

Saksframlegg

Plan for areal til offentlige tjenester, orientering om status og videre arbeid.

Arkivsak.: 14/7098

Forslag til vedtak:

Formannskapet tar saken til orientering.

Saken gjelder

Plan for areal til offentlige tjenester har bakgrunn i Planstrategi for Trondheim kommune 2012-15, som ble vedtatt i Bystyret 6.12.2012. Planen heter der *Kommunedelplan bygning og grunnareal til offentlige tjenester, herunder vurdering av sambruk, samlokalisering og fleksibel disponering av kommunale tjenestebygg*. Rådmannen har valgt å gi planen et enklere navn, *Plan for areal til offentlige tjenester*.

Formålet med denne saken er å orientere om det arbeidet som er utført så langt og hvordan rådmannen ser for seg det videre arbeidet. Som vedlegg til saken ligger et statusdokument som beskriver dagens situasjon og beregnet framtidig behov for offentlige tjenester. Framtidig behov er beregnet ut fra befolkningsprognoser, og dagens standarder og dekningsgrader er lagt til grunn.

Tidligere arbeid med temaet

Areal- og investeringsbehov er tidligere vurdert og beskrevet gjennom prosjektet Trondheim 2030. Formannskapet behandlet rapporten fra prosjektet i sak 152/12, *Trondheim 2030 – arealbehov og investeringsbehov for kommunens tjenester 2011-2030*, den 7.8.2012. *Plan for areal til offentlige tjenester* er en videreføring av arbeidet med *Trondheim 2030*. En rekke andre planer og vedtak gir også premisser for planarbeidet.

Bystyresak 130/13, *Erverv og finansiering av tomteareal til kommunens tjenester 2014 -2030*, vedtatt 26.9.2013, beskrev i tillegg til arealbehovet også hvordan tomteervervet var forutsatt finansiert. I vedtaket heter det blant annet at kommunen skal erverve tomtearealer på et tidlig tidspunkt for å etablere nødvendig tomteberedskap, og det pekes på behovet å kvalitetssikre forutsetninger og beregninger som ligger til grunn for framtidig arealbehov.

Areal til offentlige tjenester var også et viktig tema i arbeidet med kommuneplanens arealdel 2012-24. Areal til offentlig formål er vist som eget formål i arealplanen. Det er viktig å være klar over at de arealene som er vist som offentlig formål i kommuneplanens arealdel på langt nær er tilstrekkelige til å dekke innbyggernes behov for offentlige tjenester på lang sikt. For å bøte på dette har arealdelen bestemmelser om at behov for offentlig tjenesteyting og idrett skal vurderes ved regulering av arealer som er vist som boligbebyggelse eller sentrumsformål (§31.2). En egen rapport *Vurderte utbyggingsområder til offentlig tjenesteyting* følger som vedlegg til kommuneplanens arealdel.

Trondheim kommune

Avgrensning av oppgaven

Rådmannen har valgt å begrense planen til i hovedsak å omhandle *kommunale* tjenester, barnehager, skoler og helse- velferdssentra, samt kirkegårder, idrett og kulturformål. I tillegg er videregående skoler tatt med, fordi potensialet for sambruk med kommunale tjenester er stort. Teknisk infrastruktur og store arealkrevende funksjoner som bussdepot, varmesentral med videre er ikke inkludert i planarbeidet. Framtidig behov for studentboliger og kommunale boliger inngår heller ikke. Dette tas opp gjennom boligprogrammet. Areal til NTNU-campus utredes gjennom egne plan- og utredningsprosjekt.

Det er gjort noen overordna vurderinger av grønnstrukturen som grunnlag for vurdering av lokalisering og sambruk. Vurdering av ambisjonsnivå og målsettinger for grønnstruktur forutsettes ivaretatt gjennom *Forvaltningsplan for parker og bynær grønnstruktur*.

Målsetting for Plan for areal til offentlige tjenester

Formålet med Plan for areal til offentlige tjenester er å avklare behov og muligheter nærmere, bedre grunnlaget for prioritering av tiltak og øke forutsigbarheten. Planen skal bidra til:

- å sikre tilstrekkelig og hensiktsmessig areal til offentlige tjenester i en raskt voksende by, både på kort og lang sikt.
- å sikre at lokalisering av offentlige funksjoner bygger opp under kommunens strategier om fortetting og rett virksomhet på rett sted
- å utvikle gode lokalmiljøer i byen
- å utvikle robuste og fleksible løsninger som tar høyde for behov vi ikke kjenner i dag
- å sikre helhetstenking, åpenhet og medvirkning i prosesser
- at bygninger og anlegg for offentlige tjenester får en arealeffektiv utnytting, og at samlokalisering og sambruk vurderes i alle prosjekter

Temaplan, ikke kommunedelplan

I planstrategien står det at det skal utarbeides en kommunedelplan. En kommunedelplan skal utarbeides etter prosesskravene i plan- og bygningsloven, noe som sikrer offentlig medvirkning på ulike stadier i prosessen. Temaplaner har ikke formelle krav til prosess, men rådmannen kan likevel velge å sende en temaplan på offentlig ettersyn. Etter en nærmere vurdering har rådmannen kommet til at *Plan for areal til offentlige tjenester* bør være en temaplan. Planen vil være et forarbeid til neste kommuneplanens arealdel. Det er arealdelen og reguleringsplaner som tar endelig stilling til hvilke arealer som skal settes av til offentlige tjenester. Ved å velge temaplan i stedet for kommunedelplan blir prosessen noe enklere og planhierarkiet mer oversiktlig. Planen har også fått et kortere navn enn det som sto i planstrategien. Sambruk, samlokalisering og fleksibel disponering av bygninger er likevel viktige tema i planarbeidet.

Statusdokumentet

Det er utarbeidet et statusdokument som inneholder oversikter over dagens offentlige tjenester og framskrevet behov til 2030 og 2050. Behovet er definert som at innbyggerne i framtida skal ha tilbud tilsvarende det innbyggerne har i dag. For å legge til rette for vurderinger av samlokalisering og sambruk, er byen delt i 9 bydeler. Inndelingen er utelukkende gjort for å gjøre arbeidet mer oversiktlig, og bydelene i dokumentet har ingen offisiell status. Statusdokumentet ligger som vedlegg til denne saken, og det forutsettes brukt som grunnlag for det videre planarbeidet.

Trondheim kommune

Samlokalisering og sambruk

I arbeidet med samlokalisering og sambruk er det arrangert to workshops. Den første handlet i hovedsak om sambruk av bygninger. Deltakere var representanter for tjenesteområdene og enheter i kommunen, kirkelig fellesråd og fylkeskommunen. Den andre handlet konkret om Rosenborg park som er et godt eksempel på sambruk av utearealer. Her deltok representanter for boligsameiene, skolen, barnehagen, omsorgssenteret, idrettslaget og kommunale enheter. På begge samlingene var det gruppearbeid. Resultatene brukes i det videre arbeidet med planen.

Arealbehov og lokalisering

I 2030-prosjektet ble nybyggingsbehovet for bygg og anlegg til kommunens tjenester beregnet til 300 nye bygg og anlegg i perioden 2011-2030. Av disse var ca 120 parker, uterom og kirkegårdsanlegg. Samlet tomtearealbehov var beregnet til mellom 1300 og 1400 dekar. Av dette utgjorde parker/ uterom og kirkegårder knapt 400 dekar. Medregnet de arealene en bør erverve for å ha handlingsrom også i årene 2031-40, ble arealbehovet beregnet til ca 1600 da.

I Bystyresak 130/13, Erverv og finansiering av tomteareal til kommunens tjenester 2014 -2030, vedtatt 26.9.2013 er det pekt på mulige effektiviseringstiltak for å redusere arealforbruket. Forutsatt at Trondheim kommune klarte å gjennomføre de nevnte effektiviseringstiltakene, kunne behovet for tomteareal fram til 2030 reduseres fra 1600 dekar til om lag 1250 dekar.

I arbeidet med statusrapporten har vi vurdert framtidig behov for barnehager, barne-, ungdoms-, og videregående skoler, helse-velferdssenter, idrettsanlegg og kirkegårder helt fram til 2050. Behovet er vist for utvalgte perioder (2015-19, 2020-29 og 2030-49) og er beregnet ut fra 2015-prognoser for lav, middels og høy befolkningsutvikling.

I følge 2015-prognosen vil veksten i de yngste årskullene være lavere de første årene enn det som var forutsatt i 2030-rapporten. Forskjellene kan i stor grad forklares med nye prognoser. Noe skyldes også endrede forutsetninger om antall plasser per anlegg, slik at de blir i samsvar med politiske føringer og gjeldende praksis. Beregningene for helse-velferdssentre viser om lag samme behov som i 2030-rapporten. Ny metode for beregning av arealbehov til gravplasser tyder på noe lavere behov fram til 2030. Utbyggingsbehovet innen andre områder er vanskelig å sammenligne, men mye tyder på at behovet for idrettsanlegg er større enn anslått i 2030-prosjektet.

Behovsberegninger for de ulike tjenestene og hvilke forutsetninger som er lagt til grunn, framgår av vedlagt statusdokument. Rådmannen presiserer at noe av behovet for nye enheter vil kunne løses med å utvide eksisterende anlegg. Dette vil bli vurdert nærmere i det videre arbeidet med planen.

Når en går så langt fram som til 2050, er forskjellen mellom den høye og den lave prognosen over 80 000 innbyggere. Dette illustrerer hvor stor usikkerhet det er i tallene og behovet for jevnlig oppdatering. Høyprognosen for 2050 illustrerer konsekvensen av utbygging av hele boligpotensialet i gjeldende KPA, inkludert beregnet fortettingspotensial. Ideelt sett er det denne fullt utbygde byen som skal sikres areal til offentlige tjenester, uavhengig av når behovet oppstår. Det er heller ikke usannsynlig at tettheten blir høyere enn det vi forutsetter i dag, og at det kan oppstå behov vi i dag ikke kjenner til. Hvilke forutsetninger som skal legges til grunn for hvor mye og hvilke arealer som skal sikres til offentlig formål, vil bli nærmere drøftet i plandokumentet.

Offentlige tjenester skal ligge i eller ved lokalsentra, eventuelt i andre områder med god kollektivtilgjengelighet. Det er viktig at kommunen sikrer seg slike arealer. Det er derfor nødvendig

Trondheim kommune

å finne areal for framtidens tjenestebehov innenfor arealene i kommuneplanens arealdel 2012-24. En stor del av arealene er under regulering nå, og det er da viktig at kommunen sikrer seg tilstrekkelig areal, også for behov som ligger langt fram i tid.

Når ubebygde areal reguleres til offentlig formål, får kommunen innløsningsplikt. Det kan innebære at kommunen må kjøpe arealer som først skal tas i bruk på lang sikt. Dette er nødvendig for å sikre tomteberedskap, slik at framtidige skoler, barnehager, helse- og velferdssentra og idrettsanlegg får en hensiktsmessig lokalisering. Full barnehagedekning var en utopi på 1970-80-tallet. Kommunen ønsket derfor ikke å sikre seg barnehagetomter. Da barnehageløftet skulle gjennomføres i 2005-2006 var det vanskelig å finne ledige tomter i bystrukturen. Etter hvert som byen blir tettere vil det være enda vanskeligere å finne ledig areal. Kommunen bør derfor, når anledningen byr seg, sikre seg areal selv om utbyggingsbehovet ligger langt fram i tid og kanskje til og med er usikkert.

Videre planarbeid

Arbeidet fram til nå har i hovedsak bestått i arbeid med analyser og kunnskapsinnhenting. Dette skal nå omsettes til en plan. Drøftinger av forutsetninger og strategier vil være en del av planarbeidet. Rådmannen vil legge vekt på at planen skal være et handlingsrettet og praktisk redskap i arbeidet med å sikre areal til tjenestene i framtida. Planen skal også gi et bedre grunnlag for prioritering og finansiell forutsigbarhet.

Muligheter for samlokalisering, sambruk og fleksibel bruk av areal og lokaler er viktig, både for å spare areal og for å legge til rette for mangfold og gode møtesteder. For at sambruk skal være mulig, må aktuelle prosjekter samordnes *både geografisk og tidsmessig*. Det er derfor behov for et plankart der framtidige tjenester er markert. I tillegg må tidspunkter for ønsket realisering beskrives. Dette må ta utgangspunkt i når behovet for tjenestene oppstår, men for å oppnå ønsket sambruk kan det være nødvendig å flytte noen av prosjektene fram eller tilbake i tid.

Arealbehov sikres juridisk gjennom kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner. De beslutningene som tas der har stor betydning for behovet for offentlige tjenester i bydelene. Realisering av de enkelte kommunale prosjektene vedtas gjennom årsbudsjettet. *Plan for areal til offentlige tjenester* skal være et grunnlagsarbeid for både arealdelen og økonomiplanarbeidet. Forslag til kjøp av areal som legges til grunn i framtidige økonomiplaner må avstemmes i forhold til kommunens øvrige investeringer og innenfor kommunens gjeldende handlingsregler for økonomisk styring. Planen må også inneholde prosedyrer for bruk og oppdatering, og den må peke på aktuelle oppfølgingsprosjekter. Rådmannen tar sikte på at et plandokument skal foreligge innen utgangen av 2016.

Rådmannen i Trondheim, 23.12.2015

Einar Aassved Hansen
kommunaldirektør

Siri Amundsen Rasmussen
eierskapssjef

Elektronisk dokumentert godkjenning uten underskrift

Vedlegg:

Plan for areal til offentlige tjenester, Delrapport 1, desember 2015.