

Planverktøy for Midtbyen

Sammendrag

Denne saken foreslår en gjennomgang av planverktøyene for Midtbyen, holdt opp mot kommunens politikk og generelle utviklingstrekk.

Midtbyen er viktig for Trondheim og regionen som møteplass, identitetsbærer, handels- og servicesenter, som kulturelt senter og viktig merkevare. Den over 1000 år gamle bykjernen rommer i dag et stort antall arbeidsplasser og en god del boliger. Mangfoldet er stort og historien lang. Trondheim Kommunes politikk er at byen skal bygges innover, samtidig som det grønne preget og det historiske bybildet skal ivaretas.

Midtbyplanen fra 1981 har vært avgjørende for styringen av Midtbyen fram til nå. Planens intensjon var å sikre de viktigste karaktertrekkene: Cicignons byplan, trehusbyen og det historiske særpreget. Samtidig har planen gitt mulighet for utvikling av både private eiendommer og offentlige arealer. Da Midtbyplanen ble vedtatt var politikken å henvise utbyggingsprosjekter til avlastningssentra, mens i dag er politikken å utnytte Midtbyens arealer gjennom fortetting og utvikling av eksisterende bebyggelse. Dette styrker Midtbyen som bysentrum. Samtidig legger det større press på Midtbyen og kan i verste fall bidra til å forstyrre eller ødelegge byens særpreg og kulturhistoriske verdier.

Rådmannen mener at Midtbyplanen har fungert godt, men ønsker å drøfte målsettingene i forhold til at byutviklingspolitikken er endret fra 1981. Midtbyplanens intensjon om bevaring av Cicignons byplan og den historiske karakteren er fortsatt gyldig. Det er imidlertid behov for å styrke planredskapene for Midtbyen, for å styre utviklingen og samtidig ivareta eksisterende særtrekk og antikvariske verdier. Rådmannen mener også at det må vurderes om dagens planverktøy for arealbruk er gode nok.

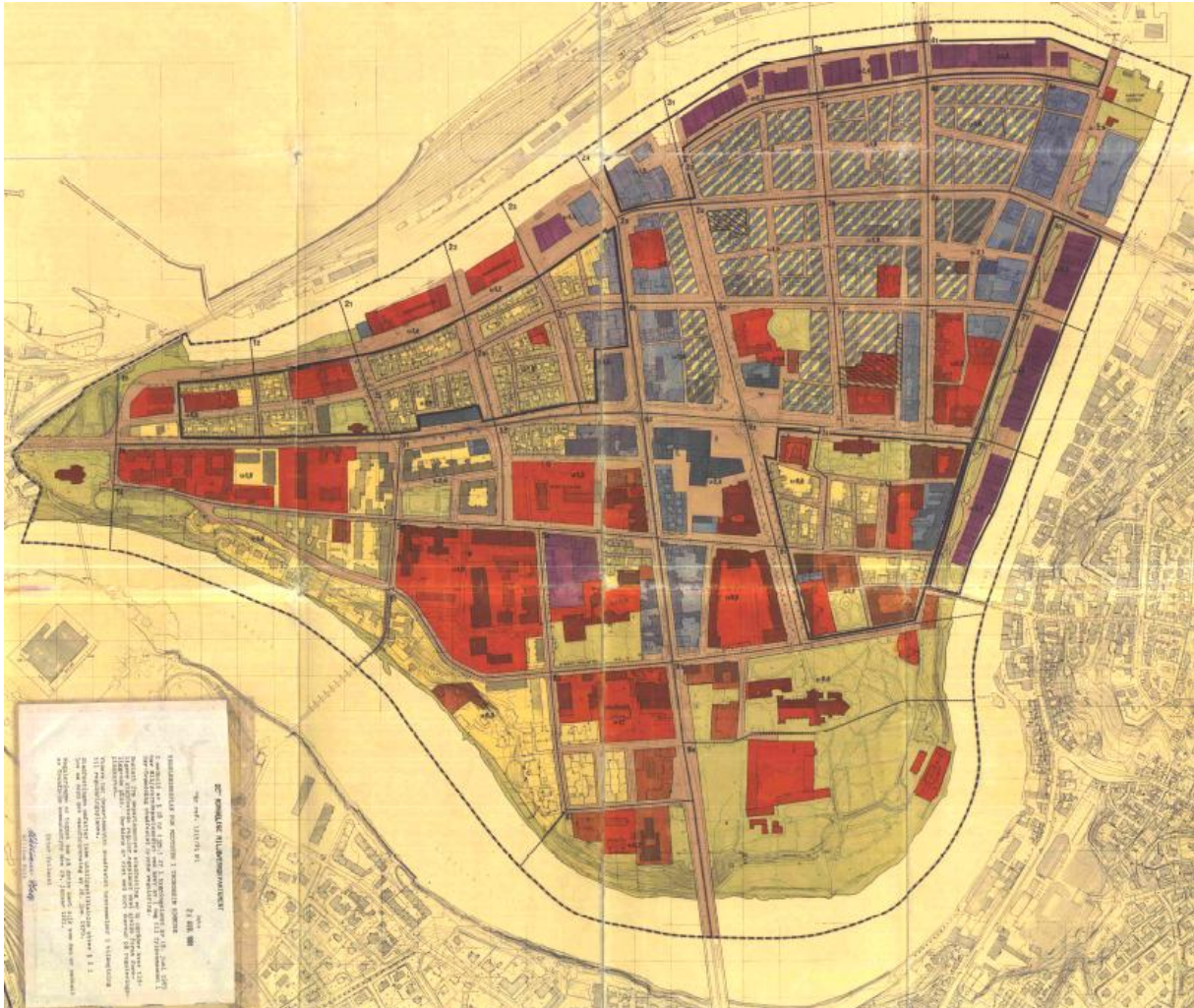
Rådmannen foreslår følgende:

- Det utarbeides en veileder for byform, arkitektur og arealbruk, for Midtbyen. Veilederen skal gjøre kommunens retningslinjer, deriblant Midtbyplanen, og intensjonene bak dem, bedre tilgjengelig for alle som arbeider med utvikling av Midtbyen. Veilederen skal gi bedre grunnlag for behandling av enkeltsakene.
- Det skal vurderes om det skal utarbeides bestemmelser for Midtbyen som skal gjøres juridisk bindende, ved for eksempel å knytte dem til kommuneplanens arealdel. Bakgrunnen er at etter 1981 er det vedtatt så mange regulerings- og bebyggelsesplaner, at Midtbyplanen ikke lenger gjelder i større deler av Midtbyen.
- Det skal vurderes om det er behov for reguleringsendringer og nye vernereguleringer i avgrensede deler av Midtbyen.

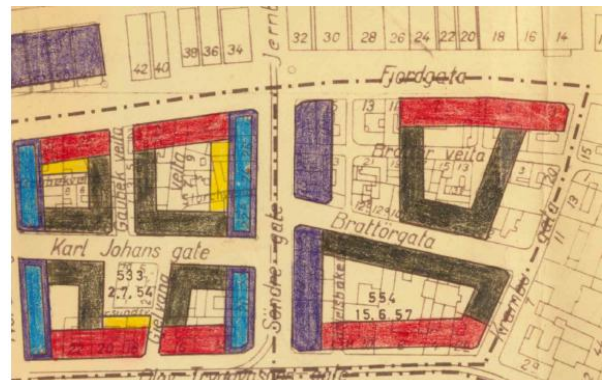
Som grunnlag for arbeidet skal tre temaer gjennomgås: bygningsvern, arealbruk og byform.

Beboere, næringsliv og andre brukere av Midtbyen, skal tas med i planprosessen. Forslag til veileder bør deretter legges ut til offentlig ettersyn før endelig vedtak.

Midtbyplanen



Reguleringsplanen for Midtbyen (Midtbyplanen) ble stadfestet av Miljøverndepartementet 28. august 1981. Før det var Midtbyen delvis uregulert, delvis regulert i en rekke mindre moderniseringsplaner fra 50- og 60 tallet. Disse planene hjemlet riving av trehusbebyggelsen til fordel for moderne forretningsbygg i opptil 10 etasjer. Planene hadde også delvis inntrukne fasadelinjer for å gi plass til forventet økning av biltrafikken.



I etterkant av arkitekturvernåret 1970, nedsatte formannskapet et rådgivende, politisk sammensatt utvalg som skulle gjøre en vurdering av bevaringsverdige bygninger i Trondheim. Utvalgets rapport *Trondheims Bybilde* kom i 1976. Det kommunale kontoret for registrering

av eldre bebyggelse (senere byantikvaren) hadde ansvaret for Antikvarisk register (bygningssdelen) som var en viktig del av rapporten.

Trondheims Bybilde representerte et markant brudd med tidligere planleggingspolitikk, fra teknisk basert omforming og modernisering, til bybevaring som en overordnet estetisk, historiefortellende og sosial verdi.

Midtbyplanen er en politisk og juridisk stadfesting av denne bevaringspolitikken som ble formulert i denne overordnede målsettingen for planen:

Å sikre en gradvis fornyelse av bebyggelsen, som bevarer og videreutvikler Midtbyens særpreg og helhetsmiljø. Det er spesielt viktig å beholde Trondheims karakter som treby.

Virkemidlene var:

1. Å holde utnyttelsen av Midtbyen på daværende nivå.
2. Å legge forholdene til rette for at næringslivet og dets arbeidsplasser i Midtbyen kunne opprettholdes.
3. Å legge forholdene til rette for en økning av antall bosatte i Midtbyen.
4. Å bedre trafikkforholdene og legge forholdene til rette for en trafikkteknisk prioritering av kollektivtrafikken i Midtbyen.

Byveksten skulle fortrinnsvis komme i avlastingssentraene. Rådmannen mener den overordnede målsettingen fortsatt er gyldig, men at virkemidlet om å ikke øke utnyttelsen ikke lenger er aktuell.



Bøndens hus ble bygget i 1958, og er et eksempel på stor kontrast i utnyttelsesgrad, høyde, og utvidet gateløp.

Midtbyplanen er en verneplan som først og fremst fastlegger de historiske byrommene: Cicignons byplan fra 1681, de senere rutenettplanene fra 1800-tallet og det finmaskede veitsystemet. Det var stor strid om vernet av fasadelinjene. Vegsektoren lokalt og sentralt ønsket å regulere utvidelse av Prinsens gate for å gi større plass til gjennomgangstrafikken, men fikk ikke medhold av Miljøverndepartementet.

Planen regulerer også 4 bevaringsområder. I sitt stadfestelsesbrev peker Miljøverndepartementet på at enkelte kvartaler i nord østre kvadrant burde vært regulert til bevaring, da det her er store konsentrasjoner av ikke-fredet bevaringsverdig bebyggelse og ber om at dette blir tatt opp til nærmere vurdering. Samtidig er det sikret i planen at all verneverdig bebyggelse som var vist i bilagskartet (Antikvarisk utvalgs kart fra 1976) ikke kan rives og skal bevares. I dag er det byantikvarens kart for antikvarisk verdifull bebyggelse som legges til grunn. Dette kartet har blitt revidert i 1991 og 2010, og det er ikke juridisk bindende.

Arealene for bebyggelse er satt av til forretning, kontor og bolig, samt offentlig og allmenntilgjengelig bebyggelse. I bryggene tillates det også lager og engros. I Sandenomrødet dominerer boliger med mulighet for næring i første etasje. I nordøstre kvadrant er det næringsformål, men med krav om boliger oppover i etasjene. Sør for Kongens gate dominerer bebyggelse for offentlige formål, med innslag av boligområder og noe næring.

Planen regulerer en generell byggehøyde på 4 etasjer (14 meter), men har også her en tilpasningsbestemmelse: ”Bygningsrådet kan gjøre unntak herfra i kvartaler hvor det fra før er høyere bebyggelse og hvor det etter rådets skjønn må anses som en fordel for helhetsbildet at det blir en mykere overgang til den lavere bebyggelsen innenfor samme kvartal”. Det er plankrav for ny bebyggelse, noe som blant annet sikrer en offentlig høringsprosess.

Daværende byplansjef Børre Skaslien, oppsummerte planen slik:

Dagens Midtbyplan er for dagen og morgendagen. Og den må gjøre det mulig å ta opp behov og problemstillinger som kommer siden. ... Men vi slår fast at ettertiden skal bevare det særpregede aktivum som Cicignons plan har gitt oss i Midtbyens stringente storkvartaler, trebyens dimensjoner og arkitektoniske rytmer, gateløpenes åpne karakter med veitene som historisk kontrast ... Men Midtbyen skal ikke være noe museum. Innenfor Midtbyplanens ramme ligger en inspirerende utfordring i å gjøre vår by til et aktivt, levende arnested for trondhjemmere og mange andre – og for et mangfold av virksomheter som hører landsdelsenteret til.

De siste årene har det vært stor byggeaktivitet i Midtbyen og de tilgrensende bydelene. Bruken av byrommene har økt og blitt mer mangfoldig de siste tiårene. Dette betyr at Midtbyen er attraktiv og at planen har fungert.

Andre gjeldende føringer for utbygging i Midtbyen

I tillegg til Midtbyplanen finnes en rekke andre planer og rapporter på kommunalt, fylkeskommunalt og statlig nivå, som gjennom vedtatte bestemmelser og retningslinjer har innflytelse på utvikling av Midtbyen.

Stortingsmelding nr. 23, (2001-2002) stadfester at et sterkt bysentrum er sentralt for utviklingen av en bærekraftig by, og fremhever viktigheten av vern og bruk av kulturmiljøer og kulturminner. Vedtatt målsetting er ”å utvikle trygge, vakre og opplevelsesrike steder med høy miljø- og bokvalitet for befolkningen, samtidig som natur- og kulturmiljøet ivaretas. Byer og tettsteder skal også framstå som funksjonelle og attraktive for næringslivet”.

Miljøverndepartementet påpeker viktigheten av en god sentrumsplan, i sine ”Ti gode grep” om miljøvennlige og attraktive byer og tettsteder. Gjennom en planprosess kan verdier og visjoner klargjøres, og involverte parter bli enige om tiltak.

Riksantikvaren har vedtatt fredning av middelaldergrunnen i Midtbyen. Dette betyr at det må søkes dispensasjon hos Riksantikvaren i alle saker som innebærer inngrep i grunnen.

Fylkesplanen for perioden 2009-2012 har attraktivitet, livskvalitet og helse i by og bygd, som ett av innsatsområdene. Her påpekes det at en sterk by er et uvurderlig fortrinn i konkurransen mellom regionene. Styrking og videreutvikling av tjenesteyting, kunnskap, kunst, kultur, handel, kapital, innovasjon og kirkelig aktivitet vil styrke Trondheim som bysamfunn, og dermed også regionen.

Gjennom Kommuneplanens samfunnsdel 2009-2020 (revidert utgave vedtatt i bystyret 10.06.2010) ble det vedtatt å videreføre gjeldende fortettingsstrategi. Samtidig stilles det krav om at Trondheim skal planlegges som en by med grønt preg, og at det skal bygges ut i samsvar med eksisterende steds karakter, med respekt for omgivelsenes særpreg. Det innebærer at gatestruktur, gaterom, plasser og parkrom bevares i størst mulig grad.

Utviklingen av Midtbyen er et viktig punkt – Midtbyen omtales som en identitetsbærer for byens befolkning. Det er ønskelig at den styrkes som regionens viktigste handels- og kultursentrum, og at den samtidig tilrettelegges for gode og stabile bomiljø. Sentrum skal være attraktivt, rent og ryddig. Her skal folk i alle aldre kunne møte ulike kulturuttrykk, og det skal innføres kriminalitetsforebyggende tiltak.

Den nye samfunnsdelen erstatter Kommuneplanens strategidel vedtatt 2003, som blant annet satte som mål å ”Bygge byen innover og samtidig sikre grønnstrukturen og det historiske bybildet”. Randsonen rundt Midtbyen ble fremhevet som et nøkkelområde for fortettingen.

Kommuneplanens arealdel, vedtatt i 2007, krever også at det skal bygges ut i samsvar med eksisterende steds karakter i byggeområder for eksisterende bybebyggelse. Det skal legges særlig vekt på estetiske og arkitektoniske kvaliteter. Når det gjelder vern henviser den til

temakartet ”Antikvarisk klassifikasjon av bebyggelsen”, og sier at kommunen kan kreve at det tas hensyn til disse verdiene. Dette er i tråd med Midtbyplanens overordna målsetning.

Videre har kommuneplanens arealdel en del supplerende bestemmelser og krav. Arbeids- og besøksintensive virksomheter, samt spesialiserte og unike forretnings- og servicetibud som har hele kommunen eller et større område som omland, skal lokaliseres i Midtbyen. Og at det, ved boligfortetting i byggeområder for bybebyggelse, bør vektlegges en variert boligstruktur, gode uteoppholdsareal og trygg atkomst til rekreasjonsområder.

Arealdelen har også en Veileder om uterom og en Veileder om parkering. Uteromsveilederen krever at det i nye boliger avsettes gode uteoppholdsareal på egen grunn.

Parkeringsveilederen har maksimumsgrense for etablering av bilparkeringsplasser i områder med god tilgjengelighet for fotgjengere, syklistar og kollektivtrafikanter, men har samtidig et minimumskrav til parkeringsplasser for boliger i sentrum.

Reguleringsplan for Kalvskinnet er en av to omfattende, viktige verneplaner som er utarbeidet etter Midtbyplanen. Formålet med denne planen er å verne det karakteristiske ved en hel bydel, nemlig det åpne grønne preget og særpreget som den mangfoldige bebyggelsen utgjør. Planen sier at all bebyggelse (untatt noen få hus) skal vernes. Det tillates nybygg, men det kreves at disse tilpasses strøkskarakteren når det gjelder volum, fasader, materialbruk med mer. Planen gir ikke noen mer konkrete retningslinjer for en slik tilpasning. Bydelsutredning for Kalvskinnet ble utarbeidet i forbindelse med dette planarbeidet. Utredningen beskriver bydelens innhold, egenart og kvaliteter, bydelens rolle, og anskueliggjør mulig videre utvikling av området.

Reguleringsplan for Nidaros Domkirke, Domkirkegården og Vår Frue kirkegård er den andre større verneplanen. Denne er viktig for vern av de antikvarisk verdifulle bygningene og området rundt, men inneholder ikke retningslinjer av prinsipiell art.

Gatebruksplan for Midtbyen, vedtatt 20.06.2007, legger til rette for mer vegareal til byformål, utvidet gågatenett, sykkelvegssystem, prioritering av kollektivtrafikk og et oversiktlig vegsystem. Visjonen er vitalisering og foredling av Midtbyen, med gode vilkår for næring, handel, administrasjon og kultur. Transportsystemet skal utvikles med vekt på trygghet, trivsel og god tilgjengelighet. Fotgjengerens vilkår skal være sentrale.

Designprogram for Midtbyen vedtatt 15.04.2008, inneholder designpolitikk og strategi, for hvordan gaterommet inndeles, opparbeides og vedlikeholdes, og viser hvilken type utstyr og møbler som ønskes brukt. Målsettingen er å opprettholde kvaliteten og videreutvikle den tradisjonelle bygate, avklare prinsipper for bruken av det offentlige rom, samt å øke byrommenes brukbarhet ved at universelt uformede prinsipper er lagt til grunn for normene og retningslinjene.

”Høyhus i Trondheim” ble vedtatt i bystyret 14.06.2007 og er et retningsgivende dokument, som gir føringer for hvor det kan etableres høyhus. Blant annet stadfester rapporten at Nidarosdomen skal fortsette å dominere i det historiske landskapsrommet.

Byromsregistrering for byrom i og rundt Midtbyen ble laget i forbindelse med prosjektet Liveable city, og ferdigstilt i april 2006. Denne inneholder oversikt over byrom som ble opparbeidet mellom 1996 og 2006, og beskriver byrommenes utforming. Det foreligger også en oversikt over byrom på City manager sin nettside, hvor arrangører kan få informasjon om de ulike byrommene.

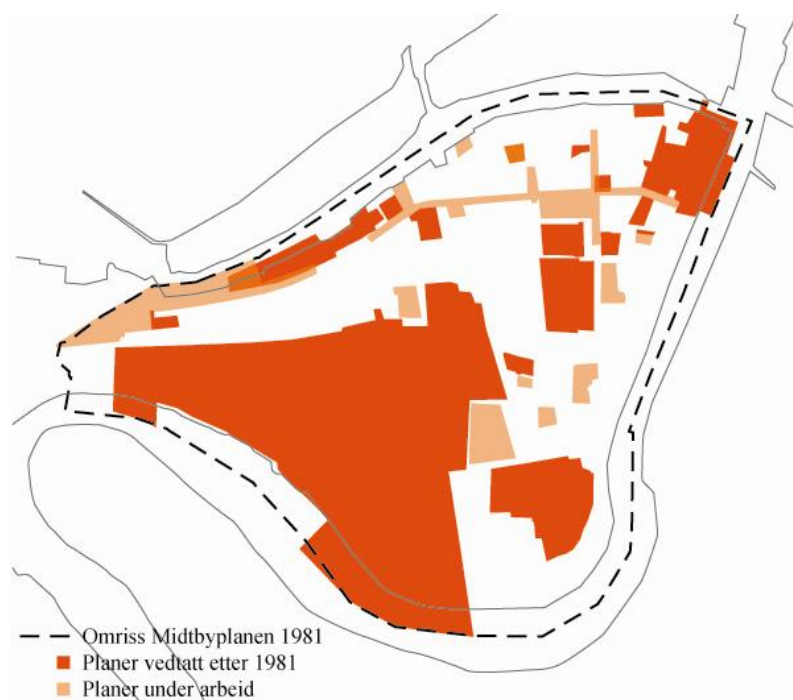
Studieby 1, et samarbeidsprosjekt mellom Trondheim Kommune, Studentersamskipnaden, HiST og NTNU, ser på det byintegreerte universitetet som en attraktiv utbyggingsform. HiST jobber for tiden med flere alternative utbygginger i Midtbyen, hovedsakelig på Kalvskinnet.

Strategisk Næringsplan for Trondheim 2000-2010, fokuserer på økt verdiskapning og fremhever at en attraktiv by er et konkurransefortrinn for rekruttering.

Oppsummert kan man si at en attraktiv og tilgjengelig Midtby, med gode forhold for næringsliv, beboere og besøkende, og med et godt bevart bygningsmiljø, er strategisk viktig for både byen og regionen.

Problemstillinger

Midtbyplanen har vært et godt grunnlag for styringen av utviklingen i Midtbyen. Rådmannen mener imidlertid at det er behov for å drøfte målsettingene for Midtbyen i forhold til at byutviklingspolitikken er endret fra 1981, og at det settes opp felles retningslinjer som gjelder for hele Midtbyen.



I dag er Midtbyplanen i stor grad erstattet av nyere detaljplaner som også i stor grad er verneplaner.

Illustrasjonen viser områder hvor det har kommet nye planer som gjelder foran den opprinnelige Midtbyplanen. Området hvor Midtbyplanen faktisk gjelder, er i dag relativt lite i forhold til den opprinnelige planen.

I oppfølgende bebyggelses- og reguleringsplaner har Midtbyplanens

tilpasningsbestemmelser når det gjelder utforming og høyder ført til diskusjoner i enkeltsakene. Eksempler er brannkvartalet i Nordre, som gav en nytolkning av begrepet "trehusbyen", og Sparebankens nye hovedbygg i Søndre gate, hvor et auditorium fikk henge 75 cm utover byggelinja. Diskusjonene i disse sakene har vist at intensjonene i Midtbyplanen fortsatt er aktuelle, samtidig som de ikke er klart nok formulerte gjennom planen og dens bestemmelser.

I skjæringspunktet mellom gjeldende reguleringer, utbyggingspress, den fysiske byen og dagens arealbruk, mener rådmannen at problemstillingene kan deles inn i tre områder: vern, arealbruk og byform.

Vern

I Midtbyplanen er det avsatt 4 spesialområder for vern på grunn av historisk, antikvarisk eller annen kulturell verdi: Sandenområdet, området sør for Vår Frue kirke, Bryggerekken i Kjøpmannsgata (inklusive parkskråningen mellom øvre og nedre gate) og Bryggerekken i Fjordgata (inkludert Ravnkloa). Gjennom reguleringsplan for Kalvskinnet er det i tillegg vedtatt vern av all bebyggelse på Kalvskinnet så nær som noen få bygninger. I mange av detaljplanene som er vedtatt, er det også vernebestemmelser for eksisterende bebyggelse av antikvarisk verdi. Bestemmelsene stiller i hovedsak krav om vern av eksteriør. Eksempler på slike planer er i det såkalte brannkvartalet, i "Sparebankkvartalet" og "Recidenckvartalet". Ved å betrakte utbyggingene fra de siste 30 årene med et kritisk helhetsblikk, ser man at presset i forbindelse med utviklingen av bysenteret som kommune- og regionsenter også har ført til anstrengte løsninger, der nytt har vært søkt integrert med gammelt på måter som i ettertid kan oppleves som arkitektonisk vanskelige. I tillegg har vi mistet historisk verdifulle enkeltbygninger (hovedsakelig som følge av brann, men også i noen tilfelle for å gi plass til nye prosjekter). Det siste har særlig skjedd der en bygning har stått alene, uten klar miljømessig sammenheng med bebyggelsen omkring.

Utfordringen om å skulle kombinere vern og sentrumsutvikling i Midtbyen ble enklere da det i årene etter 1985 ble åpnet for sentrumsutvikling i områdene utenfor byhalvøya: Nedre Elvehavn og nå sist Brattøra er blitt viktige avlastningsområder for sentrumsutvikling.

Utviklingen fremover når det gjelder vern i kombinasjon med utvikling kan og bør nå bygge på at sentrumsområdet er blitt utvidet. Man står like fullt overfor en utfordring om å redefinere "verneklausulene" i det gamle byområdet. Forståelsen for at det store mangfold av bygninger og miljøer fra tiden etter at trebyen var ferdigbygget for 160 år siden også representerer vesentlige verdier, nødvendiggjør en mer mangesidig vurdering av det historiske bybildets kvaliteter. I tillegg foreligger det ingen vernereguleringer i Nerbyen, i nordøstre kvadrant, på tross av stor konsentrasjon av antikvarisk verdifull bebyggelse. Det må vurderes om det er nødvendig med nye vernereguleringer her.

Arealbruk

Med fortetting tilrettelegges det for flere brukere og større aktivitet i Midtbyen. Ikke bare med flere arbeidsplasser og boliger, men også med kultur- og serveringssteder, og mer bruk av de

offentlige rommene for festivaler og lignende. Dette kan medføre flere arealbrukskonflikter, og det er derfor interessant å se på om det trengs en utvikling av planredskapene for arealbruk i Midtbyen, i form av en retningsgivende veileder eller eventuelt reguleringsendringer.

Viktige målsettinger er å legge best mulig til rette for handel og service og samtidig å sikre gode bomiljøer: Å få til en balanse mellom boliger og sentrumsfunksjoner. Det vil også være viktig å se på hvordan retningslinjer for arealbruk kan understøtte trygghet og attraktivitet i de offentlige rommene.

Per i dag mangler det en detaljert oversikt over dagens arealbruk i Midtbyen. Det foreslås derfor at dette utarbeides. Nyere kunnskap om bolig i by og om tilrettelegging for handel og service bør gjennomgås. Det er også aktuelt å se på reguleringsbestemmelser og retningslinjer for andre bysentrum. Hensikten vil være å sikre at arealene utnyttes til beste for byen.

Byform

Gjennom behandlingen av plan- og byggesaker har det blitt utviklet en rekke tolkninger av Midtbyplanen. Et eksempel er behandlingen av Borkeplassen (brannkvartalet i Nordre), hvor tilpasning til bebyggelsen og begrepet "trehusbyen" ble drøftet. En slik begrepsavklaring kommer også til å berøre hvordan vi forholder oss til de vesentligste trekkene for byens form: Cicignons byplan, Nidarosdomens rolle i landskapet og bryggerekkenes og trehusstrukturens betydning. Tolkningene som gjøres av Midtbyplanen er dermed gjerne basert på planens opprinnelige intensjoner, men med et kunnskapsgrunnlag som kan være vanskelig tilgjengelig for konsulenter, tiltakshavere og andre interessegrupper. Dette bør systemiseres, suppleres og utvikles, slik at både bakgrunnskunnskap og praktiske tolkninger blir tilgjengelige. Det bør utarbeides en begrepsavklaring, og defineres krav til dokumentasjon som kan være til hjelp i saksbehandlingsprosessen. Dette vil være en viktig del av byens arkitekturpolitikk.

Konklusjon

Rådmannen foreslår at det utarbeides en veileder for arealbruk og byform, som også stiller nødvendige krav til prosess. Veilederen skal sørge for at Midtbyen fortsatt utvikles med et helhetsperspektiv og at kulturhistoriske verdier ivaretas. Det skal i tillegg vurderes om det skal utarbeides retningslinjer for Midtbyen som skal sikres juridisk for eksempel i kommuneplanens arealdel. Og gjennom arbeidet skal det vurderes om det er behov for nye vernereguleringer eller andre reguleringsendringer.

Det foreslås at rådmannen utarbeider et utkast til veileder, som så brukes som grunnlag for en samrådsprosess. Næringsliv, utdanningsinstitusjoner, beboere og andre brukere av Midtbyen skal gis god anledning til å komme med innspill. Det skal i tillegg legges opp til en fagdiskusjon, blant annet med bruk av erfaringer fra andre byer. Etter samråd foreslås det at veileder legges ut til offentlig høring før endelig vedtak.

Veileder utarbeides i løpet av høsten og vinteren, og samråd gjennomføres til våren. Det tas sikte på at forslag legges fram til bygningrådet august 2011.

Rådmannen anbefaler at det settes i gang arbeid for å styrke planredskapene for Midtbyen, som beskrevet over, for slik å kunne være best mulig rustet for den videre utviklingen av Midtbyen.