

Sakspapir

Saksbehandlar	Arkiv	ArkivsakID
Anny Bastesen	FE - 121	15/1894

Saksnr	Utvalg	Type	Dato
42/2017	Formannskapet	PS	29.03.2017
33/2017	Kommunestyret	PS	29.03.2017

Ny høyring - Regional areal- og transportplan for Bergensområdet

Vedlegg:

Avgrensa høyring - Regional areal- og transportplan for Bergensområdet.pdf

Høyring, Regional areal- og transportplan for Bergensområdet

Kartvedlegg ATP

Saksopplysningar:

Bakgrunn

Hordaland Fylkeskommune v/Regionalavdelinga har ved skriv datert 17.02.2017 sendt Regional areal- og transportplan for Bergensområdet (ATP) ut på ny, avgrensa høyring, etter møte i politisk arbeidsutval dagen før. Høyringsfristen er 1. april 2017.

Planframlegget er tilgjengeleg på heimesida til fylkeskommunen, www.hordaland.no

Planarbeidet starta i 2013 med vedtak om planprogram. Formannskapet gav høyringsuttale til planarbeidet første gong i møte 26.08.2015, FS-sak 100/2015. Etter dette er planframlegget omarbeidd / endra og vore lagt fram i administrativ arbeidsgruppe der rådmennene deltek, og politisk styringsgruppe der ordførarane deltek. Eit politisk arbeidsutval har behandla planen som no er sendt på ny avgrensa høyring.

Hordaland Fylkeskommune ber spesielt om innspel på om planen er tilstrekkeleg tydeleg på korleis den vil bidra til å nå nasjonale og regionale klima- og miljømål. I tillegg ønskjer dei innspel på prinsippet om differensiert arealforvaltning, særleg innafor regionale vekstsoner.

Planen knyter seg sterkt opp til klimautfordringane og Klimaplan for Hordaland sine strategiar for å redusere klimagassutslepp frå vegtrafikken med 50 % innan 2030. I tillegg peiker planen på Regional transportplan for Hordaland 2013 – 2024, Regional plan for attraktive senter i Hordaland, Regional kulturplan for Hordaland m.fl.

Vurdering

Plandokumentet er omarbeidd i ein viss grad, men det er ikkje gjort greie for kva som er endra sidan førre høyring. Det går heller ikkje fram om dei mange merknadene frå kommunane er teke omsyn til eller ikkje, eller korleis drøftingane i den politiske styringsgruppa og administrative

koordineringsgruppa er følgt opp. Inntrykket er likevel at sjølve dokumentet er blitt ryddigare.

Når det er sagt, er den regionale areal- og transportplanen framleis eit sær s omfattande og ordrikt dokument med karakter av «lære bok» og mykje informasjon om utvalte tema. Det er uklart kvifor enkelte tema er gitt særleg fokus, og det er uklar kva det regionale nivået ønskjer med denne framstillinga, som fører til at heilskapen manglar.

Dokumentet startar positivt med å slå fast at Mål, retningslinjer og handlingsprogram skal vere retningsgjevande for fylkeskommunen og statlege organ i fylket når det gjeld verksemdplaner, forvaltningsvedtak og budsjett – ikkje førande, som det stod tidlegare. Planen skal òg vere retningsgjevande for kommunal areal- og transportplanlegging. Den har ikkje tilbakeverande kraft, og gjeldande kommuneplanar og reguleringsplanar er framleis gyldige. Jf pkt 1.2.2. Planen har ikkje juridisk verknad og inneheld ikkje regionale planføresegner.

På den andre sida står det innleiingsvis at mål og retningslinjer i ATP **kan** gje grunnlag for å reise motsegn mot kommunale planforslag. Eventuell motsegn skal grunngjevast. I kapittel 5, som er ei samling av retningslinjene frå underkapitla, står m.a. følgjande i pkt 1: «*Dersom kommunale arealplanar er i strid med mål og retningslinjer i regional plan, er det grunnlag for å motsegn frå statlege og regionale forvaltningsnivå*» (adm. utheving). Dette er utydeleg og juridisk uklart. I vanleg lovforståing og normalt planarbeid er bruk av retningslinjer vs. føresegner avgjerande for kva rettar og plikter planen heimlar. Administrasjonen ser dette som eit forsøk på å skaffe seg heimel til å detaljstyre kommunane.

Sjølv om det innleiingsvis står at gjeldande kommuneplanar og reguleringsplanar framleis er gyldige, står det i vidare i kapittel 5, under punkt 1 Verknad av planen: «*Gjennom rullering av kommuneplanen bør utbyggingsareal som enno ikkje er regulert bli vurdert på nytt dersom dei ikkje er i tråd med mål, strategiar og retningslinjer i den regionale planen. Eventuell vidareføring av utbyggingsområda må bli begrunna.*» Her blir det altså om å gjere å ikkje rullere kommuneplanen.

I kva grad regionale styresmakter kan nytte ATP for å styre planar og tiltak i kommunane hadde stort fokus i førre høyringsrunde også. Administrasjonen ser ikkje at det regionale nivået har teke dette inn over seg, tvert i mot er detaljstyringsbehovet oppretthalde, og dels forsterka.

Overordna mål, kapittel 2

Overordna mål og underkapitla om ein konkurransedyktig vekstregion (2.1) og berekraftig mobilitet (2.3) er godt formulert. Administrasjonen vurderer at det er gjort nokre endringar i tråd med høyringsuttaler og drøftingane i styringsgruppa / administrativ koordineringsgruppe. M.a. er det slått fast at mobiliteten skal oppretthaldast, men med miljøvenlege transportmiddel. For å nå nullvekstmålet for biltrafikken må det satsast på eit breidt spekter av verkemiddel. Den globale klimautfordringa (2.2) er greitt presentert.

Balansert utbyggingsmønster skal vere eit fundament for utviklinga (2.4). Utbyggingsmønsteret skal vere arealeffektivt og klimavenleg, basert på den regionale senterstrukturen. Hovudtyngda av veksten i arbeidsplassar og bustader skal kome innafor regionale vekstsoner.

Så kjem det som er mest utfordrande: «*Arealbruksmønsteret må bygge opp under kollektivtransporten og infrastruktur for gåing og sykling*». Dette kunne tolkast positivt som at arealbruksmønsteret kan skape nye vilkår for kollektivtransporten, føre til auka satsing, utvida tilbod og nye liner, og satsing på gang- og sykkelveggar framfor nye bilveggar. Men i planen er arealbruksmønsteret knytt til eksisterande kollektivmønster og eksisterande gang- og sykkelvegnett.

Begge deler er lite utvikla utanom Bergen.

Fokuset på eksisterande kollektivmønster gjennomsyrrer planskildring og tiltak.

Planskildring, kapittel 4

Dei overordna måla er utdjupa i kapittel 4, Planskildring. I det vidare er tema som i størst grad påverkar kommunen omtala.

I underkapitlet om strategiar – korleis nå måla (4.1) kjem det fram at det balanserte utbyggingsmønsteret som er omtala i kapittel 2, er knytt til eksisterande regionsenter. Det er desse som er dei regionale vekstsonene, sjå figur 26 side 35, vedlagt. Planen tar til orde for konsentrert vekst i utvalde senter, noko som krev eit kompakt utbyggingsmønster om ein skal kunna ta i mot den venta folkeveksten.

I underkapittel 4.2 er denne balansert utvikling nærare omtala i avsnitt 4.2.3. Her blir det avslørt at all vekst eigentleg bør skje i Bergen kommune. Men sidan denne regionen har mange kommunar som alle har mål om vekst i eigen kommune, innser det regionale nivået at dette er lite realistisk. Kva verdiar og potensiale for vekst og utvikling som faktisk fins i kommunane, til beste for regionen og Bergen, seier den regionale? planen i denne samanhengen ingenting om. Når det først er så gale at kommunane ønskjer vekst og utvikling, må ein i alle fall sjå til at transportsystemet i Bergen ikkje blir overbelasta. Det skal løysast ved at den balanserte utviklinga skal gå føre seg i regionsentra, og under føresetnad av at dette blir innfridd er planen positiv til utvikling av bustader og arbeidsplassar i Knarvik, Os, Straume og Kleppestø. Dette er den fleirkjerna senterstrukturen.

Planen plasserer Meland og andre kommunar utan regionsenter utanfor dei regionale vekstsonene, med unntak for Midtmarka / Rotemyra på Flatøy (på grunn av nærleiken til Knarvik). Vi kan få lov til å legge til rette for meir arealkrevjande næringsverksemdar, under føresetnad av at vi gjennom planlegging legg til rette for å minimere transportbehovet. For bustadbygginga sin del må vi prioritere fortetting og utbygging i «lokal» vekstsoner kring kommunesenteret og definerte lokalsenter. Meland og Radøy får ikkje noko lokalsenter utanom kommunesenteret, men Lindås, Askøy, Fjell og Os kan få lov til å vurderer fleire definerte lokalsenter under føresetnad av at dei er knytt opp til hovudstrukturen for kollektivsystemet. For Meland sin del er utbygging nær Vikebø senter teke ut i den reviderte planen.

Til slutt i 4.2 er det likevel teke inn at aksen mellom Knarvik og Frekhaug vil bli eit viktig utviklingsområde i framtida.

I underkapittel 4.4 blir utbyggingsmønsteret vidare utdjupa til at nye bustader bør komme som leiligheiter eller andre kompakte utbyggingsformer. Dette inneber at andre «arealreservar» for bustadbygging i kommunane bør «fjernast»; administrasjonen reknar med at ein her meiner ut av kommuneplanen. Utanfor dei regionale vekstsonene skal omsynet til arealverdiar vektleggjast sterkt. Etter det administrasjonen kan sjå er konsekvensane av å ta omsyn til arealverdiar – slik dette er presentert i planen – synonymt med fråflytting og gjengroing av landskapet. Administrasjonen vil sterkt understreke at arealverdiane er mykje meir grundig vurdert samanheng og betre ivaretatt i kommuneplanen.

Under strategiane i 4.1 kjem det også fram at ein gjennom planen meiner å ha lukkast med å identifisere gunstige område for lokalisering av ulike næringstypar. For å finne ut kva dette betyr, må ein studere avsnitt 4.5, der det mellom mykje anna står at det skal vere vekst i arbeidsplassar og areal i alle delar av Bergensområdet. Vekst bør skje ved at arbeidsplassintensiv næringsutvikling og offentleg verksemd blir lokalisert nær hovudstrukturen for kollektivsystemet. Meir arealkrevjande

verksemd skal bli lokalisert på eigna måte i høve til transportinfrastrukturog senterstruktur. Her skal ein kunna nytte eit såkalla ABC-kart (figur 35 side 55) som er laga for å forstå forholdet mellom arealbruk og transportbehov. Konklusjonen til slutt er at ABC-kartet berre er å rekne som ei analyse, planavklaring må skje gjennom kommunal planlegging.

Ein siste strategi i underkapittel 4.1 er at ein felles plan med klarer føringar for arealbruk vil gjere plandialogen meir føreseieleg mellom stat, fylke, kommune og private interesser.

Underkapittel 4.3 handlar om mål og strategiar for utvikling av det regionale transportsystemet. Dette er identisk med kapittel 7 i den andre planen som er ute på høyring, Regional transportplan for Hordaland. Kva for ein plan som eigentleg «eig» dette temaet er uklart.

Veksten i persontransporten skal takast med kollektiv, sykkel og gange. Då må kollektivtilbodet styrkast, og ein stor del av resterande person- og næringstransport må over på låg- eller nullutsleppsteknologi. Men samordning ikkje er enkelt. Det er ei einsidig vektlegging av at personbiltrafikken skal ned, utan at kollektivtilbodet skal styrkast tilsvarande. Dei regionale stamlinene for kollektivtransport, for vår del mellom Bergen og Knarvik, skal vere basis også i det framtidige kollektivnettet. Sentrale deler av Bergen har eit godt kollektivtilbod, men ein skal ikkje langt utanfor Bergen kommune sine grenser før tilbodet raknar.

Det skal elles lagast ein handlingplan for innfartsparkering, og ein eigen trafikkplan som skal gje tilråding om framtidige båtsamband i fylkekommunal regi. Administrasjonen legg til grunn at aktuelle kommunar blir trekt inn i dette arbeidet. Eit utvida båttilbod frå Nordhordland / Frekhaug vil i særklasse avlaste den vegbaserte trafikken til og frå Bergen sentrum. Det bør vere aktuelt å satse på utvikling av null- og lågutsleppsteknologi, med hjelp av statlege tilskotsordningar / støtte.

Kapittel 5 og 6 inneheld retningslinjer og tiltak. Retningslinjene er svært detaljerte og til dels heilt sjølvsegte og unødvendige. Det er vel ingen kommunal arealplanleggjar, samfunnsplanleggjar eller politikar som treng å bli minna om at kommunane bør ha ein bustadreserve i samsvar med befolkningsprognoser, t.d. Her er mange døme på tilsvarande dokumentfyll.

Tiltak handlar for det meste om nye utgreiingar, m.a. om parkeringsnormer, massehandtering, kvalitet i bustadområde, og utarbeiding av bustadbyggeprogram for Bergensregionen.

Mange kartfigurar er små og uleselege, dette bør rettast opp. Mange er såpass utydelege at det ikkje eingong nyttar å forstørre skjermbiletet.

Konklusjon

Fylkeskommunen ber om tilbakemelding på om planen er tilstrekkeleg tydeleg på korleis den vil bidra til å nå nasjonale og regionale klima- og miljømål. Administrasjonen meiner at ein har lukkast med å få fram intensjonane. Men administrasjonen ser ikkje at forståinga av heilskapen er til stades.

Planen har eit sterkt sentraliseringsfokus, er einsidig innretta etter kva kollektivtilbod som fins i dag og overser ei heil rekkje andre kriterie for klimavenleg utvikling. Ein regional areal- og transportplan burde i mykje større grad teke utgangspunkt i berekraftig samfunnsutvikling, der samferdsel og kollektivtilbod blir utvikla på samfunnet sine premiss. Den regionale areal- og transportplanen er framleis meir oppteken av detaljar i kommuneplanane enn kva grep regionen samla må ta på område som kvar kommune ikkje kan løyse åleine. Samstundes er kunnskapen om kommunal planlegging og lokalsamfunnsutvikling omtrent fråverande. Det å skrive inn utsnitt frå lærebøker er ikkje det same

som at stoffet er forstått.

Arealutviklinga i kommunane skal skje i tilknytning til stamlinene i kollektivsystemet, blir det sagt. Dette kravet slår beina under all satsing på klimavenleg arealplanlegging. Kollektivtilbodet i tilknytning til stamlinene er langt frå godt nok til å vere eit reelt alternativ til auka biltrafikk. Det fins mange andre kriterie for klimavenleg og berekraftig arealplanlegging enn å klistre seg til stamlinene i kollektivsystemet, sjølv om regionale styresmakter ikkje ser det.

Fylkeskommunen ber også om tilbakemelding på prinsippet om differensiert arealforvaltning og regionale vekstsoner. Til dette er å seie at arealplanlegging og –forvaltning i kommunane er differensiert i dag. Arealbruken har utvikla seg i takt med innbyggjarane sine behov, og både politikarane og administrasjonen har stor lokalkunnskap og høg kompetanse til å forme utviklinga i samsvar med behova, innafor overordna rammer og nasjonale retningslinjer.

Igjen kunne ein regional plan vere tenleg for å samordne samfunnsutviklinga over eit større geografisk område, men det nyttar ikkje når den regionale planen blir eit nærsynt dokument. Her er verken rom for dialog eller samarbeid. Det foregår omfattande arbeid knytt til kommunale klimatiltak, spissa næringsutvikling, målretta samarbeid med universitetet, forskningsmiljø og andre utdanningsinstitusjonar, utstrekt samarbeid på tvers av kommunegrenser (t.d. i regi av det statlege Byregionprogrammet, ByR) og ikkje minst Unesco sitt Biosfæreprosjekt for Nordhordland sin del. I Nordhordland er det også mykje interkommunalt planarbeid, og ikkje minst interkommunalt samarbeid om næringsutvikling, med sterk deltaking frå store næringslivsaktørar. Den regionale planen overser dette fullstendig.

Dei regionale vekstsonene som er definert står i vegen for ei positiv utvikling, også i klimavenleg forstand. Det er t.d. ikkje teke omsyn til at økonomisk, kulturell, sosial og teknisk infrastruktur er avgjerande for aktivitetsnivået. Den regionale planen legg opp til bustadmangel fordi det vil bli bygd for få bustader til å dekke behovet, om planen skulle bli etterlevd. Det er prisdrivande og samfunnsøkonomisk lite gunstig, kan føre til uønska flyttestraumar og tappar regionen for arbeidskraft og kapital.

ATP manglar elles perspektiv på kommunesamanslåing, som mange kommunar står framfor.

Oppsummert er det vanskeleg å forså at det plandokumentet som ligg føre er i samsvar med den utviklinga som den politiske leiinga i styringsgruppa ønskjer for Bergensregionen.

Framlegg til vedtak:

«Kommunestyret i Meland er i prinsippet positivt innstilt til eit samarbeid mellom lokale og regionale forvaltningsnivå, og støtter i utgangspunktet intensjonane om å lage ein regional plan for auka samordning om arealbruk og transportutvikling.

Kommunestyret ser ikkje at framlegget til regional areal- og transportplan (ATP) representerer ei slik tenleg samordning. Kommunestyret ønskjer ikkje ein plan som gjev heimel for regionale styresmakter til å detaljstyre kommunane.

Planframlegget er utydeleg på formell verknad. Kommunestyret påpeiker at motsegn berre skal vurderast unntaksvis, og då berre når alle lov- og forskriftsfesta måtar for kontakt og dialog er nytta utan at det er oppnådd semje.

Kommunestyret meiner at det nye planframlegget framleis legg opp til ei for sterk sentralisering, og at premisser knytt til dagens kollektivtransport er for sterkt styrande for utviklinga av andre viktige samfunnsfunksjonar. Den sterke sentraliseringa hindrar ei heilskapleg og positiv utvikling i kommunane og regionen, og legg band på kommunane sitt handlingsrom i arealplanlegginga.

Planen lukkast med å formidle nasjonale og regionale klimamål, men lukkast ikkje med å omsette måla til ei samordna arealplanlegging, utover noko aktivitet i regionsentra. Prinsippet for differensiert arealforvaltning er bra, men planen er for detaljert og nærsynt til å få betydning.

For nærare kommentarar vert det vist til saksutgreiinga. Kommunestyret viser elles til formannskapet sin høyringsuttale frå møte 26.08.2015, sak FS-100/2015.»

Tilleggsframlegg frå Nils Marton Aadland (H):

Meland kommunestyre meiner at planen på fleire område grip inn i det lokale sjølvstyret og kommunane si oppgåve som planmyndighet.

Punkt 1.2.2. vil kunne overføre ansvar frå lokalt til regionalt nivå. Meland kommunestyre meiner at dette er i strid med gjeldande nasjonal politikk og føringar.

Vidare meiner kommunestyret at det under punkt 4.2.6. «Framtidas utbyggingsmønster» ikkje blir tatt omsyn til den nye kommunestrukturen som er under utvikling, og at det alt er etablert fleire lokale vekstsoner enn det som er omtalt i planen.

Kommunestyret vil med bakgrunn i dette varsle motsegn etter paragraf 8-4 i plan og bygningsloven.

Formannskapet - 42/2017

FS - behandling:

Administrasjonen sitt framlegg til vedtak med tilleggframlegg frå Nils Marton Aadland vart samrøystes vedteke.

FS - vedtak:

Kommunestyret i Meland er i prinsippet positivt innstilt til eit samarbeid mellom lokale og regionale forvaltningsnivå, og støtter i utgangspunktet intensjonane om å lage ein regional plan for auka samordning om arealbruk og transportutvikling.

Kommunestyret ser ikkje at framlegget til regional areal- og transportplan (ATP) representerer ei slik tenleg samordning. Kommunestyret ønskjer ikkje ein plan som gjev heimel for regionale styresmakter til å detaljstyre kommunane.

Planframlegget er utydeleg på formell verknad. Kommunestyret påpeiker at motsegn berre skal vurderast unntaksvis, og då berre når alle lov- og forskriftsfesta måtar for kontakt og dialog er nytta

utan at det er oppnådd semje.

Kommunestyret meiner at det nye planframlegget framleis legg opp til ei for sterk sentralisering, og at premisser knytt til dagens kollektivtransport er for sterkt styrande for utviklinga av andre viktige samfunnsfunksjonar. Den sterke sentraliseringa hindrar ei heilskapleg og positiv utvikling i kommunane og regionen, og legg band på kommunane sitt handlingsrom i arealplanlegginga.

Planen lukkast med å formidle nasjonale og regionale klimamål, men lukkast ikkje med å omsette måla til ei samordna arealplanlegging, utover noko aktivitet i regionsentra. Prinsippet for differensiert arealforvaltning er bra, men planen er for detaljert og nærsynt til å få betydning.

For nærare kommentarar vert det vist til saksutgreiinga. Kommunestyret viser elles til formannskapet sin høyringsuttale frå møte 26.08.2015, sak FS-100/2015.

Meland kommunestyre meiner at planen på fleire område grip inn i det lokale sjølvstyret og kommunane si oppgåve som planmyndighet.

Punkt 1.2.2. vil kunne overføre ansvar frå lokalt til regionalt nivå. Meland kommunestyre meiner at dette er i strid med gjeldande nasjonal politikk og føringar.

Vidare meiner kommunestyret at det under punkt 4.2.6. «Framtidas utbyggingsmønster» ikkje blir tatt omsyn til den nye kommunestrukturen som er under utvikling, og at det alt er etablert fleire lokale vekstsoner enn det som er omtalt i planen.

Kommunestyret vil med bakgrunn i dette varsla motsegn etter paragraf 8-4 i plan og bygningsloven.