

Fagnotat

Saksnr.: 201823981/59
Emnekode: ESARK-510
Saksbeh.: GJKA

Til: Byrådsavdeling for klima, miljø og byutvikling
Fra: Plan- og bygningsetaten
Dato: 170322

Forslag til planprogram for Åsane sentrale deler, planID 66290000

Utarbeidelse av strategisk planprogram for Åsane sentrale deler er forankret i Plan- og bygningsetatens årsoppdrag. Det strategiske planprogrammet skal bidra til å gjøre Åsane sentrale deler til en kompakt gåby med gode kvaliteter og blå-grønne arealer.

Planprogrammet skal:

- anbefale et helhetlig og samlende plangrep for det sentrale Åsane
- anbefale lokalisering og utvikling av den offentlige tekniske-, blågrønne- og sosiale infrastrukturen
- gi rammer for området utvikling til pågående og oppfølgende private og offentlige reguleringsplaner

Analyser, kartlegginger og medvirkningsprosesser er benyttet til å utforske tema som; folketallsutvikling, demografi, reguleringsplaner, vann og flom, grønne områder, gange/sykkel, mobilitet, handel, trafikkmengder og kjøremønstre og kulturminner. Og åsabuene har gitt tilbakemeldinger gjennom flere medvirkningsprosesser.

Med bakgrunn i arbeidet og Åsane sine særlige behov er utfordringsbildet i Åsane konkretisert med fire byplangrep:

1. Gi plass til vann
2. Aktivere byrom og grønne strukturer som grunnlag for attraktivt byliv
3. Skape god balanse mellom bolig, næring og tjenesteyting
4. Bygge en fotgjengervennlig by med god mobilitet gjennom omfordeling av samferdselsareal

Fagetaten foreslår en gjennomføring i tre faser, der Åsane 2050 utgjør helhetsbildet.

- Fase 1; Frem til bybanen er bygget til Åsane
- Fase 2; Fra bybanen er tatt i bruk til hovedvegssystemet E39 er lagt om
- Fase 3; Utviklingen etter omlegging av hovedvegssystemet E39

Noen tiltak og arealdisponeringer kan passe i flere av fasene og må vurderes etter hvert som investeringsbehovene kommer. Det er viktig at det tidlig blir satt av tilstrekkelig areal til offentlige behov, tjenester og transport for å sikre en kompakt byutvikling med høy kvalitet.

Formålet er at det strategiske planprogrammet skal skissere en utvikling for Åsane og fungere som felles planprogram for etterfølgende planer, både offentlige og private.

I tillegg til forslag til planprogram, inneholder saken en rekke grunnlagsutredninger, inkludert oversikt over innspill til oppstart, merknadshåndtering og medvirkningsprosesser. Fagetaten anbefaler at forslag til planprogram og grunnlagsutredningene legges ut til offentlig ettersyn og sendes til høring.

Anbefalt forslag til vedtak:

1. Forslag til *Strategisk planprogram for Åsane sentrale deler*, datert 11.03.2022 legges ut til offentlig ettersyn og sendes til høring.

PLAN- OG BYGNINGSETATEN

Aslaug Aalen - avdelingsleder

Tarje Wanvik - etatsdirektør

Brevet er elektronisk signert og har derfor ingen underskrift.

Saksutredning

Planforslagets formål

I årsoppdraget til Plan- og bygningssetaten for 2018 – 2019 lå det en bestilling på å «Utvikle en strategi for byreparasjon med Åsane bydel som pilot». Plan- og bygningssetaten anbefalte å gjøre dette ved å utarbeide et strategisk planprogram, og byrådet vedtok februar 2020 å starte opp arbeid med *Strategisk planprogram for det sentrale Åsane (SPPÅ)*.

Et strategisk planprogram er et fleksibelt og overordnet planverktøy som Bergen kommune benytter for å styre arealutviklingen i tråd med kommuneplanen og politiske vedtak. Åsane sentrale deler vil bli utviklet av mange ulike aktører og over lang tid. Forslag til strategisk planprogram for Åsane sentrale deler skal bidra til at området transformeres til et fullverdig bydelscenter med innhold og utforming som tjener befolkningen i bydelen på best mulig måte.

Byrådet behandlet saken i møtet 13.02.2020 sak 1041/20 og fattet 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 samlande byutvikling for bydelsentrene 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 bydelscenteret.
 - 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.

Strategisk planprogram for Åsane er et plandokument i tre deler, der del 2 gir selve plangrepet, vedlegg *Strategisk planprogram for Åsane sentrale deler*, PBE 11.03.2022.

I del 1 beskrives planprogrammets hensikt og mål, samt Åsanes karakter, muligheter, utfordringer, og viktige rammer for byutvikling.

Del 2 består av en strategi for en helhetlig byutvikling med planfaglige anbefalinger og et forslag til hovedgrep. Det skisseres hvordan området kan utvikles etappevis med utgangspunkt i de gode og stedege kvalitetene Åsane har.

I del 3 redegjøres det for oppfølgingsoppgaver som bør startes som følge av det strategiske planprogrammet, samt hvilke hovedtemaer som bør utredes i de etterfølgende planarbeidene.

Oppstart og medvirkning

I mars 2020 ble det sendt ut varsel om oppstart for planarbeidet, i tråd med plan- og bygningslovens § 4-1. Vedlegg *Merknadsskjema oppstart datert 11_02_2022* gjør rede for dette.

Det er gjennomført innbyggerdialog, fem fremtidsverksteder (tre digitale) og møter med fagetater og sektormyndigheter. All åpen medvirkning er gjort rede for i vedlegg *Medvirkningsprosesser samledokument datert 11_02_2022*.

Planområdet

Åsane bydel ligger nord for Bergen sentrum. Innbyggertallet nærmer seg 42.000. Bydelen er avgrenset av Eidsvåg i sør, Hylkje i nord, Salhus i vest og Flaktveit i øst. Forventet befolkningsvekst er om lag 5000 innbyggere fram mot år 2040. Planområdet inkluderer bydelssenteret i Åsane, med tilhørende omland. Åsane er nest største bydel for varehandel, kun Bergenhus er større. Åsane er et regionalt handelssentrum, og nærmere 25 % av arbeidsplassene er knyttet til varehandel. Det er utarbeidet en handelsanalyse for Åsane, vedlegg *Handelsanalyse Åsane datert februar 2022*.



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

Planprogramområdet er markert med firkant i kartutsnittene over. Avgrensningen er definert av byfortettingssonen i KPA2018 og planlagte bybanestopp. Planarbeidet skal legge til rette for en sammenheng i uterom, vann, bevegelseslinjer og publikumsfunksjoner, først og fremst mellom Åsane sentrum og Nyborg. Influensområdet inkluderer også det planlagte boligområdet på Ulset og det eksisterende boligområdet på Rolland, samt det verdifulle landskapet både i nord og i sør.

E39 går gjennom planområdet. Motorveien bidrar med betydelig støy og er en vesentlig barriere for gående og syklende i bydelen.

Overordnede planer og retningslinjer

Planforslaget har overordnede nasjonale-, regionale-, og kommunale plangrunnlag som ramme, og er en tydelig oppfølging av kommuneplanens samfunnsdel, arealdel og tematiske strategier.

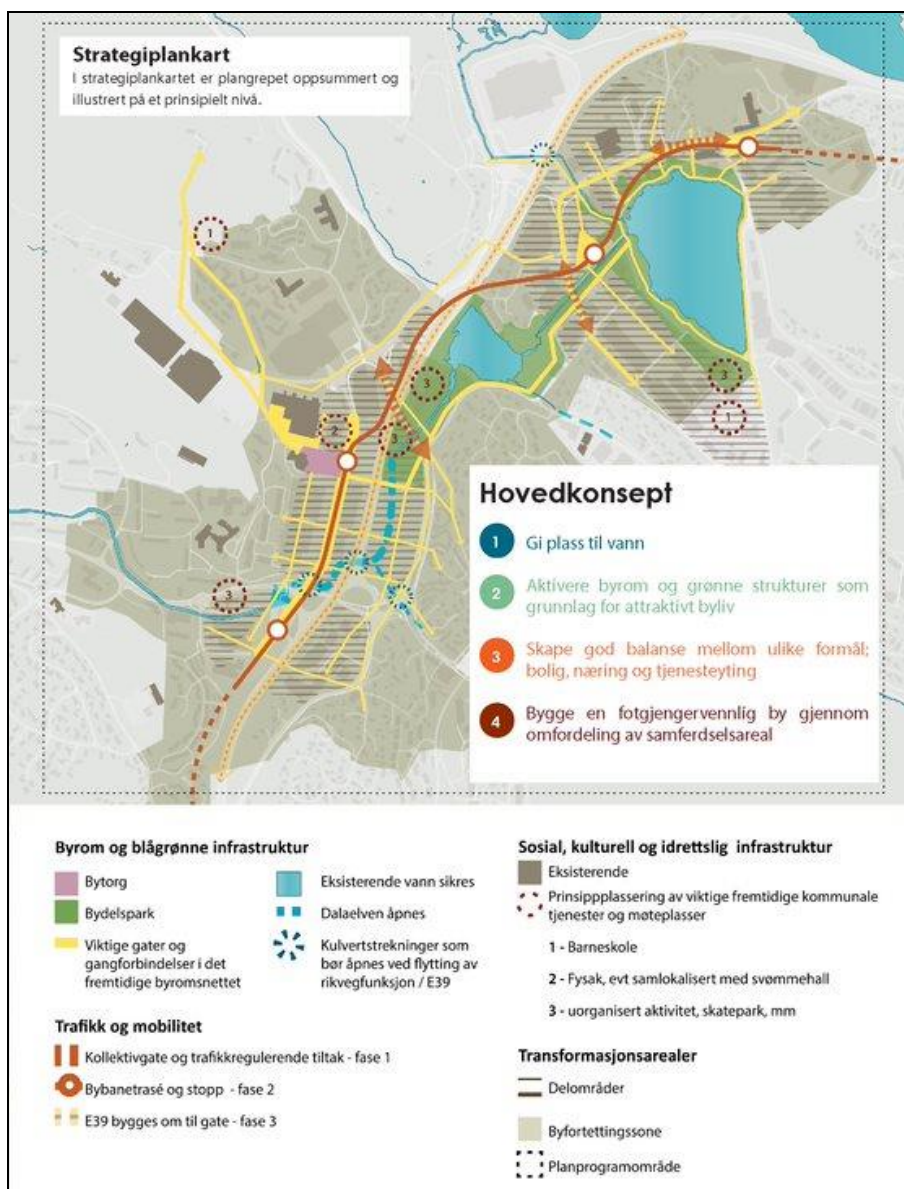
Åsane er et lappeteppe av gamle og nye planer. Det er flere eldre planer som er gjeldende, både kommunedelplaner og områdeplaner. Selv om deler av disse er utdatert, er det likevel viktige elementer som bør videreføres. Det mest åpenbare er torg og forbindelser i Åsane sentrum.

Pågående planarbeid

Flere pågående planarbeid har stor betydning for vekst og utvikling. Det viktigste er bybanen til Åsane, som vil gi fire bybanestopp innenfor planområdet. Erfaringsmessig vil en bybane utløse store investeringer, og være en viktig driver for vekst og utvikling.

Anbefalte plangrep

Med bakgrunn i en byanalyse av Åsane, medvirkningsprosesser og en sammenstilling av overordnede føringer, forutsetninger, begrensninger og muligheter, skisserer planprogrammet fire tematiske anbefalinger for Åsane.



Figur 1 Strategiplankart og byplangrep, SPPÅ 2022

1. Gi plass til vann

Historisk var det god sammenheng mellom de blågrønne strukturene i Åsane. En gjenåpning av bekkeløp og sikring av eksisterende vannspeil vil kunne gi bedre sammenheng i de blå strukturene, bidra til flomdemping samt være viktige områder for rekreasjon og biologisk mangfold.

Vann bør være en attraktiv kvalitet i Åsane torg, og bybanestopp. Vann kan også inngå langs den kommende bybanegaten. Generelt anbefales overvannshåndtering som sikrer at vann så langt det er mulig utnyttes som kvalitet i byrommene.

Risikoen for flom i de flate områdene sentralt er økende. Forsenkninger i landskapet er særlig utsatt, og den reelle risikoen er vurdert i vedlegget *Midtbygdavassdraget flomsonekartlegging datert 25_05_2021*. Denne viser at større områder sentralt i Åsane (inkludert Nyborg) er i risikozonen, og tiltak er nødvendig. Det er viktig at det blir avsatt nok areal til overvannshåndtering.

2. Aktive byrom og grønne strukturer som grunnlag for attraktivt byliv

Fortetting krever gode møteplasser og nye parker. Det må planlegges variasjon i byrom. Det må etableres et bytorg sentralt, og en park som innbyr til ulike aktiviteter.

Torget må utformes for mangfoldig rekreasjon og aktivitet, med funksjonelle gangforbindelser til kollektivholdeplass, og med gode koblinger mot kulturhuset og idrettsområdene i nordvest, og C-tomten øst for motorvegen. Overvann bør gjøres til et identitetsskapende element i utforming av bytorget, ved å bruke synlig vannspeil og fontener til å skape kunst, lek og trivsel.

En attraktiv bypark må ha en sentral plassering som kan nås fra omkringliggende boligområder, og binde sammen grøntområder i et attraktivt turnett, som også er funksjonelt for «nyttegåing» til/fra jobb, skole eller kollektivknutepunkt. En sentral plassering er viktig for å gi en samlende byutvikling, og Åsane sentrum og Nyborg strekkes mot hverandre.

Både mennesker og ulike dyrearter har behov for grønne strukturer, og i et sentrumsområde vil dette være hensyn som må avveies og balanseres. Den framtidige situasjonen må balansere de biologiske kvalitetene sammen med åsabuenes behov for forbindelser, oppholdsarealer og rekreasjonsmuligheter. Bymiljøetaten har utarbeidet forslag til; *Hvordan etablere god blågrønn infrastruktur i sentrumsområder? Med Åsane som case datert 25_02_2022*.

Vegnettet i Åsane sentrale deler må bygges om til integrerte sentrumsgater med attraktive, åpne og varierte byromsvegger. Det må etableres et finmasket byroms- og gangnett med maks. 70 meter mellom gangaksene. Stedets egenskaper samt plassering av fremtidige bybaneholdeplasser vil være strukturerende elementer for utvikling av byromsnettet.

Byantikvaren har utarbeidet; *Kulturminnegrnlag Åsane sentrale deler rev 20210706*, og framhevede kulturminner sentralt bør være del av et attraktivt turnett.

3. Skape god balanse mellom ulike arealformål

Handel, servering og tjenesteyting trekker til seg folk, og skaper liv og møteplasser. Handel i Åsane er positivt for bydelen, men handelsanalysen viser at arealbeslagene er langt større enn nødvendig i uoverskuelig framtid. Det er behov for å endre forholdet mellom boliger, tjenester og handel. For ny handel og/eller relokalisering anbefales derfor fortetting, og handel må konsentreres i sentrumskjernen og det nærmeste kvartalet ved bybanestopp.

Omfattende arealer er tilgjengelig for utbygging av kontorarbeidsplasser. Det har så langt vært liten interesse for denne type virksomhet i Åsane, men et nytt, forutsigbart kollektivsystem kan bidra til å øke attraktivitet og tilbud.

Flerfunksjonell utvikling med boliger og arbeidsplasser vil kreve nye skoler, barnehager, og andre offentlige tjenestetilbud. Nye kommunale tjenester bør samlokaliseres og utvikles som møteplasser i hverdagen og være lett tilgjengelig for alle åsabuer, men særlig barn og unge. Lokalisering foreslås i SPPÅ, men må vurderes i forhold til samlokalisering og sambruk med andre funksjoner.

4. En fotgjengervennlig by

Åsane skal utvikles til et byområde der mennesker står i sentrum. Da er det avgjørende å tilrettelegge for fotgjengere. Biltrafikk tar mye plass, med arealer til både kjøring og parkering. Selve trafikken er også en barriere for andre trafikanter, med veger som er vanskelig å krysse og lite attraktive å bevege seg langs. For noen er bilen den beste eller eneste transportmuligheten. Men vi kan ikke fortsette å legge til rette for biltrafikk på en slik måte at den fortrenger andre trafikanter.

Som «strakstiltak» foreslås et knippe kollektivprioriterte gatesnitt, som også tilrettelegges for gående og syklende. Plan- og bygningsetaten har meldt behov for videre utredning og utprøving av dette plangrepet til Miljøløftet, med ønske om midler fra 2023. Plangrepet er diskutert i flere omganger med Statens vegvesen, Vestland fylkeskommune og Bymiljøetaten, så langt med positiv tilbakemelding. Dette grepet vil både bidra til omprioritering av trafikanter, og til å redusere negative konsekvenser av bilkjøring, som støy og luftforurensning. Det vil være ønskelig at noen av stamrutene til Skyss også velger sentrumsgaten med holdeplass, da Åsane sentrum i dag ikke betjenes av buss.

Bymiljøetaten arbeider med tiltak fra handlingsprogram for gange samt fra den særlige kartleggingen *Reparasjonstiltak for gangnettet i Åsane (PBE 2021)*. Bymiljøetaten jobber også med tiltak i sykkelstrategien. Det blir regulert hovedsykkelrute i nord-sør-aksen gjennom Åsane i bybaneplanen, samt påkoblinger til de framtidige bybanestoppene.

Gjennomføring av pågående trafikktiltak gir ikke vesentlig trafikkreduksjon i Åsane. Planprogrammet anbefaler derfor på sikt å legge om hovedvegen E39 utenfor sentrumsområdet, slik at dagens motorveg kan få en gateutforming med 30-sone, og inngå i et lokalvegnett uten av/påkjøringsramper, men med kryssinger i plan. Støyplager og luftforurensning blir redusert, og byggegrenser mot veg kan reduseres. Dette gir plass til transformasjon av arealene som i dag ligger inn mot motorvegen.

For å oppnå målsettingene for planprogrammet må lokalvegnettet dimensjoneres for nødvendig bilkjøring, mens det blir mer attraktivt å gå, sykle, og bo nær holdeplasser, jmfør *Trafikknotat for Åsane datert mars 2022*.

Videre arbeid

For å følge opp strategiene foreslås følgende oppgaver:

- Prinsippplan for VA-hovedsystem og gjenåpning av Dalelva
- Strategi for utforming og etablering av bytorget
- Regulering av delområder - pågående planer
- Regulering av delområder - nye planer
- Oppfølging øvrige byrom og tilrettelegging i grønnstruktur
- Oppfølging sosial, kulturell og idrettslig infrastruktur
- Oppfølging mobilitet og trafikkregulerende tiltak

I SPPÅ kapittel 3 redegjøres det mer detaljert for innholdet i de foreslåtte oppfølgingsoppgavene.

Det blir viktig å prioritere offentlig innsats med planarbeid fremover, for å sikre god balanse og synergi mellom planlegging av Bybanen, offentlige- og private planer. Det vil være nødvendig å forsterke og gjenoppta planarbeidet med sentrale planer i Åsane, for best mulig å være i forkant med den offentlige områdeplanleggingen. Dette må følges opp med investeringer i offentlig infrastruktur, for å ivareta både kortsiktige tiltak og de langsiktige strategiene planforslaget gir anbefalinger for.

For å bedre balansen mellom areal til bolig, næring, handel, og offentlig tjenester foreslås det en utvikling der handel konsentreres og det omdisponeres areal til boliger, bypark og tjenester.

Boligfortetting krever tilrettelegging med nødvendige kommunale tjenester. Det vil bli behov for flere idrettstilbud i nye utbyggingsområder, som på Nyborg.

Bybanen og strategisk planprogram for Åsane

Både Strategisk planprogram og vedtak for bybanen vil være viktig for forutsigbarhet, vekst og utvikling i Åsane. En del av tiltakene som foreslås gjennomført i planprogrammet forutsetter etablering av bybanen. Strategisk planprogram har imidlertid et mer overordnet fokus enn bybaneplanen, og kan gi ny kunnskap som bør samstemmes i begge planarbeidene.

Det anbefales at føringer fra SPPÅ innarbeides i sluttfasen av reguleringsplan for bybanen. SPPÅ utfordrer ikke banelinjen, men noen av vegløsningene i forbindelse med denne. SPPÅ foreslår en overordnet og alternativ løsning for lokalvegnettet med kollektivprioritering noen steder i Åsane, sammen med bedre fotgjenger- og sykkeløsninger. Behovet for oppdimensjonering av lokalvegnettet bør unngås.

En grundigere trafikkanalyse for Åsane kan gi bedre svar, og gi føringer før utbygging. Plan- og bygningsetaten har hatt dialog om dette med *Bybane og Miljøløftet*, Statens vegvesen og Vestland fylkeskommune gjennom planprosessen, og vil fortsette denne dialogen fram mot sluttbehandling, og samarbeide videre om trafikkanalyser og løsninger.

Andre sentrale reguleringsplaner

Områdeplan for Nyborg ble satt på vent i påvente av regulering av bybaneholdeplasser. Det anbefales at dette planarbeidet tar opp føringer fra strategisk planprogram for Åsane (inkludert del av bypark) og ferdigstilles.

Pågående planarbeid for Ulset vest bør ha tydelig fokus på gode gangforbindelser til sentrumsområdet. Denne planen inneholder en ny skole som er omtalt i kommunens skolebruksplan.

Det bør startes reguleringsarbeid for C-tomten med mål om en etappevis utvikling. Nordre del av C-tomten blir del av en bydelspark, som på sikt strekker seg til, og rundt Forvatnet, og videre med en blågrønn korridor til Liavatnet.

Høsten 2021 var et forslag til endring av Plan- og bygningsloven for innføring av «områdemodell» på høring. «Områdemodell» er ment å være en hensynssone som gir rammer for en økonomisk modell for finansiering innenfor et større område, slik strategisk planprogram dekker. Når og/eller dersom slike endringer i loven er tilgjengelig vil det være naturlig at planområdet vurderes for innføring av en slik hensynssone med rammer.

Prosess fram mot sluttbehandling

Fagetaten foreslår at Strategiske planprogram for Åsane sentrale deler legges til offentlig ettersyn og sendes på høring. Det tilrettelegges for en god prosess med informasjon om planforslaget og muligheter for å komme med innspill.

I forbindelse med utarbeidelse av forslag til planprogram er det utarbeidet utredninger på følgende tema: Handelsanalyse, Kulturminnegrunnlag, Flomsonekartlegging for Midtbygdavassdraget, Reparasjonstiltak for gangnettet, Trafikknotat og Hvordan etablere god blågrønn infrastruktur i senterområder, med Åsane som case. Disse ligger som vedlegg til saken.

Planprogrammet skal ikke lede frem til en egen plan, men skal gi føringer for etterfølgende planer, både offentlige og private. I del 3 redegjøres det for oppfølgingsoppgaver som bør startes som følge av det strategiske planprogrammet, og behov for tilleggsutredninger i de etterfølgende planarbeidene.

Vedlegg:

Strategisk planprogram for Åsane sentrale deler, datert 16_03_2022

Merknadskjema oppstart datert 11_02_2022

Medvirkningsprosesser samledokument datert 11_02_2022

Trafikknotat for Åsane datert mars 2022

Reparasjonstiltak for gangnettet i Åsane, PBE 2021

Handelsanalyse Åsane datert februar 2022

Kulturminnegrunnlag Åsane sentrale deler rev 20210706

Hvordan etablere god blågrønn infrastruktur i sentrumsområder? Med Åsane som case datert 25_02_2022

Midtbygdavassdraget flomsonekartlegging datert 25_05_2021