidet fastsettes ikke rammer for tiltak i vedlegg I, men flere punkter i vedlegg II er aktuelle:

- 10 b) - Utviklingsprosjekter for by- og tettstedsområder
- 11 j) - Næringsbygg, herunder kjøpesentre som ikke inngår i pkt. 10 b), bygg for offentlig eller privat tjenesteyting og bygg til allmenntilgynnslege formål
- 12 d) - Permanente campingplasser

På bakgrunn av §§ 6 og 10 i forskrift om konsekvensutredninger er det dermed krav om konsekvensutredning med planprogram (planprogram følger av §6) i dette planarbeidet.

I følge forskrift om konsekvensutredninger § 14 skal planprogrammet inneholde en beskrivelse av:

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

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

I forslaget til planprogram er det formulert følgende mål for det forestående reguleringsarbeidet:

Hovedmålet med områdereguleringsplanen er å sikre en bærekraftig utvikling av Gamlebyen, Kongsten og Hagebyen som kulturminne.

Reguleringsplanen skal ha som premisse at det vernede kulturmiljøet i Gamlebyen skal bevares. Det skal gis rom og tilrettelegges for bydelsutvikling, næringsutvikling og bokvalitet. I dette ligger ønsket om en helhetlig steds- og sentrumsutvikling, og en attraktiv og levende bydel.

Områdereguleringsplanen skal:

- ivareta Gamlebyen med det kulturhistoriske landskapet som et unikt kulturminne av nasjonal og internasjonal betydning
- ivareta den visuelle sammenhengen i kulturmiljøet mellom Gamlebyen, Kongsten fort, Østre Gravlund og Byens Marker
- bidra til at Gamlebyen utvikles til en bydel med gode forhold for oppvekst, opphold, byliv og næringsliv
- bidra til å sikre tilfredsstillende framkommelighet og tilgjengelighet. Det er ikke gitt at dette kan løses fullt ut innenfor rammene av reguleringsplanen, i og med at den ikke tar sikte på større, fysiske endringer og det er mange andre hensyn
- legge til rette for at Gamlebyen og Hagebyen utvikles som attraktive boområder, særleg for barnefamilier
- legge til rette for at grønne områder og historiske omgivelser kan benyttes som arenaer for kulturaktiviteter, fysisk aktivitet, lek og rekreasjon
- bidra til at naturmangfoldet i villsystemet beskyttes

- bidra til å sikre hagebyens strøkskarakter og intensjonene i den historiske planen for området, spesielt knyttet til det grønne preget samt bebyggelses- og gatestrukturen. Store deler av Hagebyen er i dag uregulert
- bidra til å ivareta landskap og vegetasjon rundt Kongsten fort, særlig må det gjøres vurderinger rundt de store gresslettene og vegetasjonen rundt disse
- ta grep for å legge til rette for en mulig framtidig kulturmiljøfredning

Når det gjelder utredningsalternativer i en konsekvensutredning skal alltid «0-alternativet» inngå. Dette er en beskrivelse av nå-situasjonen i området, og hvordan området antas å utvikle seg i framtiden dersom den aktuelle planen eller tiltaket ikke gjennomføres. Planprogrammet skal også angi andre aktuelle utredningsalternativer. I dette tilfellet er løsningsforslaget, altså områdereguleringen for Gamlebyen, Kongsten og Hagebyen, alternativ 1. Det er ikke andre alternativer som er realistiske i sammenheng. I konsekvensutredningen skal alternativ 1 vurderes opp mot 0-alternativet.

Forskrift om konsekvensutredninger § 21 lister opp en rekke utredningstemaer som kan være aktuelle å vurdere i forbindelse med et planarbeid. I forslaget til planprogram er disse utredningstemaene gjennomgått, og tabellen nedenfor og på neste side gir en oversikt over hvilke temaer som er vurdert som beslutningsrelevante.

Tema	Ikke relevant	Konsekvens-utredes	Vesentlig berørt	Begrunnelse
Naturmangfold, jf. naturmangfoldloven		X		Det inngår særegne grøntområder i planområdet.
Økosystemtjenester		X		Det er stort innslag av natur i planområdet, som er i variert bruk.
Nasjonalt og internasjonalt fastsatte miljømål		X		Det er relevant og Fredrikstad kommune har forpliktet seg til FNs bærekraftsmål.
Kulturminner og kulturmiljø		X	X	Det er omfattende formelt vern i planområdet. Derfor er dette også vurdert til vesentlig berørt.
Friluftsliv		X		Det er regulert friområde innenfor planområdet. Planområdet er i helhet viktig for, og mye benyttet til friluftsliv.
Landskap		X	X	Kulturhistoriske landskap av nasjonal interesse. Vollanlegget er unikt.
Forurensning (utslipp til luft, herunder klimagassutslipp, forurensning av vann og grunn, samt støy)		X		Støy fra arrangementer og servering. Bomiljøutfordringer knyttet til støy og lukt fra Øra.
Vannmiljø, jf. vannforskriften	X			Ser ikke at tiltakene påvirker Glommavassdraget vesentlig.
Jordressurser (jordvern) og viktige mineralressurser	X			Det er ikke registrert dyrket mark innenfor planområdet.
Samisk natur- og kulturgrunnlag	X			Det er ingen registrerte samiske kulturminner i området.

Transportbehov, energiforbruk og energiløsninger		X		Primært transport som følge av endret bruk. Begrenses til det som faller inn under regulering.
Beredskap og ulykkesrisiko		X		Dette punktet er aktuelt iht. storulykkeforskriften (Øra), men vi har tatt ut brann som et eget punkt.
Brann		X		Konsekvens av tiltak
Virksomheter som følge av klimaendringer, herunder risiko ved havnivåstigning, stormflo, flom og skred		X		Dette skal vurderes. Her vurderes tiltakets konsekvenser for regn og flom som det mest relevante.
Befolkningens helse og helsens fordeling i befolkningen	X			Planen vil ikke ha vesentlig konsekvens for befolkningens helse.
Tilgjengelighet for alle til uteområder og gang- og sykkelveinett		X		Viktig tema i et område med betydning også for andre enn dem som bor der.
Barn og unges oppvekstsvilkår		X		Viktig tema i et område med betydning også for andre enn dem som bor der, med både regulert og ikke-regulert aktivitet.
Kriminalitets-forebygging	X			Ikke betydelige kriminalitetsutfordringer i planområdet, heller ikke med de foreslåtte tiltakene
Arkitektonisk og estetisk utforming, uttrykk og kvalitet.		X	X	Et av formålene med planen er å ivareta dette, og det har relevans for alle tre delområdene.
Reindrift	X			Det er ikke reindrift i planområdet.
Virksomheter over landegrensene	X			Tiltaket har ikke virkning over landegrensene.

Planarbeidet planlegges gjennomført av kommunen selv.

Planprosess – medvirkning

Planprogrammet skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn samtidig med varsel om oppstart av planarbeidet. Når det foreligger et planforslag vil dette bli sendt på høring og lagt ut til offentlig ettersyn i henhold til prosessreglene i plan- og bygningsloven. Alle medvirkningsfaser vil bli kunngjort i lokalavisen og på kommunens hjemmeside. I disse sammenhengene vil det på vanlig måte være anledning til å sende inn merknader og uttalelser via post eller e-post.

Plan- og bygningsloven legger vekt på åpne planprosesser og like muligheter for alle til å delta i planleggingen for å få best mulige planer. Medvirkning er en grunnleggende forutsetning i et lokaldemokrati, og gir befolkningen muligheten til å delta og medvirke til bedre planer.

Hvordan medvirkningen i planleggingen tilrettelegges, er avgjørende for å sikre velfungerende og effektive planprosesser. Forslagsstiller må sørge for god involvering og medvirkning fra tilstøtende naboer både innenfor og utenfor planområdet, samt lokalsamfunnsutvalg, velforeninger og interessegrupper. Ideelt sett skal en planprosess involvere alle lag av befolkningen. Det legges derfor opp til en medvirkningsprosess med dialogmøter. I forbindelse med varsling av oppstart av planarbeidet skal det arrangeres et åpent informasjonsmøte. Neste åpne informasjonsmøte arrangeres i forbindelse med høring og offentlig ettersyn av planforslaget. I tillegg til de to informasjonsmøtene skal det lages et medvirkningsopplegg for barn og unge samt grupper med særlige behov. De berørte lokalsamfunnsutvalgene skal involveres, og vil bli invitert inn i planlegging av dialogmøtene. Det sendes ut invitasjon til organisasjoner, lag og foreninger som velforeninger og gårdeierforeninger, samt kultur- og næringsliv om å delta på dialogmøter. Invitasjonen til dialogmøtene skal også inkludere barn og unge ved at nærskolene og FAU ved barnehagene i området kontaktes. Barn og unge skal ha eget opplegg for medvirkning.

Plan- og bygningsloven krever at kommunen skal 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, jf. § 5-1.

Underveis i medvirkningsprosessen kan det vurderes om det er behov for flere møter, og behov for å fortsette en tettere dialog med grupper som for eksempel har spesiell kompetanse eller særskilt lokalkunnskap.

Det legges opp til bruk av en interaktiv kartportal hvor publikum ved planoppstart og høring av planforslaget kan legge sine innspill direkte inn på et kart på kommunens internettside. Intensjonen med dette er å gi mulighet for større presisjon i innspillene, sikre bedre oppfølging av innspillene og gi bedre åpenhet i behandlingen av innspillene.

Konsekvenser for sosial bærekraft, økonomisk bærekraft og miljømessig bærekraft
Konsekvenser for sosial, økonomisk og miljømessig bærekraft vil bli vurdert i den planprosessen som skal gjennomføres, og bli belyst og beskrevet i de plandokumentene som skal utarbeides. Denne saken omhandler en beslutning om å varsle oppstart av planarbeidet og å legge forslag til planprogram ut til høring og offentlig ettersyn. Disse temaene vurderes ikke å være relevant i denne sammenheng.

Ansattes medbestemmelse

Ikke relevant for saken.

Vurdering

Kommunens overordnede planverk peker på viktigheten av at det må på plass en mer helhetlig planlegging for å stimulere den videre utviklingen av Gamlebyen, både som kulturminne og som en levende bydel. Kommunedirektøren vil derfor understreke viktigheten og relevansen av tre planer for bevaring og utvikling av byens kulturminner som nå utarbeides relativt parallelt. Dette innbefatter en nylig vedtatt strategi for Gamlebyen, en kommende kulturminneplan, og områdereguleringen av Gamlebyen, Kongsten og Hagebyen.

Arbeid med reguleringsplaner innledes vanligvis med at forslagsstiller utarbeider et planinitiativ som sendes kommunen. Forskrift om behandling av private forslag til detaljregulering etter plan- og bygningsloven (FOR-2017-12-08-1950) oppsetter et krav om at dette alltid skal gjøres når det er en privat forslagsstiller. Planinitiativet skal i nødvendig grad omtale premissene for det videre planarbeidet, og blant annet redegjøre for formål med planarbeidet, planlagt bebyggelse, utbyggingsvolumer, virkninger av tiltak, og prosesser for samarbeid. Det er ikke forskriftsfestet det samme kravet ved offentlige reguleringsplaner. For å sikre et best mulig utgangspunkt for planprosessene praktiserer Fredrikstad kommune dette også ved offentlige reguleringsplaner. Planinitiativet behandles administrativt og forelegges også planutvalget for en forankring av det forestående planarbeidet.

I dette tilfellet vurderes reguleringssspørsmålet allerede å være avklart gjennom prosessen som ble gjennomført ved oppstart av planarbeidet i 2013–2014, gjennom kommunens planstrategi som slår fast at en områderegulering skal utarbeides, og gjennom føringene som er lagt i kommuneplanens arealdel og den nylig vedtatte strategiplanen for Gamlebyen. Det er således ikke utarbeidet et eget planinitiativ ved oppstart av dette planarbeidet. Deler av de teamene som vanligvis beskrives i et planinitiativ er dessuten beskrevet i forslaget til planprogram. På denne bakgrunn vurderer kommunedirektøren det slik at en politisk forankring av forslaget til planprogram før varsel om oppstart av planarbeidet gir et tilfredsstillende utgangspunkt for det planarbeidet som skal gjennomføres. Forslag til planprogram sendes på høring og offentlig ettersyn samtidig med varsel om oppstart av planarbeidet.

Forslaget til planprogram vurderes å tilfredsstille de kravene til innhold som er oppsatt i forskrift om konsekvensutredninger. Målene med planarbeidet er beskrevet, det er gitt en beskrivelse av planområdet, rammer for planarbeidet, og hvilke forhold som utløser kravet om konsekvensutredning med planprogram. Det er beskrevet et utredningsalternativ, vurdert hvilke temaer som skal utredes, og hvilken metodikk som skal benyttes i den sammenheng. Det er redegjort for medvirkningsprosesser og angitt en veiledende framdriftsplan.

Kommunedirektøren anbefaler at det varsles oppstart av arbeidet med områdereguleringen, og at forslag til planprogram samtidig legges ut til høring og offentlig ettersyn.