



Arkivnr: 2014/1512-39
Saksbehandlar: Hans-Christian Engum

Saksframlegg

Saksgang

Utval	Saknr.	Møtedato
Fylkesutvalet		19.05.2015
Fylkestinget		09.06.2015

Vedtak av Regional plan for areal- og transport på Haugalandet

Samandrag

Fylkesutvalet i Hordaland vedtok 29.januar 2015 å sende planen på høyring og offentleg ettersyn. Høyringsperioden var 1. februar til 20. mars 2015.

Planforslaget har vore på høyring, og det har kome fråsegn frå kommunar, statlege aktørar, næringsorganisasjonar og private. Fråsegnene er samanstillt og kommentert, og det er foreslått nokre endringar i planen som oppfølging av høyringa.

Mange høyringsinnspel uttrykker ei positiv grunnhaldning til planforslaget, men høyringa har også leia til at det er tilrådd endringar på nokre punkt. For utfyllande informasjon om alle endringar – sjå rapport og vedlagt forslag til endeleg plan.

Det er viktig å få fatta ein felles plan for heile Haugalandet som sikrar likebehandling av alle kommunane i regionen. Det er likevel gjort eit skilje mellom dei areal- og transporttema som er tett integrert i regionen, og tiltak som er direkte retta mot landbruksdrift. For Hordaland tilrår fylkesrådmannen at retningslinjer for landbruksdrift vert haldt utanfor. Dette skal ikkje kome i vegen for å få ein felles fungerande areal- og transportplan for Haugalandet.

Forslag til innstilling

1. Fylkestinget i Hordaland vedtek «Regional plan for areal og transport på Haugalandet», datert 11.5.2015 med følgjande endring:
 - a) Retningslinjer 29-34 om landbrukseffektiv drift gjeld ikkje for kommunene Etne og Sveio.
 - b) I unntak frå regional føresegn for handel i punkt 5a på side 32, kan arealgrensa bli auka frå 1000m² til 2000m².
2. Vedtaket føreset eit vedtak i Rogaland fylkeskommune som samsvarar med Hordaland fylkesting sitt vedtak.
3. Fylkestinget delegerer til Fylkesutvalet å gi samtykke til tiltak som kjem inn under regional føresegn for handel. Samtykke skal givast i samråd med fylkesmannen i Hordaland og kommunar saka gjeld.

Rune Haugsdal
fylkesrådmann

Bård Sandal
fylkesdirektør regional utvikling

Saksframlegget er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.

Fylkesrådmannen, 10.05.2015

1. Bakgrunn

"Regional plan for areal og transport på Haugalandet" er ein revisjon av "Fylkesdelplan for areal og transport på Haugalandet" frå 2004. Planområdet dekkjer dei ni kommunane Bokn, Etne, Haugesund, Karmøy, Sauda, Sveio, Tysvær, Utsira og Vindafjord. Planen skal bli vedteken både i Rogaland og Hordaland fylkesting.

Fylkesutvalet i Hordaland vedtok 29.januar 2015 å sende planen på høyring og offentleg ettersyn. Høyringsperioden var 1. februar til 20. mars 2015.

I samarbeid med kommunane, statlege etatar og representantar for regionalt næringsliv er det utarbeida eit planforslag, basert på planprogrammet som vart vedteken i 2011 og på hovudstrategien «By og tettsted» frå konseptutgreiinga.

Planforslaget har vore på høyring, og det har kome fråsegn frå kommunar, statlege aktørar, næringsorganisasjonar og private. Fråsegnene er samanstillt og kommentert, og det er foreslått nokre endringar i planen som oppfølging av høyringa.

Etter høyringa er det arrangert fellesmøte i prosjekt- og styringsgruppene, der ein kunne kommentere handsaminga av fråsegnene og løfte fram moment i forkant av den politiske handsaminga i fylkeskommunane.

Revidert planforslag, høringsrapport, og kommentarar frå styrings- og prosjektgruppene er lagt ved saken.

Planen vil erstatte «Fylkesdelplan for areal- og transport på Haugalandet», i tillegg til føresegner for handel i «Regional plan for attraktive senter i Hordaland» for kommunane Etne og Sveio.

For utfyllande informasjon om planforslaget som blei sendt på høyring – sjå sak til fylkesutvalsmøtet 29.januar 2015 (sak 22/2015).

Denne saka er koordinert med Rogaland fylkeskommune som er sekretariat i planarbeidet. Siste møter i styrings- og prosjektgruppa vart arrangert for seint til at saka kunne bli handsama i fagutvala i Hordaland fylkeskommune.

2. Generelt om høringa

Planforslaget blei i høringa sendt til:

- Alle kommunar i planområdet
- Regionale statlege organ
- Næringsorganisasjonar og handelsverksemder
- Interesseorganisasjonar

Høringa har i tillegg vore kunngjort i Haugesunds avis. Det blei invitert til eit ope høyringsmøtet 4. februar 2015. Det er i høyringsperioden motteke 25 høyringsinnspel med 238 enkeltmoment.

I vedlegg 2 er alle enkeltinnspill sortert og kommentert. I vedlegg 2a er innspela sortert etter tema i planen, slik at alle innspel om same tema står fortløpande. I vedlegg 2b er innspel frå kvar høyringspart samla for seg. Fråsegnene er gitt i sin heilheit som vedlegg 5 i saka.

I innspela kjem det fram at det er semje om måla i planen, og i all hovudsak tilslutning til hovudgrepet som planen representerer.

Samtidig er det ein del kommunar og næringsaktørar som meiner at graden av styring og detaljar i planen er for høgt, og som frykter at dette vil avgrense den enkelte kommune eller næringsdrivande sine mogelegheiter til lokal tilpassing og utvikling.

Vidare er det ønskjer om fleire senter på høgare nivå i senterstrukturen, mogelegheiter for meir handel utanfor sentera, mindre styring med rekkjefølgje i utviklinga av bustadareal, lågare normer for tettleik, mindre føringar for bukvalitet, større fleksibilitet for næringsetablering, og/eller mindre styring med forvaltning av LNF-områder.

På den annen side er det ønskjer om større ambisjonar i tilrettelegging for sykling, i utvikling av kollektivtransporten, og i utbetring av vegnettet.

Kommentarar til alle høyringsinnspela, grunngjevingar for kvifor innspel eventuelt ikkje er imøtekome, og skildring av dei endringar som er foreslått, er gitt i vedlegg 2. Kommentarar frå medlemmene i styrings- og prosjektgruppene på handsaminga av høyringsinnspela er gitt i referat frå felles styrings- og prosjektgruppemøte 30. april (vedlegg 4).

3. Innspel til planforslaget og tilrådde endringar

Planforslaget er endra etter høringa, og det er foreslått endringar i retningslinjer, kart og tekst i plandokumentet. Styrings- og prosjektgruppene ble orientert om dei tilrådde endringane 30. april. De viktigaste endringsforslag er:

- Graden av styring i planen er noe redusert. Ca 20 «skal-formuleringar er erstatta med «bør», formulert om eller fjerna.
- Den skildrande teksten i plandokumentet er endra på ein del punkter (s. 11, 14, 31, 40, 45, 55, 58, 59, 73, 75).
- Tre mindre sentre i Haugesund (knutepunkt i bystrukturen) er teken ut.
- Større eller mindre endringar i retningslinjer om etablering av sentre, handelsomland, dimensjonering av handel, fortetting, uteopphaldsareal, næringslokalisering, arealregnskap, parkering, og tiltak i LNF-områder).
- Nytt punkt om planlegging for oppfølging av Norheim/Raglamyr.
- Fleire fylkesveier og båtruter i Sunnhordland er vist i kart.

- Matjord er spesifikt nemnt i mål og strategi for landbruk.

På felles styrings- og prosjektgruppemøte 30. april ga medlemmene kommentarar til handsaminga av høyringsinnspela og kva dei særleg ville peike på til fylkestinga. I etterkant er det tatt ein ny gjennomgang og foreslått endringar på ytterlegare punkter:

- I retningsliner om senterfunksjoner blir det lagt til om eit punkt om publikumsretta funksjoner og at besøks- eller arbeidsplassintensive funksjoner er omfatta av retningslina.
- *Bussrute Sveio-Haugesund blir definert som forstadsrute*
- *I tekst om differensiering av riksvegnettet (s. 58) vert det presisert det at E134 er riksveg helt fram til hamn og flyplass.*
- *I tekst om vegnettet (s. 59) blir det presisert at ressursar til samferdsle i Sveio og Etne blir prioritert gjennom regionale transportplan for Hordaland.*

Alle endringane er innarbeida i plandokument datert 11. mai (vedlegg 1) og i vedlegg 2 om høyringsinnspel og kommentarar til desse. I tillegg er retningslinene vist som eige vedlegg 3, og med samanstilling av versjonar før og etter høyring.

Uavklarte innspel og diskusjonspunkt

Det er framleis knytt diskusjon til følgjande punkt:

- Nokre av kommunane og næringsaktørar oppfattar at planen framleis er for sterkt styrande.
- Frå nokre av kommunane er det ønskjer om fleire tettstadssentre eller høgare status for sine sentre.
- Etne og Sveio tar til orde for at det skal kunne bli etablert handel inntil 3.000 m² også utanfor senterområder.
- Kommunane i dei bynære områda (inkludert Sveio) ønskjer større fleksibilitet i forhold til inndeling av ledige bustadområde i utbyggingsfasar og vurdering av behov for relokalisering.
- Karmøy ønskjer lågare normer for tettleik for bustadområde og mindre fokus på bukvalitet.
- Sveio kommune meiner at utvikling av FV 47 må bli tydeleggjort betre i planen.
- Etne og Sveio ønskjer ikkje at landbruksdelen skal bli gjort gjeldande for dei.
- Vindafjord meiner derimot at landbruk må være ein integrert del av planen (Vindafjord) og at planen må være felles i Rogaland og Hordaland.

Ved høyringa av hovudstrategi-valet vinteren 2014, var det i stor grad tilslutning til «By og tettsted» som hovudgrep for planarbeidet. Ut frå høyringsinnspela som no har kome, ser det fortsatt ut til å være brei oppslutning til hovudstrategien, og ein felles oppfatning om at planen er i samsvar med denne.

Dette betyr ikkje at det er full semje om alle moment i planen, men at det likevel er ein felles erkjenning i regionen om behovet for ein regional plan, og at planforslaget peiker ut ein viktig hovudretning for utviklinga i regionen.

«By og tettsted» gir moglegheiter for regional utvikling og handterer forventa vekst

Planforslaget blir vurdert til å leggje godt til rette for vekst og utvikling på Haugalandet. Regionen har store arealreserver, der bustadareala er vurdert å kunne vare 30-60 år i den einskilde kommune, og næringsareala mange steder kunne vare endå lenger.

Planens strategiar om prioritering og rekkjefølgje i bustadutbygginga og differensiert lokalisering av næringsverksemdar – er ikkje forventa å gi mangel på utviklingsareal. Hovudutfordringa blir snarare vurdert til å ha vere det motsette – at god arealtilgang har bidrege til ein ekstensiv arealutvikling, som før T-forbindelsen vart etablert, ga høgare grad av «vekstsmerter» enn naudsynt. Med ein meir sentrumsretta utvikling og sterkare satsing på miljøvennlig transport, vil slike utfordringar bli redusert, og regionen sine moglegheiter til å handtere vekst bli styrka. Samtidig vil store næringsareal langs hovudvegnettet fortsatt gi

mogelegheter for å ta i mot næringsetableringar med stort transportbehov og lågare grad av besøks- og arbeidsplassintensitet.

Planen er vurdert til ikkje å gi sterkare styring enn naudsynt dersom utviklinga skal bli dreia mot strategien «By og tettsted»

I valet mellom alternative hovudstrategiar for framtidig utvikling, bestemte styringsgruppa seg for å legge "By og tettsted" til grunn, og vidareføring av dagens planer (0-alternativet) var blant alternativa som ble lagt vekk. Valet inneber ein endring i forhold til godkjente fylkesdelplaner og kommuneplaner, med sterkare satsing på sentrumsutvikling, lokaliseringsstyring og miljøvennlig transport.

Samanlikna med ambisjonsnivået i det konstruerte konseptet "By/tettsted", vurderer fylkesrådmannen i verkemidlane i den regionale planen å være relativt svake. Det er berre den regionale planføresegna som gir direkte styring overfor etableringar. Samtidig er det allereie godkjent mange planar og utbyggingsområde som ikkje byggjer opp under "By og tettsted", og som ikkje blir ramma av føresegna. Skulle ein realisert «By og tettsted» fullt ut, ville det sannsynligvis vært behov for regionale føresegn på fleire område – slik som lokalisering av besøks- og arbeidsplassintensive verksemdar, bustadbygging, og jordvern. Styrings- og prosjektgruppene har gitt signaler om at kommunane ikkje vil være med på å ta i bruk slike verkemiddel. Den regionale planen nyttar i staden retningslinjer for kommunal planlegging, med rom for detaljering på lokalt nivå. I praksis vil det difor vere svært mykje opp til den kommunale planlegginga kor langt regionen kjem i å realisere målsettingane i planen.

En felles plan er grunnlaget for regionalt areal- og transportsamarbeid

Planforslaget består av ulike element som til saman dannar ein heilskapleg strategi - der bustadbygging, lokalisering av handel og næringsverksemd, transportutvikling skal trekke i same retning. Dersom enkelte kommunar skal kunne reservere seg frå ulike deler av planen, vurderer fylkesrådmannen at det vil svekke både den geografiske og tematiske heilskapen og omsynet til likebehandling.

Fylkesrådmannen anbefalar difor ikkje at det vert opna for ulike retningslinjer i forskjellige kommunar innanfor det som er sentrale areal- og transporttema i planen. Ein slik differensiering vert oppfatta å svekke planens legitimitet og gjøre det svært vanskeleg å ha ein felles oppfølging i form av eit regionalt ATP-samarbeid, eventuelt også felles bypakke/bymiljøavtale. Alternativa til å vedta ein plan som er felles på sentrale planområder, er difor at det ikkje blir vedteken nokon plan, eller at det regionale areal- og transportsamarbeidet blir definert til berre å omfatte deler av regionen. Dette vil i så fall vere uheldig for Haugalandet som region.

Forventningar til planen sine verknader

Strategiane og verkemidla i planen er retta inn mot å bidra til sterkare by-, tettsteds- og grendesentre på Haugalandet, kortare avstandar og auka gange, sykling og kollektivtransport. Planen skal først virke gjennom kommuneplaner og reguleringsplaner, samtidig som det allereie er godkjent mye areal som ikkje bygger opp under «By og tettsted», og det er usikkerhet rundt andre utviklingstrekk. Det er forventa at det vil ta noko tid før det kan komme større endringar og måloppnåing. Oppfølginga av planen må ha et langsiktig perspektiv.

Vidare setter planen tydelegare krav enn før til strategisk planlegging, og dette vil auke behovet for plan- og utviklingskompetanse, rettleiing og erfaringsutveksling i kommunane. Lokalisering av bustader, arbeidsplassar og senterfunksjoner i by- og tettstadssentera kan også komme til å gi noe høgare utbyggingskostnader samanlikna med utbygging på heilt nytt areal. Samla sett er det likevel forventa at den auka måloppnåinga vil overstige dei utfordringane som kan oppstå.

Forventningar om fleire senter i senterstrukturen

Fleire kommunar har i høyringa ytra ønskje om å få inn fleire senter på kartet. Det har vore ein lang prosess knytt til å definere senterstrukturen på Haugalandet og fylkesrådmannen finn det riktig å ikkje opne opp for fleire senter no. Dersom til dømes Ekrene i Sveio skulle bli tatt inn, ville dette fort ha skapt krav om det

same frå fleire andre kommunar. For å ivareta heilskapen i planen og målsettinga om å leggje til rette for ein kompakt utvikling av regionen, er det ikkje tilrådd å auke talet på senter.

Ønska fokus på ulike vegsamband

Samferdselsdelen av planen gir overordna føringar for korleis transportnettet og arealutviklinga skal bli samordna, men inneheld ingen enkelttiltak. Vidare oppfølging og konkretisering skal gjerast gjennom nasjonale og regionale samferdselsplaner med tilhøyrande handlingsprogram.

Den regionale planføresegna er vurdert til å vere i tråd med «By og tettsted» og ein regionalisering av nasjonal politikk

Etne og Sveio tar til orde for at det skal bli opna for handel inntil 3.000 m² utanfor senterområder, og næringsforeninga har spilt inn at dei meiner planforslaget's grense på 1.000 m² handel utanfor sentre er ein innskjerping av nasjonal politikk.

Det den rikspolitiske føresegna fastset, er kort og godt at regionale planer skal bli lagt til grunn for lokalisering av handel.

Regionaliseringa av den nasjonale politikken gjennom regionale planer skal ta utgangspunkt i føremålet med RPB – anvendt på lokale forhold. Formuleringa i § 3 om grense for handel utanfor sentrumsområder på 3.000 m², er ei grense som gjeld i områder utan regional plan for senterstruktur og handel, noko som per i dag berre omfattar Hedmark utanom Hamar. RPB fastset ikkje kor mykje handel regionale planar skal tillate utanfor sentrumsområde – her må politikken som nemnt tilpassast lokale forhold.

Haugalandet er ikkje ein veldig stor region, og mange handelsetableringar er relativt små eller middels store. Blant handelsetableringar som har kome på Haugalandet det siste tiåret, kan det sjå ut til at nærare to tredeler er under 3.000 m². Eit eventuelt unntak om at handel opp til 3.000 m² tillatast utanfor senterområder, er forventa å gi store ringverknader og gi rom for at hovudtyngda av nye handelsetableringar kan bli lokalisert utanfor sentera.

Ein slik utvikling blir vurdert til å ikkje å vere i tråd med føremålet i RPB eller med hovudstrategien "By og tettsted" Forslag til regional planføresegn og unntak er vurdert til å ha fungert godt i ein større region enn Haugalandet (Jæren), og det blir ikkje vurdert å vere grunnlag for ein meir liberal handtering på Haugalandet – på bakgrunn av kunnskap om dagens utviklingstrekk vurderer fylkesrådmannen at det snarare er tvert i mot.

For dei fleste senterområda gjeld det ikkje ein fast grense for kor mye handel som skal kunne bli etablert, men handelen skal bli tilpassa sentera sitt handelsomland og nivå i senterstrukturen (unntak for knutepunkta i bystrukturen i Haugesund som har fast grense). I tillegg vil det være mogelegheiter for nærhandel inntil 1.000 m² i bustadområde utanfor senterområde. Med ein så finmaska senterstruktur som det er lagt opp til i planforslaget, blir det vurdert slik at sentera i regionen gir gode mogelegheiter for ein vidare handelsutvikling på Haugalandet.

Rekkjefølgje og tettleik i bustadbygginga

I godkjente kommuneplaner, har kommunane på Haugalandet gjennomgåande bustadarealreserver for 30-60 år, og alt kan ikkje bli bygga ut på ein gang. Planen legg difor opp til at område som gir høg måloppnåing bør ha høgast prioritet og bli bygga ut før andre område, og prinsippet om utbygging «innenfra og ut» er lagt til grunn i både små og store sentre. I bynære områder er det gjort ein meir konkret «fase-inndeling» av ledige bustadområde ut frå ein vurdering av områdenes nærleik til by- og tettstadssentera, betyding for å styrke desse sentera, potensialet for miljøvenleg transport, og opplysningar frå kommunane. Det er samtidig rom for at rekkjefølgja kan bli detaljert gjennom kommuneplanane og tilhøyrande bustadbyggjeprogram. Ut frå storleiken på arealreserver og mogelegheiter for fortetting, kombinert med mogelegheiter for lokal detaljering, vurderer fylkesrådmannen at det vil være rom for tilstrekkeleg grad av lokale tilpassingar.

Dersom fleire menneske skal oppnå korte avstandar, gå og sykle og ha nærleik til eit breiare funksjonstilbod, vurderer fylkesrådmannen det vidare som sentralt at sentrumsnære og bynære bustadområde blir utnytta godt, slik det er lagt opp til gjennom ein viss auke av i normene for tettleik. At aukande behov for bustader er retta mot eldre og mindre hushald, gjer også at det kan ligge til rette for noko høgare tettleik. Også på dette området gir planen rom for lokale tilpassingar gjennom kommunale strategiar for fortetting.

Ein klar strategi for Norheim og Raglamyr er nødvendig for at ikkje Haugesund sentrum skal bli svekka ytterligare

Forholdet mellom Haugesund sentrum og Norheim/Raglamyr har vore eit av dei mest sentrale spørsmåla i planarbeidet, og er via mykje merksemd. For å styrke måloppnåing i planen har det vore semje om å prioritere utvikling av handel, senterfunksjoner og besøks-/arbeidsplassintensive verksemdar i Haugesund sentrum.

Ang. ønskjer om differensiering av landbruksdelen i planen

Når det gjeld landbruksdelen av planen, inneheld den to strategiar som begge skal bidra til langsiktig landbruksdrift og ta i vare samanhengande landbruksmiljø og matjord:

- Kapittel 4.6.1 Sikre samanhengande jordbruksmiljø og vern av matjord (retningslinene 27-28 og 35-36).
- Kapittel 4.6.2 Avgrense tiltak og aktiviteter som forstyrrar landbrukseffektiv drift (retningslinjene 29-34)

Av disse to, er særleg 4.6.1 om kjerneområde/langsiktig grense og vern av matjord å være ein tett integrert del av den andre arealforvaltninga omkring by og tettsteder i regionen. Ein eventuell differensiering av planen Rogaland-Hordaland på disse punkta, blir vurdert til å innebere ein klår svekking av det felles areal- og transportgrepet i planen.

Retningslinjer for tiltak som forstyrrar landbrukseffektiv drift vurderast også som viktige for å tydeliggjøre prinsipp i landbruksforvaltninga, og bidra til langsiktige rammer for matproduksjon. Av omsyn til heilskap og likebehandling, vil det det være ein klar fordel med felles regional forvaltning også på dette området. Det blir likevel vurdert som mogeleg å oppretthalde eit regionalt samarbeid på andre areal- og transporttema, sjølv om det eventuelt skulle oppstå regionale ulikheter på dette området.

4. Oppsummering

Fylkesrådmannen si samla vurdering

Planarbeidet er gjennomført i samsvar med planprogrammet og i samsvar med krav i plan- og bygningslova for utarbeiding av regional plan. Fylkesrådmannen har vurdert planforslaget i lys av innspela ein har fått i høyringsperioden og foreslår nokre endringar av planen før endeleg vedtak.

Fylkesrådmannen finn det svært positivt at dei fleste høyringsinnspela sluttar seg til hovudgrepa i planen. Dette legg eit godt grunnlag for vidare oppfølging av ein svært viktig plan for utviklinga av Haugalandet som region. Fordi planen inneber ei tydeleg endring i strategi, er det svært viktig med likebehandling for alle kommunane, og ein bør generelt unngå å differensiere retningslinjer og føresegner i planen for ulike kommunar, slik mellom anna Hordalandskommunane har bede om.

Det er likevel eit viktig skilje mellom deler av planen som råkar det funksjonelle bu- og arbeidsmarknaden og felles areal- og transportproblemstillingar på den eine sidan, og meir interne retningslinjer for effektiv landbruksdrift. Med bakgrunn i at planstrategien for Hordaland 2012-2016 stadfestar at det skal bli utarbeidd ein eigen plan for LNF-områda i Hordaland, finn fylkesrådmannen det naturleg at denne omfattar heile fylket og lagar felles føringar. Fylkesrådmannen finn det difor riktig å trekke ut retningslinene 29-34 om

landbruksdrift, men samtidig behalde retningslinene 27-28, og 35-36 som peiker på behovet for at kommunane trekk langsiktige grenser mot jordbruksareal.

Føresegnene for handel i «Regional plan for areal- og transport på Haugalandet» vil erstatte føresegnene i «Regional plan for attraktive senter» for kommunane Etne og Sveio. Fylkesrådmannen finn at det er gjort gode vurderingar av lokale høve som ligg til grunn for føresegnene i planforslaget. Fylkesrådmannen vil difor etter ein heilskapleg vurdering tilrå at den nye føresegna for handel blir vedteken felles for heile planområdet. Fylkesrådmannen har merka seg sterke innvendingar frå kommunane i Hordaland om at ein bør sjå føresegn for handel i lys av «Regional plan for attraktive senter» som har føresegner som gjeld heile fylket. Fylkesrådmannen ser at det kan vere tenleg å opne for eit kompromiss med noko høgare grenser for unntak.