

Arkivsaknr 19/00942-5  
Saksbehandler Jenny Mikalsen

Saksgang  
Oppvekst- og utdanningsutvalget  
Miljø-, klima- og samferdselsutvalget  
Kultur, idretts- og friluftsutvalget  
Helse- og velferdsutvalget  
Kommune- og byutviklingsutvalget  
Kommunestyret

Møtedato

## Utbyggingsprogram for Tromsø

### Kommunedirektørens innstilling til vedtak:

1. Utbyggingsprogram for Tromsø 2020-2032 vedtas.
2. Tromsø kommune skal prioritere boligbygging og formålsbygg i områder det er enkelt å velge gange, sykkel og kollektiv som transportmiddel.
3. Tromsø kommune skal prioritere boligbygging og formålsbygg i områder som styrker eksisterende bystruktur, og samtidig best bidrar til dekking av etterslep i offentlig infrastruktur.
4. Følgende momenter må særlig følges opp:
  - a) «Boligtabellen» til utbyggingsprogrammet oppdateres årlig. Helse- og omsorgsboliger innarbeides.
  - b) «Kortsiktig utbyggingsprogram» med prognoser og analyser revideres hvert annet år.
  - c) Langsiktig utbyggingsstrategi innarbeides som en del av revisjon av kommuneplanens arealdel (KPA).
  - d) Utarbeidelse av rekkefølgebestemmelser mellom utbyggingsområder i revisjon av KPA
  - e) At utbyggingsprogrammet koordineres med investeringsbudsjettet i kommunens handlingsprogram
  - f) Utrede hvordan kommunen kan bidra med investeringer i prioriterte/ikke-prioriterte områder
  - g) Tromsø kommune vil ta initiativ overfor næringslivet og relevante fagmiljø for å kartlegge utfordringer og muligheter i boligmarkedet for å oppnå en mer sosial bærekraftig boligutvikling.
  - h) Utrede skolekapasiteten i sentrum i forhold til å kunne ta imot økt barnetallsvekst ved en mer konsentrert byvekst.
  - i) Kommunens koordinerende rolle i reguleringsplaner med boligformål, fra områdeplan til gjennomføring, for å sikre tilfredsstillende kobling mellom arealformål, rekkefølgebestemmelser og økonomisk gjennomførbarhet

Mari Enoksen Hult  
Konst. kommunedirektør

Mette Mohåg  
Avdelingsleder Bymiljø

## Hva saken gjelder

### Mandat og mål

Kommunestyret har gjennom vedtak i kommuneplanens arealdel i 2017 og i planstrategien, bestilt et utbyggingsprogram. Det skal være et verktøy for å sikre at nødvendige samfunnstjenester er på plass når nye boligområder tas i bruk. Programmet skal angi hvor utbygging til boligformål ønskes gjennomført, til hvilket tidspunkt og med hvilket volum. Programmet skal sikre bærekraftig byutvikling og nullvekst for personbiltrafikk.

### Hva inngår i et utbyggingsprogram

Utbyggingsprogrammet er en temaplan som angår boliger og formålsbygg, og er ikke en plan etter plan- og bygningsloven. Kortsiktig utbyggingsprogram vil være et styringsredskap for kommunen i reguleringsplaner, og gi forutsetninger for etablering av boligområder. Det vil legge grunnlag for inngåelse av utbyggingsavtaler, og for kommunens investeringsbudsjett i handlingsprogrammet. Utbyggingsprogrammet baserer seg på data fra 2019, og noe av tallmaterialet er foreldet. For å unngå at saken trekker lengre ut i tid, anbefaler vi likevel vedtak av dokumentet slik det foreligger. Under forklares begrep/dokumenter, og forslag til revisjon av disse:

*Boligtabell:* Oversikt over reguleringsplaner til behandling i kommunen, fra planinitiativ til midlertidig brukstillatelse. Inkluderer boliger for helse- og omsorgsboliger. Oppdateres årlig.

*Kortsiktig utbyggingsprogram:* Boligprogram der boliger analyseres i forhold til befolkningsutvikling, skolekapasitet, samferdselsanlegg og tekniske infrastruktur osv. Revideres hvert annet år.

*Langsiktig utbyggingsstrategi:* Strategi utformet med grunnlag i transport og status for infrastruktur, men temaet må bearbeides i kommuneplanens arealdel, slik at den favner hele bredden i byutviklingen. Vurderes i KPA hvert 4.år.

Ved utlegging til offentlig ettersyn gjorde KOBY vedtak om næringsareal og sosialt bærekraftig boligutvikling. Sak om næringsareal ble lagt fram for KOBY i oktober, og vil brukes i videre med kommuneplanens arealdel. Når det gjelder sosialt bærekraftig boligutvikling, og å gjøre det enklere for unge å komme inn på boligmarkedet, svarer ikke utbyggingsprogrammet på dette. Det er et komplekst tema der nasjonale føringer, kommunen og private utbyggere er aktører. Tromsø kommune vil bidra til å belyse dagens boligmarked med mål om å oppnå en mer sosialt bærekraftig boligutvikling.

Boliger til helse og omsorg er delvis innarbeidet i «boligtabellen». Noen omsorgsboliger er egne prosjekt i tabellen, slik som Otium og Inga Sparboes veg. Andre omsorgsboliger inngår som del av en større reguleringsplan. Flere prosjekt med omsorgsboliger skal bygges der det tidligere er regulert til offentlig eller privat tjenesteyting, slik som Sommerlystvegen, Ryavegen og Forsøket boliger, og er ikke egne reguleringsplaner. I revisjon av boligtabellen er det ønskelig at omsorgsboliger på mer enn 6 (8 el. 10) boliger som reguleres, går tydelig fram av tabell og kortsiktig utbyggingsprogram.

### Høring og merknader

Ved høring av utbyggingsprogrammet ble særlig utbyggere kontaktet og bedt om å gi innspill. Det er fordi et utbyggingsprogram er avhengig av dialog med utbyggerne.

Utbyggingsprogrammet ble også lagt fram i regionalt planforum i juni 2020. Merknadene er oppsummert i vedlegg. Det har ikke vært en bred medvirkning der beboere, barn og unge er blitt særskilt invitert. Vi kan anta at merknadene ville ha omhandlet flere tema, dersom medvirkningsprosessen var lagt opp annerledes. I videreføring av utbyggingsprogrammet og i arbeid med kommuneplanens arealdel, er bredere medvirkning en del av den formelle prosessen.

Det er flere sammenfallende merknader som gjelder; bærekraftig utvikling, at næringsliv bør inngå i utbyggingsstrategi, at kommunen bør ha fokus på sentrumsnære områder, bydelssentra og knutepunkt, å bruke marka som transportåre og pris på boliger. I tillegg gjelder flere innspill nye utbyggingsområder som ønskes tatt inn i utbyggingsprogrammet, begrensninger for boligbygging på Kvaløya og restkapasitet for boliger. Rekkefølgekrav som virkemiddel tilsluttes i noen av merknadene. Se vedlegg om merknadsbehandling.

## **Saksutredning**

### **Infrastruktur**

Det har gjennom flere tiår vært både høy befolkningsvekst og stor vekst i boligbygging i Tromsø. Målet har vært å tilrettelegge for bygging av flere boliger. Store boligområder er utbygd, uten at tilstrekkelig og sammenhengende offentlig infrastruktur er etablert. Det gjelder for eksempel slukkvann, strøkslekeplasser og trygge skoleveger. Dette fremgår av kunnskapsgrunnlaget om sosial og teknisk infrastruktur, befolkning og boligbygging (2019). Der er blant annet skolekapasitet, helse- og velferdsboliger, idrettsanlegg, parker og lekeplasser, og vann- og avløpsanlegg vurdert, i forhold til dagens situasjon og framtidig behov.

### **Befolknings- og boligprognoser**

I analysene i utbyggingsprogrammet er det brukt befolkningsframskrivninger fra statistikk- og prognosesystemet Kompas, som ble utarbeidet i 2019. Mye har skjedd siden da, noe som reflekteres i de befolkningsframskrivningene som ble lagt frem av Statistisk sentralbyrå (SSB) den 3. juni (nasjonale tall) og 18. juni (regionale tall). SSB sine prognoser for Tromsø i middelalternativet har ofte vært lavere enn faktisk vekst i Tromsø. Det er likevel trender som gjør seg gjeldende nå og som bør vurderes nærmere. SSB forventer lavere befolkningsvekst enn tidligere år, kombinert med en sterkere aldring. Fødselstallene har både i Norge og i Tromsø vært historisk lave. Det blir en sterkere aldring i de landene vi har fått mange arbeidsinnvandrere fra, noe som har betydning siden det er mindre flytting hos den eldre befolkningen og derav mindre potensiale til arbeidsinnvandring til Norge – og Tromsø. Det er også svært utfordrende å utarbeide forutsetninger for framtidig vekst i den Covid-19 pandemien vi er inne i. Vurderinger i grunnlagsanalysene må forstås i forhold til dette nye «bakteppet».

### **Arbeidsprosessen**

Internt i kommunen har arbeidsprosessen vært gjennomført av en tverrfaglig arbeidsgruppe. Det har vært holdt felles verksteder og flere orienterings- og arbeidsmøter. Både Trondheim kommune og Kristiansand kommune har vært i Tromsø og presentert sine måter å jobbe med dette på. Det er lagt frem diskusjonsgrunnlag i Bymiljø sin ledergruppe og Kommunedirektørens ledergruppe. Det er gitt informasjon i Kommune- og byutviklingsutvalget og for formannskapet i planprosessen.

Eksternt har det i tidlig fase vært møter med bydelsråd og næringsforeningens fagutvalg for eiendom. Det er gitt informasjon i dialogmøte med fylkesmannen og holdt et åpent møte i kommunestyresalen. Tromsø kommune har særlig sett til arbeidet som Kristiansand kommune legger ned i *Boligprogram 2019-2022*. Kristiansand har også bidratt til informasjon omkring planlegging, utbyggingsavtale, og kommunens opplegg for samordningsmøter. Vi har sett til Trondheim kommune sitt arbeid med Byutviklingsstrategi fram til 2050.

### **Forslag til utbyggingsprogram**

Forslag til utbyggingsprogram har tre hoveddeler; a) langsiktig utbyggingsstrategi, b) kortsiktig utbyggingsprogram og c) virkemidler for gjennomføring. Langsiktig utbyggingsstrategi er en oppfølging av arealstrategien i kommuneplanens samfunnsdel, og er utarbeidet for å ha en klar retning for langsiktig byutvikling. Kortsiktig utbyggingsprogram prioriterer boligbygging de nærmeste fire år. Det angir hvor utbygging til boliger er forventet gjennomført, til hvilket

tidspunkt og med hvilket volum. Mens virkemidlene belyser hvordan vi kan gjennomføre utbygging som sikrer realisering av infrastruktur.

Det foreslås tre strategier for det videre arbeidet med utbyggingsprogrammet og oppfølging av det:

**a) Forslag til langsiktig utbyggingsstrategi:**

1. Tromsø kommune skal prioritere boligbygging og formålsbygg i områder det er enkelt å velge gange, sykkel og kollektiv som transportmiddel.
2. Tromsø kommune skal prioritere boligbygging og formålsbygg i områder som styrker eksisterende bystruktur, og samtidig best bidrar til dekking av etterslep i offentlig infrastruktur.

**b) Prioritering av boligbygging:**

Systematisering og prioritering av reguleringsplaner for boliger og formålsbygg er lagt inn i en egen boligtabell. Tabellen skal prioritere boligplaner ut fra a) utbyggingsstrategi, b) planfase, c) utbyggingsavtale, d) infrastruktur og f) antall boliger/anslått år for utbygging. Punkt b og c viser hvor langt fremskredet planarbeidet er. Denne førsteutgaven av tabellen systematiserer reguleringsplaner hovedsakelig ut fra planfase og infrastruktur (her skolekapasitet). De fleste av reguleringsplanene vedtatt, mens for eksempel igangsettingstillatelse eller utbyggingsavtale gjenstår. Det er derfor lite rom for endring i prioriteringer. På lengre sikt kan utbyggingsprogrammet prioritere sterkere i forhold til ønsket byutvikling, basert på langsiktig strategi i kommende KPA.

**c) Virkemidler for gjennomføring:**

Det foreslås bruk av virkemidler gjennom plan og bygningsloven (PBL), handlingsprogrammet og den rolle kommunen kan ha som tilrettelegger. Gjennom PBL kan kommunen i kommuneplanens arealdel i sterkere grad utforme strategi og fastsette rekkefølge for utbygging. Med større fokus på rekkefølgebestemmelser i reguleringsplaner og kobling til utbyggingsavtaler, kan kommunen i større grad sikre ønsket realisering. Kvalitet i boligområder ivaretas blant annet gjennom å fastsette og tilrettelegge for sammenhengende infrastruktur. I bydelssentra og sentrumsnære områder kan møteplasser sikres gjennom bestemmelser og kanalisering av investeringer.

Handlingsprogrammet og spesielt investeringsdelen, bør knyttes tettere mot byutvikling og utbyggingsstrategi. Kommunen kan samordne egne investeringer mer enn i dag. Prinsipper for utbygging av infrastruktur i prioritert eller ikke-prioritert område bør avklares, slik at strategien kan omsettes til prioritering av kommunens investeringer.

Et siste virkemiddel er den rolle kommunen velger å ta i utviklingen av byen. Kommunen kan, i alle fall på sikt, styre skolekapasiteten til områder som prioriteres i utbyggingsstrategien. Som grunneier kan kommunen utvikle egne grunneiendommer i bydelssentra, for byggeprosjekt som for eksempel omsorgsboliger. Kommunen kan styrke samordningen av egen sektorplanlegging og være en koordinator for utbygging av større boligområder.

## **Konklusjon**

Utbyggingsprogrammet for Tromsø trekker en rød tråd fra overordna strategi for utbygging, til hvor og når boliger skal bygges. Utbyggingsprogrammet er en metode for å skaffe oversikt over boligplanlegging, som igjen brukes til å sikre at infrastruktur er på plass når boliger tas i bruk. Langsiktig utbyggingsstrategi er i tråd med nullvekstmålet for personbiltrafikk. Programmet berører de fleste kommunale seksjoner, gjennom å vurdere skolekapasitet, synliggjøre helse- og velferdsboliger, og peke på behov for trygge skoleveger, teknisk infrastruktur, idrettsanlegg, lek og grønstruktur.

## **Vedtakskompetanse**

Kommunestyret

## **Vedlegg**

Forslag til utbyggingsprogram 2020-2032  
Kortsiktig utbyggingsprogram 2020-2023  
Utbyggingsprogram merknadsbehandling