



Saksframlegg

Utvalg	Utvalgssak	Møtedato
Utvalg Plan og Miljø	54/21	17.03.2021

Temasak KPA - prinsipper for fortetting

Vedtak i Utvalg Plan og Miljø - 17.03.2021

Utvalg Plan og Miljø ber om at det utarbeides et forslag til fortettingssoner med tilhørende bestemmelser basert på prinsippene beskrevet i saken.

Behandling i Utvalg Plan og Miljø - 17.03.2021

Kommunedirektørens forslag til vedtak enstemmig vedtatt.

Kommunedirektørens forslag til vedtak:

Utvalg plan og miljø ber om at det utarbeides et forslag til fortettingssoner med tilhørende bestemmelser basert på prinsippene beskrevet i saken.

Vedlegg:

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt):

Sammendrag:

Dette er en temasak i forbindelse med revidering av kommuneplanens arealdel. Hensikten med temasakene er å sikre god politisk medvirkning i kommuneplanprosessen. Vedtak i denne saken vil være veiledende for det videre arbeidet med planen. Det ville kunne forekomme endringer i konklusjoner i løpet av kommuneplanprosessen, og ingen del av planen vil være juridisk gyldig før planen i sin helhet er vedtatt av kommunestyret.

Denne temasaken omhandler prinsipper for fortetting i eksisterende boligfelt. Basert på vedtak i denne saken vil det bli utarbeidet et forslag til fortettingssoner med tilhørende bestemmelser. Disse vil senere bli presentert i en egen temasak.

Saksopplysninger

Fortetting i eksisterende boligfelt er blant utbyggingssakene som det er knyttet sterke følelser til. På den ene siden ønsker alle frihet til å utnytte egen eiendom best mulig, men samtidig vil høy utnyttelse på en eiendom ofte kunne ha negative konsekvenser for naboene. Dette kan lett føre til nabokonflikter. Gode føringer kan bidra til å øke forutsigbarheten for hva slags fortetting man kan forvente seg i eget nabolag, og på den måten redusere konfliktnivået.

Med fortetting menes i dette dokumentet å øke antall boenheter innenfor eksisterende boligområder. Saken omhandler ikke transformasjon fra for eksempel næringsområde til boligområde. Den omhandler heller ikke ny bebyggelse på områder som er ubebygde i dag. Påbygg, tilbygg o.l. for å øke bruksareal uten å øke antall boenheter regnes ikke som fortetting i denne sammenheng. Fortettingsstrategien skal gjelde både for rene boligområder og for områder med blandet formål der det tillates boliger, som for eksempel sentrumsformål.

Eldre reguleringsplaner har ofte utdaterte bestemmelser, særlig når det kommer til tema som utnyttelsesgrad, byggehøyder osv. Hvor høyt og tett det er lov til å bygge avhenger i stor grad av når planen ble vedtatt. Eldre planer forutsetter ofte langt større hager enn det som er normen i dag, og det er mange som ønsker å bygge ut i disse hagene.

Utdaterte planbestemmelser fører til mange dispensasjonssaker. Slike dispensasjoner er uheldige fordi det er vanskelig å sikre likebehandling, og fordi de i liten grad bidrar til forutsigbarhet for nabolaget. Det er derfor ønskelig å lage et sett med fortettingsbestemmelser for eksisterende boligfelt som kan overstyre de gamle reguleringsplanene. Målet er å forenkle og effektivisere saksbehandlingen slik at folk kan få raskere svar på sine byggesaker, og at det skal være enklere for folk å finne ut av hva de kan og ikke kan gjøre på egen eiendom. Det skal også bli enklere for profesjonelle utbyggere å identifisere hva slags prosjekt en eiendom kan utvikles med, slik at man har et bedre beslutningsgrunnlag for investeringer.

Fortettingsbestemmelser i gjeldende plan:

Gjeldende kommuneplan har fire sett med bestemmelser for eksisterende bebyggelse. Rundt Stjørdal sentrum er det vist boligfortettingsoner BF1, BF2 og BF3 med egne bestemmelser. I tillegg er det et sett bestemmelser for boligområdene utenfor BF-sonene.

BF1 er en sone med en restriktiv tilnærming til fortetting. Sonen er brukt på Husbymyra, et etablert boligområde med god utnyttelse der det meste av fortetting vil ha negative konsekvenser for nabolaget. Det tillates begrenset utvidelse av egen bolig, men ikke økning av antall boenheter. Bestemmelsene for hvordan utvidelser skal skje innenfor BF1-området er tilpasset byggeskikken i dette konkrete strøket, og er en måte å overstyre utnyttelsesgraden i reguleringsplanen for området.

En annen sone med restriktiv holdning til fortetting er rød flystøysone. Her tillates det ikke nye boenheter av folkehelsemessige årsaker.

Innenfor BF2-områdene tillates inntil 4 boliger per dekar. Dette er en tetthet som legger til rette for rekkehus og flermannsboliger, men ikke lavblokker. Det stilles krav om at ny bebyggelse skal ta hensyn til omkringliggende bebyggelse i skala, form, fasader og materialbruk. Blant områdene i denne kategorien finner vi Tangmoen og nordre del av Stokkmoen.

Nærmest sentrum ligger BF3 områdene. Her tillates 4-10 boliger per dekar, en tetthet som legger til rette for flermannsboliger og lavblokker. For å oppnå denne typen tetthet er det nødvendig å bygge høyere og tettere enn den eksisterende bebyggelsen, noe som på sikt vil endre strøkets karakter. Denne typen fortetting omtales ofte som transformasjon.

Utenfor fortettingssonene tillates i dag 1-2 boliger per dekar. Her er det rom for litt fortetting der det er store tomter, såkalt eplehagefortetting.

Vurdering

Faktorer som påvirker egnethet for fortetting:

Det er flere faktorer som er viktige ved vurdering av fortettingspotensialet i et område. Under følger noen av de viktigste:

Byvekstavgift, nullvekstmålet og samordnet bolig-, areal og transportplanlegging:

Nullvekstmålet sier at all vekst i transport i byområdene skal tas med gange, sykkel og kollektiv. Det må legges til rette for at flest mulig kan velge andre transportmidler enn bil på flest mulig av sine hverdagsreiser. For å oppnå dette bør det komme flest nye boliger der det er kort vei til daglige gjøremål som skole, fritidsaktiviteter, butikker og arbeidsplasser.

I Miljøpakken er det definert arealindikatorer for høy og middels måloppnåelse for plassering av boliger. Disse prinsippene bør legges til grunn ved vurdering av hvilke områder som er egnet for høy fortetting. Den geografiske avgrensningen som er foreslått for arealindikatorene er svært skjematisk for å forenkle rapporteringsarbeidet. I kommuneplanens arealdel bør det gjøres en mer detaljert vurdering. Det bør derfor forventes noe avvik mellom sonene det rapporteres på og sonene som vurderes som egnet for høy fortetting i KPA.

Klima og miljø:

Klima og miljø brukes ofte som et argument for økt fortetting, men dette er ikke nødvendigvis alltid tilfellet. På den ene siden er det positivt om flere får mulighet til å bo slik at de kan bruke andre transportmidler enn bil til daglige gjøremål. Nye hus er også mer energieffektive enn gamle hus. På den andre siden har det å rive og bygge nytt et stort klimafotavtrykk. I mange tilfeller vil det å pusse opp og etterisolere eldre hus være det mer miljøvennlige alternativet. Klima og miljø kan derfor ikke brukes som et selvstendig argument for fortetting, men kan være et argument for riktig type fortetting på rett sted, i tråd med arealindikatorene i Miljøpakken.

Folkehelse:

Det er en klar sammenheng mellom boligkvalitet og helse. En dårlig bolig gir økt risiko for dårlig helse. Det er derfor viktig med kvalitet i fortettingen, både for de nye beboerne og for nabolaget, slik at både nye og gamle boliger blir best mulig å bo i. Det er også viktig at kommunen har en forutsigbar fortettingsstrategi, og at naboene opplever at de har en reell mulighet til å påvirke byggeplanene. Forutsigbarhet gir trygghet, og påvirkningsmulighet gir engasjerte beboere, som føler tilhørighet. Nabokonflikter knyttet til «stygge og ruvende» nybygg, som gir mindre sol og mer støy, kan ha en negativ helsemessig belastning for alle involverte.

Andre viktige folkehelse tema er beskrevet i avsnittene under. I tillegg til disse er det viktig at fortettingen ikke reduserer nærmiljøkvalitetene. Nye prosjekt bør ikke redusere tilgangen på sol og dagslys. Snarveier og grønne lunger må opprettholdes. Gode fortettingsprosjekt kan være positive for folkehelsen, særlig hvis de bidrar til å skape mere «liv» i nabolaget og nye lokale møteplasser som lekeplasser og andre funksjoner som hele nabolaget kan nyte godt av.

Bolig til alle:

Brukte boliger er nesten alltid billigere enn tilsvarende nybygg. Et sunt bruktboligmarked er viktig for at det skal finnes et boligtilbud for lavinntektshusholdninger. Hvor mye fortetting som

tillates i et område vil påvirke hvem som er interessert i å kjøpe, og dermed også boligprisene. I områder der det tillates en høy grad av fortetting vil ofte tomteverdien være høyere enn verdien på boligen, da tomtene er attraktive for utbyggere. I slike områder vil det være vanskelig for folk uten stor egenkapital å finne seg en egnet bolig.

Hva slags boliger som bygges påvirker også demografien i området. Vanligvis er det en høyere andel 1-2-personshusholdninger i leilighetsbygg, mens det er en høyere andel barnefamilier i småhusbebyggelsen. En god balanse mellom ulike fortettingssoner vil bidra til at kommunen har et attraktivt boligtilbud for flest mulig. For at flest mulig skal kunne bo i den delen av kommunen de ønsker seg er det også viktig å se på den geografiske fordelingen av fortettingssonene, slik at det finnes et variert boligtilbud i alle kommunedelsenterne og de ulike delene av byområdet.

Støy og luftforurensning:

Støy og luftforurensning øker risikoen for en rekke helseplager og kan føre til redusert livskvalitet. Retningslinje for behandling av støy i arealplanlegging; T-1442, og retningslinje for behandling av luftkvalitet i arealplanlegging; T-1520, angir grenseverdier for hvor det bør tillates å bygge nye boliger. I områder med høyt støynivå og i områder med høy risiko for luftforurensning bør kommunen ha en restriktiv holdning til fortetting.

I rød støysone skal det normalt ikke tillates ny støyfølsom bebyggelse i det hele tatt. Kommunen har anledning til å definere noen områder der det kan tillates boliger i rød støysone dersom det er andre hensyn som bør veie tyngre. I gjeldende kommuneplan er område for sentrumsplanen angitt som avvikssone. Analysene som ble gjort i forbindelse med reguleringsplanarbeidet viste at det var svært få områder i sentrum der det er mulig å bygge boliger helt utenfor rød veistøysone. Det ble da gjort en vurdering av at i dette området er fortetting så viktig at støykravet kunne lempes noe på.

Avvikssoner bør kun brukes i områder der det er andre kvaliteter som tilsier at fortetting er ønskelig til tross for utfordringer med støy og luftkvalitet. Dette vil primært være aktuelt for områdene aller nærmest sentrum.

Trafikksikkerhet:

Flere boliger betyr mer biltrafikk lokalt, selv om det er et mål at flest mulig reiser skal skje uten bil. Mange eldre boligfelt har smale gater uten fortau. Økt trafikk på disse veiene vil oppleves som utrygt. Dette gjelder særlig i anleggsfasen, men også når de nye beboerne har flyttet inn. Å utvide trafikkarealet for å etablere fortau vil i mange tilfeller gå utover hagene til de som bor langs veien. Å få tilgang til dette arealet er en krevende prosess, enten det er snakk om ekspropriasjon eller frivillige avtaler. Det bør derfor sees på kapasitet på etablert eller regulert veinett når man vurderer hvor mye fortetting et område kan tåle.

Teknisk infrastruktur:

Når antall beboere i et område øker, øker også presset på den kommunale infrastrukturen i området. Kapasitet på vann og avløp er som regel tilpasset forventet behov da områdene først ble bygd. Dersom det bygges mye nytt i et området vil det framskynde behovet for å skifte ut ledningsnett. Der kapasiteten er dårlig i dag kan dette bety at man må bytte ut ledninger 20-30 år før de må byttes ut av vedlikeholdshensyn. I større prosjekt vil som regel utbygger ta en del av regninga for dette gjennom utbyggingsavtaler. Ved såkalt eplehagefortetting er det kommunen som vil ha hele ansvaret for oppgraderinga. Å tillate en høy grad av småhusfortetting vil derfor kunne føre til økte kommunale avgifter.

Sosial infrastruktur:

Økt utbygging i et område vil også øke presset på den sosiale infrastrukturen. Dersom det bygges mange familievennlige boliger vil det ha konsekvenser for skolekapasiteten. Ligger områdene langt unna skolen vil det kreve mer skoleskyss. Flere barnefamilier betyr også mer behov for fritidstilbud, idrettsanlegg osv.

Der det bygges lettstelte leiligheter for en- og topersonshusholdninger vil antallet eldre ofte øke. Det er et mål om at flest mulig skal kunne bo hjemme lengst mulig. Boligens plassering kan ha betydning for hvor lenge man kan klare seg selv, og hvor mye hjelp man trenger i hverdagen når man ikke lenger klarer alt selv. Særlig i kommunedelsenterne er det ønskelig at leilighetsbygg plasseres slik at en person som bruker rullator kan benytte seg av flest mulig av lokaltilbudene. For hjemmetjenestene er det en fordel at personer med hjelpebehov bor i nærheten av hverandre, slik at de kan bruke mest mulig tid på å yte tjenester, og minst mulig tid på transport mellom brukerne.

Naturfarer:

Klimaendringene gjør at det blir varmere, våtere og villere. Dette betyr at områder som tidligere ble oppfattet som trygge, kanskje ikke er like trygge lenger. Vi forventer hyppigere flommer i årene framover, flere lokale flommer i små og mellomstore vassdrag, og større utfordringer med å håndtere overvann. Mer styrtregn øker risikoen for skred og steinsprang. Kommuneplanen har ikke tilbakevirkende kraft, og det skal mye til før man tvangsflytter folk. Økt risiko for naturskader er ikke tilstrekkelig til å legge et område øde. Kommunen bør likevel ha en restriktiv holdning til fortetting i slike områder. Det er flere grunner til dette. Ved å ikke øke antall beboere begrenser man antall berørte dersom det skulle skje noe. For en del typer naturfare, blant annet overvannsflom og kvikkleireskred, vil i tillegg ny utbygging kunne øke risikoen for at noe skjer. Kommunen kan ikke eliminere all risiko, men å styre fortettingen vekk fra slike områder kan bidra til å redusere både risiko og konsekvens.

Å tillate utbygging i slike områder kan også ha en økonomisk konsekvens for kommunen. Dersom kommunen tillater utbygging i et område etter å ha blitt kjent med at det kan være økt risiko for naturfarer i området kan vi få et erstatningsansvar. Jo mer kunnskap vi får, jo større ansvar har kommunen for å forebygge slik at man unngår tap av liv, helse og verdier. Dette betyr at selv om et område blir vurdert som trygt nå, kan det dukke opp ny informasjon i forbindelse med regulering eller byggesak som tilsier at området likevel ikke bør bygges ut.

Forslag til strategi

For at kommunedirektøren skal kunne foreslå føringer for fortetting i kommuneplanens arealdel er det behov for følgende avklaringer fra utvalg plan og miljø:

- Er det ønskelig med en differensiert fortettingsstrategi?
- Hvordan skal det differensieres; geografisk, basert på utbyggingens størrelse, annet?
- Hvor finmasket skal differensieringen være?
- Hvilke prinsipper skal ligge til grunn for vurderingen av hvilken fortettingssone ulike boområder skal ligge i?
- Er det spørsmål/ problemstillinger det er ønskelig at det går mer i dybden på i neste sak om temaet?

Det er både fordeler og ulemper med fortetting. Ved å styre hovedtyngden av fortettingen til avgrensede områder kan man unngå mange av ulempene. Kommunedirektøren anbefaler en

geografisk differensiert fortetningsstrategi med tre forskjellige soner. Under følger et forslag til hva slags fortetting som bør tillates i de ulike sonene, og hvilke kriterier som bør ligge til grunn for differensieringen.

Transformasjonsområder:

I disse områdene tillates det å bygge lavblokker o.l. med høy utnyttelse. Utnyttelsesgraden vil være høyere enn det som er vanlig byggeskikk i områdene fra før. Det bør settes et minstemål på antall boliger per dekar i tillegg til et maksimumsmål på utbyggingsvolum.

Transformasjon fra småhusbebyggelse til lavblokker bør styres til tydelige avgrensede områder, da dette er den formen for fortetting som har størst negative effekter for omgivelsene, og som oftest fører til nabokonflikter.

Kommunedirektøren foreslår følgende kriterier for områder der det bør tillates høy fortetting:

- Sentrumsområdene, boligområdene nærmest sentrum, og utvalgte boligområder nært kommunedelsenterne.
- Områder i gangavstand til et kollektivtilbud med høy frekvens, jf. arealindikator i Miljøpakken.
- Det må være mulig å legge til rette for lokal økning i biltrafikken på en trafiksikker måte.
- Kort avstand til hovednett for vann og avløp.
- Kort avstand til skole og andre servicefunksjoner
- Fortettingen må ikke bygge ned grønne lunger og andre nærmiljøkvaliteter.

Middels fortetting:

Dette bør være hovedregelen for fortetting i eksisterende boligstrøk, og føringene for denne kategorien bør gjelde for alle områder som ikke er prioritert for transformasjon eller der det bør være restriksjoner på nye boenheter. Prinsippet i denne kategorien er at det tillates nye boenheter, men at det skal bygges småhus med en høyde og volum som er tilpasset nabolaget. Dette er også den typen fortetting som er best egnet for en tomtevis utvikling.

Fortetningsfrie områder:

Det er to typer områder der kommunen bør ha en restriktiv holdning til fortetting. Det ene er områder der reguleringsplanene allerede sikrer en effektiv arealbruk, og der økt fortetting vil komme i konflikt med utbyggingsprinsippene i planen. Dette gjelder spesielt nyere reguleringsplaner, men kommunen har også noen eldre boligområder som er så effektivt utnyttet at fortetting vil gå utover bokvaliteten i nabolaget.

Den andre typen områder er eldre boligområder der man ikke ville tillatt nye boligfelt i dag. Dette gjelder områder der man etter utbygging har blitt kjent med at det foreligger ytre faktorer som kan ha negative konsekvenser for beboere og bygninger. Dette gjelder særlig folkehelsefaktorer som støy og luftforurensning, og naturfarer som flom og skred.

I de fortetningsfrie områdene bør det ikke tillates nye boenheter. Kommuneplanen bør ha føringer for utbedring og utvidelse av egen bolig der dette ikke er tilstrekkelig ivaretatt i reguleringsplanene.

Kommunedirektøren foreslår at det ikke bør tillates fortetting i områder som møter et eller flere av de følgende kriteriene:

- Boligområder som allerede har en god og effektiv arealutnyttelse.
- Boligområder i rød flystøysone.
- Boligområder i rød støysone for andre støykilder, og områder i gul støysone fra flere støykilder, dersom det ikke er mulig å oppnå tilfredsstillende bokvalitet gjennom skjermingstiltak.
- Boligområder med høy risiko for naturskader.

Andre muligheter:

Trondheim kommune har valgt å differensiere på størrelsen på prosjektet i tillegg til en geografisk avgrensning. I deres kommuneplan er det krav om minimum 3 boliger per dekar for reguleringsplaner på 1,5-6 dekar i eksisterende boligområder, mens det er krav om minimum 6 boliger per dekar for regulering av mer enn 6 dekar. I store prosjekter er det enklere å plassere ny bebyggelse slik at den tar hensyn til omgivelsene. Det er også enklere å sikre gode uteoppholdsareal i slike prosjekt. Det kan derfor være gunstig å tillate høyere utnyttelse dersom området som skal bygges ut er stort nok.

En svakhet med kommuneplanen i Trondheim er at den ikke har en øvre grense for utnyttelsesgrad. Dette fører til regelmessige oppslag i avisa om naboer som opplever at det bygges for høyt og tett i etablerte boligstrøk. Kommunedirektøren mener det er viktig at kommuneplanen inneholder både minimums- og maksimumskrav for de ulike fortettingssonene.