

Arkivsak-dok. 14/03826-109
Saksbehandler Harald Brynlund-Lima

Behandles av	Sakstype	Møtedato
Kommunestyret 2019-2023	Utvalgssaker	16.12.2019

Ny 2. gangsbehandling - Plan 2015116 - IKDP Forus

Sammendrag

Status etter kommunenes behandling i september og oktober er at Sola og Stavanger har vedtatt planen, mens Sandnes har vedtatt at planen skal endres og det skal gjennomføres ny høring.

Saken redegjør for muligheter for videre behandling. Endringer i tråd med Sandnes sitt vedtak vil ha store konsekvenser for planens måloppnåelse. Rådmennene anbefaler ikke dette.

Dersom Sandnes ikke vedtar planen, er regional plan eneste mulighet for å få en felles plan for utvikling av Forus.

Bakgrunn for saken

I denne saken redegjør rådmennene ¹ for status etter at by- og kommunestyrene behandlet IKDP Forus i september og oktober. Det vises også til innstillende behandling av planen i juni og august som er gjengitt i vedlegg 1, da vedtok alle kommunene planen. Rådmennene fremmet deretter IKDP Forus til sluttbehandling til sine by- og kommunestyre i september og oktober. Se rådmennenes innstilling til planvedtak i vedlegg 2. For å kunne vedta en interkommunal plan, må kommunene fatte likelydende vedtak.

Status er nå at Sola og Stavanger har vedtatt planen, mens Sandnes har vedtatt at planen skal endres og det skal gjennomføres ny høring. Vedtaket i Sandnes kan ikke følges opp uten at Sola og Stavanger gir tilslutning til det. Og planen får ikke rettsvirkning uten at Sandnes vedtar sin del av planen. Her er vedtakene:

Stavanger bystyre behandlet saken 30. september, og vedtok planen med 60 stemmer mot 7 stemmer. Bystyret la til et nytt punkt: "*Bystyret ber ordføreren om å samordne ulike innspill vedr. IKDP Forus-planen med de andre involverte kommuner med den hensikt å få en best mulig beslutningsprosess.*"

Sola kommunestyre behandlet saken 3. oktober, og vedtok planen med 34 stemmer mot 7 stemmer.

¹ Kommunene skal endre rådmannens tittel til kommunedirektør. Dette er ikke gjort enda hos alle kommunene. Derfor er rådmannstittelen beholdt som felles tittel i saken.

Sandnes bystyre behandlet saken 14. oktober. Planen ble ikke vedtatt og annet enstemmig vedtak ble fattet: "Saken utsettes for nytt offentlig ettersyn. Før planen sendes på ny høring legges muligheter for arealutnyttelse og kontorandel slik disse ligger i allerede godkjente reguleringer inn i planforslaget for de aktuelle områder."

Rådmennene har utarbeidet denne saken i fellesskap og med likt innhold, men med noen ulikheter i form av kommunespesifikke rådmannsvurderinger og forslag til vedtak. Formålet med saken er å:

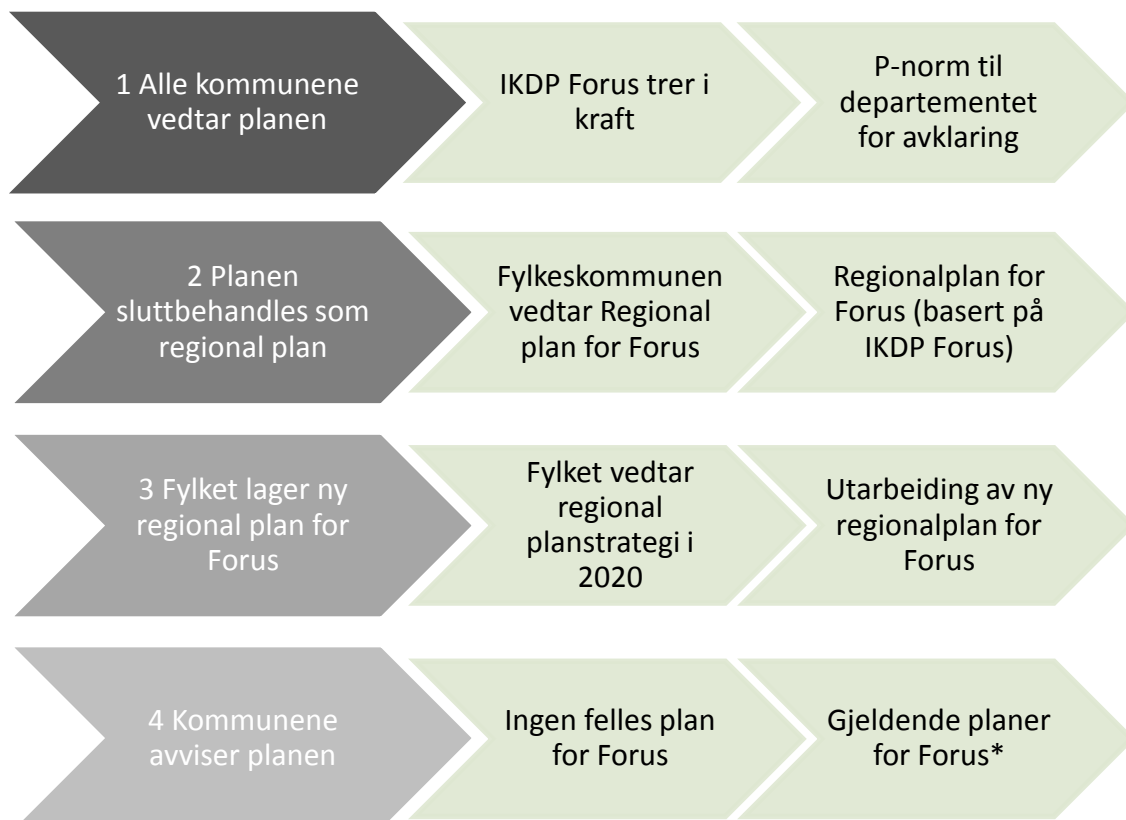
- Opplyse om kommunenes mulighetsrom for å avslutte planarbeidet
- Opplyse om konsekvenser av å følge opp planen etter kommunenes ulike vedtak
- Foreslå vedtak som er noe ulike med bakgrunn i tidligere vedtak

Saken behandles nå på ny i de tre kommunene på disse datoene:

- Stavanger bystyre 9. desember
- Sola kommunestyre 12. desember
- Sandnes bystyre 16. desember

Kommunenes muligheter for avsluttende behandling

Rådmennene tar til etterretning at de tre kommunene nå har ulike vedtak. I denne saken utredes og vurderes rammene i lovverket for å avslutte planarbeidet. Figur 1 viser mulige løsninger og utfall som rådmennene vurderer som de mest sannsynlige.



Figur 1. Mulige løsninger for avslutning av IKDP Forus.

*Kommuneplanen og regionalplanen gjelder. Dersom ikke motstrid, gjelder reguleringsplaner

1 Alle kommunene vedtar planen

Sandnes har fortsatt muligheten til å vedta planen. Det kan skje gjennom vedtaket som er formulert i vedlegg 2, samme innstilling som rådmannen i Sandnes la fram til behandling 14. oktober. Dersom Sandnes vedtar dette, er planen vedtatt i alle kommunene og kommunene får en interkommunal plan for utvikling av Forus. Da oversendes parkeringsnorm til KMD for endelig beslutning.

2 Planen sluttbehandles som regional plan

Dette kan skje enten ved at et flertall av kommunene vedtar at det skal skje, eller at departementet bestemmer det. Da er det fylkeskommunen som vedtar planen. Dette er beskrevet i pbl § 9-4, om overføring til regional plan:

«Et flertall av kommunene kan til enhver tid anmode regional planmyndighet om å ta over planarbeidet som regional plan, på grunnlag av det planarbeidet som er utført.

Regional planmyndighet og statlig myndighet kan anmode kommunene om at arbeidet føres videre som regional plan når det anses nødvendig for å ivareta hensyn og løse oppgaver som går ut over den enkelte kommune. Et flertall av kommunene kan samtykke i dette.

Departementet kan bestemme at planarbeidet skal føres videre som regional plan. Før slikt vedtak treffes, skal kommunene ha fått anledning til å uttale seg.»

Dersom regionale myndigheter vurderer det «nødvendig for å ivareta hensyn og løse oppgaver som går ut over den enkelte kommune», er det rettslig mulig å ta IKDP Forus slik den foreligger rett til vedtak som en regional plan, en høring er ikke påkrevd. Departementet kan bestemme at planen overføres til regional plan. [Odelstingsproposisjon nr. 32 om plan- og bygningsloven](#) sier at flertallet av kommuner må samtykke, før ledd 2 over kan gjennomføres. I odelstingsproposisjonen framgår at eventuell videreføring som regional plan (ledd 3 over) anses som en administrativ beslutning hos departementet. Kommunene skal gis anledning til å uttale seg om det først. Kommunen har rett til å fremme innsigelse dersom en regionalplan tar i bruk regional planbestemmelse, i hht pbl § 8-4.

3 Fylkeskommunen lager ny regional plan for Forus

Denne muligheten gjenstår hvis et flertall av kommunene ikke vedtar at planen kan sluttbehandles som regional plan, og departementet heller ikke bestemmer at den skal bli regional plan. Fylkeskommunen utarbeider nå regional planstrategi, og i den forbindelse kan de ta initiativ til å starte arbeidet med en regional plan for Forus. Da må de gjennomføre en fullstendig prosess som pbl krever, men de kan benytte materialet som er utarbeidet gjennom IKDP Forus.

Det er verdt å merke seg at ved en ny regional plan, vil kommunene ikke eie planen og prosessen gjennom styret, men i stedet være høringsparter i et planområde. Regional planmyndighet vil styre planen, bl.a. på bakgrunn av Regionalplan for Jæren del 1, som har strengere p-norm enn kommuneplanene og det som er foreslått i IKDP Forus. Regionalplan del 1 gir tydelige føringer om samordning mellom areal og transport, og som IKDP tilfredsstillende og utdyper. Men det er mulig å komme fram til andre plangrep som tillater nye kontoretableringer langs Bussveien, og som delvis vil følge opp vedtaket i

Sandnes. Kommunen har rett til å fremme innsigelse dersom en regionalplan tar i bruk regional planbestemmelse, i hht pbl § 8-4.

4 Kommunene avviser planen

Stavanger kommune og Sola kommune har vedtatt IKDP Forus. Hvis Sandnes kommune ikke vedtar planen, vil kommunene i utgangspunktet ikke få en felles interkommunal kommunedelplan som regionale myndigheter ba om i 2013 og som kommunene da vedtok at de skulle utarbeide. Ny utbygging av Forus og øvrige tiltak etter plan- og bygningsloven vil da forholde seg til gjeldende reguleringsplaner og gjeldende regionalplan del 1, og del 2 når den er vedtatt.

For de eiendommer der det er aktuelt med ny utbygging, vil det være et krav om at området er regulert i plan: Enten at utbyggingen følger rammene i gjeldende plan og regionalplan del 1 eller at det utarbeides nye planforslag. Den gjeldende regionalplanen har flere av de samme føringene som IKDP Forus når det gjelder samordning mellom areal og transport. Planforslag som ikke følger opp regionalplanen kan møte innsigelse(r) fra overordna myndighet(er).

Vurderinger og konsekvenser av å følge opp kommunenes vedtak

Helhetlig planarbeid har ført til arealstrategi og virkemiddelbruk

Planen er utviklet som en formell planprosess i flere steg fram til et endelig planforslag. Gjennom planprosessen som har pågått i 4,5 år, har administrasjonene, politisk interkommunalt styre og de tre by- og kommunestyrene avklart en arealstrategi som er nedfelt i utkast til plankart og bestemmelser og som skal sørge for at næringsområdet utvikles etter langsiktige mål. Den gjennomførte prosessen er beskrevet i vedlegg 3.

Planfaglige vurderinger

Her redegjøres for planfaglige konsekvenser vedtaket i Sandnes bystyre medfører. Vedtaket i Sandnes benytter begrepet "aktuelle områder". Det framgår ikke i vedtaket hvilke områder som vurderes som aktuelle. Administrasjonene forholder seg til at vedtaket gjelder generelt for eiendommer der det er avvik mellom IKDP Forus og gjeldende regulering vedrørende arealutnyttelse og kontorandel. Annen tolkning kan medføre usaklig forskjellsbehandling.

Gjennom planfaglig tilnærming er det administrasjonenes oppgave å sørge for at kommunene benytter virkemidler som virker i retning av statlig nedfelte mål og som er operasjonalisert i planprogrammet for IKDP Forus. Å videreføre gjeldende kontorandeler og arealutnyttelse vil ikke bidra til bedre måloppnåelse. Vedlegg 3 beskriver mål som har lagt til grunn for planarbeidet.

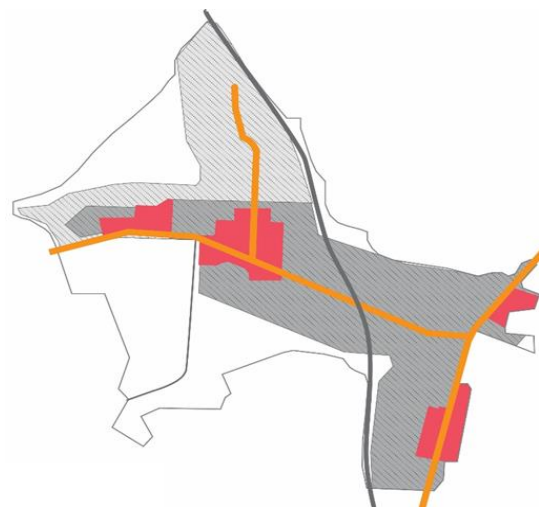
Å gå tilbake til kontorandel vist i gjeldende planer utfordrer hovedgrepet og arealstrategien i planen. Direkte oppfølging av vedtaket vil vise på plankartet som en mosaikkliknende variert arealutnyttelse og kontorandel uten å danne noen struktur, noe som er lite hensiktsmessig for en kommunedelplan som skal gi langsiktige føringer for et større område. Arealstruktur i gjeldende planer har blitt til gjennom planprosesser i den enkelte kommune. Dagens situasjon og utfordringsbilde er et resultat av gjeldende planer. Gjennom IKDP Forus har kommunene kommet fram til et planforslag som fungerer uavhengig av

kommunegrensene fordi det ivaretar vedtatte mål og områdets stedege kvaliteter.

I forbindelse med behandlingen av plangrep våren 2017 ble det laget en illustrasjon som viser hvor det er etablert kontorbygg og bildet samsvarer i stor grad med gjeldende regulering (figur 2 nedenfor). Vedtaket i Sandnes er trolig relevant for flere av disse eiendommene, spredt i hele planområdet utenfor kjerneområdene: Forus nordvest langs E39 (Stavanger), Forus vest ved Solasplitten (Sola), langs kanalen/bussveien øst-vest (Sandnes og Stavanger) og langs Forusbeen sør (Sandnes). I tillegg finnes flere kontorvirksomheter med hjemmel i gjeldende planer på Forus øst som ikke er vist på figuren. Etablerte kontormiljøer var ett av kriteriene som lå til grunn for å plassere kjerneområdene.



Figur 2. Registrerte kontorvirksomheter i dag.



Figur 3. IKDP Forus plasserer kontorvirksomheter i kjerneområder (vist med rødt) ved Bussveien.

Regionale myndigheter har støttet planforslaget både ved hovedhøring og tilleggshøring. Det ville vært mulig å komme fram til plangrep som delvis følger opp vedtaket i Sandnes, og som innfrir krav i nylig vedtatt Regionalplan del 1. Nullalternativet som ble utredet i planprinsippssaken i 2017, viste konsekvenser av det alternativet. Vedlegg 3 beskriver mer om planprinsippssaken. Alle by- og kommunestyrene behandlet planprinsippssaken og vedtok at man ikke skulle planlegge for kontorutvikling langs hele bussveien. En slik områdeutvikling ble forlatt etter vurdering av måloppnåelse for Forus som næringsområde og av hensyn til områdets rolle i byområdet forøvrig.

Kommunene gikk videre med alternativet som ble kalt komprimert arealutvikling, og grepet med å utvikle kjerneområder. Kontorutvikling langs flere deler eller langs hele bussveien kan imidlertid bli en naturlig videreutvikling av kjerneområdene over tid. Som figur 2 viser, faller flere eksisterende kontorområder utenfor bussveiens influensområder, og vil derfor ikke bli aktuelle for kontorutvikling i det langsiktige perspektivet.

Forslaget om å beholde gjeldende arealutnyttelse og kontorandeler har også tidligere blitt spilt inn til det interkommunale styret og ble derfor belyst i egen

sak til styremøtet 22. mars 2019. Her er oppsummert konsekvensene av å beholde gjeldende kontorandel og arealutnyttelse:

- Den den helhetlige arealstrategien – med fokus på kjerneområdenes arbeidsplasskonsentrasjon, bussveiene for kombinasjonsvirksomheter, og randsonene for industrivirksomheter – vil ikke få gjennomslag.
- Gjennom analysearbeid (stedsanalysen fra KAP, planprinsipputredningen, og i rapport fra Asplan Viak om gjennomførbarhet) har det blitt påvist at arealmangel ikke er utfordringen på Forus. Utfordringen er å plassere virksomheter slik at de kan styrke hverandre og Forusområdet attraktivitet for næringslivet.
- Virksomheter lokaliseres ikke der transporttilgjengelighet og andre kvaliteter er tilpasset bedriftenes egenskaper. Det vil si at virksomheter ikke plasseres etter prinsipp om samordnet areal og transportplanlegging.
- Planens fokus på kvaliteter i kjerneområdene gjør at kostnadene ved å etablere seg der blir større. Etableringskostnadene blir lavere utenfor kjerneområdene. Hvis planen tillater kontoretablering utenfor kjerneområdene, vil noen velge det fordi det blir billigere. De tiltenkte kvalitetene i kjerneområdene blir ikke gjennomført fordi de som skulle bidra til gjennomføring etablerer seg utenfor kjerneområdene.
- Kontorvirksomheter spres utenfor kjerneområdene og bidrar ikke til å befolke, danne kundegrunnlag for nye tilbud og skape liv.
- Dagens reguleringsplaner bygger kun delvis opp om bussveien, og medfører ingen etablering av kjerneområder. Analyser har vist at dagens reguleringsplaner på sikt vil true etablering av industri- og kombivirksomheter, fordi slike etableringer kan gi lavere inntjening for grunneiere. Kombibedrifter og industrivirksomheter vil bli presset ut.
- Kontorvirksomheter lokaliseres på steder med dårlig eller nestbest kollektiv dekning. Personbilbruken øker og planen medvirker ikke til å innfri nullvekstmålet for personbiltrafikk.

Organisatoriske konsekvenser

Endring av arealutnyttelse og kontorandel i samsvar med vedtaket i Sandnes er så gjennomgripende at man må revurdere mye av innholdet i planen. Målstrukturen må endres og muligheten for å etablere kjerneområdene må revurderes. Man må vurdere hvorfor målene eventuelt skal endres og konsekvenser i forhold til mål som er nedfelt i statlige og regionale dokumenter. Man må også finne fram til et nytt plangrep som kan ha effekt for å nå nye mål. Planforslag og konsekvensutredning må oppdateres. Ny høring og offentlig ettersyn må gjennomføres. Deretter skal merknader oppsummeres og kommenteres, og planen leveres til sluttbehandling.

Nytt interkommunalt styre må velges og ny politisk ledelse må bli kjent med planarbeidet som er utført og hva som skal være hensikten med det nye arbeidet. Ny prosjektleder ansettes og prosjektgruppe etableres. Kommunene må sette av penger i et felles budsjett til prosjektlederlønn og gjennomføring av planoppgaven. Gjennomføring av det nye oppdraget vil ta minst ett år fra prosjektorganisasjonen er på plass, og det er høyst usikkert om alle kommunene kommer til å vedta den nye planen. Det gjennomførte arbeidet har pågått i 4,5 år og har kostet kommunene 15-20 mill. kr. og inkluderer lønnskostnader til ansatte som har bidratt.

Rådmennenes vurdering

Felles vurderinger

Rådmennene har tatt de ulike vedtakene i kommunene til etterretning og vurdert rammer for avslutning av planen. Fokuset i vurderingen har vært på det siste vedtaket i Sandnes bystyre og mulig oppfølging av dette, gitt den prosessen og de avklaringer som har vært.

Det framkommer ingen nye opplysninger under eller etter høringene, og heller ikke under behandlingen i Sandnes bystyre, som gir nytt planfaglig grunnlag for å foreta nye vurderinger av konsekvenser. Rådmennenes konklusjon er at planen er ferdig utredet på et overordnet nivå som kommunedelplan. Det ligger til by- og kommunestyrene å vedta hvordan og om kommunene skal videreføre et felles arbeid med å utvikle Forus innenfor en felles plan. Vedtaket fra Sandnes kan kun følges opp hvis Sola og Stavanger slutter seg til det.

Gjennom evaluering av IKDP Forus etter noen års erfaringer, kan man komme fram til mulige justeringer. Da blir det aktuelt å etablere en ny prosjektorganisasjon.

Alle kommunene kan benytte denne saken til å uttale seg om muligheten for å overføre planen til regional plan jf. pbl § 9-4. Enten det skjer på initiativ fra noen av kommunene, regionale myndigheter eller fra departementet, er det et krav om at kommunene skal ha mulighet til å uttale seg om dette.

Dersom IKDP Forus ikke blir vedtatt vil området bli vurdert i ny kommuneplan. Men det medfører ikke en interkommunal plan som forplikter de tre kommunene om en felles og langsiktig utvikling.

I gjeldende regionalplan settes det krav om arealstrategi i de kommende kommuneplanene for Sandnes, Sola og Stavanger. Dette innebærer i praksis at kommunene må ha en strategi for arealbruk på Forus, selv om det ikke vedtas en plan som IKDP Forus.

Vurdering fra rådmannen i Sandnes

Kommunene har gjennom planprosessen arbeidet tett sammen. Planen er utviklet i fellesskap og med langsiktige føringer om å videreutvikle Forus til et nasjonalt og internasjonalt viktig næringsområde. Planen skal bidra til å bringe næringsområdet inn i en moderne framtid med nye kvaliteter, samtidig som at industri og kombinerte virksomheter skal ha gode muligheter til å plassere seg her, sentralt i kommunenes felles byområde. Rådmannen i Sandnes viser til vurderingene i denne saken og registrerer at vedtaket i Sandnes bystyre i praksis utfordrer slutføringen av planarbeidet.

Det er nødvendig å vise til de to andre kommunene i samarbeidet. Her innstiller rådmennene i Stavanger og Sola på at planen bør overføres til regional plan, dersom ikke alle kommunene vedtar planen. Rådmennene i Sola og Stavanger kan gjøre dette, fordi de er avhengig av at Sandnes vedtar planen for at den skal tre i kraft.

Handlingsrommet for Sandnes er enten å vedta planen eller å avvise planen. Sandnes kommune gjorde vedtak om å sende planen på høring, det viste seg i etterkant å ikke samle tilslutning fra de andre kommunene. I tillegg er det mulig å gi sin tilslutning eller avvisning til (ny) regional plan for Forus.

Videre er en endring i normtall eller innretting av parkeringsnormen (fra regionalplanen del 1 sine 0,5 p-plasser per 100 kv.m. næringsareal BRA) bare mulig dersom planen vedtas i samsvar med øvrige kommuners vedtak. Da kan planen sendes til departementet for avklaring av parkeringsnorm på grunn av resultatet av mekling. Innstilling til et slikt planvedtak finnes i vedlegg 2.

Rådmannens vurdering av innstilling til vedtak i denne saken er knyttet opp både i forhold til planens historikk og de kommende rammer for utvikling. Planen er forsøkt utarbeidet ut fra at kommunal og interkommunalt perspektiv for å sikre forankring av en plan over et regionalt viktig næringsområde. Etter vedtakene høsten 2019 vurderer rådmannen at planen mangler lik politisk tilslutning i de tre kommunene. Ut fra et spørsmål om ressursbruk kan det derfor ikke forsvares å gå videre med planen.

Etter en helhetsvurdering konkluderer rådmannen i Sandnes med at kommunestyret bør avvise IKDP Forus. Rådmannen mener det vil gi en ryddigere avklaring mellom de tre kommunene, enn å opprettholde vedtaket om endringer i planen, ny høring og følgende enda mer ressursbruk.

Konklusjon

Rådmennene i de tre kommunene har vurdert alle mulige alternativer for videre behandling. Rådmennene innstiller på ulike vedtak.

Forslag til vedtak:

1. Sandnes kommune avviser IKDP Forus

Rådmannen i Sandnes, 27.11.2019

Bodil Sivertsen
Rådmann

Leif Arthun Ims
Kommunaldirektør

Vedlegg:

- 01 Kommunenes vedtak ved innstillende behandling
- 02 Rådmennenes innstilling til planvedtak
- 03 Gjennomført planprosess og vurderinger om arealutnyttelse og kontorandel
- 04 Saksfremlegg oktober
- 05 Plankart IKDP Forus revidert 08 05 2019
- 06 Bestemmelser og retningslinjer revidert 08 05 2019
- 07 Samfunnsdel revidert 08 05 2019
- 08 Referat fra styremøte 30.04.2019
- 09 Planbeskrivelse revidert 08.05.2019
- 09a Begrunnelser om nødvendighet og tilordning av rekkefølgetiltak 1
- 09b Beregning av realistisk utbyggingspotensial og kostnadsbidrag 150319

- 09c Kostnadsberegning av infrastruktur 130219
- 09d Kunnskapsgrunnlag om næringsutvikling 160318
- 09e Parkering IKDP Forus 160318
- 09f Trafikkvurderinger av alternative veiløsninger på Forus vest 020218
- 09g Boligpotensiale innenfor og rundt IKDP Forus 160318
- 09h Klimaanalyse Forus 050416
- 10 Konsekvensutredning 080519
- 11 ROS-analyse IKDP Forus 090218
- 12 Merknadshefte hovedhøring 110419
- 13 Merknadshefte tilleggshøring 250419
- 14 Protokoll meklingsmøte 230819

Dokumentet er ikke signert da Sandnes kommune benytter elektronisk godkjenning.