



SAKSFRAMLEGG

Saksbehandler: Yvonne S Løvseth
Arkivsaksnr.: 17/4858

Arkiv: PLANR 5096

Sign:

Dato:

Utvalg:

Hovedutvalg teknisk og miljø
Hovedutvalg teknisk og miljø

03.12.2019
24.03.2020

PLAN 5096 - DETALJREGULERING FOR NORHEIMSMARKA - 148/1042

Forslag til vedtak:

1. Hovedutvalg teknisk og miljø viser til uttalelsen fra Fylkesmannen i Rogaland og Rogaland Fylkeskommune og konstaterer at det foreligger innsigelse mot planforslaget slik det nå foreligger. Hovedutvalg teknisk og miljø vil be administrasjonen ta initiativ til å avholde administrativt drøftingsmøte mellom kommunen, fylkesmannen og fylkeskommunen med tanke på å komme fram til en løsning for planlagt arealbruk som ivaretar kommunens interesser.

SAKSFRAMSTILLING

Arkitektkontoret Brekke Helgeland Brekke AS har på vegne av Odd Hansen Prosjekt AS utarbeidet forslag til detaljreguleringsplan 5096 for Norheimmarka.

Planområdet ligger på Norheim, like nord for kirkegården. Det grenser i øst til Norheimsvegen, og Norheimmarka-vegen i vest.

Planforslaget omfatter et areal på ca. 18,4 da. Den foreslåtte arealdisponeringen er i hovedtrekkene boligbebyggelse, uteopphold/lek, kjøreveg, gatetun og parkering.

Bebyggelsen planlegges med et sentralt grøntområde for lek/uteopphold, med interne gangadkomst som krysser planområdet nord – sør og øst – vest. Bebyggelsen ligger med «ryggen» mot kjørevegene som skaper et skjermet rom i midten. Intern adkomst skal være via gatetun. Det er vedlagt skisse som viser hvordan gatetunet i prinsippet skal opparbeides og være like mye anlagt på gående og syklandes premisser som bilisters.

Frittliggende bebyggelse legges i sør – øst og sør i planområdet, mens flermannsboliger legges i den vestre delen mot Norheimmarka-vegen. I nord planlegges rekkehus. Konsentrert bebyggelse (flermannsboliger og rekkehus) skal ha parkering på anvist sted i plankartet, P1 og P2, og gangadkomst til boliger fra disse.

Totalt planlegges det 53 nye boenheter.

Saksbehandling:

Overnevnte forslag til reguleringsplan ble behandlet av hovedutvalg teknisk og miljø 1.gang i møte den 03.12.19 - sak 141/19 og følgende vedtak ble fattet:

Hovedutvalg teknisk og miljø vedtar ved 1. gangs behandling at forslag til detaljreguleringsplan 5096 for Norheimmarka – 148/1042, datert 03.12.19, legges ut til offentlig ettersyn. Berørte grunneiere varsles, jf. plan- og bygningsloven § 5-2 og § 12-10.

Planforslaget har vært utlagt til offentlig ettersyn med frist for merknader satt til 28.01.20. Rogaland Fylkeskommune fikk utsatt frist til å gi uttale til 20.02.20, ettersom deres uttale måtte behandles i fylkestinget 18.02.20.

Det er innkommet følgende uttalelser og merknader til planforslaget:

A. Uttalelser:

1. Rogaland Fylkeskommune, regionalplanavdelingen23.01.20, 02.03.20
2. Fylkesmannen i Rogaland24.01.20
3. Haugaland Brann- og Redning IKS15.01.20
4. Mattilsynet16.01.20

B. Private merknader:

1. Miljøorganisasjonen Grønn Fremtid.....27.12.19
2. Kristian Lindås Sørensen28.01.20

Samtlige uttalelser og merknader ligger ved saka.

Kommunalsjef teknisk sin samlede vurdering på bakgrunn av de innkomne uttalelser og merknader:

Som det fremgår av de innkomne uttalelser og merknader, har høringsrunden avdekket visse konflikter knyttet til arealbruken innenfor planområdet. Kommunalsjef teknisk vil i denne forbindelse vise til gjennomgangen av de enkelte innspill med kommentarer.

Fylkesmannen i Rogaland har fremmet **innsigelse** til planforslaget. Innsigelsen er til at detaljplanen har for lav boligtetthet sett opp mot nasjonale og regionale føringer for arealplanlegging. Fylkesmannen mener planen er i strid med Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Det vises videre til skjerpete nasjonale føringer knyttet til jordvern som gjør at kommunene i større grad må prioritere kompakt utbygging.

Tetthet:

Det er i uttalen ikke vist til hvilke punkter i de Statlige planretningslinjene Fylkesmannen i Rogaland mener planen er i strid med, men kommunalsjef teknisk har gått ut i fra at det er punkt 4.3, som omhandler arealutnyttelse, fortetting og transformasjon, da det vises til at planretningslinjene viser til høy arealutnyttelse i sentrale områder.

Kommunalsjef teknisk ønsker å påpeke at rammer for utbyggingsmønster og transportsystem bør, etter de samme Statlige planretningslinjene som fylkesmannen viser til, fastsettes i regionale planer (Statlige planretningslinjer for bolig, - areal- og transportplanlegging punkt 4.1).

For Karmøy kommune gjelder Areal- og transportplanen for Haugalandet (vedtatt 15. juni 2016). Retningslinjer for boligbygging punkt 12. Arealutnyttelse i boligområder, sier 4 – 8 boliger innenfor ca. 750 meter fra sentrum, og 2,5 boliger/da ellers. Siden retningslinjer for boligtetthet er gitt i en ikke alt for gammel areal- og transportplan, går kommunalsjef teknisk ut i fra at det ikke settes strengere krav til arealutnyttelsen enn hva som er oppgitt i ATP Haugalandet. En slik fremgangsmåte vil gjøre planlegging høyst uforutsigbar dersom saken gis presiderende virkning.

Det vises videre til Definisjoner: Beregning av boligtetthet på side 43 i ATP'en, hvor det står at avstander måles fra midt i sentrumskjernen. Det står også hva som skal inngå i arealberegningen; boligområdets tilhørende uteareal og lekeplasser, grønnstruktur, parkering, interne veier og infrastruktur, og andre tilhørende arealer.

Areal til offentlige samferdselsformål skal ikke inngå i beregningsgrunnlaget. Det vises i den forbindelse til veileder til SAK10 § 4-1. bokstav e nr. 10 hvor interne veier er definert som «adkomstveg eller veg mellom forskjellige byggverk på eiendommen.» Norheimsvegen, som i forelagte plan er vist til offentlig kjørevei med tilhørende fortau, er en samleveg i kategori SII, som

innbefatter veier med ÅDT mellom 1500 – 5000, større boligområder, busstrafikk og industri. Det er den høyest trafikkerte kategorien av kommunale veier, og kan etter denne definisjonen ikke på noen måte sies å være en internvei til forelagte planforslag.

ATP Haugalandet har ingen egen definisjon av hva en internvei er. Kommunalsjef teknisk er av den oppfatning at man må kunne gå ut ifra at offisielle definisjoner er gjeldende så lenge det ikke er gitt en begrunnelse til hvorfor de eventuelt ikke skulle være relevante.

Fylkesmannens utregning av boligtettheten medregnet offentlig samferdselsareal er dermed ikke korrekt utregnet i henhold til overnevnte dokumenter. Videre har fylkesmannen som omtalt tidligere ikke tatt høyde for at planområdet ligger i grensen for sentrumskravet om 4 – 8 boliger/da, og utenfor sentrum med 2,5 boliger/da. Planforslaget viser til at 3,4 boliger/da ligger mellom de to kravene. Det vil være fullstendig unaturlig å dele planforslaget i to etter en kunstig grense satt om krav til tetthet, med 4 – 8 boliger per dekar i den ene enden og 2,5 boliger per dekar i den andre.

Kommunalsjef teknisk vil videre vise til punkt 5.4 i de Statlige planretningslinjene for bolig-, areal- og transportplanlegging hvor det står følgende; «*Regionale analyser av befolkningsvekst og befolknings sammensetning og lokale og regionale analyser av boligmarkedet bør inngå i grunnlaget for planleggingen.*»

I planforslagets planbeskrivelse kapittel 2 i tilsvaret til merknad til oppstart fra fylkesrådmannen – regionalplanavdelingen dat. 07.12.2018 er det gjort en vurdering av boligsammensetningen i planforslaget og tilliggende områder. Kommunalsjef teknisk vil vise til at det innenfor en radius av 1 km til planområdet, er det etablert/under etablering 600 leiligheter. I hele Norheim skolekrets (innbefatter ikke arealer i Haugesund kommune) er det om lag 3300 innbyggere. Hovedandelen av de som bor i leiligheter er eldre. For å få en variert befolknings sammensetning må en tilby et variert boligtilbud. Dette er gjort bevisst i forelagte planforslag.

Folkehelse kontra tetthet:

Kommunen er pålagt gjennom Folkehelseloven å fremme befolkningens helse, trivsel, gode sosiale og miljømessige forhold, og bidra til å jevne ut miljø- og samfunnsforhold av betydning for helse. En helhetlig planlegging av tilstrekkelig og variert boligbygging til mennesker i ulike livsfaser og med ulike ressurser er derfor nødvendig for å oppnå god folkehelse.

Utformingen av utemiljø, bygg og offentlige rom har betydning for tilgjengelighet, aktivitet, folks trygghetsfølelse og sikkerhet, samt psykisk helse og deltakelse i sosiale sammenhenger.

Slik planforslaget fremstår, er det akkurat nok uteareal og lek til de planlagte boenhetene. Det samme gjelder parkeringsdekningen. For å skaffe areal til uteopphold, som må ligge på bakkeplan i henhold til ATP, må derfor boligenes fotavtrykk reduseres og derfor økes i høyden. Parkering faller inn i samme kategori, da området er flatt og det vil kreve areal enten innenfor eller utenfor en eventuell parkeringskjeller for å få en akseptabel stigning inn/ut av anlegget. Parkeringskjeller er derfor et mer arealkrevende tiltak enn først antatt. Det er også teknisk anlegg i den vestre delen av planområdet som gjerne kan ligge under en parkeringsplass, men ikke under en bygning.

Det er da kommet frem til at den eneste bygningstypologien som er aktuell, i henhold til tankerekken i avsnittet ovenfor, for å gi større tetthet er leilighetsbygg. Dette vil medføre et eller flere mye høyere, mer synlig, og dermed dominerende bygg enn bygningsmassen i forelagte planforslag. Det er i ovenstående vurdering av Tetthet vist til at det er godt med leiligheter i planområdets nærområde.

Leilighetsbygg av denne typen er betraktelig mer kostbare å sette opp enn rekkehus og firemannsboliger, fordi parkeringsanlegg må legges under grunnen. Tatt i betraktning av at området øst for planområdet er eneboliger, med relativt ressurssterke innbyggere, vil de sosiale dimensjonene ved området komme dårligere ut ved at noen grupper (enslige, unge, nyetablerte, foreldre med aleneansvar for barn etc.) prises ut av området og motvirker målet om en variert befolkningssammensetning.

I byer hvor man har parkanlegg med opparbeidet lekeareal kan det være akseptabelt at man reduserer arealet til lek- og uteopphold til fordel for å oppnå tetthet. På Norheim er dette ikke aktuelt. Norheim har ingen parkanlegg, og det er ingen opparbeidde lekeplasser i planområdets nærhet. Det er derfor et absolutt krav fra kommunens side at areal til lek- og uteopphold ikke reduseres, og er tilpasset antall enheter som føres opp. Det vil si, flere enheter, mer areal til lek- og uteopphold. Dette igjen legger et lokk på hvor mange enheter det er mulig å føre opp, uten å komme i konflikt med behovet for areal til lek- og uteopphold.

Innsigelse fra Rogaland fylkeskommune

Rogaland fylkeskommune fikk utsatt frist til å gi uttale til planarbeidet for å fremme saken til fylkestinget 18.02.20. Fristen ble satt til 20.02.20. Uttalen kom ikke inn til dette tidspunktet, og ble etterspurt 25.02.20. Etter e – postkorrespondanse ble melding om vedtak fra fylkestinget samt saksfremlegg oversendt saksbehandler 02.03.20.

Karmøy kommunes postmottak har ikke mottatt uttalen til den 20.02.20. Det ble undersøkt om det var mulig at den var oversett eller feilplassert, men den er ikke mottatt hos kommunen. Hva som har skjedd med oversendelsen er uvisst. Fylkeskommunen ble som tidligere nevnt underrettet 25.02.20 om at uttalen ikke kom frem, og spurt om noe var gått galt med utsendelsen. Det er ikke mottatt dokumentasjon på at forsinkelsen er på grunn av en teknisk feil.

Av plan- og bygningsloven § 5- 4 siste ledd framgår det at innsigelse skal fremmes seinest innen den frist som er satt for høringen. Innsigelsesmyndigheten og kommunen kan avtale utsettelse av fristen dersom dette er nødvendig (i dette tilfellet var ny dato satt til 20.02.20). Rundskriv H-2/14 Retningslinjer for innsigelser i plansaker etter plan- og bygningsloven kapittel 2.1.5 slår fast at det er viktig at fristen for innsigelse overholdes, av hensyn til effektivitet og forutsigbarhet for myndigheter og private. For øvrig bør det legges vekt på tidsbruken og framdriften i innsigelsessaker under hele planprosessen. Kapittel 2.1.6 viser også til at retten til å fremme innsigelse faller bort dersom fristen for innsigelse har løpt ut. Det vises i denne sammenheng også til forvaltningsloven § 11a første ledd.

Fylkeskommunens innsigelse er på bakgrunn av det samme forholdet som innsigelsen fra Fylkesmannen i Rogaland, tetthet. Siden innsigelsen fra fylkesmannen har samme innhold som innsigelsen fra fylkeskommunen er det i denne saken valgt å behandle innsigelsene sammen.

Hadde fylkeskommunens innsigelse vært rettet mot andre forhold eller den eneste innsigelsen til forelagte sak, ville det vært hensiktsmessig å vurdere om kommunen skulle påklage innsigelsen på grunn av overstått frist.

Konklusjon

Det konkluderes med at både fylkesmannen og fylkeskommunen har oversett definisjonen av utregning av tetthet i ATP Haugalandet (Retningslinjer for boligbygging punkt 12, og Definisjoner: Beregning av boligtetthet side 43), samt ATP`ens punkt 13 Differensiert boligstruktur. Kommunen og utbyggere må kunne forholde seg til at definisjonene i ATP Haugalandet også gjelder for overordnede myndigheter, selv når dette nødvendigvis ikke fremmer deres interesser.

Karmøy kommune skal som planmyndighet sørge for at områder blir utbygd med bokvalitet i henhold til målene i Folkehelseloven. Et ensidig fokus på å oppnå en tetthet som ikke er tilpasset de sosiale og demografiske dimensjonene i området strider mot kommunens oppgaver ovenfor sine innbyggere som planmyndighet.

Kommunalsjef teknisk anbefaler at det avholdes drøftingsmøte med innsigelsesmyndighetene.

Vedlegg:

Plankart

Planbestemmelser

Planbeskrivelser

Retningsgivende illustrasjoner

ROS

Tilsvar fra forslagstiller

Merknader og uttalelser

Støyrapport

Perspektiv

Snitt

Soldiagram

Ledningsplan

Estimat matjord

Teknisk skisse

Veiplan

Lengdeprofil

Grunnundersøkelser

Bonitering

Oversiktskart grunnboring

SAMMENDRAG AV INNKOMNE UTTALELSER OG MERKNADER SOM INNEHOLDER ANMERKNINGER TIL PLANEN SAMT ADMINISTRATIV VURDERING

Alle uttalelser og merknader som inneholder anmerkninger til det foreliggende planforslag, er vedlagt. Sammenraget gjengir hovedinnholdet knyttet til de forhold som angår reguleringsplanen. Det fullstendige innholdet i uttalelsen eller merknaden framgår av vedleggene.

Offentlige uttalelser:

Haugland Brann- og Redning IKS, 15.01.20

Brannvesenet viser til «Retningslinjer for ivaretagelse av behov ved innsats fra brannvesenet». Dersom retningslinjene følges har ikke brannvesenet ytterligere kommentarer.

Vi ber om at det settes rekkefølgekrav i planbestemmelsene:

«Krav til slokkevann og oppstillingsplass for brannvesenets biler og utstyr må være på plass før en midlertidig brukstillatelse eller ferdigattest gis.»

Kommunalteknisk sjef sin kommentar:

Kommunalsjef teknisk går ut i fra at brannvesenet mener at «dokumentasjon til at krav til slokkevann og oppstillingsplass... etc.» er hva som er ment, siden kravene ligger i lov og forskrift allerede (plan- og bygningslovens § 27 – 1, byggesaksforskriften § 6 – 4 bokstav g), og det ikke vil være hensiktsmessig å ramse dem opp i en byggesak uten å dokumentere at kravene er oppfylt. Slokkevann er ellers noe som skal avklares i plansaken, og det er ikke kommet frem at det skal være et problem i denne saken.

Dette er heller ikke et rekkefølgekrav, men en fellesbestemmelse omfattende alle beboelsesenheter innenfor planområdet. Kommunalsjef teknisk foreslår at en fellesbestemmelse med følgende ordlyd legges til i planbestemmelsene:

«Dokumentasjon til at krav til slokkevann og oppstillingsplass for brannvesenets biler og utstyr oppfylles må være vedlagt byggesaken.»

Denne bestemmelsen vil komme i tillegg i § 1, som allerede dekker krav til at brannvannskapasitet dokumenteres, der i teknisk plan.

Mattilsynet, 16.01.2020

Mattilsynet har ingen ytterligere kommentarer til saken på dette nivå i planprosessen.

Fylkesmannen i Rogaland, 24.01.20

Fylkesmannen har innsigelse til at detaljplanen har for lav boligtetthet sett opp mot nasjonale og regionale føringer for arealplanleggingen. Planen er i strid med Statlige planretningslinjer for samordnet bolig, - areal- og transportplanlegging.

Fylkesmannen har ellers faglig råd om at planen bør sikre større areal til felles uteoppholdsareal og lek i tråd med regionale føringer og kommuneplanen.

Fylkesmannen har ellers faglige råd om å vurdere naturbaserte løsninger for overvannshåndtering for å få en bedre sikkerhet mot flom og øke blågrønn faktor i planen.

Forslagsstillers kommentar:

Forslag har sendt inn tilsvaret til innsigelsen. Det ligger ved saken.

Kommunalteknisk sjef sin kommentar:

Kommunalsjef teknisk viser til sin vurdering av tetthet og parkering i saksfremlegget. Det vises til at offentlige areal i dette planforslaget, per definisjon i ATP Haugalandet og SAK10 ikke skal medregnes, da de kun er offentlige veiareal og ikke internveier.

Lek- og uteoppholdsareal er oppfylt i henhold til ATP Haugalandet. Det er derimot akkurat oppfylt, og oppfyller ikke Karmøy kommunes strengere krav til areal til lek- og uteopphold. Dette er kompensert for med større kvalitet på arealene enn det som er de vanlige kravene.

Overvannshåndteringen er avklart i plan, se tilsvaret fra forslagstiller.

Rogaland Fylkeskommune, 20.02.20

Rogaland fylkeskommune fremmer innsigelse til manglende krav til tetthet for boliger.

Forslagsstillers kommentar:

Forslagstiller har kommet med tilsvaret til innsigelsen. Det er vedlagt saken.

Kommunalteknisk sjef sin kommentar:

Kommunalsjef teknisk viser til gjennomgangen i saksfremlegget. Det vises til at per definisjon i ATP side 43 er mål som er satt på figur 2 i fylkeskommunens saksutredning feilplassert. Det pekes også på at fylkeskommunen har nevnt mange sentrumsfunksjoner i nærhet til planområdet, men ikke tatt høyde for at det kommer klart frem i saken at det i nærheten til planområdet også finnes et godt utvalg leiligheter.

Det er også uheldig at fylkeskommunen fremmer innsigelse på bakgrunn at de mener tettheten bør være større, uten at dette er i samsvar med overordnet plan (ATP). Dette gjør det umulig for kommunen og utbyggere å forholde seg til når fylkeskommunen finner det for godt å fremme en annen innsigelse med samme forhold.

Private merknader:

Miljøorganisasjonen Grønn Fremtid, 27.12.19

Merknaden viser til § 52 i planbestemmelsene, og hevder videre at planen er i strid med plan- og bygningslovens § 27 – 1 på grunn av planbestemmelse 52.

Kommunalteknisk sjef sin kommentar:

Kommunalsjef teknisk påpeker at Miljøorganisasjonen Grønn Fremtid selv påpeker i merknaden at § 27 – 1 fastsetter at en bygning ikke må føres opp eller tas i bruk til

opphold for mennesker eller dyr med mindre det er forsvarlig adgang til godkjent drikkevann og nok slokkevann. Dette dekkes dermed automatisk av plan- og bygningsloven, i og med at kommunen ikke kan godkjenne en byggesak hvor dette ikke er ivaretatt. Krav som allerede er satt i lov eller forskrift gjentas ikke i plansaker, men man kan stille krav til dokumentasjon (planbestemmelsene § 1).

Dersom man leser § 52 i planbestemmelsene, står det der følgende:

«Ved trinnvis utbygging skal alltid va – anlegg for hele planområdet, omsøkte boligers adkomst og parkering, inntilliggende gangveier, fortau o_F1, trafikksikringstiltak for myke trafikanters kryssing av Norheimsvegen, felles uteopphold f_UTE1 – f_UTE4, og felles renovasjon f_R1 være ferdig opparbeidet og godkjent før nye boliger innenfor planområdet tas i bruk.»

Med andre ord sikrer denne bestemmelsen at plan- og bygningslovens § 27 – 1 følges ved trinnvis utbygging, samt diverse andre krav til opparbeiding som ikke dekkes av plan- og bygningsloven.

Kristian Lindås Sørensen, 28.01.2020

Merknaden omfatter temaer som er rettet mot forelagte detaljreguleringsforslag, trafikksikkerhetsplanen og kommuneplanen. Her er bare gjengitt det som har betydning for forelagte plansak. De andre temaene må behandles i de separate sakene, når trafikksikkerhetsplanen og/eller kommuneplanen eventuelt blir rullert.

Merknaden viser til uttalelse fra Statens vegvesen til oppstart av planarbeidet, særlig til at Norheimsvegen er dårlig tilrettelagt for myke trafikanter.

Videre bemerkes det at kommunen må tenke langsiktig og bedre trafikksikkerheten for hele området. Norheimsvegen må sikres med nødvendige trafikksikringstiltak og en helhetlig løsning. Det vises til at Norheimsvegen er skolevei, samt vei til Hestmyr idrettsanlegg og kulturhus.

Det er ønske om tilrettelagte krysningsmuligheter, og det vises til tre krysningsmuligheter (disse ligger utenfor planområdet og er punkter som er bedre rettet mot en trafikksikkerhetsplan).

Merknaden viser til at det er ønskelig med tiltak for å øke andelen gående og syklende for å redusere trafikkbelastningen og støyforholdene langs Norheimsvegen.

Det stilles tre spørsmål direkte til planarbeidet:

- Hva legges det i «trafikksikringstiltak for myke trafikanters kryssing av Norheimsvegen?»
- Hvor kryssingen(e) er tiltenkt?
- Hvilken utførelse kryssingen(e) vil få?

Kommunalteknisk sjef sin kommentar:

Skilting, belysning, opphøyde fortau, busstrafikk, fartsreduksjon etc. er ikke tema som tas opp til behandling i plansaken. Disse må rettes mot trafikksikkerhetsplanen eventuelt mot ansvarlige for rutebiltrafikken.

Kommunen kan ikke kreve at forelagte planforslag løser trafikkproblemene for hele området. Kommunen kan kun kreve at planforslaget løser de eventuelle problemer tiltaket/ene er utløsende faktor for. Forelagte planforslag legger til rette for myke trafikanter langs planforslagets grenser, samt kryssing til Hestmyrvegen. Hvor kryssningen vil komme eksakt er ikke avgjort, men den vil komme i forbindelse med overgang fra fortauet i forelagte planforslag til Hestmyrvegen.

Kryssingen blir ikke detaljprosjektert i planarbeidet. Detaljprosjekteringen av kryssningen blir gjort i forbindelse med byggesaken og teknisk plan. I detaljprosjekteringen av krysningsløsningen vil det bli avgjort hvilke trafikksikringstiltak for myke trafikanter kryssing av Norheimsvegen som er nødvendige.