



NOTAT

Vår referanse

17/39874-34 (122228/19)

Vår dato

19.06.2019

Til: Formannskapet

Fra: Rådmannen

Forslag til tiltak for å få flere boliger i og nær Midtbyen

Notat gjelder

Svar på interpellasjonen *Flere boliger i og nær Midtbyen* i bystyrets møte 27.3.2019 (sak 22/19).

Bakgrunn

Bystyret behandlet i sitt møte 27.3.2019 i sak 22/19 interpellasjonen *Flere boliger i og nær Midtbyen* fra Ingrid Skjøtskift (H) og Elin Marie Andreassen (FrP):

“Bystyret ber rådmannen systematisere arbeidet for å utvikle flere boliger i og nær Midtbyen i samarbeid med aktuelle gårdeiere. I den forbindelse skal hindringer og utfordringer for boligbygging gjennomgå, blant annet omfang av rekkefølgekrav, bestemmelser for parkering (indre sone), minimumskrav til uterom, og andre relevante bestemmelser. Dette med tanke på å gjøre det enklere å bygge flere boliger i og nær Midtbyen. Bystyret ber om at rådmannen legger frem en sak for formannskapet som belyser hvilke tiltak som er nødvendig for at det skal bygges flere boliger i og nær Midtbyen. Saken fremmes i sammenheng med politisk behandling av sentrumsstrategien i juni 2019.”

Sammendrag

Rådmannen anbefaler at råd og strategier som er kommet fram i arbeidet med “Framtidsbilder Trondheim sentrum 2050 med sentrumsstrategi” og “Byutviklingsstrategien for Trondheim - strategi for areal og transportutvikling fram mot 2050” legges til grunn for den framtidige utviklingen av boliger i Trondheim sentrum.

I dette notatet belyser Rådmannen ulike tiltak som kan gjøres for å få flere boliger i og nær Midtbyen. Notatet legges fram for politisk behandling som et vedlegg til høringsutkastet av Framtidsbilder Trondheim sentrum 2050 med sentrumsstrategi.

Strategier for byutvikling

Trondheim har trolig over 60 000 flere innbyggere i 2050. Hovedformålet med Byutviklingsstrategien for Trondheim – strategi for areal og transportutvikling fram mot 2050 er å gi overordnede føringer

for hvordan vi skal lage en klimavennlig og attraktiv by i framtida. Høringsutkastet til byutviklingsstrategi foreslår å forsterke eksisterende bystruktur for å få til dette.

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

Hovedformålet med Framtidsbilder Trondheim sentrum 2050 med sentrumsstrategi er å få flere folk i sentrum: Flere skal bo og jobbe i sentrum, flere skal besøke og oppholde seg lengre i sentrum, flere skal gå, sykle og ta kollektivtransport, og færre skal kjøre personbil i sentrum.

Å finne en måte å legge til rette for flere boliger i Trondheim sentrum er altså en del av hovedformålet med sentrumsstrategien. Trondheim sentrum er i strategiarbeidet definert av Midtbyen innenfor elveslynga, og de tilgrensende sentrumsområdene som inkluderer Ila og Marienborg i vest, Øya, Elgeseter, Gløshaugen og Lerkendal i sør, Bakklandet, Møllenberg, Lademoen og Nyhavna i øst og Brattøra i nord.

Bosatte og boliger i sentrum i dag - og prognoser

22 000 av byens totalt 193 000 innbyggere bodde i Trondheim sentrum ved inngangen til 2018. Det forventes at kun rundt 3 000 av byens nye innbyggere fram mot 2050 bosetter seg i sentrumsområdet, ifølge bydelsvise befolkningsprognoser laget for plan for areal til offentlige tjenester. Kommunens boligfeltbase, basert på vedtatte og igangsatte reguleringsplaner, viser mindre framtidig boligbygging i dette definerte sentrumsområdet enn tidligere. Den kraftige befolkningsveksten i disse sentrumsområdene de senere årene, er derfor ventet å avta og bli beskjeden. I befolkningsprognosene er det forutsatt cirka 770 nye boliger fram til 2024, og cirka 1 600 boliger mellom 2025–50.

De siste ti årene er det bygd cirka 1 400 boliger i sentrum. Størstedelen av disse boligene er bygd ved Lerkendal, Nedre Elvehavn, Elgeseter og i Ilsvika. Det er forventet flere fortettingsprosjekter framover. I boligfeltbasen er det registrert et potensial på cirka 2 250 boliger i vedtatte og igangsatte reguleringsplaner med ti boliger eller mer. Utover dette er det forventet store utbygginger på blant annet Nyhavna, Reina, Campus Gløshaugen og Elgeseter. I tillegg kommer boligutbygging i mindre fortettingsprosjekter. De siste ti årene har det blitt bygd 150 boliger i sentrum i planer med færre enn ti boliger.

Utfordringer knyttet til flere boliger i sentrum

Det er flere årsaker til at det bygges og utvikles få nye boliger i og nært Midtbyen. Et etablert bymiljø med bygninger og bygningsmiljøer med høy kulturminneverdi, vernet gatestruktur, arkeologi i grunnen, høydebegrensninger, støy fra biltrafikk, godstransport, uteliv og naboer, krav om uteareal på små tomter, og mange mål- og interessekonflikter, gjør det mer komplisert og kostnadskrevenende å bygge boliger med god bokvalitet i Midtbyen.

Store deler av grunnen i Midtbyen er fredet, som kulturminne med spor fra middelalderen (Kulturminneloven § 4). Det største området ligger øst for Prinsens gate, men også deler av

Kalvskinnet, Hospitalet og forsvarsanlegget på Skansen er fredet. Her er inngrep i grunnen forbudt uten tillatelse fra Riksantikvaren. Fredningen gjelder kulturlag i bakken, og verdiene er dermed ikke synlige.

I tillegg skal Midtbyens særpreg og helhetsmiljø skal bevares, samtidig som arealene skal utnyttes så godt som mulig innenfor hensynet til verneverdiene. Nidarosdomens dominans i landskapet, den historiske trehusbebyggelsen og gatestrukturen etter Cicignons byplan fra 1681 er viktige kulturhistoriske vernehensyn som det skal legges stor vekt på å bevare.

Fortettingspotensial for boliger i og nært Midtbyen

Det er et betydelig transformasjons- og fortettingspotensial i sentrum både på mindre tomter og i større byomformingsområder. I forbindelse med arbeidet med *Framtidsbilder Trondheim sentrum 2050* og parallelloppdraget, har Trondheim kommune utarbeidet et teoretisk fortettingspotensial for Midtbyen og de andre delområdene i sentrum. Det er anslått at det i Midtbyen kan fortettes med 49 700 m² BRA som tilsvarer omtrent 710 nye boliger. I delområdene rundt Midtbyen er det estimert et boligpotensial på 938 450 m² BRA som vil kunne tilsvare 13 406 nye boliger når man beregner at hver bolig i gjennomsnitt er 70 m².

Forslagene i parallelloppdraget viser generelt et utbyggingspotensial som er høyere for Midtbyen. Gjennomsnittlig er det foreslått et totalt boligpotensial i Midtbyen på 85 114 m² som vil tilsvare 1 206 nye boliger. I Midtbyen er fortettingspotensialet gjennom såkalt onfill - bygging på tak og infill - mindre fortettingsprosjekter mellom eksisterende bygninger, bygging i bakgårder, på branntomter, eller parkeringsplasser og gjennom bruksendring av eksisterende bygninger. Parallelloppdragets evalueringskomité anbefaler imidlertid å ta vare på Midtbyens skala og historiske kvaliteter, og prioritere tett utbygging av boliger og arbeidsplasser i sentrumsområdene rundt Midtbyen.

Potensialet for flere boliger er imidlertid betydelig større for delområdene rundt Midtbyen. I parallelloppdraget er det her foreslått 1 078 604 nytt m² BRA til boligbebyggelse, noe som tilsvarer 15 409 nye boliger. Delområdene nær Midtbyen har altså et stort fortettingspotensial – gjennom transformasjon av større områder, transformasjon av enkeltbygning og kvartaler, bruksendring til bolig, og nybygg av boliger og boligområder.

Råd fra evalueringskomiteen

På bakgrunn av de fem forslagene i parallelloppdraget *Framtidsbilder Trondheim sentrum 2050*, og diskusjoner underveis, har evalueringskomiteen kommet fram til noen klare anbefalinger til kommunen. Komiteen mener dette er viktige grep for å oppnå kommunens hovedformål med sentrumsstrategien.

Evalueringskomiteens ti råd til utvikling av hele sentrumsområdet:

1. Ta vare på Midtbyens skala og historiske kvaliteter, og prioriter tett utbygging av boliger og arbeidsplasser i sentrumsområdene rundt Midtbyen
2. Legg aktivt til rette for og invester i nyetablering og utvikling av eksisterende kultur-, handels- og opplevelsestilbud i Midtbyen. Begrens handel som konkurrerer med Midtbyen
3. Prioriter å opprettholde og bygge ut nye barnehager og skoler i sentrum for å skape grunnlag for gode og stabile nabolag, og for å sikre aktivitet og eierskap til sentrum
4. Sats på etablering og opprusting av parker, byrom, veiter og gater for å bringe folk sammen

5. Revider kommuneplanens støy- og uteromskrav til boliger i hele sentrumsområdet og vurder bokvalitet helhetlig
6. Legg til rette for attraktive kontorarbeidsplasser tett på kollektivåre og -knutepunkt, og sats på aktive fasader på gateplan
7. Løft fram Nidelva som historisk havn, transportåre, rekreasjons- og naturområde
8. Sørg for at Midtbyen er godt tilgjengelig for all persontransport, men led gjennomgangstrafikken utenom bykjernen. Bygg nye gang- og sykkelbruer som knytter Midtbyen og sentrum bedre sammen med omgivelsene
9. Lag et system for gatedrift, vare- og tjenestetransport og avfallshenting som er tilpasset situasjonen i sentrum
10. Videreutvikle konsentrerte og arealeffektive havneområder, og etabler gode overgangssoner mellom havn og sentrumsfunksjoner. Intensiver arbeidet med å få flyttet jernbanens godsterminal for å tilrettelegge for byutvikling.

De nevnte rådene fra evalueringen av parallelloppdraget Framtidsbilder Trondheim sentrum 2050 og delstrategiene fra forslaget til byutviklingsstrategi, bør følgelig forankres i overordnede planer og bestemmelser og følges opp i plan- og byggesaksbehandlingen.

Gjennomgang av uteroms- og parkeringskrav i Oslo og Bergen

Rådmannen har gått gjennom hvordan Oslo og Bergen har løst sine uteroms- og parkeringskrav i sentrum og de sentrumsnære områdene til byen. Oslo og Bergen har lavere krav til uterom for boliger i sentrum og de sentrumsnære områdene enn Trondheim.

Oslo kommune har delt sentrumsområdet inn i fire områdetyper hvor krav til minste felles uteoppholdsareal beregnes ut fra prosent BRA bolig. Område 1, hvor byen er tettest, angir et minimumskrav på 12 prosent og område 4, som består av mindre sentrale byområder, har et minimumskrav på 20 prosent. Dette kan sammenlignes med at Trondheim i dag har et minstekrav til 15 prosent felles uteareal på bakken for Midtbyen og indre sone av kommunen. Oslo kommune har i tillegg differensiert områdene ved at arealene som er tettest, område 1, ikke trenger å ha uteoppholdsareal på bakkenivå, mens område 4 må ha 75 prosent felles uteoppholdsareal på bakkenivå.

I Bergen sentrum er det krav på 15 m² uteoppholdsareal per boenhet, og 25 m² uteoppholdsareal i definerte sentrumskjerner utenfor sentrum. Til sammenlikning har Trondheim et minstekrav til 30 m² samlet uteareal for Midtbyen og indre sone. I Bergen legges det og opp til en differensiering av kravene til uterom. I Bergen sentrum må 5–10 m² av uterommet være på bakkeplan og kan ligge i offentlig park, plass eller gatetun og i sentrumskjerner er kravet tilsvarende økt til 12,5 m².

Parkeringskravet for bil i Bergen er samlet sett lavere enn i Trondheim, og det samme gjelder for Oslo som reviderer kommunens parkeringsnorm. Bergen kommune har krav om maksimum 1 bilplass i sentrum og maksimum 0,4–1 i sentrumskjerner per 100 m² bolig.

I Oslo foreslås det maksimumskrav til bilparkering i sentrum som er 0,5, i tett by er det foreslått minimum 0,35 og maksimum 0,7 per 100 m² bolig. Trondheim kommune har ingen krav til parkering i Midtbyen for boliger og minimum 0,5 for indre sone per 70 m² bolig som tilsvarer et krav på 0,71 per 100 m² bolig. Bergen legger og opp til en frikjøpsordning hvor det er anledning til frikjøp fra krav til parkering i sentrum og områder definert som sentrumskjerner.

Trondheim har et krav til sykkelparkering som er 2 plasser per 70 m² bolig for Midtbyen og indre sone som tilsvarer 2,9 per 100 m² bolig. Oslo og Bergen har dermed et tilsvarende krav til sykkelparkering som Trondheim kommune. Bergen har krav til sykkelparkering i alle områder på 2,5 og Oslos nye parkeringsnorm foreslår krav til sykkelparkering på 3,5 per 100 m² bolig.

Rekkefølgekrav

Rekkefølgekrav som stilles i reguleringsplaner som følge av at ny bebyggelse planlegges skal ikke være urimelige, men nødvendige, for at prosjektet skal være gjennomførbart. I alle reguleringsplaner skal det vurderes å stille rekkefølgekrav for nødvendige teknisk infrastruktur, blågrønn struktur (overvann, vegetasjon og utearealer), sosial infrastruktur, offentlige rom (gater og plasser), energiforsyning, omlegging/kabling av høyspentlinjer, uteoppholdsareal, leke- og idrettsområder og kulturelle funksjoner som skal være opparbeidet før det kan gis brukstillatelse for den nye bebyggelsen. Ofte er rekkefølgekravene i de sentrumsnære områdene mindre enn i øvrige områder, siden infrastruktur og andre nødvendige funksjoner er ferdig utarbeidet. Rekkefølgekrav i Midtbyen knytter seg hovedsakelig til utbedring av fortau, sykkelfelt og trafiksikkerhet i tråd med nye normer og retningslinjer.

Andre forslag til tiltak for flere boliger i og nær Midtbyen

I tillegg kan man se nærmere på følgende tiltak:

- Endre krav i kommuneplanens arealdel (KPA) til boliger i sentrumsområdet når det gjelder uterom, parkering (for sykkel og bil), støy, luftkvalitet, ensidig belyste leiligheter og leilighetssammensetning.
- Vurdere nærhet til teknisk infrastruktur (for eksempel kollektivtilbud og parker) og sosial infrastruktur (for eksempel barnehage og skole) som et avgjørende element hvis en senker kravene til uterom og parkering for boliger i kommuneplanens arealdel.
- Prioritere å opprettholde krav til uterom foran krav til bilparkering, med bakgrunn i erfaringer fra behov i reguleringsplaner i og nær Midtbyen, og i tråd med mål i Byvekstavtalen.
- Differensiere avvik eller endring av krav i kommuneplanens arealdel slik at de avhenger av nærheten til Midtbyen.
- Differensiere krav til uterom i ulike deler i Midtbyen, for eksempel: 1) Område for familieboliger, 2) byboliger; boliger med mindre strenge krav til utearealer, og 3) sentrumskerneboliger; ingen spesielle krav til utearealer.
- Redusere støy og bedre luftkvalitet gjennom å redusere andelen gjennomkjøring av personbiltrafikken gjennom Midtbyen (som i dag er 53 prosent), og gjøre det mindre attraktivt å bruke bilen til å kjøre gjennom Midtbyen ved å se på tiltak i gateprosjektene og gatebruksplanen.
- Prioritere behandling av store planer (med mange boenheter) framfor små planer og planer i sentrumsområdet framfor planer utenfor sentrumsområdet.

Rådmannens vurdering

Fortetting og transformasjon av sentrumsområdene er krevende på grunn av komplekse eiendomsforhold, interessekonflikter, høye arealverdier, store kulturminneverdier og behov for investeringer i både sosial og fysisk infrastruktur. Beboere ønsker god bokvalitet, og trygge og trivelige hverdagsomgivelser. Det er derfor viktig å fastsette noen overordnede grep som kan styre hvor vi ønsker å legge til rette for flere boliger og hvilke premisser som skal være gjeldende.

Ny boligfortetting må legge opp til en miks av befolkningsgrupper, med spesielt tanke på at boligene skal være attraktive for barnefamilier. Her må sentrumsboliger være konkurransedyktige mot småhusbebyggelse utenfor sentrum. De historiske kulturverdiene og de eksisterende kvalitetene skal ivaretas, og i noen tilfeller må det finnes en ny bruk, som ikke går på bekostning av kulturminneverdiene. Samtidig ønsker enkelte gårdeiere å bygge tettere, høyere og mer sammenhengende, og handelsstanden ønsker butikker med større sammenhengende handelsarealer. Et attraktivt og levende bysentrum behøver også et tett nettverk av gode byrom med gater, plasser, parker, blågrønne naturområder og gang- og sykkelforbindelser. Byrommene skaper arenaer for sosial samhandling, åpne møteplasser, stedsidentitet, rekreasjon, naturopplevelser, biologisk mangfold og lekeplasser for barn. En viktig del av sentrumsstrategien blir derfor å sikre at andelen offentlige rom blir tilstrekkelig stor i forhold til befolkningsmengden, og at det dannes sammenhengende byromsnettverk og grøntstrukturer.

Strategiprosessen, medvirkning og innspill fra eksperter og innbyggere, parallelloppdraget Framtidsbilder Trondheim sentrum 2050 og evalueringskomiteens klare anbefalinger til kommunen danner gode premisser for nye overordnede føringer og bestemmelser for boligfortetting i og nær Midtbyen. Rådmannen mener at evalueringskomiteens råd og anbefalte tiltak for utvikling av hele sentrumsområdet sammen med foreslåtte verktøy i byutviklingsstrategien er gode grep som vil kunne danne et godt grunnlag for en overordnet strategi som er med på å legge til rette for flere boliger i og nær Midtbyen.

Krav til uterom, støy og luftkvalitet

Bokvaliteten i hvert boligprosjekt må vurderes helhetlig som i dag, og kravene og kvalitetene må vurderes opp mot hverandre i hvert enkelt prosjekt. Å redusere minimumskravene for kvaliteter knyttet til folkehelse og trivsel blir feil rekkefølge å starte i. Boligene må, på lik linje med kontorarbeidsplassene i sentrum, være attraktive. I noen deler av Midtbyen vil det være umulig å nå uteromskrav på bakken uten å rive bygninger. I den videre prosessen vil det derfor være naturlig å se på en ytterligere differensiering av kravene til uterom i områdene i og nært Midtbyen. I noen områder av Midtbyen er det kanskje mulig å etablere sentrumskjerneboliger uten krav til uterom og byboliger med litt krav til uterom, for så å ha områder som tilrettelegges for mer stabile boforhold og barnefamilier der det er viktig at kravet til uterom opprettholdes. Det er ikke behov for å legge til rette for store familieboliger i de delene av Midtbyen hvor det heller ikke er egnede støy-, luft-, trafikk- og uteromsforhold eller nødvendig sosial infrastruktur. Hvordan kommunen skal legge til rette for attraktive boliger må likevel vurderes gjennom rulleringen av kommuneplanenes arealdel, herunder blir det naturlig å se på hvilke behov det er for uterom de forskjellige områdene i byen. Det er naturlig at det i sentrumsområdene har andre krav enn i omkringliggende områder.

Når det gjelder evalueringskomiteens forslag om å revidere (redusere) kommuneplanens støy- og uteromskrav er dette ikke i tråd med resten av rådene og ønskene som kom inn i gjennom medvirkningsprosessen. Det kom frem at folk ønsket seg flere grønne områder og mindre støy. Men gjennom tiltak som å fjerne parkering og gjøre gatene om til parkgater vil en kunne gjøre det mulig å nå støy- og uteromskrav uten at det skal gå ut over boligtettheten. Ønsket om å få flere barnefamilier vil også bli styrket gjennom disse grepene.

For å få mindre støy og bedre luftkvalitet innenfor sentrumsområdet, bør en se på tiltak som reduserer/fjerner støykilder og bedrer luftkvaliteten. I dag er 53 prosent av gjennomkjøringstrafikken i Midtbyen personbiler. Det bør derfor sees på konkrete tiltak i gateprosjektene og gatebruksplanen som gjør at det blir mindre attraktivt å bruke bilen til å kjøre gjennom Midtbyen.

Rekkefølgekrav

I områder som er godt utbygd, hvor det er lagt til rette for gode uterom og hvor gå- og sykkelnettverket er bygget ut, er det mindre behov med rekkefølgekrav. Det er en felles samfunnsinteresse å legge til rette for å nå nullvekstmålet for personbiltrafikken. Derfor er det i de sentrumsnære områdene mest sannsynlig at det offentlige selv oppfyller noen av rekkefølgekravene, slik at utbygger ikke må bekoste alle.

Parkeringskrav

Trondheim kommune har i dagens parkeringsveileder ingen maksimumskrav til antall parkeringsplasser for bil som i Oslo og Bergen. Ved revidering av parkeringsnormen bør det settes maksimumskrav for antall bilparkeringsplasser i og nært Midtbyen og minimumskravet bør fjernes. Det bør og prioriteres å opprettholde krav til uterom foran krav til bilparkering, i tråd med Byveksttalen og bakgrunn i erfaringer fra behov i reguleringsplaner i og nært Midtbyen.

Sosial og teknisk infrastruktur

Kommunen bør legge til rette for sosial og teknisk infrastruktur som skoler og barnehager, samt kollektivtilbud og offentlig uterom nært nye potensielle boligområder i sentrumsområdet. Dette vil gjøre områdene mer attraktiv for flere typer mennesker og styre den framtidige boligutviklingen til disse områdene.

Rådmannens konklusjon

Rådmannen anbefaler at rådene fra evalueringskomiteen til utvikling av hele sentrumsområdet legges til grunn i det videre arbeidet for flere boliger i og nært Midtbyen. Både byutviklingsstrategien og sentrumsstrategien bør forankres i overordnede planer og bestemmelser, og følges opp i plan- og byggesaksbehandlingen. Evalueringskomiteen konkluderer med at utbyggingspotensialet i Midtbyen er begrenset. For at man skal få en mest mulig effektiv og forutsigbar fortetting i områdene rundt Midtbyen, er det viktig at de mest sentrumsnære prosjektene prioriteres foran de utenfor sentrumsområdet, og at store prosjekt prioriteres fremfor små prosjekt innenfor sentrumsområdet. Det anbefales at en og ser på hvordan en kan dele Midtbyen inn i ulike områder, hvor det differensieres mellom minimumskrav til uterom, spesielt på bakkenivå, minimumsstørrelse på leiligheter og leilighetssammensetning for å legge til rette for boliger i Midtbyen.

Einar Aassved Hansen
kommunaldirektør for byutvikling

Elektronisk dokumentert godkjenning uten underskrift