

Saksfremlegg

Flatåsen senterområde, beslutning om planavgrensning og oppstart av planarbeid

Arkivsak 20/202

Kommunedirektørens forslag til vedtak:

Bygningsrådet beslutter at det kan startes opp planarbeid for Flatåsen sentrum nord for Øvre Flatåsveg. Det kan ikke igangsettes planarbeid for næringsarealene sør for Øvre Flatåsveg før det er foretatt en helhetlig vurdering av næringsareal i Trondheim ved rullering av kommuneplanens arealdel.

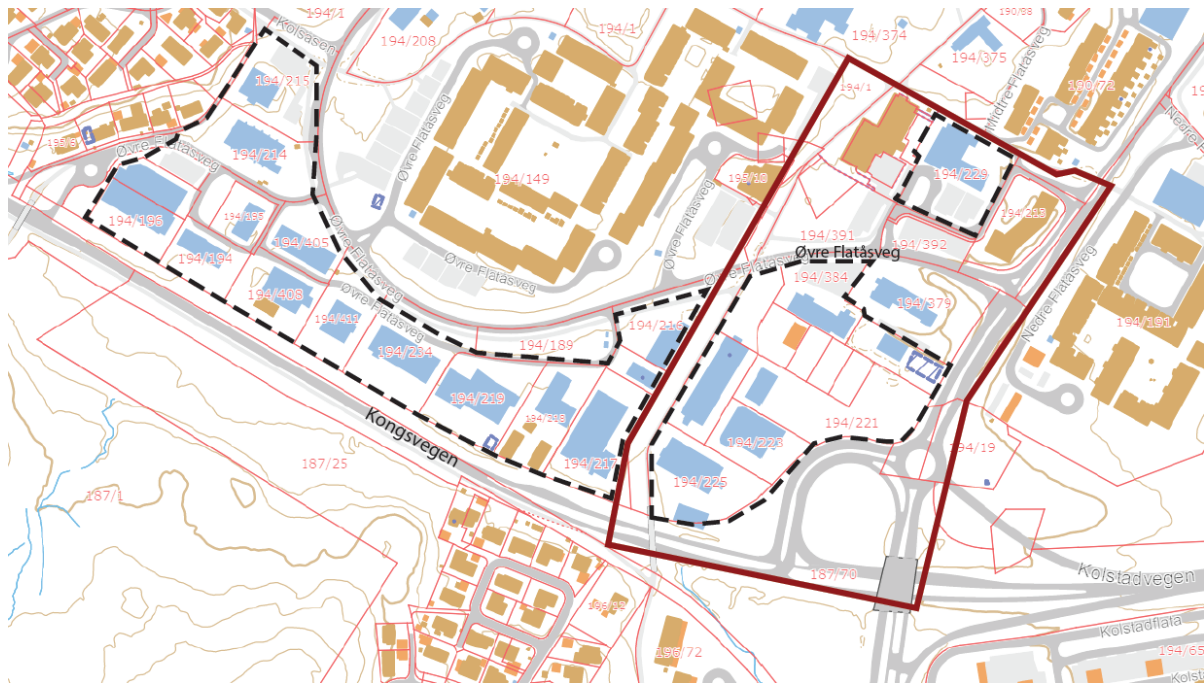
Beslutningen er fattet med hjemmel i plan- og bygningsloven § 12-8 andre ledd.

Saken gjelder

WSP Norge AS, på vegne av grunneiere innenfor planområdet på Flatåsen, anmodet 1.10.2019 om oppstart av planarbeid for Flatåsen sentrum. Hensikten med planarbeidet er å utvikle Flatåsen senterområde til et attraktivt og levende bydelssenter, med nye boliger, utvikling av eksisterende handels-/servicevirksomhet og næringsvirksomhet, helse- og velferdssenter og eventuelt barnehage. Planprogrammet som ble fastsatt i bygningsrådet 7.6.2017, skal legges til grunn for planarbeidet.

Etter at planprogrammet for Flatåsen ble fastsatt, behandlet formannskapet *Strategi for næringsarealutvikling i Trondheimsregionen* i møte 18.9.2018. Strategien er utarbeidet av Trondheimsregionen. Trondheim kommune, ved formannskapet, sluttet seg til anbefalingene og konklusjonen i strategien. Strategien innebærer et annet standpunkt overfor næringsarealene på Flatåsen enn hva som var lagt til grunn i planprogrammet.

Planprogrammet for Flatåsen sentrum og strategien for næringsarealutvikling står i motsetning til hverandre når det gjelder videreføring av næringsarealer eller omregulering av disse. Det er derfor Kommunedirektørens oppfatning at det bør gjøres en prinsipiell avklaring av hvorvidt næringsarealene skal inkluderes i planområdet, eller om næringsarealene skal utelates og undergis en ny vurdering ved rullering av kommuneplanens arealdel.



Illustrasjon 1. Forslag til planavgrensning reguleringsplan markert rød, næringsareal på Flatåsen markert stiplet sort.

Historikk

I kommuneplanens arealdel 2012-2024 (KPA) er Flatåsen senterområde avsatt som eksisterende boligbebyggelse og definert som bestemmelsesområde lokalsenter. Ved utvikling av lokalsentrum stiller KPA krav om en helhetlig plan som bygger opp under områdets tilgjengelighet, attraktivitet og struktur. I et samarbeid mellom Trondheim kommune og samarbeidsgruppen Flatåsen, som består av grunneiere innenfor sentrumsområdet, ble det utarbeidet et planprogram for Flatåsen lokalsenter. Planprogrammet ble fastsatt av bygningsrådet i møte 7.6.2017 i sak 97/17, og skulle være grunnlag for behandling av framtidige detaljreguleringsplaner.

Etter at planprogrammet ble vedtatt, er det utarbeidet en strategi for næringsarealutvikling i Trondheimsregionen. Strategien ble utarbeidet av Trondheimsregionen på grunnlag av en politisk bestilling fra formannskapet i Trondheim kommune, 5.1.2016 i sak 1/16. Strategien ble behandlet i formannskapets møte 18.9.2018 i sak 196/18, hvor formannskapet sluttet seg til strategiens anbefalinger og konklusjon.

I anbefalingene til strategien fremgikk blant annet: *“Trondheim kommune bør i sterkere grad sikre at det etableres lokale servicevirksomheter, lager/logistikkbedrifter og mindre industrivirksomheter på eksisterende og fremtidige næringsarealer avsatt i kommuneplanens arealdel. Ved neste rullering av kommuneplanens arealdel bør det vurderes om Flatåsen næringsareal skal tas inn som næringsbebyggelse.”*

I planprogrammet for Flatåsen lokalsenter foreslås deler av eksisterende næringsareal på Flatåsen omgjort til boliger og handel, mens strategien for næringsarealutvikling peker på Flatåsen som et viktig næringsområde.

Etter at det ble anmodet om oppstart av reguleringsarbeid for Flatåsen lokale sentrum, ser Kommunedirektøren at temaer i planprogrammet bør vurderes på nytt på bakgrunn av ny kunnskap. Dette gjelder:

Vedlegg 1: Behov for næringsareal i Trondheim.

Vedlegg 2: Virkninger for næringsutvikling ved omgjøring av næring til bolig og handel.

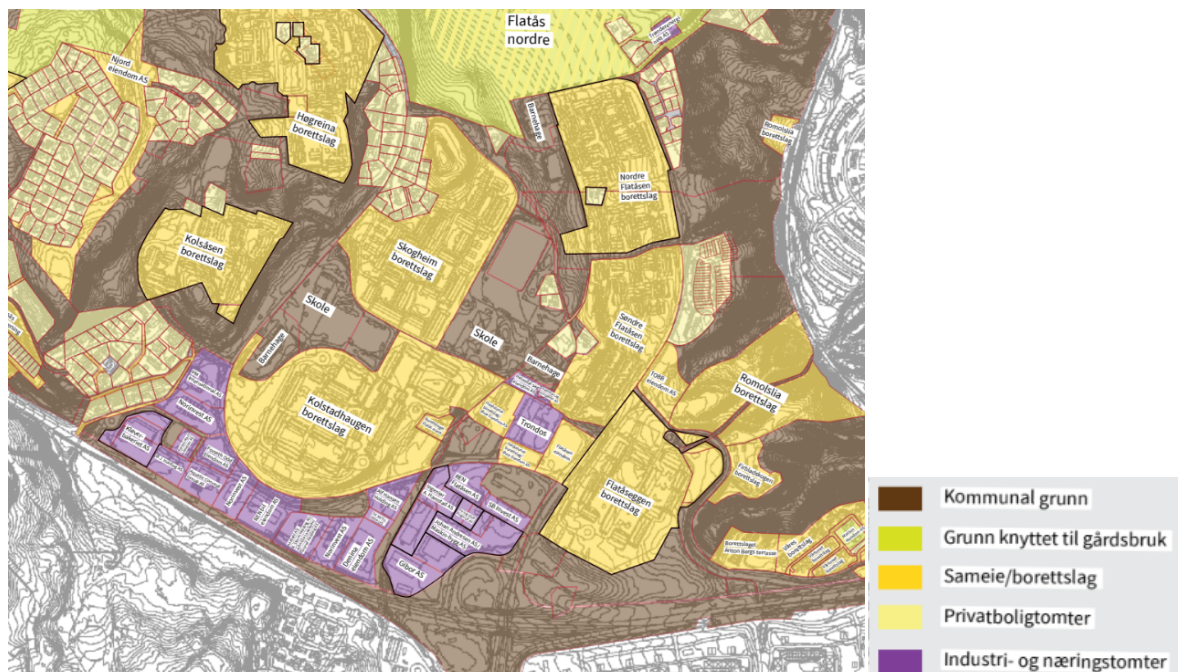
Kommunedirektøren er også av den oppfatning at LO og NHO ikke ble tilstrekkelig involvert ved utarbeidingen av planprogrammet i 2017. Etter at det ble anmodet om oppstart av planarbeid, har Kommunedirektøren sendt ut informasjon til LO og NHO i desember 2019 med mulighet til å komme med uttalelse til planprogrammet og eventuell oppstart av planarbeid. Begge kom med innspill som er gjengitt lenger ned i denne saken.

Næringsarealet på Flatåsen

Næringsarealet på Flatåsen har et samlet areal på ca 107 daa og ligger som en buffer mellom boligområdene på Flatåsen og den sterkt trafikkerte Kongsvegen. De tomtene som er regulert til og/eller benyttes til næring og industrivirksomhet er markert i lilla på kartet nedenfor.

Øvre Flatåsveg er også adkomst til mange boligområder på Flatåsen. Den delen av næringsområdet som er omfattet av anmodning om oppstart av planarbeid og ligger på sørsiden av Øvre Flatåsveg er ca. 34 daa stort, og omfatter omtrent 1/3 av totalt næringsareal på Flatåsen.

Flatåsen næringsareal har god kobling til hovedvegnettet i Trondheim, med 3 km til Tonstadkrysset og E6. Til Midtbyen er det 10 km noe som tar ca 17 min med bil.

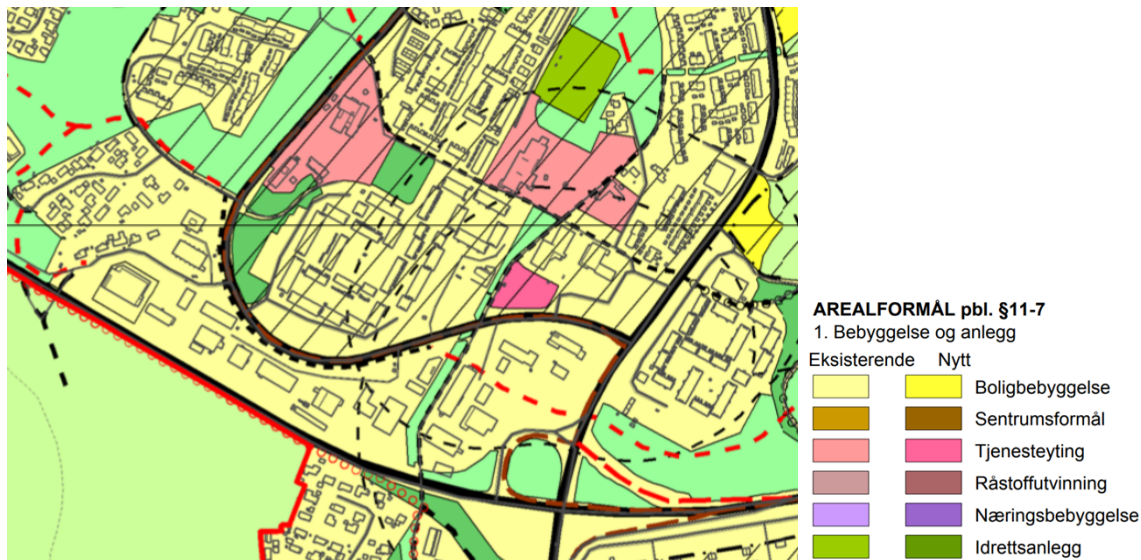


Illustrasjon 2: Eiendomsstruktur på Flatåsen (fra Stedsanalysen til Planprogrammet)

Konsekvenser for verdiskaping og næringsutvikling

I tidligere gjeldende KPA (2007-2018) var Flatåsen sentrumsområde avsatt til formålet *tettbebyggelse*. Dette arealformålet omfattet da flere typer arealbruk, blant annet boliger, institusjoner, service, allmenntilretteleggende formål, og næringsvirksomhet.

Da gjeldende KPA (2012-2024) ble utarbeidet var det ikke lengre mulig å bruke formålet *tettbebyggelse*, og området ble avsatt til *eksisterende boligbebyggelse*. Fargen var den samme, men konsekvensen av dette var at næringsarealene på Flatåsen, og en del andre næringsområder, ble underlagt et arealformål som ikke inneholdt næringsvirksomhet som arealbruk. Etter kommunedirektørens vurdering er dette en utilsiktet konsekvens av at plan- og bygningsloven ble revidert samtidig som kommunen utarbeidet ny arealdel til kommuneplanen.



Illustrasjon 3: KPA 2012-2024.

Uttalelser

Innspill fra NHO og LO etter høringsperioden 13.12.2019-15.01.2020:

NHO har gitt følgende uttalelse, datert 17.12.2019:

NHO Trøndelag ser positivt på en tydeligere sentrumsutvikling for Flatåsen, med tilhørende service og handelstilbud, som det også er stor tilstedeværelse av også i dag, og vi legger videre til grunn at næringsområdene utenfor planområdet får god trafikal tilgang for sine transportbehov.

LO har gitt følgende uttalelse, datert 14.01.2020:

LO i Trondheim mener planprogrammet som foreslår eksisterende næringsareal omgjort til boliger må vike for strategi for næringsarealutvikling som peker på det aktuelle området på Flatåsen som et viktig næringsområde. For å unngå en "bit for bit" avvikling av næringsområder i Trondheim, bør Flatåsen næringsareal tas inn som næringsbebyggelse ved den forestående rulleringen av kommuneplanens arealdel.

Økonomiske konsekvenser for kommunen

Dersom næringsareal på Flatåsen blir omdisponert, blir det behov for å sette av nytt areal til næring et annet sted. Det vil ha økonomiske konsekvenser for kommunen, men i hvilken grad må det ses nærmere på.

Kommunedirektørens vurdering

Planprogrammet er utarbeidet i samarbeid med Kommunedirektøren siden 2012. Prosessen har vært god og planprogrammet som ble vedtatt, var omforent og forankret. Oppsummering av prosessen fra samarbeidsgruppen Flatåsen er vedlagt saksfremlegget.

Etter at planprogrammet ble vedtatt i 2017, er det kommet frem ny kunnskap. Vedtatt *Strategi for næringsarealutvikling i Trondheimsregionen* i 2018 er en av dem. Omregulering av flere sentrale næringsarealer, i særlig stor grad på Nardo, øker viktigheten av sentrumsnære næringsarealer andre steder.

I tillegg har Kommunedirektøren de siste tre årene gjennom vurdering av hvordan lokale sentrum kan gjøres mer attraktive, samt arbeid med flere reguleringsplaner i lokale sentrum, lært at bygulvet, førsteetasjemiljøet og tilgjengeligheten for gående og syklende er det viktigste. Det betyr at de lokale sentrumskjerner ikke må være for store. Blir de for store, velger mange å kjøre mellom målpunktene, noe som ikke er i tråd med nullvekstmålet.

Grunneierne og forslagstiller WSP Norge AS fortalte i et møte med byutviklingsdirektøren og byplansjef 7.5.2020 at det er vanskelig å få leid ut næringsarealer i området. De påpekte at området er rufsete og lite attraktivt på leiemarkedet og at det er viktig å få en avklaring, slik at de kan oppruste området. De ber om forutsigbarhet og påpeker at prosessen har vart i mange år, og at de har hatt et tett samarbeid med kommunen. Kommunedirektøren har forståelse for argumentene, men ser samtidig at viktigheten av å beskytte næringsarealet på Flatåsen som et større, sammenhengende næringsareal tett på hovedvegnettet.

Kommunedirektøren har forståelse for at grunneierne har brukt tid og ressurser for å få til en god utvikling av Flatåsen lokale sentrum, og er positiv til at Flatåsen utvikles til å bli et tydeligere og mer robust lokalt sentrum. Etter Kommunedirektørens syn er det ikke motsetninger i disse to utviklingsmulighetene, å ta vare på og utvikle en del av næringsarealene i området samtidig med at Flatåsen styrkes som et lokalt sentrum, fortrinnsvis samlet på nordsiden av Øvre Flatås veg med god tilknytning til eksisterende boligområder.

Dette vil være i tråd med vedtatte styringsverktøy, både planprogram for Flatåsen lokale sentrum og strategi for næringsarealutvikling i Trondheimsregionen.

Innslag av boliger i et eksisterende næringsområde kan i mange tilfeller bli kilde til konflikter og kan legge begrensninger for næringsutøvelsen. Videre kan omfattende omdisponering til boligformål, medføre ubalanse i arealutviklingen i byen, samlet sett. Byen bør kunne tilby et vidt spekter av områder for alle typer næringvirksomhet. Planinitiativet, med forslag til boliger sør for Øvre Flatåsveg, medfører at områdets egnethet som næringsområde for de eksisterende lokalservicevirksomhetene på Flatåsen svekkes.

Flere alternativ ble vurdert før Kommunedirektøren kom frem til forslag til vedtak. Å starte regulering av hele området, slik det anmodes om oppstart for, var det ene alternativet. Da vil man kunne følge planprogrammet som det er lagt ned mye tid og ressurser i å utarbeide. Dette alternativet vil medføre omforming av næringsarealet sør for Øvre Flatåsveg. I dette tilfellet ville man omdisponert ca ⅓ av det totale næringsarealet på sørsiden av Øvre Flatåsveg, men fordi behovet for næringsareal innenfor byområdet er stort ønsker Kommunedirektøren å heller gjøre en helhetlig vurdering av næringsareal ved rullering av KPA.

En mellomløsning ble også vurdert. Det var å starte regulering av hele området det anmodes oppstart for, men å beholde noe næringsareal sør for Øvre Flatåsveg som buffer mot støy fra Kongsvegen i sør og Nedre Flatåsveg i øst. Løsningen ble vurdert som positiv fordi man gir grunneierne mulighet til å fortsette utviklingen av området i tråd med planprogrammet for en stor del av området. Dette alternativet ville gitt mer areal til boligfortetting rundt sentrumskjernen, samtidig som man unngår boliger i de mest støyutsatte områdene. Årsaken til at Kommunedirektøren likevel ikke anbefaler denne løsningen er at presset på næringsareal innenfor byområdet er stort; det å ta hull på næringsområder svekker disse. De trafikale forholdene kan også bli problematiske med blanding av boliger og næring innenfor arealene sør for Øvre Flatåsveg, noe som kan gjøre arealene mindre egnet til næring.

Konklusjon

Kommunedirektøren anbefaler at det startes opp planarbeid for Flatåsen sentrum nord for Øvre Flatåsveg, og at det ikke igangsettes planarbeid for næringsarealene sør for Øvre Flatåsveg før det er foretatt en helhetlig vurdering av næringsareal i Trondheim ved rullering av kommuneplanens arealdel.

Kommunedirektøren i Trondheim, 14.5.2020

Einar Aassved Hansen
byutviklingsdirektør

Ragna Fagerli
byplansjef

Tonje Bostad
saksbehandler

Elektronisk dokumentert godkjenning uten underskrift

Vedlegg:

Vedlegg 3: Foreslått omriss til oppstart reguleringsplan

Vedlegg 4: Oppsummering av prosess fra WSP Norge/Pir II AS