

Arkivsak-dok. 17/10087-15
Saksbehandler Helge Fosså

Behandles av	Sakstype	Møtedato
Utvalg for byutvikling 2015-2019	Utvalgssaker	30.08.2017
Bystyret 2015-2019	Utvalgssaker	18.09.2017

Endring av bestemmelser til kommunedelplan for sentrum 2011 - 2025

Sammendrag

Sandnes bystyre godkjente den 16.10.2007 i sak 92/07 Kommunedelplan for Sandnes sentrum. I samsvar med bystyrets vedtak ble forslag til gjennomføringsstrategi for sentrumsplanen (GASS) utarbeidet og lagt ut til offentlig ettersyn før den ble endelig vedtatt av bystyret 11.12.2007 sak 192/07. Kommunedelplanen har siden hatt en begrenset revisjon parallelt med kommuneplan 1 gang, vedtatt av bystyret 06.09.2011 for perioden 2011-2025. Forslag til ny begrenset revisjon av planen for perioden 2015-2030 ble lagt ut på høring parallelt med kommuneplan av bystyret i sak 54/14 den 29.4.2014. Denne revisjonsprosessen ble ikke sluttført. KDP-sentrum skal gjennomgå en full revisjon. Selve gjennomføringsstrategien har vært videreført i perioden. Kostandsbidrag for bolig- og næringsformål har siden 2013 vært prisjustert årlig.

En utbygger innenfor sentrumsområdet ba Sivilombudsmannen ta kommunens gjennomføringsstrategi (GASS) opp til vurdering da de fremholdt at ordningen ikke var lovlig.

Sivilombudsmannen ga uttalelse i saken 03.09.2015. Ombudsmannen kom til at punkt 1.4 i kommunedelplanen var i strid med nødvendighetskravet i plan- og bygningsloven (pbl) § 17-3 3. ledd første punktum, og med forholdsmessighetskravet i samme bestemmelses 3. ledd annet og tredje punktum. Ombudsmannen ber kommunen om å endre punkt 1.4 i kommunedelplanen.

Bystyret godkjente i møte 06.02.2017 i henhold til plan- og bygningslovens (pbl.) § 11-14 at Rådmannen fikk fullmakt til å utarbeide og legge ut til offentlig ettersyn og høring endring av bestemmelser til kommunedelplan for sentrum.

Plansjefen har utarbeidet forslag til nye bestemmelser som ble lagt ut til høring og offentlig ettersyn i perioden 29. mai til 27. juli 2017.

Saken legges frem for behandling i utvalg for byutvikling og skal videre til sluttbehandling i bystyret.

Det vil bli fremmet en egen sak om revisjon av selve gjennomføringsstrategien, basert på forslaget til nye bestemmelser slik de fremkommer i denne saken.

Beskrivelse av forslag til nye bestemmelser

Forslag til nye bestemmelser innebærer at tidligere feltinndelinger justeres og at de enkelte felt tillegges konkrete rekkefølgetiltak. Årsaken til dette er at de enkelte rekkefølgetiltak må kobles opp til mindre områder for å sikre at vilkårene om nødvendighet og forholdsmessighet imøtekommes i de nye rekkefølgebestemmelsene. I tillegg er en del rekkefølgekrav tatt ut, som følge av at de er fullført, men også på grunn av at flere rekkefølgekrav ikke tilfredsstilte kravet til nødvendighet og forholdsmessighet. Enkelte rekkefølgetiltak foreslås også erstattet av hensynssoner da disse er finansiert gjennom offentlige midler, men at det likevel er nødvendig å sikre disse områdene i de ulike planprosessene. Dette gjelder kollektivanlegg og hovedveier i sentrumsområdet.

Høring og offentlig ettersyn

Forslag til nye bestemmelser og inndeling av felt har vært utlagt til høring og offentlig ettersyn i perioden 29.05.2017–27.07.2017, det kom inn 9 merknader. Merknadene i sin helhet ligger vedlagt.

Sentrale temaer i merknadene er:

- Nærmere evaluering av konsekvenser
- Nærmere redegjørelse for oppdeling av felt
- Sikre hensiktsmessig etableringsrekkefølge av rekkefølgekrav
- Rettferdig kostnadsdeling på det enkelte prosjekt
- Det stilles spørsmål om kommunen har en selvstendig gjennomføringsplan av rekkefølgekrav
- Påpekes at utbygging i sentrum stopper dersom utbygger skal dekke alle rekkefølgekrav for de aktuelle felt.
- Utbygger stiller spørsmål om rekkefølgekrav har tilstrekkelig sammenheng med prosjekt.
- Det fremmes forslag om å innta nye bestemmelser i kommunedelplan sentrum
- Før tiltak kan igangsettes må det stilles krav til at det utarbeides plan for strømtilknytning.
- Bekymring i forhold til forutsigbarhet
- Bør være mulighet for innbetaling av omforent beløp i spesielle tilfeller
- Kommunens andel på 30% bør stå fast
- Gass brukerforum bør være høringsinstans
- Kommentar på enkelte rekkefølgekrav
- For mange rekkefølgekrav i enkelte områder, disse må derfor fordeles på flere områder
- Det påpekes at kommunen i størst mulig grad må medvirke til at det ikke blir konkurransevridning gjennom nye rekkefølgekrav
- Det påpekes også at rekkefølgekravene ikke må få et slikt omfang at prosjekt ikke kan realiseres
- Unntak for rekkefølgekrav i § 1.4.1 må være like i størrelse for nybygg/utvidelse og bruksendring

- Det må foretas noen strukturelle endringer i bestemmelsene

Høringsuttalelser

Statens vegvesen har i brev datert 8. juni uttalt at de ikke har merknader til endringene.

Fylkesrådmannen har i brev datert 26. juni 2017 vurdert at endringene i plan og bestemmelser vil tilfredsstille kravene om nødvendighet og forholdsmessighet på en bedre måte. Det savnes likevel en nærmere evaluering av konsekvensene av endringene, samt en redegjørelse av kriteriene som er lagt til grunn for inndelingene av felt. I videre arbeid med gjennomføringsstrategien bør det være mekanismer for å sikre både hensiktsmessig etableringsrekkefølge for infrastruktur samt rettferdig kostnadsfordeling på det enkelte byggeprosjekt.

Plansjefens kommentar:

Det var viktig å foreta en ny feltoppdeling for å forankre rekkefølgebestemmelse til konkrete områder i større grad enn tidligere hvor hele sentrumsområdet i hovedsak hadde samme rekkefølgebestemmelser som skulle oppfylles. Etter Ombudsmannens vurdering tilfredstilte dette ikke krav om nødvendighet og forholdsmessighet. På grunn av dette er sentrumsområdene delt opp i 11 felt som geografisk er mer avgrenset, og slik at skillelinjene i hovedsak følger naturlige skillelinjer for ensartet bebyggelse, hovedveier, transformasjonsområder, jernbane mm. innenfor kommunedelplanens nåværende grenser. Konsekvensene av endringene vil være at den tidligere likefordeling av kostnader for rekkefølgetiltak (GASS) bortfaller og at konkrete rekkefølgetiltak skal løses innenfor det enkelte felt. Det er også lagt opp til at det skal tas stilling til hvilke av disse tiltakene som skal inngå i den enkelte detaljreguleringsplan. Når det gjelder de øvrige spørsmål om gjennomføring vises det til at dette vil bli tatt opp i egen sak.

Sandnes sentrumsutvikling AS har i uttalelse datert 11. juli påpekt at kommunen ikke har en selvstendig gjennomføringsplan for de forskjellige rekkefølgekrav, og om det finnes en avklart finansiering av tiltakene. Det vises også til at dersom intensjonen er at utbygger skal dekke kostnadene vil dette innebære en effektiv stopper for nye prosjekter. Det vises også til at det er mange rekkefølgekrav som ikke er relevant for utbyggers eiendom som ligger i felt 6.

Plansjefens kommentar:

Gjennomføringsstrategi for rekkefølgekrav i sentrum tas opp i egen sak. Selv om det er lagt en del rekkefølgekrav til et område trenger ikke dette innebære at første utbygger skal oppfylle alle disse. Dette ivaretas av bestemmelsen § 1.4 siste ledd som lyder: «Ved ny regulering innenfor de aktuelle felt skal det tas stilling til hvilke rekkefølgebestemmelser som skal inntas i den enkelte plan.»

Teknisk, Sandnes kommune ber i brev datert 12. juli om at det tas inn bestemmelser om geotekniske vurderinger spesielt i utfylte områder og i sjøkant mm.

Plansjefens kommentar:

I denne sammenheng er det kun nye bestemmelser som følge av at Sivilombudsmannen underkjente bestemmelsen til kommunedelplan sentrum § 1.4 som er lagt ut til høring og kommentar. Ytterligere revisjon av planbestemmelser tas ikke i denne sammenheng, dette kan gjøres ved revisjon av kommunedelplan for sentrum. For øvrig kan disse problemstillinger fremmes i forbindelse med regulering i sentrumsområdet.

Lyse har i brev datert 12. juli bemerket at det må utarbeides plan for strømtilknytning dersom dette ikke foreligger. Videre må det legges til rette for at infrastruktur skal kunne etableres i friområder dersom andre plasseringer ikke er mulig.

Plansjefens kommentar:

I denne sammenheng er det kun nye bestemmelser som følge av at Sivilombudsmannen underkjente bestemmelsen til kommunedelplan sentrum § 1.4 som er lagt ut til høring og kommentar. Ytterligere revisjon av planbestemmelser tas ikke i denne sammenheng, dette kan gjøres ved revisjon av kommunedelplan for sentrum. Plansjefen vil likevel merke seg uttalelsen i forbindelse med utarbeidelse av reguleringsplaner.

Scala Retail Property har i brev datert 24. juli bemerket at det er positivt at endringene vil føre til at rekkefølgetiltak vil være mer geografisk knyttet til de aktuelle tiltak. Samtidig uttrykkes det bekymring for at de nye bestemmelsene vil medføre mindre forutsigbarhet, da gjennomføring av rekkefølgetiltak vil være avhengig av andre prosjekt innenfor det aktuelle felt. Det må derfor være mekanismer som ivaretar denne problemstillingen. Muligheten til å kunne betale inn et beløp må derfor holdes åpen. Det er også ønskelig at GASS brukerforum nyttes til høringsinstans. Det påpekes også at enkelte rekkefølgetiltak må vurderes i forhold til nødvendighet, eks. gangforbindelser over Graversveien

Plansjefens kommentar:

Ny ordning kan ikke bli like forutsigbar som den tidligere ordningen. Problemstillingen er at den tidligere ordning som var basert på likebehandling ikke var i samsvar med plan- og bygningsloven, og derfor måtte endres. Det er derfor lagt opp et system hvor de enkelte rekkefølgetiltak kanaliseres til geografiske felt. Som nevnt ovenfor vil de aktuelle rekkefølgetiltak kanaliseres til de konkrete reguleringsplaner innenfor de aktuelle felt. Graden av dette må bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfellet, avhengig av tiltakets størrelse og behov for nødvendig infrastruktur. Når det gjelder konkrete rekkefølgetiltak skal det bemerkes at det er tatt en grundig gjennomgang av alle tiltak, men det skal ikke utelukkes at enkelte av disse kan bortfalle etter nærmere vurdering i den enkelte reguleringsplan. Gjennomføringsstrategi vil tas opp i egen sak. I denne saken vil det også bli tatt stilling til spørsmål om GASS brukerforum skal bestå.

Selvaag Bolig påpeker i brev datert 27. juli at forslag til nye rekkefølgebestemmelser ikke ivaretar kravet til saklig sammenheng og forholdsmessig fordeling i felt 10. På grunnlag av dette bes det om at rekkefølgetiltak «Havnegata med gang- og sykkelforbindelser med trerekker» må utvides fra felt 10 og 6 til også å gjelde felt 9 og 5, da også disse drar nytte av disse tiltak. Tilsvarende påpekes at det samme også gjelder tiltak «Grønnstruktur, Storånparken etappe 1, fra Høylandsgata, opparbeidelse som gatetun med åpen kanal, samt ny bro over Høylandsgata og Gjesdalsveien». Det

bes om at bestemmelsen tas ut eller endres slik at også felt 5, 6 og 11 må delta i disse rekkefølgetiltak. Det hevdes at rekkefølgetiltak, «Vågsgjerdveien oppgraderes som 2 felts innfartsvei med fortau og ny materialbruk», ikke er nødvendig for utbygging av Elveparken og at dette tiltaket må tas ut av bestemmelsene. Det hevdes også at tiltak: «Graversveien. Bro mellom grøntstruktur nord for Maxi og Julie Egesgate.» ikke er nødvendig og må tas ut av bestemmelsene.

Plansjefens kommentar:

I den gjeldende planbestemmelser er det knyttet en del rekkefølgetiltak til felt 10. Endringen av bestemmelsene vil innebære at det foretas en mer konkret vurdering av hvilke tiltak som er nødvendige for det enkelte felt. Dette skyldes at rekkefølgetiltak må være knyttet opp til nødvendighet og forholdsmessighet til det enkelte prosjekt. Plansjefen kan derfor ikke se at det skal være hensiktsmessig å fordele rekkefølgetiltak ytterligere, slik det foreslås for «Havnegata med gang- og sykkelforbindelser med trerækker». Dette tiltaket ligger innenfor felt 10 og det er naturlig at dette løses innenfor dette felt. En mer omfattende fordeling vil kunne innebære at det vil vanskelig å realisere enkelte prosjekter. Årsaken er at et rekkefølgetiltak først er oppfylt ved at alle som omfattes at dette har inngått avtale som sikrer at tiltaket kan gjennomføres fullt ut.

Når det gjelder tiltak «Grønnstruktur, Storånparken etappe 1, fra Høylandsgata, opparbeidelse som gatetun med åpen kanal, samt ny bro over Høylandsgata og Gjesdalsveien» skal det bemerkes at det er uklart hva uttalelsen henviser til. I forslaget er Storånparken delt opp i 3 etapper. I uttalelsen vises det til etappe 1, men teksten henviser til etappe 2. I kommunens forslag er det lagt opp til at etappe 1 «fra Julie Egesgate til og med Vågsgjerdveien, opparbeidelse som park med åpning av elv, møblering og beplantning. Ny bro over Julie Egesgate og Vågsgjerdveien», inngår som et tiltak innenfor felt 10. Etappe 2 og 3 er lagt til felt 7 og 8, og ikke 10. Plansjefen har vurdert det slik at en slik fordeling er nødvendig for å tilfredsstille kravet til nødvendighet. Imidlertid skal det bemerkes at det er relevant å vurdere om kommunen skal delta i forbindelse med etablering av Storånparken.

Det hevdes at tiltak «Vågsgjerdveien oppgraderes som 2 felts innfartsvei med fortau og ny materialbruk» ikke er nødvendig og bør tas ut. Plansjefen deler ikke denne vurdering og vil påpeke at utbygger selv har vurdert Vågsgjerdveien som aktuell adkomst ved utbygging innenfor felt 10, og at det derfor er nødvendig tiltak.

Det hevdes at bro over Graversveien er unødvendig. På dette tidspunkt ser plansjefen ikke grunnlag til å ta ut dette tiltaket, med at dette kan vurderes på ny ved detaljregulering.

Kommunen skal i egen sak ta stilling til hvilken strategi som skal følges for å få gjennomført de nødvendige rekkefølgetiltak. Dette er omtalt ovenfor og det kan ved regulering komme opp forhold som innebærer at enkelte rekkefølgetiltak bør utgå.

Brukerforum for GASS og Sandnes Sentrum AS har gitt felles uttalelse i brev datert 27. juli. Det påpekes at gjennomføringsstrategien fortsatt må ha som mål

å stimulere til utvikling gjennom ordninger og bestemmelser som gir gode rammevilkår for investeringer. Det påpekes at det er viktig å ha åpenhet omkring kostnader slik at ordningen fremstår som forutsigbar. Det gis også uttrykk for at det er ønskelig at det må bli en mest mulig lik belastning pr. m² på næring og bolig mellom de forskjellige feltene og hensynsonene slik at prosjekter lar seg realisere og konkurransevilkårene blir mest mulig like. Det bør også vurderes om det er hensiktsmessig å lage retningslinjer for hva som er akseptabel differensiering i belastning per salgbare m². Det bemerkes også at det må utvises skjønn slik at prosjekter ikke stopper opp selv om rekkefølgetiltak ikke kan gjennomføres som en del av prosjektet. Skal det aksepteres at prosjekt stopper opp som følge av rekkefølgetiltak må det være tungtveiende grunner for dette. Videre fremsettes det et ønske om å beholde brukerforum som en rådgivende instans ved inngåelse av utbyggingsavtaler. Det gis også uttrykk for at en er positive til å avgrense rekkefølgetiltak til mindre tiltak, men det bemerkes likevel at grense ved nybygg/ utvidelse og bruksendring må være de samme.

Plansjefens kommentar:

Plansjefen har forståelse for ønsket om å sikre en mest mulig lik fordeling av kostnader for rekkefølgetiltak. Dette var imidlertid et av de sentrale punkt i Sivilombudsmannens avgjørelse, hvor det ble lagt til grunn at det ikke er hjemmel til å fordele kostnadene med slike tiltak på alle aktører i sentrumsområdet. Årsaken til dette var at en del av tiltakene ville ha liten eller ingen sammenheng med den konkrete utbyggingen, og derfor heller ikke «nødvendige» for gjennomføringen av planvedtak. Det må derfor gjøres en konkret vurdering i den enkelte plan hvilke rekkefølgetiltak som er «nødvendig» for gjennomføringen av det enkelte byggetiltak. Det fremmes imidlertid en sak om gjennomføringsstrategi av rekkefølgetiltak i sentrum. I denne saken vil det bli tatt stilling til hvilke strategier som skal nyttes for å sikre en best mulig gjennomføring av rekkefølgetiltak i sentrum. I denne saken vil det bli vurdert om og evt. hvilken rolle et brukerforum vil ha etter endring av rekkefølgebestemmelser. Når det gjelder forslaget til å endre arealgrensene for tiltak som skal omfattes av rekkefølgekrav er plansjefen enig i at det er naturlig å sette samme grense for nybygg/ utvidelse og bruksendring. Plansjefen foreslår at grensen i alle tilfeller settes til 500 m².

Fylkesmannen har i brev datert 9. august gitt faglig råd til oppbygging av bestemmelsene. Det vises til at § 1.4.1 avsnitt 3-6 gjelder utstrekningen av rekkefølgetiltakene og må flyttes til § 1.4. Det anbefales også å gi bestemmelsen § 1.4.1 et selvstendig nummer da dette ikke fremstår som et underpunkt til § 1.4, men som en selvstendig bestemmelse om forutsetningene for bruk av utbyggingsavtale, jfr. pbl. § 17-2. Videre påpekes det til at hjemmelshenvisningen i § 1.4 er feil, og at riktig henvisning skal være pbl. § 11-9 pkt. 4.

Plansjefens kommentar:

Plansjefen er enig med Fylkesmannen i at det vil være fornuftig å foreta en endring av oppbyggingen av bestemmelsene. Bestemmelsene vil da endres slik at § 1.4.1 avsnitt 3-6 flyttes til § 1.4. Lovhenvisningen til § 1.4 endres fra §11-9 punkt 5 til punkt 4. Tilsvarende opprettes en ny bestemmelse 1.4 a som erstatter § 1.4.1. Dette innebærer at også § 5.1 får ny henvisning til 1.4. Endringene innebærer ikke at det bestemmelsene får endret innhold og vil derfor ikke ha

betydning for praktiseringen av nye bestemmelser. Dette er kun en redaksjonell endring.

Plansjefens vurdering

Årsaken til at det fremmes forslag til endring av rekkefølgebestemmelser i kommunedelplan sentrum er at Sivilombudsmannen i sin avgjørelse datert 3. september 2015 etter klage kom til at § 1.4 i bestemmelsene til planen var i strid med nødvendighetskravet og forholdsmessighetsprinsippet i pbl. § 17-3.

Bestemmelsene i 1.4 var utformet for å skape en forutsigbarhet for utbyggerne i sentrum. Bestemmelsen har i hovedsak fungert etter forutsetningen og har bidratt til at prosjekt i sentrumsområdet har vært enklere å realisere. Stort sett har også utbyggerne i sentrumsområdet vært tilfreds med ordningen.

Bestemmelser og nye felt med spesifikke rekkefølgetiltak knyttet til disse vil innebære at noen områder vil bli mer kostnadskrevende å realisere på grunn av at det er flere tiltak som må gjennomføres i konkrete områder. For å kunne løse dette best mulig og også kanalisere rekkefølgetiltakene er det inntatt i bestemmelsen § 1.4 siste ledd at «*Ved ny regulering innenfor de aktuelle felt skal det tas stilling til hvilke rekkefølgebestemmelser som skal inntas i den enkelte plan*». Dette vil da bidra til en fordeling av rekkefølgekrav innenfor de aktuelle felt, og avbøte at alle rekkefølgetiltak må være gjennomført, eller sikret gjennomført før utbygging i et felt kan starte.

Ombudsmannens avgjørelse innebærer også at en del rekkefølgetiltak er tatt ut, eks. gjelder dette tiltak som nå er finansiert gjennom offentlige midler som hovedveier og kollektivanlegg. Disse er imidlertid viktige elementer ved videre planlegging i sentrumsområdene, og er derfor erstattet med hensynssoner. Rekkefølgetiltak som er oppfylt er også tatt ut. Videre er det tatt ut rekkefølgetiltak som ikke for noen tilfeller vil tilfredsstille kravene til nødvendighet og forholdsmessighet, blant annet er etablering av bådhavn tatt ut.

Nye bestemmelser vil medføre at rekkefølgetiltak ikke blir utlignet og fordelt likt for alle deler av sentrum. Det vil bli konkrete rekkefølgetiltak som vil gjelde i de enkelte områder. Dette vil også innebære at noen områder vil få flere og mer omfattende krav enn andre.

Vedtakelse av nye bestemmelser vil innebære at disse vil gjelde for alle områder i sentrum fra vedtakstidspunktet i bystyret.

Det gjøres oppmerksom på at det også blir fremmet en sak om gjennomføringsstrategi av nye rekkefølgebestemmelser.

Konklusjon

Plansjefen fastholder etter dette forslag om endringer av bestemmelser, nye feltinndelinger og nye hensynssoner slik disse var sendt ut på høring, med en endring i forhold til innslagspunkt for rekkefølgebestemmelsene slik at grensen settes til 500 m² både for nybygg/ utvidelse og bruksendring. Videre foretas det noen redaksjonelle endringer av bestemmelsene.

Saken legges frem for behandling i utvalg for byutvikling og sluttbehandling i
bystyret.

Forslag til vedtak:

Forslag til nye bestemmelser jfr. vedlegg 1 godkjennes

Forslag til ny feltinndeling, jfr. vedlegg 2 godkjennes

Forslag til nye hensynssoner, jfr. vedlegg 3 godkjennes

Rådmannen i Sandnes, 10.08.2017

Bodil Sivertsen
rådmann

Kristin Barvik
kommunaldirektør

Vedlegg:

Vedlegg 1 Forslag nye bestemmelser

Vedlegg 2 Forslag til ny feltinndeling

Vedlegg 3 Forslag til nye hensynssoner

Høringsuttalelser

Sivilombudsmannens_uttalelse_3 sept 2015

Gjennomføringsstrategi av sentrumsplan (GASS) - endringer som svar til

Sivilombudsmannen

Vedtak Gjennomføringsstrategi av sentrumsplan (GASS) - endringer som svar til

Sivilombudsmannen

Orienteringssak Høring - endringer av bestemmelser i kommunedelplan sentrum

§§ 1.4, 1.4.1 og 5 16371108_4_1

Dokumentet er ikke signert da Sandnes kommune benytter elektronisk
godkjenning.