



Halden kommune

Arkivkode: L13
Arkivsaksnr: 2016/4827-34
Journal dato: 22.02.2019
Saksbehandler: Øivind Juel Kristiansen

Utvalgssak

Utvalg	Utvalgssak	Møtedato
Hovedutvalg for plan, teknisk, landbruk og miljø		19.03.2019

Utsendte vedlegg

- 1 Planbeskrivelse
- 2 Bestemmelser
- 3 Plankart
- 4 Skisseprosjekt Faun
- 5 ROS-analyse
- 6 Støyrapport
- 7 Luftkvalitet
- 8 Lokalklima
- 9 Vurdering av områdestabilitet
- 10 Vurdering av forurenset grunn
- 11 Notat om overvannshåndtering
- 12 Trafikkanalyse
- 13 Innspill ved varsel om oppstart - samlet
- 14 Referat fra regionalt planmøte 21.11.2017
- 15 Arealkontroll (A3)

Medsaksbehandlere

Erik Vitanza Plan og miljø
André Øraas Enhet eiendom

Forslag til detaljregulering for Os skole og idrettshall - 1. gangs behandling

Denne saken er utredet etter prinsippet for fullført saksbehandling.

Sammendrag av saken:

Hovedformålet med planarbeidet er å legge til rette for ny skole, basishall og idrettsarena på Os. Skisseprosjektet «Favn» er vedtatt lagt til grunn for detaljreguleringen av området. Skolen skal oppføres for 660 elever fra 1-10 trinn, og idrettsarenaen skal ha kapasitet og fasiliteter for å kunne benyttes som eliteseriearena i håndball. Os skole skal rives. Planforslaget er utarbeidet av Dronninga Landskap AS for Halden kommune.

Os skole og idrettshall er et svært viktig prosjekt for byen generelt og for nordsiden spesielt. Skisseprosjektet som danner grunnlag for planforslaget har utvilsomt kvaliteter, og svarer godt på en krevende oppgave. Det er likevel viktig å presisere at planforslaget som foreligger til behandling ikke sikrer alle de kvaliteter som skisseprosjektet legger opp til. I en så arealknapp situasjon og med et relativt komplekst funksjonsprogram, mener rådmannen at detaljreguleringen bør være utarbeidet med et høyere detaljnivå for å sikre at viktige forhold er avklart (eksempelvis trafikale forhold, universell utforming og uteoppholdsareal). Rådmannen anbefaler derfor å bruke 4 uker ekstra for å bearbeide planforslaget. Det tas da sikte på 1. gangs behandling i hovedutvalgets møte 23. april, og det må holdes et ekstraordinært

hovedutvalgsmøte for 2. gangs behandling av planforslaget tidlig i august med påfølgende egengodkjenning i kommunestyret i løpet av august.

Rådmannens innstilling:

Forslag til «Detaljregulering for Os skole og idrettshall» returneres til forslagsstiller for ytterligere bearbeidelse slik at avklaringsnivået i planen blir høyere, og slik at viktige funksjoner og kvaliteter ved prosjektet er sikret i planen. Det avsettes ca. 4 uker til ytterligere bearbeidelse av planforslaget. Planforslaget forutsettes fremmet til endelig behandling i kommunestyret i august måned.

Saksutredning:

Bakgrunn:

Oppstart av dette planarbeidet ble varslet i brev datert 05.02.2018 til berørte parter og offentlige høringsinstanser. Varsel om oppstart ble også kunngjort i lokalavisen og på kommunens hjemmeside. Frist for å komme med uttalelser var 01.04.2018. Det kom inn 12 uttalelser til planarbeidet i tillegg til uttalelser fra kommunale fagetater og de to berørte skolene. Uttalelsene er oppsummert og kommentert av forslagsstiller i planbeskrivelsen. Oppstart av planarbeidet ble opprinnelig varslet av SG Arkitekter AS, men planarbeidet er fra januar 2019 overtatt av Dronninga Landskap AS etter at skisseprosjektet «Favn» ble valgt som grunnlag for videre regulering av ny skole og nytt idrettsanlegg (Kommunestyret sak PS 2018/136, 13.12.2018).

Hovedformålet med planarbeidet er å legge til rette for ny skole, basishall og idrettsarena på Os. Skolen skal oppføres for 660 elever fra 1-10 trinn, og idrettsarenaen skal ha kapasitet og fasiliteter for å kunne benyttes som eliteseriearena i håndball. *Oppvekstsenteret skal favne elever og besøkende og være et nav i en større sammenheng der interaksjon mellom skolen, idrettsanlegget, aktivitetsparken, naturområdet i Osravinen og omkringliggende boligområder skaper en bærekraftig og levende bydel* (ref. skisseprosjekt «Favn». White, Dronninga Landskap, ÅF). Skisseprosjektet forutsetter at Os skole rives. Skisseprosjektet ble behandlet politisk i desember 2018 og forutsettes kjent. Det går derfor ikke nærmere inn på dette her.

Planområdet har en størrelse på ca. 47 daa og omfatter foruten selve skoleområdet en 25 m bred korridor langs Fv 22, tilgrensende kommunale veier, Familiens hus, og boligkvartalet som avgrenses av Os allè, Hannibal Shestedsgate, og Rektor Frølichs gate. Med unntak for arealer innenfor planområdet som omfattes av reguleringsplanen «Detaljregulering for Os allè 4,9,11 og 13» (nasjonal plan-ID: G-675), er det «Kommunedelplan for sentrum» som gir arealbruksformålene for planområdet. Arealene er i sentrumsplanen i hovedsak avsatt til eksisterende og framtidig offentlig eller privat tjenesteyting. Arealene som er omfattet av den gjeldende reguleringsplanen for Os allè er regulert med samme formål i det foreliggende planforslaget.

Det er foretatt en rekke fagutredninger i forbindelse med prosjektet. Disse følger vedlagt. Det vises forøvrig til planbeskrivelsen som følger vedlagt.

Vurdering:

Planforslaget ble formelt fremmet 25. februar. Revidert planforslag, etter intern høring i kommunale fagetater og planavdelingens mottakskontroll, ble fremmet 7. mars. Framdriftsplanen som er lagt til grunn for planarbeidet har ikke gitt rom for en detaljert gjennomgang av det siste reviderte planforslaget før skrivefristen for hovedutvalgsmøtet.

En detaljregulering er en juridisk bindende plan som skal gi en detaljert anvisning for utnyttelsen av det regulerte området/realiseringen av prosjektet. Den skal gi byggherren juridisk sikkerhet for sitt prosjekt gjennom planmessige avklaringer. I planforslaget for Os skole og idrettshall er viktige arealer flateregulert. Dette gjelder bl.a. områder for uteopphold og infrastruktur. Rådmannen mener planforslaget

i for liten grad viser om de ulike løsningene er gjennomførbare, og om de funksjonene og kvalitetene som er forutsatt i skisseprosjektet faktisk er sikret. En tenker da på viktige elementer/funksjoner som f.eks. :

- *Uteoppholdsarealene.* I bestemmelsene er det krav om min. 16m² utearealer for opphold og lek pr. elev innenfor arealene IU og BU. Sosial- og helsedirektoratet har foreslått et generelt minstekrav på 50m² pr. elev. Når utearealene er knappe er det ekstra viktig at de arealene man har til rådighet har høy kvalitet og at dette er sikret i planen. Dette er også påpekt av Østfold fylkeskommune i deres uttalelse ved varsel om oppstart av planarbeidet (sitat - se vedlegg): «*Det er viktig at rammer og forutsetninger i planbeskrivelse og illustrasjoner er sikret i plankart og bestemmelser slik at planens juridiske dokumenter blir et godt verktøy i utviklingen av skoleområdet. Manglende juridisk sikring av planens intensjoner kan medføre innsigelse. Både mangel på uteareal, samt manglende sikring av kvalitet på uteareal i plankart og bestemmelser, har ført til innsigelse til andre skoleprosjekter...*». Utbyggingen på Os ble drøftet i regionalt planforum 21.11.2017. I dette møtet gjentok fylkeskommunen dette og ba om å få et planforslag til høring som viser hvordan uteoppholdsarealene løses (referat fra regionalt planforum følger vedlagt). I planforslaget er det gitt bestemmelser om kvaliteter på utearealene, men det er også forutsatt at den bindende planen (utomhusplanen) for utforming av disse arealene først skal foreligge ved byggesøknad og at det da er skisseprosjektets *prinsipper* for utforming som skal legges til grunn. Det framgår av skisseprosjektet at bl.a. delfeltet ST1 (i reguleringsplanen) inngår i beregningen av utearealer på bakkeplan. Dette arealet er regulert til offentlig torg der det er tillatt med motorisert ferdsel knyttet til medieproduksjon, varelevering til skolen, renovasjon og utrykningskjøretøyer, samt sykkelparkering. Når man i dette prosjektet skal etterstrebe utearealer av særlig høy kvalitet for å kompensere for knapphet på tilgjengelig areal kan ikke dette arealet regnes inn som uteoppholdsareal for elevene. Det er gjort en kontroll av arealberegningene på utearealene ut fra skisseprosjekt og planforslag (se vedlegg) som antyder at tilgjengelig uteareal pr. elev kan være betydelig lavere enn det som følger av bestemmelsene. Det tas forbehold om at forslagsstiller kan ha beregnet uteoppholdsarealer etter en annen framgangsmåte, men denne kvalitetskontrollen gjør at det er nødvendig for forslagsstiller å ytterligere kvalitetssikre dette forholdet.

- *Universell utforming.* Universell utforming innebærer en inkluderende planlegging og utforming av produkter og omgivelser. Prinsippene om universell utforming skal legges til grunn for planlegging, søknad om tiltak og opparbeiding av bygg og anlegg inkludert adkomst og uteområder. Det skal legges særlig vekt på offentlige bygg og bygg for kommunale selskaper, herunder skoler og barnehager. Dette anlegget skal også ha en funksjon som bydelspark. I planens bestemmelser heter det at «*Uteoppholdsarealer inkludert takflater skal fungere som bydelspark og sikres tilgjengelighet utenom skolens åpningstider.*» Utearealene på tak over idrettshallen er forutsatt nådd via trapper eller innvendig heis. Hvordan universell tilgjengelighet til dette arealet er tenkt løst utenom åpningstid er uklart. En evt. rampe med normert stigning (1:20) for tilgjengelighet til dette arealet vil måtte ha en lengde på ca. 90 m.

- *Parkeringsløsninger* i forbindelse med f.eks. SFO. Dette krever ofte parkering i noe tid utover et enkelt stopp for å slippe av/hente barn til SFO. Det er uklart hvordan kapasitet er for slik parkering i Os allè der også stopp for av- og påstigning skal foregå.

- *Sykkelparkering.* I bestemmelsene er det satt krav om 0,5 sykkelparkeringsplasser pr. elev og 0,4 plasser pr. ansatt. I følge planbeskrivelsen skal det tas høyde for 366 sykkelparkeringsplasser. Det legges til grunn et areal på min. 0,75 x 1,75 m pr. sykkelparkeringsplass. Dette utgjør et areal på over 480m². Det er forutsatt at dette skal løses innenfor delfeltene S1, BOP, BU og ST1, men planen viser ikke *hvordan* dette skal løses.

- *Løsninger innenfor samferdselsarealet S1.* Flaten omfatter offentlige veier med tilhørende sidearealer. I planen er det forutsatt at arealet skal opparbeides i følge prinsippene i skisseprosjektet. Bl.a. er det gitt bestemmelse om at arealet skal romme parkering for spillerbuss og at dette skal opparbeides som kollektivholdeplass, det er forutsatt regulert dobbeltsidig fortau i Rektor Frølich's gate, og Olav V plass skal strammes opp og utformes som kryss med innsnevring. Området skal også romme sykkelparkering. Ingen av disse funksjonene er løst i plankartet.

Utover de eksemplene som er nevnt ovenfor bør alle plandokumenter gjennomgå ytterligere for å justere detaljer, samt å avklare hvorvidt bestemmelsene faktisk er mulig å oppnå innenfor området. F.eks. er ikke frisktsoner/linjer tegnet inn i kartet verken i kryss mellom kommunale veier, eller i kryss mot fylkesvei. Hannibal Shestedsgate og Rektor Frølichsgate er kun flaterregulert, og veigeometri er ikke regulert. Det er noen feltbenevnelse som må rettes, og bestemmelsene må justeres slik at man bl.a. unngår gjentakelser og får en enda mer hensiktsmessig strukturering. Planen er i grenseland for hva som utløser plikt om

konsekvensutredning (KU). Når det er konkludert med at KU ikke skal gjennomføres er det viktig at alle relevante temaer behandles grundig i planbeskrivelsen.

Ut fra en planfaglig vurdering anbefales det at planforslaget bearbeides ytterligere før høring og offentlig ettersyn. Mer tid til å bearbeide planen vil minimere risikoen for at planforslaget blir møtt med innsigelser ved høring og offentlig ettersyn, minimere risikoen for at endelig planvedtak blir påklaget, og gi større sikkerhet for gjennomføringen av prosjektet. Dersom planforslaget blir møtt med innsigelser eller vedtaket blir påklaget, er det vanskelig å se hvordan en egengodkjenning av planforslaget skal være mulig i juni måned. Rådmannen anbefaler at man bruker ca. 4 uker til å bearbeide planforslaget ytterligere med sikte på 1. gangs behandling i utvalget 23. april. Det må da holdes et ekstraordinært hovedutvalgsmøte for 2. gangs behandling av planforslaget tidlig i august, med påfølgende egengodkjenning i et kommunestyremøte i løpet av august. Enhet eiendom har gitt følgende redegjørelse for en parallell prosess for regulering og anskaffelse av entreprenør: «Kommunen som byggherre vil i prosessen frem mot august 2019 ha et løp hvor entreprenøren skal anskaffes parallelt med pågående reguleringsprosess. I denne fasen vil kommunen som byggherre knytte til seg en samarbeidspartner/entreprenør i et samspill. Kostnaden for prosjekteringen dekkes direkte time for time og kommer ikke i entreprisekostnaden, men dekkes i den totale byggkostnaden. Dette gjør at vi forbereder oss godt inn mot byggeprosessen som starter etter at reguleringsvedtak er fattet. Dette er viktig da byggetiden her er kort og prosjektet komplekst. Endelig forpliktelse mot entreprenør om oppstart og gjennomføring av prosjektet vil først bli etter fattet reguleringsvedtak i kommunestyret i august 2019.»

Alternativ løsning

Det er satt en framdriftsplan for prosjektet som tilsier at detaljreguleringen skal være vedtatt i juni måned. Dersom denne framdriftsplanen for reguleringsplanarbeidet skal holdes må planforslaget legges ut på høring og offentlig ettersyn nå. Når planforslaget er lagt ut på høring er det ikke rom for ytterligere bearbeidelse av planforslaget. Evt. bearbeidelse/endringer må da gjøres *etter* høringsperioden, enten som en følge av de høringsuttalelsene som har kommet, eller dersom man ser behov for endring av planforslaget av andre årsaker, f.eks. som en følge av at man har kommet lenger i detaljprosjekteringen. Endringer i planforslaget etter høring og offentlig ettersyn som ikke er en direkte oppfølging av høringsuttalelser, f.eks. fra regionale myndigheter, kan medføre at planforslaget må ut på en ny høring. Endelig vedtak av planen vil i et slikt tilfelle tidligst kunne påregnes senhøsten 2019. Hvor vidt evt. endringer er så omfattende at en ny høring er påkrevet må vurderes nærmere hvis denne situasjonen oppstår. Det vil i en slik sammenheng være av betydning om endringen omfatter viktige funksjoner innenfor planen (f.eks. endringer i reguleringsformål, avgrensning av formålsflater, eller bestemmelser som har vesentlig samfunnskonsekvens), eller medfører endringer i hvordan prosjektet påvirker omgivelsene, f.eks. naboer.

Forslag til vedtak i alternativ løsning:

I medhold av plan- og bygningslovens § 12-10 vedtar hovedutvalg for plan, teknisk, landbruk og miljø å legge forslag til «Detaljregulering for Os skole og idrettshall» (nasjonal plan-ID: G-716) ut på høring og offentlig ettersyn. Plandokumentene består av planbeskrivelse datert 13.02.2019 - sist revidert 06.03.2019, bestemmelser datert 06.03.2019, og plankart datert 06.03.2019.

Konklusjon

Os skole og idrettshall er et svært viktig prosjekt for byen generelt og for nordsiden spesielt. Skisseprosjektet som danner grunnlag for planforslaget har utvilsomt kvaliteter, og svarer godt på en krevende oppgave. Det er likevel viktig å presisere at planforslaget som foreligger til behandling ikke sikrer alle de kvaliteter som skisseprosjektet legger opp til. I en så arealknapp situasjon og med et relativt komplekst funksjonsprogram, mener rådmannen at detaljreguleringen bør være utarbeidet med et høyere detaljnivå for å sikre at viktige forhold er avklart (eksempelvis trafikale forhold, universell utforming og uteoppholdsareal). Rådmannen anbefaler derfor å bruke 4 uker ekstra for å bearbeide planforslaget. Det tas da sikte på egengodkjenning av planforslaget i kommunestyret i august måned.

Dokumentet er elektronisk godkjent av:

Ulf Ellingsen

Morten Høvik