



Tønsberg kommune

JournalpostID 17/61136

Saksbehandler:
Cathrine Heisholt, telefon:
Kommuneutvikling

Fortettingsstrategi - Midlertidig praksis for boligområder som helt eller delvis vurderes bevart i kommuneplanens arealdel

Utvalg	Møtedato	Saksnummer
Utvalg for bygge- og arealsaker		

Rådmannens innstilling

Følgende praksis legges til grunn for behandling av byggetiltak innenfor områdene på Husvik, Solvang, Træleborg og Barkåker slik det fremkommer av vedlagte kartutsnitt:

1. Innenfor tidsrommet som arbeidet med fortettingsstrategien (frem til juni 2018) pågår skal det utvises forsiktighet med å tillate utvendige tiltak som kan være i strid med viktige vernehensyn i disse områdene.
2. Bygningsmyndigheten skal praktisere hensynene til tilpasning både i forhold til omgivelsene og for tiltaket i seg selv slik de er angitt i pbl. § 29-2 og gjeldende kommuneplanbestemmelser §§ 1.3 Plankrav og 1.16 Estetikk og byggeskikk, på en slik måte at verneverdiene for bygningene og boligområde ikke forringes.
3. Ved behov skal det fremmes forslag om midlertidig forbud mot tiltak. Eksempler på utvendige tiltak som kan være i strid med vernehensynet er:
 - oppretting og endring av grunneiendom,
 - plassering av påbygg/ny bebyggelse,
 - endret takvinkel/takform,
 - endret arkitektonisk stil/tidstypisk uttrykk,
 - oppføring og endring av balkong/takterrasse
 - riving av eksisterende bygninger

Dersom det tilkommer flere områder der Rådmannen anbefaler at man i byggesaker skal være varsom i påvente av dette arbeidet, skal dette fremlegges for UBA fortløpende.

Det skal være et økt fokus på fortetting med kvalitet, herunder estetikk (gjeldende kommuneplanbestemmelse § 1.16) og tilpasning til eksisterende boligbebyggelse (gjeldende kommuneplanbestemmelse § 2.2.2 punkt a)), i enkeltsaker i hele kommunen frem til fortettingsstrategien og revidert kommuneplan er vedtatt.

Det skal være lav terskel for å fremlegge byggesaken til avgjørelse for UBA.

Sammendrag:

Som en del av arbeidet med revisjon av gjeldende kommuneplan, nylig vedtatt planstrategi og RPBA skal Tønsberg kommune utarbeide en fortettingsstrategi for boliger.

Kommunen skal avklare i hvilke områder det kan tilrettelegges for fortetting og hvilke områder hvor det ikke ligger til rette for fortetting. Og i tillegg fastsette rammer og retningslinjer, som gir grunnlag for at fortetting kan skje med god kvalitet og på en forutsigbar måte (både for de som skal bygge og for naboene).

Som et ledd i arbeidet med fortettingsstrategien skal kommunen vurdere hvilke boligområder som helt eller delvis bør bevares mest mulig intakt. Hensikten med dette arbeidet er å ta vare på et utvalg av helhetlige boligområder som gir et bilde av Tønsbergs byggeskikk- og kulturhistorie over ulike tidsepoker.

Innenfor tidsrommet som arbeidet med fortettingsstrategien og revidert kommuneplan (frem til juni 2018) pågår anbefaler Rådmannen at det utvises ekstra forsiktighet med å tillate utvendige tiltak som kan være i strid med viktige vernehensyn i områdene Husvik, Solvang, Træleborg og Barkåker som avgrenset i vedlagte kartutsnitt.

Vedlegg

Husvikåsen
Solvang
Triangelveien.rev
Træleborg

Innledning – hva saken gjelder:

Som en del av arbeidet med revisjon av gjeldende kommuneplan, nylig vedtatt planstrategi og RPBA skal Tønsberg kommune utarbeide en fortettingsstrategi for boliger.

Kommunen skal avklare i hvilke områder det kan tilrettelegges for fortetting og hvilke områder hvor det ikke ligger til rette for fortetting. Og i tillegg fastsette rammer og retningslinjer, som gir grunnlag for at fortetting kan skje med god kvalitet og på en forutsigbar måte (både for de som skal bygge og for naboene).

Som et ledd i arbeidet med fortettingsstrategien skal kommunen vurdere hvilke boligområder som helt eller delvis bør bevares mest mulig intakt. Hensikten med dette arbeidet er å ta vare på et utvalg av helhetlige boligområder som gir et bilde av Tønsbergs byggeskikk- og kulturhistorie over ulike tidsepoker.

Rådmannen har kartlagt noen aktuelle områder, som er vedlagt denne saken. Rådmannen ønsker med dette å anbefale overfor politisk nivå at vi bør utvise forsiktighet med å gi tillatelse til tiltak som kan være i strid med intensjonen i pågående arbeid med vurdering av vernehensyn i disse områdene. Det kan tilkomme flere områder enn disse. Disse prinsippene vil da gjelde frem til ny fortettingsstrategi er vedtatt og forankret i fremtidig kommuneplan.

Faktagrunnlag:

Hva er fortetting, og hvorfor lager vi en fortettingsstrategi?

Med fortetting menes all byggevirksomhet innenfor dagens utbygde områder som fører til høyere eller mer effektiv arealutnyttelse.

Det er i prinsippet tre ulike måter å fortette på:

- Utvidelse av allerede utbygde områder

- Transformasjon av spredte områder – ombygging av byggeområder, kanskje med annet arealformål
- Intensivering – høyere utnyttning av allerede etablerte – byggeområder – for boliger, noe populært omtalt som eplehagefortetting

I dette saksfremlegget er det forholdet til intensivering/eplehagefortetting som omhandles.

Fortetting kan gi flere positive effekter, og målet om å utvikle Tønsberg i en bærekraftig retning er den viktigste grunnen til at vi satser på fortetting som strategi. Ved å utnytte arealene innenfor de utbygde områdene mer effektivt, kan vi bidra til mindre belastninger på både det lokale og det globale miljøet. En tettere by og flere bynære byggeområder vil gi relativt mindre transportbehov og dermed mindre forurensning i bymiljøet og lavere utslipp av klimagasser. Naturen rundt tettstedene kan holdes fri for bebyggelse og fortsatt tjene som rekreasjonsareal. Områder som ivaretar matproduksjon eller biologisk mangfold kan bevares. Ressurser som er lagt ned i infrastruktur og service utnyttes bedre og spare samfunnet for nye investeringer og drift. Fortetting kan også bidra til et enda livligere sentrum (og lokalsentra) med større tilbud av kulturaktivitet og handel. På samme måte kan våre lokalsentra få større egendynamikk i form av flere innbyggere og som gir grunnlag for flere forretninger og økt tilbud av privat tjenesteyting. Det kan videre bidra til at flere ulike boligtyper etableres innenfor et mindre geografisk område slik at flere kan bli boende i sitt lokale nærmiljø også når en ikke lenger ønsker stort hus med hage.

Men fortetting innebærer også problemer. Om vi ikke satser på god kvalitet i fortettingen, kan vi stå i fare for å bygge ned umistelige naturverdier og områder for lek og opphold inne i tettstedene, redusere bokvaliteten og ødelegge vakre og interessante bygningsmiljøer.

Mange hensyn konkurrerer når vi skal bestemme hvor innenfor byen eller tettstedet vi bør fortette, og alle disse hensynene kan ikke innfris samtidig. Noen av dem står i konflikt til hverandre. Det sentrale er å balansere disse hensynene opp mot hverandre og gjøre en bevisst avveining som ivaretar interessene på best mulig måte. Store deler av Tønsberg er preget av småhusbebyggelse og i tillegg er store deler av sentrumsområdene underlagt ulike typer vern. Det er nok fortetting i disse områdene som er mest konfliktfyllt. Det betyr ofte tidkrevende og kompliserte saker med mange involverte.

Dette er bakgrunnen for at vi nå lager en fortettingsstrategi som har som mål å:

- være en prinsipplan som skal danne utgangspunkt for å nå kommunens målsetninger om fortetting med kvalitet
- foreslå konkrete virkemidler for å oppnå ønsket fortetting som samtidig sikrer god bokvalitet og en variert boligmasse tilpasset befolkningens behov
- ta stilling til hvilke boområder kommunen anser som tidstypiske og autentiske med tanke på å bevare området helt eller delvis for fremtiden, og deretter kartlegge fortettingspotensialet i øvrige områder av kommunen

Rådmannen skal også kartlegge og samle eksisterende kunnskap om fortetting og om Tønsbergregionen som bosted - som er relevant for strategien

Fortettingsstrategien er avgrenset til Tønsberg kommune utenfor sentrumsområdene. Sentrum omfattes av kommunedelplan for sentrum (Byplan) hvor bevaringshensyn anses å være tilfredstillende ivare tatt.

Rettslig grunnlag:

Plan- og bygningslovens §13-1 om midlertidig forbud mot tiltakm, og § 29-2 om visuelle kvaliteter
Utfyllende bestemmelser og retningslinjer til kommuneplanens arealdel

Forholdet til kommuneplanen:

Resultater fra arbeidet med fortettingsstrategien og evt. nye bevaringsområder skal innarbeides i kommuneplanens arealdel.

Vurderinger:

Kommunen har som et ledd i det pågående arbeidet med fortetningsstrategi, startet opp arbeidet med å vurdere hvilke boligområder som helt eller delvis bør bevares. Til de utvalgte områdene vil det bli gitt bestemmelser og retningslinjer som sikrer de hensynene som er viktig å bevare, som for eksempel arkitektonisk uttrykk/ byggeskikk, tomteinndeling, hageanlegg/vegetasjon med mer, og samtidig tilrettelegge for den utviklingen vi ønsker for eiendommene.

I Tønsberg har vi i gjeldende kommuneplan, avsatt en del bestemmlsesområder som helhetlig bevaringsverdig bygningsmiljø. Dette er bygningsmiljøer fra omkring 1920 og eldre som er til dels bevart. I fortetningsstrategien skal hovedsakelig boligområder fra omkring 1930 til 1980 vurderes – tidsepoken som ofte omtales som vår tids kulturminner. Det er viktig å presisere at dette ikke dreier seg om fredning eller konservering, men at vi gjennom fortetningsstrategien er mer ute etter å finne en balanse mellom utvikling og vern, og finne tidstilpassede bestemmelser for hva som kan tillates. Vi ser det derfor som avgjørende at arbeidet med fortetningsstrategien kan forløpe uten at det oppstår usikkerhet rundt kommunens praksis ved søknad knyttet til byggetiltak i de mest aktuelle områdene.

I forbindelse med arbeidet med oppheving av reguleringsplaner innenfor arealdelen (sak 17/1534) har vi fått et godt innblikk i hvilke reguleringsplaner og boligområder som er godt bevarte. Det er foreløpig fire områder (se vedlagte kartutsnitt) som har utpekt seg:

- område i og rundt Husvikåsen,
- område på Solvang,
- område på Træleborg,
- område i og rundt Triangelveien på Barkåker

En samlet begrunnelse for at disse områdene er valgt ut er at de er tidstypiske, har en enhetlig arkitektonisk byggestil og er relativt godt bevart/ autentiske. Det kan tilkomme flere områder enn disse fire områdene ettersom arbeidet skrider fremover i løpet av høsten 2017.

I tillegg er det kommet innspill fra Bydrift om at kapasiteten på vann og avløp for områdene på Træleborg og Solvang er sprengt, og at de på dette grunnlaget fraråder fortetting her. Konsekvensene av et sprengt vann og avløpsnett i disse områdene er avrenning til og økt forurensing i byfjorden.

Hva innebærer dette i praksis for byggesøknader innenfor disse områdene?

Rådmannen ønsker med dette å anbefale at kommunen utviser noe forsiktighet med å gi tillatelse til tiltak i disse utvalgte områdene enn det som praktiseres i kommunen for øvrig. Dette gjelder spesielt tiltak som kan være i strid med intensjonen i pågående arbeid med vurdering av vernehensyn i disse områdene.

Det er flere ulike alternative måter en kan sikre dette på: 1) midlertidig forbud mot tiltak, 2) ved utvisning av kommunalt skjønn i forhold til tilpasning til omgivelsene PBL§29-2 og 3) for områder uten reguleringsplan, utøve et noe strammere skjønn i forhold til unntak fra plankrav slik det er vist i gjeldende kommuneplan.

Rådmannen har vurdert å benytte muligheten for midlertidig forbud mot tiltak i plan- og bygningslovens § 13-1. Loven sier:

§ 13–1 Midlertidig forbud mot tiltak

Finner kommunen eller vedkommende myndighet at et område bør undergis ny planlegging, kan den bestemme at oppretting og endring av eiendom eller tiltak etter § 1–6 første og tredje ledd og andre tiltak som kan vanskeliggjøre planarbeidet, ikke kan settes i gang før planspørsmålet er endelig avgjort.

Kommunen kan samtykke i at tiltak som er nevnt i første ledd blir gjennomført hvis det etter kommunens skjønn ikke vil vanskeliggjøre planleggingen.

Midlertidig forbud mot tiltak er et verktøy for å skaffe hjemmel til avslag ved å nedlegge midlertidig forbud mot tiltak i påvente av ny planlegging. Særlig der hvor det foreligger en forventning og rett til å realisere et tiltak gjennom eksisterende plan. Kommunen kan i enkelttilfeller fortsatt samtykke i at et tiltak blir gjennomført selv om det innført midlertidig forbud. Et sentralt vilkår vil være at det etter kommunens skjønn ikke vil vanskeliggjøre planleggingen.

Det er ikke særskilt strenge vilkår til bruk av midlertidig forbud mot enkelttiltak, for større områder og lengre tid, er vilkårene og kravene til begrunnelse mer omfattende. Det er nok at kommunen ser behov for å (re)vurdere plansituasjonen for å hindre utilsiktede eller uønskede virkninger, for eksempel fordi gjeldende plan er foreldet, ny erkjennelse av verneverdi (som her) etc.

Rådmannen anbefaler å benytte en mildere variant, der en bruker de verktøyene som er tilgjengelig i plan- og bygningslovens (pbl) § 29-2 og kommuneplanens bestemmelser §§ 1.3 Plankrav og 1.16 Estetikk og byggeskikk:

PBL § 29-2. Visuelle kvaliteter:

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

Kommuneplanens bestemmelse 1.16.1:

Tiltak skal gis tidsmessig og god estetisk utforming i samsvar med tiltakets funksjon og egenart, og være i samspill med eksisterende bygde og naturgitte omgivelser. Det skal benyttes stedstilpassede volumer, materialer og farger. Bygninger skal harmonere med og ta hensyn til eksisterende bygningsmiljø, men kan gis en moderne utforming. I fortettingsprosjekter som gir brudd med eksisterende karakter, skal utbyggingsprosjektet tilføre området nye kvaliteter.»

Kommuneplanens bestemmelse 1.3. Plankrav:

1.3.1. For tiltak som omfattes av byggesaksbestemmelsene i plan- og bygningsloven, innenfor formålene bebyggelse og anlegg, samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur, grønnstruktur og bruk og vern av sjø og vassdrag med tilhørende strandsone, kreves det reguleringsplan.

1.3.2. Plankravet gjelder ikke (pbl. § 11-10, pkt. 1) dersom tiltaket ut fra en helhetlig vurdering:

- *samsvarer med krav til uteoppholdsareal*
- *i boligområder ikke overskrider en utnyttelsesgrad på 30% BYA. I beregning av BYA skal krav til antall biloppstillingsplasser på terreng medtas med 18 m² pr. plass.*
- *ikke fører til vesentlig endret eller utvidet bruk.*
- *ikke berører arealer som benyttes av barn- og unge*
- *ikke vanskeliggjør fremtidig regulering*
- *ikke vesentlig avviker fra eksisterende bygningsmiljø, terreng og landskap*
- *kan benytte seg av eksisterende teknisk infrastruktur eller videreutvikle dette i samsvar med vedtatt kommunal standard*
- *ikke har vesentlige konsekvenser for miljø og samfunn*
- *Ikke utgjør fare for ødeleggelse som følge av flom, stormflo og bølgepåvirkning.*
- *Ikke utgjør fare for ødeleggelse som følge av grunnforhold.»*

Årsaken til denne vurderingen er at det er svært tidkrevende prosess å nedlegge midlertidig forbud mot tiltak i så store områder av kommunen. Dette er tid administrasjonen ønsker å utnytte til å jobbe med fortettingsprosjektets innhold. Vi mener en forutsigbar utøvelse av kommunalt skjønn ved behandling av enkelttiltak innenfor områdene, er en bedre løsning.

Når det gjelder vurderinger knyttet til utformingen av tiltak på eksisterende boliger i de aktuelle områdene, vil det ved søknad om tiltak være aktuelt å innhente faglig råd hos kulturminnemyndigheten. Dette er en etablert praksis for de eksisterende bestemmelsesområdene og for bygninger oppført før 1850, og noen få andre bygninger som vi mener er verdt å utvikle på en slik måte at vernehensynet ivaretas.

Alternative løsninger:

Se vurderinger i punktet over.

Økonomiske konsekvenser:**Konsekvenser for næringsutvikling:****Helse- og miljøkonsekvenser:****Konsekvenser for folkehelse:****Konsekvenser for barn og unge:****Konsekvenser for sammenslåingen Re og Tønsberg:****Konklusjon:**

Rådmannen anbefaler at praksisen som er foreslått i innstillingen legges til grunn for behandling av byggetiltak innenfor områder på Husvik, Solvang, Træleborg og Barkåker slik det fremkommer av vedlagte kartutsnitt.

Videre behandling

Den anbefalte praksisen i innstillingen vil bli erstattet av revidert kommuneplan (planlagt ferdigstilt i juni 2018).

Tønsberg, 12.09.17

Geir M. Viksand

rådmann

Anne Beate Hekland
virksomhetsleder