



Halden kommune

Arkivkode: L13
Arkivsaksnr: 2016/4827-149
Journal dato: 22.08.2019
Saksbehandler: Erik Vitanza

Utvalgssak

Utvalg	Utvalgssak	Møtedato
Hovedutvalg for plan, teknisk, landbruk og miljø	2019/83	29.08.2019
Kommunestyret		03.09.2019

Utsendte vedlegg

1	2019-08-23	rev. Os skole og idrettshall	Planbeskrivelse
4	2019-08-16	plankart	
5	2019-08-23	rev. Os skole og idrettshall	reg.bestemmelser
6	2019-08-15	Illustrasjonsplan	detaljregulering
7	2019-08-15	Notat svar innsigelse fra ØFK	kvalitet uteareal
8	2019-08-16	arealtabell	
9		Fagutredning	lokalklima
10		Geoteknisk vurdering	- områdestabilitet
11		Luftkvalitet	
12		Notat om overvannshåndtering	
13		Notat Halden kommune ny skole og idrettshall i Os	
14		NVE trekker innsigelse	
15		ROS-analyse	
16		Skisseprosjekt Favn	
17		Støyutredning	
18		Trafikkanalyse	
18		Vurdering av behov for KU	
18		Vurdering av forurenset grunn	
19		Saksframlegg Østfold fylkeskommune - Fylkesutvalget	29.08.19
20		Vurdering av innkomne uttalelser etter høring	

Medsaksbehandlere

Øivind Juel Kristiansen
Bernt-Henrik Hansen
Ulf Ellingsen
Morten Høvik
Jonas Kruse Kjølstad
Arne Eikre
André Øraas
Bjørn Marius Sørensen
Gun Kleve
m.fl.

Forslag til detaljregulering for Os skole og idrettshall - 2. gangs behandling

Denne saken er utredet etter prinsippet for fullført saksbehandling.

Sammendrag av saken:

Rådmannens innstilling på egengodkjenning av detaljregulering av Os skole og idrettshall forutsetter at Østfold Fylkeskommune v/ Fylkesutvalget i møte 29.08 trekker sin innsigelse.

Hovedformålet med planarbeidet er å legge til rette for ny skole, basishall og idrettsarena på Os. Skisse-prosjektet «Favn» er vedtatt lagt til grunn for detaljreguleringen av området. Planforslaget er utarbeidet av Dronninga Landskap AS for Halden kommune v/Eiendomsavdelingen.

I denne saken er det viktig å skille på kommunen som planmyndighet og kommunen som byggherre. Kommunen har en myndighetsrolle som skal sikre at plan- og bygningslovgivningen følges i utarbeidelsen av reguleringsplanen. I denne saken der rådmannen skal ta stilling til om forslag til reguleringsplan skal sluttbehandles er kommunen primært planmyndighet. For å gi kommunestyret et best mulig beslutningsgrunnlag vil rådmannen i saksfremlegget belyse forhold ut over plansaken, da et eventuelt vedtak av reguleringsplanen medfører en igangsetting av prosjektet.

Rådmannens vurderinger og anbefaling er gjort gjennom en totalvurdering hvor planperspektivet er sett i lys av samfunnsperspektivet og de føringer som er gitt gjennom annet lokalt planverk.

Rådmannen har derfor strukturert saksfremlegget med følgende overbyggende tema:

1.

2.

3.

SAMFUNNSPERSPEKTIVET / PLANPERSPEKTIVET / BYGGHERREPERSPEKTIVET

Rådmannens innstilling på egengodkjenning av detaljregulering av Os skole og idrettshall forutsetter at Østfold Fylkeskommune v/ Fylkesutvalget i møte 29.08 trekker sin innsigelse.

Rådmannens innstilling:

I medhold av lov om planlegging og byggesaksbehandling § 12-12 godkjennes forslag til «Detaljregulering for Os skole og idrettshall» (Nasjonal plan-ID G-716) med følgende forutsetninger:

- Det skal gjennomføres geotekniske undersøkelser nord for planområdet i Schulzedalen
- Det skal etableres trinnfri adkomst til «mellomtak» fra skolegård
- For å sikre et reelt høyere uteareal pr elev innarbeides differensiering av friminutt i planbestemmelsene.

Plandokumentene består av planbeskrivelse datert 13.02.2019 sist revidert 16.08.2019, bestemmelser datert 29.03.2019 sist revidert 23.08.2019, plankart datert 16.08.2019 sist revidert 16.08.2019, og illustrasjonsplan 15.08.2019 sist revidert 15.08.2019.

1. SAMFUNNSPERSPEKTIVET

Os-prosjektet er et samfunnsinngripende tiltak, med ambisjoner om å reversere en mangeårig uheldig sentrumsutvikling. En kartlegging av Haldens folkehelsestilstand i 2014 viste at sentrum skiller seg ut negativt, blant annet fordi mange flytter fra sentrum når barna når skolealder. Arbeidet i styringsgruppene for sentrumsplanarbeidet (2013-2017) konkluderte med at det viktigste grepet som kunne gjøres for å øke bostedsattraktiviteten i sentrum, ville være å tilrettelegge for gode og attraktive boliger som sammen med fritidsaktivitetstilbud, lekeområder, aktivitetsområder og rekreasjonsområder kan konkurrere med boområdene rundt sentrum. Godt skole- og barnehagetilbud er i denne sammenheng en av de viktigste faktorene for å velge sentrum som bomiljø.

Selv om bostedspreferanser varierer mellom familier og individer, og selv om mange unge familier foretrekker å bosette seg i eneboligbebyggelse i byens randsone, så er urbane kvaliteter en betydelig attraktivitetsfaktor også for de som ikke ønsker å bosette seg der. Folk trekker folk, og bykjernen er nok en gang arenaen der folk utspiller sine fritidsliv. Et aktivt sentrum vil i så måte bidra til ytterligere aktivisering av sentrum. Derfor er et yrende sentrum i økende grad en målsetning selv for små og mellomstore byer.

Hovedvekten av økonomisk forskning peker på at produktiviteten i byområder er betydelig høyere enn den i rurale (landlige) strøk, blant annet på grunn av nettverksdannelser mellom aktørene i lokalsamfunnet. Den økonomiske begrunnelsen for sentrumssatsninger er ofte oversett, men må ikke undervurderes; sentrumssatsning er næringssatsing.

Et mye flittigere brukt argument for sentrumssatsning (eller fortetting) er overordnede myndigheters føringer og forventninger om redusert bilbruk. Samordnet areal- og transportplanlegging skal bidra til å redusere miljøbelastningene fra individuell transport, og publikumsintensive funksjoner skal lokaliseres sentralt, både for å muliggjøre adkomst via kollektive transportmidler og for å øke bostedsattraktiviteten i byene slik at det interne transportbehovet reduseres. Reduserte utslipp fra transport er en svært viktig faktor for en kommune for å kunne bidra til den forpliktelsen Norge har gjennom Paris-avtalen.

Til tross for store prestasjoner har idretten i Halden hatt begrensede rammevilkår over lang tid, best eksemplifisert gjennom at topphåndballen har vært under press fra sitt særforbund om å spille sine hjemmekamper utenbys. Finansiering av en ny idrettshall er i Haldens situasjon helt avhengig av sambrukspotensialer, slik at investeringen i en hall også dekker behovet for ny(e) gymsal(er) for skolene, som pr. i dag ikke svarer til moderne forventninger, blant annet universell utforming. En lokalisering av idrettsfunksjoner i sentrum betyr samtidig at den delen av befolkningen som ikke har tilgang på bil også har mulighet til å delta i samfunnslivet. Dette er av svært høy betydning ut fra et folkehelseperspektiv, da mulighet til deltagelse på sosiale arenaer åpner for sosioøkonomisk mobilitet. Motsatt vil fraværet av mulighet til deltagelse bidra til å sementere sosioøkonomiske posisjoner.

I et samfunnsøkonomisk perspektiv vil sambruksløsninger være viktig for å kunne bære store økonomiske investeringer. Konkret i denne saken vil arealbehovet til en arena utfordre skolens uteareal.

Gjennom å tydelig prioritere sentrumsskolen som det viktigste pågående prosjektet i Halden signaliserer kommunen en sterk sentrumssatsning med en klar sosial profil. Det er i bykjernen man ønsker å tilrettelegge for vekst og utvikling av kommunen, og i dette tilfellet gjennom insentiver for sentralisering snarere enn gjennom restriksjoner på arealbruk.

2. PLANPERSPEKTIVET

Rådmannen skal legge fram et beslutningsgrunnlag som er forsvarlig utredet. Saken skal i henhold til forvaltningsloven være så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. I denne sammensatte saken vil rådmannen søke å belyse problemstillinger ved planforslaget som kan ha vesentlige konsekvenser for Halden som samfunn. Dette er sammenfattet under temaene:

- 2.1 Skolen som oppvekst- og læringsarena**
- 2.2 Kulturhistoriske vurderinger**
- 2.3 Trafikale forhold**
- 2.4 Plansjefens samlede anbefaling**
- 2.5 Muligheter og begrensninger innenfor planforslaget**
- 2.6 Prosessevaluering**
- 2.7 Østfold fylkeskommune sin behandling**
- 2.8 Rådmannens gjennomgang av høringsuttalelser**
- 2.9 Rådmannens samlede vurdering til planperspektivet**

Høringsuttalelser som ikke dekkes av de tre innledende hovedtemaene, redegjøres for i del 2.8.

2.1 Skolen som oppvekst- og læringsarena

Et av de mest debatterte aspektene med planforslaget er det begrensede arealet som skal romme et betydelig romprogram (opp mot 15.000 m²). Denne typen arealdisponering er noe nytt i Halden-sammenheng. Den stramme arealbruken blir særlig tydelig i elevenes tilgang på uteoppholdsareal, som i planen er foreslått som minimum 12m². Dette har fordret behov for avbøtende tiltak, gjennom å se på tilstøtende areal og kvalitet i oppholdsarealene. Tas dette med i beregningen vil arealet utgjøre om lag 15m² pr elev.

I utgangspunktet er en stram arealdisponering ønskelig ut fra forståelsen av at sentrumsnære areal er en verdifull og begrenset ressurs. I den sammenheng gir det også mening å utnytte takflater til oppholdsareal; man "bruker tomten to ganger". Hvorvidt dette i tilstrekkelig grad gir elevene ved skolen gode rammer for fysisk utfoldelse, mulighet til tilbaketrukket lek og en helse- og læringsfremmende skolehverdag er spørsmål som gir grunn til å vurdere forholdet nøye.

Planforslaget uttrykker tydelige ambisjoner om svært høy kvalitet på uteoppholdsarealet, som kompensasjon for begrenset kvantitet. Spørsmålet blir da om det finnes en nedre grense for hva som kan kompenseres for gjennom kvalitet, og i så fall hvor den grensen går. Helsedirektoratet utga i 2003 en rapport med anbefalinger for *Skolens utearealer*¹. Rapporten anbefalte et minimumsareal pr. elev på 50m². Denne anbefalingen har blitt kritisert for å være ugjennomførbar i byområder. Drøftingsmøter mellom utdannings- og helsemyndighetene, samt berørte fag- og forskningsmiljøer har konkludert med at det er behov for oppdatering av kunnskap og anbefalinger på dette området, for skoler og barnehager. En ny rapport er under utarbeidelse på oppdrag for Helsedirektoratet og Utdanningsdirektoratet, men denne er ikke ferdigstilt og publisert. Rådmannen har grunn til å tro at fremtidig anbefalt god praksis vil ligge på 25m² - 35m² som minimum.

¹ Kine Halvorsen Thorén: IS-1130, *Skolens utearealer - om behovet for arealnormer og virkemidler*, Sosial- og helsedirektoratet, 2003²

Planforslaget legger opp til at uteoppholdsarealene tilknyttet skolen skal fungere som kvartalslekeplass etter skoletid. Takflater er universelt utformet og tilrettelagt for at dette kan være et naturlig samlingspunkt utover ettermiddag. Adkomsten til tak både i og etter skoletid er tenkt via heis og trapper. Det har i arbeidet vært stilt spørsmål om hva som er primæradkomst til taket, med tanke på TEK 17 og at primæradkomsten skal være universelt utformet. Rådmannen har oppsøkt kompetansemiljøer i andre kommuner for å belyse disse temaene og hva som er vanlig praksis og forståelse på området. Dette er lagt til grunn i vurderingen.

Utdanningsetaten i Oslo er sannsynligvis den skoleeieren i landet som opererer med lavest kvadratmeternorm. For barne- og ungdomsskolene opererer de med en norm på 8-18 m². Alle byer som har et definert sentrumsområde vil oppleve arealknapphet uavhengig av innbyggertall. For Oslo kommune kan dette fravikes ved å gjennomføre kompenserende tiltak:

Skoletype	Tilgjengelig m ² /elev	Vilkår for avvik - kompenserende tiltak
Barnetrinn	Spenn: 8-18 m ²	Maks 100 m avstand til park og trafikktrygg adkomst Høy kvalitet på utforming og materialbruk Areal for ulike former lek opparbeides
Ungdom	Spenn: 8-18 m ²	Maks 150 m avstand til park/sportsanlegg eller tilrettelagte byrom. Høy kvalitet på utforming og materialbruk Skjerming mellom ulike funksjoner og aktiviteter (pauseareal og læringsarena)

V1-3, Veiledende utearealnorm skoler, Utdanningsetaten i Oslo, foreløpig dokument

Utdanningsetaten i Oslo planlegger for tiden et titalls skoler med uteoppholdsareal på tak, for å imøtekomme utfordringen med trange tomter. Den skolen som har kommet lengst i realiseringen er Ruseløkka skole, som hadde byggestart i januar 2019 med planlagt ferdigstillelse i februar 2021. Skolen blir på 10.300 kvadratmeter fordelt på syv etasjer for 690 elever fra 1.-10. trinn. Skolen har et uteoppholdsareal på 8,44m²/elev. Skolen skal legge opp til delte friminutt der elevgruppen deles slik at bare maksimalt halvparten av elevene er ute samtidig. Dette betyr at utearealet brukes av maksimalt 210 elever på barnetrinnet og 135 elever på ungdomstrinnet samtidig.

Uteoppholdsarealene på tak er universelt tilgjengelige via innvendig heis, og takflatene er avstengt på kveldstid. Plan- og Bygningsetaten i Oslo har akseptert adkomst til uteoppholdsareal via heis i tilfellet Ruseløkka, men det er foreløpig uavklart hvorvidt dette vil bli etablert praksis på trange områder. Ruseløkka er første skole hvor en betydelig del av utearealet er på tak, og Utdanningsetaten har derfor ingen erfaringer fra bruk.

Noen kommuner opererer med lokale vedtak for minste uteoppholdsareal ved skoler. Kristiansand kommune opererer eksempelvis med veiledende arealkrav om 33m²/elev, mens Trondheim kommune opererer med 25m², mens da Oslo som fremkommer i tabellen over, fra 8 - 18m².

Årsaken til at det ligger føringer for minste uteoppholdsareal ved skoler har flere sider:

- Arealknapphet og lav kvalitet i utearealet kan bidra til krangel og konflikter fordi elevene må stå i kø for å få lov til å være aktive i friminuttene. Noen skolegårder er arena for mobbing og plaging, dersom skolen ikke har en voksevakst til stede her hele tiden. Dette krever eventuelt en større tetthet av ansatte ute i friminuttene. Inspeksjon i friminutter er vel innarbeidet i Haldens skolen.
- Lite areal kan gi færre rolige steder å trekke seg tilbake og få anledning til å være litt i fred for de øvrige elevene.
- Elevenes muligheter for fysisk aktivitet begrenses, som gir negative folkehelseutslag dersom dette ikke kompenseres.

Opplæringslovens § 9 A-7 sikrer det fysiske miljøet i skolen og presiserer at det "...skal være i samsvar med de faglige normene som fagmyndighetene til enhver tid anbefaler. Dersom enkelte miljøforhold avviker fra disse normene, må skolen kunne dokumentere at miljøet likevel har tilfredsstillende virkning for helse, trivselen og læringen til elevene."

Folkehelseloven² (m/veileder) legger 50m² til grunn for sine anbefalinger:

Skolenes utearealer må være trafikksikre og by på muligheter for fysisk aktivitet, men også sosialt samvær, rekreasjon og hvile. Disse hensynene bør ivaretas allerede ved gjennomgang av reguleringsplan og valg av beliggenhet for skolen.

Utformingen må fremme lek og motorisk utvikling, stimulere til egenaktivitet, men også til organiserte aktiviteter bl.a. i undervisningen. Alle elever må kunne bruke utearealet. Det foreligger generelle anbefalinger om minimum nettoareal per elev på 50 m² justert etter skolestørrelse og beliggenhet (IS-1130 helsedirektoratet).

For nye skoler er anbefalingen (ref. rapport fra IS-1130/ 2003):

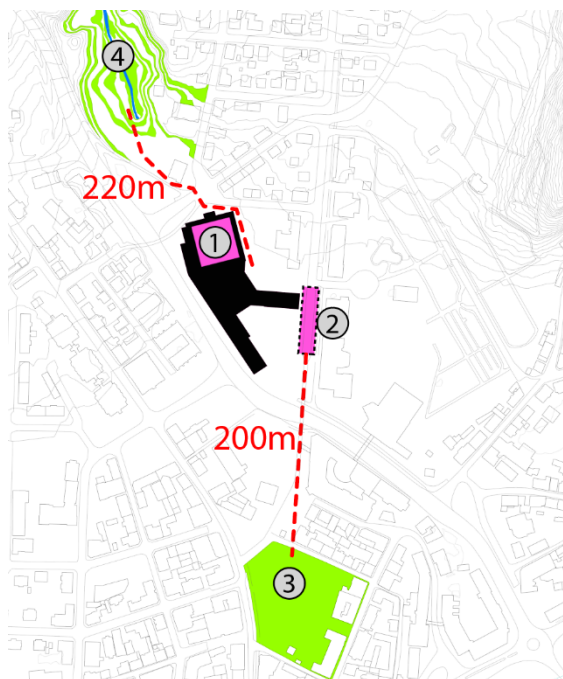
- Færre enn 100 elever samlet minimumsareal ca. 5000 m².
- Mellom 100 og 300 elever samlet minimumsareal ca. 10 000.
- Flere enn 300 elever samlet minimumsareal ca. 15 000 m² med tillegg på 25 m² for hver elev over 300.

Det finnes altså ingen absolutte kvantitative krav til uteoppholdsareal ved skoler, men klare normer. Det råder enighet om at skolens uteoppholdsareal spiller en stor rolle for elevenes forutsetninger for læring, trivsel og god helse, og at uteoppholdsarealet spiller en betydelig rolle for forebygging av mobbing og psykososiale utfordringer. Kommuneoverlegen i Halden, som forvalter Forskrift av miljørettet helsevern, har i sin uttalelse til 1. gangs behandling av planforslaget uttalt: "Vi vil imidlertid igjen påpeke bekymring for det store spriket mellom anbefalt størrelse på utearealer i Forskrift for miljørettet helsevern i skoler og barnehager mv. og det faktiske utearealet som planområdet kan romme, selv om kvaliteten på utearealet nok kan oppveie noe av ulempene med at arealet blir lite og trangt".

² Helsedirektoratet: IS-2073

Rådmannen påpeker at det finnes arealer i rimelig nærhet til skolen som kan kompensere for begrenset areal:

1



Idrettshallen vil i stor grad være ledig på dagtid, og dermed tilgjengelig for elevene.

2

Nedre del av Os Allé blir bilfritt, og vil være tilgjengelig areal som deles med offentligheten forøvrig.

3

Busterudparken ligger 200m fra skolegården, og har planfri og trafikktrygg adkomst, og er utstyrt med lekeapparater og er vedtatt oppgradert med blant annet vannspill og skøytebane.

4

Innfarten til Schultzedalen ligger i nærhet til skolen, og er et naturvernområde med godt stinettverk. Schultzedalen er også i dag et ofte brukt grøntområde for Os skole.

Videre vil det, for en 1 – 10 skole med begrenset uteareal, være viktig å organisere skoledagen på en slik at måte at ikke alle elever har friminutt samtidig. Med en slik organisering vil det tilgjengelige areal pr. elev naturligvis bli større. En viktig prioritering i denne organiseringen vil være at eleven som tilhører henholdsvis barne- og ungdomstrinn gjennomfører de fleste pauser til forskjellig tid. Spesielt viktig blir det at dagen organiseres slik at storefri ikke gjennomføres til samme tid.

En måte å organisere dette på som vurderes, er å bruke undervisningsøkter av forskjellig lengde. Undervisningsbolker og friminutt av forskjellige lengde på barnetrinn og ungdomstrinn, vil både kunne forsvares pedagogisk, men også føre til en organisering hvor friminuttene legges til forskjellig tid. Detaljene rundt organisering av den konkrete gjennomføringen av skoledagen på den nye skolen er ikke ferdig, men planleggingen er i gang.

Under er et av mange eksempler på hvordan dagen kan struktureres:

Tider	Barnetrinn 1. – 7	Tider	Ungdomstrinn 8. - 10
08:30 – 09:15	Undervisning	08:30 – 09:30	Undervisning
09:15 – 09:30	Friminutt	09:30 – 09:40	Friminutt
09:30 – 11:00	Undervisning inkludert spisepause	09:40 – 11:30	Undervisning inkludert spisepause
11:00 – 11:30	Storefri	11:30 – 12:15	Storefri
11:30 – 12:15	Undervisning	12:15 – 13:15	Undervisning
12:15 – 12:30	Friminutt	13:15 – 13:30	Friminutt
12:30 – 13:15	Undervisning	13:30 - 14:30	Undervisning

Med dette eksempelet vil uteoppholdsarealet pr. elev i praksis være det dobbelte.

Det kan også tenkes at skoledagen enkelte dager bør organiseres slik at småtrinnet og mellomtrinnet på barneskolen har pauser til ulike tider. En annen mulighet for å sikre best mulig bruk av utearealet, er at barneskole og ungdomsskole har forskjellige oppstartstider.

Skolefaglig sett er det mange muligheter for en organisering av skoledagen som på en god måte både ivaretar bruken av utearealet samt sikrer elevene den opplæringen de har krav på.

Videre er det bred enighet på tvers av fagmiljøet om viktigheten at skolegårdens kvaliteter er vel så viktig som tilgang på nok areal. Følgende kvalitetskriterier går igjen i faglige anbefalinger, og legges til grunn:

- Sikkerhet
- Skjerming mot støy, støv og forurensning
- Ulike alderstrinn krever ulikt innhold
- Variasjon
- Tilrettelegging for både «de stille» og «de ville»
- Intime soner er bedre enn store, åpne plasser
- Tilrettelegging for sosial interaksjon
- Muligheter for fri lek/fantasilek
- Tilgang på hvilesoner
- Glidende overganger mellom ute/inne
- Ly for vær og vind, tilgang på skygge
- Muligheter for bruk gjennom alle årstider
- Oversiktighet
- Lik tilgang for alle
- Møteplasser og læringsarenaer (amfi o.l.)
- Myke flater, naturelementer og vegetasjon

Det er utvilsomt lagt stor vekt på å sikre uteoppholdsareal av høy kvalitet i planforslaget.

Planforslaget ivaretar flere av kvalitetskriteriene ovenfor. Prosjektet skal fortsatt detaljprosjekteres, der forbedringer av løsninger kan gjøres og rådmannen vil i dette arbeidet også se på følgende forhold;

Støy

Det er ikke foretatt støyberegning av Hannibal Sehesteds gate, og det er derfor uklart hvorvidt denne vil ha et støybidrag til blant annet takterrasse oppe på idrettshallen. Øvrige støykilder skal i henhold til planen støyskjermes, og det legges til grunn at dette vil være løsbart også fra Hannibal Sehesteds gate.

Luftkvalitet

Det er ikke gjennomført lokal luftkvalitetsutredning i forbindelse med reguleringsplanarbeidet. Skole er bebyggelse med bruksformål som er følsomt for luftforurensning, og dette skulle ideelt sett vært utført på stedet. Nærmeste målestasjon ligger imidlertid ca. 400 meter fra Os skole, ved fv. 22 og har dermed fanget opp luftforurensningen fra fylkesveien relativt nært planområdet. Det er grunn til å anta at verdiene ville vært tilsvarende om en gjorde målingene innenfor planområdet, og disse ligger derfor til grunn for vurdering av luftkvalitet for planområdet.

Adkomst og bruk av øvre takareal

Uteoppholdsareal på øverste nivå (på arena-taket) ligger 5,8m over mellomnivået. Arealet er betjent med trapp og heis. Det er å forvente at majoriteten av elevene må benytte trappa som adkomst dersom man skal komme opp i løpet av et friminutt. En trapp på 5,8m vil bestå av ca. 36 trinn. Til sammenlikning er det 33 trinn fra inngangsnivå på Rådhuset til kommunestyresalen. Dette er ikke nødvendigvis problematisk, men peker mot at det vil være en viss terskel for å ta i bruk arealet og at det blir spesielt viktig å øke attraktiviteten for denne flaten ytterligere. Særlig viktig blir det å sørge for beskyttelse mot vær og vind, attraktive aktiviteter og møblering, og ikke minst at trappen i seg selv blir et interessant landskap. Det ligger ikke spesifikke bestemmelser for disse elementene i planforslaget, og illustrasjonsplanen har naturlig nok ikke kommet langt nok ned i detaljene til å beskrive dem. Det blir derfor avgjørende at dette styres fra kommunens side i prosjektoppfølgningen.

Universell utforming

Rådmannen ønsker å belyse i hvilken grad planforslaget oppfyller kravene til universell utforming for adkomst til takflatene. Veileder til TEK17, kapittel 12, sier blant annet:

«Hovedløsningen skal være utformet slik at den kan brukes av flest mulig på en likestilt måte»

Videre definerer veilederen «hovedløsning» som:

«Løsningen som gjør byggverk for publikum eller arbeidsbygning brukbar for flest mulig, uten at det er nødvendig å etablere særlige tiltak for enkelte grupper. Alle i målgruppene som byggverket er beregnet for, skal kunne bruke det på en likestilt måte. Det skal for eksempel ikke være egne innganger for personer i rullestol.»

Det følger av TEK17 § 8-7 første ledd at gangatkomst til uteoppholdsareal med krav om universell utforming skal være universelt utformet:

- a) Gangatkomster til uteoppholdsareal med krav om universell utforming skal være trinnfrie
- b) ha stigning som ikke er brattere enn 1:15, unntatt strekninger inntil 5,0 m som kan ha stigning som ikke er brattere enn 1:12»

Med «gangatkomst» menes gangvei fra kjørbær vei og parkering til inngangsparti til byggverk og uteoppholdsareal, og gangvei mellom byggverk og uteoppholdsareal.³

³ Veiledning til TEK17 § 8-4

Konklusjon, uteoppholdsareal

Det finnes relativt klare faglige anbefalinger om kvalitet i uteoppholdsareal, mens det i mindre grad finnes klare kvantitative lovmessige føringer. Til sammenlikning med planforslaget har dagens skoler ved Os og Rødsberg tilgang på henholdsvis 26,6 m² og 13m², men kvaliteten er dårlig.

Oslo kommune opererer i mange tilfeller med lavere uteoppholdsareal pr. elev enn det legges opp til ved Os skole. Kristiansand og Trondheim kommune har lokale vedtekter som stiller krav til uteareal. Arealplanlegging- og disponering må sees i lys av *lokale* forhold. Oslo kommune opererer med lave tall fordi de *må* ut fra sine arealmessige forutsetninger og befolkningstetthet. I flere byer i Norge i dag opplever man at sentrum er trangt. Skal det da utvikles en sentrumsskole, vil det få konsekvenser i forhold til tilgjengelig areal.

Det er noe usikkert om kompensierende tiltak som f.eks. kvalitet i tilstrekkelig grad kan kompensere for manglende areal i forhold til norm. Store deler av et allerede lite areal befinner seg på takflater med en viss terskel for bruk. Et generøst uteareal alene gir ingen garanti for et godt skolemiljø. Arealnormene er imidlertid gitt som en «rettesnor», og ved å forholde seg til dem har man økt trygghet for å unngå sosiale og funksjonelle problemer i skolegården.

På den annen side er de avbøtende tiltakene, spesielt tiltaket med organisering av friminutt, tiltak som øker uteoppholdsareal «pr elev ute» betraktelig. Sett i lys av elevtall og at barne- og ungdomsskole avviker friminutt på ulike tidspunkt, vil oppholdsarealer være i intervallet 22-30 m² pr elev. I dette er ikke tilgjengelig hallareal medregnet. Det vektlegges også at idrettshallene vil gi barna gode varierte muligheter til motorisk utfoldelse og lek. Prosjektet vil vektlegge høy kvalitet på uteområdene.

Dersom et lite uteoppholdsareal gir utslag i form av sosiale utfordringer ved skolen kan dette bidra negativt til Os skole som oppvekst- og læringsarena. Dette kan påvirke småbarnsforeldres skolevalg i Halden. Enda viktigere kan det ha påvirkning på skolen som læringsarena. Dette er av betydning fordi det griper inn i hovedmålene for satsningen, og må få særskilt fokus i planleggingen av skolehverdagen. Dersom Os skole ikke bidrar til økt tilflytting til sentrum vil man heller ikke oppnå de underliggende samfunnsmessige målsetningene. Rådmannen er av den vurdering at Os skole har forutsetningene for å bli en god skole og at skolen og prosjektet for øvrig bidrar til å underbygge intensjonen i sentrumsplanen. Et redusert uteoppholdsareal pr elev er kompensert med høy kvalitet og gode tilstøtende arealer.

2.2 Kulturhistoriske verdier

Ved siden av uteoppholdsareal står forslaget om rivning av eksisterende skolebygning tydelig frem som et kontroversielt grep i planforslaget. I tilknytning til rivningsspørsmålet har det blitt reist spørsmål om behovet for konsekvensutredning (KU). Plan- og Bygningsloven krever normalt utarbeidelse av KU i saker der det gjøres tiltak som er i strid med overordnede planer eller i tilfeller der kulturhistoriske verdier berøres. Kommuneplanens Samfunnsdel, vedtatt november 2018, sier:

Halden skal bevares som en historisk by med Fredriksten festning og sine historiske bymiljøer og bygninger. Dette må det tas hensyn til ved transformasjon av bygninger og kulturhistoriske miljøer i hele kommunen.

Os skole er avsatt til *bevaring* i *Sentrumsplan for Halden*.

Dersom kommunen ved varsling av oppstart av planarbeidet ville vært kjent med retningen prosjektet har utviklet seg i, ville det utvilsomt utløst krav om konsekvensutredning (KU), blant annet utløst av rivningsspørsmålet og det forhold at planen ikke er i tråd med overordnet plan (Sentrumsplanen). Da prosjektet har endret seg underveis er spørsmålet om krav til konsekvensutredning mindre tydelig. Det er søkt råd i dette spørsmålet fra uavhengig part, og tilbakemeldingen er at kommunens vurdering om at tiltaket ikke utløser krav om KU kan forsvares. Fylkeskonservatoren har imidlertid sådd tvil om denne tolkningen av forskriften i sin høringsuttalelse.

Bygget som enkeltobjekt

Os pikeskole ble vedtatt bygget i 1907, og sto ferdig i 1914. Den ble tegnet av arkitekten Henry Fernley Coll (1877-1954), som også har tegnet en rekke bygninger i Oslo. I perioden 1910-1920 tegnet han store leie- og forretningsgårder, skoler og kirkebygg. Skolen brøt tydelig med skalaen på bebyggelsen i området, og sto lenge som en ensom koloss i påvente av at resten av alléen ble bebygget. Bygget er tidstypisk historismearkitektur, en epoke hvor man fritt lånte motiver fra tidligere epoker, i dette tilfellet trekk fra middelalder- og gotisk arkitektur. Skomakerslottet på Os (1913), Halden stasjon (1897), Halden bibliotek – opprinnelig gutteskole (1881) og Rødsberg skole (1886) i Halden kan nevnes som andre eksempler på bygg fra samme periode.

Isolert sett er Os skole ikke av høy interesse som arkitekturobjekt, men rådmannen ser allikevel at bygningen kan ha stor historisk verdi.

I planbeskrivelsen, som følge av at det ikke er utarbeidet KU, har Dronninga Landskap AS utarbeidet «Avveining av virkinger» (planbeskrivelsen 6.14) Deler av dette gjengis her:

Vedtaket om å gå videre med et skolealternativ, som forutsetter rivning av Os skole og Halden bad, innebærer en endring av gatebildet i Os allé. En estetisk flott bygning og historieforteller blir borte og Os allé mister en vegg. Samtidig er skoleanlegget i sin helhet i slitt forfatning. Sammenhengen mellom nivåer og soner i utearealet er mer eller mindre tilfeldig opparbeidet og uteoppholdsområdene har få tilbud for varierte aktiviteter og opplevelser. Organiseringen av bygg på tomte krever at skolegården henvender seg mot fv. 22, og er derfor avhengig av en lang støyskjerm langs hele uteoppholdsområdet. Skolebygningen kaster skygge over store deler av skolegården om morgenen og formiddagen. Inngangsområdene til skolen, og skolegården som sådan, oppfyller ikke dagens krav til universell utforming. Skolen fungerer i liten grad som rekreasjonsmål etter skoletid i dagens situasjon.

Forslaget «Favn» utnytter arealene etter Os skole og Halden bad til det beste for tilgjengeligheten, ved at Os allé får en sterkere rolle som inngangsport til en attraktiv «skolepark». Bygningsvolumene har en plassering, og orientering, som gjør Os allé til en fortsettelse av skolegården. I stedet for at Os skole skiller alléen fra skolegården, og presser uteområdene mot fylkesveg 22, er byggene lagt langs fv. 22 med en åpen favn mot Os allé. Dette tilfører en ny dimensjon til den historiske alléen, men svekker den ikke som byakse. Det blir snarere et tydelig konsept for vår tid, der en må tenke nytt rundt forholdet mellom bygg og uterom i sentrum for å skape attraktive steder i byen.

Innerom og uterom, by og skolegård, forholder seg direkte til hverandre slik at brukeren intuitivt leser skoleanlegget som offentlig nærmiljøanlegg.

Det er gode grunner til å gjenbruke materialer fra Os skole når denne rives. Det er for eksempel store mengder lokal granitt i bygget som kan benyttes i utemiljøet for å tilføre kvalitet og gi lokal identitet til anlegget.

Bebyggelsesstruktur

Planforslaget legger opp til et tydelig brudd med bebyggelsesstrukturen i området. Dette er ikke et problem, men rådmannen ønsker å synliggjøre forholdet.

Helt siden reguleringsplanen for Os ble utarbeidet som en utvidelse av sentrum tidlig på 1900-tallet, har Os Allé vært et tydelig *strukturerelement*⁴ for området. Aléen ble etablert som en snorrett akse fra høydedraget i nord til Busterudparken i sentrum. Aléen bygde videre på den etablerte strukturen i sentrum, med Storgata som hovedakse, riktignok med en liten «knekk» ved Busterudparken. Den tydelige bebyggelsesstrukturen ble utfordret på 70-tallet, med utbyggingen av Østre tangent (Haakon VIIIs vei). Prioritering av infrastruktur var tidstypisk for 60- og 70-tallet.

Planforslaget er organisert med *Haakon VIIIs vei* som strukturerelement. Dette utfordrer på nytt Os Allé som strukturerelement for området, og legger opp til en ny organisering i retning mot Schultzedalen. Dette er primært en visuell organisering, og i mindre grad en funksjonell kobling mot Schultz. Planforslaget legger riktignok opp til en fysisk gangforbindelse fra bunnen av Os Allé og opp på taklandskapet på skolen. Dette er en sterk idé og et bærende element i konseptet som bør styrkes, med tanke på at man til en viss grad forringer dagens bebyggelsesstruktur til fordel for en ny. Dersom den nye strukturen i området skal ha praktisk betydning vil rådmannen anbefale at koblingen i nord styrkes i den videre prosjekteringen, da den fremstår som noe svak i illustrasjonsplanen som følger planforslaget.



Utviklingsstadier i området. Siste bilde viser planforslaget.

⁴ Strukturerelement; elementer i bybebyggelsen som har stor påvirkning på resten av bebyggelsen, og bidrar til å organisere byen. Ofte landskap, elver, sjøfronter og/eller infrastruktur.

Konklusjon, Kulturhistoriske verdier

Rådmannen forholder seg til Kommunestyrets vedtak om å legge konseptet «Favn» til grunn for reguleringsarbeidet. Dette har i seg rivning av Os skole.

Fra et planfaglig ståsted kan det pekes på at det er uheldig at det ikke har vært rom for å vurdere om dagens skolebygning kunne vært integrert i konseptet, og hvilke fordeler og ulemper det ville gitt, i større grad enn det som ble foretatt gjennom parallelloppdragene i desember 2018. Her ble som kjent Favn valgt som grunnlag for videre prosjektering, mens Link sitt forslag hvor gamle Os var bevart, ikke ble valgt.

Området, uansett rivning eller ikke rivning, vil ikke ha i seg et potensiale for vesentlige større uteområder.

Rådmannen ser at planarbeidet ideelt sett kunne ha inkludert en konsekvensutredning av rivningsspørsmålet, og har derfor med bakgrunn i lovverk redegjort for konsekvensene av rivning i planbeskrivelsens punkt 6.14. Planforslaget endrer bebyggelsesstrukturen i området i vesentlig grad, og rådmannen mener at man, for å yte dette grepet rettferdighet, i det videre arbeidet må jobbe aktivt for å styrke den fysiske koblingen mellom Schultzedalen og sentrum gjennom planområdet, i den videre prosjekteringen.

2.3 Trafikale forhold

Hovedprinsippet knyttet til elevenes reise fra eget hjem til skole er at elevene skal gå eller sykle. Elever som ikke er innenfor gangavstand til skolen får tilbud om buss. Å tilrettelegge for at foreldre selv skal kjøre barna til skolens inngangsparti bryter med dette prinsippet. Å tilrettelegge for at barna skal kjøres til skolen vil øke trafikkmengden i nærhet til skolen og kunne skape en mer utrygg skolevei for de som går eller sykler. Således bør parkeringsmulighetene i tilknytning til skolen begrenses til HC-plasser for skole og arenahall samt tidsbegrensede plasser for foreldre som leverer på SFO.

Parkering

Man kan for prosjektet skille mellom parkeringsbehovet i (/før) og etter skoletid.

Skolen har i dag 12 reserverte parkeringsplasser i Jørgen Bjelkes gate, i tillegg til plasser ved Halden Bad. I tillegg er det gateparkering i Jørgen Bjelkes gate og i Os Allé. Med en bygging av nye Os skole, og med omlegging av hovedsykkelvei fra parallelt med Fv22 til ned Os Allé, må det forventes at det ikke vil være parkeringsmuligheter for lærere innenfor reguleringsområdet eller i Os Allé. Eventuelle parkeringsmuligheter i Os Allé bør reguleres med tidsbegrensning på morgenen for å sikre parkeringsplass for foreldre som skal levere på SFO og de yngste barna. En regulering til avgiftsbelagte parkeringsplasser i Os Allé bør eventuelt reguleres som «Sone 1» om man ikke ønsker langtidsparkering av elbiler. En avgiftsbelegging vil imidlertid kunne belaste de andre gatene i området (nord for Hannibal Sehesteds gate) med økt parkering.

Reguleringsplanene for omkringliggende områder: G-674 OS ALLÉ 4, 9, 11, 13 og G-549 Os Allé 5-7 krever begge at parkering skal være innenfor egne eiendomsgrenser. En regulering med tidsbegrenset parkering i Os Allé vil således ikke påvirke den nåværende parkeringsstrategien i området.

Parkeringshuset har vært regulert med tidsbegrenset parkering og har derfor i liten grad vært benyttet som parkering for lærere på Os. Selv om parkeringsplasser vil forsvinne i Os Allé og i Jørgen Bjelkes gate vil det fortsatt være gode parkeringsmuligheter. Fra parkeringsplassen i Vognmakergata (Sone 3) er det ca. 250m til Os skole og fra parkeringshuset (Sone 3) er det ca. 200m. Med tanke på at det i tillegg prosjekteres sykkelparkering for 40% av lærerne og at Busterudparken er knutepunkt for både de lokale ringrutene og regionalrutene for buss, vurderes det til at infrastrukturen er god.

Det vil også være parkeringsbehov i forbindelse med bruk av idrettshallene etter skoletid. Foruten parkeringsplassene som tidligere nevnt vil også Bikkjetorget og sentrumsgatene på nordsiden tilby gode parkeringsmuligheter. Avgiftsparkeringen avsluttes kl. 17 på hverdager og kl. 15 på lørdager. Søndager er det gratis.

Større arrangement/kamper i arenahallen vil med sannsynlighet spilles etter kl. 17 på hverdager og etter kl. 15 på lørdager. Samtlige parkeringsplasser i Halden vil i disse tidsrommene være avgiftsfrie etter dagens regelverk.

Det forventes at de private parkeringsplassene i området vil bli belastet både ved trening på kveldstid og ved større arrangement. Dette forutsettes at dette reguleres i parkeringsregulativ.

Kiss`n Ride

Planforslaget legger opp til å åpne opp krysset mellom Jørgen Bjelkes gate og Hannibal Sehesteds gate, for etablering av «Kiss`n Ride». Dette kan gi uheldige utslag da det kanalisere trafikk til arealer nær skolen, der trafikken i stedet bør minimeres av hensyn til gående og syklende barn. Arealet kan i så fall vurderes omdisponert til uteoppholdsareal for ungdomsskolen, for å avlaste «indre skolegård». Samtidig tilrettelegger det for en møteplass før og etter arrangement i arenaen. Varelevering, mediabuss, spillerbuss og ambulanse vil likevel ha mulighet til å benytte arealet. Rådmannen vil se på dette i den videre prosjekteringen. En eventuell endring vil kunne medføre et behov for en mindre tilpasning i reguleringsplanen.

Trafikkavvikling

Trafikkavviklingen knyttet til utvidelse av Os skole er primært knyttet til trafikkavviklingen i krysset Hannibal Sehesteds gate x Fv22. Krysset er i dag overbelastet i max-timen ved venstre sving fra Hannibal Sehesteds gate sydover ned Fv22 mot Vaterland bru.

En økning i trafikkmengden i krysset Hannibal Sehesteds gate x Fv22 forutsetter en eller flere av følgende scenario:

- Foreldre til ungdomsskoleelever som bor vest for Fv22 velger å kjøre inn Hannibal Sehesteds gate for å levere barna sine.
- En økning i antall foreldre til barneskoleelever som bor vest for Fv22 velger å kjøre inn Hannibal Sehesteds gate for å levere barna sine.
- En generell økning i trafikkmengden. TØI's fylkesvise prognoser har beregnet en trafikkvekst på 10%.
- Antall parkeringsplasser i sentrum øker slik at det tilrettelegges for økt bruk av bil til sentrum.
- En fortetning i området mellom BRA-veien og Fv22 hvor det vil være naturlig for innbyggerne å ikke kjøre om rundkjøringen på Brødløs.
- Kommunen lykkes ikke med en vridning over mot sykkel og kollektiv som transportmiddel til hjem-jobb-hjem reiser.

I dag reguleres trafikken automatisk ved at de som ikke ønsker å stå i kø i Hannibal Sehesteds gate kjører om Brødløs, eller at man tar til høyre opp Fv22 og inn Marcus Thranes gate for så å kjøre Marcus Nilsens gate eller Fridtjof Nansens gate ned mot sentrum (ved etablering av sykkelvei i Marcus Thranes gate vil avkjøringen til Wærns gate stenges i henhold til foreslått reguleringsplan).

Da venstresvingfeltet i Hannibal Sehesteds gate allerede i dag er overbelastet anses det som mindre sannsynlig at foreldre til ungdomsskoleelever som velger å kjøre barna vil slippe av barna øst for Fv22.

Nasjonal Transportplan og Regional transportplan ønsker at all vekst i transport skal foregå ved økt bruk av kollektiv og sykkel. En økt tilrettelegging for bruk av bil vil bremse denne utviklingen. Et av hovedargumentet for bruk av bil istedenfor kollektiv besvares i undersøkelser med å være at: «det er enklere med bil».

Så lenge sentrum skolekrets ikke utvides, er det ikke å forvente at antallet førsteklasinger som kjøres til skolen vil øke i antall. Det bør allikevel arbeides med å redusere antallet, og å få flere elever til å gå eller sykle. Halden kommune bør derfor se på hvordan tilretteleggingen for trygge og sikre sykkel- og gangveier kan forsterkes samt universell utforming, innenfor sentrum skolekrets.

Statens vegvesen bestilte i 2011 en trafikkanalyse for trafikkavviklingen i Håkon 7's med tilstøtende kryss. Rapporten konkluderte med at dagens situasjon, alternativt rundkjøring i Marcus Thranes gate x Fv22 med lyskryss i Vognmakergata x Fv22 var de beste tiltakene, men en anbefaling om å beholde dagens løsning. Med en estimert trafikkøkning på 12% ville man kunne få 650m kø opp Dyrendalsveien i max-timen. Køen opp Dyrendalsveien kunne blant annet forklares med at man i Dyrendalsveien nå fikk vikeplikt for de som tidligere svingte til venstre ut Hannibal Sehesteds gate.

- Alternativ 0: referansemødel, dagens situasjon
- Alternativ 1: Rundkjøring i kryssene ved Marcus Thranes gate x Haakon VII's vei og Vognmakergata x Haakon VII's vei
- Alternativ 2: Som alternativ 1, men med forbud mot venstresving fra Hannibal Sehesteds gate
- Alternativ 3: rundkjøring i krysset Marcus Thranes gate x Haakon VII's vei og signalregulering av krysset Vognmakergata x Haakon VII's vei. Signalanlegget har aktiv kollektivprioritering
- Alternativ 4: Signalregulering med aktiv kollektivprioritering i samtlige kryss

For å sammenligne de ulike alternativene er det foretatt en grov rangering med tanke på fremkommelighet både for bil og buss, trafiksikkerhet (TS), kostnader og kompleksitet (her inngår planprosesser).

Tabellen er vist nedenfor:

	Bil	Buss	TS	Kostnad	Kompleksitet	
Alternativ 0	1	5	5	1	1	13
Alternativ 1	3	3	2	4	4	16
Alternativ 2	5	4	1	5	5	20
Alternativ 3	2	2	3	3	3	13
Alternativ 4	4	1	4	2	2	13

Tabellen over viser rangering av de ulike tema. Lavt tall er best.

Fra Statens vegvesens trafikkanalyse, 2011

I trafikkanalysen fra Multiconsult foreslås det å anlegge en rundkjøring i krysset Hannibal Sehesteds gate x Fv22. Analysene viser at kryssets belastningsgrad ved venstresving reduseres, men samtidig øker belastningen på de andre kjøremønstrene. En redusert belastning ved venstresving vil med sannsynlighet øke trafikkmengden ned Atomveien og Gimleveien da insentivet for å kjøre om Brødløs (fylkesvei) reduseres. Disse aksene vil være skolevei for gående og syklende, samt at økt trafikkmengde vil føre til økt trafikkstøy og slitasje på kommunal vei. Trafikktettheten ved overgangsfeltene i Hannibal Sehesteds gate vil således øke.

I Multiconsult sin analyse av trafikkavvikling med rundkjøring ble det lagt til grunn en rundkjøring med ytre diameter på 30m. I følge Statens vegvesen håndbok N100 er 30m et minimum. Det anbefales på hovedveier at ytre diameter skal være 40m. Det er derfor også usikkerhet knyttet til om det ville ha vært plass til en rundkjøring i Hannibal Sehesteds gate.

Ved diskusjoner med Østfold Kollektivtrafikk ble problemstillingen med krysset Hannibal Sehesteds gate x Fv22 diskutert med tanke på omlegging av rutene. Det ble da signalisert at dette krysset ikke ble opplevd som et problem i dag.

Trafikkavvikling sykkel

Hovedsykkelveien fra Dyrendalsveien via Rektor Frølich's gate, og ned Os Allé er i planforslaget lagt på fortauet ved IFE. Dette er en endring siden prosjektet ble 1. gangs behandlet. Endringen ble utløst av dialogen med Østfold fylkeskommune i etterkant av høringsfristen, med den hensikt å separere sykkelrute fra det sentrale allé-området slik at dette i større grad kunne utnyttes som tilleggsareal for skolen. Syklistene vil imidlertid følge enkleste vei, og om trafikken åpnes gjennom en ringvei vil også syklene kjøre her. Os Allé forutsettes brukt som et delt byrom, der det tas hensyn til fotgjengere.

Konklusjon trafikk

Det vurderes dit hen at det ikke er behov for å iverksette tiltak knyttet til trafikkavvikling ved utvidelse av Os skole. Tiltak bør istedenfor gjennomføres for redusere/stagnere nåværende trafikknivå, i samsvar med føringer i Nasjonal og Regional Transportplan. Ved å redusere tilretteleggingen for at foreldre skal kjøre sine barn forventes det at trafikkmengden i max-timen i liten grad vil endres. Ved å ikke tilrettelegge vil også trafikkmengden rundt skolen reduseres og skape en trygg skolevei og trygt nærområde. «Kiss`n Ride», slik den er foreslått i planforslaget kan gi uheldige utslag, og bidrar ikke til å øke trafikksikkerheten for gående og syklende barn i området. Rådmannen vil derfor se på handlingsrommet i forhold til dette i det videre arbeidet. Vedtatt rundkjøring i krysset Marcus Thranes gt. X Fv.22 er ikke prosjektert, men planforslaget har liten eller ingen betydning for denne, forutsatt at det er snakk om en trearmet rundkjøring.

2.4 Plansjefens samlede anbefaling

Planen har svakheter på grunnleggende områder som universell utforming, kvalitet og kvantitet i uteoppholdsarealer, tilrettelegging for et godt læringsmiljø i forhold til uteareal, og vurderinger av mulighetene innenfor planområdet. Hovedgrepet (organisering av funksjonene) svarer godt på en krevende oppgave, men til tross for at mulighetene innenfor planområdet er begrenset, er potensialet ikke hentet ut til fulle.

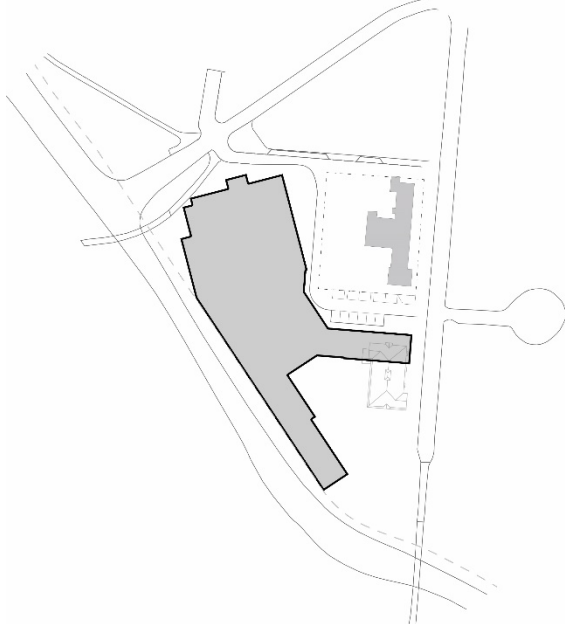
Plansjefen mener at det mest hensiktsmessige vil være å returnere forslaget til forslagsstiller og be om ytterligere utbedringer, men finner det lite sannsynlig at dette vil løse det grunnleggende problemet i planen, som er *arealknapphet*. Dette begrunnes som følger:

- Det forventes at ny norm for minste uteoppholdsareal ved skoler vil ligge på 25-35m², for å sikre et godt skolemiljø. Planavdelingen mener at spriket mellom normer og planforslaget er for stort, jf. høringsuttalelser til planforslaget.
- Det er uhensiktsmessig å legge opp til utearealer som er langt under normen som benyttes i større norske byer med større arealpress enn Halden. Rådmannen konkluderte allerede saksfremlegg til formannskapet 23.03.2017 (PS 2017/29) at det kun var plass til

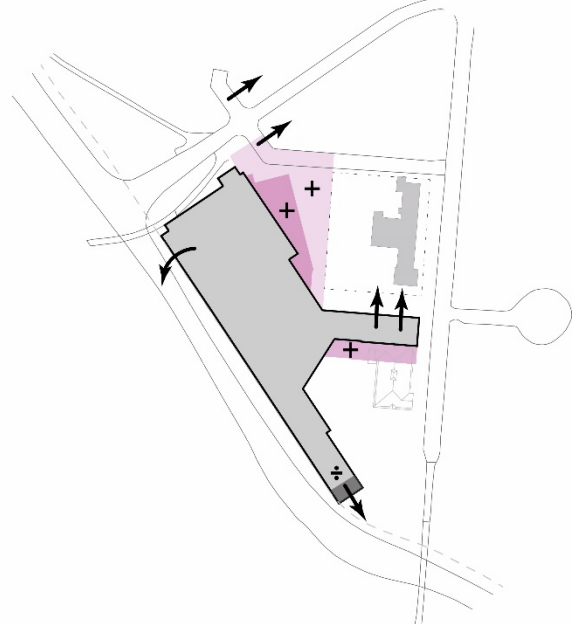
fleridrettshall, basishall og 1-10 skole på Os området dersom man gikk til erverv av «Baardsenbygget»: *«Det er imidlertid ikke plass til prosjektet på kommunens eiendom, og det er derfor avgjørende å få avklart eiendomsforholdet før rådmannen kan anbefale å gå videre i prosessen.»*

- Dersom et lite uteoppholdsareal gir utslag i form av sosiale utfordringer ved skolen kan dette bidra negativt til Os skole som oppvekst- og læringsarena. Dette kan påvirke småbarnsforeldres skolevalg i Halden. Enda viktigere kan det ha påvirkning på skolen som læringsarena. Dette er av betydning fordi det griper inn i målet om en attraktiv sentrumsskole.
- Tomtas potensiale for rause uteområder er begrenset. Potensialet i tomte er imidlertid heller ikke maksimert:

1. Diagram, forelagt planforslag:



2. Diagram, muligheter for «trimming»:



I diagram 2 ovenfor er «trimming» illustrert, økning i uteoppholdsareal er vist med rosa farge (ca.900m²). Lyserosa felt viser mulighet for økt uteoppholdsareal i tilknytning til arenaen (ca.2000m²), dersom man fraviker den trafikale løsningen med «Kiss'n Ride» i Rektor Frølichs gate. Arealene mellom arenaen og Rektor Frølichs gate kan ha verdi for de øverste klassetrinnene.

- Eventuelle justeringer bør gjøres før reguleringsplan vedtas, for å sikre forutsigbarhet og størst mulig handlingsrom.
- Planen sikrer ikke at det begrensede utearealet er kompensert for gjennom kvalitet eller kompenserende tiltak. Store deler av et allerede lite areal befinner seg på takflater med eksponering for sol og vind, terskel for bruk, og begrensninger på utforming.

- Universell adkomst til takflatene via døgnåpen heis er ugunstig med tanke på drift, sikkerhet og vedlikehold. Adkomst til utendørs «mellomnivå» via gangbrua i nord er ikke sikret i bestemmelser eller plankart.
- Hovedløsningen for adkomst til takflatene bryter i realiteten med forskriften (TEK 17).
- Det er uheldig at planprosessen ikke har gitt rom for å vurdere om dagens skolebygning kunne vært integrert i konseptet, og hvilke fordeler og ulemper det ville gitt.
- I skrivende stund foreligger det fortsatt en innsigelse til skolens uteområder, og planforslaget kan ikke egengodkjennes før denne eventuelt er trukket.

2.5 Muligheter og begrensninger innenfor planforslaget

Rådmannen presiserer at planforslaget langt på vei er skreddersydd for prosjektet som ligger til grunn, og at det er lite fleksibilitet til endringer. Planforslag i trange situasjoner med stort romprogram må ofte kjennetegnes ved det. Det er gitt noe slingringsmonn på byggegrenser og formålsgrenser, for å tilrettelegge for optimaliseringer eller endringer uten å utløse dispensasjonskrav. Det er ikke gitt rekkefølgebestemmelser som definerer rekkefølge eller tidslinje for utførelse av hovedfunksjonene (eksempelvis skole først/idrettshall først e.l.). Det er imidlertid gitt rekkefølgebestemmelser som sikrer eksempelvis opparbeidelse av utomhus områder. Det er mulig å gjøre trafikale endringer i planområdet med hjemmel i vegtrafikkloven uten at dette nødvendigvis utløser dispensasjoner eller endring av reguleringsplan. Rådmannen vil likevel påpeke at noe av hensikten med reguleringsarbeid er å gi forutsigbarhet, og at forhold som påvirker bruken av et område bør sikres i reguleringsplan i størst mulig grad.

2.6 Prosessevaluering

Planprosessen for denne detaljreguleringen har tidvis vært preget av uforutsette vendinger som har krevd umiddelbar handling for å kunne ivareta fremdriftsplanen i prosjektet, og dette kan ha utløst ad-hoc reaksjoner som igjen har ført til uklarhet. Utydelige planprosesser er uheldig fordi det i noen tilfeller gir mindre rom for innbyggerdeltagelse. Deler av prosessen, også utover detaljreguleringen, kan med fordel evalueres og trekkes lærdom fra.

2.7 Østfold fylkeskommune sin behandling

I høringen til reguleringsplanen kom det inn to innsigelser. Disse har det blitt jobbet intensivt med gjennom sommeren.

Østfold Fylkeskommune kom med innsigelse på elevenes uteområder, mer spesifikt på antall m² pr elev.

Allerede den 28.6 har rådmannen det første møtet med ØFK. I dette møtet sier bla ØFK følgende:

ØFK mener at det er først og fremst kvaliteten på uteområder som er viktig. At uteområder er tilrettelagt slik at elever kan få ut energi, og deretter være klar for å ta imot ny undervisning. Det må være et areal å ha kvalitet på, derfor er størrelsen også av betydning. Øfk har ikke bestemt utfallet av prosessen. En løsning er vanskelig, men ikke umulig.

Halden kommune la i samme møte frem forslag på kompensierende tiltak som ville øke kvaliteten på utearealene. Den 18.7 avholdes på nytt et møte mellom rådmannen og ØFK. Her fremkommer bl.a følgende;*Det er mulig å finne løsninger gjennom å finne arealer utenfor selve planområdet, eller gjennom å ha spesielt høye kvalitetskrav. Dette må imidlertid sikres i planen*

HK presenterte innholdet i nytt notat. Notatet viser og beskriver en mulig inndeling av skolegården (inkludert taket på idrettshallen og taket på basishallen) i ulike aktivitetssoner og alderstrinn, mulige tilleggsarealer i Os allé og «Torget» øst for idrettshallen, samt tilgangen til Busterudparken og Schultzedalen. Med tilleggsarealene vil uteoppholdsarealet økes til 15,5m² pr. elev.

ØFK var positive til utvidelsene, men stilte spørsmål ved hvordan disse områdene kan sikres som aktivitetsområder for elevene. Det er viktig at dette blir en reell økning i arealet og tilfører reell kvalitet for elevene. Spesielt Os allé representerer både en utfordring og en mulighet, og vil kreve stor grad av nytenkning, tydelig kommunikasjon og stor gjennomføringsvilje for at det skal fungere etter hensikten og tilføre den ønskede kvaliteten.

Halden kommune har i perioden etter dette jobbet tett med Dronninga Arkitekter for å i større grad synliggjøre de muligheter som ligger i området. Disse forholdene er oversendt ØFK i eget notat.

I rådmannens siste møte med ØFK den 14.8 deltok også Fylkeskonservatoren.

Fylkeskonservatoren var skeptisk til at det ble lagt til rette for en bruk som på sikt kunne medføre skader på alléen eller tvinge fram behov for fysiske inngrep eller permanente installasjoner f.eks. på grunn av barnas sikkerhet. De er også skeptiske til bestemmelsen om at eventuelle tiltak skal godkjennes av fylkeskonservator, og vil heller at bestemmelsene er tydelige nok om hva som kan og ikke kan tillates av tiltak.

Rådmannen har mottatt sakspapirer til Fylkesutvalgets ekstraordinære møte 29.08. Disse ligger vedlagt. Fylkesordfører innstiller slik i saken med begrunnelse:

Fylkesordførerens forslag til vedtak

Fylkeskommunens innsigelse av 20. juni d. å. trekkes.

Østfold fylkeskommune forutsetter at skoledagen organiseres slik at elevenes friminutt avholdes til ulike tider, og at utearealene tilrettelegges spesielt med tanke på å gi de minste elevene gode lekemuligheter. Lekearealene på tak må sikres god universell tilgang.

Det må ikke etableres faste installasjoner i Os Alle' og alleén med trærne må ivaretas på en god måte. Videre må lekearealene her sikres slik at de ikke kommer i konflikt med syklist.

Fylkesordførerens behandling

Fylkesordfører vurderer det disponible arealet for elevenes uteaktiviteter som svært knapt, selv til en sentrumsskole å være. Jeg finner imidlertid at Halden kommune har kommet opp med gode avbøtende tiltak der differensierte skoledager for de ulike aldersgruppene ses som det viktigste tiltaket. At det videre legges vekt på at skolens egne arealer tilrettelegges for de minste elevene med kortest rekkevidde har også vært av avgjørende betydning for innstillingen. Kommunen har også pekt på arealer nederst i Os alle' som kan tilrettelegges for lek ved å fjerne biltilgang. Dette er godt grep forutsatt at det tas behørig hensyn til alleén med dens trær.

2.8 **Rådmannens gjennomgang av høringsuttalelser til forslag til "Detaljregulering for Os skole og idrettshall"**

Ved høring og offentlig ettersyn har kommunen mottatt 47 uttalelser til planforslaget innen høringsfristen den 21.06.2019. Fylkeskommunen ble etter anmodning gitt utsatt høringsfrist. Totalt foreligger det 48 høringsuttalelser. Alle uttalelser er oppsummert og kommentert i tabellform (vedlegg 1) med referanse til journalpostnummer. Alle innkomne uttalelser er oversendt forslagsstiller til gjennomgang og vurdering. Det er fremmet 2 innsigelser til planforslaget, fra Østfold fylkeskommune og NVE:

1. **Østfold fylkeskommune fremmer innsigelse med begrunnelse i for lite avsatt uteoppholdsareal pr. elev (krav til minimum 12m2 /elev). Prosjektet må øke arealet eller elevtallet reduseres for at innsigelsen skal trekkes.** Uttalelsen gir forøvrig kommentarer til følgende temaer i planforslaget: Medvirkning, konsekvensutredning, uteareal (bakgrunn for innsigelse), kulturminner og kulturmiljø, utforming, parkering, sambruk skole og idrettshall, støy og forurensning, og overvann.

Rådmannens vurdering:

Innsigelsen tas til etterretning. Rådmannen har søkt å komme frem til en løsning i forkant av 2. gangs behandling i kommunen.. Fylkesrådmannen mener saken er av prinsipiell karakter og ønsker en politisk diskusjon knyttet til prinsipielle forhold før innsigelsen eventuelt trekkes. Saken skal opp i Fylkesutvalget i ekstraordinært møte 29. august 2019. Fylkesordfører innstiller på at innsigelsen trekkes med krav om differensiering av friminutt, god tilrettelegging for de minste elevene, sikring av universell tilgang og føringer knyttet til bruk av Os Allé

2. **NVE fremmer innsigelse med begrunnelse at fare for kvikkleireskred ikke er tilstrekkelig utredet, og at flomsituasjon og kapasitet for den nye Os-bekken i rør under bakken, og hva som vil skje ved evt. tilstopping, ikke er tilstrekkelig svart ut. Områder som er utsatt for en 200-års flom + sikkerhetsmargin/ klimapåslag må avmerkes som hensynssone – flomfare på plankartet, og tilknytted bestemmelser som enten forbyr utbygging eller bestemmer at utbygging bare er tillatt på bestemte vilkår som avbøter flomfaren.** Faren for kvikkleireskred er bare vurdert ut fra hvorvidt planområdet ligger innenfor et løsneområde for ev. skred. Det er ikke vurdert om planområdet ligger innenfor ev. utløpsområder fra mulige skred høyere opp i nedbørsfeltet. Det savnes en vurdering av mulige utløpsområder i planen i tråd med NVEs veileder.

Rådmannens kommentar:

Innsigelsen tatt til etterretning. Planforslag justert i tråd med NVE's forutsetninger. Innsigelse ble formelt trukket i brev datert 15.08.2019. I brevet påpeker imidlertid NVE følgende forhold som må følges opp videre:

«Grunnteknikk (Halden kommunes konsulent) konkluderer med at det ikke er risiko for at tomte ligger i et utløpsområde for skred lenger oppe. Vi vil likevel gjøre oppmerksom på at NGUs løsmassekart viser tykke marine avsetninger i Schultzedalen ovenfor området Statens vegvesen har undersøkt. Det fremgår ikke tydelig av de geotekniske vurderingene om dette også er vurdert i denne sammenheng.

Selv om NVEs innsigelse imøtekommes langt på veg på dette punktet, så ber vi om at kommunen får gjort en nærmere vurdering av ev. utløpsområde fra Schultzedalen. Igangsetting av grunnarbeider på Ost-tomta vil såfremt man forholder seg til «tørrskorpa», dvs de øverste 14 meter i grunnen, ikke medføre risiko for bevegelser i løsmasse. Rådmannen vil uansett gjennomfører en geoteknisk undersøkelse av marine avsetninger i Scultzedalen.

Kommunen har også oversendt rapport fra Pöyry (Halden kommunes konsulent) datert 04.07.2019, med vedlegg. I rapporten fremgår det at dersom Osbekken skulle bli tilstoppet, vil Olav V gate fungere som flomvei fordi denne ligger på et lavere nivå enn Os skole og idrettshall. NVE vil bemerke at det ikke er fremlagt noen tilstandsvurdering av kulverten. Det er heller ikke gjort noen konkret beregning av kapasiteten i eksisterende kulvert. I et notat fra Pöyry 12.04.2015 opplyses det at kulverten er ca. 710 meter lang og har et fall på 7-8 meter ned til Tista, med tverrsnitt på ca. 6 m² (2,3x2,7). For denne reguleringsplanen er det imidlertid tilstrekkelig å dokumentere at planområdet ikke blir berørt dersom kulverten skulle tilstoppes eller ikke ha tilstrekkelig kapasitet. Men ev. flomveg fra inntaket i Osbekken til Olav V gate bør sikres i plankartet med bestemmelser.»

Utover innsigelsene har mange av uttalelsene samme tematikk, og de tema som repeteres ofte, og som rådmannen tillegger størst vekt, er oppsummert og gjengitt i det følgende:

Uteoppholdsareal, 1-10 skole

Svært mange uttalelser påpeker prosjektets begrensede uteoppholdsareal for elever. Uttalelsene spenner mellom bekymring fra FAU (v/ Os og Berg skoler), en påpekning fra Fylkesmannen i Viken og Oslo om at 12m²/elev vurderes til å være for lavt for en Østfoldkommune, og til innsigelse fra Østfold fylkeskommune. I tillegg kommer en rekke uttalelser fra enkeltpersoner, lokale fagmiljøer og organisasjonsliv. Samtlige uttalelser uttrykker skepsis og bekymring for uteoppholdsarealene i form av både kvantitet og kvalitet. Kvalitativt stilles det særlig spørsmål ved lokalisering av uteoppholdsareal på tak og hvorvidt dette er akseptabelt i forhold til kravet om universell utforming. Flere av uttalelsene stiller spørsmålet ved om organiseringen av skolen som 1-10 skole er heldig.

Rådmannens vurdering:

Organisering av skolen som 1-10 skole er ikke et reguleringsteknisk spørsmål i seg selv, men det påvirker reguleringsmessige forhold i den forstand at et færre antall elever ville gitt et tilsvarende større uteoppholdsareal pr. elev. Det er ikke tatt direkte stilling til spørsmålet i reguleringssaken ut over å konstatere planforutsetningen.

I prosessen og samspillet med ØFK i fht avbøtende tiltak knyttet til arealknapphet, har rådmannen redegjort for ulike tiltak, både i fht kvalitet, tilstøtende areal, idrettshallene og organisering av skoledag. Disse forholdene vil som enkeltelementer hver for seg og i felleskap bidra til at uteareal vil bli høyere, opp mot 26 m² pr elev.

Støy og luftforurensing

Fylkesmannen påpeker gjennom sin uttalelse at støykravene i bestemmelsene ikke ser ut til å bli oppfylt. Statens vegvesen (SVV) påpeker også at støynormen T-1442 legges til grunn for planforslaget, og at dette tilsier at det gjøres avbøtende tiltak gjennom å flytte støyfølsomme rom vekk fra fasaden mot vest og støykilden (fv.22). SVV påpeker videre at det burde vært gjort en luftkvalitetsutredning i forbindelse med planarbeidet, da skole er en type bruksformål som er sensitiv for luftforurensing. Enkeltpersoner har i sine uttalelser etterspurt vindstudie av uteoppholdsarealet i skolegården.

Rådmannens vurdering:

I de nasjonale forventningene for 2019-2023 heter det blant annet at kommunene skal ivareta barn og unges interesser gjennom en samfunns- og arealplanlegging som skaper trygge, attraktive og

aktivitetsfremmende by- og bomiljø. Kommunen skal også sikre trygge og helsefremmende bo- og oppvekstmiljøer, frie for skadelig støy og luftforurensning. Årsaken til at støynormen ikke kan tilfredsstilles i dette tilfellet er at den forutsetter målinger utført *på fasade*. Det er fullt mulig å oppnå gode akustiske forhold innendørs ved hjelp av lydisolerende vinduer, men T-1442 tar ikke høyde for dette. Bestemmelsen om å legge T-1442 til grunn for støykrav er derfor erstattet av henvisning til støykravet som uansett vil være gjeldende ut fra TEK17.

Det er ikke gjennomført lokal luftkvalitetsutredning i forbindelse med reguleringsplanarbeidet. Skole er bebyggelse med bruksformål som er følsomt for luftforurensning, og dette skulle ideelt sett vært utført på stedet. Nærmeste målestasjon ligger imidlertid ca. 400 meter fra Os skole, ved fv. 22 og har dermed fanget opp luftforurensningen fra fylkesveien relativt nært planområdet. Det er grunn til å anta at verdiene ville vært tilsvarende om en gjorde målingene innenfor planområdet, og disse ligger derfor til grunn for vurdering av luftkvalitet for planområdet. En vindstudie av uteoppholdsarealet er ikke gjennomført, rådmannen vil vurdere behovet videre.

Trafikk og parkering

Statens vegvesen er positive til at det legges opp til en mest mulig bilfri sone rundt skolen. ØFK ber om at det vurderes tiltak som begrenser gateparkering i boligområdene rundt skolen, og påpeker at henvisning til parkering i andre steder i sentrum må tydeliggjøres og formidles. Gårdeiere i området, organisasjonsliv (herunder FAU v/Os og Berg skoler, samt KFU) og privatpersoner uttrykker bekymring for den trafikale påkjenningen i området og trafikksystemet som planen legger opp til. Uttalelsene knyttet til trafikale- og parkeringsmessige forhold spenner fra generelle «bekymringsmeldinger» til påpekning av konkrete detaljforhold.

Rådmannens vurdering:

Hovedprinsippet knyttet til elevenes reise fra eget hjem til skole er at elevene skal gå eller sykle. Elever som ikke er innfor gangavstand til skolen får tilbud om buss. Å tilrettelegge for at foreldre selv skal kjøre barna til skolens inngangsparti bryter med dette prinsippet. Å tilrettelegge for at barna skal kjøres til skolen vil øke trafikkmengden i nærhet til skolen og kunne skape en mer utrygg skolevei for de som går eller sykler. Således bør parkeringsmulighetene i tilknytning til skolen begrenses til HC-plasser for skole og arenahall samt tidsbegrensede plasser for foreldre som leverer på SFO.

Rivning vs. bevaring av eksisterende skolebygning

Et stort antall uttalelser, herunder fra ØFK, organisasjonsliv og et stort antall lokalpersoner, motsetter seg rivning av dagens skolebygning. Flere uttalelser etterspør et miljøregnskap i prosjektet der rivning av dagens skole vurderes opp mot bevaring. Flere uttalelser hevder også at rivningsspørsmålet utløser krav om konsekvensutredning.

Rådmannens vurdering:

Rådmannen forholder seg til Kommunestyrets vedtak om å legge konseptet «Favn» til grunn for reguleringsarbeidet. Dette har i seg rivning av Os skole. Os skole som kulturminne er redegjort for, og som det fremkommer er Os skole et bygg med historisk stolthet, selv om bygget i seg selv har begrenset interesse som arkitekturobjekt.

Fra et planfaglig ståsted kan det pekes på at det er uheldig at det ikke har vært rom for å vurdere om dagens skolebygning kunne vært integrert i konseptet, og hvilke fordeler og ulemper det ville gitt, i større grad enn det som ble foretatt gjennom parallelloppdragene i desember 2018.

Det er ikke gjennomført miljøregnskap med sammenlikning av rivning versus bevaring.

Dersom kommunen ved varsling av oppstart av planarbeidet ville vært kjent med retningen prosjektet har utviklet seg i, ville det utvilsomt utløst krav om konsekvensutredning (KU), blant annet utløst av rivningsspørsmålet og det forhold at planen ikke er i tråd med overordnet plan (Sentrumsplanen). Da prosjektet har endret seg underveis er spørsmålet om krav til konsekvensutredning mindre tydelig. Det er søkt råd i dette spørsmålet fra uavhengig part, og tilbakemeldingen er at kommunens vurdering om at tiltaket ikke utløser krav om KU kan forsvares ut fra *Forskrift om konsekvensutredning* §8, siste ledd;

«Hvis det mellom varsel om oppstart av planarbeidet etter plan- og bygningsloven og utleggelse av planforslag til offentlig ettersyn fremkommer nye opplysninger eller skjer endringer i faktiske forhold som medfører at planen likevel kan få vesentlige virkninger for miljø eller samfunn, skal det i planforslaget gis en særskilt redegjørelse for planens virkninger».

Rådmannen mener at Halden kommunes tolkning av *Forskrift om konsekvensutredning* har vært korrekt. Østfold fylkeskommune har i sin høringsuttalelse sådd tvil om den uavhengige vurderingens konklusjon, og påpeker at det i dette tilfellet er snakk om *endring av planen*, og ikke *nye opplysninger* eller *endring av faktiske forhold*, og at tiltaket derfor utløser krav om KU (uten planprogram). Dette er tatt til orientering.

2.8 *Følgende endringer er gjort i bestemmelsene i perioden mellom 1. og 2. gangs behandling:*

Støy:

- Bestemmelse 3.5 revidert til ikke å referere til NS 8175 Lydklasse C i stedet for T-1442/2016 Støy, jf. pbl § 12-7, nr. 3
- Bestemmelse 9.2 oppdatert med ny bokstav; «Støyskjermer skal være ferdig opparbeidet før det gis midlertidig brukstillatelse for nytt skolebygg.»

Medvirkning:

- Elevrådets medvirkning sikret gjennom nytt punkt under *3. Fellesbestemmelser; 3.1 Dokumentasjonskrav til søknad om byggetiltak*: «Uttalelse til utomhusplan fra elevråd v/ Os skole og Rødsberg ungdomsskole skal følge rammesøknad om byggetiltak innenfor felter BU, BKB, ST1, ST4 og ST5. Det skal dokumenteres gjennomført medvirkning med elevrådene der disse skal få kommentere prosess og valg av løsning.

Nasjonale forventinger:

- Planbeskrivelsens kapittel 3.1, avsnitt 3, erstattet av referanse til nyeste versjon (vedtatt mai 2019):

Nettstasjon:

- Det er lagt til følgende bestemmelse (ny bestemmelse; 5.8):
 - a) Nettstasjoner tillates oppført også utenfor regulerte byggegrenser og kommer i tillegg til tillatt utnyttelsesgrad.
 - b) Nettstasjoner skal minimeres i arealbruk slik at de i minst mulig grad går på bekostning av uteoppholdsareal.

Nabomerknad:

- I bestemmelse 8.1 er det lagt til følgende: o_ST1; #1 skal utformes og dimensjoneres på en måte som ikke får konsekvenser for eventuell fremtidig bebyggelse på området BS i forhold til avstandskrav.

Uteoppholdsareal:

- Bestemmelser, punkt 4.4 justert til å inkludere standard for beregning av uteoppholdsareal.

Vei:

- Bestemmelse 5.1 b) i reguleringsbestemmelsene endret til: "Statens vegvesen/aktuell vegmyndighet skal godkjenne byggeplan før gjennomføring for alle tiltak på fylkesveg 22 eller som berører fylkesveg 22. Dette gjelder også kulvert for Osbekken."

Gummigranulat:

- Bestemmelse 3.7 c) endres til; "Kunstgressbane - gummigranulat tillates ikke. Det skal etableres system og rutiner for avrenning fra overflaten for oppsamling av granulat fra kunstgressbane for å forhindre avrenning av granulat til vassdrag."

2.9 *Rådmannens samlede vurdering til planperspektivet*

Rådmannen vurderer at summen av kvaliteter i Os-prosjektet er gode og hovedgrepet (organisering av funksjoner) svarer godt på en krevende oppgave.

Rådmannen legger ikke skjul på at med noe bedre tid til bearbeidelse av planforslaget, ville dette ha kunnet optimaliseres noe. Rådmannen tenker da først å fremst på løsninger knyttet til å få bilfritt område i enda større grad rundt skolen, noe optimaliseringsarbeid knyttet til uteareal samt rampeløsning som primæradkomst også til arenatak. Rådmannen mener at reguleringsplanen slik den foreligger, gir rom for noen slike endinger. Prosjektet er fremdeles i samspillsfase med tanke på optimalisering, og rådmannen ser det som naturlig å søke forbedringer på ovennevnte forhold i gjenværende faser.

I forhold til tradisjonelle prosesser ville rådmannen ha vurdert mulighetene innenfor planområdet noe bredere. Rådmannen har forholdt seg til kommunestyrets flertallsvedtak om å realisere Favn-prosjektet.

Området som omfattes av reguleringsplanen er knapt i forhold til funksjoner som ønskes inn, og har derfor utløst et større krav til kvalitet. Dette har vært klart tidlig i prosessen, tilbake til sentrumsplanarbeidet i 2014-2015. Dette har som ventet først å fremst medført utfordringer knyttet til uteoppholdsarealer for skolen, som i planbestemmelser er satt til minimum 12 m². Avbøtende tiltak, både knyttet til tilstøtende areal, organisering av skolehverdag, kvalitet i uteområder samt idrettshallenes fasiliteter, vil etter rådmannens vurderinger gi meget gode forutsetninger for aktivitet og gode læringsmiljøer. Rådmannen vurderer helheten i dette til å være så god at planen kan egengodkjennes.

3. BYGGHERREPERSPEKTIVET

Halden kommune planlegger en av sine største investeringer noensinne. Som byggherre er det Halden kommunes ansvar å bestemme rammene for prosjektet (art og størrelse, økonomi, fremdrift), stille med en tomt som er egnet og lovlig å bygge på, og sørge for finansiering av prosjektet og betaling underveis. Byggherre skal være tiltakshaver etter plan- og bygningslovgivningen, og ivareta lov og forskrift underveis i prosjektet.

I prosjektet er det flere elementer hvor det heftes en framdriftsrisiko. I forbindelse med søknadspliktige tiltak og lignende vil eventuelle klager medføre forsinkelser ift vedtatt framdrift. Forsinkelser vil kunne medføre økonomisk risiko.

Siden detaljprosjekteringen ikke er avsluttet vil det potensielt utløse noe økonomisk risiko i prosjektet. Noe mere tid på tegnebordet betyr ofte mindre risiko på byggeplass. Samtidig betyr det at man kommer senere i gang med dialog med entreprenør og tilpasninger i tråd med deres anbefalinger. Rådmannen er kjent med forhold som må omprosjekteres. Dette kan bety tillegg i vederlag, og dette må absorberes av Rådmannens reserver. Prosjektledelsen må passe på at endringer som følge av brukernes medvirkning holdes innenfor prosjektøkonomiens rammer. Kommunestyret må være forberedt på at eventuelle «tilleggsbestillinger» fra politisk hold kan utløse justeringer i vederlag.

Halden kommune har de senere årene vist seg som en kompetent byggherre. Samtidig er prosjektet på Os større i kompleksitet og omfang enn det man tidligere har utført. Ingen byggeprosjekter er fri for risiko. Tradisjonelt sett er markedsrisiko av stor betydning. I Halden kommunes tilfelle er denne sterkt redusert da prosjektet har vært ute på anbud og leverandør er valgt. Valgt leverandør har imidlertid vedstått sitt pristilbud medio september 2019.

Det har vært avgjørende for rådmannen å ivareta usikkerheter i prosjektet i størst mulig grad. Ut over å sikre intern kompetanse har dette først og fremst vært gjort gjennom å kontrahere konsulentselskapet WSP til prosessledelse. WSP har gjennomført usikkerhetsanalyse tidlig i prosjektet. I forkant av 2. gangs behandling av planforslaget har konsulentselskapet Atkins gjennomført en ny risikovurdering, basert på dialog med ansvarlige i Halden kommune. Denne er vedlagt i sin helhet.

I etterkant av risikovurderingen har NVE trukket sin innsigelse til planen. I brevet påpeker NVE imidlertid at det er grunnforhold utenfor planområdet, men av betydning for planområdet, som er uavklart og må undersøkes nærmere.

.....

Alternative løsninger

Dersom kommunestyret ikke ønsker å egengodkjenne reguleringsplanen som er fremlagt, er et alternativ å sende planen tilbake til forslagsstiller og be om ytterligere utredninger. Her kan det gis føringer om arbeidet skal fortsette mht å optimalisere innenfor de ytre rammer og bindinger som prosjektet har hatt, eller om premisser for arbeidet for øvrig skal endres.

Vurderingskriterier

Følgende kriterier anses som vesentlige for vurdering av saken:

☒	Økonomiske forhold	☒	Juridiske forhold
☒	Personalspørsmål	☒	Organisasjonsspørsmål
☒	Betydning for næringsutvikling	☒	Betydning for miljøet
☒	Betydning for eiendomsforhold	☐	IKT og innovasjon
☒	Forhold som gjelder barn og unge	☐	Forhold som gjelder eldre
☒	Forhold som gjelder universell utforming	☒	Forhold som gjelder folkehelsen
☒	Forhold som gjelder samfunnssikkerhet/beredskap	☐	Annet:

Konklusjon

< Rådmannen vurderer at summen av kvaliteter i Os-prosjektet er gode og hovedgrepet (organisering av funksjoner) svarer godt på en krevende oppgave.

Rådmannen legger ikke skjul på at med noe bedre tid til bearbeidelse av planforslaget, ville dette ha kunnet optimaliseres noe. Rådmannen tenker da først å fremst på løsninger knyttet til å få bilfritt område i enda større grad rundt skolen, noe optimaliseringsarbeid knyttet til uteareal samt rampeløsning som primæradkomst også til arenatak. Rådmannen mener at reguleringsplanen slik den foreligger, gir rom for noen slike endinger. Prosjektet er fremdeles i samspillsfase med tanke på optimalisering, og rådmannen ser det som naturlig å søke forbedringer på ovennevnte forhold i gjenværende faser.

I forhold til tradisjonelle prosesser ville rådmannen ha vurdert mulighetene innenfor planområdet noe bredere. Rådmannen har forholdt seg til kommunestyrets flertallsvedtak om å realisere Favn-prosjektet.

>

Dokumentet er elektronisk godkjent av:

<Sett inn navn på den eller de som har dokumentert godkjenning av saken i ePhorte – eller slett denne linja>