

Intern korrespondanse

Saksnr.: 201429018/209

Emnekode: ESARK-1130

Saksbeh.: INRE

Til: Byrådsavdeling for byutvikling
Seksjon plan og transport

Fra: Ingunn Renolen, Plan- og bygningsetaten

Dato: 15.10.2019

STRATEGISK PLANPROGRAM (SPP) SOM VERKTØY I BERGEN KOMMUNE

Bakgrunn

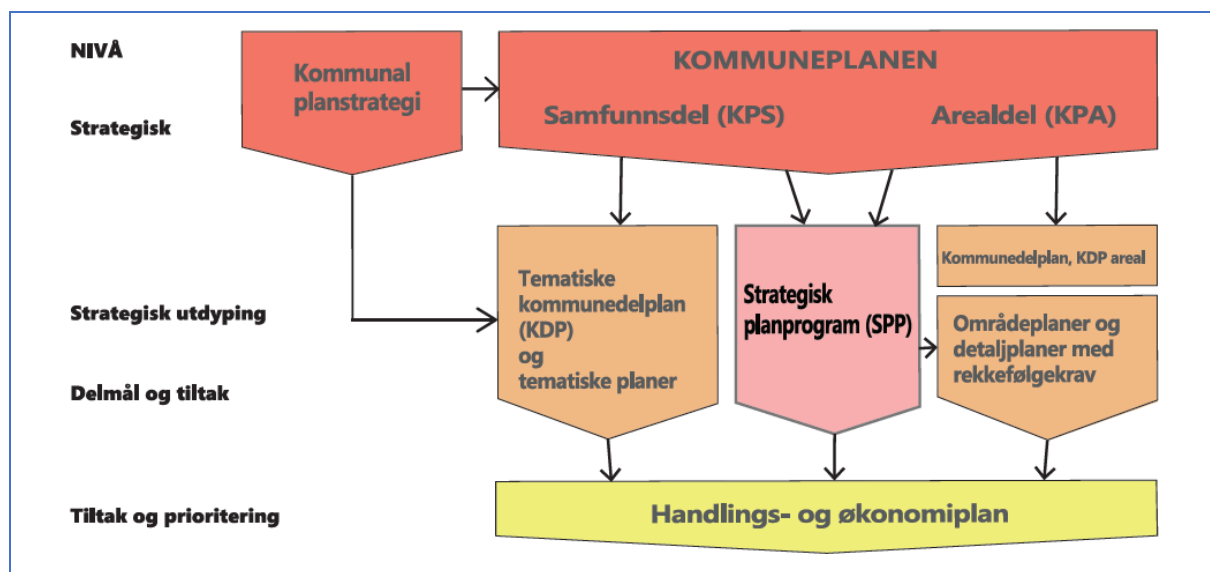
Utarbeiding av et strategisk planprogram (SPP) for Laksevåg har vært et pilotprosjekt i Bergen kommune. Hensikten var å raskt få på plass en overordnet strategi, for lettere å kunne ta stilling til pågående private planforslag og samtidig sørge for at lokalmiljøet som har levekårsutfordringer blir ivaretatt. Seinere er det startet opp arbeid med strategisk planprogram for Birkeland/Blomsterdalen, Loddefjord og Åsane.

Byråd for byutvikling har bedt om et notat som belyser/ oppsummerer noen hovedmomenter om strategisk planprogram som verktøy. I tillegg er det ønske om en konkret beskrivelse/ sammenligning med Oslo, som videre har blitt vist til som inspirasjonskilde i oppstartsaken.

Strategisk planprogram (SPP) som verktøy i Bergen kommune

Hva er strategisk planprogram?

Strategisk planprogram (SPP) i Bergen kommune er et planprogram jfr. PBL § 4-1, som grunnlag for senere områderegulering og/eller detaljplaner. Det kan også gi føringer direkte til handlings- og økonomiplanen for prosjekter som kan gjennomføres direkte.



Figur 1: Plansystemet i Bergen kommune med innlagt SPP.

I tillegg definerer planprogrammet et hovedgrep / en arealstrategi for framtidig utvikling på et overordnet, strategisk nivå for influensområdet til planområdet. For å sikre en god demokratisk prosess og politisk forankring er plan og bygningslovens prosessuelle regler for høring og offentlig ettersyn benyttet.

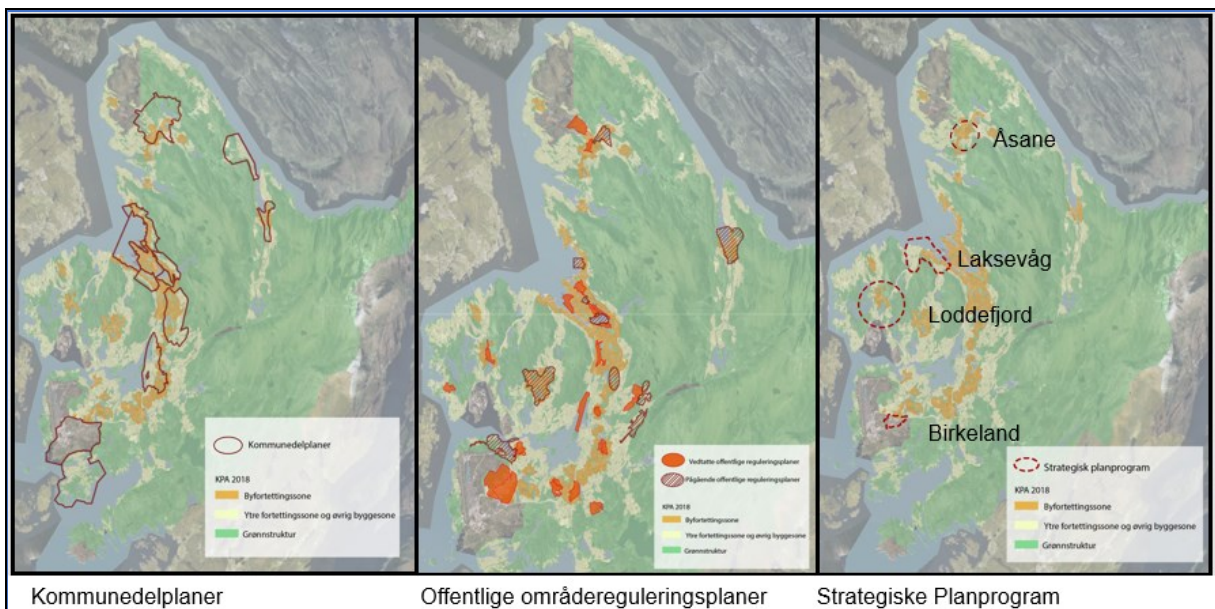
Lovkommentarene og forskrift om konsekvensutredning gir rom for at planprogram kan brukes som et overordnet verktøy som legger grunnlag for flere reguleringsplaner innenfor et større område, og som skal utarbeides senere. På den måten vil SPP gi retning og forutsigbarhet for utviklingen i et større geografisk område.

SPP Laksevåg er presentert med et strategikart og en strategirapport som tydeliggjør mål og føringer for områdets arealutvikling. Videre er det levert et konkret planprogram for de konkrete planoppgavene som skal utføres i offentlig regi. Til slutt er det laget en gjennomføringsstrategi som beskriver ulike virkemidler for realisering, bl.a. forslag til et forutsigbarhetsvedtak. Som grunnlag for SPP er det utarbeidet bl.a. en byanalyse og en trafikkanalyse.

For Birkelandsområdet er det foreløpig utarbeidet en mulighetsstudie som grunnlag for utarbeidelse av tilsvarende strategikart/strategidel og planprogram.

Hvorfor lage et nytt verktøy?

Kommunenes sentralforbund (KS) sin evaluering av plan og bygningsloven (EVA-Plan 2018) har vist at det er behov for et strategisk verktøy på områdenivå, utover de formelle, juridiske planene som blir utarbeidet. Et slikt verktøy kan gi en helhetlig retning for en langsiktig utvikling med komplekse problemstillinger, samtidig som det er fleksibelt.



Figur 2: Områder der kommunen jobber/ har jobbet med hhv kommunedelplaner, områdereguleringsplaner og SPP.

Bergen kommune har i områdeutvikling hovedsakelig brukt kommunedelplan og områdereguleringsplan som verktøy for overordnet arealavklaring. Disse prosessene har vært omfattende og tidkrevende. Kravet til detaljnivå krever et utredningsnivå som langt overgår behovet for å kunne fatte strategiske beslutninger som skal reflektere politiske prioriteringer og viktige samfunnshensyn. Resultatet blir ofte rigid og lite fleksibelt.

Plan- og bygningsetaten har derfor sett et behov for strategiske verktøy som gjør at kommunen raskere kan komme i inngrep i pågående planprosesser som krever en helhetlig struktur og områdeovergripende vurderinger.

Hvordan kan SPP være et nyttig verktøy i Bergen kommune?

SPP gjør kommunen mer handlekraftig

- Identifiserer og prioriterer viktige tiltak
- Mange gode ønsker og tiltak versus begrensede økonomiske ressurser
- Samordning av kommunens totale ressurser og virkemidler
- Ulike kommunale etater og avdelinger bidrar til felles mål og løper ikke i beina på hverandre

SPP sikrer raskere beslutning om de overordnede strategiske grepene

- Mer målrettet byplanlegging
- Juridiske detaljplaner inngår i en helhet
- Intensjonen med de juridiske planene blir tydeligere
- Viktige hensyn blir begrunnet og ivaretatt i detaljplanleggingen
- Gir bedre forutsigbarhet da rammene for ønsket utvikling er kjent

SPP letter skjønnsutøvingen i saksbehandlingen

- Gir en tolkning av overordnede planer og bestemmelser i detaljplaner
- Gjør det lettere å prioritere når ikke alt lar seg løse og kompromisser må inngås
- Flere juridiske nivåer virker kompliserende fremfor avklarende
- Konvensjonell planlegging med mange uavhengige planer fanger ikke opp terskelverdier for større områdeovergripende tiltak
- Kommunen har få verktøy for å fange opp summen av nyskapte behov før krisen er der (eksempel: skolekapasitet)

Når er det nyttig å bruke SPP som verktøy?

SPP er nyttig der det er snakk om områdeutvikling innenfor et større geografisk område, og/ eller der det er komplekse problemstillinger som krever en koordinert tilnærming fra flere fagområder samtidig.

Når ny arealbruk vurderes:

- Områder som skal transformeres til byområde
- Planlagt utvikling utløser lovpålagte kommunale forpliktelser som vil kreve nye investeringer
- Kompleks infrastruktur der gående og syklende må prioriteres

Når gjennomføring krever tverrfaglig kommunal innsats:

- Gjennomføringsansvaret og tilgjengelige midler er fordelt på flere byrådsavdelinger
- Tverrfaglig samarbeid er påkrevet
- Mange offentlige og private tiltak som krever koordinering

Når tidsperspektivet er både langt og kort:

- De formelle planprosessene er ressurskrevende og tidkrevende
- Vi trenger «en hånd på rattet» når utviklingen skjer raskere enn vi klarer å få på plass nødvendig styringsverktøy

Hvordan kan SPP følges opp?

SPP Laksevåg har identifisert viktige nøkkeltiltak som er nødvendig for å lykkes med intensjonene. Disse er beskrevet som egne oppfølgingsprosjekt som bør skje i kommunal regi. I tillegg er det pekt på virkemidler kommunen kan benytte seg av utover det som kan hjemles i en juridisk plan, f.eks. strategisk bruk og kjøp/ salg av kommunal eiendom.

Den gir også en forankring av Bystyrets politikk for områdeutvikling, og kan derfor virke førende for arealforvaltningene i området sammen med føringer gitt i kommunens overordnede formelle planer, kommuneplanens samfunnsdel og arealdel. Slik blir den også en styrke i skjønnsutøvelsen i saksbehandlingen, selv om den i seg selv ikke utgjør et hjemmelsgrunnlag.

Hva har vi erfart så langt?

Rent faglig har SPP for Laksevåg vist hvordan Laksevåg kan bli en del av et utvidet Bergen sentrum (jfr. KPS og KPA 2018). Planprogrammet har identifisert tiltak som må inn i kommunens økonomi- og handlingsplan (og ikke nødvendigvis være nedfelt i en juridisk arealplan). Videre har vi forsøkt å avgrense og definere kommunens arbeid med konkrete tiltak og kommunale planoppgaver.

Vi mener at arbeidet med SPP har dokumentert stedets premisser, potensialer og behov, og at det er skapt en lokal enighet om mål for videre utvikling. Bystyrets vedtak av SPP må forventes å gi bedre koordinering av kommunal innsats på tvers av sektorer. Vi håper videre at det er tydeliggjort hva SPP ikke løser og hva som dermed trenger nærmere avklaringer.

Det viktigste er kanskje likevel at SPP gir en politisk mulighet til å gi strategiske og overordnede føringer om ønsket utvikling av et område, uten at dette gis detaljerte juridiske bindinger. Dette kan gi mer robust og fleksibel planlegging, samtidig som målene formuleres tydelig.

Bruk av SPP har selvsagt noen begrensninger også. Når bestemmelsene ikke er juridisk bindende kan det være vanskeligere å fastholde prinsippene gjennom seinere arealforvaltning. Uansett trenger vi mer erfaring med verktøyet for å se alle positive og negative virkninger. Vi må også teste ut litt ulike «varianter» av verktøyet i ulike type områder /oppgaver for å lære hva som fungerer godt og hva som ikke er så lurt.

Om navnevalget

Navnet «Strategisk planprogram» er valgt fordi det er et planprogram ihht PBL §4-1, med noen overordnede strategiske føringer. Fagetaten mener derfor at begrepet gir en god beskrivelse av hva SPP faktisk er.

Det blir tydelig at det ikke er en formell plan med rettsvirkning, og heller ikke kan forveksles med planstrategien. Ettersom plantypen ikke er identisk med noen av de verktøy Oslo kommune har utviklet, mener vi det er ryddig å ikke bruke samme benevning som dem.

Begrepet «Strategisk planprogram» er gjennom prosessen i Laksevåg blitt et begrep som er kjent i Bergensområdet blant mange aktører, rådgivere og politikere – og det vil være en fordel om Bergen kommune fortsetter å bruke dette begrepet om tilsvarende strategiske programmer som har overordnet strategi for område/ byutvikling som mål.

Forskjellen på SPP i Bergen og «Oslo-modellen»

Oslo kommune har jobbet med å utvikle strategiske, uformelle verktøy i arealforvaltningen siden 2004 på Ensjø, og har videreutviklet modeller som passer til ulike formål, og som fungerer i Oslo kommune. Fagetaten har vært på besøk i Oslo og forsøkt å lære av de gode erfaringene som er gjort.

Bergen kommune har gjennomført tverrfaglige utviklingsprogrammer med godt resultat flere steder i kommunen. Her nevnes «Ny Energi rundt Damsgårdssundet», «Områdesatsing på Slettebakken» av nyere dato som er evaluert. Fagetaten har derfor i tillegg forsøkt å dra veksler på gode erfaringer lokalt i Bergen kommune.

SPP Laksevåg har altså forsøkt å kombinere gode erfaringer i Oslo på en måte som er tilpasset lokale forhold i Bergen. Resultatet er derfor ikke en «blåkopi» av Oslo-modellen, men en ny variant utviklet spesielt for Bergen.

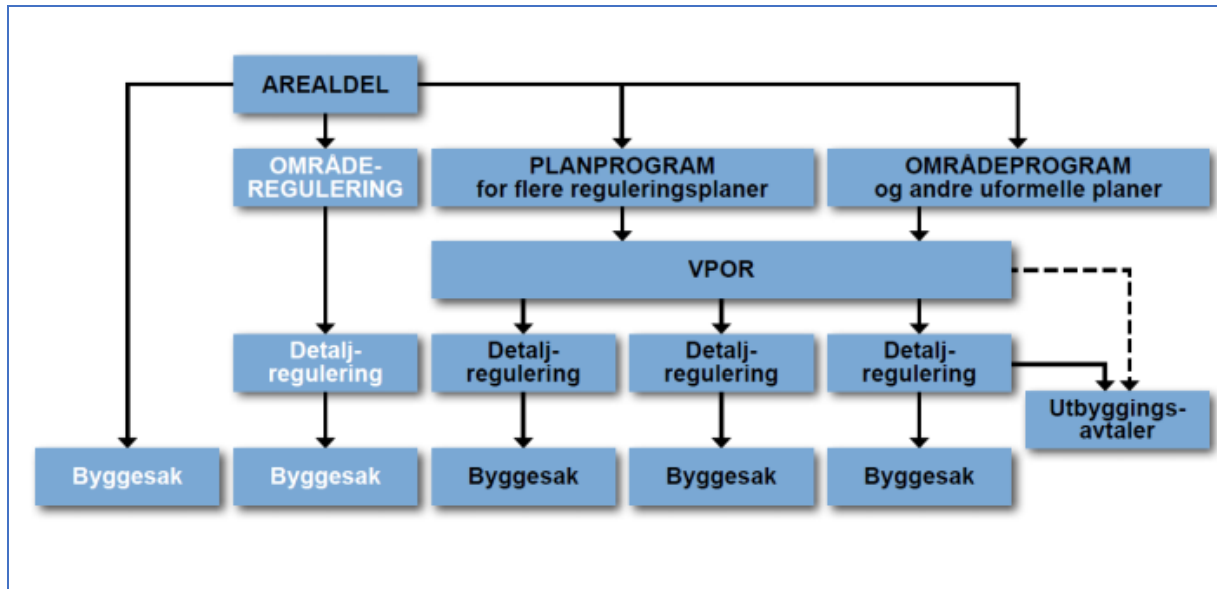
«Oslo-modellen»

Fagetaten i Oslo kommune forteller at de gjennom mer enn 10 år har utviklet sine verktøy videre siden Ensjø-planen, og bruker en kombinasjon av flere uformelle plantyper til ulike formål. Gjennom tverrfaglig samarbeid mellom de 3 etatene Plan og bygningsetaten (PBE), Bymiljøetaten (BME) og Eiendoms- og Byfornyelsesetaten (EBY) kombinerer de et spekter av virkemidler.

Ved utarbeidelse av overordnede planer arbeider Oslo kommune etter to hovedspor:

- Ett alternativ er å utarbeide en områdereguleringsplan etter Plan- og bygningsloven. Denne følges opp med private detaljreguleringsplaner for de enkelte delområdene i planen.
- Det andre alternativet er å utarbeide et planprogram med en Veiledende plan for det offentlige rom (VPOR). Dette er en uformell plan, som ikke er beskrevet i Plan- og bygningsloven, men som bidrar til å klargjøre kommunens forventninger til de kommende detaljreguleringsplanene.

Både områdereguleringsplan og planprogram med VPOR utarbeides av Plan- og bygningsetaten i Oslo kommune (PBE). I noen tilfeller har også PBE tillatt private utbyggere å utarbeide planprogram med VPOR. Dette skjer etter egen avtale med PBE. Også EBY har i noen tilfeller utarbeidet Planprogram med VPOR. Begge plantyper følger hovedsakelig de samme saksbehandlingsreglene, og det stilles de samme kravene til medvirkning for de uformelle som de formelle planene. Men, statlige etater mm. kan selvfølgelig ikke sette fram innsigelser til de uformelle planene, og private grunneiere kan selvfølgelig heller ikke påklage dem.



Figur: Planprosessen i Oslo kommune

Oslo kommune har også valgt å vedta *spesifikke forutsigbarhetsvedtak* for alle områdene, som sammen med VPOR regner ut de totale kostnadene for opparbeiding av de offentlige rommene, som fordeles per m² BRA nytt bebygd areal. Slik skaper de en mest mulig rettferdig fordeling av etableringskostnadene for de offentlige rommene, som bakes inn i utbyggingsavtalene kommunen inngår med den enkelte aktør. VPOR er derfor særlig egnet i homogene områder med mange, små og mellomstore utbyggingsaktører som skal utvikle et område i fellesskap. Et slikt verktøy forutsetter at store og tunge infrastrukturiltak som skal etableres av det offentlige (stat, fylkeskommune eller kommune) er avklart.

For større områder har også PBE utarbeidet en Strategisk plan (f.eks. Strategisk plan for Hovinbyen) for å sikre sammenhengene mellom flere byutviklingsområder. For områder der utviklingen har kommet langt, er det også utarbeidet Tiltakslistene for offentlige rom (f.eks for Lillo/Storo). Tiltakslistene beskriver hvilke offentlige tiltak som kommunen mener er nødvendige for å utvikle et område, men til forskjell fra de andre planene, behandles ikke tiltakslisten politisk. Dette er kun et administrativt verktøy, som fastsettes av PBE.

«Bergens-modellen» sammenlignet med «Oslo-modellen»

Det er spesielt i oppfølgingen av SPP at verktøyet skiller seg fra «Oslo-modellen» Sammenlignet med de ulike verktøyene Oslo kommune benytter, ligner SPP mest på *utvidet planprogram for flere reguleringsplaner* i formen, men omfatter større områder som ikke er homogene – og der strategien inkluderer både store infrastrukturiltak, små kommunale «reparasjonstiltak» og/ eller transformasjon/ nybygging med mange aktører.

Fagetaten i Bergen kommune har vektlagt en god demokratisk prosess og politisk forankring som suksesskriterium for at SPP skal ha en reell nytteverdi. Det har derfor vært et bevisst valg å knytte planarbeidet opp mot plan og bygningslovens regler om planprogram, som gir dette handlingsrommet, og de prosessuelle reglene for offentlig ettersyn og politisk vedtak.