



Byrådssak /20

Saksframstilling

Vår referanse: 2019/27358-2

Strategisk planprogram – Byreparasjon for Åsane bydelssenter, oppstart

Hva saken gjelder:

I årsoppdrag til Plan- og bygningsetaten for 2018 – 2019 er det lagt inn et oppdrag om å «Utvikle en strategi for byreparasjon med Åsane bydel som pilot». Plan- og bygningsetaten mener at oppdraget best kan løses gjennom utarbeidelse av et strategisk planprogram etter mønster av Laksevåg, Birkeland/Blomsterdalen og Loddefjord. Det anbefales derfor oppstart av et arbeid med et strategisk planprogram for å legge til rette for en helhetlig byutvikling i Åsane sentrale deler.



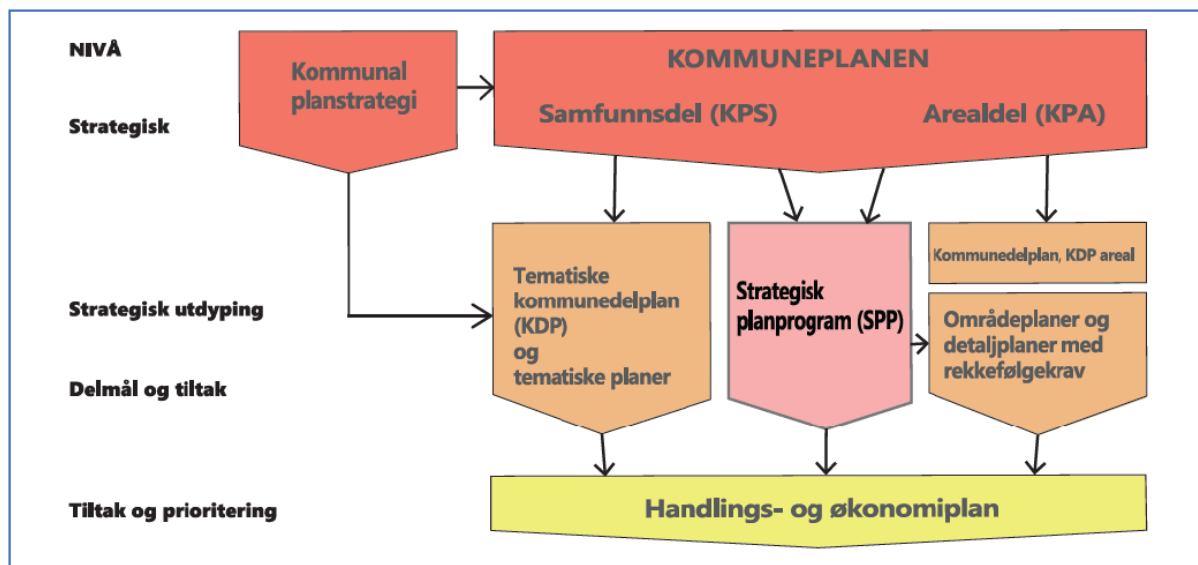
Figur 1: Avgrensning av planområde for strategisk planprogram, oversiktskart og flyfoto

Kommuneplanens samfunnsdel BERGEN 2030 (KPS) legger til grunn en visjon om at Bergen skal være en aktiv og attraktiv by. Bergen har en vedtatt arealpolitikk basert på fortetting i knutepunkt og langs hovedkollektivaksene. Forslag til ny arealdel (KPA 2018) tar utgangspunkt i dette prinsippet. Bergen kommune har også et vedtatt mål om å bli fossilfri innen 2030. Bergen kommune har videre et mål om 30 % reduksjon i personbiltrafikken innen 2023 samt tydelige ambisjoner for utslippskutt og god byluft.

Hva er et strategisk planprogram

Et strategisk planprogram (SPP) er et planprogram (jf. pbl § 4-1), med en tilhørende arealstrategi for et område. SPP er et ikke juridisk bindende dokument, og får i seg selv ikke direkte konsekvenser for arealbruken og utbyggingsprosjekter i området. Det kan ikke gi hjemmel for utbyggingsavtaler eller utbyggingstiltak. Planprogrammet skal tydeliggjøre og definere overordnede mål, og beskrive strategier for å nå dem. Det kan bidra til å avgrense

og koordinere ulike prosjekt, og gi prioritet til tiltak som fremmer den ønskede utviklingen. SPP kan også gi føringer direkte til handlings- og økonomiplanen. Figur 2 viser plansystemet i Bergen kommune, og SPPs plassering i dette.



Figur 2: Plansystemet i Bergen kommune med strategisk planprogram innlagt

Planprogrammets hjemmel i plan- og bygningsloven stiller krav til innhold og prosess. Det vil kunne fungere som planprogram for en eller flere kommende reguleringsplaner innenfor området.

Et strategisk planprogram kan gi en helhetlig retning for en langsiktig utvikling med komplekse problemstillinger. Det er mindre tidkrevende å utarbeide enn kommunedelplaner og områdeplaner etter pbl, samtidig vil det også være et mer fleksibelt verktøy. Påfølgende planprosesser vil kunne avgrensnes til det som er nødvendig. Det er forventet at påfølgende reguleringsplanprosesser vil gå raskere og smidigere, da de store trekkene og fokusområder allerede er avklart gjennom SPP. For utfyllende informasjon om strategiske planprogram som verktøy vises det til vedlagt notat «SPP som verktøy», utarbeidet av Plan- og bygningsetaten.

Bergen kommune har nylig vedtatt det første strategiske planprogrammet: Strategisk planprogram for Laksevåg. Videre er SPP Birkeland/Blomsterdalen og SPP Loddefjord under oppstart/utarbeidelse.

Fagetatens vurdering og anbefaling:

Dagens situasjon og planstatus

Til tross for at det foreligger en kommunedelplan for Åsane sentrale deler, har utbyggingen vært fragmentert og basert mer på enkeltprosjekt fremfor en samlet byutvikling. Det er behov for et nytt helhetlig plangrep for en samlet byutvikling.

Det pågår flere større planarbeider i Åsane. De vil legge premisser for en framtidig utvikling av bydelssenteret og områdene rundt. Dette gjelder spesielt områdereguleringsplanen for Nyborg og reguleringsplanen for bybane til Åsane. Det er også flere private planer under arbeid innenfor bydelssenteret, som vil få innvirkning på hvordan senterområdet utvikles.

I KPA 2018 er arealet som omkranser kjøpesentrene Åsane storsenter og Horisont vist som sentrumskjerner. I forslag til områdereguleringsplan for Nyborg legges det også opp til en sentrumskerne på østsiden av E39. E39 vil da ligge som en barriere mellom to sentrumskjerner som ligger mindre enn 1 km fra hverandre. Med bakgrunn i ambisjoner om

gåbyen (KPS), er det behov for å arbeide fram en helhetlig plan for det sentrale Åsane der sentrumsarealene blir bundet sammen.

Kommunedelplanen for sentrale deler av Åsane er fra 2006. Denne gjelder fortsatt, såfremt den er i tråd med KPA. Kommunedelplanen er ikke lenger et tilfredsstillende styringsdokument. Nyere planer er vedtatt i området, og det har kommet nye statlige, regionale og kommunale føringer og målsettinger innen byutvikling og klima. Kommunedelplanen tar ikke opp i seg målsettinger som gjelder f. eks. nullvekst i biltrafikk, klimaspørsmål, satsing på sykkel og gange, kompakt byutvikling og fortetting.

Målsetting for planarbeidet

Planprogrammet skal sikre en samlet byutvikling for bydelen, i tråd med målsettingene og føringene i KPS og KPA. Følgende målsettinger anbefales lagt til grunn:

- 1. Utarbeide et helhetlig plangrep for Åsane sentrale deler, som skal ha som formål å sikre en samlet byutvikling for bydelssenteret med områdene rundt.*
- 2. Åsane sentrale deler skal utvikles som gåby med god gangtilgjengelighet til sentrum, skoler, grøntområder og andre viktige målpunkt.*
- 3. Sikre et helhetlig sykkelveisystem for bydelssenteret.*
- 4. Utvikle Åsane sentrum med møtesteder, attraktive torg, byrom og parker inkludert sammenhengende blågrønne strukturer.*
- 5. Sikre gode og attraktive bomiljø med sosial bærekraft.*
- 6. Utforme et overordnet plangrep for kollektiv- og vegsystemet.*

For utdyping av målsetningene vises det til vedlagt fagnotat.

Prosess og organisering av arbeidet

Plan- og bygningsetaten anbefaler at det strategiske planprogrammet utarbeides i samarbeid med andre kommunale etater og byrådsavdelinger, og koordineres med andre kommunale prosjekter i området. Det anbefales en prosess som tar utgangspunkt i plan- og bygningslovens bestemmelser om oppstart, offentlig ettersyn og vedtak. Dette sikrer at fylkeskommunale og statlige myndigheter og andre interesserte får mulighet til å påvirke arbeidet og ivareta sine interesser.

Plan- og bygningsetaten vil anbefale at planarbeidet for Åsane sentrale deler blir utført etter mønster av de igangsatte strategiske planprogrammene for Laksevåg, Birkeland/Blomsterdalen og Loddefjord.

Planarbeidet vil ta utgangspunkt i de seks målsettingene nevnt i saken. For hver målsetting vil det gjennomføres kartlegginger og registreringer med grunnlag i dagens situasjon. Flere av målsettingene overlapper med andre pågående plan- og strategiarbeid (bl.a. bybane til Åsane, gåstrategi og sykkelstrategi). Arbeidet med de andre planene vil derfor kunne tilføre dette planarbeidet viktig kunnskap og gi føringer. Det kan også bli aktuelt med utarbeidelse av mulighetsstudier som grunnlag for utforming av ulike konsepter.

Plan- og bygningsetaten foreslår følgende fremdrift:

Vedtak om oppstart av planarbeidet	Vår	2019
Avgrense og utforme planproblemstillingene	Vår	2019
Igangsette aktuelle mulighetsstudier/konsepter	Høst	2019
Plandialog – medvirkning – folkemøter/temamøter	Vår	2020
Ferdigstille utredningsarbeid – mulighetsstudier	Høst	2020
Utarbeide planforslag for 1. gangsbehandling	Vår	2021
Politisk 1. gangsbehandling	Vår	2021
Offentlig ettersyn	Vår	2021
Utarbeide endelig planforslag	Høst	2021
Endelig vedtak av strategisk planprogram	Vår	2022
Kunngjøring av planen	Vår	2022

Gjennomføringsstrategi og virkemidler

En gjennomføringsstrategi må ta utgangspunkt i kommunens egen virksomhet, og kommunen som samarbeidspartner for andre aktører i området. Det anbefales at følgende virkemidler vurderes spesielt for å nå de overordnede målsettingene:

Forutsigbarhetsvedtak

Større private utbyggingsprosjekt må bidra til samfunnsutviklingen i området på en formålstjenlig måte (f. eks. gjennom utbyggingsavtaler). Det er viktig at kommunens forventninger til private bidrag blir tydeliggjort og kommunisert. En gjennomføringsstrategi med eget forutsigbarhetsvedtak bør vurderes som et aktuelt virkemiddel.

Utvikling av gode kollektivløsninger

Bybane til Åsane er under planlegging. Bybanen vil bli premissgivende for videre byutvikling i Åsane, og vil også være viktig premissleverandør til dette planarbeidet. Framtidig busstilbud i Åsane vil i vesentlig grad bli utformet og dimensjonert i forhold til bybanen.

Offentlig eierskap

Bergen kommune sitter med relativt få eiendommer i de mest sentrale delene av Åsane. Det er derfor begrensede muligheter for byutviklingsprosjekter innenfor kommunal grunn. «C-tomten» er en sentral tomt der kommunen eier 80 %, noe som gjør det mulig for kommunen å legge til rette for en arealbruk som vil fremme ønsket byutvikling i Åsane. Nye offentlige funksjoner i bydelen bør lokaliseres på de mest sentrale delene. På den måten kan kommunens egne byggeprosjekter bidra til å understøtte ønsket byutvikling.

Plan- og bygningsetatens konklusjon

Det er en utfordring for Åsane at det ikke foreligger en samlet sentrumsplan som følger opp målsettingene og føringene i kommuneplanens samfunnsdel og arealdel. Den utbyggingen og utviklingen som har foregått i sentrale deler av Åsane de siste tiårene har vært fragmentert, basert mer på enkeltinitiativ og enkeltprosjekt, og ikke vurdert opp imot et helhetlig byutviklingsgrep.

Hovedmålsettingen for planprogrammet blir å utarbeide et helhetlig plangrep for Åsane sentrale deler, som skal ha som formål å sikre en samlet byutvikling for bydelen i tråd med føringene i kommuneplanen.

Planformen *strategisk planprogram* anbefales, da det gir en mulighet til raskt å komme fram til et overordnet og helhetlig plangrep, som gir noen felles rammer for enkeltprosjektene som pågår i området. Det kan også definere oppfølgingsoppgaver som vurderes som kritisk for at

den ønskede utviklingen skal skje. Bruken av forutsigbarhetsvedtak bør vurderes i planarbeidet i forhold til private utbyggingsprosjekter som kan komme i området.

Det anbefales oppstart av et overordnet planarbeid med sikte på å få på plass strategiske grep for en helhetlig og målrettet byutvikling for Åsane sentrale deler. Plan- og bygningsetaten mener at et strategisk planprogram vil kunne synliggjøre kommunens intensjoner og ambisjoner for en framtidig byutvikling i Åsane. Det vil kunne fungere som en kommunal veileder for detaljplaner og utbyggingsprogram. Samtidig vil en få oversikt over behovet for styrking av det kommunale tjenestetilbudet som en konsekvens av framtidig fortetting. Gjennom strategisk planprogram vil kommunen kunne sette premissene for en bærekraftig utvikling på et overordnet strategisk nivå.

Plan- og bygningsetatens forslag til vedtak:

I medhold av plan- og bygningslovens § 4-1 utarbeides forslag til strategisk planprogram for Åsane sentrale deler. Planarbeidet skal ha som målsetting:

1. Utarbeide et helhetlig plangrep for Åsane sentrale deler, som skal ha som formål å sikre en samlet byutvikling for bydelssenteret med områdene rundt.
 2. Åsane sentrale deler skal utvikles som gåby med god gangtilgjengelighet til sentrum, skoler, grøntområder og andre viktige målpunkt.
 3. Sikre et samlet sykkelveisystem for bydelssenteret.
 4. Utvikle Åsane sentrum med møtesteder, attraktive torg, byrom og parker inkludert sammengende blågrønn struktur.
 5. Sikre gode og attraktive bomiljø med sosial bærekraft.
 6. Utforme et overordnet plangrep for kollektiv- og vegsystem.
- I planarbeidet vil det legges vekt på å identifisere områder med særlig behov for «reparasjon»/forbedring.
 - Gjennomføringsstrategi med egne forutsigbarhetsvedtak vurderes.

Byrådets vurdering og anbefaling/konklusjon:

Åsane sentrale deler har i lang tid hatt en bilbasert utvikling der vei, parkering og store nærings- og handelsarealer har fått lov til å dominere. Den gode og grønne byutviklingen har uteblitt, og det har vokst frem et behov for «reparasjon» av områdene. Åsane har et sterkt behov for tilrettelegging for syklende og gående, og for å styrke konkurransen mot privatbilen, redusere utslippene og bedre luften. Det mangler gode møteplasser og et samlende bydelssenter. E39 ligger som en barriere mellom arealer i øst og vest, og veitrafikken skaper store støyutfordringer i området.

Behovet for strategisk planprogram

Det ligger flere vedtatte arealplaner til grunn for utviklingen i Åsane, blant annet områderegulering for Åsane sentrum, KDP Åsane sentrale deler og flere detaljreguleringsplaner. Videre er det satt i gang store planarbeid med reguleringsplan for bybanen og områderegulering for Nyborg. Noen av de gjeldende planene er utdaterte, og det mangler koblinger mellom planene. Bybaneplanen vil være en grunnstein i arbeidet med sammenhengen mellom bydelssentrene. Byråden ser likevel behov for en samlende plan/strategi for koordineringen av gjeldende og kommende planer. SPP skal ta opp i seg mer enn ferdselsårene, og også legge føringer for boligområder, oppholdsarealer, blågrønne strukturer mm. Byråden mener strategisk planprogram kan være et godt virkemiddel for å oppnå målene for byreparasjon i Åsane.

Målsetting for arbeidet

Plan- og bygningsetaten har foreslått seks målsettinger med arbeidet:

1. Utarbeide et helhetlig plangrep for Åsane sentrale deler, som skal ha som formål å sikre en samlet byutvikling for bydelssenteret med områdene rundt.
2. Åsane sentrale deler skal utvikles som gåby med god gangtilgjengelighet til sentrum, skoler, grøntområder og andre viktige målpunkt.
3. Sikre et samlet sykkelveisystem for bydelssenteret.
4. Utvikle Åsane sentrum med møtesteder, attraktive torg, byrom og parker inkludert sammengende blågrønn struktur.
5. Sikre gode og attraktive bomiljø med sosial bærekraft.
6. Utforme et overordnet plangrep for kollektiv- og vegsystem.

Byråden mener målene er framtidsrettet og i tråd med overordnede føringer. De bygger opp under flere av målene i KPS 2030, blant annet mål om gåbyen og grønn by. Utbygging av sykkelveinett, gode gangforbindelser og overordnet plangrep for kollektivsystem vil bidra til målet om reduksjon i klimagassutslipp. Byråden vil gjøre det lettere å bo, jobbe og leve kortreist, og målsetningene er med på å bygge opp under dette. Byråden mener målene fanger opp utfordringene vi finner i Åsane i dag, og vil kunne svare på bestillingen om «byreparasjon».

Åsane har i dag flere «små-sentrum» spredt langs en lengre akse. Byråden mener det er viktig at arbeidet ser sentrumsområdene i sammenheng. Fra Åsane Storsenter til Nyborg er det over 1 km i luftlinje, der store veisystemer og kjøpesentre dominerer området. Det er behov for å binde områdene sammen i et helhetlig planarbeid for Åsane sentrale deler. Bybane, gang- og sykkelssystem og blågrønne strukturer er sentrale grep for å lykkes i arbeidet. Byråden foreslår derfor å endre fagetatens forslag til målsetting, punkt 1 (jf. innstillingens punkt 1 a.) til: *Utarbeide et helhetlig plangrep for Åsane sentrale deler, som skal ha som formål å sikre en samlende byutvikling for bydelssentrene og områdene rundt.*

Videre bør målsettingene i arbeidet også omhandle muligheter for fortetting. Fortetting er et av virkemidlene vi må bruke for å lykkes med klimamålene. Byråden mener arbeidet med strategisk planprogram i Åsane må se på mulige områder for fortetting, og gi retningslinjer til disse (jf. innstillingens punkt 1 g.).

Byrådet jobber for å opprette bilfrie soner i alle bydeler. Åsane er en bilbasert bydel, og bilfrie områder kan i den kommende utviklingen bidra til gode og klimavennlige nærmiljøer. Det er naturlig at arbeidet med det strategiske planprogrammet går inn i vurderingene om mulige områder for bilfri utvikling (jf. innstillingens punkt 1 d.). Dette vil være med på å støtte opp om flere av de foreslåtte målsetningene i arbeidet med SPP Åsane.

Avgrensning

Plan- og bygningsetaten har foreslått en skjematisk avgrensning av området for SPP. Området inkluderer hele Åsane sentrum, IKEA, Nyborg med Liavatnet, Liamyrane mm. Byråden mener avgrensningen er riktig ved oppstart av planarbeidet. Samtidig kan et så stort område gi utfordringer for spissing av planen og prioritering av viktige elementer. Det kan derfor bli behov for å begrense området ved utarbeidelse av SPP slik at det blir fokus på hovedelementene i området, og man ikke lar planen flyte for mye utover. Byråden mener planområdets utstrekning, og muligheter for innsnevring, må vurderes i prosessen med utarbeidelse av SPP.

Medvirkning

Plan- og bygningsetatens anbefaler at det tas utgangspunkt i plan- og bygningslovens bestemmelser om oppstart, offentlig ettersyn og vedtak for å sikre god medvirkning. Byråden mener det må legges vekt på medvirkning, og å skape engasjement hos ulike befolkningsgrupper og samfunnsaktører i planarbeidet for å videreutvikle bydelen og dens egenart. Arbeidet må favne bredt, og fange opp mangfoldet. Det bør gjennomføres medvirkning ut over minstekravene i plan- og bygningsloven.

SPP som planform

Fordelen med et ikke-juridisk dokument som et strategisk planprogram er at det relativt raskt vil kunne peke ut en vei videre samtidig som det gis fleksibilitet for nye løsninger og alternative måter å komme fram til målet på. Et strategisk planprogram skal gi økt forutsigbarhet, gjennomføringskraft og større fleksibilitet for realisering av delområder og enkeltprosjekter – samtidig som områdets sammenheng og bymessige kvaliteter ivaretas i transformasjonsprosesser.

Plan- og bygningsetaten viser til positive erfaringer der prosessen med SPP Laksevåg har bidratt til en bred dialog med sentrale, private aktører, tverrfaglig samarbeid i kommunen og lokalbefolkningen. Plan- og bygningsetaten anbefaler å utarbeide et planprogram etter mønster av Laksevåg, Birkeland/Blomsterdalen og Loddefjord. Av disse sakene er det kun Laksevåg som er ferdig (vedtatt i bystyret 23.10.2019). De øvrige sakene er per nå i oppstartsfasen, og kan derfor ikke brukes som modell for arbeidet.

Byråden ser at det er lagt ned et stort arbeid i SPP Laksevåg. Materialet er svært omfattende, og det har kommet flere innspill med ønske om en kortere versjon av dokumentene. Erfaringer fra Laksevåg som pilot for SPP må nyttiggjøres i arbeidet med strategiske planprogram i oppstartsfasen (Loddefjord, Birkeland og Åsane). Det er viktig at SPP utvikles til et godt verktøy for målgruppen som skal bruke det i videre planarbeid, og de som skal ta avgjørelser på grunnlag av SPP. Erfaringene fra SPP Laksevåg er enda ikke evaluert. Planformen er ny, og det kan være behov for å spisse sjangeren slik at vi sikrer at produktene blir gode og egnede verktøy for den kommende byutviklingen. Raskere og enklere saksbehandling må være et resultat av at det utarbeides et strategisk planprogram.

Fagnotatet for oppstart av SPP Åsane sier lite om utforming av sluttproduktet. Innholdet må søkes formidlet på en lettfattelig, oversiktlig og lesbar måte. SPP Åsane må gi klare, tydelige føringer gjennom klart formulerte retningslinjer, og tydeliggjøres i et strategisk kart. SPP bør gi rom for fleksibilitet, men samtidig peke ut en tydelig retning. Tiltak som er en viktig forutsetning for en ønsket utvikling bør gis prioritet i utbyggingsrekkefølge.

Det må vurderes om SPP Åsane skal benyttes som planprogram for kommende reguleringsplaner i området.

Forutsigbarhetsvedtak

Bystyret behandlet i møte 20.06.2019 sak 206/19 Prinsippvedtak – forutsetning for bruk av utbyggingsavtaler (forutsigbarhetsvedtak). Byrådet vedtok et nytt forutsigbarhetsvedtak for Bergen. For detaljer i saken vises det til protokoll fra byrådsmøtet.

Plan- og bygningsetaten er forespurt om man fortsatt ser behov for et eget forutsigbarhetsvedtak for SPP Åsane. Plan- og bygningsetaten har meldt tilbake at ettersom kommunen nå har et nytt, generelt forutsigbarhetsvedtak er det ikke behov for et spesifikt forutsigbarhetsvedtak for Åsane. Fagetaten anbefaler at gjennomføringsstrategien ser på bruk av verktøy og virkemidler generelt, og ikke forutsigbarhetsvedtak spesielt.

Vedtakskompetanse:

I henhold til bystyresak 236/16, har byrådet fullmakt til å utøve myndighet innenfor fagområdene klima, miljø, byggesak og byutvikling med utgangspunkt i Plan- og bygningsloven og annet relevant lovverk.

Byråd for klima, miljø og byutvikling innstiller til byrådet å fatte følgende vedtak:

1. I medhold av plan- og bygningsloven § 4-1 vedtas oppstart for utarbeidelse av forslag til strategisk planprogram for Åsane sentrale deler, med følgende målsetninger:

- a. Utarbeide et helhetlig plangrep for Åsane sentrale deler, som skal ha som formål å sikre en samlende byutvikling for bydelssentrene og områdene rundt.
 - b. Åsane sentrale deler skal utvikles som gåby med god gangtilgjengelighet til sentrum, skoler, grøntområder og andre viktige målpunkt.
 - c. Sikre et samlet sykkelveisystem for bydelssenteret.
 - d. Utvikle Åsane sentrum med møtesteder, attraktive torg, byrom, bilfrie område(r) og parker, inkludert sammengende blågrønn struktur.
 - e. Sikre gode og attraktive bomiljø med sosial bærekraft.
 - f. Utforme et overordnet plangrep for kollektiv- og vegsystem.
 - g. Identifisere områder som egner seg for fortetting, og legger føringer for videre utvikling av disse.
2. Planarbeidet skal legge vekt på å identifisere områder med særlig behov for «reparasjon»/forbedring.
 3. Bruk av tilgjengelige virkemidler og verktøy vurderes som del av en gjennomføringsstrategi.
 4. Byrådets føringer i saksutredningen legges til grunn ved utarbeidelse av strategisk planprogram for Åsane sentrale deler.

Dato: ~~24. januar 2020~~ 4. februar 2020

Thor Haakon Bakke
Byråd for klima, miljø og byutvikling

Dokumentet er godkjent elektronisk.

Vedlegg:

Fagnotat. Strategisk planprogram for Åsane sentrale deler – oppstart
Notat. SPP som verktøy