



SAKSDOKUMENT

Utvalsaksnr	Utval	Møtedato
16/17	Formannskapet	08.03.2017
27/17	Kommunestyret	23.03.2017

Høyring - Regional areal- og transportplan for Bergensområdet 2017-2028

Samandrag av saka:

Hordaland Fylkeskommune (Hfk) har sendt plandokumentet Regional areal- og transportplan for Bergensområdet 2017-2028 på høyring. Ein tilsvarande plan var på høyring til kommunane i Bergensområdet hausten 2015, og kommunestyret i Fjell gjorde vedtak på denne 26.november same år. Av ulike årsaker fann Hfk det rett å ikkje ta planen opp til politisk slutthandsaming då. Dei valde i staden å gjere delar av det administrative arbeidet på nytt, involverte kommunale politikarar meir direkte i planarbeidet, og omarbeidde plandokumentet for ei ny «avgrensa» høyring med uttalefrist første april 2017. Høyringspartar er dei 12 kommunane som utgjer Bergensområdet, i tillegg til Fylkesmannen, Vegvesenet og Jernbaneverket (Bane Nor).

Fylkeskommunen og Fylkesmannen har leia prosessen på høgt administrativt nivå heilt frå starten. Kommunane har delteke på rådmannsnivå administrativt, og ordførarane har vore direkte med i den siste delen av prosessen.

Planen er eit viktig grunnlag for å oppnå ei felles forståing om kva retningsliner og styringsprinsipp som skal ligge til grunn for utviklinga av Bergensregionen i åra som kjem. Rådmannen sine synspunkt og framlegg til vedtak legg til grunn ei heilheitleg vurdering ut frå Fjell kommune sin ståstad, men legg også stor vekt på perspektiv med utgangspunkt i den nye storkommunen vi vert ein del av frå 2020.

Innstilling:

1. Kommunestyret er positive til regional planlegging i eit samarbeid mellom regionale og lokale forvaltningsnivå, og støtter intensjonane med å lage ein regional plan for ei auka samordning av arealbruk og transportutvikling.
2. Kommunestyret meiner at føreliggjande høyringsutkast ikkje er tydeleg nok på kva formell verknad planen skal ha. Kommunestyret ønskjer ikkje ein plan som i

utgangspunktet formelt heimlar motsegn mot planar og vedtak i primærkommunane. Motsegn skal berre unntaksvis vurderast, og då berre når alle regulære måtar for kontakt og dialog mellom partane er nytta og desse ikkje har ført fram til rimeleg semje. Ein må unngå at planen vert eit dokument som heimlar høvet til å detaljstyre kommunane.

3. Kommunestyret meiner at det nye planutkastet framleis legg opp til ei for sterk sentralisering, og at premissar knytt til kollektivtransport er for sterkt styrande for utviklinga av andre viktige samfunnsfunksjonar. Dette kan virke sentraliserande og samstundes hindre ei positiv utvikling for fleire funksjonar og geografiske område, særleg i meir spreidbygde område. Forvaltning av planen må ikkje hindre ei positiv utvikling i bygdene og utanfor dei største sentra, og legge band på kommunane sitt handlingsrom i arealplanane.
4. Plandokumentet manglar omtale, drøftingar og perspektiv for kva situasjon som vil gjelde når ei rekkje av kommunane i Bergensområdet om kort tid går saman i nye og vesentleg større einingar. Kommunestyret vil be om at dette vert prioritert ved at fylkeskommunen tek initiativ til snarleg igangsetting av eit slikt arbeid saman med primærkommunane.
5. Fylkeskommunen ber om tilbakemelding på om planen er tilstrekkeleg tydeleg på korleis den vil bidra til å nasjonale og regionale klima- og miljømål. Kommunestyret meiner at planen lukkast med å formidle dette, men at ein i for liten grad har vurdert situasjonen for stader med låg eller ingen kollektivdekning, og spreidd busetnad.
6. Kommunestyret er positivt til differensiert arealforvaltning, men meiner planen er for detaljert og stringent i den samanheng.
7. Kommunestyret er positivt til samarbeidet som ein har hatt med fylkeskommunen når det gjeld etablering av fleire innfartsparkeringsplassar. Kommunestyret vil be om at dette arbeidet ikkje stoppar opp, og at fylkeskommunen prioriterar arbeidet med ein konkret handlingsplan for innfartsparkering.
8. Kommunestyret vil elles vise til innhaldet i sitt vedtak 26.11.2015, sak 102/15.

Straume, den 21.02.2017

Steinar Nesse
Rådmann

Willy Sørensen
Spesialrådgjevar

Handsama i Formannskapet - 08.03.2017:

Ordføraren orienterte kort om saka. Saka vart også kort drøfta.

Innstillinga vart samrøystes vedteken.

Tilråding i Formannskapet - 08.03.2017:

1. Kommunestyret er positive til regional planlegging i eit samarbeid mellom regionale og lokale forvaltningsnivå, og støtter intensjonane med å lage ein regional plan for ei auka samordning av arealbruk og transportutvikling.
2. Kommunestyret meiner at føreliggjande høyringsutkast ikkje er tydeleg nok på kva formell verknad planen skal ha. Kommunestyret ønskjer ikkje ein plan som i utgangspunktet formelt heimlar motsegn mot planar og vedtak i primærkommunane. Motsegn skal berre unntaksvis vurderast, og då berre når alle regulære måtar for kontakt og dialog mellom partane er nytta og desse ikkje har ført fram til rimeleg semje. Ein må unngå at planen vert eit dokument som heimlar høvet til å detaljstyre kommunane.

3. Kommunestyret meiner at det nye planutkastet framleis legg opp til ei for sterk sentralisering, og at premissar knytt til kollektivtransport er for sterkt styrande for utviklinga av andre viktige samfunnsfunksjonar. Dette kan virke sentraliserande og samstundes hindre ei positiv utvikling for fleire funksjonar og geografiske område, særleg i meir spreidbygde område. Forvaltning av planen må ikkje hindre ei positiv utvikling i bygdene og utanfor dei største sentra, og legge band på kommunane sitt handlingsrom i arealplanane.
4. Plandokumentet manglar omtale, drøftingar og perspektiv for kva situasjon som vil gjelde når ei rekkje av kommunane i Bergensområdet om kort tid går saman i nye og vesentleg større einingar. Kommunestyret vil be om at dette vert prioritert ved at fylkeskommunen tek initiativ til snarleg igangsetting av eit slikt arbeid saman med primærkommunane.
5. Fylkeskommunen ber om tilbakemelding på om planen er tilstrekkeleg tydeleg på korleis den vil bidra til å nasjonale og regionale klima- og miljømål. Kommunestyret meiner at planen lukkast med å formidle dette, men at ein i for liten grad har vurdert situasjonen for stader med låg eller ingen kollektivdekning, og spreidd busetnad.
6. Kommunestyret er positivt til differensiert arealforvaltning, men meiner planen er for detaljert og stringent i den samanheng.
7. Kommunestyret er positiv til samarbeidet som ein har hatt med fylkeskommunen når det gjeld etablering av fleire innfartsparkeringsplassar. Kommunestyret vil be om at dette arbeidet ikkje stoppar opp, og at fylkeskommunen prioriterar arbeidet med ein konkret handlingsplan for innfartsparkering.
8. Kommunestyret vil elles vise til innhaldet i sitt vedtak 26.11.2015, sak 102/15.

Handsama i Kommunestyret - 23.03.2017:

Fellesframlegg til **justert forslag til punkt 2** v/Tom Georg Indrevik (H):

Kommunestyret i Fjell er positiv til at fylkeskommunen i innleiinga til Regional areal- og transportplan 2017-2028 presiserer at planen ikkje er juridisk bindande og ikkje inneheld regionale planføresegner.

Kommunestyret er samstundes spørjande til retningsliner i planen som gjev uttrykk for at planen kan heimla motsegn mot kommunale planar og tiltak, og finn at dette ikkje er i samsvar med dei nemnde punkta ovanfor. Kommunestyret vil difor be fylkeskommunen gjere spesifikke vedtak til plandokumenta som tydeleg presiserer at evt. motsegn berre vil verte vurdert nytta heilt unntaksvis, føreset ei konkret og tydeleg grunngjeving, og berre kan vere aktuelt når ein har hatt grundig kontakt og dialog mellom partane for å finne semje om gode felles løysingar .

Kommunestyret meiner at planen på fleire område grip inn i det lokale sjølvstyret og kommunane sine oppgåver som planmynde. Punkt 1.2.2. vil overføre dette ansvaret frå lokalt til regionalt nivå. Kommunestyret meiner at dette er i strid med gjeldane nasjonal politikk og føringar. Vidare meiner kommunestyret at det under punkt 4.2.6. Framtidas utbyggingsmønster ikkje vert teke omsyn til den nye kommunestrukturen som er under utvikling og der behov for utvikling av heile den nye kommunen er særskild viktig for ei vellukka kommunesamanslåing.

Kommunestyret har von om semje med fylkeskommunen om dette. Kommunestyret vil samstundes varsle at ein vil vurdere å fremje motsegn mot planen etter § 8.4.2 i Plan- og bygningsslova om ein ikkje kjem til ei sams forståing om dette.

Det vart røysta over tilrådinga frå formannskapet, men med Tom Georg Indrevik sitt framlegg til justert punkt 2.

Tilrådinga vart **samrøystes** vedteke.

Desse hadde ordet i saka: Tom Georg Indrevik, Egil Haaland, Olav Kobbeltveit, Odd Valvatne, Daniel-Victor Sandvik og Odd Bjarne Skogestad.

Vedtak i Kommunestyret - 23.03.2017:

1. Kommunestyret er positive til regional planlegging i eit samarbeid mellom regionale og lokale forvaltningsnivå, og støtter intensjonane med å lage ein regional plan for ei auka samordning av arealbruk og transportutvikling.
2. Kommunestyret i Fjell er positiv til at fylkeskommunen i innleiinga til Regional areal- og transportplan 2017-2028 presiserer at planen ikkje er juridisk bindande og ikkje inneheld regionale planføresegner.

Kommunestyret er samstundes spørjande til retningslinjer i planen som gjev uttrykk for at planen kan heimla motsegn mot kommunale planar og tiltak, og finn at dette ikkje er i samsvar med dei nemnde punkta ovanfor. Kommunestyret vil difor be fylkeskommunen gjere spesifikke vedtak til plandokumenta som tydeleg presiserer at evt. motsegn berre vil verte vurdert nytta heilt unntaksvis, føreset ei konkret og tydeleg grunngjeving, og berre kan vere aktuelt når ein har hatt grundig kontakt og dialog mellom partane for å finne semje om gode felles løysingar .

Kommunestyret meiner at planen på fleire område grip inn i det lokale sjølvstyret og kommunane sine oppgåver som planmynde. Punkt 1.2.2. vil overføre dette ansvaret frå lokalt til regionalt nivå. Kommunestyret meiner at dette er i strid med gjeldane nasjonal politikk og føringar. Vidare meiner kommunestyret at det under punkt 4.2.6. Framtidas utbyggingsmønster ikkje vert teke omsyn til den nye kommunestrukturen som er under utvikling og der behov for utvikling av heile den nye kommunen er særskild viktig for ei vellukka kommunesamanslåing.

Kommunestyret har von om semje med fylkeskommunen om dette. Kommunestyret vil samstundes varsle at ein vil vurdere å fremje motsegn mot planen etter § 8.4.2 i Plan- og bygningslova om ein ikkje kjem til ei sams forståing om dette.

3. Kommunestyret meiner at det nye planutkastet framleis legg opp til ei for sterk sentralisering, og at premisser knytt til kollektivtransport er for sterkt styrande for utviklinga av andre viktige samfunnsfunksjonar. Dette kan virke sentraliserande og samstundes hindre ei positiv utvikling for fleire funksjonar og geografiske område, særleg i meir spreidbygde område. Forvaltning av planen må ikkje hindre ei positiv utvikling i bygdene og utanfor dei største sentra, og legge band på kommunane sitt handlingsrom i arealplanane.
4. Plandokumentet manglar omtale, drøftingar og perspektiv for kva situasjon som vil gjelde når ei rekkje av kommunane i Bergensområdet om kort tid går saman i nye og vesentleg større einingar. Kommunestyret vil be om at dette vert prioritert ved at fylkeskommunen tek initiativ til snarleg igangsetting av eit slikt arbeid saman med primærkommunane.
5. Fylkeskommunen ber om tilbakemelding på om planen er tilstrekkeleg tydeleg på korleis den vil bidra til å nasjonale og regionale klima- og miljømål. Kommunestyret meiner at planen lukkast med å formidle dette, men at ein i for liten grad har vurdert situasjonen for stader med låg eller ingen kollektivdekning, og spreidd busetnad.
6. Kommunestyret er positivt til differensiert arealforvaltning, men meiner planen er for detaljert og stringent i den samanheng.
7. Kommunestyret er positiv til samarbeidet som ein har hatt med fylkeskommunen når det gjeld etablering av fleire innfartsparkeringsplassar. Kommunestyret vil be om at dette arbeidet ikkje stoppar opp, og at fylkeskommunen prioriterer arbeidet med ein konkret handlingsplan for innfartsparkering.
8. Kommunestyret vil elles vise til innhaldet i sitt vedtak 26.11.2015, sak 102/15.

Dokument vedlagt saka:

- *Avgrensa høyring – Regional areal- og transportplan for Bergensområdet.* Høyringsbrev frå Hordaland fylkeskommune, 17.02.2017, sjå lenke
- *Regional areal- og transportplan for Bergensområdet 2017-2028.* Planutkast frå Hordaland fylkeskommune, 20.02.2017, sjå lenke

<http://www.hordaland.no/nn-NO/plan-og-planarbeid/regionale-planar-under-arbeid/regional-areal--og-transportplan-for-bergensområdet/>

- *Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, sjå lenke.*

<https://www.regjeringen.no/contentassets/689bae9d728e48e8a633b024dcd6b34c/sprbatp.pdf>

- *Høyringsuttale til regional areal og transportplan for Bergensområdet.* Fjell kommunestyre, sak 102/15 frå møte 26.11.2015.

Saksopplysningar:

Etter fleire års arbeid i Hordaland fylkeskommune og dei 12 kommunane ein her definerer som Bergensområdet, vart Regional areal- og transportplan for Bergensområdet for første gong sendt på offentleg høyring i juni 2015. På grunn av lokalvalet vart høyringsfristen sett til 1. desember. Kommunestyret i Fjell kommune handsama planen i møte 26.11.2015 og vedtok følgjande:

Kommunestyret støttar behovet for ein plan som sikrar ei heilskapleg utvikling av ressursane i Bergensregionen. Slik høyringsutkastet ligg føre no er det likevel uklart om planen vil kunne fungere som eit konstruktivt styringsverktøy.

Kommunestyret ber om at den regionale areal- og transportplanen for Bergensområdet blir omarbeidd som påpeika i saksutgreiinga her.

Kommunestyret vil i tillegg spesielt peika på følgjande:

- 1. Fjell kommune meiner at planen på fleire område grip inn i det lokale sjølvstyre og legg opp til ei for sterkt sentralisering. Planen bør i sterkare grad trekkje opp overordna liner i forhold til kommunal planlegging og ikkje på det detaljnivå som nå er presentert.*
- 2. Gjennom planen vert det lagt opp til sterk vekst i nokre få sentra, desse vert også svært snevert definert. Fjell kommune vil spesielt peke på at fleire lokalsentrum i kommunen ikkje er tekne med i planen.*
- 3. Fjell kommune fekk i juni vedteken ny arealdel til kommuneplanen – vi forventar at dei prioriteringane som vart lagt inn i denne også bør danne grunnlag for den regional areal og transportplanen og ber om at planen vert endra i tråd med dette.*
- 4. Auka kollektivandel er føresetnad for vekst i heile regionen. Det er i plandokumentet skildra fleire ulike kollektivaksar. I Fjell kommune samsvar heller ikkje desse med nyleg vedteken kommuneplan. Fjell kommune vil difor be om at veggen Eide-Fjell (Vestsidevegen) vert lagt inn som kollektivakse.*
- 5. Fylkeskommunen har ansvar for innfartsparkeringane – Fjell kommune vil peke på at det må leggjast til rette for fleire plasser i tilknytning til kollektivknutepunkta.*
- 6. Fjell kommune ber om at planen vert omarbeidd slik at den får eit langt sterkare regionalt perspektiv og ikkje vert nytta som dokument for å detaljstyra kommunane.*
- 7. Kommunestyret i Fjell presenterer, gjennom denne høyringa, vesentlege innvendingar mot planen sine mål og retningslinjer. Dersom kommunestyret sine innspel ikkje vert tekne*

til følge vil Fjell kommune be om at saka (planen) vert sendt vidare med referanse til Lov om Planlegging og Byggesaksbehandling §8-4

Grunna lokalvala var det mange nye politikarar i fylkeskommunen og kommunane som ikkje hadde delteke i planprosessen. Divergerande syn mellom fleire av kommunane, fylkeskommunen og fylkesmannen på innhald og konklusjonar i plandokumentet var også medverkande til at Fylkesutvalet i 2016 avgjorde å ikkje slutthandsama planen slik han då låg føre. I ettertid har fylkeskommunen gjennomgått plandokumentet på nytt. Dei har nytta same administrative arbeidsgruppe som i første del av prosessen. Øvste politiske leing i kommunane har også vore med i ei ny politisk styringsgruppe. Det nye plandokumentet er no sendt på ny «avgrensa» høyring til dei 12 kommunane i Bergensområdet, Fylkesmannen, Statens Vegvesen og Jernbaneverket. For å tilpasse prosessen i kommunane til vedtaksprosessen i fylkeskommunen, er høyringsfristen sett til første april 2017.

I høyringsbrevet ber fylkeskommunen om at uttalene særleg fokuserer på følgjande:

- Om planen er tilstrekkeleg tydeleg på korleis den vil bidra til å nå nasjonale og regionale klima- og miljømål.
- Prinsippet om differensiert arealforvaltning. Spesielt om det er viktige omsyn som bør vere gjeldande innanfor dei regionale vekstsonene, og som burde vore inkludert i retningslinene 4.4 – 4.9.

Regional areal og transportplan er ein regional etter plan- og bygningslova, -jfr. pkt.1.2.2 i innleiinga. Mål, retningsliner og handlingsprogram skal vere retningsgjevande for fylkeskommunen og statlege regionale organ. Den vil og...» *vere retningsgjevande for kommunal areal- og transportplanlegging. Planen har ikkje juridisk bindande verknad og inneheld ikkje regionale planføresegner.»*

«Mål og retningsliner.....kan danne grunnlag for motsegn til kommunale planforslag for dei styresmakter som har motsegnrett. Motsegn skal alltid vurderast heilskapleg og ha ei konkret grunngeving.»»Regional plan....er retningsgjevande og har ikkje tilbakeverkande kraft». (vår utheving)

I kapitel 5, som er ei samling av retningslinene frå underkapitla, står m.a følgjande i 5.1.1: *.....»Dersom kommunale arealplanar er i strid med mål og retningsliner i regional plan, er det grunnlag for motsegn frå statlege og regionale forvaltningsnivå.»* (vår utheving)

Statlege planretningslinjer for samordna bustad-, areal- og transportplanlegging har vore sentrale for arbeidet med den regionale planen. I tillegg har planarbeidet referansar til Regional transportplan for Hordaland 2013-2024, Regional plan for attraktive senter i Hordaland, Regional kulturplan for Hordaland 2015-2025 m.v..

Planen inneheld tre overordna mål og fem delmål knytt til temaene Senterstruktur og utbyggingsmønster, Regionalt transportsystem, Bustadområde, Næringsareal og arbeidsplassar og Natur, kulturmiljø og landskap. Jf kap.2 i planen. Fleire av desse er utvida eller utdjupe i høve førre plan. Med bakgrunn i fylkeskommunen sitt primære fokus i denne høyringa, og i Fjell kommunestyre sitt vedtak i november 2015 er kanskje desse dei mest relevante:

Hovudmål:

- *«Utbyggingsmønster og transportsystem skal gje effektiv utnytting av samfunnsressursar og infrastruktur. Samordna planlegging og eit klimavenleg*

utbyggingsmønster skal leggje til rette for at transportveksten skjer i tråd med nullvekstmålet

- *«Det skal vere ein balansert fordeling av bustader og arbeidsplassar i Bergensområdet.»*

Delmål:

- *«Utbyggingsmønsteret* skal vere arealeffektivt og klimavenleg basert på den regionale senterstrukturen. Hovudtyngda av veksten i arbeidsplassar og bustader skal kome innanfor regionale vekstsonar».
- *«...Veksten i persontransporten skal tas med kollektiv, sykkel og gange».*
- *«... attraktive og gunstig lokaliserte areal til bustad som dekker eit langsiktig behov».*
- *«...attraktive og gunstig lokaliserte næringsareal som dekker eit langsiktig behov».*

Desse måla vert utdjupa i kap.4 Planskildring:

Regionale vekstsonar (sjå delmål) vert omtalt som «strategisk utvalde senter», og er heilt sentralt i tenkinga i planen. I omegnskommunane til Bergen vert desse definert som regionsentra i dagens senterstruktur slik den tidlegare er vedteke av Fylkestinget; -Straume, Kleppestø, Knarvik og Osøyro. Jfr kart fig. 21.

Kap. 4.1 Strategiar – korleis nå måla- inneheld nærare presiseringar av innhaldet i målformuleringane.

Når det gjeld **bustadbygging** vert det m.a omtalt slik: *«Satsinga på konsentrert vekst i utvalde senter vil krevje eit kompakt utbyggingsmønster om ein skal romme den forventa befolkningsauken. Det må byggjast meir arealeffektivt enn det ein tradisjonelt har gjort i Bergensområdet».* I kap.4.4 presiserar ein dette vet å peike på at prognosar tilseier 44.000 nye bustader i Bergensområdet, som i hovudsak *...»bør kome som leilegheiter eller andre kompakte utbyggingsformer. ... i tilknytning til senter og kollektivaksar / kollektivknutepunkt».*

Når det gjeld **næringsutvikling og arbeidsplassar** seier planskildringa m.a følgjande: *«Næringsareal som mogeleggjer prinsippet om rett verksemd på rett stad må gjerast tilgjengeleg. Planen identifiserar gunstige område for lokalisering av ulike næringstypar».*

Kap.4.1 formulerer også meininga med planen slik: *«Ein felles plan med klåre føringar for arealbruk vil gjere plandialogen meir føreseielig mellom stat, fylke, kommune og private interesser. Denne planen avklarar kor hovuddelen av veksten bør kome, og kor omsynet til arealverdiar bør vektast føre utbygging».* Målformuleringane i kap.4.5 seier at *«Det skal vere vekst i arbeidsplassar og næringsareal i alle delar av Bergensområdet. Vekst bør skje ved at arbeidsplassintensiv næringsutvikling og offentleg verksemd vert lokalisert knytt til hovudstrukturen for kollektivsystemet».*

Det er utvikla eit sokalla ABC-kart for å vise forholdet mellom arealbruk og transportbehov, sjå fig.35. Planen inneheld også ei kartlegging/ ein analyse av dette på overordna nivå. Kapitlet (4.5) konkluderer med at *...»Kartet er berre å rekne som ei analyse, planavklaring må skje gjennom kommunal planlegging».*

Kap.4.2.3 Balansert utvikling omhandlar m.a. balansen innafor dagens (fleirkjerna) **senterstruktur**. Ein peikar på behovet for at bydelsentra og regionsentra blir *«meir sjølvforsynte og utvikla med arbeidsplassar og tenester,..»*, m.a. for å dempe transportbehovet inn mot Bergen. Ein nyttar her eit døme med «kritisk masse» for etablering av kontorarbeidsplassar, og seier at *...»analyser tyder på at det kan liggje i storleiken 10.000. Regionsentera er eit stykke unna å vere på eit slikt nivå med sitt næraste omland.»*

Fjell kommune vert vurdert å fungere godt som ein regionsenterkommune. Planen er positiv til ei satsing på utvikling av arbeidsplassar i regionsentra, og peikar særleg på Knarvik, Os og Kleppstø. Planen er også tydeleg på at...»..endrar arealbruk i regionsenterkommunane omkring Bergen er ein føresetnad for å nå måla i planen.»

Planen plasserer Sund og Øygarden og dei andre mindre kommunane utanfor dei regionale vekstsonane. Dei bør ...»gjennom planlegging legg til rette for å minimere transportbehovet og utslepp.....og ... i hovudsak prioritere fortetting og utbygging i lokale vekstsoner kring kommunesenteret og definerte lokalsenter...og... prioritere omsynet til grøntstruktur og arealverdier sterkt.»

Basert på ulike data, kart og berekningar, seier planen også at»det kan vera trong for å vurdere fleire definerte lokalsenter i Os, Fjell, Askøy og Lindås. Føresetnaden for alle nye senter er at dei er knytt til og står opp om hovudstrukturen for kollektivsystemet,.....».

Kap. 4.3 fokuserer på mål og strategiar for utviklinga av **regionalt transportsystem**. I denne saka er planen sitt fokus på kollektivtransport og dei mest miljøvenlege transportformene kanskje særleg viktig. Planen legg opp til ...»ei markant endring i reisemiddelfordelinga. Mobiliteten til persontransporten skal vere den same som i dag, men med kraftig auke i bruken av dei miljøvenlege transportformene. viktig med ein balanse mellom restriktive tiltak, styrking av kollektivtrafikken, og meir og betre tilrettelegging for sykkel og gange.» Og vidare (kap.4.3.2) ...»Ein skal leggje til rette for nedgang i personbiltrafikk i sentrale delar, men samtidig tillate noko vekst i personbiltrafikk i ytre delar av Bergensområdet.»

Dei regionale stamlinene for kollektivtransport som følgjer hovudkorridorane mellom Bergen og regionsentra inkl. Straume, vil vere basisen i det framtidige kollektivnettet. Ein vil også utarbeida ein eigen handlingsplan for innfartsparkering, og utvikla regionale sykkelruter.

Planen nemner også framtidig strategi for båttrafikken, det nye regionale hamnesamarbeidet mellom kommunane i tidlegar BOH, og vedtak i Bergen og Fjell om at dei sentrale regionale hamnefunksjonane i Bergen skal flyttast til Ågotnes. Ein viser også til Fylkestinget sitt vedtak i 2016 om å vurdere vidare planprosess for Regional plan for framtidig lokalisering av godshamn i Bergensområdet.

Innfartsparkering er blant overskriftene i Kap.4.3.5, der det m.a. står følgjande ...»Innfartsparkering som tiltak vil ikkje ha større innverknad på årsdøgntrafikk og miljøutfordringar. Det er likevel ein målsetnad at innfartsparkering skal bidra til å redusere rushtidstoppane på innfartsårene.....vil dempe negative effekter for dei som er avhengige av bil i område der kollektivtilbodet ikkje er godt utbygd». Og vidare ...»For å følgje opp vedtatt strategi for innfartsparkering skal det utarbeidast ein eigen handlingsplan for innfartsparkering».

Kapitel 4.6 har fokus på **natur, kulturmiljø og landskap**. Planen (kap.4.6.1) peikar på at ...»Langsiktig forvaltning av natur- og kulturverdier er sentralt for å lukkast med å bygge ein attraktiv og berekraftig region»... Og vidare ...»Størstedelen av utbygginga bør kome i dei regionale vekstsonene. Eit konsentrert utbyggingsmønster med høg tettheit i desse sonene vil gje betre vern av naturmangfald, landbruk, kulturmiljø og friluftsliv i resten av regionen. Dette inneber ei særleg vektlegging av dei nemnde arealverdiane utanfor desse vekstsonene.».

I den avsluttande delen av plandokumentet har ein samla og tydeleggjort ei rekkje retningslinjer og eit mindre tal tiltak i hhv kap. 5 og 6.

Retningslinjene er inndelt etter tema som vist ovanfor. Dei bygger på dei hovudlinjene som måla og strategiane tidlegare i planen la til grunn, og er relativt mange og detaljerte. Dei seks tiltaka i kap.6 Handlingsprogram 2017-2021 føreset i stor grad aktiv deltaking og samarbeid mellom regionale styresmakter og kommunane, og har form av utgreiingar . Arbeidet med ein byvekstavtale med staten er allereie i gangsett. Ein skal også starte arbeidet med å utvikla måleindikatorar for å vurdere om måla i Regional areal og transportplan vert nådd. Ein vil likeins utforma det faglege grunnlaget for parkeringsnormer i Bergensområdet, sette fokus på massehandtering, vurdere korleis ein skal skape god kvalitet i tette bustadområder, og utarbeide eit retningsgjevande bustadbyggeprogram for Bergensområdet. Alle prosjekta er føresett i gangsett innan 2019.

Vurdering:

Regional areal- og transportplan for Bergensområdet 2017-2028 er eit særst omfattande plandokument. Det har på mange måtar ei «leksikal» form med mykje informasjon om ei rekkje tema. Men det er også eit dokument som gjennom ei rekkje mål, delmål, strategiar m.v tydeleggjer kva utvikling dei regionale styresmaktene ser føre seg og ønskjer for dei komande åra.

Dokumentet sin storleik og ordrikdom gjer truleg at det kan opplevast som krevjande å få eit oversyn over på kort tid. Rådmannen har difor vald å presentere det ved å nytte utvalde men representative utdrag og sitat. Det kan vere ein god måte for å gje lesaren eit mest mogleg heilskapleg bilete av kva som er hovudinnhaldet i planen, og kva den kan og vil bety for Fjell, og likeins få eit perspektiv på denne planen i høve til den nye storkommunen som Fjell vil utgjere saman med Sund og Øygarden om ikkje lenge.

Rådmannen vil difor primært ha fokus på mål, retningslinjer og strategiar i planen.

Føreliggjande plandokument er ein omarbeida versjon at planframlegget som kommunestyret for eit drygt år tilbake tok stilling til. Det nye dokumentet inneheld, naturleg nok, redaksjonelle endringar og tilpassingar. Men det viktigaste er om og på kva måte ein har vald å tilpasse planen til dei mange merknadene som ikkje berre kom frå vedtaka i kommunestyra i Fjell og andre kommunar, frå ordførarar og byråd i den nye styringsgruppa, og frå den administrative arbeidsgruppa.

Før rådmannen går nærare inn på dette, vil han likevel meine at planen er vorte meir oversiktig og betre redigert. Ein har m.a. samla retningslinjer og tiltak/handlingsprogram i eit samla oversyn på slutten av dokumentet.

For mange primærkommunar vil det viktigaste med planen vere i kva grad den kan nyttast av regionale styresmakter til å styre planar og tiltak i kommunane, t.d. gjennom bruk av motsegn. Dette hadde stort fokus i førre handsaming av planen, og har vore det kanskje viktigaste temaet i arbeidet med det føreliggjande utkastet.

Som det går fram av saksopplysningane, så har planen to «versjonar» av dette temaet. Innleiingsvis seier ein at planen «*kan danne grunnlag for motsegn til kommunale planforslag*», mens ein i retningslinjene i kap.5 innleiar med å seie at... «*er det grunnlag for motsegn frå statlege og regionale forvaltningsnivå*». (våre uthevingar). Dette gjer det utydeleg på kva fylkeskommunen eigentleg til grunn, og må avklarast i det vidare.

I den samanheng vil rådmannen peike på at planen innleiingsvis slår fast at planen er meint å vere **retningsgivande** (vår utheving) for kommunal areal- og transportplanlegging. Planen har ikkje juridisk bindande verknad og inneheld ikkje regionale planføresegner.»

For rådmannen er dette heilt avgjerande i vurderinga av om planen har heimel som motsegningsgrunnlag. I all planlovhistorikk har bruken av retningsliner v.s. føresegner vore avgjerande for kva rettar loven heimlar. Denne planen legg primært statlege retningsliner (sjå vedlegg) til grunn, og gjer ikkje bruk av føresegner. Den nyttar også ordet «bør», og i liten grad «skal» i dei fleste samanhengar.

Denne forståinga ligg også til grunn for rådmannen sitt framlegg til vedtak.

Fylkeskommunen ber om tilbakemelding på om planen er tilstrekkeleg tydeleg på korleis den vil bidra til å nå nasjonale og regionale klima- og miljømål. Rådmannen opplever at ein har lukkast med å få fram intensjonane. Det kan likevel sjå ut som fokuset og forståinga av situasjonen er for mykje knytt til dei mest sentrale og folketette områda, og i for liten grad tek omsyn til område der folk bur spreidd, og der t.d. kollektivtilbodet manglar eller er lite utbygd. Det kan sjå ut som ein i alt for stor grad meiner at innbyggjarar, busetnad og næringsliv skal innrette seg etter kva kollektivtilbod som finst i augneblinken, og i mykje mindre grad det «motsette» - at kollektiv- og samferdsletilbodet skal utvikle seg på andre forhold i samfunnet sine premisser. Rådmannen saknar ei meir fleksibel (og kanskje meir realistisk) haldning frå fylkeskommunen i denne samanhengen.

Rådmannen er også redd for at eit slikt utgangspunkt er meir sementerande heller enn utviklande for samfunnet.

Fylkeskommunen ber også om tilbakemelding på prinsippet om differensiert arealforvaltning. Rådmannen opplever at arealforvaltninga i kommunane er differensiert i dag. Grunnen til det skuldast ikkje primært kommunale eller regionale planar, men at arealbruken over tid har utvikla seg i samsvar med innbyggjarane sine ulike behov, og at m.a. politikarar og administrasjonar i kommunane har vore nært nok til å forme sine avgjerder i samsvar med behova i samfunnet. Rådmannen ser samstundes heilt klart behovet for ein auka grad av planmessig og overordna styring av samfunnsutviklinga, og på basis av større geografiske område enn primærkommunane. I den samanheng vil slike planar som Regional areal og transportplan vere tenlege, om ein unngår at det vert stringente dokument som kanskje målber ei altfor stor tru på overordna plandokument som reiskap for ei god samfunnsutvikling, og som kan kome i vegen for den gode dialogen og det gode samarbeidet mellom aktuelle partar og forvaltningsnivå.

I denne planen opplever rådmannen kanskje at prinsippet om fleirkjerna senterstruktur vert fremja på ein måte som kan kome i vegen for ei positiv utvikling utafør dei mest sentrale kjerneområda, men har von om at dialogen og samarbeidet mellom forvaltningsnivåa kan hindre dette.

Rådmannen meiner dette er særleg relevant når det, mens planen vart skriven, vart vedteke at fleire av kommunane i Bergensområdet vil gå saman i vesentleg større einingar. Planen har i liten grad teke dette innover seg, og manglar perspektiv og vurderingar i høve kommunesamanslåingane som vil vere iverksett heilt tidleg i planperioden.

Rådmannen vil til slutt sette litt fokus på innfartsparkering. Dette er omtalt i fleire fylkeskommunale plandokument som kommunestyret har gjeve uttale til. Men dette har primært vore dokument prega av mål og strategiar. Dei har kanskje ikkje ført til so mange

konkrete tiltak, sjølv om rådmannen er nøgd med samarbeidet når det gjeld tiltak på Straume. Rådmannen vil likevel rå fylkeskommunen til å prioritera arbeidet med handlingsplanen som vert omtalt litt i dette plandokumentet.