

Saksframlegg

Høring: Byutviklingsstrategi for Trondheim - strategi for areal- og transportutvikling fram mot 2050

Arkivsak.: 16/21000

Forslag til vedtak:

Formannskapet vedtar å legge forslag til *“Byutviklingsstrategi - strategi for areal- og transportutvikling i Trondheim fram mot 2050”* ut på høring.

Saken gjelder

Saken gjelder rådmannens forslag til byutviklingsstrategi. Strategien inneholder mål, delstrategier og bruk av virkemidler. Forslaget til Byutviklingsstrategi gir overordnede føringer for kommunens fysiske utvikling fram mot 2050, representerer et retningsvalg som skal legges til grunn for rullering av kommuneplanens arealdel og være sentral i kommunens økonomiplanlegging i årene framover.

Om grønn strek og byutviklingsstrategien

“Grønn strek for en trygg framtid, Kommuneplanmelding om byutvikling: Langsiktig vern av jordbruksareal og økologiske korridorer” var på høring sommeren 2015, og ble lagt fram for sluttbehandling før jul samme år. I tråd med bystyrevedtaket 22.11.2018 i sak 189/18 har Rådmannen lagt fram *“Grønn strek for en trygg framtid”* til politisk behandling med formål om ny høring. Saken er lagt fram som egen sak og høring gjennomføres parallelt med byutviklingsstrategien.

Oppsummering av strategien

Klima er vår tids store utfordring. Forslag til byutviklingsstrategi er farget av dette og anbefaler en rekke tiltak for å stramme opp arealforbruket og styrke utviklingen av byen. Strategien ser derfor på muligheter for å styre byutviklingen inn mot en mer klimavennlig retning gjennom bruk av virkemidlene kommunen rår over.

I strategien skal det både tas stilling til hvilken retning som skal legges til grunn for videre byutvikling og hvilke virkemidler som skal tas i bruk for å styre i denne retningen. Hvor sterkt kommunen ønsker å styre bestemmes både gjennom hvilke, og hvordan virkemidlene benyttes. Problemstillinger det må tas stilling til, og som det er ønskelig med tilbakemelding på i forbindelse med høringen, er for eksempel:

Trondheim kommune

- om hvordan arbeidet med bykvaliteter i planleggingen kan styrkes
- om enkelte områder i byen skal defineres som *“prioriterte utviklingsområder”* og om disse områdene skal defineres ut fra hvor potensialet er størst for å øke andelen gående, syklende og kollektivreisende
- om utbyggingsrekkefølge i kommuneplanens arealdel skal brukes for å styre og styrke utviklingen i de *“prioriterte utviklingsområdene”*
- om områder satt av til boligutvikling i ytterkant av byområdet skal tas ut av kommuneplanens arealdel
- om investeringer til offentlig infrastruktur, som for eksempel skole, skal styres og styrkes inn mot de *“prioriterte utviklingsområdene”*

Det vises til strategiforslaget og dets vedlegg for supplerende og utfyllende informasjon.

Politiske vedtak med innvirkning på arbeidet

Gjennom vedtak av Kommunal planstrategi 08.12.2016 sak 175/16 vedtok bystyret at det skulle utarbeides en *“Byutviklingsstrategi med samordnet areal- og transportanalyse”*.

I bystyrevedtakets punkt 3 og 6 heter det:

“Bystyret vedtar at det utarbeides en byutviklingsstrategi med samordnet areal- og transportanalyse, og en tematisk kommunedelplan for lokalsentra og knutepunkt. Dette vil angi retning for en klimavennlig byutvikling og være utgangspunkt for samarbeid med lokale arealutviklere. Videre vil arbeidet danne grunnlag for revidering av kommuneplanens arealdel sammen med Klæbu i neste bystyreperiode. Kommuneplanens arealdel revideres derfor ikke i denne bystyreperioden” og *“Bystyret ber Rådmannen utrede tiltak som øker fortetting langs viktige kollektivårer og kollektivknutepunkt som en del byutviklingsstrategien”*.

I formannskapets møte 24.4.2018, sak 90/18, ble *“Prosessplan for byutviklingsstrategi - strategi for areal- og transportutvikling mot 2050”* fastsatt. I prosessplanen beskrives mål og rammer som er lagt til grunn for arbeidet.

Andre vedtak med innvirkning på arbeidet:

Bystyrevedtak 22.11.2018 i sak 189/18:

1. *Nytt forslag til kommuneplanmelding om grønn strek inngår i behandlingen av ny langsiktig byutviklingsstrategi. Dette medfører ny høring både av grønn strek, men også av forslag til byutviklingsstrategi mot 2050.*
2. *Saken skal behandles før og være grunnlag for neste rullering av KPA*
3. *Det skal gjøres landbruksfaglige vurdering av enkelteiendommer i et langsiktig perspektiv med hensyn på jordvern og matsikkerhet.*
4. *Bystyret ber rådmannen i saken om langsiktig byutviklingsstrategi komme med forslag om rekkefølge og prioriteringer for byutviklingen, slik at større utbygging underbygger eksisterende infrastruktur og muliggjør planlegging av ny.*

Formannskapsvedtak 4.12.2018 i sak 259/18, om utbyggingsrekkefølge i kommuneplanens arealdel: *«Formannskapet tar saken til orientering. Formannskapet ber rådmannen belyse alternativer til en utbyggingsrekkefølge i forbindelse med det pågående arbeidet med Byutviklingsstrategien - strategi for langsiktig areal- og transportplanlegging i Trondheim mot 2050.»*

Utover dette foreligger det en rekke vedtak og føringer som har hatt innvirkning på arbeidet og det vises til strategidokumentets kap 7.0 *“Rammer for planarbeidet”* for mer informasjon.

Trondheim kommune

Bakgrunn

Et avisutklipp fra Adresseavisen i 1968 forteller at Trondheim må bygge 70 000 leiligheter for å huse Trondheims 200 000 innbyggere i år 2000. Generalplanen som da var under utarbeidelse, var ekspansiv og la til rette for både boligbygging og næringsetableringer. I skrivende stund har Trondheim ennå ikke nådd 200 000 innbyggere, men det forventes at dette skjer i 2020 - blant annet som følge av kommunesammenslåingen med Klæbu. Prognosene antyder at Trondheim i 2050 har nådd en befolkning på 250 000, det vil si en vekst på rundt 55 000 innbyggere i forhold til i dag.

Vekst er krevende, men byr også på en rekke muligheter til å utvikle en bæreriktig og attraktiv by. Hva som er attraktivt kan variere, og ulike mennesker vil gi ulike svar. Nasjonale, regionale og kommunale myndigheter har i flere år signalisert at biltrafikk og klimagassutslipp må reduseres, og at byene skal utvikles til å bli mer attraktive og levende.

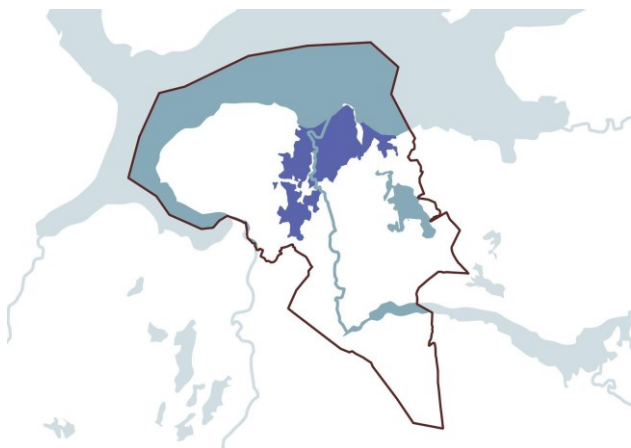
Utover 1990-tallet ble miljøvennlig byutvikling satt på dagsorden nasjonalt, og sammenhengen mellom arealbruk og transportbehov ble tydeligere. Gjennom kommuneplanmeldingen som ble vedtatt av bystyret i 2000 definerte kommunen derfor en fortetningspolitikk. Fortetningspolitikken ble konkretisert ved rulleringene av kommuneplanens arealdel. Mye av boligutviklingen har siden kommet som fortetting. Det er fortsatt et stort boligpotensial i gjeldende planer innenfor det vi i dag opplever som byområdet eller tettstedsområdet.

I 2008/2009 ble Miljøpakken etablert i samarbeid mellom kommunen, fylkeskommunen og staten. Samarbeidet har bidratt til at andelen som bruker bil til og fra daglige gjøremål har gått ned, og andelen som går, sykler og reiser kollektivt har økt.

I 2017 vedtok kommunen Kommunedelplan for energi og klima 2019-2030. I den er det satt ambisiøse klimamål hvor byutvikling er gitt en sentral rolle. Kommunen har også forpliktet seg gjennom bymiljøavtale og byvekstavtale til å arbeide for å nå målet om ingen vekst i personbiltransporten til tross for befolkningsvekst ("nullvekstmålet").

Avgrensning av arbeidet

Byutviklingsstrategien har utviklingen av byområdet som hovedfokus. Med byområdet menes her området som strekker seg fra Heimdal i sør, til Ila i vest og Ranheim i øst. Strategien omhandler areal- og transportutviklingen i kommunen fram mot 2050. Parallelt med arbeidet med byutviklingsstrategien pågår det arbeid med utvikling av sentrumsområdene i Trondheim - både Midtbyen og lokale sentrum i bydelene.

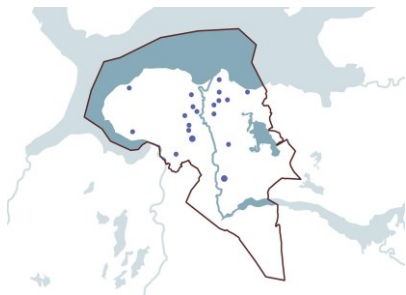


Hovedfokus i arbeidet med byutviklingsstrategien har vært byområdet slik det framgår i figuren med mørkt blått. I arbeidet har det imidlertid vært dialog med Klæbu kommune og aktører bosatt utenfor dette området, men strategien har altså hovedfokus på hvordan byområdet skal utvikles fram mot 2050.

Byutvikling er mer enn areal- og transportplanlegging, men resultatet av areal- og transportplanleggingen gir de fysiske premissene, eller rammene for alt byliv.

Trondheim kommune

Kommunedelplan for lokale sentrum og knutepunkter



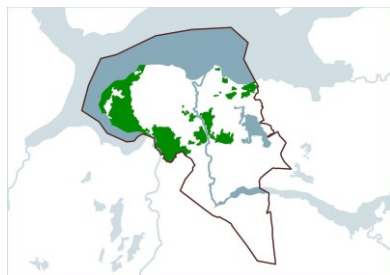
Mens kommunedelplanen ser nærmere på kvaliteter i hvert enkelt lokalt sentrum i Trondheim og gir anbefalinger for videre utvikling, gir Byutviklingsstrategien føringer for hvilke overordnede prinsipper som skal legges til grunn ved utvikling av disse stedene. Byutviklingsstrategien foreslår prinsipper for utvikling av transport og mobilitet, bykvaliteter, og offentlig infrastruktur og tjenester - dette må operasjonaliseres i kommunedelplanen og påfølgende planer. De to planarbeidene utfyller hverandre. Klæbu sentrum inngår i arbeidet.

Plan for sentrumsutvikling



Plan for sentrumsutvikling skal konkretisere hvordan områdene med høyest befolkningstetthet i Trondheim skal utvikles videre, mens Byutviklingsstrategien gir overordnede føringer for dette arbeidet. Plan for sentrumsutvikling omhandler de mest sentrale delene av byen. Planarbeidet er et ledd i arbeidet med å styrke bylivet ved å legge til rette for flere boliger og arbeidsplasser i sentrumsområdene av Trondheim.

Grønn strek



Figuren viser avgrensning av arbeidet med grønn strek - grønn farge. Klæbu kommunes areal inngikk/inngår ikke i arbeidet.

Kommuneplanmelding "Grønn strek for en trygg framtid" ble behandlet av bystyret i 2016. Høsten 2018 gjorde bystyret vedtak om å få meldingen til ny behandling. Formålet er å kunne vurdere grønn strek på ny i lys av spørsmål som har oppstått knyttet til habilitet og inhabilitet i beslutningsprosessene - og i lys av forslag til byutviklingsstrategi. Rådmannens anbefaling fra 2015 er derfor supplert med et tilleggsnotat og Kommuneplanmeldingen "Grønn strek for en trygg framtid" legges fram som en egen sak samtidig med byutviklingsstrategien.

Med prosessplan som veiviser for arbeidet

Prosessplan for arbeidet med byutviklingsstrategien ble fastsatt av formannskapet 24.4.2018. Her beskrives formålet med strategiarbeidet og hva byutviklingsstrategien skal bidra til å løse, hvilken ny kunnskap det er behov for, medvirkningsaktivitet og framdrift.

Prosessplanen fastsatte to overordnede mål for arbeidet:

- Byutviklingsstrategien skal vise hvordan kommunen vil følge opp arealforpliktelsene i bymiljøavtalen når det gjelder nullvekstmålet. Byutviklingsstrategien skal videre konkretisere hvordan vedtatte mål i kommunedelplan for energi og klima kan nås.

Trondheim kommune

- Byutviklingsstrategien skal vise hvordan Trondheim kan videreutvikles til en klimavennlig og attraktiv by for næringsliv og innbyggere

I tillegg ble det definert syv resultatmål for arbeidet.

Resultatmål definert i prosessplanen	Utført aktivitet knyttet til resultatmålene
Utforming av strategikart som viser strategier og prinsipper for areal- og transportutvikling for Trondheim fram mot 2050.	Strategikartet utarbeides etter høringen og før sluttbehandling. Rådmannen har utarbeidet fire alternativer til prioriterte utviklingsområder som høres før videre retningsvalg konkluderes.
Utforming av strategidokument som med tekst beskriver mål, strategier og prinsipper for byutviklingen i Trondheim. Skal utdype strategikartet.	Strategidokumentet følger vedlagt denne saken og inneholder forslag til mål, strategier og bruk av virkemidler i årene framover.
Overordnet transportsystem skal være drøftet og prinsipper for videre utvikling avklart.	Det har ikke vært kapasitet til å arbeide med selve transportsystemet. Prinsippet om at flere skal gå, sykle og reise kollektivt står imidlertid fast. Underveis i prosessen er det i regi av Statens vegvesen utarbeidet en Byutredning for Trondheim. Byutredningen er et viktig kunnskapsgrunnlag i arbeidet med byutviklingsstrategien. Videre er det utarbeidet en metode som angir potensiale for valg av miljøvennlige transportmidler.
Fortettpotensialet skal være undersøkt. Særlig viktig for knutepunkt, lokale sentrum og sentrum av Trondheim.	Det er utformet et eget vedlegg som ser nærmere på fortettpotensiale ulike steder i Trondheim. Det er videre utformet en eksempelsamling som viser tetthet på 12 steder i byen. Begge disse følger vedlagt denne saken.
Dialog med innbyggere og næringsliv både i oppstartsfasen og høringsfasen.	Det har vært en omfattende medvirkningsprosess. Hvem som har deltatt og hvilke tema som er drøftet er presentert på www.framtidstrondheim.no
Trender for bolig-, transport- og næringsutvikling skal være belyst.	Trender er beskrevet i et eget kapittel i strategidokumentet.
Nødvendig kunnskap skal være utredet og sammenstilt på en lettfattelig måte.	Det er utarbeidet et hefte om "Byutvikling for alle", hvor formålet er å gjøre fagkunnskap om temaene i strategien lettere tilgjengelig for flere. Rådmannen vil videre utarbeide en folder som inneholder de viktigste momentene i strategiforslaget. Det legges vekt på å bruke figurer og bilder i både strategidokument og vedlegg skal gjøre stoffet lett tilgjengelig. I tillegg har det vært gjennomført en rekke muntlige presentasjoner av arbeidet både eksternt og internt i kommunen.

Nærmere om målet om at antall kjørte kilometer med personbil ikke skal øke

"Nullvekstmålet for personbiltrafikken" ble først gitt i Nasjonal transportplan, og sier at kollektivtransport, sykling og gange må ta veksten i persontransporten i de større byområdene. Det betyr at antall kjørte personbilkilometer ikke skal øke selv om byens befolkning øker.

For å nå målet om å begrense antall kjørte personbilkilometer bør det sees mer på bilreiser hvor besøksstedet ligger utenfor bysentrum (Engebregtsen, TØI). Bilturene til disse stedene står for minst 40 prosent av alle personreiser i hver av byene Oslo, Trondheim og Bergen. Andelen av samlet transportarbeid er enda litt større. Reisemålene i ytre by er imidlertid spredt over et stort område. Dette gjør det svært vanskelig å utvikle et konkurransekraftig kollektivtilbud. Det anbefales derfor å føre en lokaliseringsspolitikk som konsentrerer flest mulig virksomheter til et fåtall knutepunkter som kan gis god kollektivtilgjengelighet.

Rådmannen har utviklet en metode for å vurdere hvor stor mulighet det er for at innbyggerne velger miljøvennlige transportmidler i de ulike delene av byen. Metoden er nærmere beskrevet i eget vedlegg til saken "*Potensial for miljøvennlige transportmiddelvalg - en metode*". De ulike områdene av byen er vurdert etter fire kriterier, og resultatet er et kart som indikerer hvilke boligområder som har høy, middels og lav måloppnåelse på nullvekstmålet.

Foruten å redusere klimagassutslipp bidrar tiltak for å øke andelen miljøvennlige transportmiddelvalg til å:

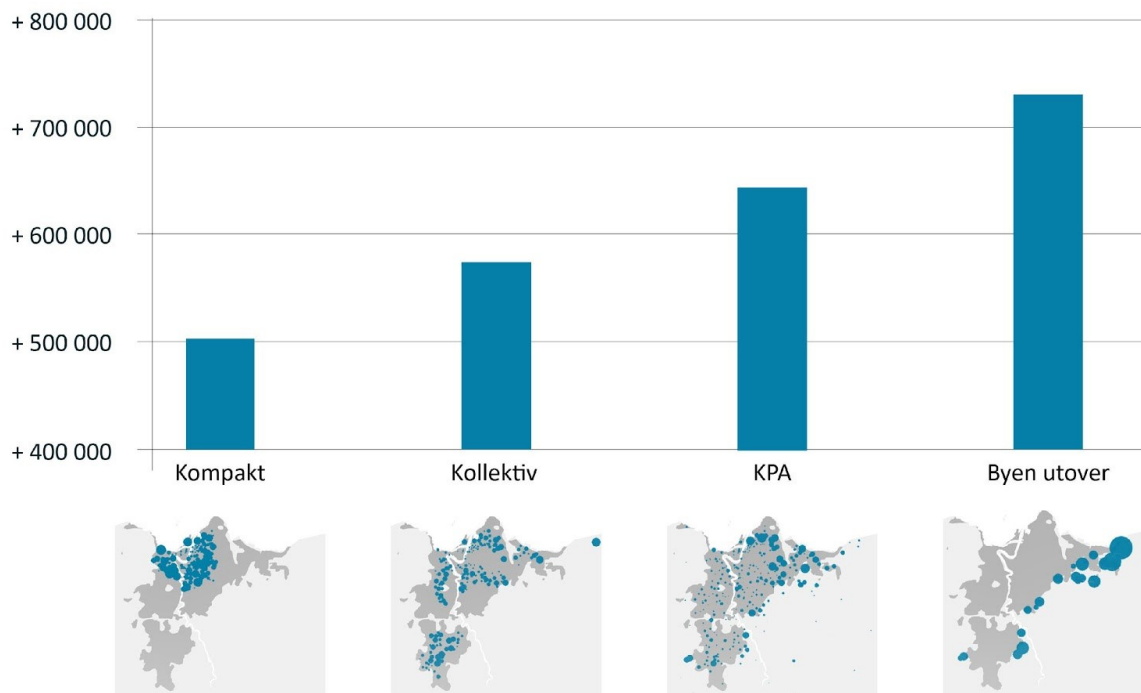
- minske behovet for å bygge ut ny infrastruktur
- minske behovet for areal til parkeringsformål
- redusere bilkøer
- redusere trafikkulykker
- redusere støy
- redusere svevestøv

På grunn av disse effektene har rådmannen lagt stor vekt på å legge til rette for at flere skal gå, sykle og reise kollektivt i arbeidet med byutviklingsstrategien.

På grunn av ambisiøse klimamål har kommunen, gjennom bymiljøavtale og byvekstavtale, forpliktet seg til å sikre at veksten i persontransporten skal tas med gange, sykkel og kollektivtransport. Gjennom byvekstavtalen har kommunen også forpliktet seg til å bidra til en mer effektiv arealbruk og å utvikle mer attraktive bysentra og tettsteder - og å definere "*prioriterte utviklingsområder*" gjennom en kommunal planprosess. Byvekstavtalen ble signert av Trondheim, Melhus, Malvik og Stjørdal kommuner i mars 2019, mens det forventes at staten signerer avtalen før sommeren 2019.

Byutredningen for Trondheimsområdet dokumenterer at jo mer kompakt en utvikling er, jo flere vil gå, sykle og reise kollektivt. Figuren under illustrerer funnene i byutredningens trinn 1 når det gjelder konsekvenser for transportmiddelvalg ved ulik lokalisering av befolkningsveksten, i dette tilfellet boligutviklingen fram mot 2030. Figuren viser arealalternativene for Trondheim. Alternativet *Kollektiv* i Trondheim samsvarer med Metrobusstraseen slik den var på tidspunktet byutredningen ble utarbeidet. Alternativet *KPA* tilsvarer gjeldende kommuneplanens arealdel.

Endring i kjørte personbilm km i Trondheimsregionen per dag i 2030



Byutredningens trinn 2 viser at knutepunktutvikling langs jernbanen mellom Melhus og Stjørdal øker antall togpassasjerer med inntil 65 % på de mest sentrale togstrekningene. I tillegg til økt andel som reiser kollektivt, øker også andelen gå- og sykkelturner, mens andelen bilturer går ned. En forutsetning som ble lagt til grunn for beregningene for Trondheim sin del, var at all forventet befolkningsvekst fram mot 2050, rundt 55 000 nye innbyggere ble bosatt i og like inntil stasjonsområdene Heimdal, Marienborg, Trondheim S, Leangen og Ranheim. Resultatet ved en slik boligutvikling viste at da gikk det å bygge dobbeltsporet jernbane fra en negativ netto nytte til en positiv netto nytte.

Om forslag til byutviklingsstrategi

Under presenteres innholdet i byutviklingsstrategien kort. For utfyllende informasjon om hva strategien innebærer henvises det til strategidokumentet og dets vedlegg.

Forslaget til byutviklingsstrategi forsterker eksisterende bystruktur og peker ut hvordan vi kan få en enda mer attraktiv by. Strategien anbefaler delstrategier for følgende tema:

1. Kvaliteter for en by i øyehøyde
2. Flere folk i sentrum
3. Rett virksomhet på rett sted
4. Boligbygging på rett sted til rett tid
5. Det grønne - for en trygg framtid

Strategien beskriver virkemidler for å få en enda mer attraktiv og klimavennlig by.

Strategidokumentet beskriver i tillegg utfordringer i byutviklingen, kjennetegn på en attraktiv og klimavennlig by, medvirkningsarbeidet som er gjennomført, rammer for planarbeidet og trender og utviklingstrekk.

Nærmere om delstrategiene

1. Kvaliteter for en by i øyehøyde

Hva vi opplever når vi ferdes på et sted er stort sett det som skjer fra bakken og opp i øyehøyde. Vi legger derfor godt merke til dekket vi går eller sykler på, og førsteetasjene på bygningene rundt oss. Aktiviteten i førsteetasjene har betydning for om vi synes det er et trygt og hyggelig miljø å ferdes i. Forslaget beskriver hvilke kvaliteter vi skal ha særskilt oppmerksomhet på. Kvalitetene er knyttet til byrom og offentlige uterom, mobilitet og transport, og offentlige tjenester og infrastruktur. Strategien beskriver virkemidler som brukes i dag, og som kan brukes i enda større grad for å skape kvalitet i de fysiske omgivelsene våre.

2. Flere folk i sentrum

Trondheim sentrum, inkludert Midtbyen, er det store hjertet i byen og regionen, men Trondheim har også flere små lokale sentra rundt om i byen. Alle disse stedene er viktige for oss i hverdagene våre. Hvordan et sentrum utvikles har stor betydning for innbyggere og næringsliv opplever byen, og hvordan den fungerer som arena for menneskelig aktivitet i videste forstand. I delstrategien beskrives prinsipper for videre utvikling. Prinsippene vil bli ytterligere konkretisert gjennom planarbeidet med Trondheim sentrum og kommunedelplan for lokale sentrum og knutepunkt.

3. Rett virksomhet på rett sted

“Rett virksomhet på rett sted” er anbefalt som en egen delstrategi og bygger på “Strategi for næringsarealutvikling i Trondheimsregionen” og abc-prinsippet for lokalisering av bedrifter. Dette er dagens prinsipper for lokalisering av bedrifter i dag, og anbefales videreført. Delstrategien innebærer at besøks- og arbeidsplassintensive bedrifter lokaliseres i de best tilgjengelige delene av byen, mens handel og service lokaliseres i sentrumsområder, lokale sentra og ved holdeplasser med godt kollektivtilbud. Når det gjelder de arealkrevende næringene bør disse lokaliseres med god tilgang til hovedvegnettet.

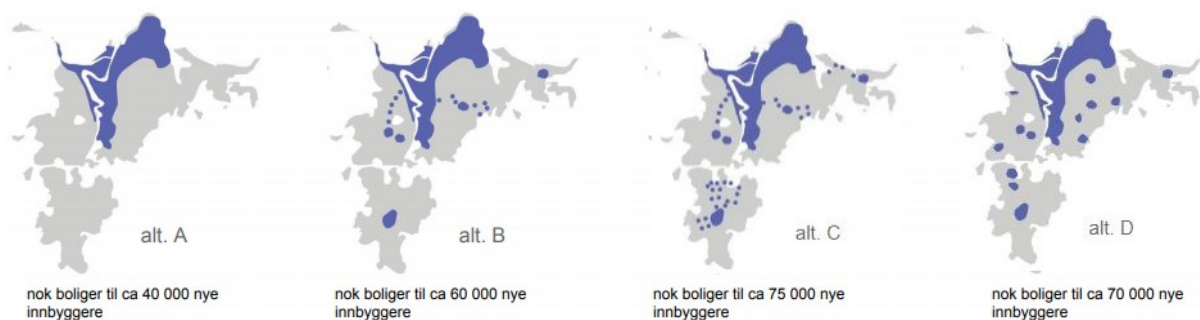
I områdene som er disponert for arealkrevende næringer bør det legges til rette for næringsfortetting, og at områdene beholdes som næringsareal ved de neste rulleringene av arealdelen. For å styrke arbeidet med byomforming av næringsreal sentralt i Trondheim bør arbeidet med å klargjøre nye næringsarealer på rett sted styrkes.

4. Boligbygging på rett sted til rett tid

Boligbygging er en svært viktig driver i byutviklingen. “Boligbygging på rett sted til rett tid” er derfor anbefalt som egen delstrategi. Det foreslås å prioritere bestemte områder for boligutvikling fram mot 2050. Forslaget tar utgangspunkt i at det er et stort boligpotensiale i vedtatte planer, og for å kunne utvikle en mer klimavennlig og attraktiv by er det behov for større forutsigbarhet rundt hvordan dette potensialet kan utvikles. Å prioritere bestemte områder for utvikling vil kunne bidra til en slik forutsigbarhet.

Rådmannen har utarbeidet fire skisser til “prioriterte utviklingsområder”, jfr. byvekstavtalen. Alternativene er nærmere presentert i strategidokumentet og i vedlegg til strategidokumentet. Figuren under viser de fire skissene. Forslag til strategi innebærer at alle alternativene legges ut på høring. Uavhengig av hvilket alternativ som inngår i bystyrets sluttvedtak må det bearbeides og konkretiseres videre inn mot rulleringen av kommuneplanens arealdel. Alle alternativene kan huse befolkningsveksten til forbi 2035, mens alternativ B, C og D kan huse forventet befolkningsvekst til forbi 2050. Alternativ C samsvarer med KollektivMetro som inngikk i byutredningen.

Trondheim kommune



I byutredningen for Trondheim trinn 1 og 2 dokumenteres det at boligernes lokalisering har stor innvirkning på hvilke transportmidler som velges. Jo nærmere sentrum folk bor jo større er muligheten for at andre transportmidler enn privatbil brukes. Funnene i byutredningen samsvarer med annen forskning på tema, jfr. notat *“Potensiale for valg av miljøvennlige transportmidler - en metode”*.

Å peke ut bestemte “prioriterte utviklingsområder” kommuniserer tydelig hva kommunen vil, og er et eget virkemiddel i byutviklingsarbeidet. Tydelighet vil være et godt grunnlag for videre samarbeid med private utviklere. Rådmannen har ellers lagt følgende til grunn når det gjelder *“Boligbygging på rett sted til rett tid”*:

- boligpotensial i eksisterende bystruktur skal utvikles og bygges ut før det åpnes for boligutvikling som utløser behov for egne og helt nye busslinjer/kollektivårer
- for å kunne utvikle boligpotensial i vedtatte planer i tråd med “prioriterte utviklingsområder” skal både økonomiske og juridiske virkemidler tas i bruk, jfr. kap 3.3 i strategidokumentet

5. Det grønne - for en trygg framtid

Det er definert en egen delstrategi for dette tema *“Det grønne - for en trygg framtid”*. Til grunn for delstrategien ligger bystyrevedtaket fra oktober 2017: *“Plan for friluftsliv og grønne områder”* og rådmannens forslag av 27.11.15 til *“Grønn strek for en trygg framtid, Kommuneplanmelding om byutvikling: Langsiktig vern av jordbruksareal og økologiske korridorer”*. Delstrategien innebærer at *“Plan for friluftsliv og grønne områder”* skal gjennomføres og at det etableres en grønn strek for å ivareta verdifull dyrkamark i et langsiktig perspektiv.

Nærmere om virkemidlene

Virkemidlene som er omtalt i strategidokumentet er både juridiske og økonomiske. Kommunen som planmyndighet har en rekke muligheter gjennom plan- og bygningsloven. Ved rullering av arealdelen kan kommunen som planmyndighet bestemme hvor det skal bygges, med hvilken kvalitet og i hvilken rekkefølge. Kommuneplanens arealdel er dermed kommunens viktigste styringsdokument når det gjelder arealbruk, også fordi den gir juridiske føringer for reguleringsplanleggingen.

Strategidokumentet inneholder anbefalinger fra Rådmannen når det gjelder aktiv bruk av virkemidlene. Anbefalingene er utformet med bakgrunn i målene om en mer attraktiv og klimavennlig by, og er knyttet til:

- kommunens økonomiske planlegging
- skolekapasitet på rett sted
- innspill til rulleringer av kommuneplanens arealdel
- bystyrets mulighet til ikke å vedta reguleringsplaner

Trondheim kommune

- rettsvirkning av reguleringsplan eldre enn ti år
- bestemmelser om utbyggingsrekkefølge i kommuneplanens arealdel
- omdisponering av boligformål til landbruk-, natur- og friluftsmål i kommuneplanens arealdel
- styrking av by- og stedskvaliteter i lokale sentrum og sentrumsområder
- fortetting i småhusområder
- parkering
- byveksttale og Miljøpakke

Om kunnskapsgrunnlag for arbeidet

I prosessplanen ble behovet for ny kunnskap omtalt. Noe av dette er innhentet, men det har ikke vært ressurser til å utarbeide alt materiale. Under gis en oversikt over kunnskap som er utarbeidet og sammenstilt, hva som mangler og hva som er under utarbeidelse.

Sammen med strategidokumentet dekker rapportene tema som fortettpotensial, transportmiddelvalg, konsekvensvurdering av kompakt versus mer spredt byutvikling, transportberegninger knyttet til lokalsenter og knutepunkt, transportberegninger av ulike boliglokalisering, trender og virkemidler for økt fortetting.

Av kapasitetsmessige årsaker er imidlertid kunnskap om tema som støy- og stillesoner, situasjonen for transportnettet, transportkonsekvenser for næringstransport og beskrivelse av ulike trender ikke innhentet og belyst. Når det gjelder parkering og parkeringspolitikk har rådmannen pågående arbeid med å evaluere dagens virkemidler. Arbeidet så langt har dannet grunnlag for parkering som virkemiddel i strategiforslaget.

Alt produsert materiale er tilgjengelig via www.framtidstrondheim.no. I strategidokumentets kap. 9.0 "Oversikt over vedlegg og kunnskapsgrunnlag" gis en oversikt over kunnskapsgrunnlaget som har vært sentralt i arbeidet. Noe av dette følger som vedlegg til denne saken.



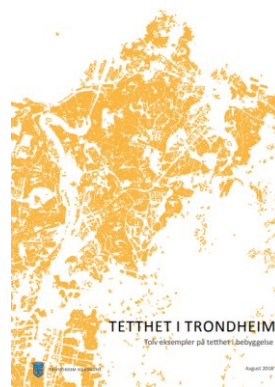
Byutvikling for alle, et kunnskapshefte, 2018



Resultater fra innbyggerpanel om byutvikling. Vår 2018



Resultater fra gjestebud om byutvikling. Vår 2018



12 eksempler på tetthet i Trondheim. Høst 2018



Boligfortetting i Trondheim - status, muligheter og utfordringer
Et kommunegrunnlag for byutviklingsstrategi - strategi for areal- og transportutvikling fram mot 2030

Boligfortetting i Trondheim, status og muligheter. Høst 2018



Veitingsplan for Trondheim, mai 2018
Potensial for miljøvennlig transportmiddelvalg - en metode
Bilgjensider med potensial for gange, sykling og kollektivtull

Potensiale for valg av miljøvennlige transportmidler - en metode 2018.



Byutredning Trondheimsområdet, trinn 1, 2017.



Byutredning Trondheimsområdet, trinn 2, 2018.

Om medvirkning og dialog

Det er lagt til rette for bred medvirkning i forbindelse med byutviklingsstrategien. Tilbakemeldinger fra innbyggere, næringsliv, lag og foreninger er presentert i en egen nettside; www.framtidstrondheim.no. Medvirkningsarbeidet er koordinert med plan for sentrumsutvikling og kommunedelplan for lokale sentrum og knutepunkt. Byplankontoret har også tatt i bruk facebook som en kanal for dialog, og det er gjennomført en rekke gjestebud, verksteder og innbyggerpanel.

Innbyggerne er opptatt av byen sin. De er opptatt av kvaliteter og ønsker at det er god tilgjengelighet til dagligvarebutikken, skolen, bussholdeplassen og jobben. Ved å utvikle et godt kollektivtilbud, et bedre sykkelveinett og uterom og grøntanlegg mener de at Trondheim kan bli enda mer klimavennlig. Videre er mange opptatt av at tjenestetilbudet skal være godt og lett tilgjengelig, at byggene må bli penere og at utemiljøene må bli triveligere.

Det har vært en egen prosess med medvirkning for vareleverandører. I den tettste delen av byen opplever vareleverandørene daglig kamp om plassen og konflikter med andre trafikanter. Den tettste delen av byen er det området hvor flest brukere må dele på arealene, og vareleverandørenes opplevelse indikerer at det er behov for å arbeide videre med dette temaet.

Økonomiske konsekvenser for kommunen

Foreliggende sak har ingen økonomiske konsekvenser for kommunen. Hvordan byen utvikles over tid vil imidlertid ha økonomiske konsekvenser for kommunen. Forslag til byutviklingsstrategi har lagt vekt på at eksisterende bystrukturer skal videreutvikles og forsterkes, og at arbeidet med fortetting og byomforming skal fortsette. Dette vil bidra til at kostnadsveksten blir mindre enn ved en mer spredt byutvikling.

Konsekvenser for klima og det ytre miljø

Foreliggende sak er et sentralt bidrag inn i kommunens klimaarbeid. Byens utvikling påvirker klimaet gjennom ulike typer forbruk vi mennesker har. Hvordan boliger og virksomheter lokaliseres avgjør dessuten transportbehov, transportmiddelvalg og hvordan mobiliteten blir for næringsliv og innbyggere. Det er også avgjørende for forbruk av areal, for eksempel verdifull dyrkamark.

FNs bærekraftsmål er verdens felles arbeidsplan for å utrydde fattigdom, bekjempe ulikhet og stoppe klimaendringene innen 2030. Bærekraftsmål nr. 11 handler om bærekraftige byer og samfunn, og tema som transportsystemer til en overkommelig pris, bosettingsplanlegging, sikring

Trondheim kommune

av kultur- og naturarv, lett tilgjengelige grøntområder og klimatilpasning inngår. Bærekraftsmål nr 13 er i sin helhet viet til å stoppe klimaendringene.

Rådmannens vurdering

Strategien er delvis en videreføring av dagens arbeid: rett virksomhet på rett sted, fortetting og byomforming, byrom, lokale sentrum og Midtbyen.

Rådmannen anbefaler å forsterke eksisterende bystruktur ved å fortsette å fortette og omforme byen, og med tydeligere styring enn i dag. Rådmannen anbefaler å fortette i og ved sentrum, i lokale sentrum og der det er etablert infrastruktur og godt kollektivtilbud. Det må bygges mer attraktive fysiske miljø, med god kvalitet, slik at byliv kan styrkes og flere velger miljøvennlige transportmidler som gange, sykkel eller kollektivtransport.

Byutviklingsstrategi - et virkemiddel i seg selv

Ved å definere en tydelig retning for videre utvikling av byen skapes et grunnlag for større forutsigbarhet for alle som er involvert i byens utvikling. Forutsigbarheten forutsetter imidlertid at kommunen følger opp byutviklingsstrategien, og den retningen som til slutt velges, ved aktiv bruk av både juridiske og økonomiske virkemidler.

En tydelig byutviklingsstrategi vil derfor være et godt utgangspunkt for videre samarbeid med næringsliv og innbyggere. Rådmannen håper at strategiforslaget bidrar til debatt om videre utvikling av hele byen.

Om fortetting og attraktivitet

Fortetting kan være konfliktfylt, men kan også øke attraktiviteten til byen. I samarbeid med private aktører har fortetting gjort det mulig for kommunen å etablere områder som Ladeparken, Ilabekken, Tillerparken, strandpromenaden og en rekke andre prosjekt. Ved boligbygging i tidligere næringsområder kan byen få nye parker og spennende lekeplasser der det før var gjerder og harde flater, som på Solsiden, Rosenborg, Lade og Lilleby. Vi kan miste noen kvaliteter når et område fortettes, men det gis samtidig muligheter til å skape noe nytt, noe fint - noe vi ikke hadde før.

Rommene mellom husene er steder vi til ulike tidspunkt og med ulikt formål bruker og oppholder oss i. Dette er områder som parker og plasser, gang- og sykkelnett, vareleveringsstopp, gateløp og grøntområder. Disse stedene har stor betydning for vår opplevelse av byen og bør utformes med tanke på hvilken by vi ønsker å bo og leve i.

Det er veldokumentert at en kompakt byutvikling bidrar til:

- redusert transportbehov og bilbruk
- nærhet til daglige gjøremål
- styrking av sentrum og byliv
- begrenset kostnader til offentlig infrastruktur og tjenester
- begrenset arealbehov for bolig og næring
- økt attraktivitet for innbyggere
- økt attraktivitet for bedrifter (jfr. blant annet Transportøkonomisk institutt (TØI))

Rådmannen har derfor lagt stor vekt på dette i forslaget til strategi som her legges fram.

Å definere "*prioriterte utviklingsområder*" kan være et effektivt virkemiddel i arbeidet med en mer klimavennlig og attraktiv byutvikling. Dette forutsetter imidlertid at kommunen styrker innsatsen i

Trondheim kommune

disse områdene både økonomisk og personellmessig, samtidig som det juridiske handlingsrommet i plan- og bygningsloven brukes enda mer aktivt enn i dag. Rådmannen har i delstrategi *“Boligutvikling på rett sted til rett tid”* presentert mulige områder som kan defineres som *“prioriterte utviklingsområder”* - i høringen er det ønskelig med tilbakemeldinger på disse.

Rådmannen har lagt til grunn at alle lokale sentrum skal utvikles til attraktive steder med gode bykvaliteter - dette gjelder også lokale sentrum utenfor det som defineres som *“prioriterte utviklingsområder”*.

Byutviklingsstrategien og konsekvenser for annen planlegging

Skal byutviklingsstrategien være et verktøy for ønsket byutvikling fram mot 2050 må den legges til grunn i kommunens økonomiske planlegging og i planlegging etter plan- og bygningsloven. Gjennom Kommunal planstrategi prioriterer bystyret hvilke planoppgaver som skal utarbeides i bystyreperioden. For å følge opp byutviklingsstrategien bør kommunal planstrategi prioritere planarbeid og planoppgaver som best bidrar til å nå mål og strategier som defineres i byutviklingsstrategien. Dette skjer selvsagt gjennom rullering av kommuneplanens arealdel, men like viktig er annet planarbeid etter plan- og bygningsloven. Viktig er også hvordan dette planarbeidet følges opp når det gjelder investeringer til tiltak som øker attraktiviteten.

I lys av målene for byutviklingen og den pågående fortettingen mener Rådmannen at det i årene framover vil bli økt behov for planer eller strategier som kan bidra til å øke attraktiviteten i de ulike bydelene. For Midtbyen er det for eksempel utarbeidet både gatebruksplan og byromsstrategi, og etter Rådmannens syn vil denne type planer kunne være effektive virkemidler for å øke attraktivitet og bidra til gode bykvaliteter også andre steder i byen.

Vedtatt byutviklingsstrategi medfører videre behov for oppdateringer og revideringer av *“Plan for areal til offentlige tjenester”* som ble vedtatt i 2017, og som la arealdelen av 2013 til grunn. Det samme gjelder trolig også *“Plan for friluftsliv og grønne områder”* og flere planer. Rådmannen vil måtte komme tilbake til dette på et senere tidspunkt.

Om virkemiddelbruk

En koordinert virkemiddelbruk innrettet mot en bestemt form for byutvikling vil over tid kunne dreie byutviklingen i den retningen som bystyret ønsker. Å åpne for boligbygging i ytterkant av byen undergrave målet om at antall kjørte personbil-kilometer ikke skal øke. Derfor vil en *“virkemidelpakke”* som har til hensikt å stimulere til byutvikling i bestemte områder også omfatte virkemidler utenfor disse områdene. Forslag til strategi belyser hvordan virkemidlene kan brukes.

Sammen med økonomiske virkemidler vil en utbyggingsrekkefølge i kommuneplanens arealdel kunne være effektivt verktøy for å stimulere til utvikling i bestemte områder. I forslag til byutviklingsstrategi er det utformet fire skisser til prioriterte utviklingsområder, og den skissen som til slutt velges kan danne grunnlag for en utbyggingsrekkefølge i kommuneplanens arealdel.

Rådmannen anbefaler å legge inn en utbyggingsrekkefølge i neste kommuneplanens arealdel. Det betyr at kommunen bestemmer i hvilken rekkefølge de ulike utbyggingsområdene i arealdelen kan bygges ut. Det kan for eksempel være ønske om å utnytte et fortettingspotensial i et område før et annet. Dette er et virkemiddel planmyndigheten kan bruke for å prioritere eller styrke utviklingen i bestemte områder foran andre. Hensyn som kan ligge til grunn for en utbyggingsrekkefølge kan være kapasitet på infrastruktur eller klima. Utbyggingsrekkefølge er et langsomt virkende virkemiddel, men ved å holde fast på denne over tid vil det gjøre at økt aktivitet og byliv styres til bestemte områder av byen.

Om forutsigbarhet i planleggingen

Et viktig bidrag inn mot at større andel reiser skal være med gange, sykkel, buss eller tog er å lokalisere boligbyggingen på en slik måte at sannsynligheten for at miljøvennlige transportmidler velges er størst. For å bidra til dette, og samtidig skape forutsigbarhet i tiden mellom vedtak av byutviklingsstrategi og ny kommuneplanens arealdel, anbefaler Rådmannen at det fattes et forutsigbarhetsvedtak, jfr. *“bestemmelser om utbyggingsrekkefølge i kommuneplanens arealdel”* kap. 3.3.3 i strategidokumentet. Rådmannen anbefaler at et slikt forutsigbarhetsvedtak inngår i sluttbehandling av byutviklingsstrategien.

Om høringsperioden

Formålet med høringsperioden er å få synspunkter på forslag til byutviklingsstrategi som helhet. Også synspunkter på forslag til delstrategier og virkemiddelbruk som er anbefalt i strategidokumentet ønskes velkommen. Det vil i tillegg være nyttig med tilbakemeldinger på hvordan aktørene i byutviklingen best kan samarbeide framover for å bidra til at Trondheim blir enda mer attraktiv og klimavennlig fram mot 2050.

Det vil i høringsperioden være fokus på medvirkning og deltakelse. Det er blant annet lagt opp til fire temakvelder på Litteraturhuset hvor attraktivitet i byutviklingen har vært/vil være tema. Før jul ble det arrangert et julemøte om byutvikling som ble godt mottatt med tilbakemeldinger om at dette må kommunen gjøre igjen.

I forbindelse med høringen vil Rådmannen utarbeide en folder som beskriver hovedmomentene i strategiforslaget på en kortfattet og enkel måte. Rådmannen håper at dette kan bidra til å gjøre strategien tilgjengelig for enda flere.

På grunn av et omfattende materiale og at arbeidet vil være svært førende for byutviklingen framover vil Rådmannen anbefale en høringsperiode som strekker seg på mellom 12-14 uker - det vil si fra juni til september/oktober. I høringsperioden vil det bli gjennomført en rekke aktiviteter, blant annet:

- Høringsseminarer
- Orienteringer, for eksempel til politisk ledelse i Klæbu kommune
- Utstillinger, for eksempel ved Big Challenge og ved utvalgte kjøpesentre
- Tilrettelegging for innspill knyttet til attraktivitet via kommunens kartverktøy
- Bykontor vil bli vurdert
- Digitale og sosiale medier <https://www.facebook.com/byplankontoret/> , www.framtidstrondheim.no

Arbeidet med byutviklingsstrategien startet i “gamle” Trondheim kommune og legges ut på høring i “gamle” Trondheim kommune. På samme måten som i startfasen av arbeidet er det naturlig at aktivitetene som gjennomføres i høringsperioden også inkluderer innbyggere, næringsliv og politiske myndigheter i Klæbu kommune.

Rådmannen anbefaler at høringen av grønn strek gir innspill til delstrategi “Det grønne - for en trygg framtid” i byutviklingsstrategien, og innarbeides i denne fram mot sluttbehandlingen.

Trondheim kommune

Rådmannens konklusjon

Forslag til byutviklingsstrategi er et bidrag i debatten rundt videre utvikling av Trondheim som by. Ferdig byutviklingsstrategi skal legges til grunn for kommunens arbeid med byutvikling når kommuneplanens arealdel og handlings- og økonomiplan utformes og i annen planlegging i kommunen.

Etter rådmannens syn danner forslag til byutviklingsstrategi slik den her foreligger et godt grunnlag for en høring, og det anbefales derfor at strategiforslaget sendes på høring.

Rådmannen i Trondheim, 4.6.2019

Einar Aassved Hansen
kommunaldirektør

Ragna Fagerli
byplansjef

Elektronisk dokumentert godkjenning uten underskrift

Vedlegg:

- Vedlegg 1: Høringsutkast: Byutviklingsstrategi for Trondheim - strategi for areal- og transportutvikling fram mot 2050
- Vedlegg 2: Byutredning for Trondheimsområdet
- Vedlegg 3: Byutredning for Trondheimsområdet – trinn 2
- Vedlegg 4: Byutvikling for alle (et kunnskapshefte)
- Vedlegg 5: Potensial for miljøvennlige transportmiddelvalg – en metode
- Vedlegg 6: Boligfortetting i Trondheim – status og muligheter
- Vedlegg 7: Tetthet i Trondheim - tolv eksempler
- Vedlegg 8: Lokale sentrum – tyngdepunkt i bystrukturen
- Vedlegg 9: Resultater fra gjestebud om byutvikling våren 2018
- Vedlegg 10: Resultater fra innbyggerpanel om byutvikling våren 2018
- Vedlegg 11: Strategi for næringsarealutvikling i Trondheimsregionen
- Vedlegg 12: En oversikt over innkomne høringsmerknader til prosessplanen og hvordan de er ivarettatt i forslag til byutviklingsstrategi
- Vedlegg 13: Følgebrev (fra Strinda Landbrukslag datert 18.03.2018)
- Vedlegg 14: Byutviklingsstrategi og byanalyse – uttalelse datert mars 2017. Vedlegg til følgebrev fra Strinda Landbrukslag datert 18.03.2018
- Vedlegg 15: Kunnskapsgrunnlag: Areal- og transportutvikling for klimavennlige og attraktive byer. TØI-rapport 2017.

www.framtidstrondheim.no