



Saksnr.: 2015/10861
Dokumentnr.: 175
Løpenr.: 138516/2020
Klassering: Cicignon Park
Saksbehandler: Anna Auganes

Møtebok

Behandlet av Planutvalget	Møtedato 24.09.2020	Utvalgssaksnr. 92/20
-------------------------------------	-------------------------------	--------------------------------

Forslag til detaljregulering for Cicignon Park - arealplanID 3004 1134 - Sentrum Høring og offentlig ettersyn Forslagsstiller: NG Development AS

Utvalgsleders innstilling

Utvalgsleder anbefaler planutvalget å fatte følgende vedtak:

1. Planutvalget viser til opplysninger i saken og er enig i kommunedirektørens vurdering. Forslag til detaljregulering for Cicignon Park, nasjonal arealplanID 3004 1134 sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn i samsvar med bestemmelsene i plan- og bygningsloven §12-10.
Det forutsettes at plandokumentene er i samsvar med kommuneplanens arealdel, planutvalgets prosessledende beslutning 01.03.2018, og at det er innbyrdes samsvar mellom plandokumentene, før saken legges ut.
Forutsetningen ivaretas ved at endringer som framgår av vedlagt dokument: «Nødvendige endringer i plandokumentene» datert 04.09.20, innarbeides i plandokumentene.

Fredrikstad, 14.09.2020

Planutvalgets behandling 24.09.2020:

Tina Bergstrøm (Ap) ønsket å få vurdert sin habilitet. Hun bor i og eier naboeiendom til prosjektet. Hun har ingen relasjon til utbygger.

Utvalgsleder redegjorde for kommuneadvokatens svar.

Planutvalget erklærte henne habil med 8 stemmer (Ap 3, R 1, Sp 1, MDG 1, H 2) mot 2 stemmer (Frp 2).

Ingen vara under habilitetsvurderingen.

Bygnings- og reguleringsjef Anna Auganes orienterte kort om saken.

På vegne av Frp fremmet Ole Johan Hellås Lakselv følgende forslag:

1. Forslag til detaljregulering for Cicignon Park, nasjonal arealplanID 3004 1134 sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn i samsvar med bestemmelsene i plan- og bygningsloven §12-10.

Votering:

Utvalgsleders innstilling ble vedtatt med 9 stemmer (Ap 4, R 1, Sp 1, H 2, MDG 1) mot 2 stemmer (Frp 2) som ble avgitt for forslag fra Ole Johan Hellås Lakselv.

Planutvalgets vedtak 24.09.2020:

1. Planutvalget viser til opplysninger i saken og er enig i kommunedirektørens vurdering. Forslag til detaljregulering for Cicignon Park, nasjonal arealplanID 3004 1134 sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn i samsvar med bestemmelsene i plan- og bygningsloven §12-10.
Det forutsettes at plandokumentene er i samsvar med kommuneplanens arealdel, planutvalgets prosessledende beslutning 01.03.2018, og at det er innbyrdes samsvar mellom plandokumentene, før saken legges ut.
Forutsetningen ivaretas ved at endringer som framgår av vedlagt dokument: «Nødvendige endringer i plandokumentene» datert 04.09.20, innarbeides i plandokumentene.

Fredrikstad, 02.10.2020

Rett utskrift:

Irene Lundstrøm
møtesekretær

Utskrift til bygnings- og reguleringsjef Anna Auganes
direktør for kultur, miljø og byutvikling Bente Meinert

Kort begrunnelse for eventuelt endret innstilling fra utvalgsleder

Ingen endring.

Kommunedirektørens kommentar

Ingen kommentar.

Kommunedirektørens forslag til innstilling

1. Planutvalget viser til opplysninger i saken og er enig i kommunedirektørens vurdering. Forslag til detaljregulering for Cicignon Park, nasjonal arealplanID 3004 1134 sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn i samsvar med bestemmelsene i plan- og bygningsloven §12-10.
Det forutsettes at plandokumentene er i samsvar med kommuneplanens arealdel, planutvalgets prosessledende beslutning 01.03.2018, og at det er innbyrdes samsvar mellom plandokumentene, før saken legges ut.
Forutsetningen ivaretas ved at endringer som framgår av vedlagt dokument: «Nødvendige endringer i plandokumentene» datert 04.09.20, innarbeides i plandokumentene.

Sammendrag

Hensikten med planen er å legge til rette for utbygging av boliger, med areal avsatt til næring, forretning og tjenesteyting, på det tidligere sykehusområdet i Fredrikstad sentrum. Planforslaget legger til rette for mellom 600-700 leiligheter, med størrelse på mellom 40 og 90 kvm.

Planforslaget vil, etter kommunedirektørens vurdering, kunne føre til en betydelig forbedring av planområdet. Det foreslås en oppgradering og rivning av eksisterende bygningsmasse, samt tilføyelse av nye kvaliteter. Disse kvalitetene i form av blant annet ny kvartalsstruktur, vegetasjon med vannspeil, torg, oppgradering av høyblokkene og ny bebyggelse.

Sakens utvikling, med planen som er beskrevet i kapittel 1 i planbeskrivelsen, samt endringer i planbestemmelser og plankart, er positiv.

Plandokumentene som ble mottatt i juni 2020 er omfattende og komplekse, og det er derfor gjennomført en grundig administrativ kvalitetssikring for å sørge for at dokumentene samsvarer med kommuneplanens arealdel, den prosessledende beslutningen fra mars 2018, og at det er innbyrdes samsvar mellom de ulike dokumentene.

Kommunedirektøren er positiv til utviklingen i saken, og mener at planforslaget kan legges ut på høring og offentlig ettersyn så snart nødvendige opprettinger i plandokumentene er innarbeidet. De nødvendige opprettingene må forstås som en opprydding i et veldig stort materiale. Kort sagt dreier det seg om å sikre at dokumentene ivaretar kravene i kommuneplanens arealdel, og at det er gjensidig samsvar mellom kart, bestemmelser og planbeskrivelsen fra og med kapittel 2. Nødvendige endringer er oppsummert i oversikt som er vedlagt saken.

Til tross for at listen over opprettinger er omfattende og detaljert, må det understrekes at endringene i all vesentlighet er redaksjonelle og at punktene hver for seg ikke er omfattende. Det er derfor en enkel operasjon for forslagsstiller å foreta disse rettelser. Listen er detaljert av hensyn til at forslagsstiller uten videre prosess skal kunne implementere endringene. Kommunedirektøren legger til grunn at innstillingen slik den er foreslått sikrer best fremdrift i saken.

Forslagstiller har heller ikke ønsket å gjøre endringer i plankart og planbestemmelser basert på tilbakemeldinger fra administrasjonen, og ber om en politisk vurdering av planen slik den foreligger nå.

Alternative behandlingsformer i denne fasen ville være å fortsette dialog med forslagstiller for å innarbeide nødvendige endringer, eventuelt å fremme saken for utvalget med forslag om å avvise planforslaget på grunn av mangler.

Kommunedirektøren mener at foreslått alternativ med politisk forankring av offentlig ettersyn og samtidig kvalitetssikring, er det alternativet som best ivaretar forslagsstillers ønsker, og samtidig sørger for best framdrift i saken.

Kommunedirektøren anbefaler planutvalget å gjøre vedtak om at planforslaget bearbeides i henhold til vedlegg «Nødvendige endringer i planmateriale» og deretter sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Det forutsettes også at planforslaget blir vurdert og bearbeidet på grunnlag av innkomne uttalelser etter høring og offentlig ettersyn.

Vedlegg

- 1 Oversiktskart
- 2 Plankart vertikalnivå 1 datert 28.10.2019, sist revidert 02.06.2020
- 3 Plankart vertikalnivå 2 datert 28.10.2019, sist revidert 10.06.2020
- 4 Planbestemmelser datert 04.11.2019, sist revidert 14.06.2020
- 5 Planbeskrivelse datert 15.06.2020
- 6 Utomhusplan datert 05.09.2019, sist revidert 05.05.2020
- 7 Sol- og skyggestudier, datert 25.05.2020
- 8 Snitt datert 28.02.2019, sist revidert 08.06.2020
- 9 Risiko og sårbarhetsanalyse, datert 15.03.2017
- 10 Rapport WSP - DIVE-analyse Cicignon Park, datert 05.01.2018
- 11 Rapport COWI - DIVE-analyse for Cicignon Park datert 28.03.2017
- 12 Støyutredning datert 11.09.2019
- 13 Trafikkutredning, datert 13.09.2019
- 14 Registrering og vurdering av trær, datert 27.10.2016
- 15 Tamarapport lokalklima, vind, datert 08.02.2017
- 16 Planprogram datert 26.04.2016
- 17 Prosessledende beslutning datert 01.03.2018
- 18 Merknader til planoppstart og forslag til planprogram, datert 26.04.2016

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

For øvrige saksdokumenter se sak 2015/10861 i kommunens sakarkiv.

Saksopplysninger

Bakgrunn for planarbeidet

Området ble solgt i forbindelse med at sykehuset avviklet sin virksomhet og flyttet til Kalnes i 2015. Planen skal legge til rette for bygging av boliger, med innslag av blant annet forretninger, serveringssted og barnehage.

Forslagstiller: NG Development AS

Plankonsulent: COWI Norge AS

Tidligere vedtak

Planprogram ble utarbeidet av COWI og fastsatt av bystyret 16.06.2016. Planprogrammet fastsetter hvilke temaer som skal utredes i planarbeidet.

Planen ble behandlet med en prosessledende beslutning 01.03.2018, hvor det ble fattet en rekke vedtak. Den prosessledende beslutningen er gjennomgått punkt for punkt under vurdering, og særutskrift fra den politiske behandlingen er vedlagt i saksdokumentene.

Overordnet planstatus

De mest relevante planene nevnt i planforslaget er:

Fylkesplan for Østfold – Østfold mot 2050 (2018)

- Området er i fylkesplanen satt av til nåværende tettbebyggelse. Planens arealformål er dermed ikke i strid med gjeldende fylkesplan. Fylkesplanen inneholder bestemmelser for handel.

Kommuneplanens arealdel (2020-2032)

- Området er i kommuneplanens arealdel avsatt til kombinert formål. Skoletomten øst for planområdet er avsatt til offentlig tjenesteyting. Høydebestemmelser i kommuneplanens arealdel begrenser maksimal gjennomsnittlig gesims til 18 meter over planert terreng og maksimal byggehøyde til 24 meter over planert terreng. Det er også krav om uteoppholdsareal, lekeplasser, nærmiljøpark og barnehage. Renovasjon og overvannshåndtering skal løses i reguleringsplan. Det stilles også krav om mobilitetsplan.

Gjeldende reguleringsplan

- Reguleringsplan for Cicignon. Hele planområdet inngår i reguleringsplan for Cicignon (Nasjonal arealplanID 3004220, tidligere 0106220), vedtatt 13.03.1986, med senere endringer vedtatt 12.10.1993. I planen er det tidligere sykehusområdet avsatt til byggeområde for offentlige bygninger.

Beskrivelse av planområdet – eksisterende forhold

Cicignon Park ligger sentralt i bydelen Cicignon, på vestsiden av Glomma, vis-a-vis Gamlebyen i Fredrikstad.

Planområdet har tidligere vært benyttet av Fredrikstad Sykehus og mye av bygningsmassen står nå tom. Planområdet utgjør totalt ca. 36,8 daa.

Bydelen Cicignon er del av det sørlige sentrumsområdet i byen. Selv om området regnes som en del av Fredrikstad sentrum, ligger det noe utenfor selve sentrumskjernen med

handlegater og serveringssteder. Fredrikstad jernbanestasjon er lokalisert like ved, og områder har også nærhet til en rekke bussruter, samt ferga.

Øst for planområdet ligger et byområde med boliger, Cicignon skole og Glomma. Mot nord ligger Fredrikstad jernbanestasjon og Jernbaneparken. Mot vest ligger bykvartaler og villaområder, tidligere St. Josephs hospital, Fredrikstad domkirke med Kirkeparken, Fredrikstad bibliotek, samt en del kafeer og butikker. Mot sør ligger villabebyggelse, tollboden og Cicignonparken (også kalt "Sjømannsparken"). Dette området grenser i sør mot Glomma, som her deler seg i Østerelva og Vesterelva.

Langs Ferjestedsveien i søndre del av planområdet, vokser en gammel linderekke bestående av 9 trær. I forbindelse med planarbeidet er det gjennomført registrering av trær på eiendommen. Trærnes tilstand og livspotensial er vurdert.

Beskrivelse av planforslaget

Planforslaget legger opp til en variert bebyggelse med hovedtyngde av boliger, og en mindre andel kombinerte formål (bolig/forretning/kontor/tjenesteyting). En dagligvarebutikk er foreslått lagt i hjørnet mot Jernbaneparken i det nordøstre kvartalet. Det foreslås at hele gateplanet i dette kvartalet avsettes til forretning- og serviceformål, som i første rekke tenkes å skulle betjene beboere i bydelen. Deler av planområdet er avsatt til kombinert formål bolig/tjenesteyting for å kunne etablere en barnehage.

Forslaget inneholder flere gatetun og et sentralt bilfritt torg, med tilliggende handel og servicefunksjoner. Det foreslås et bilfritt boområde, med tilgjengelige utearealer og tilgang til parker og lekeplasser. Mellom de eksisterende høyblokkene vil det tilrettelegges for opparbeiding av en nærmiljøpark. Boligene skal ifølge forslagstiller ha en variert sammensetning, med boenheter i varierende størrelser (40-90 kvm). Parkering legges i felles parkeringskjeller.

Det legges inn krav om bevaring av natur- og kulturverdier i planen, nærmere bestemt en rekke med ni lindetrær i Ferjestedsveien. Eksisterende høyblokker vil bygges om. Bygningene vil få nye vindusflater og fasader med balkonger. Ny bygningsmasse vil ifølge forslagstiller ha varierende høyde, volum og typologi.

Konsekvenser av planforslaget

Planarbeidet er vurdert ut fra forskrift om konsekvensutredning (2014) og faller inn under § 2 Planer som alltid skal behandles etter forskriften. Konsekvensutredning følger som en del av planbeskrivelsen. Planforslaget (alternativ 1) er vurdert opp mot et 0-alternativ som er dagens situasjon, samt et alternativ 2 som er en mulighetsstudie utarbeidet av HRTB.

Som en konsekvens av planlagt utbygging vil områdetets preg i stor grad endres. Området vil transformeres fullstendig og fremstå som en helt ny bydel. En slik utbygging vil også kunne føre til økt fottrafikk og flere mennesker i området, og samlet sett skape en mer levende bydel enn i dagens situasjon. En utbygging med 600-700 nye boenheter vil kunne gi noe økt biltrafikk, dog mindre enn da sykehuset var i drift. Den nye bydelen vil bli synlig fra blant annet Fredrikstadbroa, Gamlebyen og Domkirkeparken, og nær- og fjernvirkningen av området vil øke som en konsekvens av foreslått utbygging.

Utbygging av området slik planlagt vil på lang sikt kunne ha mange positive konsekvenser for boende i området, og for øvrige beboere i Cicignon bydel. På kort sikt vil dog området være en byggeplass i mange år fremover. Dette vil ha negative konsekvenser for beboere i området, da byggeprosessen vil generere støy og støv.

Risiko- og sårbarhetsanalyse

Det er utarbeidet en ROS-analyse. Temaer som er ansett som spesielt viktige er: støy, luftforurensning og forurensning i grunnen. Øvrige temaer, samt forslag til avbøtende tiltak, er beskrevet i konsekvensutredningen tilhørende planbeskrivelsen.

Samråd og medvirkningsprosess

Oppstart av planarbeidet og forslag til planprogram ble kunngjort 12.02.2016, med frist for innspill satt til 04.04.2016. Det ble mottatt 22 merknader til oppstart og planprogram. Forslagstillers svar på merknader ligger vedlagt i eget vedlegg.

Det er i forbindelse med planarbeidet gjennomført flere åpne informasjonsmøter. Det er også holdt medvirkningsmøter for DIVE-analyse og medvirkningsmøte for barn og unge 14.06.2016. Saken ble også fremlagt i Regionalt planmøte 29.11.2016.

Cicignongata Borettslag ligger i planområdets nordvestre hjørne. Det har vært noe kontakt mellom borettslaget og utbygger, men det er ikke oppnådd enighet om planforslagets utforming.

Økonomiske konsekvenser

Utbygging i byområdet vil kreve utbygging av skolekapasitet. Med 600-700 nye boliger vil etablering av ny ungdomsskole på Cicignon i tråd med Skole- og barnehagebruksplanen bli en nødvendig kommunal investering.

Konsekvenser levekår/folkehelse

Se vurdering i saken.

Ansattes medbestemmelse

Ikke relevant.

Vurdering

Generelt

Planforslaget åpner for en høy konsentrasjon av boliger innenfor planområdet, med mellom 600 og 700 nye boenheter. Området har vært mer eller mindre ubrukt siden sykehuset ble flyttet i 2015, med unntak av det pågående transformasjonsarbeidet i høyblokkene. Eksisterende bygningsmasse for øvrig har forfalt, og området har mistet sin sentrale funksjon i Fredrikstad. Planområdets plassering i byen, samt omfanget av den eksisterende bygningsmassen gjør at området er avhengig av fornyelse. En fornyelse kan føre til at planområdet igjen kan skape merverdi for byen og dens innbyggere.

Området er svært egnet for konsentrert boligutbygging. En fortetting innenfor planområdet vil være i tråd med prinsipper for utbygging i kommuneplanens arealdel, samt regionale og statlige planretningslinjer om samordnet areal- og transportplanlegging. Planforslaget åpner for en utbygging som vil kunne løfte nærområdet, åpne opp området for beboende, forbipasserende og besøkende, og tilføre store kvaliteter til byen. Bygningsmessige oppgraderinger, gjenoppretting av kvartalsstruktur og tilføyelse av grønne områder og vannelementer vil være med på at planområdet igjen kan fremstå som en viktig del av byen som tilfører nye kvaliteter til Fredrikstads sentrumsområde. Opparbeidelse av nærmiljøpark, samt et torg med aktive fasader, kan bidra til at Cicignon Park blir et levende område som tilfører positive kvaliteter til beboere også utenfor planområdet. Prosjektet skisserer også muligheten for miljøvennlige og nytenkende løsninger med hensyn til blant annet håndtering av overvann. Det styres ikke i reguleringsplan, men dersom dette opparbeides kan det bli en spennende nyvinning i Fredrikstad.

Forhold til prosessledende beslutning

Det har tidligere ikke vært mulig å fremme saken til førstegangsbehandling fordi planen ikke har oppfylt flere av vedtakspunktene i prosessledende beslutning vedtatt av planutvalget

01.03.2018. Etter revisjoner av planbestemmelser og plankart vurderes nå de juridisk bindende dokumentene i større grad å være i tråd med den prosessledende beslutningen.

Vurderingen her under tar for seg vedtakene i den prosessledende beslutningen punkt for punkt:

1. *Konsekvensutredningen revideres i samsvar med planprogrammet, og slik at HRTBs mulighetsstudie legges til grunn for alternativ 2.*

Kommunedirektøren anser vedtakspunktet som ivaretatt.

2. *Konsekvensutredningen må identifisere konkrete avbøtende tiltak koblet til valg av utbyggingsmodell og innarbeide de avbøtende tiltakene i plankart og bestemmelser.*

Kravene til innholdet i konsekvensutredning framgår av kapittel 5 i KU-forskriften. Det generelle kravet for alle konsekvensutredninger fremgår av § 17 i forskriften: «*Konsekvensutredningens innhold og omfang skal tilpasses den aktuelle planen, og være relevant for de beslutninger som skal tas*». Konsekvensutredningen for Cicignon Park tar utgangspunkt i en planbeskrivelse som ikke lengre samsvarer med planen som er nedfelt i plankart og planbestemmelser. Forslagsstiller ønsker ikke å revidere konsekvensutredningen slik at den samsvarer med plankart og planbestemmelser. Konsekvensutredningens innhold er dermed ikke tilpasset den aktuelle planen. Vurderingen av forslagsstillers alternativ (alternativ 1) bør reflektere det som nå foreslås i de juridisk bindende dokumentene. Det er viktig at illustrasjonene viser det planforslaget som nå foreligger, og at konsekvensutredningen ikke inneholder utdaterte skisser.

Konsekvensutredningen av det tidligere planforslaget (mottatt i november 2019) synliggjør i for liten grad konsekvenser av foreslått utbygging, samtidig som avbøtende tiltak ikke er identifisert.

I kapittel 1 i planbeskrivelsen redegjør forslagsstiller for hvilke konsekvenser planforslaget vil ha, i forhold til den tidligere versjonen av planforslaget som ble konsekvensutredet. Når konsekvensutredningen ble utarbeidet forholdt planforslaget seg til kommuneplanens arealdel for 2011-2023. Per 18.06.2020 er en ny kommuneplanens arealdel for Fredrikstad kommune vedtatt, og dette innebærer andre forutsetninger for forholdet til denne overordnede planen. Forslagsstiller har dermed ikke synliggjort forholdet til kommuneplanens arealdel (2020-2032). Bestemmelser for blant annet høyder, barnehage, og parkering avviker fra kommuneplanens arealdel, og dette er ikke synliggjort eller begrunnet verken i planbeskrivelse eller konsekvensutredning. Det er heller ikke synliggjort hvorfor en mobilitetsplan ikke er utarbeidet, som er et krav i ny kommuneplan.

Det er stor forskjell i byggehøyde og bebyggelsesstruktur mellom alternativ 1 og alternativ 2. Dette er ikke synliggjort i vurderinger, konklusjoner og avbøtende tiltak. Konsekvensutredningen tar for seg temaene fastsatt i planprogrammet, dog er sidene ved prosjektet som ikke er i tråd med overordnede føringer ofte underkommunisert eller utelatt.

3. *Prosjektets kvaliteter slik de omtales i revidert beskrivelse, må nedfelles i de juridisk bindende dokumentene plankart og bestemmelser.*

Prosjektets kvaliteter er betydelig bedre nedfelt i planbestemmelser og plankart slik de nå foreligger. Forslagsstiller har i bestemmelser og plankart i hovedsak sikret prosjektets kvaliteter slik de beskrives i kapittel 1. Blant annet er høyder i henhold til den prosessledende beslutningen i stor grad sikret, torgarealet, uteoppholdsareal og solforhold for disse er også sikret i bestemmelser og plankart. Andre positive kvaliteter

som er nedfelt i plankart og bestemmelser er kvartalsstruktur og parkering under bakkenivå. Dog er fremdeles ikke barnehage sikret, da ordlyden "kan" brukes i bestemmelsene. Det er et krav i kommuneplanens arealdel (2020-2032) at det skal opprettes barnehage innenfor planområder med mer en 200 boenheter, og forslagsstiller må derfor endre ordlyden til "skal".

4. *DIVE-analysen utarbeidet av WSP innarbeides i konsekvensutredningen og beskrivelsen. Planutvalget slutter seg til at følgende forslag fra DIVE-analysen legges til grunn for planarbeidet:*

- *Jernbanegata 13 og 15 videreføres og settes i stand. Bør reguleres til hensynsone i reguleringsplan.*
- *Bebyggelse i kvartalsstruktur, som tilnærming til resten av Cicignon*
- *Parken mellom høyblokkene samt trerekken i Fergestedsveien bør bevares, og bør reguleres til hensynsone i reguleringsplan.*
- *Welhavens gate bør opprettholdes som gateløp.*

De øvrige forslagene fra DIVE-analysen skal ikke legges til grunn for det videre planarbeidet.

Kommunedirektøren anser vedtakspunktene som ivaretatt.

5. *Høyblokkene beholdes og transformeres til boligformål. Høyblokkene tillates påbygget med tre etasjer over eksisterende gesims for pasientblokkene. Høyblokkene tillates tilbygget slik at total bredde og lengde økes med maksimalt 6,0 m.*

Den prosessledende beslutningen setter en maksimumsgrense på ytterligere tre etasjer. Planbestemmelsene må avspeile dette. En boligitasje bygger normalt 3,0-3,5 m per etasje, dvs. totalt ca. 10 m over eksisterende gesims. Eksisterende gesims er ca. kote +34 på B-blokka. På B-blokka er høyden satt til maksimalt kote +47. Dette tillater et påbygg på 13 meter, tilsvarende 4 etasjer. Altså en etasje over hva som er satt som maksimum i den prosessledende beslutningen. §3.1.8 i bestemmelsene angir at "Det tillates oppbygg på tak for tekniske installasjoner og heis- og trappeadkomst til tak med inntil 3 meter høyde over angitte kotehøyder, og inntil 15% av takflatens area". Gitt at denne bestemmelsen tar høyde for ekstra oppbygg til tekniske installasjoner etc. anser kommunedirektøren det som tilstrekkelig å tillate høyde opp til kote +45 (11 meter over nåværende gesims), noe som tillater påbygg av 3 etasjer med høy himling.

6. *Tilbygg og påbygg til høyblokkene skal utformes slik at bygningene beholder sine enkle, stramme og rene former, samt fortsatt fremstår som tvillingbygg.*

Forslagsstiller har i §2.2 inkludert estetiske bestemmelser for høyblokkene som sikrer at bygningens enkle, stramme og rene former beholdes. I planbeskrivelsens kapittel 1.2.2 redegjør forslagsstiller for utformingen av høyblokkene.

Kommunedirektøren er enig i forslagstillers vurdering om at det ikke er ønskelig at begge høyblokkene påbygges med tre etasjer. Dersom begge blokkene påbygges vil det føre til at sykehusblokkene blir enda mer ruvende i Fredrikstads bybilde. Det vurderes derfor at det vil være positivt for fjernvirkningen dersom kun en av høyblokkene bygges på i høyden. Ved å sikre slektskap i form og uttrykk vil det historiske uttrykket til de to høyblokkene bli videreført. Kommunedirektøren anser dermed vedtakspunktet som ivaretatt.

7. *Parken mellom høyblokkene og trerekken langs Fergestedsveien skal bevares.*

Kommunedirektøren anser vedtakspunktet som ivaretatt.

8. *Heisblokkene, mellombygget og nordre fløy ved A-blokka kan rives.*

Kommunedirektøren anser vedtaks punktet som ivaretatt.

9. *Ny bebyggelse i planområdet skal være markant lavere enn høyblokkene av hensyn til fjernvirkning og bybilde, og av hensyn til nærvirkning og bokvalitet for omkringliggende bebyggelse.*

Markant lavere bebyggelse innebærer at sykehusblokkene også i fremtiden skal være det som stikker opp over eksisterende bebyggelse. Den laveste av høyblokkene tillates påbygd opp til k+ 40, mens på det høyeste tillates øvrig bebyggelse bygget opp til k+ 35. På det minste er nå høydeforskjellen som tillates 5 meter lavere enn det som er maksimal tillatt høyde for den laveste av sykehusblokkene. Dette er en forskjell på mellom 1 og 2 etasjer, dersom både høyblokker og øvrig bebyggelse bygges opp til maksimal tillatt høyde. Høyblokkene ligger per dags dato litt under k+35, så dersom det ikke bygges på, er det vanskelig å kunne si at dette vedtaks punktet er ivaretatt. Flere deler av den øvrige bebyggelsen er markant høyere enn det omliggende, og området vil få en fremtredende profil i Fredrikstads bybilde.

10. *Fasader på omkringliggende eksisterende leiligheter og balkonger tillates ikke skyggelagt helt av ny bebyggelse. Det tilsvarende ny bebyggelse i maksimalt fire etasjer med en tilbaketrunket femte etasje dersom bygningene plasseres i byggelinje ved fortau mot Dronningens gate.*

Vedlagte sol-skyggeanalyser viser at nabobebyggelsen i Dronningens gate er godt ivaretatt ved at bebyggelsen er i fire etasjer. Gateløpet i Dronningens gate har terrengforskjeller som gjør at deler av bebyggelsen lengst ned i krysset Welhavensgate x Dronningens gate kan bli noe høyere. Dog vil terrenghøyden langs mesteparten av gateløpet begrense bebyggelsen her til 4 etasjer med en tilbaketrunket femte etasje. Det tillates bebyggelse langs Cicignongata som er markant høyere enn bebyggelsen på andre siden av veien. Denne bebyggelsen ligger dog på østsiden av eksisterende bebyggelse, og vil dermed ikke nødvendigvis ha for stor virkning på tilliggende bebyggelse. Det er illustrert bebyggelse svært tett på Cicignon borettslag, nord-vest i planområdet. Den illustrerte bebyggelsen vil skyggelegge fasader på de eksisterende leilighetene.

11. *Innbyrdes organisering og plassering av leiligheter må sikre gode bokvaliteter, tilstrekkelig dagslysinnslipp og gode solforhold på uteplasser.*

Planforslaget sikrer uteoppholdsareal i henhold til krav i kommuneplanens arealdel, noe som er positivt. Kvalitetskrav, samt utarbeidede sol/skygge- analyser sikrer også gode solforhold på uteoppholdsarealene innenfor planområdet. Det er dog også viktig at leilighetene i seg selv oppnår gode solforhold for å sikre gode bokvaliteter. Andelen enkeltsidige leiligheter mot nord og nordøst må begrenses til maksimum 15 prosent, i henhold til bestemmelse §7.1c i kommuneplanens arealdel.

12. *Kvartalsstrukturen opprettes i planområdet ved følgende plasseringer og bredder på gaterom:*

- *Welhavens gate opprettholdes i 12,5 m bredde.*
- *Kongens gate forlenges gjennom planområdet fra Cicignon gate til Jernbaneparken i 13,0 m bredde.*
- *Ths W Swartz gate forlenges sørover til Kongens gate i 12,5 m bredde.*

Kommunedirektøren anser vedtaks punktet som ivaretatt.

13. Grunneiere innenfor planområdet må involveres i planprosessen.

Grunneiere innenfor planområdet er tilsynelatende ikke godt nok involvert i planprosessen. Det er et krav at man involverer de direkte berørte i planen innenfor planområdet, og det er ikke tilstrekkelig å vente til høringsperioden.

Ny bebyggelse i kvartalet foreslås vesentlig høyere enn eksisterende bebyggelse i Cicignon borettslag. Samtidig kan foreslått regulering begrense mulighetene for videre utbygging innenfor borettslagets eiendom. Forslagsstiller har i tillegg foreslått og illustrert bebyggelse som går over egne eiendomsgrenser, og inn på naboeiendommen (Cicignon borettslag). Det er også foreslått bebyggelse vegg i vegg med bebyggelsen på denne naboeiendommen. Hovedregelen i plan- og bygningsloven (pbl.) § 29-4 andre ledd sier at byggverk skal ha en avstand fra nabogrense som angitt i forskrift eller som minst svarer til byggverkets halve høyde, og ikke under 4 meter. Det er også viktig at planforslaget ivaretar borettslagets bokvaliteter som solforhold i leiligheter og på utearealer.

For at prosjektet slik det er illustrert skal være gjennomførbart må grunneierne innenfor planområdet involveres.

Det som er vist i illustrasjoner må være gjennomførbart. Enten må partene komme til enighet før reguleringsplanen vedtas, ellers må illustrasjonene endres slik at de gjenspeiler hovedregelen om avstand i plan- og bygningsloven.

14. Skoleformål må innarbeides i planen på en måte som sikrer skolekapasitet i tråd med skolebruksplanens føringer. Dersom det ikke kan oppnås enighet med grunneier om formål og bestemmelser som sikrer arealer til skole, og dette forsinker prosessen unødig, kan det være nødvendig å ta det aktuelle arealet ut av reguleringsplanen.

Forslagsstiller og kommunen kom ikke til enighet om formål og bestemmelser som sikrer arealer til skole, og det ble ansett at det mest hensiktsmessige for videre fremdrift var å ta dette området ut av planområdet. Kommunedirektøren anser dermed vedtakspunktet som ivaretatt.

Det pågår nå forhandlinger mellom kommunens eiendomsavdeling og utbygger med mål om at kommunen erverver skoletomten.

15. Planforslaget må kompletteres med rekkefølgebestemmelser som forutsetter at det finnes nødvendig skolekapasitet før nye boliger i planområdet for Cicignon Park tas i bruk. Hvor mange nye boliger som eventuelt kan tas i bruk før rekkefølgebestemmelsen slår inn, må vurderes nærmere.

Planforslaget forholder seg til ny kommuneplan (2020-2032). I henhold til kommuneplanens arealdel trenger ikke skolekapasitet å dokumenteres for planarbeid innenfor byområdet. Etersom skoletomten i tillegg er tatt ut av planforslaget, anses vedtakspunktet å være ivaretatt.

Planbeskrivelse og konsekvensutredning

Det finnes en del mangler i planbeskrivelse og konsekvensutredning, og også mangel på samsvar med de juridisk bindende dokumenter. Disse er forklart under, og er også listet opp i vedlegg «Nødvendige endringer i plandokumenter».

1. Mangel på samsvar mellom planbeskrivelse, konsekvensutredning og juridisk bindende plandokumenter:

Forslagsstiller har ikke ønsket å endre planbeskrivelsen med tilhørende konsekvensutredning til å være i samsvar med planbestemmelser og plankart. Dette

fører til at planbeskrivelsen, med unntak av kapittel 1, beskriver en annen plan enn den som nå blir fremlagt for planutvalget. Planbeskrivelsen tar blant annet for seg et større område enn det gjeldende planområdet og omhandler flere boliger, høyere bebyggelse, en mulig byskole, viser illustrasjoner fra en tidligere revisjon av prosjektet (2018) og annet som ikke lengre inngår i planen.

Kapittel 1 beskriver til dels nåværende plan, og kapittel 7 beskriver deler av en utdatert plan samt deler av den planen som nå foreligger. Hva som er gjeldende og ikke, i kapittel 7, blir da en tolkningsoppgave som er unødvendig kompleks og uryddig, både for berørte parter i en høringsprosess, politikere i en beslutningsprosess, og planadministrasjonen i en saksbehandlingsprosess.

Kommunedirektørens vurdering er at planbeskrivelsen må endres til å være i samsvar med plankart og reguleringsbestemmelser før planen sendes til høring og offentlig ettersyn.

2. *Forhold til overordnede planer og mål*

Konsekvensutredningen tar ikke for seg forholdet til ny kommuneplan. Forholdet til ny kommuneplan beskrives ikke godt nok i kapittel 1 i planbeskrivelsen. Kommuneplanens arealdel og Byområdeplanen for Fredrikstad 2011-2023 gjelder ikke lenger. Avsnittet strykes.

3. *Antall leiligheter og leilighetsstørrelse*

Etter administrasjonens beregninger er det realistisk med 600-700 leiligheter etter at andre funksjoner som uteoppholdsareal, solforhold, ferdsel og barnehage også er ivaretatt. Det planlegges en stor andel små leiligheter, der 30 % av leilighetene er på ca 40 kvm, 20 % på ca 50 kvm og 10 % av leilighetene er på ca. 60 kvm. Det betyr at bare 40 % av leilighetene vil ha to eller flere soverom.

Planbestemmelser og plankart

Planen inneholder identifiserte avvik mellom plankart og planbestemmelser, samt avvik fra bestemmelser i kommuneplanens arealdel, som må rettes før planen legges ut på høring og offentlig ettersyn. Under følger en oppsummering av det kommunedirektøren anser som de mest kritiske punktene. Disse er også listet opp og kategorisert i vedlegg «Nødvendige endringer i plandokumenter».

1. *Arealformål*

- 1.1. Det er en mangel på samsvar mellom plankartet og planbestemmelsene. Blant annet åpnes det for tjenesteytingsformål innenfor delfeltene BBB1-BBB3 og BKB1-2 uten at dette er avsatt som et formål i plankartet. Dette er problematisk da det kan skape motstrid i en byggesak, og gjøre prosessen videre vanskeligere. Ettersom intensjonene for hvert delområde fremstår som klare i planbestemmelsene anses det som mest hensiktsmessig at formål i plankartet utvides. Dette er videre konkretisert i vedlegget «Nødvendige endringer i plandokumenter».
- 1.2. Hvilke typer forretning som tillates innenfor BKB1 og BKB2 er ikke i tilstrekkelig grad begrenset i planforslaget. For at Cicignon park ikke skal konkurrere med sentrumshandelen må forretning begrenses i bestemmelser til dagligvareforretning og strøktjenlige forretninger som for eksempel apotek, blomsterforretning og bakeri i henhold til bestemmelse §12.2. i kommuneplanens arealdel.
- 1.3. Planforslaget tillater over 10 000 kvadratmeter brukt til andre formål enn bolig. Det tenkte kvadratmetertallet er vanskelig å anslå ettersom felt BKB1 mangler begrensninger på BRA for andre formål enn bolig. Dette gjør at feltet i praksis kan bygges ut med 49% BRA avsatt til andre formål enn bolig. Av disse kvadratmeterne mangler det begrensning på hva dette kan brukes til. Det kan for eksempel komme langt mer handel enn det kommuneplanen tillater, og i praksis tillates det opprettelse av et større kjøpesenter innenfor planområdet. Total handel må derfor begrenses til

3000 kvm, i tråd med gjeldende kjøpesenterbestemmelsen (11.3 i kommuneplanens arealdel), og enkeltstørrelse på butikkene må begrenses til 1500 kvm, i tråd med bestemmelse 12.2 i kommuneplanens arealdel. Handel rundt torget er allerede sikret i bestemmelse 3.1.7, og det vurderes da som tilstrekkelig å redusere det potensielle arealet avsatt til forretning.

2. Uteoppholdsareal

- 2.1. Planforslaget sikrer en kvartalslekeplass, men denne er kun sikret å være 0,5 dekar. Ettersom kvartalslekeplassen skal betjene mer enn 50 boenheter skal kvartalslekeplassen være på 1,0 dekar i samsvar med bestemmelse §13.5 i kommuneplanens arealdel. Dette må endres i planbestemmelser. I tillegg må ordlyden i bestemmelser endres slik at det sikres at det opparbeides en *ny* kvartalslekeplass.
- 2.2. I planbestemmelse §5.1 står det at parken (GP1) skal være primært for beboere, mens hovedintensjonen bak en nærmiljøpark er at den skal være for alle i byen. Denne ordlyden må endres.
- 2.3. Trasé for gående og syklende må sikres på offentlig areal gjennom gatetun, park og torg. Det må sikres offentlig tilgjengelighet på den kvartalsstrukturen som skal etableres gjennom området. Korte avstander og direkte ruter er ekstra viktig for gående og syklende. Cicignon park vil med sin sentrale beliggenhet bli viktig for ferdsel både til fergeleiet, togstasjonen og andre viktige funksjoner i Fredrikstad.

3. Rekkefølgebestemmelser

Slik planen er innrettet er det ingenting som sikrer at blant annet nærmiljøpark og samferdselsformål er opparbeidet før det gis brukstillatelse innenfor planområdet. En utarbeiding av rekkefølgebestemmelser som sikrer dette vil være spesielt viktig for bokvaliteten til beboere innenfor planområdet. Det vil også sikre ferdsel gjennom planområdet ved et tidlig tidspunkt, og sørge for at nærområdet løftes gjennom utarbeidelsen av grønnstruktur og nærmiljøpark. Rekkefølgebestemmelser må derfor utarbeides i henhold til vedlegg «Nødvendige endringer i plandokumenter».

Planforslaget har i dag ingen rekkefølgebestemmelser som sikrer opparbeidelse av infrastruktur og støttefunksjoner for planområdet. Det bør utarbeides rekkefølgebestemmelser som sikrer opparbeiding av samferdselsformål rundt hvert kvartal, nærmiljøpark, torg og sandlekeplasser/kvartalslekeplass før det gis brukstillatelse til boliger utover de restaurerte sykehusblokkene.

4. Bygningsform

- 4.1. Bestemmelsen i 3.1.1 om utragende balkonger er ikke i tråd med bestemmelser i kommuneplanens arealdel. Denne må derfor endres slik at for Cicignon gata, Dronningens gate og Welhavens gate tillates det ikke balkonger å krage ut mer enn hva arealplanen tillater. Mot gatetun tillates balkonger på 1,5 m dybde fra og med 2. etasje ettersom det er gaterom internt i planområdet.
- 4.2. Ordlyd i bestemmelse §3.1.1. sier: «Byggegrense er lik formålsgrenser». Ettersom plankartet også viser byggegrenser som ikke går i formålsgrensene må denne setningen fjernes, ettersom den kan skape misforståelser i senere faser. Byggegrense må tegnes med egen linje der den samsvarer med formålsgrensen. Informasjon om hvordan byggegrense er tegnet kan forklares i planbeskrivelsen.
- 4.3. Ordlyd i bestemmelse §3.1.5. sier: "Parkeringshus (felt SPH) og annet areal under terreng som har himling mindre enn 1,5 m over planert terrengs gjennomsnittsnivå rundt bygningen regnes ikke med i bruksarealet (BRA) til bebyggelsen." Dette bør begrenses til parkeringshus og andre funksjoner under bakken som for eksempel tilhørende boder, sykkelparkering, tekniske rom og lignende. Dette er allerede sikret i bestemmelse §4.2 så den overnevnte bestemmelsen bør strykes, for ikke å åpne

for at for eksempel boligformål, forretning, kontor osv. skal kunne unnlates å regne med i samlet BRA dersom det ligger delvis under bakken.

5. Parkering

- 5.1. Sykkel: Parkeringsbestemmelser for sykkel er mer eller mindre overensstemmende med kommuneplanens arealdel, med unntak av noe avvik i henhold til tjenesteyting, og manglende bestemmelser for parkering med tanke på barnehage. Når det kommer til parkering for leiligheter er de over det som det stilles krav til i ny kommuneplan, noe som anses som positivt.
- 5.2. Bevegelseshemmede: Parkeringsbestemmelsene for bevegelseshemmede i planforslaget gir betydelig færre tilpassede parkeringsplasser enn det som det er satt krav til i kommuneplanens arealdel. Bestemmelse §3.1.6 lyder: «*Minst 5 % av de første 100 bilparkeringsplassene og minst 2 % for de neste parkeringsplassene, skal være utformet for forflytningshemmede.*», mens bestemmelse §17.2 i kommuneplanens arealdel stiller krav om 0,1 parkeringsplasser per boenhet.
- 5.3. §4.3. Tillater gateparkering i Dronningens Gate, Welhavens Gate og Cicignongata. Dette kan ikke tillates da gaterommet har en begrenset bredde og arealet trengs for gående og syklende. Denne ordlyden må derfor fjernes.

Forslagsstiller har valgt egne bestemmelser for parkering som ikke er i tråd med gjeldende kommuneplan. Det totale tallet vil dog ikke være langt unna det som hadde vært maksimumstallet dersom kommuneplanen hadde blitt fulgt. Kommunedirektøren anser at det skal være mulig å endre bestemmelsene i planen til å være i samsvar med kommuneplanens arealdel, uten at dette fører til store konsekvenser for planarbeidet. Det totale antall parkeringsplasser i planen vil være sammenlignbart til det som det stiller krav om, og området regulert til parkering skal være tilstrekkelig for full måloppnåelse. Det foreslås derfor at parkeringsbestemmelsene i planen fjernes og erstattes med en generell bestemmelse om at parkeringsplasser for biler og sykler utformes i henhold til §17 og §18 i Kommuneplanens arealdel 2020-2032.

6. Barnehage

I kommuneplanens arealdel §7.1 står det: “*For områder med mer enn 200 boenheter skal det settes av areal til barnehage med minst 80 plasser.*” Det er lagt opp til at det kan bygges en barnehage innenfor planområdet, men dette er ikke sikret i juridisk bindende dokumenter. For at dette skal være sikret i samsvar med kommuneplanens arealdel anbefales det at ordlyden endres fra «barnehage kan opparbeides» til bestemmelser som sikrer at areal til barnehagen sikres i planområdets sørøstre hjørne. Det er et areal som har gode solforhold på dagtid, mens det er mer i skygge om kvelden. Arealet er derfor egnet for barnehage, men er mindre egnet som uteoppholdsareal for boliger. Barnehagen må også ha direkte adkomst til utearealet, og utearealet må være reservert for barnehagens behov.

Annet

1. Bestemmelse §16.2 i kommuneplanens arealdel stiller krav om utarbeidelse av mobilitetsplan for utbyggingsprosjekter større enn 1000 kvm BRA. Planforslaget vil falle innenfor denne kategorien, og en mobilitetsplan må derfor utarbeides. Dette for å sikre trygg fremkommelighet for myke trafikanter til og fra planområdet.
2. Sol- og lysforhold er en kvalitet som er viktig å sikre for boliger og barnehager i en ny, høy og tett bydel. Dette gjøres ved å innarbeide høydebestemmelser, krav til begrenset andel enkeltsidige leiligheter og krav til solforhold for uteoppholdsareal og barnehageareal.
3. Renovasjonsteknisk plan og redegjørelser for overvannshåndtering må innarbeides i plandokumentene i tråd med krav i kommuneplanen.

Konklusjon

Kommunedirektøren vurderer at gjennomføring av planforslaget vil kunne føre til en betydelig forbedring av planområdet, med oppgradering og rivning av eksisterende bygningsmasse, og tilføyelse av nye kvaliteter som blant annet kvartalsstruktur, vegetasjon og ny bebyggelse. Dette vil kunne gjøre at området transformeres til en attraktiv del av Fredrikstad, som samtidig kan skape merverdi for bydelen, og byen i sin helhet.

Planen må imidlertid bearbeides noe før den kan legges ut til høring og offentlig ettersyn. Planbeskrivelsen omtaler, med unntak av kapittel 1, en utdatert versjon av planen. Dessuten er enkelte av de kvalitetene som omtales i prosjektet ikke nedfelt i de juridisk bindende dokumentene. Det er også avdekket mangel på samsvar mellom plankart og planbestemmelser på visse punkter, samt avvik mellom planforslaget og krav i kommuneplanens arealdel. De overnevnte problemstillingene gjør det utfordrende å tolke planmaterialet, og kan skape motstrid i en byggesak. Dette anses å kunne være problematisk for det videre arbeidet med utviklingen av Cicignon Park. Det er derfor viktig at endringene blir gjort i denne fasen av planarbeidet.

Det forutsettes også at planforslaget blir vurdert og bearbeidet på grunnlag av innkomne uttalelser etter høring og offentlig ettersyn.

Kommunedirektøren anbefaler planutvalget å gjøre vedtak om at planforslaget sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn etter at endringer i vedlegg «Nødvendige endringer i plandokumenter» er gjort.