

Sak 2/21 Revidert planforslag IKDP Forus

1. Sammendrag

Kommunedirektørene har sammenstilt dokumentasjon som beskriver et revidert planforslag for IKDP Forus, basert på vedtakspunktene i styret for IKDP Forus 02.10.20.

Endringene avviker fra vedtatt planprinsipp og strategier som ble lagt til grunn tidlig i planarbeidet for IKDP Forus. Konsekvensnotatet (vedlegg 1) viser at de fleste endringsforslagene ikke samsvarer med faglige anbefalinger som er gitt i arbeidet med IKDP Forus.

Ettersom vedtakspunktene har utløst omfattende endringer i planen er det nødvendig å gjennomføre en tilleggshøring før planen kan sluttbehandles i kommunestyrene i Sandnes, Sola og Stavanger.

Saken inneholder følgende vedlegg:

- Revidert planforslag for IKDP Forus. Dette inneholder revidert plankart og planbestemmelser, med tilhørende grunnlagsdokumenter.
- Konsekvensvurdering av revidert planforslag. Denne beskriver og vurderer endringer i det reviderte planforslaget, og utgjør et kunnskapsgrunnlag og dokumentasjon i forbindelse med politisk behandling og offentlig høring.

2. Saksopplysninger

2.1 Sakshistorikk og videre behandling

Arbeidet med IKDP Forus har pågått i perioden 2014-2021:

- 2014: Formål med planen ble vedtatt av alle by-/kommunestyrene
- 2016: Planprogram inkludert mål ble vedtatt av alle by-/kommunestyrene
- 2017: Komprimert planprinsipp ble vedtatt av alle by-/kommunestyrene
- 2018: Utleggelse av planforslag til offentlig ettersyn, vedtatt av by-/kommunestyrene
- 2019: Utsending på tilleggshøring, vedtatt av styret i IKDP
- 2019: Mekling om utvalgte tema i planen
- 2019: Lagt frem til sluttbehandling i by-/kommunestyrene høsten 2019. Stavanger og Sola godkjenner planen. Sandnes ville ha ny behandling av planen.
- 2019: Stavanger oppnevner nytt styre for å finne alternative omforente løsninger. Stavanger kommunestyre vedtar at de vil anmode KMD å slutføre IKDP som en regional plan, dersom det ikke oppnås enighet mellom kommunene.
- 2020: Drøfting om endringsforslag i styret for IKDP Forus

Sakshistorikken er utdypende beskrevet i vedlegg 1 «Konsekvensvurdering av endringsforslag».

Det er nå utarbeidet et revidert planforslag basert på styrets vedtak, som kan legges ut på offentlig ettersyn og høring, etter behandling i de tre kommunene.

Kommunedirektørene viser til at det finnes fire muligheter for en avsluttende behandling av revidert planforslag for IKDP Forus i henhold til PBL. Følgende alternativer er mulig å følge opp i den videre planbehandlingen:

1. Alle kommunene vedtar planen. Evt. innsigelser etter høring løses lokalt eller sentralt (det foreligger fra før en uløst innsigelse ang. parkeringsdekning, som det er meklet om, og som må løses sentralt)

2. Kommunene avviser planen. Området utvikles gjennom kommuneplaner og reguleringsplaner i de tre kommunene.
3. Fylket utarbeider ny regional plan for Forus. Fylkeskommunen kan utarbeide ny regional plan på bakgrunn av kommunal planstrategi.
4. Planen sluttbehandles som regional plan. Det kan skje ved at minimum to kommuner anmoder fylkeskommunen om at planen slutføres som regional plan. Eller departementet kan bestemme at planarbeidet skal føres videre som regional plan. Før slikt vedtak treffes, skal kommunene ha fått anledning til å uttale seg.

2.2 Bakgrunn for endringer i revidert planforslag for IKDP Forus

Styret for IKDP Forus vedtok i styremøtet 02.10.20 følgende:

Styret ber administrasjon å arbeide videre og bearbeide planen med følgende endringer;

1. Kjerneområder skal beholdes og styrkes.
2. Der det foreligger godkjente reguleringsplaner skal man tilstrebe å ikke redusere kontorandel og utnyttelsesgrad.
3. Det gis anledning til tilsvarende kontorandel og utnyttelsesgrad langs bussveien og kollektivaksene (X-ruter) i området som for kjerneområdene.
4. Omfang og form av grøntområder må vurderes og ikke urimelig legge begrensninger på utnyttelse av eiendommene. Konkrete nedjusteringer av grøntområder må framlegges.
5. Nivået og omfang av rekkefølgekrav må vurderes i forbindelse med behandling av reguleringsplaner. Kostnader for rekkefølgekrav kan ikke være høyere enn for andre sammenlignbare næringsområder. Det må tas inn formuleringer som sikrer at planen er økonomisk bærekraftig for næringslivet og som sikrer god arealutnyttelse og attraktive næringsområder.
6. Området nær IVAR sitt anlegg og forbrenningsanlegget legges inn for utnyttelse for framtidig område for bedrifter innen sirkulær økonomi. Dette er samfunnsmessig viktig aktivitet og vil redusere transportbehovet vesentlig. Området ligger også utenfor langsiktig grense for landbruk.

Oppdatert planforslag legges fram for styret, og dersom styret slutter seg til oppfølgingen av vedtaket fra forrige møte, legges til rette for at det reviderte planforslaget kan legges ut til offentlig ettersyn og høring gjennom behandling i de tre kommunene.

2.3 Endringer i planforslaget

Kommunedirektørene har innarbeidet følgende endringer i revidert planforslag for IKDP Forus, basert på politisk vedtak i styret 02.10.2020:

- Endringer basert på 1. vedtakspunkt - styrking av kjerneområdene

Kommunedirektørene har økt maksimum utnyttelsesgrad for alle delområder i kjerneområdene til 300% for å ivareta 1. vedtakspunkt i styremøtet 02.10.20: *Kjerneområder skal beholdes og styrkes.*

Økningen i maksimum utnyttelse er innarbeidet for å unngå at kjerneområdene får lavere utnyttelse enn øvrige næringsområder på Forus, og dermed blir mindre aktuelle for kontorvirksomhet med høy utnyttelse.

Konkret innebærer endringen at maksimum utnyttelse innenfor åtte delfelt i kjerneområdene øker fra 250% til 300%. De øvrige delområdene i kjerneområdene var allerede planlagt med en maksimal utnyttelse på 300%.

- Endringer basert på 2. vedtakspunkt- Tilstrebe å ikke redusere kontorandel og utnyttelse vedtatt i reguleringsplaner

Kommunedirektørene har innarbeidet en ny bestemmelse som viderefører *kontorandel* i gjeldende reguleringsplaner utenfor bussveiens nedslagsfelt og X-ruters nedslagsfelt.

Da ingen reguleringsplaner viste seg å ha høyere *utnyttelse* enn hva planforslag for IKDP 2019 hadde lagt til grunn i disse områdene, er det ikke gjennomført endringer på utnyttelse.

Bestemmelsen omfatter kun områder utenfor bussveiens og X-ruters nedslagsfelt fordi vedtakspunkt 3 håndterer utnyttelse og kontorandeler i de øvrige områdene.



Figur: 1. Figuren til høyre viser **maks utnyttelse** i gjeldende reguleringsplaner. IKDP planforslag 2019 har en maksimal utnyttelse på 150%-BRA for dette området. Ingen reguleringsplaner har høyere utnyttelse enn dette. Figuren til venstre viser **kontorandel** i gjeldende reguleringsplaner.

- Endringer basert på 3. vedtakspunkt – 100% kontorandel og 300%-BRA i bussvei og kollektivsoner

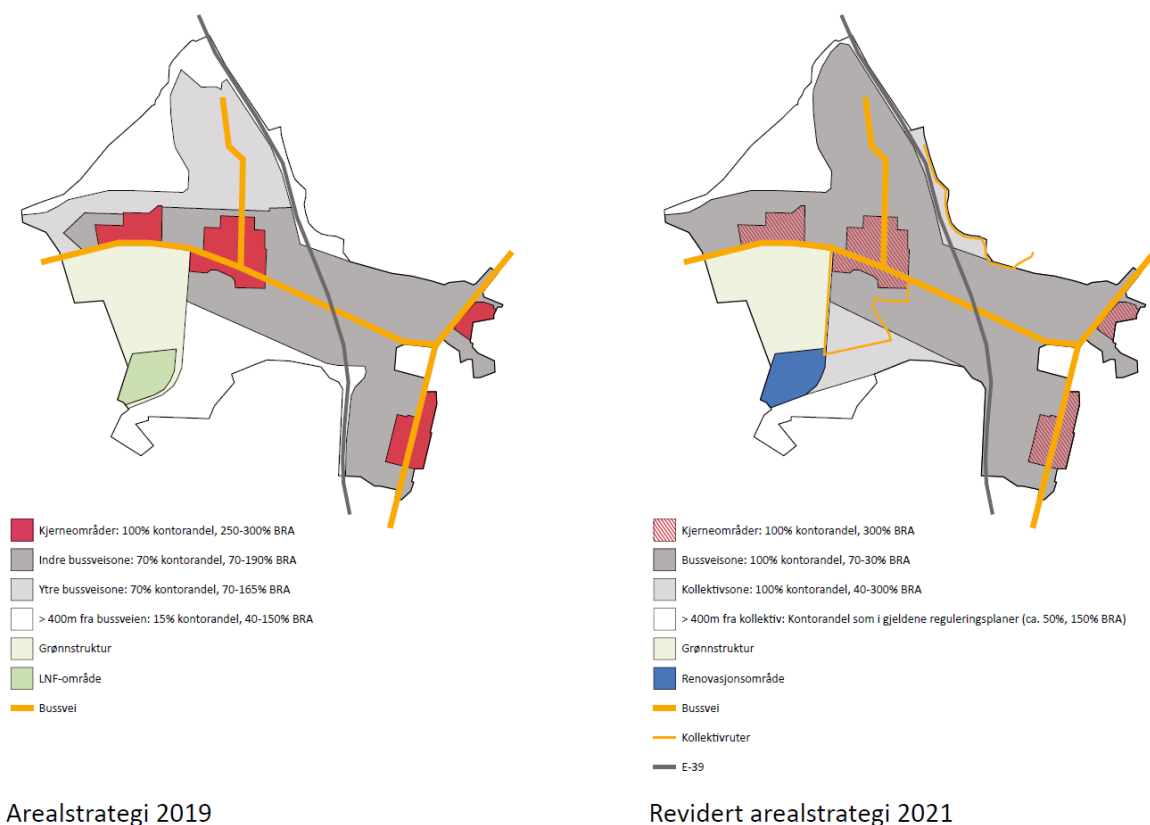
Kommunedirektørene har økt kontorandel til 100% og utnyttelse til maksimum 300% i alle områder langs bussveien og for trasé for X-ruter basert på følgende vedtak i styremøtet 02.10.20: *Det gis anledning til tilsvarende kontorandel og utnyttelsesgrad langs bussveien og kollektivaksene (X-ruter) i området som for kjerneområdene.*

Til sammenligning med opprinnelig planforslag innebærer endringen at indre og ytre bussveisone er slått sammen til en ny "bussveisone" med maksgrenser for utnyttelse på 300% BRA og kontorandel på 100%. Maks kontorandel i bussveisonen er økt fra 70% til 100%. Maks utnyttelse i bussveisonen er økt fra mellom 165%- 200 BRA til 300%-BRA.

I områder med X-ruter ved Vassbotn og Godeset er det opprettet en ny kollektivsone, med maksgrenser for utnyttelse på 300% BRA og kontorandel på 100%. Til sammenligning med opprinnelig planforslag er maksimal utnyttelse økt fra 150% til 300%. Kontorandelen er økt fra 15% til 100%.

De samlede endringene som er utløst av vedtakspunkt 3 innebærer en endret arealstrategi i IKDP Forus hvor ca. 90 % av næringsområdene på Forus kan utvikles med 100% kontorandel og 300% utnyttelse. Endringen utløser en ny arealstrategi som er illustrert i figur 2 nedfor.

Til sammenligning med arealstrategien fra 2019 var kjerneområdene planlagt for kontorvirksomheter med høy utnyttelse (næringskategori 1). Bussveisonene var forbeholdt en blanding av kontor og kombinerte næringer (næringskategori 2) mens øvrige områder var avsatt til industri og lager (næringskategori 3). Dette bygger opp omkring det vedtatte planprinsippet: Kompakt utvikling.



Figur 2: Illustrasjonene over viser endringer i arealstrategi fra 2019 og revidert arealstrategi 2021. Endringen innebærer at det blir mulig å etablere rene kontorvirksomheter og næringsvirksomheter i ca. 90% av næringsområdene på Forus.

- Endringer basert på fjerde vedtakspunkt - Nedjustering av grøntområder

Kommunedirektørene har endret arealformål på grøntområdene innenfor IKDP Forus, fra grønt formål som viser «fremtidig grønnstruktur», til «hensynssone grønt» basert på følgende vedtakspunkt i styremøtet 02.10.20: *Omfang og form av grøntområder må vurderes og ikke urimelig*

legge begrensninger på utnyttelse av eiendommene. Konkrete nedjusteringer av grøntområder må framlegges.

Videre omgjøres juridisk bindende bestemmelser til grøntstrukturen til retningslinjer.

I alt omdisponeres 343 dekar med fremtidig grønnstruktur tilbake til opprinnelig formål.

Endringen er illustrert i figur 2.



Opprinnelig planforslag 2019

Revidert planforslag 2021

Figur 2: Utsnitt av plankart til planforslag 2019 til venstre og utsnitt av plankart til endringsforslag til høyre. Illustrasjonen viser at ny foreslått grønnstruktur er vist med hensynssone og arealformål er tilbakeført til opprinnelig formål, i dette tilfellet tilbake til næringsformål.

- Endringer basert på femte vedtakspunkt – endring i rekkefølgetiltak

Kommunedirektørene har endret bestemmelsene om rekkefølgetiltak basert på følgende vedtakspunkt: *Nivået og omfang av rekkefølgekrav må vurderes i forbindelse med behandling av reguleringsplaner. Kostnader for rekkefølgekrav kan ikke være høyere enn for andre sammenlignbare næringsområder. Det må tas inn formuleringer som sikrer at planen er økonomisk bærekraftig for næringslivet og som sikrer god arealutnyttelse og attraktive næringsområder.*

Som en oppfølging av vedtaket har kommunedirektørene innarbeidet følgende supplement til bestemmelsene i opprinnelig planforslag:

Ved ny regulering innenfor de aktuelle delområdene skal det tas stilling til hvilke rekkefølgebestemmelser som skal tas inn i den enkelte plan. Alle rekkefølgekrav skal være forholdsmessige og nødvendige for tiltaket.

Bestemmelsen sikrer at rekkefølgetiltak vurderes i forbindelse med detaljregulering. I tillegg er det presisert i bestemmelsen at rekkefølgekrav skal være forholdsmessige og nødvendig for utbyggingen. Endringsforslagene sikrer intensjonen om at kostnadene for rekkefølgekrav ikke skal være høyere enn ved sammenlignbare næringsområder. Det er tidligere dokumentert at det samlede nivået på rekkefølgekrav i området er sammenlignbart med andre næringsområder, se [her](#) for mer informasjon.

- Endringer basert på sjette vedtakspunkt – omdisponering fra LNF til renovasjonsanlegg

Vedtaks punkt: *Området nær IVAR sitt anlegg og forbrenningsanlegget legges inn for utnyttelse for framtidig område for bedrifter innen sirkulær økonomi. Dette er samfunnsmessig viktig aktivitet og vil redusere transportbehovet vesentlig. Området ligger også utenfor langsiktig grense for landbruk.*

Sirkulær økonomi knyttes i dette tilfellet opp mot temaene gjenvinning og renovasjon.

Som vedtaket omtaler ligger området utenfor langsiktig grense for landbruk, men det er i kommuneplan for Sandnes avsatt til LNF. Totalt omdisponeres i revidert planforslag 138 dekar fra LNF-område til utbyggingsformål. Revidert planforslag inneholder også en bestemmelse for renovasjonsområdet hvor det angis hvilke underformål som tillates i området, herunder energi, fjernvarme og renovasjonsanlegg.

3 Kommunedirektørens vurdering

3.1 Konsekvenser av endringsforslag 1 - Økt utnyttelse i kjerneområdene

Forslag om økt utnyttelse i kjerneområdene bygger opp under satsningen på kjerneområder i vedtatt planprinsipp og opprinnelig planforslag fra 2019. Endringen bidrar til å beholde og styrke grepet med å samle kontorarbeidsplasser med høy utnyttelse i kjerneområder i Forus området.

Den økte utnyttelse i kjerneområdene, sammen med vedtakspunkt 2 og 3, bidrar likevel til at det samlede økte utbyggingspotensialet for kontorvirksomheter på Forus øker betydelig sammenlignet med by- og kommunesentrene.

Endringen bygger isolert sett opp om de mål og strategier som er satt i planforslag fra 2019.

3.2 Konsekvenser av endringsforslag 2 –Innarbeide høyere kontorandel og utnyttelse fra gjeldende reguleringsplaner utenfor kollektivsoner i IKDP Forus

Endringen reduserer areal forbeholdt for industri og lagervirksomhet, ettersom kontorandelen utenfor bussvei og kollektivsonen legger opp til en økning fra 15% til 50% sammenlignet med planforslag fra 2019.

Det kan bli utfordrende å tilrettelegge for en så høy kontorandel i områder med begrenset kollektivtilbud. En økt kontorandel reduserer også Forusområdets tilgang på areal reservert til industri og lager, og bedrifter med kombinerte produksjons- og kontorlokaler Dette er vurdert å være et viktig regionalt behov som Forus bør dekke.

3.3 Konsekvenser av endringsforslag 3 – 100% kontor og 300%-BRA også i bussveisone og kollektivsone

Når andre og større områder også åpnes opp for 100% kontorandel og utnyttelse på 300% BRA, taper kjerneområdene sitt fortrinn. Samtidig som kvaliteten i kjerneområdene opprettholdes er det usikkert hvordan dette slår ut, da rekkefølgekravene her vil være noe høyere enn i øvrige områder.

Endringsforslaget bidrar også til spredt utbygging av kontorvirksomheter, og utfordrer prinsippet om samordnet areal og transport. Å tilrettelegge for 100% kontorandel langs traseer for X-ruter, som er utenfor definerte kollektivakser i kommuneplanene og regionalplanen, bidrar sterkt til dette. Kommunene regner ikke traseer for x-ruter som arealstrukturerende. Nye kontorbygg konsentreres normalt i områder med best kollektivdekning, iht. gjeldende lokaliseringsbestemmelser i overordnede planer. Dette medfører at byvekstavtalens mål om nullvekst i personbiltransportvil bli vanskeligere å nå.

Kommunedirektørene mener at endringen samtidig svekker Forus sin rolle som et allsidig næringsområde ved at regionen får færre sentrale områder reservert til kombinerte næringer og industri/lager. Forus er det eneste området i regionen som har avsatt areal til alle tre næringskategorier. Behovet for kategori 1, kontorarealer, er allerede godt dekket. For kommunene er det derimot en større utfordring å kunne tilby tilstrekkelig med areal forbeholdt næringskategori 2 og 3 sentralt i byområdet. For å opprettholde attraktiviteten for Forus som næringsområde, er det viktig å tilrettelegge for kombinerte næringer (kategori 2) og industri og lager (kategori 3). Disse kompletterer også kommunenes øvrige næringsområder.

3.4 Konsekvenser av endringsforslag 4 – Nedjustering av grøntområder

Det som i tidligere planforslag var vist som fremtidige grøntområder er nå vist med utbyggingsformål næring, skravert med en hensynssone for grønnstruktur. Endringsforslaget innebærer at føringene blir mer fleksible ovenfor den enkelte utbygger, og at det vil kreve større utbygginger/tiltak på den enkelte tomt for å få realisert grønnstrukturen. Dette har som konsekvens at det vil ta lengre tid å få til de sammenhengende strukturene.

I alt blir 343,5 dekar omdisponert fra fremtidig grønnstruktur til hensynssone for grønnstruktur.

3.5 Konsekvenser av endringsforslag 5 – Oppstramming av rekkefølgetiltak

Endringsforslaget medfører ikke endringer i målstruktur og strategier lagt til grunn i opprinnelig planforslag. Foreslått supplering i bestemmelsene er en konkretisering av de intensjoner som lå til grunn i planforslag fra 2019, og anbefales av kommunedirektørene.

3.6 Konsekvenser av endringsforslag 6 – Nytt område til renovasjon

Å omgjøre området nær IVAR sitt anlegg og forbrenningsanlegget fra LNF til utbyggingsområde vil utfordre det valgte planprinsippet om en komprimert utvikling, og ellers være i konflikt med regionalplan for Jæren og Søre Ryfylke samt nasjonalt jordvernmål. Det er også i strid med kommuneplanen for Sandnes kommune.

4 Konklusjon

Kommunedirektørene vurderer at styrets vedtak er fulgt opp gjennom forslag til endringer i planen. Endringene innebærer å øke kontorandelen og utnyttelse til 100% kontor og 300% utnyttelse i 90% av næringsområdet. X-ruter er i dette forslaget gjort arealstrukturerende på samme måte som bussveien. Konsekvensene for dette er redegjort for i vedlegg 1. Nytt renovasjonsområde utfordrer ikke langsiktig grense landbruk, men innebærer en reell omdisponering av landbruksjord, avsatt til LNF-formål i kommuneplanen. Juridisk er nå fremtidig grønnstruktur sikret gjennom bruk av hensynssone, og ikke som eget arealformål.

Endringene avviker fra vedtatt planprinsipp og strategier som ble lagt til grunn tidlig i planarbeidet for IKDP Forus. Konsekvensnotatet (vedlegg 1) viser at de fleste endringsforslagene ikke samsvarer med faglige anbefalinger som er gitt i arbeidet med IKDP Forus.

Ettersom de tre kommunene har innstilt på endringer gjennom en styrebehandling, er det naturlig at endringene innarbeides og legges frem til behandling i kommunestyrene, med påfølgende høring. Vurdering av konsekvenser (vedlegg 1) gir tilstrekkelig saksgrunnlag for å kunne gjennomføre politisk behandling og offentlig høring av endringene i planen.

Revidert planforslag for IKDP Forus legges frem til politisk behandling i styret for IKDP Forus 19.03.2021. Deretter oversendes saken til kommunene for videre behandling i de tre kommunestyrene (Sola 08.04.21, Stavanger 14.04.21 og Sandnes 19.04.21.) Det forutsettes at kommunene fatter likelydende vedtak, for at det reviderte planforslaget kan legges ut til høring og offentlig ettersyn.

Hver av de tre kommunedirektørene vil i forbindelse med behandlingen av planforslaget ha mulighet til å legge frem utdypende informasjon og vurderinger tilpasset behandlingen i det aktuelle kommunestyret.

5. Forslag til vedtak

Styret for IKDP Forus oversender planforslaget til kommunene for videre behandling, og anbefaler de tre kommunestyrene å legge det reviderte planforslaget ut til høring og offentlig ettersyn.