



## Byrådssak /19

## Saksframstilling

Vår referanse: 2017/10243-14

### **Strategisk planprogram for Laksevåg, Arealplan-ID 65110000, godkjenning**

#### **Hva saken gjelder:**

Byrådet vedtok 11. august 2016, i sak 1255-16, oppstart av strategisk planprogram (SPP) som skal skape rammer for en bærekraftig byutvikling og gi strategiske føringer for utviklingen av Laksevåg. Planprogrammet skal gi rammer for private reguleringsplaner i området.

Utarbeidelse av et strategisk planprogram (SPP) har vært et pilotprosjekt i Bergen kommune, med støtte fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Hensikten med arbeidet har vært å raskt få på plass en overordnet planstrategi, for lettere å kunne ta stilling til private planforslag som har fortetting og byutvikling som mål, samtidig som det sørger for at lokalmiljøet med levekårsutfordringer blir ivaretatt.

Det strategiske planprogrammet ble sendt ut til høring og offentlig ettersyn i perioden 27. oktober 2018 – 11. desember 2018. Det kom inn 45 merknader fra offentlige høringsinstanser, grunneiere/næringsaktører, lokale lag/organisasjoner og privatpersoner.

#### Hva er et strategisk planprogram

Det har vært et mål at prosjektet skal resultere i en tydelig strategi for byutvikling uten å gå veien om en tidkrevende og omfattende planprosess. De prosessuelle reglene i plan- og bygningsloven er fulgt, med kunngjøringer og høring, men formalkravene til en juridisk bindende plan er ikke fulgt. Det blir derfor ikke et juridisk dokument på lik linje med en kommunedelplan eller områdeplan, og kan ikke brukes som hjemmelsgrunnlag for vedtak.

Med bystyrets vedtak vil det strategiske planprogrammet være et sterkt signal om kommunens vilje, og kan bidra til bedre samordning og koordinering av de mange enkeltprosjektene, inkludert kommunens egen virksomhet i området.

Planprogrammet består av en tekstlig del med et strategiplankart vedlagt. I tillegg er det gjennomført utredninger som følger saken.

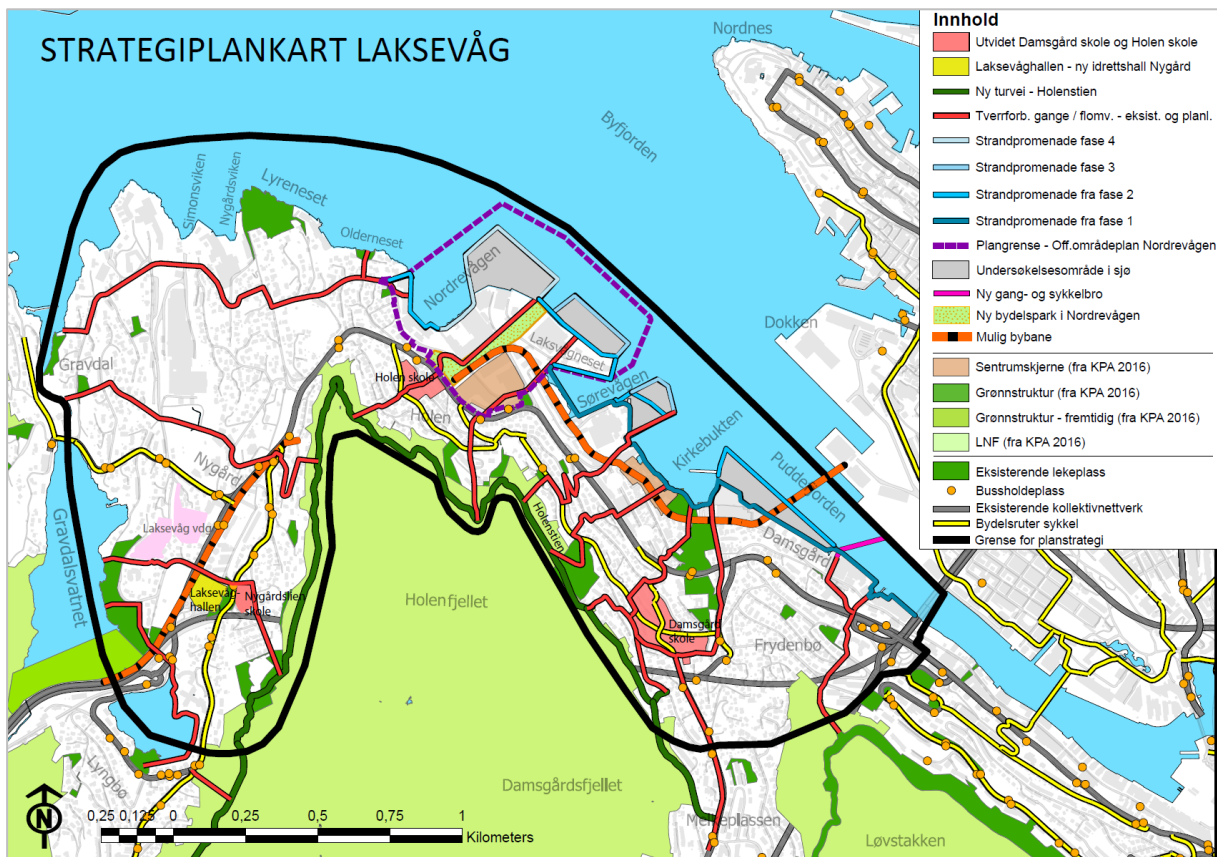
#### Kort om planprogrammet

Intensjonen med planstrategien er en videreutvikling og detaljering av nye visjoner definert i kommuneplanens samfunnsdel (2015) og strategisk kart (behandlet som prinsipp sak i bystyret i 2016), der Laksevåg er pekt ut som en integrert del av et utvidet Bergen sentrum. Planområdet dekker området som i KPA 2018 er avsatt til gjennomføringszone i indre Laksevåg, i tillegg til Kringsjå, Nygård og deler av Gravdal.

#### *Hovedstrategien*

Visjonen for utviklingen på Laksevåg er «*Levende lokalsamfunn med mangfold og trivsel*», og er formulert av lokalbefolkningen ved oppstart av områdesatsingen.

Hovedstrategien for utviklingen er å ta i bruk Laksevåg sin sterke identitet og naturgitte kvaliteter på en måte som gjør dem synlige og tilgjengelige for alle. Etablering av et sammenhengende og attraktivt gangveinnettverk som binder området sammen lokalt, fra sjø til fjell, utgjør grunnstrukturen i dette. I tillegg kreves omfattende utbygging av offentlig infrastruktur som forutsetning for en vesentlig økning i antall nye boliger og arbeidsplasser i bydelen.



### Trinnvis utvikling

Det er foreslått en trinnvis utvikling som definerer hvilke tiltak som bør være på plass til hvilken tid. Trinn 1 og 2 innebærer oppgradering av dagens Laksevåg med bl.a. tverrforbindelser, byrom, kollektiv, Damsgård og Holen skoler, etablering av Laksevåghallen, bymessig utvikling i Nordrevågen, GS-bro over Puddefjorden og etablering av Holenstien. Trinn 3 og 4 ligger langt frem i tid, og innebærer bl.a. ytterligere transformasjon, ev. utfylling i sjø, ny ungdomsskole med idrettsanlegg og nytt kollektivtilbud fra Bergen til Loddefjord via Laksevåg.

### Planprogrammets 3 deler

#### Del 1: Planprogram

Del 1 er først og fremst et planprogram med krav om konsekvensutredning for områderegeringsplan for Nordrevågen (Laksevåg senter). Fremdrift, alternativer og utredningstema for konsekvensutredningen er gitt i planprogrammet. Planen anbefaler et sentrumsområde med en ny allmenning som skal fungere som flomvei, og en ny ungdomsskole med kultur- og idrettsarena. I tillegg må framtidig bruk av ubåtbunkenen «Bruno», samt bruk av dypvannskai og fortsatt industrivirksomhet i området avklares.

Planprogrammet omtaler øvrige detaljreguleringsplaner og forprosjekter som følge av planen (se under *Oppfølging av planen*). Disse krever ikke konsekvensutredning, men relevante utredningstema fra del 1 skal utredes i planene.

I tillegg beskriver del 1 dagens situasjon, planstatus og strategiplankart med trinnvis utbygging for *hele* SPP-området.

#### *Del 2: Strategi for byutvikling*

Del 2 beskriver muligheter og utfordringer i de ulike delområdene innenfor *hele* planområdet, og gir noen retningslinjer for ulike temaer i framtidig utvikling. Retningslinjene dekker de samme temaene som skal konsekvensutredes som del av områdeplanen for Nordrevågen.

#### *Del 3: Strategi for gjennomføring*

Del 3 beskriver sentrale virkemidler som er nyttige for å fremme en ønsket byutvikling. Dette er:

- Strategisk bruk av kommunal eiendom
- Ny bruk av kommunale bygg
- Offentlig-privat samarbeid

#### Nytt byggeland i sjø

SPP Laksevåg benevner relativt store områder som *undersøkelsesområder for ekspansjon i sjø*. Samtidig gir SPP tydelige signaler om hvor det ikke er ønskelig å fylle ut. Plan- og bygningsetaten påpeker at det ikke uten videre er greit å fylle ut i sjø. Det må gjøres grundige vurderinger av konsekvensene før en ev. utfylling kan tillates innenfor undersøkelsesområdene.

Fagetaten skriver at gevinsten for byutvikling ved å skape nytt areal i områder som vil ligge i gang- og sykkelavstand til Bergen sentrum vil være stor. Med 0-vekstmålet og utnyttelse av dagens infrastruktur er det grunnlag for etablering av et nytt kapasitetssterkt tilbud på sikt.

#### Trafikale forhold, gange/sykkel og bybane

For å lykkes med 0-vekstmålet er det nødvendig å bedre tilgjengeligheten for gående og syklende. Trafikkutredningen med tilgjengelighetsanalysen fra 2015 peker på mange forhold i dagens gatestruktur der gående og syklende må tas mer hensyn til.

Samtidig må man finne andre løsninger for biltrafikken. Boligsoneparkeringsanlegg er avgjørende for å kunne frigjøre trange boliggate for parkerte biler. Det er også aktuelt å innsnevre tilgjengelig kjøreareal i sentrumsområdene.

For de lengre reisene er det behov for et kapasitetssterkt kollektivtilbud. På kort sikt er en trolleybusslinje i dagens kollektivakse i Fv. 582 under etablering. Silingsrapporten for kollektivtilbud i Bergen Vest foreslår at det senere etableres en ny bybanekorridor mellom Bergen sentrum og Loddefjord via Dokken og Laksevåg.

Fagetaten er positiv til etablering av en *blå bybane* fra den gamle fergehallen på Laksevåg til Bergen sentrum. Den kan imidlertid ikke erstatte behovet for et kapasitetssterkt kollektivtilbud som gir tilgjengelighet til andre bydeler.

#### Kulturminner

Det strategiske planprogrammet peker på historiens betydning for den lokale identiteten som er særegen for Laksevåg. Dette kan være til hjelp i kulturminnenes betydning for en framtidig situasjon, enten de bevares som de er, gis en ny betydning gjennom bruksendring/ombygging, eller en gir slipp på dem ved riving.

Byantikvaren og Fylkeskonservatoren ønsker sterkere styring enn det et strategisk planprogram kan gi. Plan- og bygningsetaten viser til at det er utarbeidet et kulturminnegrunnlag som er et godt kunnskapsgrunnlag for kulturminner og -miljøer i området. I tillegg er det i KPA 2018 satt av en hensynssone for kulturmiljø for store deler av

indre Laksevåg. Hensynssonen sikrer en kulturminnefaglig vurdering når nye tiltak foreslås. Fagetaten mener derfor at kulturminnehensynet generelt sett er godt ivaretatt i Laksevåg.

#### Oppfølging av planen

Det strategiske planprogrammet har identifisert viktige nøkkeltiltak som er nødvendige for å lykkes med intensjonene. Disse er beskrevet som egne oppfølgingsprosjekter som bør skje i kommunal regi. Samtlige planer og forprosjekter ble vedtatt startet opp samtidig med at SPP Laksevåg ble lagt ut til høring. Dette gjelder:

- Områdereguleringsplan for Nordrevågen
- Detaljreguleringsplan for ny GS-bro over Puddefjorden
- Detaljreguleringsplan for Holenstien med tilhørende møteplasser og tilkomst
- Detaljreguleringsplan for utvidelse av Damsgård skole
  
- Forprosjekt for tiltak som må inngå i kommunale handlingsplaner og trenger finansiering:
  - Etablering av sammenhengende gang- og sykkelveinett
  - Etablering av boligsoneparkering og boligsoneparkeringsanlegg
  - Utforming av Damsgårdsveien og trafikksikring langs Fv. 582

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.

Forslag til spesifikt forutsigbarhetsvedtak (var en del av hørings-saken) anbefales koordinert mot revisjon av gjeldende generelle forutsigbarhetsvedtak, og blir derfor ikke fremmet for bystyret som en del av denne saken.

#### Innkommne merknader fra høringen

Noen offentlige høringsinstanser er kritiske til tiltak i planen, med begrunnelse i nasjonale interesser. Dette gjelder i hovedsak forslag til utfylling i sjø. Det er også kommet merknader som uttrykker bekymring for at et planprogram vil ha for svak formell status til å virke styrende, og for kommunens vilje til å følge opp.

Private grunneiere og lokale lag og organisasjoner er positive til planene, og mener de skaper optimisme og investeringsvilje. Spesielt positivt blir forslag om ny GS-bro over Puddefjorden og etablering av ny fjellvei (Holenstien) omtalt. Samtidig pekes det på betydningen av at kommunen følger opp planen og tar et aktivt grep i den videre utviklingen for å sikre koordinering og en mest mulig rettferdig fordeling av den økonomiske belastningen.

Av mer kritisk karakter omtales det strategiske planprogrammet som komplekst og omfattende. Det ser likevel ut til at det innholdsmessig blir forstått.

#### Særskilte spørsmål fra byråd for byutvikling

I byråds-saken ved høring av strategisk planprogram ble det nevnt noen forhold som det var spesielt interessant å få innspill på. Utover det som er nevnt over, gjelder dette spesielt hensynet til kulturminner og muligheten til å etablere blå bybane. Fagetaten viser til fagnotatets samlede vurdering og mener dette totalt sett er tilfredsstillende ivaretatt.

#### Endringer etter offentlig ettersyn

På bakgrunn av innkomne merknader og nyere vurderinger knyttet til sjøfront og gjennomføring, anbefaler fagetaten følgende justeringer i Strategisk planprogram for Laksevåg (endringene er gjennomført i vedlagt materiale):

Strategiplankart:

- Område for «mulig utfylling i sjø» reduseres og vises som «undersøkellesområde for nytt byggeland i sjø».
- Mulig kollektiv rute i sjø (blå bybane) vises med blå linje, med anløp ved Fergehallen i Laksevåg sentrum

Rapporten *Strategisk planprogram for Laksevåg*:

- Teksten i SPP justeres til å samsvare med endringene i strategiplankartet.
- Kapittel 2.4.2, E) og G) inkluderer folkehelse og klima i samsvar med merknad fra Helsevernetaten og Klimaseksjonen.
- Kapittel 2.4.2 H) justeres i samsvar med merknad fra VA-etaten. Illustrasjoner som viser løsninger for rensing av gråvann utgår.
- I kapittel 2.5.1 presiseres at plassering av nye boliger i områder der støy og luftforurensning må forventes bør unngås, og at det må finnes løsninger som reduserer konfliktnivået der boliger ønskes etablert tett på dagens infrastruktur.
- Kapittel 1.6.3 L) og kapittel 2.4.2 L) omformuleres i samsvar med merknad fra BIR. Det presiseres at deler av området ligger innenfor konsesjonsområde for fjernvarme.
- Kapittel 3.2.3 justeres slik at det er tydelig at Bergen kommune gjennom detaljplaner vil sikre retten til framtidig sjøfront som reguleres til offentlig strandpromenade med tilhørende møteplasser.
- Forslag til spesifikt forutsigbarhetsvedtak går ut, og teksten i SPP kapittel 3.3.1 justeres i forhold til dette, jf. merknad fra Bymiljøetaten.
- Forslag til framdriftsplan i kapittel 1.5.6 for områderegeringsplan for Nordrevågen justeres slik at den passer med planoppstart i 2019.

#### **Fagetatens vurdering og anbefaling:**

Plan- og bygningsetaten mener det Strategiske planprogrammet synliggjør kommunens intensjoner og ambisjoner for en framtidig utvikling på Laksevåg på en helhetlig og god måte. Forslaget samsvarer med fagetatens forslag til overordnet plan, og vil kunne fungere som en kommunal veileder for utforming av senere detaljplaner og utbyggingsprogram.

For å imøtekomme innkomne merknader til framtidig byggeland i sjø, er framtidig sjøfront trukket noe tilbake, og endret til «undersøkellesområde for nytt byggeland i sjø». Fagetaten mener likevel det er viktig å vise disse områdene, da de vil kunne tilføre byen et verdifullt byutviklingsareal i gå- og sykkelavstand til dagens Bergen sentrum ved etablering av den foreslåtte GS-broen.

Arbeidet med det strategiske planprogrammet har vært et forsøksprosjekt, som ønskes brukt av mange og fylle ulike funksjoner. Fagetaten kan være enig i at sluttresultatet er omfattende. Samtidig er merknadene som er kommet inn gode og relevante, og det er liten grad av misforståelser. Fagetaten tar derfor merknadene om dette til etterretning, og vil ta erfaringene fra denne prosessen med seg i senere, tilsvarende planarbeid.

Fagetaten anbefaler at det strategiske planprogrammet godkjennes med de endringer som er gjort etter høring. I tillegg anbefaler fagetaten at det etableres en gjennomføringsorganisasjon, gjerne i samarbeid med private aktører, som sørger for koordinering og en mest mulig rettferdig fordeling av kostnader og risiko for gjennomføring av nødvendige infrastrukturiltak.

For ytterligere informasjon om fagetatens beskrivelse og vurdering av SPP Laksevåg vises det til vedlagte fagnotat<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Strategiplankartet i fagnotatet er en eldre utgave, for riktig versjon vises det til vedlagt strategiplankart, også limt inn i dette dokumentet.

### Fagetatens forslag til vedtak:

Strategisk planprogram, datert 23. oktober 2018, revidert 29. mars 2019, godkjennes.

### **Byrådets vurdering og anbefaling/konklusjon:**

Strategisk planprogram er en ny plansjanger, som for første gang testes i Bergen kommune gjennom Strategisk planprogram for Laksevåg. Det strategiske planprogrammet er ment å legge overordnede føringer, gi forutsigbarhet og lette saksbehandlingen for kommende reguleringsplaner. Da planen ikke er en juridisk plan etter plan- og bygningsloven, stilles det ikke formalkrav til utforming eller prosess. Tanken har derfor vært at det skal være enklere og raskere å utarbeide et SPP sammenliknet med en områdeplan.

Det er lagt ned et stort arbeid i å kartlegge området, samt belyse behov og utviklingsmuligheter. Byrådet slutter seg i hovedsak til grepene som foreslås. Dette gjelder bl.a. blågrønn infrastruktur, Holenstien, flomveier, sykkelruter, kollektivnett med bybane og blå bybane, GS-bro over Puddefjorden mm.

I arbeidet med SPP Laksevåg har det vært gjennomført et omfattende medvirkningsarbeid, noe byrådet ser som svært positivt. Dette er med på å gi planen forankring både i lokalmiljøet og hos næringsaktører. Planprogrammet har samlet utfordringene området står overfor, og forsøker å gi løsninger for et stort område sett under ett.

### SPP som planverktøy

Strategisk planprogram er et nytt planverktøy som Bergen kommune selv har utviklet med SPP Laksevåg som pilot. Sjangeren har tatt form gjennom arbeidsprosessen, og resultatet er et omfattende dokument. Fagetaten mener SPP kan brukes som en kommunal veileder for utforming av senere detaljplaner og utbyggingsprogram, og med dette vil en del av målsettingen være nådd. Samtidig er det fare for at det skapes et nytt plannivå (mellom kommuneplan og områderegulering), og hvorvidt dette er effektiviserende for planbehandlingen i kommunen gjenstår å se. Fagetaten skriver at *det har vært et mål at prosjektet skal resultere i en tydelig strategi for byutvikling uten å gå veien om en tidkrevende og omfattende prosess*. Byrådet ser at prosessen med SPP har gått raskere enn en områdeplan, og har forventninger til at produktet gir større grad av forutsigbarhet for den langsiktige utviklingen av området.

I hørings-saken har byrådet bedt om innspill på om det strategiske planprogrammet oppfattes tilstrekkelig konkret til at det vil kunne fungere som ramme for avklaringer og føringer i oppfølgende detaljplaner. Byrådet ser at det er kommet høringsuttalelser som er kritiske til detaljeringsnivået/konkretiseringen i det strategiske planprogrammet. Det nevnes at planen på noen punkt er for overordnet, mens den på andre punkt er veldig detaljert. Det nevnes også at materialet er for omfattende, og at det er behov for en kortversjon. Ved saksbehandling av kommende reguleringsplanforslag vil strategiplankartet og retningslinjene gitt i SPP være viktige pekepinner på hva som er ønsket utvikling i de enkelte delområder.

Byrådet er av den oppfatning at planen er beskrivende, både når det gjelder dagens situasjon og ønsket utvikling. Men byrådet ser at enkelte av retningslinjene i sin utforming er generelle, noe som kan gi utfordringer for planens effekt som verktøy i utforming og behandling av kommende reguleringsplanforslag. I hørings-saken antydet byrådet at det burde vurderes om retningslinjene kunne spisses mer for å gi tydeligere krav til ulike delområder og ulike arealformål, i samsvar med ny KPA. Fagetaten har i liten grad endret retningslinjene etter høring. Byrådet ser at det er utfordrende å konkretisere dette ytterligere, med tanke på planens omfang.

Bergen kommune er i oppstartsfasen for flere strategiske planprogram (Åsane, Loddefjord og Birkelandskrysset (forankring av målsettinger og grunnlag), og byrådet mener det er viktig at sjangeren SPP fremover spisses/defineres ytterligere slik at dokumentene får flere

fellestrekk, og for å styrke forutsetningene for at planene blir nyttige som konkrete verktøy i utarbeiding og behandling av påfølgende reguleringsplaner og utbyggingsprosjekter. Byrådet ønsker å få gjennomført en evaluering av SPP Laksevåg. Evalueringen skal ligge til grunn for de pågående og eventuelt nye strategiske planprogrammene i Bergen kommune.

### Gjennomføring

Fagetaten foreslår å opprette en gjennomføringsorganisasjon knyttet til SPP Laksevåg. Byrådet ser det ikke som naturlig å ta stilling til dette i forbindelse med behandling av planprogrammet. Det er behov for andre typer vurderinger enn de rent planmessige for å kunne ta stilling til hvorvidt en slik etablering er formålstjenlig. Byrådet viser blant annet til at kommunen selv besitter relativt lite eiendom i området, et forhold som kan ha stor betydning i et gjennomføringsaspekt. Byrådet viser i den sammenhengen til at det er enighet om å etablere en gjennomføringsorganisasjon i forbindelse med ambisjonene om transformasjon av Dokken. Her er kommunen en betydelig grunneier, noe som har vært sett på som en vesentlig faktor for å organisere arbeidet slik. Byrådet ser det som naturlig å prioritere etablering av gjennomføringsorganisasjon på Dokken før en ser på tilsvarende etableringer andre steder.

På bakgrunn av ovenstående, anbefaler byrådet ikke å fremme forslag til innstillingspunkt om oppretting av en gjennomføringsorganisasjon.

Byrådet mener fokus må være rettet mot å gjennomføre de fire offentlige reguleringsplanene (områdereguleringsplan Nordrevågen, GS-bro Puddefjorden, Holenstien og utvidelse av Damsgård skole) og de tre forprosjektene som SPP starter opp. Kommunen må ha som ambisjon å være i spissen med sine egne prosjekter, og gå i front for utvikling på Laksevåg. Dette vil kunne bidra til å sette fart i utviklingen, slik at det er enkelt for private utbyggere å følge opp når tiden er moden for det.

### Trinnvis utvikling

Det strategiske planprogrammet legger opp til fire byutviklingstrinn. Den trinnvise utviklingen skal sikre at nødvendige infrastrukturtiltak er på plass, og at en del offentlige tilbud etableres før det startes storstilt transformasjon (og ev. utfylling) i området. Byrådet stiller seg bak hovedtankene i fasedelingen. Dette er kommunens tanker om hvordan utviklingen kan gjennomføres, og kommunen bør gå i front med sine egne prosjekter for å følge denne utviklingen, jf. over.

Samtidig åpner kommuneplanen for at det kan fremmes private reguleringsplanforslag innenfor hele området. Det er ønskelig å komme i gang med utviklingen av området, og private planforslag er en viktig del av dette. Interessen for utvikling/transformasjon er stor blant mange av grunneierne. Byrådet mener at fasene ikke kan gjøres bindende. Trinnvis utvikling kan ikke benyttes som avvisningsgrunnlag for tiltak og planarbeid. Utviklingsarbeidet kan ikke stoppe opp med begrunnelse at det er tenkt gjennomført i en senere fase, og må vente på at alle opplistede tiltak i tidligere faser er igangsatt/gjennomført. Samtidig er det viktig, som i alle andre planarbeid, å sikre seg at nødvendige infrastrukturtiltak er på plass før den enkelte plan kan realiseres. Dette må vurderes i den enkelte regulerings sak.

### Oslomodellen og VPOR

Ved oppstart av SPP Laksevåg er *Oslomodellen* omtalt, og det er nevnt at SPP Laksevåg kan utarbeides etter denne. Oslomodellen innebærer et utvidet planprogram, med forankring i pbl § 4-1, som kan stå selvstendig som overordnet plan, og fungere som grunnlag for kommende reguleringsplaner i området. Byrådet registrerer at SPP har fått en form som i mindre grad ligner på planer etter Oslomodellen, men heller har blitt en egen plansjanger. Forholdet til Oslomodellen er ikke omtalt i vedlagt fagnotat. Arbeidet med strategisk planprogram er nybrottsarbeid, og byrådet forstår det slik at det endelige produktet er et

resultat av vurderinger og registreringer som er gjort gjennom arbeidet. Resultatet har da blitt at sluttproduktet er en ny planvariant.

Etter Oslomodellen utarbeides det ofte en *Veiledende plan for offentlige rom* (VPOR) som følge av planprogrammet, og før reguleringsplaner. En oppfølgende VPOR er omtalt som aktuelt for Laksevåg både i oppstartsaken og høringssaken. Nå som endelig forslag til SPP Laksevåg foreligger, ser byrådet at det kan være hensiktsmessig å utarbeide VPOR for mindre deler av området. En slik VPOR vil kunne legge ytterligere premisser for transformasjonsområdene, samt få på plass overordnede avklaringer (forbindelser, overvann, byrom mm.) før det utarbeides reguleringsplaner. Dersom det blir aktuelt å utarbeide en eller flere VPOR, er det viktig at områdene avgrenses hensiktsmessig, og at detaljeringsnivået er godt nok til at det letter saksbehandlingen av kommende reguleringsplaner.

#### Kulturminner/ -miljø

Det er gjort et omfattende arbeid med vedlagt kulturminnerapport, og SPP foreslår en avgrensning for en hensynssone kulturmiljø som er innarbeidet i KPA 2018. Byrådet uttalte i høringssaken at det vil være behov for å se nærmere på om det er behov for å gi tydeligere retningslinjer for ivaretagelse og bruk av kulturminner/-miljø. Byrådet registrerer at det ikke er utført ytterligere arbeid innenfor dette temaet etter høring av SPP Laksevåg. Byantikvaren har i sin høringsuttale tilråddet at kulturminnegrunnlaget innarbeides ved at det angis retningslinjer for bevaring av samtlige av de stedfestede kulturminnene og -miljøene som er angitt, dette er ikke tatt til følge i planen. Det blir derfor opp til hver enkelt reguleringsplan å sette kriterier for forhold rundt hvert enkelt kulturminne/-miljø i samsvar med bestemmelsene til hensynssone kulturmiljø gitt i KPA. Hensynet blir med dette ivare tatt på reguleringsplannivå.

#### Utfylling i sjø

Byrådet har merket seg at bl.a. Fylkesmannen, Fylkeskommunen, Byarkitekten og Byantikvaren m.fl. har kommet med kritiske uttalelser til utfylling. Fylkesmannen skriver bl.a. at de stiller seg konsekvent negative av hensyn til negative konsekvenser for strandsonen, byfjordens landskap, allmennhetens interesser og natur- og miljø. Fylkeskommunen skriver at de er bekymret for rettssikkerheten med store nye areal til byutvikling som ikke er forankret i formelle overordnede planer etter plan- og bygningsloven der offentlige høringsinstanser har innsigelsesrett. Dette fører til at nasjonale interesser ikke blir avklart på et tidlig tidspunkt. Det er dermed knyttet usikkerhet til ev. fremtidige innsigelser fra statlige myndigheter, da flere uttaler seg negativt til denne delen av SPP, men ikke har innsigelsesmyndighet på nåværende tidspunkt. Byarkitekten ber om at fase 3 og 4 tas ut, og at planprogrammet bør fokusere på å gi tydeligere premisser og presise retningslinjer for hvordan området kan utvikles med utgangspunkt i dagens sjølinje med eventuelle mindre justeringer, basert på stedets historie, kvalitet og egenart.

Byrådet er positive til muligheten for noe utfylling i sjø, da dette har en lang tradisjon i Bergen. Samtidig anses det som positivt at utfyllingsområdene etter høring er blitt noe begrenset i omfang, samt er endret til *undersøkellesområder for utfylling i sjø* fra tidligere *utfyllingsområder*. Byrådet ser samtidig at slik planprogrammet foreligger med store undersøkellesområder og rikelig med illustrasjoner som viser potensialet ved full utfylling og utbygging, vil det kunne skapes urealistiske forventninger hos utbyggere. Byrådet understreker at SPP Laksevåg ikke gir hjemmel for utfyllingstillatelse. Dette er heller ikke hjemlet i andre overordnede juridisk bindende arealplaner. Utfylling i sjø skal vurderes nøye i hver enkelt regulerings sak. Her må det også gjøres vurderinger av de samlede konsekvensene ved øvrige eksisterende og planlagte utfyllinger i området. Dette inkluderer også utfyllinger på Dokken-siden av Puddefjorden. I tillegg til å påvirke byutvikling og byggeland, vil dette kunne ha konsekvenser for lokale bølge- og vindforhold, som det er viktig å få belyst de samlede konsekvensene av.



Byrådet har nylig vedtatt å legge ut forslag til Strategi for sjøfronten på høring. Strategien tar blant annet stilling til potensielle utfyllinger i sjø for Bergen sentrale deler. Her er undersøkelsesområdene fra SPP Laksevåg lagt inn. Sjøfrontstrategien inneholder anbefalinger knyttet til endringer i sjøfronten. Prosjektene skal vurderes i lys av om de tydeliggjør eller svekker:

1. Sjøflaten med type sjølandskap
2. Viktige sammenhenger mellom sjø og land
3. Fremtredende nes og holmer
4. Viktige kulturminneverdier

Disse vurderingspunktene vil også bli gjeldende for undersøkelsesområdene på Laksevåg.

#### Maritim virksomhet

I høringssaken har byrådet påpekt at det videre arbeidet må sørge for å ha oppmerksomhet rundt temaet maritim virksomhet. Det har kommet uttalelser fra Bergen Havn og Kystverket med fokus på den maritime næringens behov i området. Bergen Havn skriver at en utfylling i området (jf. utviklingstrinn 3 og 4) ikke kan skje før godshavnen er flyttet til Ågotnes. Selv om godshavnen flytter er det mye sjøtransport i området, med behov for kai- og manøvreringsareal. Det er også knyttet noen utfordringer til etablering av GS-bro og bybanebro. Kommende reguleringsplaner som inkluderer utfylling i sjø må ta tilstrekkelig hensyn til eksisterende aktivitet knyttet til maritim virksomhet. Bergen er en havneby, og med stadig økende press på arealer i strandlinjen må vi sørge for at vi har tilstrekkelig areal til denne næringen for fremtiden også.

#### Annet

Byrådet ser at noen av byrådets kommentarer til høringssaken ikke er fulgt opp. Dette gjelder blant annet forutsetninger for utvikling av næringsområdene og behov for tydeligere retningslinjer for utvikling av vegsystemet. Byrådet har forståelse for at det har vært vanskelig å følge opp enkelte punkter, og presiserer at dette må følges nøye opp i kommende reguleringsplaner.

Planprogrammet (og del 4) inneholder et omfattende illustrasjons- og kartmateriale. Flere av disse er ikke oppdatert etter høringsperioden, samtidig er undersøkelsesområdene for utfylling i sjø innsnevret. Deler av illustrasjonene er derfor misvisende, da de viser større undersøkelsesområder for utfylling enn hva planen faktisk legger opp til. Dette vil kunne skape forvirring og lede til urealistiske forventninger til utfyllingsmuligheter. Byrådet ber derfor om at samtlige kart og illustrasjoner oppdateres (ev. fjernes) slik at de er i samsvar med det endelige strategiske plankartet, jf. innstillingens punkt 1 a. Samtidig må det gjennomføres en oppdatering av kapittel 3.2 «Utbyggingsøkonomi», med oppdaterte tall for undersøkelsesområdene, jf. innstillingens punkt 1 b.

#### Byrådets anbefaling/konklusjon

Strategisk planprogram for Laksevåg viser et stort potensial for byutvikling i bydelen. Planprogrammet er langsiktig, har god visjon, og viser at Laksevåg på sikt kan få mange gode kvaliteter, og bli et attraktivt område for utvikling. Det legger opp til mange gode lokale tiltak, der gående og syklende er i fokus. Byrådet er positive til den helhetlige tankegangen med å se området under ett, legge de store linjene, samt konkretiseringen i enkelttiltak. Byrådet ser at planprogrammet vil gi økt forutsigbarhet for utviklingen i området.

Verktøyet strategisk planprogram er ment å bidra til en enklere planprosess for kommende planer i området. Strategiplankartet og retningslinjene vil være de viktigste virkemidlene. Sjangeren strategisk planprogram er ny, og tiden vil vise om det ferdige produktet vil lette saksgangen eller ikke. Byrådet ønsker en evaluering av det strategiske planprogrammet på Laksevåg. Innholdet i planen og planformen må vurderes. Det er flere strategiske

planprogram på trappene i Bergen kommune, og det er viktig å få vurdert SPPs funksjon som verktøy i reguleringsplanbehandlingen.

Plan- og bygningsetaten foreslår å opprette en gjennomføringsorganisasjon knyttet til SPP Laksevåg. Bergen kommune eier relativt sett få eiendommer i området. Byrådet er usikre på om en gjennomføringsorganisasjon er rette virkemiddel til å sikre tiltak etter SPP. Det er startet opp fire offentlige reguleringsplaner, samt tre forprosjekter, gjennom SPP, og byrådet mener fokus heller må være å få planene utarbeidet og realisert. Kommunen må ha som ambisjon å gå foran med sine egne prosjekter, slik at det er enkelt for private utbyggere å følge opp når tiden er moden for det. Byrådet vil derfor ikke anbefale at det opprettes en gjennomføringsorganisasjon for SPP Laksevåg.

Det anses som positivt at utfyllingsområdene etter høring er blitt noe begrenset i omfang, samt er endret til undersøkelsesområder for utfylling i sjø fra tidligere utfyllingsområder. Utfylling er ikke hjemlet i noen juridisk bindende overordnede arealplaner, og det er dermed knyttet usikkerhet til ev. fremtidige innsigelser fra statlige myndigheter, da flere uttaler seg negativt til denne delen av SPP, men ikke har innsigelsesmyndighet på nåværende tidspunkt. Utfylling skal vurderes nøye i hver enkelt regulerings sak, og konsekvensene for samlet utfylling må vurderes.

Byrådet vil anbefale at SPP Laksevåg godkjennes, og legges til grunn ved behandling av arealplaner i området.

#### **Begrunnelse for framleggelse til bystyret:**

I henhold til Oppgaver for Bergen bystyre punkt 4.1. skal bystyret selv fatte vedtak om kommunale planer, jf. bystyresak 236-16, datert 21.09.16.

#### **Byrådet innstiller til bystyret å fatte følgende vedtak:**

1. Strategisk planprogram Laksevåg godkjennes med følgende endringer:
  - a) Kart og illustrasjoner oppdateres i samsvar med strategisk plankart og retningslinjer i Strategisk planprogram Laksevåg.
  - b) Dokumentet oppdateres i samsvar med endringer utført etter offentlig ettersyn, jf. påpekninger i saksfremstillingen.
2. Strategisk planprogram Laksevåg skal legges til grunn ved behandling av arealplaner innenfor strategiplanområdet.
3. Utviklingstrinn gitt i Strategisk planprogram Laksevåg er retningsgivende, men ikke bindende.

Dato: 12. september 2019

Roger Valhammer  
Byrådsleder

Rune Bakervik  
Byråd for byutvikling

*Dokumentet er godkjent elektronisk.*

#### **Vedlegg:**

Fagnotat – Godkjenning av strategisk planprogram for Laksevåg, 29.03.2019  
Strategisk planprogram Laksevåg, 23.10.2018 rev. 29.03.2019  
Strategisk planprogram Laksevåg, strategiplankart, 18.6.2019  
Fagetatens vurderinger – innkomne merknader, 28.03.2019

Laksevåg trafikkanalyse, 17.03.2017  
Kulturminnegrunnlag Laksevåg  
Del 4 – kart og illustrasjoner