

Saksfremlegg

Bruk av utbyggingsrekkefølge og tilbakeføring av boligformål til LNF i kommuneplanens arealdel

Arkivsak 20/53099

Kommunedirektørens forslag til innstilling:

Bystyret ber Kommunedirektøren legge alternativ C til grunn for arbeidet med ny arealdel. Det innebærer følgende for områder som er vurdert i denne saken:

1. Feltene Reppevegen (1), Dragvoll-området (6 og 16), Foldal gård (8b), to mindre områder i Buenget (14b), Vestre Utleir (18) og Bratsberg (21a og 21c) endres fra bolig til LNF. Områdene på Dragvoll nærmest Jonsvannsveien kan vurderes unntatt fra dette i arbeidet med ny arealdel.
2. Feltet Vestre Lund (12) beholdes til boligformål, og skal omfattes av utbyggingsrekkefølge.
3. Feltet Fossegrenda 23 (8a) beholdes som byggeområde med formålsendring fra bolig til tjenesteyting.
4. Feltet Overvik (3) skal *enten* omfattes av utbyggingsrekkefølge eller tilbakeføres til arealformålet LNF. Denne vurderingen tas i arbeidet med arealdelen. Unntaket er de nordligste feltene i den vedtatte områdeplanen. Disse kan detaljreguleres og bygges ut i tråd med områdeplanen. Dette gjelder også resten av B1, felt B2, o_GV4 og o_NA i områdeplankartet.
5. Feltet Øvre Rotvoll sør (5) beholdes til boligformål. Områdene avsatt til bolig i forslag til områdeplan skal omfattes av utbyggingsrekkefølge. Bystyret tar opp igjen behandling av planen, slik den forelå til bystyrets møte 5.12.2019. De tre sørligste byggefeltene kan vurderes unntatt fra utbyggingsrekkefølgen i arbeidet med ny arealdel.
6. Feltet Øvre Rotvoll, nordre del (4, trekanttomta og området rett sør for Omkjøringsvegen), settes av til LNF eller næring. Denne vurderingen tas i arbeidet med ny arealdel.
7. Bystyret ber Kommunedirektøren igangsette arbeid med å nedlegge midlertidig forbud mot tiltak i feltene som foreslås endret til LNF, næring eller foreslås omfattet av utbyggingsrekkefølge i ny arealdel.

Saken gjelder

Kommunedirektøren har utarbeidet forslag til hvilke framtidige byggeområder på eksisterende dyrka mark som skal tilbakeføres til landbruksformål (LNF) eller omfattes av en utbyggingsrekkefølge i ny kommuneplanens arealdel, og hvilke som skal beholdes som utbyggingsområder. I kunnskapsgrunnlaget som følger saken (vedlegg 1) er det beskrevet et nullalternativ og alternativene A og B. Kommunedirektøren har etter høring utarbeidet et

alternativ C. Alternativ C er en videreutvikling av alternativ B, som er det alternativet som ble anbefalt til høring. Kommunedirektøren anbefaler nå at alternativ C vedtas.

Vedtaket i denne saken vil bli lagt til grunn for kommunens plan- og byggesaksbehandling til det foreliggende vedtak av ny kommuneplanens arealdel.

Kunnskapsgrunnlaget var på høring i perioden 18. desember 2020 til 11. februar 2021. I høringsperioden kom det inn 30 merknader, og disse er redegjort for i saken. Saken har flere vedlegg, blant annet et som inneholder alle høringsmerknadene i sin helhet og et eget notat som belyser konsekvenser ved utbygging eller ikke på Overvik og Øvre Rotvoll.

Bakgrunn

Fra politisk hold er det flere ganger etterlyst forslag om rekkefølge og prioriteringer for byutviklingen:

Formannskapet 31.10.17 i FO-sak 145/17

Formannskapet ber Rådmannen legge fram en sak angående innføring av krav om rekkefølge på utbygging av områder i kommuneplanens arealdel. Saken må belyse det juridiske handlingsrommet for å stille slike krav, og om dette kan gjøres utenom ny behandling av kommuneplanens arealdel. Rekkefølgekravene må hensynta skolekapasitet, infrastrukturbehov og ønsket fortettingsstrategi rundt kollektivårer og sentrale byområder samtidig som det må dekke behovet for boligproduksjon.

Bystyrevedtak 22.11.18 i sak 189/18:

*Det skal gjøres landbruksfaglige vurdering av enkelteierdommer i et langsiktig perspektiv med hensyn på jordvern og matsikkerhet.
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 04.12.18 i sak 259/18:

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.

Fellesnemnda for Trondheim og Klæbu kommuner 27.08.19 i tilknytning til sak om byutviklingsstrategien:

Det må i høringsperioden legges opp til en grundig diskusjon knyttet til kriterier for utbyggingsrekkefølge for områder, slik at den nye KPA-en ikke blir for statisk. Det må synliggjøres hvordan man gjennom KPA kan bygge og videreutvikle gode nærmiljø rundt eksisterende bydelssentra i hele byen, slik at mer aktivitet kan skje i bydelene.

Fellesnemnda for Trondheim og Klæbu kommuner 27.08.19, i tilknytning til sak om kommuneplanmeldingen om grønn strek

“Det er ønskelig med konkrete innspill på aktuelle områder som er avsatt til utbyggingsformål i KPA, men som potensielt kan tilbakereguleres til LNF-områder”.

Samtidig er jordvernet styrket gjennom nasjonal jordvernstrategi fra 2015. Kun 3% av landets areal er dyrka mark, og målet om redusert omdisponering gjelder all dyrka jord, dvs fulldyrka og overflatedyrka jord og innmarksbeite. Regjeringen har i et brev fra Landbruks- og matdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet i januar 2021 understreket at jordvernet er et viktig ledd i arbeidet med å nå FNs bærekraftsmål om blant annet å oppnå matsikkerhet og utvikle bærekraftige byer.

I byvekstavtalen kommunen inngikk med stat og fylke våren 2019, har kommunen forpliktet seg til å:

Legge SPR-BATP og føringene i denne avtalen til grunn ved lokaliseringer av boliger og arbeids- og besøksintensive virksomheter gjennom blant annet å ta inn krav om utbyggingsrekkefølge som underbygger nullvekstmålet.

Gjennom byvekstavtalen har kommunen videre forpliktet seg til å definere *prioriterte utviklingsområder*. Bystyret vedtok 9.12.2020 Byutviklingsstrategi for Trondheim: strategi for areal- og transportutvikling fram mot 2050. Områder for *bymessig fortetting og transformasjon*, jf. strategikartet, er definert som *prioriterte utviklingsområder*.

Flere av områdene i denne saken er lokalisert i utkanten av bystrukturen og dermed utenfor det som er definert som prioriterte utviklingsområder.

BESKRIVELSE AV SAKEN OG KOMMUNEDIREKTØRENS FORSLAG

Avgrensning av saken

Saken belyser hvilke områder som bør utgå som utbyggingsområder i ny arealdel og hvilke som eventuelt bør omfattes av en utbyggingsrekkefølge i ny arealdel. Formålet er å påvirke lokaliseringen av nye boliger slik at områder med dyrka mark ikke bygges ned, at flest mulig av innbyggerne bosetter seg der potensiale for grønne reiser er størst og at offentlige investeringer begrenses og kan styres til prioriterte utbyggingsområder.

Saken slik den nå foreligger omfatter utbyggingsområder som er disponert til boligformål i planer etter plan- og bygningsloven. Det vil si: kommuneplanens arealdel, kommunedelplaner, områdeplaner eller detaljreguleringsplaner. I tillegg er det satt som kriterium for områder som skal omfattes av saken at arealene skal omfatte dyrka mark på over seks dekar. Med dyrka mark menes i dette arbeidet fulldyrka og overflatedyrka jord.

Arbeidet er geografisk avgrenset til hovedtettstedsområdet i Trondheim kommune. Områder avsatt til boligformål på dyrka mark i gamle Klæbu kommune og på Byneset inngår ikke. Dette er fordi disse områdene også bør vurderes etter kriterier som handler om hvilken betydning et boligfelt har for styrking av lokalsamfunn og lokale sentrum i disse områdene. Disse vurderingene vil bli gjort i arbeidet med ny arealdel.

Totalt dekkes 21 områder av disse kriteriene og er dermed behandlet i denne saken.

Av det totale boligpotensialet i kommunen på rundt 80 000 boliger utgjør potensialet på dyrka mark rundt 16 000 boliger. Kommunedirektøren har i saken forutsatt at områder med vedtatt detaljreguleringsplan skal bygges i tråd med vedtatt plan. Boligpotensialet i de øvrige 16 områdene er ca. 10 000, altså omtrent 12 prosent av kommunens totale boligpotensial. Det er disse som er vurdert tilbakeført til LNF eller omfattet av en utbyggingsrekkefølge i ny arealdel.

Forholdet til grønn strek

Kommuneplanmeldingen om grønn strek legges fram til sluttbehandling samtidig med denne saken om utbyggingsrekkefølge. Der holdes utbyggingsområder i gjeldende arealdel utenfor grønn strek. I kommunedirektørens forslag til innstilling i saken om grønn strek forutsettes det at grønn strek samordnes med vedtaket i saken om utbyggingsrekkefølge. Dette betyr at et eventuelt vedtak om tilbakeføring av utbyggingsareal til LNF-formål sannsynligvis vil føre til at den grønne streken må endres i forbindelse ny arealdel.

Kunnskapsgrunnlaget

I kunnskapsgrunnlaget (vedlegg 1) som følger saken er hvert enkelt av områdene vurdert med utgangspunkt i fire kriterier. Disse er valgt ut fra overordnede nasjonale føringer og kommunens juridiske og økonomiske handlingsrom.

1. Dyrkingspotensial
2. Potensial for grønne reiser
3. Behov for offentlige investeringer
4. Planstatus

Et femte kriterium er lagt til etter høringen:

5. Kjente avhengigheter

Dette gjelder områdene Overvik og Øvre Rotvoll, som inneholder offentlig infrastruktur som vil dekke behov i større deler av bydeler øst enn selve planområdene. Kommunedirektøren har etter høring utarbeidet et notat (vedlegg 4) til saken som belyser dette. For Overvik gjelder det ramper til E6, skolekapasitet og idrettshall og -baner. For Øvre Rotvoll handler det om Brundalsforbindelsen, idrettsbaner, barnehager og skolekapasitet.

Vurderte alternativer

Med utgangspunkt i de fire første kriteriene laget kommunedirektøren tre alternativer for hvilke områder som bør beholdes til boligformål, hvilke som bør underlegges en utbyggingsrekkefølge og hvilke som bør tilbakeføres til LNF i ny arealdel:

- Alternativ 0 (nullalternativet): videreføring av gjeldende kommuneplanens arealdel
- Alternativ A: noe formålsendring til LNF og bruk av utbyggingsrekkefølge
- Alternativ B: mer formålsendring til LNF og noe bruk av utbyggingsrekkefølge

Disse alternativene har vært på høring. De har ulik grad av samla konsekvenser for dyrka mark, potensiale for grønne reiser, behov for offentlige investeringer og boligpotensial.

Etter høringen har kommunedirektøren utarbeidet et nytt alternativ, *alternativ C*, som anbefales vedtatt.

Alternativ C

Alternativ C hensyntar nærmere vurderinger av hvilken betydning de store områdene Overvik (felt 3) og Øvre Rotvoll (felt 5), som inneholder flere formål enn boliger, har for alle de østlige bydelene. Det tar videre innover seg endringer i kunnskapsgrunnlaget etter høring for alle områdene. Her er potensialet for grønne reiser *etter* utbygging av vurderte felt lagt inn.

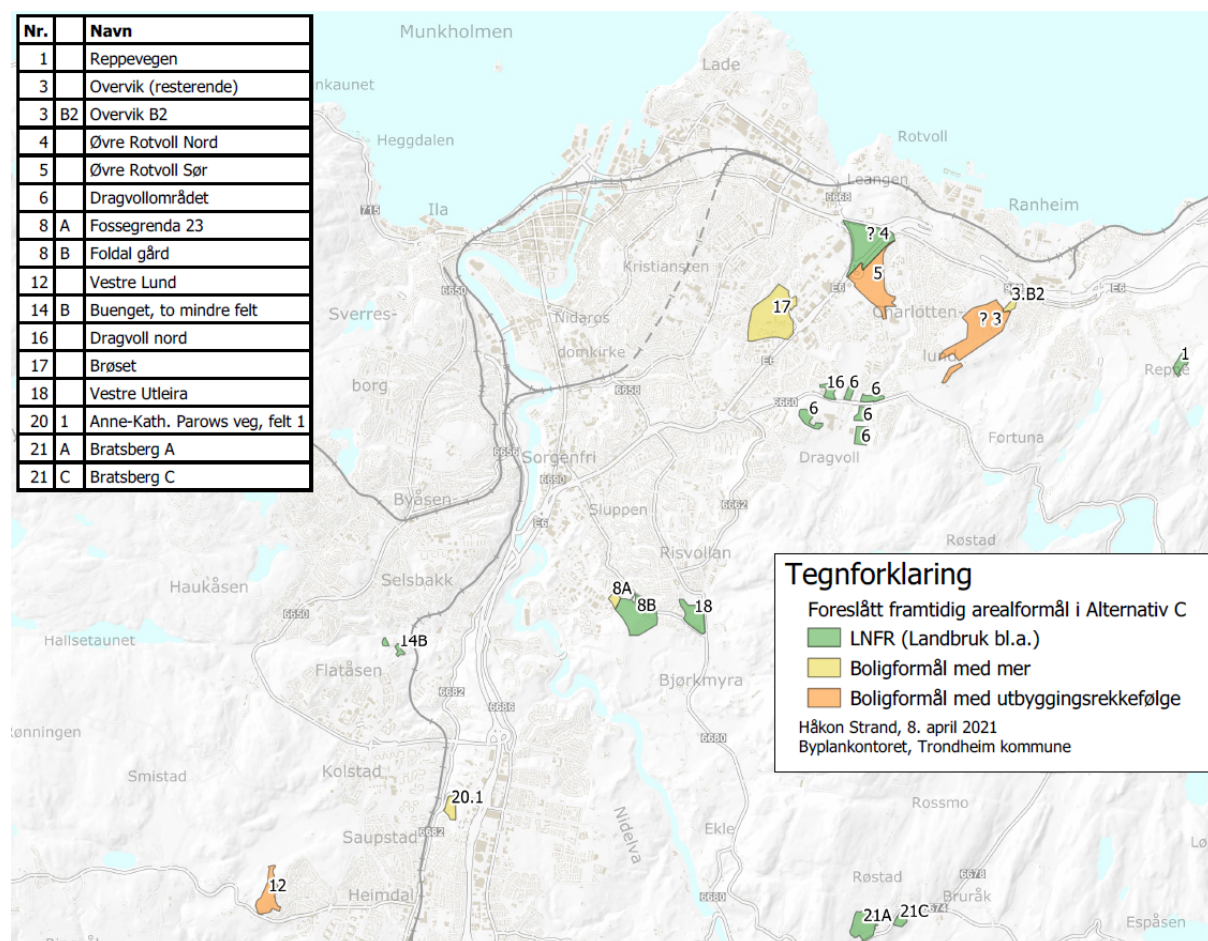
Alternativ C er en bearbeidet versjon av alternativ B, som var anbefalt i kommunedirektørens innstilling før høring. Det som skiller alternativ C fra B er at:

- Øvre Rotvoll sør (5) beholdes som byggeområde og omfattes av utbyggingsrekkefølge.
- Nordre deler av Øvre Rotvoll, felt 4, vurderes satt av til LNF *eller* næring i ny arealdel.

- Hele felt B1 og felt B2 på Overvik foreslås utbygd, mens resten av Overvik vurderes tilbakeført til LNF eller omfattet av utbyggingsrekkefølge i ny arealdel.
- Anne-Kath Parows veg, felt 20-1, foreslås ikke som næring, men boligformål, i tråd med vedtak i bygningsrådet 7.4.2021.
- Fossegrenda 23 foreslås ikke tilbakeført, selv om den har høyt dyrkingspotensiale og lavt potensiale for grønne reiser, men foreslås som tjenesteyting og ikke bolig.

Alternativ C medfører at ca 700 dekar dyrka mark tilbakeføres fra boligformål til landbruksformål. Videre at boligpotensialet i boligfeltbasen reduseres med ca 4200 boliger. Alternativet er omtrent like ambisiøst som alternativ A og mindre ambisiøst enn B i kunnskapsgrunnlaget.

Alternativ C er vist i kartet under. Kartet er oppdatert etter høringen for å lette lesbarheten og viser nå kun de områdene der det ikke foreligger vedtatt detaljreguleringsplan.



Forholdet mellom alternativene

Det er alternativ B som best ivaretar målet om å redusere tap av dyrka mark og målet om null vekst i antall kjørte personbilkilometer (nullvekstmålet). Dette alternativet legger opp til mest omdisponering fra boligformål til LNF, og medfører derfor også størst tap av boligpotensial, ca 6-7000 boliger. De to andre alternativene presentert i kunnskapsgrunnlaget medfører mindre tap av boligpotensial.

Kommunedirektørens nye alternativ C medfører at boligpotensialet reduseres med ca 4200 boliger. Alternativet er omtrent like ambisiøst som alternativ A i kunnskapsgrunnlaget.

Felles for alle alternativene er at områder med vedtatte detaljreguleringsplaner kan bygges ut, og at markedet og skolekapasiteten i stor grad styrer rekkefølgen på denne utbyggingen. Utbyggingen av disse områdene vil derfor skje uavhengig av om områdene er vurdert til å ha høyt dyrkingspotensial eller lavt potensial for grønne reiser.

INNSPILL FRA HØRINGEN

Uttalelser fra rådene

Saken ble lagt fram for rådene høsten 2020, før høring av saken. Komplette uttalelser fra rådene finnes i vedlegg 3. Hovedmomenter angående saken i uttalelsene:

Trondheim studentråd i møte 1.9.2020

Mener det må legges til rette for en bærekraftig og fremtidsrettet byutvikling, som begrenser nedbyggingen av matjord.

Kommunalt råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne i møte 1.9.2020

Påpeker at det bør sikres botilbud i alle bydeler som gjør det mulig for personer med nedsatt funksjonsevne å fritt bosette seg hvor de vil, bevege seg hvor de vil og delta likeverdig.

Mangfoldsrådet i møte 1.9.2020

Mangfoldsrådet mener det er viktig å ivareta dyrkamark i Trondheim kommune for å sikre fremtidige generasjoner matforsyning og arbeidsplasser. Støtter innstillingens punkt 2 og 3:

2. Bystyret ber om at det ikke igangsettes detaljregulering til utbyggingsformål på områder med dyrkamark før ny kommuneplanens arealdel er vedtatt.

3. Bystyret ber bygningsrådet om å vurdere å stanse igangsatt regulering på områder med dyrkamark før de sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn.

Trondheim eldreråd i møte 29.9.2020

Eldrerådet slutter seg i hovedsak til rådmannens forslag til innstilling, punkt 1-5. Eldrerådet vil understreke at det skal være svært høy terskel for evt. å bygge på dyrkbar jord. God matjord er avgjørende for et godt og velfungerende samfunn, matsikkerhet og biologisk mangfold. Eldrerådet støtter kommunedirektørens utredninger, med planer om å bevare mest mulig arealer til LNF-R områder.

Kommunalt foreldreråd for grunnskolen i møte 2.9.2020

Foreldrerådet sier at de er ikke opptatt av rekkefølgen av nye utbygginger, men av at de (nye) sentrene som skal forsterkes eller bygges/skapes, oppleves som attraktive for nærmiljøet. Sentrene må kunne tilby ikke bare butikker, men også aktiviteter, kultur og møteplasser, slik at de lokale sentrene er et alternativ til Midtbyen for innbyggere i alle aldre.

For å sikre gode nærmiljøer og trygge skoleveier i hele kommunen, samt for å styrke fokus på klima, mener rådet at det må satses på bygging av infrastruktur også i de boområdene som i dag ikke skårer godt på klimavennlige transportmuligheter.

De er opptatt av at skolekapasiteten må øke i takt med innbyggerveksten, og at nye skoler/økt kapasitet kommer der det trengs, når det trengs. De mener det ikke kan brukes som argument å ikke bygge ut et område fordi det vil koste penger å bygge skole, når det uansett må brukes penger på skoleutbygging i dette området.

Høringsmerknader

I løpet av høringen kom det inn 30 høringsmerknader. Ti utbyggere, åtte offentlige aktører og tolv aktører fordelt på interesseorganisasjoner, banker, idrettslag, foreldreutvalg og en boligkjøper har gitt merknader til saken.

Vedlegg to, *En tematisk vurdering av høringsmerknader*, inneholder en oppsummering av merknadene etter tema, og kommunedirektørens vurdering og kommentar til merknadene. Vedlegg seks inneholder merknadene i sin helhet, mens vedlegg sju oppsummerer hver merknad kort.

I høringen ba kommunedirektøren spesielt om tilbakemelding på:

1. de fire kriteriene som er brukt i kunnskapsgrunnlaget
2. om det er faktafeil om de konkrete utbyggingsområdene i kunnskapsgrunnlaget
3. bruk av utbyggingsrekkefølge i kommuneplanens arealdel
4. eventuelle andre synspunkter

Under følger noen hovedmomenter fra merknadene som kom inn i ved høringen.

1. Om de fire kriteriene som er brukt i kunnskapsgrunnlaget

Dyrkingspotensial:

Flere er opptatt av å ta vare på dyrkamarka, mens andre mener at jordvern er vektet for høyt, eller at verdien som er satt for dyrkingspotensialet for noen områder er for høy. Jordvern bør prioriteres lavere der mulighet for lønnsom drift er vanskeliggjort av oppstyking og øvrig byutvikling rundt.

Kommunedirektørens vurdering: Dyrkamark er en arealtype landet har svært lite av. I et brev fra regjeringen til kommunene fra januar 2021 understrekes at jordvern er en viktig del av arbeidet med å nå FNs bærekraftsmål om matsikkerhet og bærekraftige byer. I lys av dette mener kommunedirektøren at vektingen av jordvern er riktig.

Potensial for grønne reiser:

Flere er positive til at det gjøres en vurdering av potensial for grønne reiser. Innvendinger går blant annet på at:

- metoden bruker for korte avstander
- kun dagens situasjon og ikke ferdig utbygd situasjon legges til grunn
- nærhet til Trondheim sentrum har fått for stor betydning
- metoden ikke tar høyde for positive ringvirkninger nye utbyggingsprosjekter kan ha for eksisterende beboere i bydelene og deres muligheter for grønne reisermetoden ikke er ferdig utviklet

Flere mener derfor at vurderingen er feil for sitt område.

Kommunedirektørens vurdering: Kommunedirektøren har forståelse for flere av innvendingene til metoden. Kommunedirektøren støtter at potensialet i en framtidig situasjon er riktig å legge vekt på. Etter høring er kunnskapsgrunnlaget derfor supplert med en tydeligere vurdering av potensialet for grønne reiser når områdene er bygd ut.

Metoden fanger ikke opp utbyggingsområdets påvirkning på potensialet for grønne reiser for de som allerede bor i bydelen. Utbygging kan gi bedre infrastruktur og flere tjenester. Det vil også eksisterende beboere nyte godt av og slik kan en utbygging påvirke potensialet

for grønne reiser for langt flere enn de som kommer i det aktuelle utbyggingsområdet. Kommunedirektøren støtter at dette bør vurderes og har tatt høyde for det i sine vurderinger av de enkelte områdene.

Høringsmerknadene gir også innspill til kriteriene metoden bruker. Det pekes på for strenge avstandskriterier, for få reisemål, og at avstand til sentrum har fått for stor betydning. Kriteriene er valgt for å gi indikasjon på hvor i byen det er størst sannsynlighet for at nye beboere velger grønne reiser. Samtidig ser kommunedirektøren at man kan miste en del av nyansene med de valgte kriteriene. Avstand til Torvet er vektet høyt, og dersom avstanden er lenger enn 5 km settes verdien av avstand til null i metoden. Dette gjør det vanskelig å differensiere mellom flere av områdene. Kommunedirektøren holder fast på at utviklingsområdets beliggenhet i bystrukturen er svært viktig for potensialet for grønne reiser, men ser at avstandsmålet burde vært nyansert slik at metoden hadde fanget opp områdets faktiske beliggenhet bedre. Tilsvarende vurderinger er gjort for avstand til holdeplass og til sykkelinfrastruktur. Selve metoden er ikke endret i dette arbeidet, men i vurderingene av hvert enkelt område er det tatt høyde for disse svakhetene. Kommunedirektøren har også lagt ved en tabell som viser områdets score for de ulike kriteriene i dagens og framtidig situasjon, slik at vurderinger og bruk av metoden blir tydeligst mulig.

Det er en enkel metode laget for å gi indikasjon for potensialet for grønne reiser i nye utbyggingsområder og det er lagt vekt på at kriteriene i metoden skal være enkle, samt lette å forstå. En risiko ved dette er at man kan miste for mye av det komplekse bildet utvikling i eksisterende bystruktur fører med seg. Metoden er tenkt videreutviklet. Da vil kommunedirektøren se nærmere på kriterier, skala og verdier. Innspillene til metoden tas med i videre arbeid.

Offentlige investeringer:

Flere mener offentlige investeringer må styres slik at de forsterker utviklingen av eksisterende bydeler, og at det derfor er et relevant kriterium. Andre mener det er uklart hva kriteriet skal vise. Det pekes på at det også bør sees på hva de ulike utbyggingene løser for kommunen, og at utbyggere står for mye av ny teknisk infrastruktur. Flere er kritisk til den måten kostnader på infrastruktur er vurdert, særlig for deres område. Det stilles spørsmål ved om dette kriteriet vil gi uforholdsmessig negativ effekt for store områder.

Flere av merknadsstillerne fra bydel øst mener kommunen ikke har greid å følge opp den fortettingen som har skjedd i bydelen de siste 20 år med nødvendig infrastruktur, og mener kunnskapsgrunnlaget mangler omtale av hva de nye utbyggingsområdene kan tilføre som gangner flere enn de nye beboerne.

Kommunedirektørens vurdering: Poenget med dette kriteriet er å vurdere hvilke utbyggingsområder som vil forårsake de forholdsmessig største offentlige utgiftene i form av investeringer i nye bygg og anlegg eller drift. Generelt vil alle prosjekter som ligger innenfor eksisterende bystruktur og kan benytte ledig kapasitet i den offentlige infrastrukturen være gunstig for kommunens økonomi.

Kommunedirektøren ser at dette kriteriet ikke har blitt godt nok forklart. Det kan også være utfordrende å komme med et svar med to streker under når det gjelder hvilke prosjekter som utløser behov nye offentlige investeringer, særlig i bydeler der det allerede er underkapasitet eller infrastruktur som mangler fra før.

Selv om det ikke vært utslagsgivende for noen av områdene i denne omgang, mener kommunedirektøren det er viktig at dette forholdet vurderes ved vurdering av om et område bør beholdes som utbyggingsområde.

Det er forståelig at eksisterende beboere argumenterer for nye utbygginger som kan gi bedre tilbud på offentlig infrastruktur for hele bydelen.

Planmyndighetens handlingsrom:

Det pekes av mange, både av foreninger, privatpersoner og utbyggingselskap, på at private investeringer krever forutsigbarhet og gjennomføring av vedtatte planer. Det forventes at arealdelen gir denne forutsigbarheten for alle parter, og det poengteres at dette er avgjørende for store investeringer i tomt kjøp og planleggingsprosesser. Banker påpeker at slike uforutsigbare situasjoner vil påvirke deres muligheter til å kunne finansiere utbyggingsprosjekter.

Flere peker på at kunnskapsgrunnlaget er tynt, preget av overordnede og lettvinne betraktninger, og mener deres område ikke er godt nok og riktig vurdert. Sortering kun etter planstatus tar ikke hensyn til stadium i planprosessen og type plan. Det er igangsatt reguleringsplanarbeid på flere av feltene som foreslås tilbakeført til LNF, og for flere har bygningsrådet gjort vedtak om at planlegging kan igangsettes. En tilbakeføring anses derfor av flere som svært uheldig.

Det stilles spørsmål ved det rettslige grunnlag for å trekke skille mellom detaljregulering og områderegulering. Saksprosessen fremstår som uheldig og bryter med prinsippene i plan- og bygningsloven, da det ikke er del av den lovregulerte kommuneplanprosessen, men likevel legger premisser for ny arealdel.

Statsforvalteren er positiv til at kommunen vurderer å reversere tidligere omdisponert dyrka mark til boligformål. Statsforvalteren minner om at jordvernet er skjerpet, og ut ifra kapasiteten for nye boliger i gjeldende arealdel henstilles det om at flest mulig av områdene tilbakeføres til LNF i ny arealdel.

Kommunedirektørens vurdering:

Kommunedirektøren er klar over at det som foreslås i saken har stor betydning for grunneiere, utbyggere og investorer som har investert i både planarbeid, utvikling og infrastruktur, og har hatt dette med i sin vurdering. Fra politisk hold er det imidlertid flere ganger etterlyst forslag om rekkefølge og prioriteringer for byutviklingen, og utbyggingsområder som eventuelt kan tilbakeføres til LNF-formål. Regjeringen har samtidig gitt sterke signaler angående styrking av jordvernet.

For å bidra til forutsigbarhet for de som har kommet lengst i planleggingen har kommunedirektøren forutsatt at utbyggingsområder med vedtatt detaljplan beholdes som byggeområde. Disse områdene er derfor utelatt i diskusjonen og i kartet til alternativ C. Etter høring er også konsekvensene av å ta ut de store områdene på Øvre Rotvoll og Overvik vurdert på nytt, da flere andre utbyggingsområder er avhengig av offentlig infrastruktur som er planlagt innenfor disse.

Kommunedirektøren mener kunnskapsgrunnlaget er godt nok til å ta stilling til om videre regulering av et område bør settes på vent til området er avklart på nytt i overordnet plan. Alle områdene som i denne saken foreslås tilbakeført til LNF eller bli omfattet av en utbyggingsrekkefølge blir vurdert nærmere før forslag til ny arealdel utarbeides.

Arealplanlegging ligger i kjernen av det kommunale selvstyret og lokaldemokratiet. Bystyret skal vedta kommuneplanens arealdel som viser sammenhengen mellom framtidig samfunnsutvikling og arealbruk, jfr. plan- og bygningsloven § 11-5. Tilsvarende er det et kommunalt ansvar å sørge for vedtak av reguleringsplaner der dette er bestemt i kommuneplanen eller der det ellers er behov for å sikre en forsvarlig planavklaring, jfr. plan- og bygningsloven § 12-1. Kommunens planmyndighet hører inn under det frie hensiktsmessighetsskjønnet.

Kommunens arealplanlegging skal ivareta en rekke og til dels kryssende samfunnsmessige hensyn. Vedtak av utbyggingsrekkefølge og omdisponering av areal, som kommunedirektørens innstilling legger opp til, vil kunne avvike fra allerede etablerte forventninger om fremtidig arealbruk. Kommunedirektøren er innforstått med at endringer av tidligere vedtatte planer vil kunne få store økonomiske følger for utbyggere mv. Kommunedirektøren legger imidlertid til grunn at det først er på tidspunktet for godkjent byggetillatelse at en utbygger får erstatningsrettslig vern for utbyggerinteressen. Utbygges forventninger og planer før det foreligger byggetillatelse, må avveies mot de samfunnsinteresser som taler for at det vedtas endringer i framtidig arealdisponering i form av krav om utbyggingsrekkefølge og eventuell tilbakeføring av areal til LNF. Kommunedirektøren anser at de hensynene som taler for endret arealdisponering må tillegges avgjørende vekt i helhetsvurderingen. Kommunedirektøren understreker i denne sammenhengen at det fullt ut er legitimt av kommunen som planmyndighet å endre oppfatning og kurs i arealplanleggingen, både underveis i saksbehandlingen av en konkret sak og over tid.

2. Om det er faktafeil om de konkrete områdene i kunnskapsgrunnlaget

Om faktafeil: Tre merknader omhandler faktafeil. Det påpekes få feil i kunnskapsgrunnlaget, men flere er uenige i kommunedirektørens vurderinger knyttet til for eksempel dyrkingspotensial, potensial for grønne reiser og planmyndighetens handlingsrom.

3. Om bruk av utbyggingsrekkefølge som virkemiddel i kommuneplanens arealdel

Her spenner synspunktene fra behov for en restriktiv utbyggingsrekkefølge som bør legges til rette for å bygge byen innenfra og ut, til at en utbyggingsrekkefølge ikke er nødvendig. Videre at utbyggingsrekkefølge bør vurderes for flere områder enn de som framgår av denne saken. Det er også forslag til innretning på en slik utbyggingsrekkefølge i kommuneplanens arealdel. Det uttrykkes skepsis til at det etableres avhengighet mellom enkeltfelt med ulike eiere når det gjelder rekkefølge på utbygging, siden mange ulike forhold kan forhindre at et enkeltområde bygges ut.

Kommunedirektørens vurdering: Hvordan en eventuell utbyggingsrekkefølge skal innrettes må utredes nærmere i ny arealdel. En variant kan være at områdene ikke kan bebygges før for eksempel innbyggertallet i kommunen har økt med x innbyggere. En slik variant vil gjøre at man er mindre sårbare for at utbygging av enkeltområder stopper opp.

4. Andre tilbakemeldinger

Om muligheten for et godt og variert boligtilbud:

Tre merknader beskriver hvordan boligutvikling på områdene de disponerer vil kunne være positive med tanke på tilskudd av prisgunstige familieboliger og variasjon i boligmassen i Trondheim, samt tilskudd av viktige funksjoner i bydelene.

Kommunedirektørens vurdering: Kommunedirektøren er enig i at det bør utvikles varierte boformer, både med tanke på pris, størrelse, beliggenhet og kvaliteter. Med bakgrunn i det store potensialet for nye boliger som ligger *utenfor* områder med dyrka mark, vurderes tilbakeføring av enkelte felt til LNF-formål ikke å redusere muligheten for varierte boformer i Trondheim generelt. Det bør likevel gjøres en bydelsvis vurdering av dette forholdet i arbeidet med ny arealdel - før områdene vedtas tilbakeført.

Behov for flere kriterier:

Flere tar opp behovet for flere kriterier enn de som er presentert i denne saken. Kriterier som foreslås er for eksempel informasjon om opsjonsavtaler, frivillighetens investeringer, pådratte kostnader for utviklerne for utvikling av områdene, folkehelse og bomiljø og arealbehov for andre funksjoner.

Kommunedirektørens vurdering: Det er gjort supplerende vurderinger av hvordan arealtilgangen for nødvendige offentlige funksjoner og idrettsanlegg vil påvirkes dersom områder avsatt til boligformål tilbakeføres til LNF eller omfattes av en utbyggingsrekkefølge. Ved utarbeiding av ny arealdel vil dette vurderes videre og aktuelle utbyggingsområder vil bli vurdert etter flere kriterier enn de som er presentert i denne saken. For eksempel konsekvenser for folkehelse og bomiljø, energibruk og naturmangfold.

Om boligproduksjon og priser:

Flere merknadsstillere er opptatt av konsekvensene for tilgangen på nok boliger, samt konsekvensene for boligprisene.

Kommunedirektørens vurdering: Dette er viktige forhold. Antall ferdigregulerte tomter er imidlertid høyt, og det kartlagte boligpotensialet i Trondheim har økt år for år selv om boligbyggingen også har vært høy. Arealtilgangen for boligbygging i Trondheim er stor sammenlignet med andre store norske byer, også i byens randsone. Samtidig er det flere forhold som kan påvirke prisnivået på boliger, blant annet rentenivå, arbeidsledighet, endring i befolkningsveksten, lønnsutvikling og boligbygging.

Om likebehandling av områder:

Tema som tas opp er at områder med lik planstatus må behandles likt, og at kommunedirektørens vurderinger av dyrkingspotensial og potensiale for grønne reiser ikke er likt utført. Det pekes også på at enkelte områder har fått vedtatt detaljreguleringsplan etter at kunnskapsgrunnlaget i denne saken ble lagt fram, mens andre har fått utsatt behandling i påvente av denne saken.

Kommunedirektørens vurdering: Kommunedirektøren har valgt å legge vekt på at kommunen har stort handlingsrom der det ikke er vedtatt detaljplan. Områder med lik status er ikke nødvendigvis like. Et eksempel er de to områdene der det er vedtatt områdeplan: Overvik og Brøset. Brøset har større potensial for grønne reiser enn Overvik ettersom det er mer sentrumsnært. Det er heller ikke, som Overvik, en del av et større, sammenhengende landbruksområde.

Ved utarbeiding av ny arealdel til kommuneplanen vil både andre områder og flere forhold bli vurdert.

KONSEKVENSER AV VEDTAK AV INNSTILLINGEN

Konsekvenser for klima og det ytre miljø

Alle de fremlagte alternativene medfører fortsatt nedbygging av en del dyrka mark, men i varierende grad. Vedtak av kommunedirektørens innstilling vil bidra til å hindre nedbygging av 700 daa matjord (uten områdene med utbyggingsrekkefølge), i motsetning til nullalternativet hvor 2000 daa matjord blir bygget ned.

Siden områdene omtalt i denne saken er lokalisert slik at potensialet for grønne reiser i mange tilfeller anses som lavt, vil vedtaket av kommunedirektørens innstilling også sannsynligvis ha innvirkning på oppnåelsen av nullvekstmålet.

Konsekvenser for verdiskaping og næringsutvikling

Vedtak av kommunedirektørens innstilling vil få betydelig økonomiske konsekvenser for utbyggere og grunneieres planer og forventninger. Som det fremgår av saken vektet jordvern sterkere i dag enn da gjeldende kommuneplan ble vedtatt. Innstillingen i denne saken er kommunedirektørens faglige råd etter en helhetsvurdering av hvilken fremtidig arealbruk som er ønskelig og hensiktsmessig. Utbyggere og grunneieres interesser må derfor delvis vike for de øvrige samfunnsinteresser som kommunen ivaretar som planmyndighet.

Mulighet for færre nye boliger utenfor og i ytterkant av byen vil etterhvert bidra til økt tetthet av boliger i andre deler av byen, og dette vil kunne påvirke muligheter for verdiskaping og næringsutvikling i disse områdene på en positiv måte.

Konsekvenser for boligproduksjonen

En stor del av boligbyggingen i Trondheim skjer som fortetting og transformasjon innenfor eksisterende bystruktur. Etter 2010 har bare 20 prosent av nye boliger kommet i områder som har bidratt til å utvide bystrukturen. Kommunedirektøren vurderer det derfor som lite sannsynlig at en reduksjon i boligpotensialet på ca 4200 boliger vil bremse boligbyggingen i kommunen totalt sett. At boligbygging i ytterkant av byen bremses noe opp vil imidlertid være i tråd med vedtatt byutviklingsstrategi og målene i arealplanleggingen som ligger til grunn for denne.

Økonomiske konsekvenser for kommunen

Vedtak av kommunedirektørens innstilling vil kunne bidra til at offentlige investeringer i større grad kan styres til de prioriterte utviklingsområdene som er pekt ut i byutviklingsstrategien.

Alle områdene berørt i denne saken er lokalisert på en slik måte at potensialet for grønne reiser er vurdert til enten å være lavt eller middels. Vedtak av innstillingen anses derfor å kunne ha positiv innvirkning på kommunens oppnåelse av nullvekstmålet og oppfyllelse av byvekstavtalen.

Vedtak av innstillingen vurderes til ikke å ha direkte økonomiske konsekvenser for kommunen.

Kommunedirektørens samlede vurdering av områdene etter høringen

Området er vurdert i følgende kategorier:

1. lavt dyrkingspotensial og lavt potensial for grønne reiser: Bratsberg C
2. middels dyrkingspotensial og lavt potensial for grønne reiser: Vestre Lund
3. middels dyrkingspotensial og middels potensial for grønne reiser: Anne-Kath. Parows veg
4. høyt dyrkingspotensial og lavt potensial for grønne reiser: Vestre Utleir, Fossegrenda 23, Foldal gård, to mindre felt på Buenget, Bratsberg A, Bratsberg C og Reppevegen
5. høyt dyrkingspotensial og middels potensial for grønne reiser Brøset, Øvre Rotvoll sør, Øvre Rotvoll nord, Overvik og Dragvoll-området
6. høyt dyrkingspotensial og middels-høyt potensial for grønne reiser: Dragvoll nord

Kat. 1: Bratsberg C (21 C på kartet øverst i saken)

For Bratsberg C, som har lavt potensiale for dyrking, foreslår kommunedirektøren å tilbakeføre til LNF fordi området har svært lavt potensial for grønne reiser.

Kat. 2: Vestre Lund (12 på kartet øverst i saken)

For Vestre Lund, som har middels potensial for dyrking og lavt potensial for grønne reiser også etter utbygging, foreslår kommunedirektøren utbyggingsrekkefølge i arealdelen, heller enn tilbakeføring til LNF. Dette mest fordi det kan bli behov for skole her og fordi området ligger som en kile mellom to boligfelt. Det vil si at de for eksempel ikke bør bygges ut før kommunen har vokst med for eksempel 30.000 innbyggere, eller det kan settes inn krav om at en bestemt andel av enkelte områder bygges ut først. Dette vil bli vurdert i ny arealdel.

Kat. 3: Anne-Kath. Parows veg (20.1 på kartet øverst i saken)

For Anne-Kath. Parows veg, som har middels potensial for dyrking og middels potensial for grønne reiser etter utbygging, har kommunedirektøren lagt vekt på at området ikke er en del av et større landbruksområde og at dyrkingspotensialet her er lavere enn i områdene for øvrig, med unntak av Vestre Lund. Kommunedirektøren foreslår derfor at området kan bygges ut. Området ligger inneklemt som et restareal på Rosten, men utgjør en viktig ressurs for bonden som bruker det. Med de nye boligområdene rundt vil området bli mindre egnet til næring og bedre egnet til bolig.

Kat. 4: Områdene med høyt dyrkingspotensial og lavt potensial for grønne reiser

Vestre Utleira (18 på kartet øverst i saken), Fossegrenda 23 (8A på kartet), Foldal gård (8B på kartet), to mindre felt på Buenget (14 B på kartet), Bratsberg A (21A på kartet), og Reppevegen (1 på kartet) har det til felles at områdene har lavt potensial for grønne reiser og høyt dyrkingspotensial. Her har jordvern veid tungt, slik at de alle foreslås omdisponert til LNF i ny arealdel. Unntaket er Fossegrenda 23 (markert med A på kartet), der behovet for areal til et nytt helse og velferdssenter i bydelen har blitt vektet høyt.

Kat. 5: Brøset (17 på kartet øverst i saken)

Brøset er det eneste området med *høyt* potensial for dyrking og *middels* potensial for grønne reiser etter full utbygging som kommunedirektøren innstiller på at kan bygges ut i tråd med gjeldende arealdel uten utbyggingsrekkefølge. Det er fordi Brøset er på vippen til å havne på høyt potensial for grønne reiser, fordi kommunen har behov for å bygge skolen innenfor områdeplanen, og fordi området er ikke en del av et større landbruksområde.

Kat. 5: Øvre Rotvoll sør (5 på kartet øverst i saken)

Øvre Rotvoll Sør har *høyt* potensial for dyrking og *middels* potensial for grønne reiser etter full utbygging. Kommunedirektøren foreslår at Øvre Rotvoll sør kan bygges ut, men *med utbyggingsrekkefølge*. Det vil si at de for eksempel ikke bør bygges ut før kommunen har vokst med for eksempel 30.000 innbyggere, eller det kan settes inn krav om at en bestemt andel av enkelte områder bygges ut først. Den siste varianten peker flere av merknadsstillerne på er uheldig, mens den første vil være mindre sårbar for at enkeltområder stanser av ulike grunner. Dette vil bli vurdert i ny arealdel.

Områdeplanen for Øvre Rotvoll foreslås derfor vedtatt. Brundalsforbindelsen og idrettsanleggene foreslås unntatt fra utbyggingsrekkefølgen, slik at de kan bygges som vist i utkast til områdeplan. Brundalsforbindelsen har betydning for flere områder, både eksisterende og framtidige.

Grunnen til at kommunedirektøren ikke foreslår å omdisponere områdene til LNF nå er for Øvre Rotvoll sin del at området vurderes til middels potensial for grønne reiser etter full utbygging, og fordi Brundalsforbindelsen kan bidra til å avlaste Jakobsli-området noe, samt at den kan gi bedret bussforbindelse til bydelen.

En lengre utsettelse av boligutbyggingen på Øvre Rotvoll kan redusere behovet for ny skole i bydelen, ettersom det forventes en nedgang i elevtall et visst antall år etter den forventede økningen etter innflytting i store nye områder i Ranheimsområdet.

Å sette i gang boligbygging av de tre sørligste byggefeltene, sør for General Wibes veg og krysset mellom Brundalsforbindelsen og Hørløcks veg, tidligere enn de øvrige, kan vurderes så langt skolekapasiteten tillater det. Disse er i utkanten av jordet og ligger inntil Brundalsforbindelsen.

Kat. 5: Øvre Rotvoll nord (4 på kartet øverst i saken)

Øvre Rotvoll nord har høyt potensial for dyrking og middels potensial for grønne reiser etter full utbygging. Kommunedirektøren foreslår at nordre deler av Øvre Rotvoll, felt 4, settes av til LNF *eller* næring i ny KPA selv om området er på vippen til å score høyt på beregning av potensial for grønne reiser. Det er fordi arbeidet med områdeplanen har vist at det vil være vanskelig å bygge boliger med tilstrekkelig god kvalitet på grunn av nærhet til E6 og andre høyt trafikkerte veger. Potensialet for dyrking ansees som høyt, men området ligger også svært godt plassert for næringsbebyggelse, og sammenhengende, store næringsareal er det mangel på i kommunen.

Kat. 5: Overvik (3 på kartet øverst i saken)

Overvik har også høyt potensial for dyrking og middels potensial for grønne reiser etter full utbygging, slik som Øvre Rotvoll sør. Her er også kunnskapsgrunnlaget endret, slik at området oppnår middels potensiale for grønne reiser ved full utbygging av området inklusive lokalt sentrum. Kommunedirektøren foreslår at Overvik hele felt B1 og felt B2 (3B2 på kartet) på Overvik bygges ut i tråd med områdeplanen, mens resten av Overvik vurderes tilbakeført til LNF eller omfattet av utbyggingsrekkefølge i ny arealdel.

Området ligger lengre unna sentrum enn Øvre Rotvoll og inntil store sammenhengende landbruksområder. Kommunedirektøren ønsker derfor å vurdere å sette området av til LNF i ny arealdel.

Det viktigste som taler mot er at det kan bli behov for skoletomta i områdeplanen dersom Øvre Rotvoll bygges ut, med mindre utbyggingsstart utsettes og utbyggingstakten er lav. Det kan uansett bli behov for skolen dersom ikke utbyggingstakten i bydelen for øvrig kontrolleres stramt. Dette vil bli vurdert nærmere i forbindelse med områdevurdering av framtidige skolestruktur for barneskole og ungdomsskole i området Ranheim - Jakobsli. Arbeidet er en delutredning knyttet til revidering av skolebehovsplanen. Områdevurderingen gjennomføres i løpet av sommeren 2021 og legges fram for politisk behandling i september 2021. I dette arbeidet vil det være av betydning hvorvidt det forutsettes at Overvik bygges ut etter områdeplanen eller ikke, både ut fra det langsiktige kapasitetsbehovet og at økt skolekapasitet var planlagt løst gjennom ny skoletomt på Overvik. Utredningen vil presentere alternativer for utvikling av skolestrukturen i området på kort og lengre sikt.

Kommunedirektøren foreslår at B2 på Overvik kan bygges ut nå, ettersom det ligger inntil feltene som allerede er bygd ut, og siden det ikke er avhengig av ny hovedveg gjennom området.

Kat. 5 - 6: Dragvoll nord (16 på kartet øverst i saken) og Dragvoll-området (6 på kartet)

Dragvoll nord og Dragvoll-området har høyt potensial for dyrking. Mens Dragvoll-området har middels potensial for grønne reiser etter full utbygging har Dragvoll nord høyt potensial for grønne reiser.

Kommunedirektøren foreslår at Dragvoll nord og Dragvoll-området kan tilbakeføres til LNF ved i ny arealdel. Dette på grunn av høyt dyrkingspotensial og at planarbeidet ikke er startet opp. Kommunedirektøren har vært usikker på om det ville være riktigere å stille utbyggingsrekkefølge på områdene, i alle fall de som ligger langs Jonnsvannsveien. Dragvoll nord oppnår høyt potensiale for grønne reiser dersom det bygges lokalt senter i området, slik det er markert i KPA. Her, som i flere av områdene, er det verdien forutsigbarhet og jordvern som står opp i mot hverandre. Kommunedirektøren har vektet jordvern høyt i innstillingen, men er åpen for å vurdere om områdene langs Jonnsvannsveien bør vurderes på nytt i arbeidet med ny arealdel.

Kommunedirektørens samlede vurdering og anbefaling

Nylig vedtatt byutviklingsstrategi gir retning for videre utvikling av byen. Den presenterer virkemidler til bruk i denne utviklingen. Et av virkemidlene som presenteres, er bestemmelser om utbyggingsrekkefølge i kommuneplanens arealdel. Kommunen har også gjennom byvekstavtalen forpliktet seg til å sette krav om utbyggingsrekkefølge som underbygger nullvekstmålet. Bystyret har bedt kommunedirektøren komme med forslag til en slik utbyggingsrekkefølge.

Kommunedirektørens forslag til innstilling innebærer likevel at få områder underlegges en utbyggingsrekkefølge i ny arealdel. Dette skyldes at Kommunedirektøren har lagt vekt på at områder med høyt dyrkingspotensial og lavt potensiale for grønne reiser heller bør tilbakeføres fra boligformål til landbruksformål i ny arealdel. Dette uavhengig av om det er igangsatt regulering eller ikke. Videre har Kommunedirektøren lagt vekt på å sikre forutsigbarhet for de områdene som allerede har en vedtatt detaljreguleringsplan, og vurdert det slik at ingen av disse bør omfattes av en utbyggingsrekkefølge eller omdisponeres til LNF.

Kommunedirektøren har etter høring endret sin innstilling fra å anbefale alternativ B til å anbefale et nytt alternativ C. Til grunn for dette ligger nye vurderinger angående potensiale for grønne reiser, det vil si at det tas hensyn til hvordan potensialet blir etter at et område er ferdig utbygd. Videre hensynet til betydningen de store områdene Overvik og Øvre Rotvoll har for etablering av ny offentlig infrastruktur.

Kommunedirektøren mener alternativ C hensyntar både overordnede nasjonale føringer om jordvern og nullvekst i personbiltrafikken, og kommunens juridiske og økonomiske handlingsrom på best mulig måte.

Det er gjennom kommuneplanens arealdel at arealbruken i kommunen fastsettes av bystyret. Vedtak av Kommunedirektørens innstilling i denne saken vil gi føringer for arbeidet med ny arealdel, og for behandling av eventuelle reguleringsplanforslag som fremmes for områder som omfattes av denne saken før ny arealdel er vedtatt.

For å sikre bystyret størst mulig handlingsrom i ny arealdel bør videre reguleringsplanlegging i feltene som foreslås endret til LNF, til næring eller underlagt utbyggingsrekkefølge i ny arealdel, ikke settes i gang eller stanses inntil ny arealdel er vedtatt. Det anbefales også at Bystyret ber Kommunedirektøren igangsette arbeid med å nedlegge midlertidig forbud mot tiltak i disse områdene.

Kommunedirektøren i Trondheim, 9.4.2021

Einar Aassved Hansen
byutviklingsdirektør

Ragna Fagerli
byplansjef

Kathrine Strømmen
avdelingsleder by og region

Elektronisk dokumentert godkjenning uten underskrift

Vedlegg

Vedlegg 1: Kunnskapsgrunnlag med katalog - etter høring

Vedlegg 2: Tematisk vurdering av høringsmerknadene

Vedlegg 3: Vedtak fra rådene i sin helhet

Vedlegg 4: Notat om avhengigheter i områdeplaner for Overvik og Øvre Rotvoll

Vedlegg 5: Notat om jordflytting

Vedlegg 6: Sammenstilling av alle merknadene i sin helhet

Vedlegg 7: Oppsummering av alle merknadene

Vedlegg 8: Vurdering av potensialet for grønne reiser - tabell med verdier