



Utvalgssak

Utvalg	Utvalgssak	Møtedato
Hovedutvalg for plan - teknisk - landbruk - klima og miljø		11.06.2025

Detaljregulering for Rådhuskvartalet - førstegangsbehandling

Kommunedirektørens innstilling:

I medhold av plan- og bygningsloven § 12-10 vedtar Hovedutvalg for plan, teknisk, landbruk, klima og miljø å legge forslag til detaljregulering for Rådhuskvartalet (Nasjonal plan-ID G-759) ut til høring og offentlig ettersyn. Plandokumentene består av plankart datert 20.05.2025, planbestemmelser datert 30.05.2025 og planbeskrivelse datert 28.05.2025.

Sammendrag av saken:

MAD Arkitekter AS har på vegne av Halden kommunale pensjonskasse/HKP Eiendom Holding AS oversendt forslag til detaljregulering for Rådhuskvartalet. Hensikten med planarbeidet er å legge til rette for byreparasjon gjennom en helhetlig utvikling av rådhuskvartalet, med videreutvikling av eksisterende bygningsmasse og ved å tilføre nye bygg som kompletterer kvartalsstrukturen. Videre vil planen legge til rette for flere og bedre kontorarbeidsplasser med sentral beliggenhet og god kollektivdekning. Planforslaget legger også til rette for å kunne etablere utadrettede virksomheter på gateplan som cafe, bevertning og andre typer formål, innenfor sentrumsformålet. Plangrepet vil bidra til å sikre kommunens rådhusfunksjoner og tilføre gode kontorlokaler for kommunens administrasjon og andre offentlige og private leietagere. Gjennom transformasjon og oppgraderinger har planen mål om å ivareta kulturminneverdier gjennom tilrettelegging for videre bruk og tilrettelegge for flere brukere av området. I planforslaget åpnes det for å gjenåpne helt eller delvis Violgata som ble stengt ved byggingen av Folkets hus.

Hva aktualiserer saken?

Halden kommune har mottatt forslag til detaljregulering for Rådhuskvartalet til behandling. Etter plan- og bygningsloven (pbl.) § 12-11 «skal kommunen snarest, og senest innen tolv uker eller en



annen frist som er avtalt med forslagsstiller, avgjøre om forslaget skal fremmes ved å sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn etter reglene i pbl. §§ 12-9 og 12-10».

Hovedutvalg for plan, teknisk, landbruk, klima og miljø er gitt denne myndigheten iht. delegeringsreglementet kap. 4.3.1.

Frist for å gi uttalelse til et planforslag skal etter pbl. § 12-10 være minst 6 uker.

Saksopplysninger

Planområdet inngår i Riksantikvarens oversikt over nasjonalt viktige kulturlandskap og er et område med mye bevaringsverdig bebyggelse. Planforslaget legger opp til riving av deler av den verneverdige bebyggelsen ved at bakgårdsfløyen til Halden Gamle Brannstasjon rives for å gi plass til et nytt mellombygg i bakgården mellom brannstasjonen og rådhuset. Forslaget om riving, samt arealomfanget på nye bygg som foreslås i kvartalet, gjør at planforslaget utløser krav om konsekvensutredning.

Plandokumentene består av planbeskrivelse, plankart og planbestemmelser, se vedlegg 1-3. I tillegg er det utarbeidet en konsekvensutredning for temaet kulturvern samt flere rapporter for ulike fagtema. Alle innspill til planarbeidet er også gjennomgått og kommentert. Alle disse dokumentene er lagt ut på <https://www.arealplaner.no/3101/arealplaner/345>. Det er også laget en digital 3D-modell av området inkl. ny bebyggelse iht. planplanforslaget, som kan sees her: <https://arcg.is/uzD1q0>

Det er kommet 7 innspill til oppstart av planarbeidet. Disse innspillene er gjennomgått og kommentert som del av planbeskrivelsen kap. 2.4. Det er også laget et eget dokument der innspillene er samlet og kommentert. Innspillene er forsøkt tatt hensyn til og innarbeidet i planforslaget så langt det lar seg gjøre. Kommunedirektøren slutter seg i hovedsak til forslagsstillers vurderinger av innspillene.

Saken er utredet etter prinsippet for fullført saksbehandling.

Vurderinger

Beskrivelse av løsningsalternativer

Det er som del av planarbeidet sett på forskjellige utbyggingsalternativer, med og uten rivning av eksisterende bygg. De ulike alternativene som er utredet og vurdert er vist i planbeskrivelsen kap. 6, Mulighetsstudie bevaring – Halden gamle brannstasjon og i NIKU Rapport 466 Konsekvensutredning for Rådhuskvartalet. De to sistnevnte utredningene ligger på <https://www.arealplaner.no/3101/arealplaner/345>

Det er i mulighetsstudien sett på flere alternativer til hvordan det er mulig å utnytte og tilpasse eksisterende bebyggelse til ny/ønsket bruk. Det er også sett på alternativer der eksisterende bebyggelse rives for å gi plass til ny bebyggelse. Det har gjennom arbeidet med mulighetsstudien pekt seg ut 2 alternativer som er vurdert videre i konsekvensutredningen for kulturmiljø. Hovedforskjellene i de to alternativene er om den bakre fløyen i den gamle brannstasjonen rives eller beholdes. I en konsekvensutredning skal det også inngå et null-alternativ, dvs. dagens situasjon.

0-alternativet:

Som 0-alternativ eller referansealternativ brukes dagens situasjon siden dette er et realistisk utfall hvis det ikke anses å være tilstrekkelig økonomi i et utbyggingsalternativ.

Alternativ A:

I alternativ A inngår følgende grep for Rådhuskvartalet:

- Brannstasjonens bakre fløy bevares
- Garasjer og annen bakgårdsbebyggelse rives
- Ny bebyggelse tilpasses bakgårdsfløyens gavl og er noe bredere i delen mot Rådhuset
- Behov for flere trapp- og heiskjerner for å koble etasjer i eksisterende og ny bebyggelse sammen
- Mindre nybygd areal medfører arealbehov i Tordenskjolds gate 4 og at Violgata ikke åpnes
- Mindre nybygd areal tilsier noe mindre inntjening og dermed en senere utvikling av kvartalet forøvrig.



Dagens situasjon, utgangspunkt etter riving og foreslått utbygging i alternativ A (Mad 2025)

Alternativ B (HKP Eiendoms planforslag):

I tiltakshavers planforslag inngår følgende grep for Rådhuskvartalet:

- Bakgårdsbebyggelsen, inkludert brannstasjonens bakre del, rives for å gi plass til ny kontorbebyggelse
- Ny kontorbebyggelse oppføres inntil brannstasjonens hovedfløy og strekker seg bort til Rådhuset i Storgata 8
- Trapp- og heiskjerne med hovedadkomst til brannstasjonen flyttes til en mer sentral beliggenhet.
- Etasjehøyder blir gjennomgående i nybygg i gårdsrommet og mulig nybygg på dagens parkeringsplass vest for brannstasjonen
- Ny hovedfløy inne i kvartalet dekker arealbehov som muliggjør gjenåpning av Violgata mellom Tordenskjolds gate og Øvre Bankegate/rivning av eksisterende bebyggelse i Tordenskjolds gate 4
- Reguleringen åpner for nybygg vest i kvartalet som erstatter parkeringsareal og eksisterende bebyggelse
- Tiltakets inntektsside muliggjør en raskere videreutvikling av kvartalet enn om tiltaket ikke gjennomføres



Dagens situasjon, utgangspunkt etter rivning og foreslått utbygging i alternativ B (Mad 2025)

I planforslaget som nå er lagt frem til behandling er det åpnet for å tillate riving av hele den bakre fløyen av den gamle brannstasjonen, dvs. alternativ B som vist over. Kommunedirektøren mener at det er gjort grundige utredninger av alternativene og muligheten for å beholde denne fløyen. I utredningene argumenteres det for at dette vil være utfordrende av flere grunner. Fløyen er i behov for et stort vedlikeholds-/restaureringsbehov dersom den skal beholdes da den er i relativt dårlig byggeteknisk tilstand. Bygget er også relativt smalt og kan bli noe utfordrende å utnytte til eksempelvis kontorer. Pga. høydeforskjeller i forhold til omkringliggende bygg vil det også bli relativt mye areal som må benyttes til trapper, ramper, korridorer o.l. dersom det skal være gjennomgang mellom de ulike byggene. Samlet sett gjør dette det utfordrende å få til regningssvarende utnyttelse av bygningsmassen. Ved å rive fløyen argumenteres det i planforslaget med at det vil bli langt bedre plassutnyttelse og mer effektiv arealbruk ved ny bebyggelse, samt at gjennomgangen mellom byggene vil bli enklere. Kommunedirektøren kan slutte seg til denne vurderingen.

Kulturminner og landskap

I konsekvensutredningen for kulturmiljø vurderes og rangeres alternativene slik:

1. Alternativ A:
Ny bebyggelse bidrar til en oppgradering av gårdsrommet og en styrking av kvartalet som del av bybildet i Halden sentrum.
2. Alternativ B:
Riving av brannstasjonens bakre fløy medføre at anleggets lesbarhet og kulturhistoriske verdi reduseres. Ny bebyggelse bidrar til en oppgradering av gårdsrommet og en styrking av kvartalet som del av bybildet i Halden sentrum. Tidsperspektivet for videreutvikling av kvartalet framskyndes ved raskere utbygging av bakgårdsarealet.
3. 0-alternativet:
Rådhuskvartaler framstår i dag som uryddig og ufullstendig og bidrar i liten grad til å skape et godt bymiljø i Halden sentrum. Risiko for ytterligere forfall/manglende vedlikehold vil medføre en forverring av tilstanden. Dagens situasjon rangeres derfor lavere enn HKPs forslag, tross samme konsekvensgrad, selv om brannstasjonens bakre fløy blir stående.

Det er ingen forskjeller i alternativene ift. hvordan de vestre delene av planområdet er tenkt utnyttet/bebyggt, dvs. området som i dag er Folkets hus og parkeringsplass. Ut ifra rent kulturvernlig synspunkt er det ønskelig å beholde den bakre fløyen av brannstasjonen. Kommunedirektøren har forståelse for dette ønsket, men mener likevel at alternativ B med å rive slik planforslaget nå legger opp til, er å foretrekke. Kommunedirektøren er bekymret for at det reelle alternativet til riving ikke vil være alternativ A med restaurering, men 0-alternativet med ytterligere forfall da det ikke vil være mulig å få til regningssvarende oppussing og bruk av den

bakre fløyen. Når det er tvilsomt om den ideelle situasjonen (alternativ A) kan nås, er kommunedirektøren av den oppfatning at alternativ B (planforslaget) er et veldig godt alternativ. Dette forutsetter imidlertid at nye bygninger og opparbeidelsen av gårdsrommet blir godt tilpasset det eksisterende i arkitektonisk utførelse. Kommunedirektøren mener at dette er forsøkt sikret på en god måte i kart og bestemmelser til det fremlagte planforslaget. Det må likevel understrekes at de fremlagte illustrasjonene som ligger ved planforslaget ikke viser eksakt hvordan bygninger og området vil bli seende ut etter utbygging, det er ment som eksempel på hvordan det kan bli innenfor det plankart og -bestemmelser åpner for.

Det er ellers langt opp til størst mulig grad av bevaring av rådhuset og den gamle brannstasjonen gjennom hensynssone for bevaring av kulturmiljø i plankartet og § 7.3 i bestemmelsene.

Kommunedirektøren mener på bakgrunn av det ovenstående at hensynet til kulturverninteressene er ivarettatt i planforslaget.

Arkitektur og estetikk

Det vises til ovenstående avsnitt for vurdering av den bakre fløyen av brannstasjonen og gårdsrommet der.

I planforslaget åpnes det også opp for endringer av eksisterende bebyggelse i det som i dag bl.a. utgjør Folkets hus, kommunens samfunnsavdeling og kommunens IT-avdeling. Det åpnes for å etablere en passasje eller gjenåpne Violgata gjennom Folkets hus. Violgata ble stengt ved byggingen av Folkets hus i 1959-61. Kommunedirektøren mener det vil være svært positivt med en gjenåpning av Violgata, selv om det bare skulle bli som gangpassasje. Planforslaget åpner ellers for ny bebyggelse på deler av det som i dag benyttes som parkeringsplass, samt en ombygging/utbygging av dagens IT-avdeling med arkade mot kulturskolen/Ynglingen. Etter planbestemmelse § 5.3 skal ny bebyggelse «baseres på tydelig slektskap til den historiske murbebyggelsen fra før 1940. Samtidig kan detaljering, materialbruk og andre arkitektoniske elementer synliggjøre at dette er bygg fra samtiden og ikke rene stilkopier fra en gitt tidsepoke. Ut mot innvendig gårdsrom/Violgata i SF2 tillates i tillegg fasader med en mer åpen utforming og et arkitektonisk uttrykk som gjenspeiler samtiden, eksempelvis med bruk av større vindusformater». Kommunedirektøren mener dette, sammen med de andre planbestemmelsene for dette delfeltet, vil sikre at det blir en god tilpasning mellom ny og eldre bebyggelse. Illustrasjoner vedlagt planforslaget samt 3D-modell viser hvordan dette kan gjøres, men siden nye bygg ikke er detaljprosjektert vil det kunne bli endringer på dette. Kommunedirektøren er likevel av den oppfatning at planforslaget åpner for og sikrer en utbygging og utvikling av området som er godt tilpasset omgivelsene.

Parkering og trafikkavvikling

I planforslaget er det gitt krav om parkering som samsvarer med kravene i sentrumsplanen. Forslagsstiller har likevel til hensikt å gå inn på frikjøp av parkeringsplasser. Det er argumentert med at planområdet ligger sentralt, med korte avstander til kollektivtransport og parkeringsplasser med god kapasitet. Det legges også opp til mye sykkelparkering, også under tak, slik at det skal være enklere å velge å sykle. Det er argumentert for at planforslaget følger opp målsettinger bl.a. i kommunedelplan for energi og klima ved at det skal legges til rette for at flere

skal velge å gå, sykle eller reise kollektivt til sentrum. Et annet vesentlig moment er at det pga. grunnforholdene på stedet kan vise seg vanskelig å etablere parkeringskjeller uten å risikere store utfordringer med setningsskader på eksisterende bebyggelse.

Kommunedirektøren vil i hovedsak slutte seg til ovenstående vurderinger. Det kan umiddelbart synes noe rart å ha krav om parkeringsplasser i planbestemmelsene når det likevel legges opp til at parkering skal løses gjennom frikjøp. Men dersom det ikke stilles et slik krav, vil det heller ikke være noe å kjøpe seg fri ifra, og kommunen vil dermed ikke kunne få inn penger som kan bidra til å etablere annen parkeringsløsning som f.eks. parkeringshus. Det er derfor nødvendig at det blir stilt krav om parkering.

Støy

Det er ikke planlagt for støyfølsom bruk innenfor planområdet. Det vil derfor i utgangspunktet ikke være nødvendig med egen støybestemmelse i planen. Det er utarbeidet en støyrapport som viser at det vil være uproblematisk å oppnå tilfredsstillende støyforhold innendørs og at det ikke vil være nødvendig med spesielle tiltak for å nå dette. Krav til innendørs støynivå er gitt i byggt teknisk forskrift (TEK17).

Det kan være nødvendig med grenseverdier for bygge- og anleggsstøy for å redusere støyplager for beboere i nærområdet. Grenseverdier for maksimal bygge- og anleggsstøy er gitt i tabell 4 i støyretningslinjen T-1442/2021. Det er også tatt inn bestemmelse om at dersom det viser seg vanskelig å overholde grenseverdiene i tabell 4, skal det gjøres avbøtende tiltak som angitt i støyretningslinjens kap. 6.3. Dette kan f.eks. være tilbud om alternativt oppholdssted for en periode, krav om bruk av støysvake maskiner og utstyr, driftstidsbegrensinger m.m.

Samfunnssikkerhet og beredskap

Det er i tråd med reglene i plan- og bygningsloven § 4-3 utarbeidet en risiko- og sårbarhetsanalyse for planforslaget. Det er pekt på 6 ulike hendelser som kan inntreffe:

- Tiltaket kan være utsatt for, eller medfører lokale setningsskader og eventuelt bygningskollaps
- Flom, deler av tiltaket kan være utsatt for stormflo
- Radonstråling
- Forurensset grunn og spredning av forurensete masser
- Trafikkulykker i tilknytning til planområdet (anleggsfase)
- Svikt i energiforsyning og eller nettforbindelse til kommunens rådhus og administrasjon i en krisesituasjon

Kommunedirektøren vil i tillegg peke på mulighet for styrtregn som kan gi utfordringer knyttet til overvann/flomveier, samt mulighet for brann. Det er tatt inn hensynssoner i plankartet og gitt bestemmelser til planen knyttet til flom/stormflo og til graving i forurensset grunn og håndtering av forurensete masser. Regler i byggt teknisk forskrift anses tilstrekkelig for sikring mot ev. radonstråling. Det anses også at de andre forholdene som det er pekt på vil bli håndtert og ivare tatt igjennom annet regelverk og/eller i byggesaken.

Kommunedirektøren anser derfor at hensynet til samfunnssikkerhet og beredskap vil være ivare tatt.

Naturmangfold

Alle planforslag skal vurderes etter bestemmelsene i naturmangfoldloven (nml.) §§ 8-12, jf. nml. § 7. Nml. § 8 stiller krav til kunnskapsgrunnlaget ved vurderingene av virkningen på naturmangfold. I denne saken er opplysninger i Miljødirektoratets Naturbase og Artsdatabankens Artskart lagt til grunn. Det er ikke registrert truede eller sårbare arter eller naturtyper innenfor planområdet og som vil bli negativt berørt av planforslaget. Det er grunn til å anta at enkelte fuglearter, som f.eks. fiskemåke, kan hekke på tak innenfor planområdet selv om dette ikke registrert i offisielle baser. Fiskemåke er vurdert som sårbar i norsk rødliste for arter (2021). Det anses likevel at informasjonen er tilstrekkelig utfyllende og oppdatert for å kunne ta stilling til naturotilstanden i området og tiltakets påvirkning. Førre-var-prinsippet i nml. § 9 kommer derfor ikke til anvendelse. Etter nml. § 10 skal påvirkningen et økosystem utsettes for vurderes ut ifra den samlede belastningen på økosystemet. Arealdisponeringen innenfor planområdet vil i seg selv ikke ha særlig negativ innvirkning på natur da arealene allerede er omdisponert og i stor grad utbygd. Det er ikke grunn til å mene at planforslaget gir negative konsekvenser for ev. takhekkende fuglearter da det fortsatt vil være egnede takflater tilgjengelig for disse. Nml. § 11 åpner for at tiltakshaveren må dekke de nødvendige kostnadene for å unngå skade på naturmangfoldet. Innenfor planområdet åpnes det bl.a. for etablering av sedum-tak eller andre blågrønne løsninger på flate tak der det ikke er takterrasse. Dette vil være godt egnet hekkesubstrat for arter som f.eks. fiskemåke. Etter nml. § 12 skal det «For å unngå eller begrense skader på naturmangfoldet (...) tas utgangspunkt i slike driftsmetoder og slik teknikk og lokalisering som, ut fra en samlet vurdering av tidligere, nåværende og fremtidig bruk av mangfoldet og økonomiske forhold, gir de beste samfunnsmessige resultater». Dette kravet i nml. § 12 synes ivaretatt, jf. vurderingene til nml. §§ 8-11.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Planforslaget fremmes av HKP Eiendom Holding AS på vegne av Halden kommunale pensjonskasse som er grunneier i det meste av planområdet. Planforslaget får konsekvenser for Halden kommune i den forstand at kommunens administrasjon er leietaker i store deler av bygningsmassen innenfor planområdet. NAV Halden og Aremark er også leietaker i lokaler her, og planforslaget gir mulighet for tiltrengt utvidelse av deres kontorlokaler.

Forankring i bærekraftsmålene

FNs bærekraftsmål består av 17 mål og 169 delmål. Målene skal fungere som en felles global retning for land, næringsliv og sivilsamfunn. Følgende punkter anses spesielt relevante for planarbeidet:

- Mål 8 – Anstendig arbeid og økonomisk vekst. Fremme varig, inkluderende og bærekraftig økonomisk vekst, full sysselsetting og anstendig arbeid for alle.
- Mål 9 – Industri, innovasjon og infrastruktur. Bygge solid infrastruktur og fremme inkluderende og bærekraftig industrialisering og innovasjon.
- Mål 11 – Bærekraftige byer og samfunn. Gjøre byer og lokalsamfunn inkluderende, trygge, robuste og bærekraftige.
- Mål 13 – Stoppe klimaendringene. Handle umiddelbart for å bekjempe klimaendringene og konsekvensene av dem.

Forankring i samfunnsplanen og andre kommunale planer

Planforslaget vil være med på å bygge opp under målsettinger i kommuneplanens samfunnsdel og i kommunedelplan for sentrum om bærekraftig utvikling, ivaretagelse av kulturhistoriske verdier, fortetting og å utvikle byen innenfra og ut. Planforslaget er også i tråd med målsettinger i kommunedelplan for næring og sysselsetting om næringsutvikling og sikre/øke sysselsettingen i kommunen. Planforslaget vil også være med på å bygge opp under målsettinger i kommunedelplan for klima og energi.

Andre forhold

Ikke relevant

Konklusjon og anbefaling

Planforslaget åpner for fortetting og videreutvikling av et svært sentralt beliggende kvartal i sentrum. Dessverre viser utredningene at det vil være vanskelig å få til regningsvarende utbygging i bakgården av den gamle brannstasjonen dersom den innerste fløyen skal bevares. Denne fløyen er derfor foreslått revet. Utbyggingen ellers skal være tilpasset eksisterende bebyggelse og de kulturhistoriske verdiene i dette kvartalet. Planforslaget legger også til rette for at Violgata kan gjenåpnes helt eller delvis. Kommunedirektøren mener planforslaget samlet sett har en god tilnærming og gjør gode avveininger for å i størst mulig grad ivareta og sikre både de kulturhistoriske verdiene og mulighetene for næringsutvikling i kvartalet. Kommunedirektøren anbefaler derfor at forslaget til detaljregulering for Rådhuskvartalet sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn, i tråd med reglene i pbl. § 12-10.

Lasse Henriksen
Direktør Teknisk

Morten Høvik
fagleder

Saksbehandler: Bjørn Murvold

Utsendte vedlegg

- | | |
|---|---------------------------|
| 1 | 1 Planbeskrivelse |
| 2 | 2 Reguleringsbestemmelser |
| 3 | 3 Plankart A3 |

Medsaksbehandlere

Navn:	Adm.enhet:	Bidrag til saken:
<skriv navn her>	<enhet>	<bidrag>

Hvilke konsekvenser har denne saken for naturmangfold og økosystem?

Dette er kommentert tidligere, i kapittelet vurderinger.

Forankring av tiltaket i FNs bærekraftsmål

 8 ANSTENDIG ARBEID OG ØKONOMISK VEKST	<i>Å skape økonomisk vekst og nye arbeidsplasser gjennom anstendig arbeid er en forutsetning for bærekraftig utvikling. Anstendig arbeid er i FNs bærekraftsmål beskrevet som: arbeid som er produktivt, arbeid som gir en rettferdig inntekt, sikkerhet på arbeidsplassen og sosial beskyttelse til familier.</i>
 9 INNOVASJON OG INFRASTRUKTUR	<i>Infrastruktur er den underliggende strukturen som må være på plass for at et samfunn skal fungere. Infrastruktur er en forutsetning for økning i vekst og produktivitet, og for forbedringer i utdannings- og helsetilbud. Teknologi og innovasjon anses som drivere til å løse miljømessige utfordringer.</i>
 11 BÆREKRAFTIGE BYER OG SAMFUNN	<i>Urbanisering kan bringe med seg innovasjon og større effektivitet som igjen skaper økonomisk vekst i et land. Samtidig fører den raske urbaniseringen til at mange kjemper om de samme ressursene. Vanlige utfordringer i byer: for mye trafikk og luftforurensning, for lite penger til offentlige tjenester og mangel på gode boliger.</i>
 13 STOPPE KLIMAENDRINGENE	<i>Klimaendringer er et globalt spørsmål og kjenner ingen landegrenser. Derfor må vi også finne globale løsninger. I tillegg til å kutte i utslipp og fange og lagre CO2, må det satses langt mer på annen ren energi. 2 graders temperaturøkning er grensen for hva naturen kan tåle. Stiger temperaturen mer enn det vil klimaendringene bli ukontrollerbare.</i>