



Dato: 12.05.2020
Saksnr: 2020/3329
Løpenr: 24452/2020
Arkivkode: 140

Saksbehandler:
Elisabeth Kynbråten
Tlf: 99232808

Saksnr	Utvalg	Møtedato
20/28	Utvalg for plan og miljø	28.05.2020

FORTETTING I ETABLERTE BOLIGOMRÅDER

Forslag til vedtak/innstilling:

For å unngå uheldig forringelse av etablerte bomiljø og skape forutsigbarhet for nabolaget, vedtar plan- og miljøutvalget følgende retningslinjer for dispensasjon fra regulert tomtedeling:

- Delingen skal ikke gi tomter som bryter vesentlig med tomte- og bebyggelsestrukturen i området.
- I villaområder med store tomter, skal en normalt ikke foreta tilfeldig oppdeling av enkelttomter.
- Ved deling skal det legges vekt på at både ny tomt og avgivertomt får store sammenhengende uteoppholdsareal (min 150 m²) egnet for opphold og lek mot sør og/eller vest.
- Verken ny eiendom eller avgivertomt skal være omgitt av vegareal på mer enn en side.
- Takform og/eller volumoppbygging skal være et av elementene som hentes fra eksisterende bebyggelse.
- Ved fortetting i områder dominert av småhusbebyggelse skal nye tiltak ha småhuskarakter og størrelse/volum tilsvarende eksisterende bebyggelse i nærområdet.
- Ved alle tiltak bør det legges stor vekt på bevaring av eksisterende terreng og vegetasjon og sammenhengende grøntdrag.

Saksprotokoll i Utvalg for plan og miljø - 28.05.2020

Andersen (H) foreslo følgende endring:
Forslag:

- Endring av punkt 3 til: ved deling skal det legges vekt på at både ny tomt og avgivertomt får tilstrekkelig uteoppholdsareal egnet for opphold og lek.
-

Stryke punkt 4 om vegareal.

Da ser vedtaket slikt ut:

- For å unngå uheldig forringelse av etablerte bomiljø og skape forutsigbarhet for nabolaget, vedtar plan- og miljøutvalget følgende retningslinjer for dispensasjon fra regulert tomtedeling:
- Delingen skal ikke gi tomter som bryter vesentlig med tomte- og bebyggelsestrukturen i området.
- I villaområder med store tomter, skal en normalt ikke foreta tilfeldig oppdeling av enkelttomter.
- Ved deling skal det legges vekt på at både ny tomt og avgivertomt får tilstrekkelig uteoppholdsareal egnet for opphold og lek.
- Takform og/eller volumoppbygging skal være et av elementene som hentes fra eksisterende bebyggelse.
- Ved fortetting i områder dominert av småhusbebyggelse skal nye tiltak ha småhuskarakter og størrelse/volum tilsvarende eksisterende bebyggelse i nærområdet.
- Ved alle tiltak bør det legges stor vekt på bevaring av eksisterende terreng og vegetasjon og sammenhengende grøntdrag.

Votering:

Punktvis votering:

Innstilling vedtatt 7 mot 2 (Frp) stemmer

Punkt 1 vedtatt 7 mot 2 (Frp) stemmer

Punkt 2 vedtatt 7 mot 2 (Frp) stemmer

Punkt 3 innstilling ble satt opp mot endringsforslag fremmet av Sjøen og ble vedtatt med 5 mot 4(Frp-H) stemmer

Punkt 4 vedtatt med 5 mot 4(Frp-H) stemmer

Punkt 5, 6 og 7 ble vedtatt med 7 mot 2 (Frp) stemmer.

Vedtak i Utvalg for plan og miljø 28.05.2020

For å unngå uheldig forringelse av etablerte bomiljø og skape forutsigbarhet for nabolaget, vedtar plan- og miljøutvalget følgende retningslinjer for dispensasjon fra regulert tomtedeling:

- ***Delingen skal ikke gi tomter som bryter vesentlig med tomte- og bebyggelsestrukturen i området.***
- ***I villaområder med store tomter, skal en normalt ikke foreta tilfeldig oppdeling av enkelttomter.***
- ***Ved deling skal det legges vekt på at både ny tomt og avgivertomt får store sammenhengende uteoppholdsareal (min 150 m²) egnet for opphold og lek mot sør og/eller vest.***
- ***Verken ny eiendom eller avgivertomt skal være omgitt av vegareal på mer enn en side.***
- ***Takform og/eller volumoppbygging skal være et av elementene som hentes fra eksisterende bebyggelse.***
- ***Ved fortetting i områder dominert av småhusbebyggelse skal nye tiltak ha småhuskarakter og størrelse/volum tilsvarende eksisterende bebyggelse i nærområdet.***
- ***Ved alle tiltak bør det legges stor vekt på bevaring av eksisterende terreng og vegetasjon og sammenhengende grøntdrag.***

Elisabeth Kynbråten
Byutviklingssjef

Saksutredning Vi mottar en del søknader om deling av boligeiendommer i etablerte boligområder. Dette er ofte områder som er omfattet av eldre reguleringsplaner hvor tomtene er store etter dagens målestokk.

Det kan være:

- a) Enkelttomter som skiller seg ut fra de øvrige i området fordi eiendommen var bebygd før området ble regulert. Regulerte tomtegrenser følger da ofte den opprinnelige eiendomsgrensa.
- b) Område hvor strukturen er store tomter for villamessig bebyggelse
- c) Områder hvor det ikke er regulert tomtegrenser.

God fortetting i villaområder er utfordrende. Det kan føre til at det blir trangere, mindre grønne områder til lek- og uteopphold, kanskje også mindre privatliv, mer bilkjøring, flere avkjørslar/parkeringsareal. Kanskje tilfører det nye tiltaket en fremmed arkitektur og et dominerende volum, skaper en tomtestruktur som bryter med det eksisterende?

Mange av disse problemene oppstår fordi det ofte er en tomt som er utgangspunktet for byggetiltaket. Tomten kan være for liten eller ha en uhensiktsmessig form. Dette kan føre til både dårlig bokvalitet og estetisk dårlige løsninger. I Haugesund har vi flere eksempler på uheldig fortetting.

Faktaopplysninger

Kommuneplan for Haugesund kommune vedtatt 09.09.15 har uttalt mål om fortetting i bynære områder. Det er imidlertid viktig å merke seg at kommuneplanen alene gir ikke hjemmel til fortetting i strid med gjeldende regulering. Enkelte har tolket kommuneplanens mål om fortetting, som tilstrekkelig hjemmel for å godkjenne deling av tomt i strid med gjeldende regulering. Sivilombudsmannen har i brev til Fylkesmannen i Rogaland påpekt følgende:

- Det skal ikke være kurant å få dispensasjon fra plan
- Dispensasjoner må ikke uthule planen eller enkeltbestemmelser
- Fortetting bør skje ved planendring
- Reguleringsplan skal sikre forutberegnelighet og gi innbyggerne anledning til å orientere seg om hvilke krav som gjelder i planområdet.
- Hvis planen ikke lenger gir uttrykk for hvordan kommunen ønsker å utvikle arealet, bør kommunen endre planen i stedet for å dispensere.
- Kommunens ønske om fortetting, kan ikke brukes som begrunnelse for dispensasjon.

Tidligere praksis

Det er godkjent en del fradelinger i etablerte boligområder også i Haugesund. Fortetting i eksisterende boligområder har sin pris i form av forringelse av kvalitet og økt konfliktnivå. Naboer protesterer pga. trafikale problemer, innsyn, utsyn, arkitektonisk utforming etc.

Det er også ofte tilfeldig hvilken tomt som søkes delt. Det er ikke alltid tomtene som er mest egnet for deling. Det har heller ikke vært naturlig å kreve reguleringsplan for tilfeldige delingssaker, da en regulering bør se på et større område.

Konsekvenser

Vi har nå flere søknader som ligger i påvente av en prinsipiell avklaring. Samtlige av disse er avhengig av dispensasjon fra tomtedeling. Eldre reguleringsplaner har ofte større tomter og fremstår som grønne villaområder. En kommune som Haugesund bør kunne tilby innbyggerne forskjellig typologi når det gjelder boligeiendommer. Noen vil ønske å bo i et villaområde med store hager og grønne områder. Andre foretrekker små tomter med konsentrert bebyggelse og andre vil bo i byboliger/leilighetsbygg. Dette er ofte avhengig av hvilken fase du er i livet, samt av økonomi og interesser.

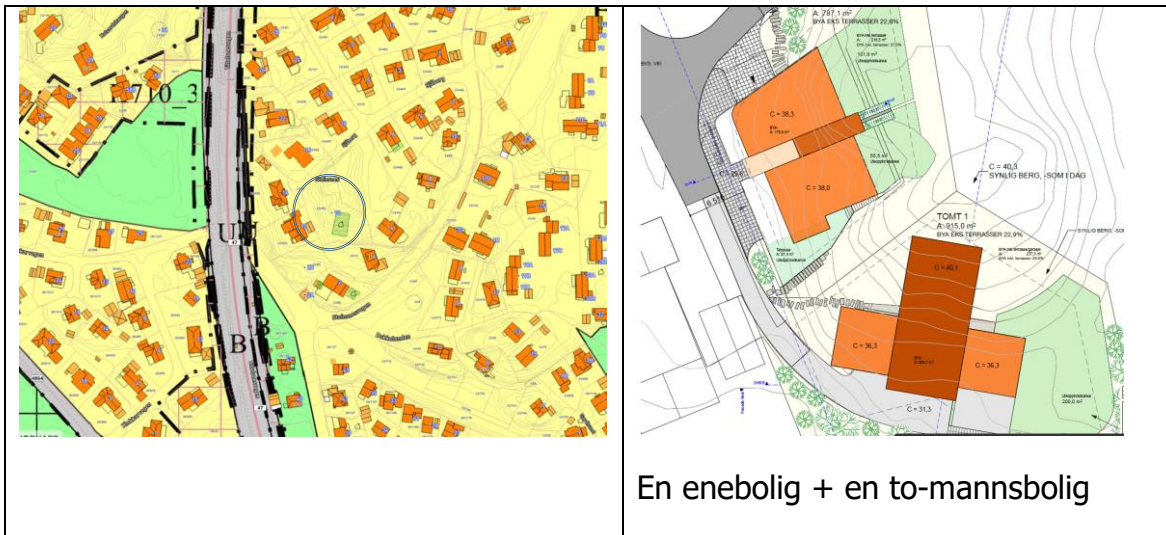
I fremtidige utbyggingsområder, vil det være stor tetthet. Det er derfor spesielt viktig å verne om disse unike villaområdene våre. Innbyggere som velger å bosette seg i et villaområde hvor størrelsen på tomtene er sikret gjennom juridisk bindende plan, bør kunne forvente at planene blir respektert. Dersom det er behov for fortetting bør de kunne forvente en helhetlig plan som blir til gjennom en planprosess med medvirkning. Med stor utbygging av leilighetsbygg over lengre tid, er det frigjort bynære boligeiendommer som burde vært attraktive for mange. Prisen på bolig er avhengig av tilbud og etterspørsel. Resultatet av overproduksjon av boliger over lengre tid har medført problemer med å få solgt bynære villaer til en respektabel pris. Dette kan forhindre at enkelte eldre ser seg økonomisk i stand til å flytte i aldersvennlige leiligheter, og fortsetter å bo i eneboligen. Befolkningsprognosene fra SSB er nedjustert. Det kan derfor være ønske om et retningsskifte i hvordan man behandler plan- og byggesaker. Grunntanken i dette «skifte» er at vi kanskje ikke trenger fortette over alt for enhver pris. Stikkordet er her «fortetting med kvalitet». Hovedhensynet bør være å bevare Haugesunds gode bomiljøer og bygge videre på disse kvalitetene snarere enn å forringe dem.

En tilfeldig fortetting gjennom dispensasjoner bør unngås. På sikt når presset på boliger blir større, bør det lages en fortettingsanalyse for slike områder, slik at fortetting gjøres etter en samlet plan og at alle i området får deltatt i prosessen, og gitt anledning til medvirkning. Målet med en slik fortettingsstrategi er at den skal gi trygghet, forutsigbarhet og tydeliggjøre hva som er greit å bygge hvor. Den skal gi trygghet for naboer til å vite hva som kan komme på nabotomta. Videre skal den gi forutsigbarhet for offentlig infrastruktur som vei, skoler og barnehager til å beregne og bygge opp om infrastrukturen der utviklingen kommer og tydeliggjøre samtidig for byggenæringen og andre som skal bygge hvor og hvordan man skal bygge tettere, og hvor man av ulike hensyn ikke kan bygge så tett.

Nedenfor beskrives noen av de søknadene vi nå har inne til behandling. Det er ikke forventet at PMU skal ta stilling til disse i denne saken.

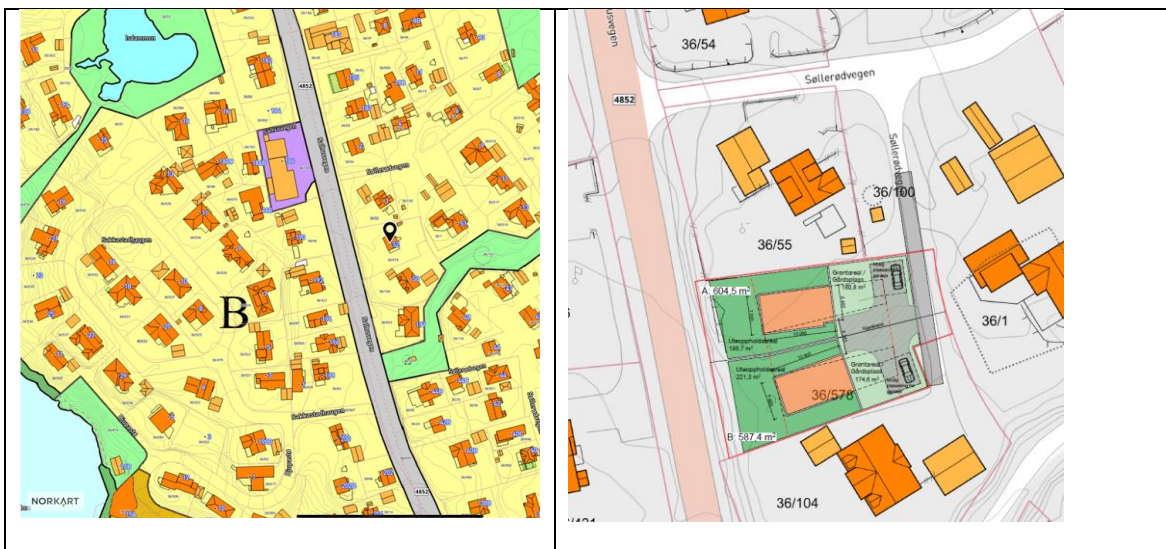
Sjåberg 10:

Enkelttomt som skiller seg ut fra de øvrige i området. Tomten er ganske kupert og en deling med oppføring av ny bolig kan gi utfordringer både mht uteoppholdsareal og silhuettvirkning. Her ønskes en enebolig + en tomannsbolig. Store deler av arealet vil da måtte benyttes til parkering. En fortetting som omsøkt vil bryte med strukturen i området, og vil fjerne en grønn lunge som gir kvaliteter til hele nabolaget.



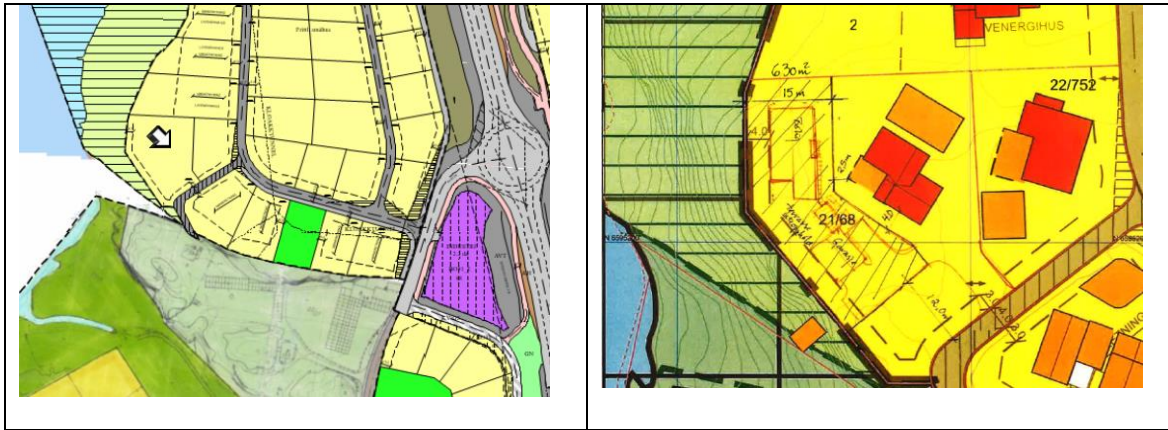
Søllerødvegen 52

Område hvor strukturen er store tomter for villamessig bebyggelse. Her vil de rive eksisterende bolig og føre opp to nye boliger. Den østre del av tomten må benyttes til parkering og atkomst. Arealet i sør og nord blir restareal som ikke kan medregnes som uteoppholdsareal. En deling som omsøkt vil bryte med strukturen om område.



Vestre Høgastøl 16

Enkelttomt som skiller seg ut fra de øvrige i området. Her har vi store villatomter med høy kvalitet. Deling som omsøkt vil forringe verdien på avgivertomten. Heller ikke ny tom får kvaliteter som er naturlig i område. Typisk for området er store sammenhengende uteoppholdsareal. Både for ny og eksisterende tom blir utearealet i sør og vest kun å betrakte som restareal og areal for parkering og atkomst.



Arleite 11

En fradeling som omsøkt vil skape en ny tomt som bryter med strukturen i område. Området består av store tomter for villamessig bebyggelse. Tomten får atkomst, biloppstilling og garasje i øst, restareal på nord og sørside og et lite uteoppholdsareal omringet av veiareal.



Kvalahaugen 20

En fradeling som omsøkt vil skape en ny tomt som bryter med strukturen i område. Området består av store tomter for villamessig bebyggelse.



Konsekvenser for folkehelse

Boligen er vesentlig for livskvalitet, og kvaliteten på boområder henger tett sammen med sosial bærekraft som er et vesentlig punkt i folkehelseloven fra 2012.

Plan- og bygningsloven er et godt verktøy for å ivareta viktige kvaliteter i norske boliger. Forskrift om tekniske krav til byggverk trekker opp grensen for det minimum av egenskaper et byggverk må ha for å kunne oppføres lovlig i Norge.

Bokvalitet handler naturligvis om den tekniske kvaliteten på den enkelte bolig. Men ikke bare det. Hvordan vi opplever vårt bomiljø er svært sammensatt. Foruten god teknisk standard, er det mange faktorer i selve boligen som forsterker eller undergraver de fysiske, sanselige og emosjonelle behovene vi mennesker har.

Begrepet *bokvalitet* rommer mer enn *teknisk kvalitet*. En bolig og et boområde som skal fungere godt må være utformet slik at man ivaretar den opplevde bokvaliteten.

Bokvalitet er komplekst, og berører områdenivå, bomiljø, bebyggelse, enkeltbolig og uterom. Når boliger og boområder skal bygges, må noen ha ansvar for å formgi på en måte som gir de som bor i og bruker området handlingsrom, verdighet og tilhørighet. Bygg og omgivelser som er omsorgsfullt planlagt øker trivsel, trygghet, frihet, fellesskap og deltakelse. Dette fremmer folkehelsen og er dermed også samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Forskningslitteraturen er ganske entydig på hva som er viktig for selvopplevd helse og trivsel. God tilgang til natur og grønne områder, solfylte arealer og skjerming mot støy er noen faktorer. I tillegg er det viktig at boligen legger til rette for både privatliv og fellesskap.

Kommunens vurdering

Det følger av pbl § 19-2 første ledd at kommunen kan gi dispensasjon dersom hensynet bak bestemmelsen det dispenseres fra, ikke blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må fordelene være klart større enn ulempen etter en samlet vurdering.

Reguleringsplanene er oftest blitt til gjennom en omfattende beslutningsprosess og vedtatt av kommunens øverste folkevalgte organ, bystyret. Det skal ikke være kurant å fravike plan. Ut fra hensyn til offentlighet, samråd og medvirkning i planprosessen, er det viktig at endringer i planer av betydning ikke skjer ved dispensasjoner, men behandles etter reglene om reguleringsplaner.

Forarbeidene til § 19-2 tar til orde for en generell tilbakeholdenhet med å dispensere fra plan, også når de rettslige vilkårene er til stede. Terskelen for å gi dispensasjon fra arealplan er følgelig høy. Den klare hovedregelen er at planen skal følges inntil de oppheves eller endres. Bestemmelsen er likevel ikke til hinder for å dispensere fra eldre planer der planområdet ikke er fullt utbygd og planen hindrer en hensiktsmessig utvikling av gjenstående eiendommer.

Dispensasjoner kan undergrave planen som beslutningsverktøy. Dette vil igjen kunne innebære at utviklingen av området ikke blir i samsvar med hva planen legger opp til.

Dersom planen ikke lenger gir uttrykk for hvordan kommunen ønsker å utnytte området, bør kommunen gjennomføre en planprosess. Det kan f.eks. være aktuelt om det ønskes fortetting. For å sikre en helhetlig utbygging og for å ivareta hensyn til medvirkning, demokrati og forutberegnelighet, er det viktig at planene endres i samsvar med reglene for arealplan og ikke ved enkeltdispensasjoner.

Ved fortetting er det flere forhold som må vurderes, både i forhold til området som en helhet og den enkelte eiendom.

På sikt bør kommunen utarbeide en strategi for boligbygging og fortetting for å definere hvor og hvordan vi skal fortette på en bærekraftig måte.

Kommunedirektørens konklusjon

For å unngå uheldig forringelse av etablerte bomiljø og skape forutsigbarhet for nabolaget, vil kommunedirektøren anbefaler klare retningslinjer for dispensasjon fra regulert tomtedeling.

Dersom fortetting skal kunne tillates, er det viktig å sette noen betingelser for at områdets kvaliteter skal ivaretas.

Takform og/eller volumoppbygging skal være et av elementene som hentes fra eksisterende bebyggelse.

I nærområder med ensartet bebyggelse skal viktige formingsfaktorer hentes fra eksisterende bebyggelse.

Ved alle tiltak bør det legges stor vekt på bevaring av eksisterende terreng og vegetasjon.

Saken legges frem for PMU med forslag til vedtak som fremgår av s 1.

Vedlegg: Uttalelse fra Sivilombudsmannen

