

Saksframlegg

Orienteringssak om fortetting med kvalitet i plan- og byggesaksbehandlingen

Arkivsak.: 18/19949

Forslag til vedtak:

Bygningsrådet tar saken om fortetting med kvalitet i byggesaksbehandlingen til orientering.

Saken gjelder

Bygningsrådet ba i møtet den 4.4.2018 rådmannen legge fram en sak som viser hvordan rådmannen kan forhindre at summen av mindre fortettingstiltak gir utilsiktet og uønsket effekt på etablerte bomiljøer. Av saksprotokollen fremgår følgende vedtak:

«Formannskapet er bekymret over at summen av mindre fortettingstiltak kan gi utilsiktet og uønsket effekt på etablerte bomiljøer. Bygningsrådet ber rådmannen komme tilbake med en sak som viser hvordan dette kan forhindres. Formannskapet ber også om at det synliggjøres hvilke aktuelle områder som har gamle/foreldede reguleringsplaner, eller som mangler reguleringsplaner, og hvordan utfordringene dette fører med seg kan møtes. Formannskapet ber rådmannen vektlegge helheten i utbyggingsområdet når dispensasjoner fra gamle reguleringsplaner behandles. Rådmannen bes også om å gjøre tilgjengelig for byens innbyggere bedre informasjon om kommunens saksbehandling i slike saker og hvilke momenter som vektlegges.»

Innledning

Som rettslig utgangspunkt står den enkeltes rett til å bebygge sin eiendom sterkt i Norge. Byggeretten innebærer at bygningsmyndighetene har plikt til å innvilge en søknad dersom det omsøkte tiltaket er i samsvar med plan- og bygningslovgivningen. Dette gjelder både ubebygde tomter og ved mer utbygging på bebygd tomt. Bygningsmyndigheten skal påse at de offentlige hensyn, samt søkerens og naboers rettssikkerhet, blir ivare tatt. Naboer har rett til å uttale seg i form av nabomerknader i søknadsfasen og eventuelt senere klagerett på vedtak i byggesaken.

Trondheim er en by med stor grad av tradisjonelle åpne villastrøk basert på "hagebyprinsipp". Gjennom kommunens fortettingspolitikk har bygging i eksisterende boligområder vært en ønsket utvikling. Bygging i allerede utbygde boligstrøk med god lokalisering og tilslutning til by- og infrastruktur gir mindre transportbehov, mindre behov for å investere i ny teknisk og sosial infrastruktur og bedre utnytting av eksisterende infrastruktur. Fortetting er også en premiss for langsiktig jordvern og vern av grøntstruktur og marka. Det forventes fra sentrale myndigheter at kommunene vektlegger fortetting og transformasjon i sentrum og rundt kollektivknutepunkter for å hindre byspredning.

Trondheim kommune

Kommunen må imidlertid sørge for en fortetting med kvalitet. Rådmannen er oppmerksom på at særlig fortetting i eksisterende bomiljø kan skape flere utfordringer for berørte naboer, brukere av området og eksisterende infrastruktur.

Kommunenes styringsverktøy i byggesaker er plan- og bygningsloven (pbl.) med underliggende regelverk, kommuneplanens arealdel (KPA) og gjeldende reguleringsplaner. Enhver plan, ny eller gammel, har en intensjon om hvordan et område er tenkt å skulle utvikle seg. Intensjonene har naturlig nok utspring i de holdningene, praksis og byggeskikk som var gjeldende på den tiden da planen ble laget og vedtatt.

I Trondheim kommune har vi mange eldre reguleringsplaner. Det er påpekt i veileder til byggteknisk forskrift, *“Grad av utnyttning”*, at det alltid må være samsvar mellom ønsket samfunnsutvikling og kommunens plandokument. Reguleringsplaner behandlet og vedtatt langt tilbake i tid (før 1969) vil derfor vanligvis ikke være egnet som styringsverktøy for utviklingen av byggeområder i dag.

Momenter som rådmannen vurderer i fortettingssaker:

- estetikk
 - herunder strøkskarakter og tilpasning til eksisterende bebyggelse,
 - tiltaket i seg selv,
- antikvariske verdier,
- bokvalitet både for omsøkt tiltak og eksisterende bomiljø
 - sol/skygge,
 - innsyn/utsikt,
- utnyttingsgrad,
- kvalitet og størrelse på uteareal,
- teknisk infrastruktur
 - adkomst til ny og eksisterende bebyggelse,
 - parkering på egen grunn,
- sosial infrastruktur - skolekapasitet, skolevei, lekearealer,
- miljøparametre
 - støy,
 - luftkvalitet,
- ved fradeling
 - tomtens bebyggbarhet,
 - typografi,
- eventuelle fravik fra plan- og bygningsloven eller arealplaner - dispensasjoner

Kommuneplanen

Plan- og bygningsloven angir et generelt plankrav for større bygge- og anleggstiltak. Plankravet er gjengitt i kommuneplanens arealdel § 3.1 som sier at: *“Større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn krever reguleringsplan.”* Dette innebærer at ikke alle fortettingsprosjekt vil utløse krav til utarbeiding av reguleringsplan.

Det er angitt en retningslinje til bestemmelsen som sier at: *“Tiltak med maksimalt 4 nye boenheter i områder vist som eksisterende boligbebyggelse krever normalt ikke utarbeiding av reguleringsplan dersom volum og form tilpasses omkringliggende bebyggelse og forholdet til transportnett og øvrige bestemmelser ivaretas.”*

Trondheim kommune

Når rådmannen mottar søknad om nye bygge- eller deletiltak, vurderes det konkret hvorvidt søknaden utløser krav om ny reguleringsplan. Retningslinjen utelukker ikke at prosjekter med flere boenheter enn 4 kan behandles som en byggesak. Det er imidlertid en forutsetning at tiltaket er vurdert med tanke på de momenter som gjør seg gjeldende, herunder tilpasning til omgivelsene - strøkskarakteren.

For å sikre fortetting med kvalitet, er det i kommuneplanens arealdel i tillegg vedtatt flere bestemmelser som stiller krav til en helhetlig tilpasning til omgivelsene:

§ 9.1 "Stedskarakter og gode helhetlige løsninger skal vektlegges i fortettingsprosjekter. Der høy tetthet gir brudd med eksisterende karakter, skal utbyggingsprosjekter tilføre nye kvaliteter".

Det er gitt en retningslinje til bestemmelsen som sier at: *"Særlig gater og uteoppholdsplasser skal ha god kvalitet. Bebyggelsen skal utformes og plasseres slik at den ikke er til hinder for at hele bebyggelsesstrukturen i området omformes med tilsvarende tetthet."*

§ 9.2 "Reguleringsplaner skal definere rammer for helhetlig utforming av byrom, grønne forbindelser og trafikkløsninger innenfor området som helhet. I fortettingsprosjekter skal det tas tydelig stilling til bebyggelsesstrukturen."

§ 9.3 "Bebyggelsen skal underordnes viktige landskapstrekk og landemerker."

§ 9.6 "Arkitektonisk utforming skal forholde seg til bygningens funksjon og betydning for allmennheten og være i samspill med omgivelsenes karakter og form. Signalbygg tillates kun for felleskapsbygg".

Det er gitt en retningslinje til bestemmelsen som sier at: *"Bebyggelsen skal ha en helhetlig form- og volumoppbygging som bidrar til å understreke og forsterke gate- eller plassrommet."*

§ 9.7 "For tiltak innen eksisterende bygning som i seg selv eller som del av et bygningsmiljø har historisk, arkitektonisk eller annen kulturell verdi, skal hensynet til slike verdier vektlegges."

Retningslinjen til bestemmelsen sier at: *"Det skal legges vekt på å legge til rette for bruk av historiske verdifulle bygninger."*

Kommunen har gjennom hensynssoner i kommuneplanens arealdel tatt stilling til i hvilke områder det er særlig viktig at det særpregede kulturmiljøet bevares. I behandling av tiltak i hensynssonene blir også byantikvarens synspunkter tatt med i vurdering av tiltaket.

For å få en god miljøkvalitet i boområder er det i kommuneplanen også stilt spesifikke krav til støy, luftkvalitet, tilgang til grøntarealer og bevaring av eksisterende grøntdrag og snarveier. Det er utarbeidet veiledere til kommuneplanens arealdel som supplerer til kommuneplanens arealdel.

Plan- og bygningsloven - styringsverktøy etter §§ 29-2 og 29-4

§ 29-2 Visuelle kvaliteter: Ethvert tiltak etter kapittel 20 skal prosjekteres og utføres slik at det etter kommunens skjønn innehar gode visuelle kvaliteter både i seg selv og i forhold til dets funksjon og dets bygde og naturlige omgivelser og plassering.

§ 29-4 Byggverkets plassering, høyde og avstand fra nabogrense: Byggverkets plassering, herunder høydeplassering, og byggverkets høyde skal godkjennes av kommunen.

Trondheim kommune

Ifølge pbl. § 29-2 i byggesaksdelen av loven skal tiltak prosjekteres og utføres slik at det etter kommunens skjønn har gode visuelle kvaliteter. Tiltaket skal ha både gode visuelle kvaliteter i seg selv og i forhold til omgivelsene. Med dette menes at bygningen gjennom sin form gir uttrykk for sin funksjon, og at andre visuelle kvaliteter skal ivaretas i prosjektering og utførelse, som samspill mellom volum og høyde, fasadeuttrykk med videre. Kravet til god kvalitet skal sees i sammenheng med tiltakets størrelse og synlighet. Eksempelvis vil en større boligblokk eller kontorbygg underkastes et strengere regime enn en bolig eller kiosk.

Det er et selvstendig krav om at tiltaket skal ha gode visuelle kvaliteter tilpasset/sett opp mot de bygde og naturlige omgivelser det skal plasseres i. Dette betyr at selv om et tiltak i seg selv har gode kvaliteter, er det ikke sikkert det kan plasseres i alle typer omgivelser. Det kreves ikke at tiltaket skal være likt sine bygde omgivelser, også kontraster kan være positive, men avvikene må fremstå som faglig begrunnede valg og ikke som en tilfeldig utforming.

Gjennom reguleringsplaner kan kommunen kan gi bestemmelser om utforming av tiltak, jf. pbl. § 12-7.

Pbl. § 29-4 sier at byggverkets plassering, herunder høydeplassering, og byggverkets høyde skal godkjennes av kommunen. Det følger av rundskriv H-8/15 fra 26.6.2015 at kommunens rolle består i å ta standpunkt til søkerens forslag til plassering slik denne fremgår av situasjonsplanen i søknaden. I rundskrivet fremgår det videre at pbl. § 29-4 forutsettes praktisert slik at tiltakshavers ønske om plassering imøtekommes der tiltaket er i samsvar med avstandskravene. Så lenge tiltaket er i samsvar med pbl. § 29-4 skal det mye til for at naboer i tettbygd strøk blir hørt med protest eller klage over innsyn, tap av utsikt eller reduksjon i solforhold. Dette er forhold som i utgangspunktet vil være påregnelig i boligfelt, og særlig med kommunal fortettingspolitikk.

Dersom et tiltak er avhengig av dispensasjon etter pbl. § 19-2 behandles søknaden etter en strengere norm, nabohensyn har større vekt, og det skal mer til for å få godkjenning, jf. under om dispensasjonsvedtaket.

Pbl. § 19-2 Dispensasjonsvedtaket

§19-2 Kommunen kan gi varig eller midlertidig dispensasjon fra bestemmelser fastsatt i eller i medhold av denne lov. Det kan settes vilkår for dispensasjonen. Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulemperne etter en samlet vurdering. Det kan ikke dispenseres fra saksbehandlingsregler.

I en dispensasjonsvurdering skal hensynene i lovparagrafen eller bestemmelsen det søkes dispensasjon fra, ikke være vesentlig tilsidesatt. I tillegg skal det ved vurdering av fordeler og ulemper som følge av ønsket tiltak kun godkjennes dispensasjon der det er klart større overvekt av fordeler i den samlede ulempevurderingen.

I Ot. prp. nr. 32 (2007-2008) pkt. 6.19 er det blant annet uttalt følgende om adgangen til å dispensere fra arealplaner:

«Avvik fra arealplaner reiser særlige spørsmål. De ulike planene er som oftest blitt til gjennom en omfattende beslutningsprosess og er vedtatt av kommunens øverste folkevalgte organ, kommunestyret. Planene omhandler dessuten konkrete forhold. Det skal ikke være en kurant

Trondheim kommune

sak å fravike en gjeldende plan. Dispensasjoner må heller ikke undergrave planene som informasjons- og beslutningsgrunnlag. Ut fra hensynet til offentlighet, samråd og medvirkning i planprosessen, er det viktig at endring i planer av betydning ikke skjer ved dispensasjoner, men behandles etter reglene om kommuneplanlegging og reguleringsplaner. Innstramminger er likevel ikke til hinder for at det f. eks dispenseres fra eldre planer som ikke er fullt utbygget, og der reguleringsbestemmelsene er til hinder eller direkte motvirker en hensiktsmessig utvikling av de gjenstående eiendommene.»

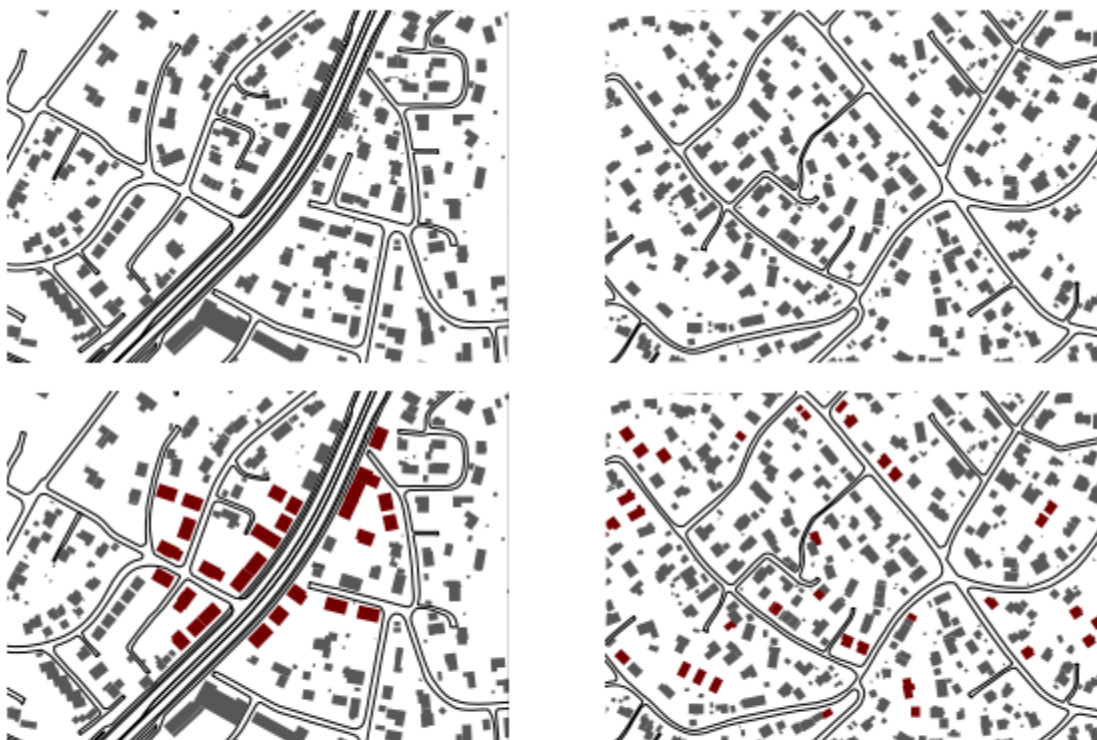
Ved en dispensasjonsvurdering vil vi blant annet vurdere hensynene bak reguleringsplanen opp mot føringer for ønsket byutvikling.

Veileder for byform og arkitektur i plan- og byggesaker

[Veileder for byform og arkitektur](#) i plan- og byggesaker, vedtatt i bygningsrådet 20.8.2013 er vedlegg til kommuneplanens arealdel. Denne veilederen, veileder for bebyggelsen i Midtbyen, og kulturminneplanen utgjør kommunens viktigste arkitekturpolitiske dokument. Veilederen utdyper bestemmelsene og retningslinjene om byforming og arkitektur i kommuneplanens arealdel.

I veilederen beskrives to fortettingsstrategier:

To fortettingsstrategier



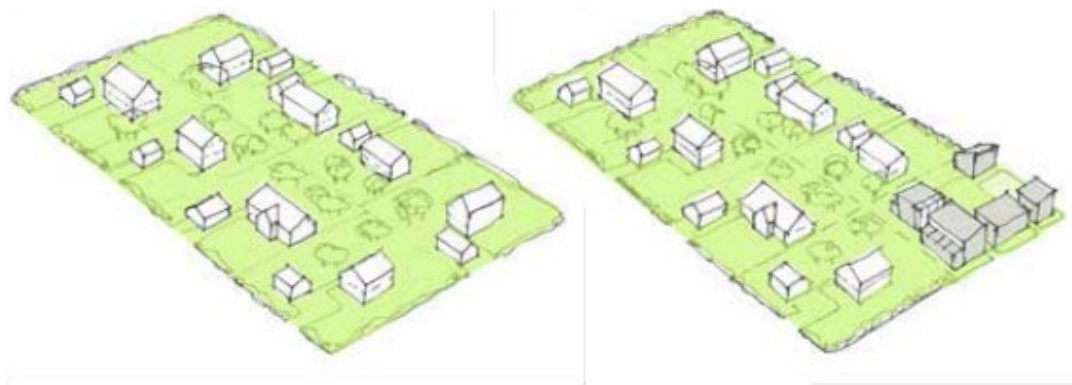
Figur 15 To fortettingsstrategier i småhusbebyggelse: Fortetting langs kollektivkorridor fordrer høyere tetthet og dermed brudd med eksisterende karakter. Fortetting i nabolag med dårlig kollektivtilgang tilpasses eksisterende bebyggelseskarakter.

Om fortetting i småhusområder står det at

“I fortetting med småhus bør nye volumer plasseres slik at åpne områder beholdes. Plassering av nye boliger mellom eksisterende boliger gir både nye og eksisterende boliger henvendelse både mot gate og hage. Samme prinsipp for fortetting må kunne følges i hele gateløpet.

Trondheim kommune

Byggelinje mot gate, og sammenhengende grønne strukturer kan være svært viktig for stedskarakteren og siktlinjer”.

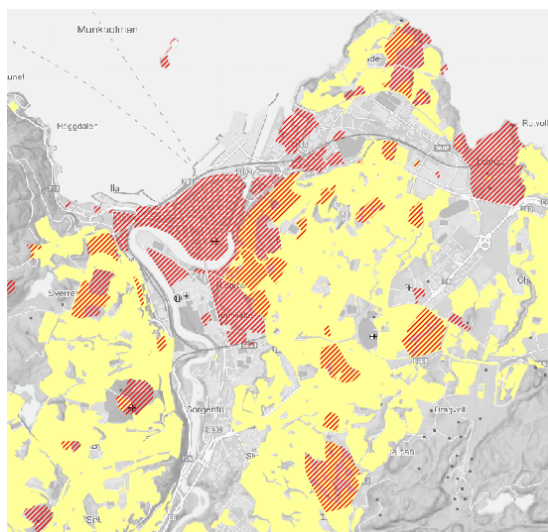


Figur 18. Selv om området omformes, kan det gjøres på en hensynsfull måte.

Strøkskarakter

En fortetting kan endre både områdets særpreg og kulturhistoriske elementer.

Rådmannen skal vurdere hver enkelt sak konkret og individuelt innenfor lovbestemt behandlingsfrist. Dette gjør at det kan være utfordrende å se helheten og konsekvensen av flere fortettingsprosjekt i et område.



Kommunen har gjennom **hensynssoner** i kommuneplanens arealdel tatt stilling til i hvilke områder det er særlig viktig at det særpregede kulturmiljøet og kulturlandskapet bevares.

Figuren viser hensynssone for kulturmiljø og kulturlandskap i kommuneplanens arealdel (rød skravur) sammen med eksisterende boligområder i arealdelen (lys gul).

Det er mange momenter som preger en strøkskarakter, og det er derfor mange momenter som vil kunne spille inn i om et ønsket tiltak føyer seg inn i eller kontrasterer strøkskarakteren. Både å føye seg inn i og bryte med de mest gjeldende parameterne for et spesifikt strøk/bomiljø vil kunne fungere som en videreforedling av bomiljøet. I følge veilederen for byform og arkitektur vedrørende utbyggingsprosjekter, der høy tetthet gir brudd med eksisterende karakter, skal prosjektene tilføre området nye kvaliteter.

Viktige parameter i opplevelsen av en strøkskarakter er gjerne proporsjonene i eksisterende bomiljø. Disse proporsjonene finner man ved å vurdere utnyttingsgrad og derav størrelse på uteareal og avstander bygninger imellom, utforming, volumoppbygging i form av både høyde og takform, plassering i forhold til fellesarealer, samt avstand til det offentlig rom og gateløp.

Trondheim kommune

Veilederen sier:

I fortetting med småhus er det plassering og bygningens høyde, bredde og lengde som må tilpasses. Småhusområder tåler som regel variasjon i stilarter og arkitektonisk uttrykk, så lenge bygningsvolumene har dimensjoner som passer inn.

I fortetting med småhus bør nye volumer plasseres slik at åpne områder beholdes. Plassering av nye boliger mellom eksisterende boliger gir både nye og eksisterende boliger henvendelse både mot gate og hage. Samme prinsipp for fortetting må kunne følges i hele gateløpet. Byggelinje mot gate, og sammenhengende grønne strukturer kan være svært viktig for stedskarakteren og siktlinjer.



I eksempelet på bildet fra Nordre Hallset vei, kan vi definere strøkskarakteren ved at husene forholder seg til byggelinjen langs vei, boligene er plassert omtrent i lik avstand fra hverandre, det er relativt lik tomtestruktur og bebyggelsen har saltaksløsninger med stort sett samme takvinkel. Bebyggelsen varierer mellom én og to etasjer med tilbygg av varierende størrelse. En fortetting på flere av tomtene vil føre til at strøkets områdekarakter og bebyggelsesstruktur endrer seg, men på den annen side vil ikke en fortetting nødvendigvis føre med seg naboulempen i vesentlig grad. Strøkskarakteren er et av momentene som må vurderes ved slike saker.

Nordre Hallset vei, "typisk boligstrøk" i Trondheim som ikke omfattes av hensynssone.

Visuelle kvaliteter

Etter pbl. § 29-2 skal kommunen gjennom sin vurdering av tillatelse til endring av eller oppførelse av ny bebyggelse også vurdere det enkelte prosjekts egne visuelle kvaliteter. Arkitekturen i et tiltak definerer i stor grad prosjektets ytre rammer og er viktig i vurderingen om bygningen visuelt sett innehar den kvalitet i seg selv. Dette med tanke på bygningens proporsjoner, dens plassering på tomta, forholdet mellom tomtas størrelse og topografi og utformingen av bygningsmassen, som kommunen finner å være i hensiktsmessig og av god nok visuell kvalitet.

Både byggets kvaliteter i seg selv og forholdet til strøkskarakteren vil være utslagsgivende for om et tiltak vil framstå som et positivt fortettingsprosjekt i et etablert bomiljø - enten i form av en kontrast eller i form av innlemmelse i områdets eksisterende arkitektoniske språk.



Eksempel på utfordringer ved innpassing av et tilbygg til eksisterende, antikvarisk klassifiserte bolighus. Fra "Riksantikvarens bystrategi".

Endring i bokvaliteter

Enhver byggesak vil representere en *endring* i et etablert nabolag. Med prosjekter som i noen tilfeller utnytter eiendommene maksimalt både i høyde og utstrekning, blir dette ekstra tydelig. Loven setter rammer for utnyttingen, og tiltakene vil bli vurdert etter blant annet pbl. § 29-4. Krever byggetiltaket dispensasjon vil kommunen i vurderingen se spesielt på konsekvensene for naboeiendommer i form av innvirkning på deres sol-/skyggeforhold. Innsyn både til boligen og til utearealer vil vurderes. Utsikt vil i mindre grad være avgjørende i tett bebygde strøk. Vurderingen etter pbl. § 29-4 er utdypet i avsnittet om plan- og bygningsloven.

Dispensasjoner

En fortetting kan i flere tilfeller kreve dispensasjoner fra gjeldende reguleringsplaner. Det skal være vektige grunner for å gi dispensasjon. Det skal være en klar overvekt av fordeler for å kunne gjøre et positivt vedtak. I tillegg kan ikke hensynet bak bestemmelsen det dispenseres fra bli vesentlig tilsidesatt. Når kommunen vurderer om det kan gis dispensasjon fra gjeldende reguleringsplan, vurderes da først hensynet bak bestemmelsen det er søkt om dispensasjon fra.

Formannskapet henstiller rådmannen om å vektlegge helheten i utbyggingsområder når dispensasjoner fra gamle reguleringsplaner skal vurderes. Rådmannen legger til grunn de politiske føringene ved å utøve det kommunale skjønn i den enkelte sak i samsvar med plan- og bygningslovgivningen.

Utnyttingsgrad og kvalitet på uteareal

Kommuneplanens arealdel setter krav til antall m² uterom for enhver godkjent boenhet - der halvparten av dette må anlegges på bakkenivå. Uteromskravet har et viktig helseaspekt. Kommunen vil derfor være tilbakeholden med å tillate boliger uten mulighet for å oppholde seg ute med en viss kvalitet på uterommet. Uterom skal prioriteres fremfor parkeringsareal.

Når bygningsmyndigheten vurderer uterom, skal også kvaliteten på dette vurderes. Momenter ved vurdering av utearealene er om de er store nok, lokalisering, sol/lys, på terreng eller tak, og miljømessige aspekter med hensyn på støy og luftkvalitet. I vurdering av fortettingsprosjekt som innebærer en dispensasjon, skal kommunen også vurdere konsekvensen av byggeprosjektets ulemper for naboeiendom.

Fradeling

Ved fradeling skal kommunen foreta en vurdering av tomtas beskaffenhet og egnethet for fortetting. Rådmannen legger til grunn en stor grad av fortetting mellom bebyggelsene i fradelingssaker, noe som også blir vurdert nøye i en senere byggesak med komplette tegninger av tiltaket. Ved fradelinger skal kommunen vurdere både ny parsell og gjenværende parsell. Det skal være tilstrekkelig godtgjort at tomtene er bebyggbare, og at det kan være mulig å opprettholde tilstrekkelig uteareal og parkeringsareal på både eksisterende og nye grunneiendommer. Det er først i en byggesak at det foretas en vurdering av byggets størrelse, høyde, hensyn til naboer, tilpasning til tomt og omgivelser.

Ved fradeling av relativt små tomter er det en utfordring å prosjektere et bygg som er tilpasset tomten og omgivelsene og naboers interesser, i tillegg til at bygget skal være i tråd med reguleringsplaner, kommuneplaner og lov. Bygningsmyndighetene må derfor ved vurderingen av delesøknaden ha en oppfatning om framtidig bebyggbarhet av tomta og ser gjerne på mulig husplassering på tomta og størrelsen på framtidig bebyggelse. I de tilfellene kommunen vurderer at tomten ikke er byggbar kan kommunen avslå søknaden.

Trondheim kommune

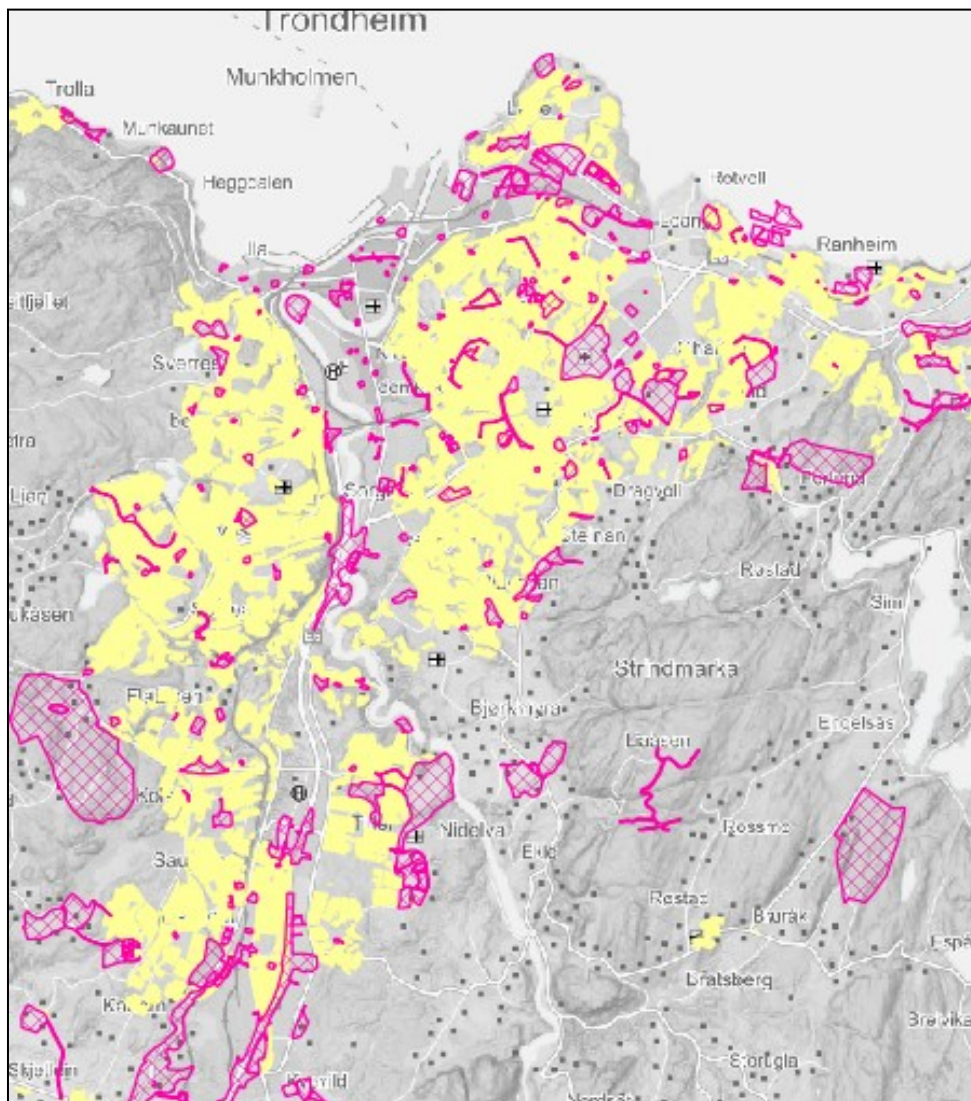
Teknisk og sosial infrastruktur

I fortettingsprosjekter som typisk er på opptil 4 boenheter og som ikke krever ny reguleringsplan, så vil man ikke ha den samme vurderingen opp mot teknisk infrastruktur, skolekapasitet, barnehager, offentlig tilgjengelige lekeplasser og parkarealer, som hvor man regulerer større prosjekter og ser på fortettingen i en bredere sammenheng. Ved utarbeidelse av en reguleringsplan for store fortettingsprosjekter vil kommunen i større grad kunne vurdere infrastrukturen i området som helhet. Eksempelvis kan økt trafikk være et moment i fortettingssaker. Dette er ofte ivaretatt ved nyere reguleringsplaner, mens ved utbygging av enkeltprosjekt skal det kun sikres at eiendommen har tilstrekkelig sikret adkomst.

I reguleringsplanbehandling vil også kapasitet på barnehager, offentlige parker og idrettsanlegg vurderes. Krav til å dokumentere tilstrekkelig skolekapasitet fremgår av de nyere reguleringsplaner. Dette kan være en utfordring ved særlig flere fortettingsprosjekter som behandles som byggesaker i et område.

Områder som har gamle reguleringsplaner

Formannskapet ba rådmannen synliggjøre hvilke aktuelle områder som har gamle/ foreldede reguleringsplaner, eller som mangler reguleringsplaner. I Trondheim kommune er det mange eldre reguleringsplaner. Rådmannen har utarbeidet et kart som viser dette:

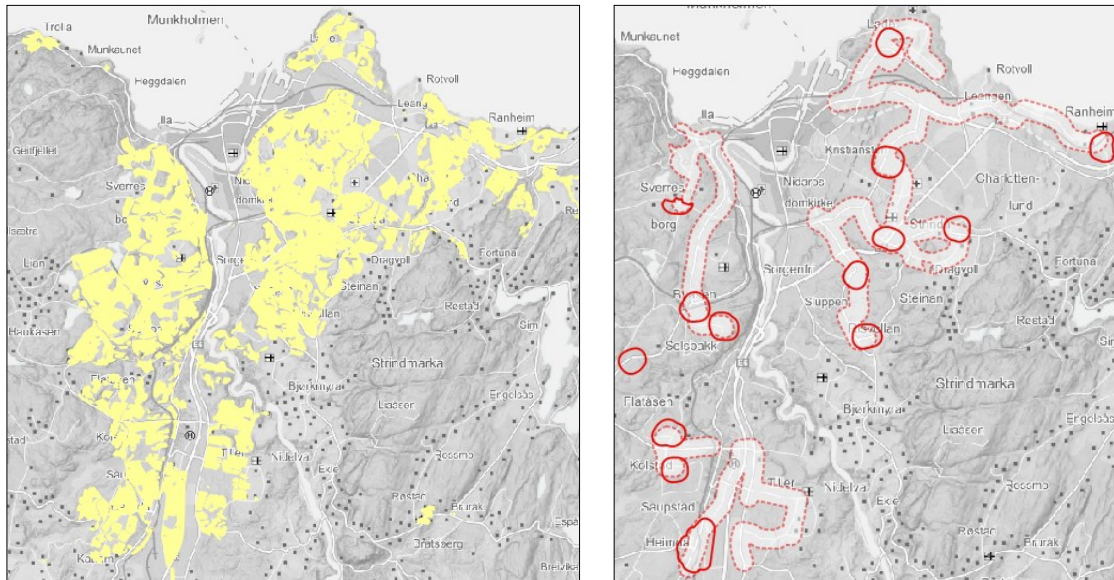


Figuren angir eksisterende boligbebyggelse i kommuneplanens arealdel, gul farge. Reguleringsplaner som er nyere enn 1.10.2011 er vist i rosa farge. Det er cirka 270 reguleringsplaner som er vedtatt etter dette tidspunktet. Det vil si at alt som er gult på kartet er eldre reguleringsplaner.

Trondheim kommune

Dette kan medføre utfordringer. Der hvor det ikke foreligger nyere reguleringsplaner, dvs reguleringsplaner vedtatt etter 1.10.2011, og det er motstrid mellom gammel reguleringsplan og kommuneplanens arealdel, er det arealdelen som er det overordnede styringsdokumentet i fortettingsspørsmål. Motstrid kan for eksempel være at arealdelen i områder over 1,5 dekar, vist som bestemmelsesområde lokalsentra og langs bestemmelsesområde kollektivåre som f.eks. langs Byåsveien, skal det være en arealutnyttelse på minimum 6 boliger pr dekar (se figur under til høyre for avgrensning i arealdelen). Her kan en eldre plan vise eneboliger på store tomter. Ved motstrid vil kommuneplanens arealdel gå foran.

I områder der det ikke foreligger en reguleringsplan er KPA den styrende arealplanen.



Figuren til venstre angir områder satt av til eksisterende boligbebyggelse i kommuneplanens arealdel. Det er gjerne i disse områdene spørsmål om eplehagefortetting er særlig aktuell. Figuren til høyre viser kollektivåre og lokale sentra i kommuneplanens arealdel hvor det er åpnet for høyere utnyttelse.

Positive effekter av fortettingen må også tas med i den totale vurderingen. Ved at folk bor tettere og derav kjører færre og kortere bilturer, blir det bedre byluft og mindre CO₂-utslipp. Det blir gjerne flere venner i gata og flere folk som bruker nærmiljøets tilbud. Eplehagefortettingen gir en god mulighet for at Trondheim kan tilby et bredere spekter av boligtyper til innbyggerne innenfor et mindre areal. Fortetting gir også lavere utgifter til kommunen ved bedre og høyere utnyttelse av kommunal infrastruktur, som veisystemer og vann- og avløpsnett. Flere som bruker av skoler og barnehager, kan gi bedre og mer effektive bygg (herunder sambruk om aktivitetsarenaer, idrettshaller, lokaler, lekeplasser og gode uteområder og parker) og kortere skolevei for flere i fortettingsområder. Fortetting kan gi kundegrunnlag for hyppigere bussavganger/bedre kollektivtilbud.

Gjeldende regelverk og veiledningsmateriale sikrer helheten i fortettingssakene tilstrekkelig

Etter rådmannens vurdering gir bestemmelsene i kommuneplanens arealdel sammen med byformveilederen og plan- og bygningsloven, i tilstrekkelig grad rom for at kommunen kan vurdere fortettingsprosjekt helhetlig.

Å pålegge en tiltakshaver å utarbeide en reguleringsplan for et større område som de ikke eier, vil i de aller fleste tilfeller være urimelig tyngende. Ansvar for en slik planlegging over flere tomter/et større område må i så fall være kommunens. I dag benyttes planleggingskapasiteten hovedsakelig

Trondheim kommune

til overordnet planlegging i tråd med planstrategien og til behandling av innsendte reguleringsplaner for nye utbyggingsområder og transformasjonsområder.

Gjennom kommunal planstrategi vurderer bystyret kommunens planbehov i bystyreperioden. Framdrift i planer i henhold til planstrategien ble rapportert til formannskapet på nyåret, og det er lagt opp til en årlig rapportering. Rådmannen legger planstrategien til grunn for prioritering av kommunens egenplanlegging. Rådmannen anbefaler derfor at behovet for en eventuell småhusplan eller mulighetsstudier for pressområder for eplehagefortetting drøftes i forbindelse med kommunal planstrategi, enten i rapporteringen på nyåret 2019, eller ved utforming av kommunal planstrategi for neste bystyreperiode.

Bedre informasjon til innbyggerne om fortettingssaker

Rådmannen bes også om å gjøre tilgjengelig for byens innbyggere bedre informasjon om kommunens saksbehandling i fortettingssaker.

Bruk av media, nettsider, debattmøter, workshops, utstillinger og «åpen dag» gir mulighet for å få fram innspill og sørge for at best mulig informasjon ligger til grunn for debatter om premisser og løsninger. Kommunen har allerede utstillingsarealer i Bytorget, et bemannet lokale midt i Midtbyen, som kan utnyttes mer.

Gode illustrasjoner er en forutsetning for å kunne ta stilling til løsningsforslag. Rådmannen har en egen illustrasjonsveileder for plansaker. Bymodellen vil også være et godt verktøy for å kunne se hva ulike forslag innebærer for byen. Den ble for eksempel brukt for å vise ulike varianter av hall for Trondheim Spektrum, og kan gjerne brukes mer. Rådmannen ber i flere saker forslagstillere lage modell av planforslagene sine som passer inn i bymodellen, men så langt har ingen private forslagstillere valgt modell som passer inn i bymodellen. Rådmannen har invitert til gjestebud og testet ut mer tilstedeværelse på sosiale media for å få innspill til pågående prosjekter. I enkeltsaker, der kommunen har rolle som forvaltningsorgan, er dette en mer problematisk kanal for medvirkning. I pågående saker er det fortsatt e-post og kommunens nettsider som er hovedkanalen for medvirkning og informasjon.

Rådmannen ser at søkere og andre involverte parter i byggesaker i størst mulig grad ønsker tilgjengelighet digitalt. Det jobbes kontinuerlig med å oppdatere [veilederne](#), og det er ønske om å legge til rette for at våre rutiner i størst mulig grad skal være offentlig tilgjengelig på kommunens nettsider. Der ligger det blant annet veiledere både for hvordan man går frem for å søke om tillatelse i byggesaker og fradeling av nye eiendommer. Det en egen veileder på hvordan kommunen vurderer [visuelle kvaliteter](#) ved behandling av en byggesøknad. Veilederne oppdateres jevnlig i henhold til endringer i regelverket, i tillegg oppdateres de nå for tilpassing til kommunens nye nettsider.

Det er åpent i Bytorgets tekniske skranke alle hverdager. Der er ansatte parat til å veilede i byggesaksprosessene og har bakvakter som er behjelpelig ved spørsmål vedrørende planprosesser.

Rådmannens anbefaling - styringsverktøy for framtida

Rådmannen arbeider for tiden med en byutviklingsstrategi hvor spørsmål knyttet til fortetting og transformasjon inngår - herunder også den såkalte eplehagefortettingen. Tema her vil blant annet være grad av fortetting i de ulike områdene av byen og muligheter for i større grad enn tidligere å styre boligutviklingen til bestemte steder i byen enn i dag. Byutviklingsstrategien vil være et grunnlag for rullering av kommuneplanens arealdel.

Trondheim kommune

Ved en kommende rullering av kommuneplanens arealdel er det flere grep man kan se for seg kan gi bedre styringsverktøy i fortettingssaker. Rådmannen anbefaler å avvente en eventuell endring av dagens bestemmelser og retningslinjer til rullering av arealdelen.

Rådmannen i Trondheim, 2.8.2018

Einar Aassved Hansen
kommunaldirektør

Elektronisk dokumentert godkjenning uten underskrift