

Fagnotat 6. Utbyggingsmønster

Forarbeid til kommuneplanens samfunnsdel 2019

Planer

Kommuneplanens arealdel: Rullert 2013. Mindre endringer i 2014, 2017 og 2018.

Status og utviklingstrekk

Kommuneplanens samfunnsdel fastsetter prinsipper for kommunens utbyggingsmønster. Disse prinsippene danner grunnlaget for kommuneplanens arealdel. I tillegg til de kommunale føringene er det en rekke nasjonale forventninger til hva kommunen skal legge vekt på i sin arealpolitikk. Under følger en oppsummering av noen av de viktigste føringene. Lista er ikke komplett.

Viktige nasjonale og internasjonale føringar

Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023, vedtatt ved kongelig resolusjon 14. mai 2019: Regjeringen legger vekt på at vi står overfor fire store utfordringer:

- Å skape et bærekraftig velferdssamfunn
- Å skape et økologisk bærekraftig samfunn gjennom blant annet en offensiv klimapolitikk og en forsvarlig ressursforvaltning
- Å skape et sosialt bærekraftig samfunn
- Å skape et trygt samfunn for alle

Planlegging, både samfunnsplanlegging og arealplanlegging, er kommunens viktigste verktøy for å oppnå disse målene. Forventningene er delt opp i fem kapitler: planlegging som verktøy for helhetlig og bærekraftig utvikling, vekstkraftige regioner og lokalsamfunn i hele landet, bærekraftig areal- og transportutvikling, byer og tettsteder der det er godt å bo og leve, og statlige planretningslinjer og statlige planbestemmelser.

Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (SPR-BATP): Det finnes flere statlige retningslinjer som er viktig for arealbruken i kommunen, men SPR-BATP er den som har størst innflytelse på den kommunale arealplanleggingen. Prinsippene i SPR-BATP er forankret og utdypet i **interkommunal arealplan for Trondheimsregionen (IKAP)**, som er en av de viktigste regionale føringene innenfor temaet utbyggingsmønster.

Byvekstavtalen: Oppfølging av byvekstavtalen for Trondheim, Melhus, Malvik og Stjørdal vil ha konsekvenser for arealbruk og utbyggingsmønster i avtaleområdet. Kommuneplanens samfunnsdel må inneholde overordnede føringar for hvordan kommunen skal følge opp avtalen.

Jordvern: Stjørdal er en stor landbrukskommune. Det er et nasjonalt mål å redusere mengden matjord som blir omdisponert til andre formål. Dette gjelder dyrka mark, dyrkbar mark og innmarksbeiter. All utbygging nær aktive landbrukseiendommer har konsekvenser for drifta av eiendommen. Særlig utenfor tettstedene er det viktig med en utbyggingsstrategi som ivaretar matjord og landbrukets driftsvilkår.

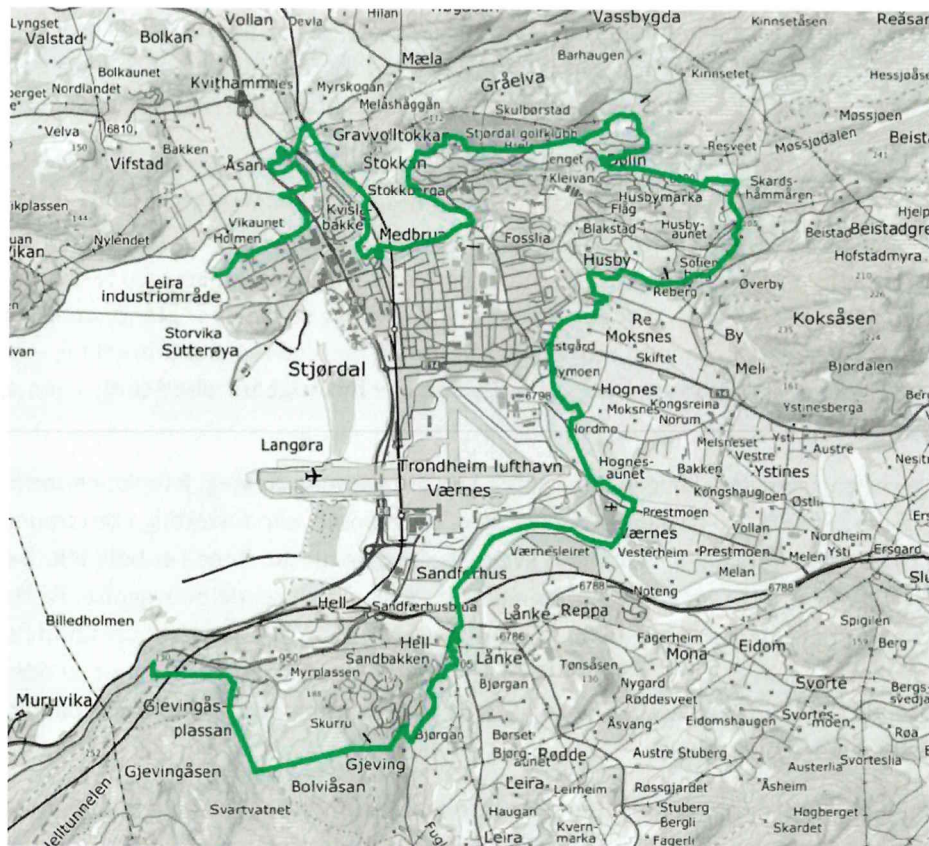
Personbiltrafikk: Det er et nasjonalt mål å redusere personbiltrafikken. Et viktig virkemiddel for å oppnå dette er et utbyggingsmønster som gjør det mulig for folk flest å gjennomføre flest mulig av hverdagstransporten sin uten bruk av bil. Dette krever at lokalisering av boliger sees i sammenheng med plassering av skole, barnehage, daglighandel, fritidsaktiviteter og kollektivtransport. Store deler av Stjørdal by har potensiale til langt færre bilturer. Lenger vekk fra sentrum er potensialet mindre, men også i kommunedelsenterne kan det gjøres grep for å øke andelen lokale reiser som foretas uten bruk av bil.

Problemstillinger

Stjørdal er en stor kommune med et variert utbyggingsmønster, både når det gjelder bolig, tjenesteyting, handel og arbeidsplasser. Mål og strategier for utbyggingsmønsteret i kommunen bør skille mellom ulike typer utbygging. Kort oppsummert kan kommunen deles inn i fire soner med ulike utbyggingsstrategier:

By: Stjørdal by er i kommuneplanens arealdel avgrenset av "grønn strek". Dette er den mest urbane delen av kommunen. Omkranset av jordbruksland, sjø, flyplass og populære turområder har byen begrensede muligheter for å vokse utover. Samtidig er dette den delen av Stjørdal med størst vekst i befolkning og nye etableringer. Dette håndteres gjennom fortetting. Utbyggingsstrategien for byområdet må omhandle hvordan fortette med kvalitet, slik at Stjørdal oppleves som et attraktivt sted å etablere seg også i fremtiden.

Fortetting i etablerte bomiljø kan være en kilde til konflikt. Det er behov for en differensiert fortettingsstrategi som gir innbyggerne forutsigbarhet for hva slags utvikling de kan forvente i eget nabolag. Fortetting og transformasjon bør kanaliseres til områder som kan betjenes med kollektiv, sykkel og gange. I allerede tett utbygde nabolag utenfor disse områdene bør det vurderes å begrense fortettingen til det etablert infrastruktur har kapasitet for.



Kommunedelsenter: Hegra og Skatval er klassiske tettsteder, med boligfelt, et hverdagshandeltilbud, skole og annen tjenesteyting. Stedene har et tydelig sentrum med servicetilbudet, med boligfeltene rundt. Lånke er vanskeligere å definere, da stedet mangler et entydig sentrum, og servicetilbudet ligger mer spredt. Alle tettstedene har et begrenset antall arbeidsplasser i forhold til antall bosatte, og det må planlegges for at mange pendler ut av tettstedene og til arbeidsplassen.

Det bør planlegges for vekst i kommunedelsentene. Mulighetene for utvidelse uten å komme i konflikt med nasjonale interesser er større her enn rundt byen, men det bør legges vekt på at møteplassene i tettstedene skal kunne nås til fots eller på sykkel. En trend i boligmarkedet er at flere ønsker å flytte fra enebolig til leilighet i eget nærmiljø etter at ungene har flyttet ut. Det er derfor viktig å legge til rette for en variert boligtypologi i kommunedelsentene. Det bør være et særlig mål å kunne tilby leiligheter med livsløpsstandard i rullatoravstand fra butikk og viktige møteplasser. Dette vil bidra til at flere kan bo hjemme lenger uten å bli sosialt isolert.

Utenfor tettstedene: Det er et uttalt mål at hele kommunen skal tas i bruk. En viktig diskusjon i samfunnsdelen er hva dette målet innebærer. Skal det tillates utbygging overalt der det ikke finnes et konkret hensyn som gir grunnlag for avslag, eller skal kommunen ha en mer målrettet strategi for utvikling i grender og lokalsamfunn?

Spredt utbygging har en kostnad. Barn og unge må bruke mer tid på reise til og fra skolen, og de er i større grad avhengig av at foreldrene kjører dem til fritidsaktiviteter og sosiale sammenkomster.

Hjemmetjenestene må bruke mer tid på transport, hvilket betyr at en mindre del av arbeidsdagen benyttes til å utøve tjenester. Et spredt utbyggingsmønster gir også utfordringer og økte kostnader i forhold til manglende teknisk infrastruktur som vann, strøm og bredbånd av tilfredsstillende kvalitet.

Selv om det er lagt ut boligfelt i kommuneplanens arealdel i alle grender, skjer fortsatt hovedtyngden av utbygging i grendene som frittstående eneboligprosjekt utenfor grendafeltene. Mange av disse ligger utenfor soner der det er åpnet for spredt utbygging, og må dermed behandles som dispensasjonssaker. Dette betyr at de som ønsker å bygge i grendene må forvente en dyrere og mindre forutsigbar søknadsprosess enn de som bosetter seg i tettstedene. En tydelig strategi for grendautvikling, som kan benyttes til å skille utbyggingssoner og utbyggingsfrie soner i kommuneplanens arealdel, er nødvendig for å kunne gi de som ønsker å bosette seg i grendene et like forutsigbart tilbud som i byen og kommunedelsenterne.

For å styrke grendene som attraktive lokalsamfunn kan det være en strategi å tenke en form for fortetting også her. Fortetting i grendene vil ikke være det samme som fortetting i tettstedene, da folk bosetter seg i grendene fordi de ønsker andre kvaliteter enn de de kan finne i et boligfelt. Det er likevel en del fordeler om nybygg i grendene kommer i nærheten av eksisterende bebyggelse. Færre stopp for skolebussen betyr at elevene bruker mindre tid på skoleskyss. Naboer i trygg gangavstand betyr at barn og unge kan møtes uten at foreldrene kjører dem. Hjemmetjenestene kan bruke mer av tiden sin på å levere tjenester. Kostnadene ved etablering og drift av teknisk infrastruktur kan deles på flere, hvilket reduserer kostnaden for den enkelte.

Utbygging i grendene utgjør en relativt liten del av den totale utbyggingen i kommunen. Dette gir kommunen større frihetsgrad når det kommer til hvordan det tilrettelegges for vekst, men det krever også at kommunen selv fastsetter en strategi for veksten. Det bør vurderes om alle grendene skal prioriteres likt, eller om det er viktigere med vekst i noen deler av kommunen enn andre. Det kan for eksempel være aktuelt å kanalisere mer av den spredte utbyggingen til områdene nært oppvekstsentrene, slik at disse har fortsatt rekruttering.

Utbyggingsfrie områder: En viktig del av kommunens utbyggingsmønster er å definere hvor det ikke skal bygges ut i det hele tatt. I noen områder, som nasjonalparker og verneområder, sier det seg selv at det ikke kan bygges ut. Andre steder er det i større grad opp til kommunen å definere hvilke verdier som er så viktige at de skal prioriteres foran utbygging.

Tap av arts- og naturmangfold vurderes som en minst like stor trussel globalt som klimaendringene. Et av de viktigste årsakene til redusert artsmangfold er tap av leveområde som følge av utbygging. Kommunen bør ha en bevisst holdning til hvor nye områder skal åpnes for utbygging, og hvor man skal begrense utbygging for å beholde de store, sammenhengende naturområdene. Dette er særlig viktig ved vurdering av utbyggingsstrategi for grendene.

Et endret klima fører til økt risiko for blant annet ras, flom og skred. For å redusere risikoen for både mennesker og eiendom er det viktig å kartlegge faresoner der kommunen bør ha en restriktiv holdning til ny utbygging.

Handel og næring: Et annet uttalt mål er at det skal bygges en by i sentrum. Dette krever en bevisst strategi for handels- og næringsareal, både i sentrum og i randområdene til byen. Det må finnes en god

balanse mellom handel i sentrum og i de bilbaserte handelsområdene på Evja og langs E6. Bransjeglidning og varehus med svært variert sortiment gjør det vanskeligere å skille mellom forretninger som det er nødvendig å kunne kjøre til, og forretninger der mesteparten av handelen er av en art som man gjerne vil ha i sentrum. En tydelig handelsstrategi er viktig for å gi bransjen forutsigbarhet, og for at kommunen skal kunne levere rask saksbehandling.

Når det gjelder framtidens næringsliv vises det til fagnotat 3. næring. Et tema som i liten grad berøres er transformasjon av eksisterende næringsområder og behov for nye næringsareal. Endring i næringslivet de siste årene har ført til tomme næringslokaler på Tangen og Sutterø. Det dukker jevnlig opp forespørsler om hvorvidt det kan tillates annen aktivitet enn næring i disse lokalene, blant annet forretningsvirksomhet. Samtidig etterlyses det nytt areal til næringsvirksomhet, fordi tilgangen på ubebygde tomter er begrenset.

Areal er en begrenset ressurs, særlig areal med god beliggenhet. Det ligger mye potensiale i å gjenbruke det arealet som i dag står bebyggt og ubrukt, men det forutsetter en bevisst politikk når det kommer til hva slags arealbruk som tillates på disse områdene. En gradvis ukontrollert transformasjon fra næring til forretning og annen publikumsrettet virksomhet vil kunne svekke sentrums konkurransekraft, og gjøre det vanskeligere å legge til rette for en hverdag der folk har mindre behov for bil enn i dag. Det vil også øke behovet for nye næringsområder. Ettersom de best egnede områdene for næring allerede er disponert til formålet, vil nye områder trolig ha dårligere beliggenhet o.l. enn de arealene som i dag er forbeholdt næring.

Ettersom areal med god beliggenhet er en begrenset ressurs, bør kommunen ha et bevisst forhold til hvilke typer næring som plasseres hvor. I IKAP er det definert regionale næringsområder for arealkrevende næring med få arbeidsplasser. Det nærmeste til Stjørdal er Sveberg i Malvik kommune. Stjørdal har flere næringsområder i gang- og sykkelavstand fra sentrum og kollektivtilbudet. Slik også fagnotat næring påpeker, bør Stjørdal i disse områdene konsentrere seg om å være attraktive for bedrifter med flere arbeidsplasser per kvadratmeter.

Kommunal tjenesteyting: Med all ny utbygging følger et behov for kommunale tjenester. Dette gjelder både teknisk infrastruktur som vei, vann og avløp, og sosial infrastruktur som skole, barnehage og helsetjenester. Lokalisering av tjenestetilbudet har mye å si, både når det gjelder hvor enkelt tilgjengelig tilbudet er for kommunens innbyggere, og kommunens kostnader til etablering og drift. Alle kommunale tilbud har et arealbehov, og det er viktig å sikre de riktige arealene i kommuneplanens arealdel, slik at de ikke blir tatt i bruk til andre formål. For å få til dette må kommuneplanens samfunnsdel inneholde mål og strategier for den kommunale tjenesteytingen.

