

Bergen kommune

EVALUERING AV KOMMUNEDELPLAN FOR STRAUME RAPPORT

Fra kjøpesenter til by? En evaluering av
kommunedelplan for Straume i et
gjennomføringsperspektiv

Dato: 03.12.2018
Versjon: 02



Dokumentinformasjon

Oppdragsgiver:	Bergen kommune
Tittel på rapport:	Evaluering av kommunedelplan for Straume - 2. utkast
Oppdragsnavn:	Evaluering av KDP Straume oppdrag
Oppdragsnummer:	618050-01
Utarbeidet av:	May Britt Hernes, Erik Plathe, Katrine Bjørset Falck
Oppdragsleder:	May Britt Hernes
Tilgjengelighet:	Åpen

Forord

Asplan Viak har på oppdrag for Bergen og Fjell kommuner evaluert «Kommunedelplan for Straume 2006 – 2018». Evalueringen har vurdert planen i et gjennomføringsperspektiv. May Britt Hernes har vært oppdragsleder for prosjektet, mens Erik Plathe og Katrine Bjørset Falck har vært medarbeidere. Deler av rapporten er fremstilt i en tilhørende «Kartfortelling». Denne er utviklet av Marianne Lindau Langhelle.

Kontaktpersoner i Fjell kommune har vært Eli Janette Fosso og Lena Svalastog Garnes og fra Bergen kommune har Hans Jacob Roald vært kontaktperson.

Vurderingene i denne rapporten bygger på tilgjengelige dokument og kvalitative dybdeintervju. Tusen takk til informantene som har delt sine erfaringer med planen, hjulpet oss å få et innblikk i kommunedelplanens funksjon og gitt et nyttig grunnlag for analysene.

Bergen, 03.12.2018

May Britt Hernes
Oppdragsleder

Erik Plathe
Kvalitetssikrer

Innhold

1. INNLEDNING	4
1.1. Evalueringsoppdraget	5
1.2. Metodisk tilnærming og gjennomføring	6
1.2.1. Metodiske utfordringer	6
2. EVALUERINGSGRUNNLAGET	7
2.1. Kommunedelplan for Straume 2005-2018	7
2.1.1. Planprosessen	8
2.1.2. Innholdet i planen	8
2.1.3. Målstrukturen	9
2.2. Planprogram for Straume sentrum, område S1 og S2	12
2.3. Planavklaring for Riksveg 555	13
3. UTVIKLINGEN PÅ STRAUME ETTER 2006	15
3.1. Reguleringsplaner	15
3.2. Faktisk utbygging	16
4. VIRKEMIDLER FOR OPPFØLGING OG GJENNOMFØRING AV KOMMUNEDELPLANEN...19	
4.1. Utviklingen i sentrum og sentrumsnære områder	19
4.1.1. Planprogrammets funksjon	20
4.1.2. Kommunedelplanen som premissgiver for detaljreguleringsplaner	21
4.1.3. Bruk av virkemidler til bolig	24
4.1.4. Kommunens rolle og organisering	25
4.1.5. Bruk av utbyggingsavtaler og gjennomføringsmodell	25
4.2. Planavklaring av Riksveg 555	32
4.2.1. Kommunedelplanen som premissgiver	32
4.2.2. Kommunens rolle og organisering	33
4.2.3. Finansiering av vegnett	33
4.3. Utvikling av øvrige områder i planen	33
4.3.1. Kommunedelplanen som premissgiver	34
4.3.2. Kommunens rolle og organisering	35
5. KOMMUNEDELPLANENS FUNKSJON OG MÅLOPPNÅELSE	36
5.1. Informantenes syn på kommunedelplanens funksjon	36
5.2. Grad av måloppnåelse	39
6. SAMMENFATTENDE VURDERINGER OG ANBEFALINGER	41

1. INNLEDNING

Straume er kommunesenter i Fjell kommune og er definert som et av regionsentrene i Bergensregionen¹. Fra 01.01.20 blir Straume kommunesenter i den nye kommunen Nye Øygarden. Tettstedet ligger på øyen Litlesotra, ca. 15 minutters kjøretur fra Bergen sentrum. Midt på Straume ligger et av Vestlandets største kjøpesenter, Sartor storsenter. Sentralt på Straume finner en også blant annet Rådhuset for Fjell kommune, en helselandsby med en rekke helsetjenester, kirke, flere skoler og barnehager, et av Vestlandets største idrettsanlegg, boliger og en næringspark med havn. Riksveg 555 går gjennom tettstedet. Det bor i dag rundt 3090 personer innenfor planområdet og 3950 har sin arbeidsplass her.

Allerede i 2002 ble Straume definert som regionsenter for kommunene Fjell, Sund og Øygarden². I juni 2003 utarbeidet Kommunestyret visjonen «Straume- eit velordna sentrum med strileidentitet og miljøkvalitetar» og startet arbeidet med en kommunedelplan for området. Den politiske bestillingen var:

- Sikre menneskelige behov og miljøhensyn blant annet med visjonen et velordnet sentrum med strileidentitet og miljøkvaliteter
- Utvikle et handelssenter og en arena for god service og et godt, trygt, vakkert sted å vokse opp og være i, med møtesteder for kulturelt og sosialt samvær
- Utarbeide retningslinjer for utforming av nye bygg og estetikk
- Utvikling av området som regionsenter
- Avgrensing av transportbehovet for biltrafikk
- Godt kollektivtilbud, med tilgjengelighet for alle brukergrupper

Som flere andre steder i Norge ble Straume utviklet på 1970-tallet med et kjøpesenter og uten en helhetlig plan for å styre utviklingen og se sammenhengen i området. Ønsket om en helhetlig utvikling var utgangspunktet for at Fjell kommune satt i gang arbeidet med en kommunedelplan for området.

Planen ble vedtatt i 2006 og er en ambisiøs plan med mål og føringer for at Straume skal utvikle seg til et levende, miljøvennlig og attraktivt regionsenter, med et nærområde som støtter oppom et sentrum. Den langsiktige målsettingen er at Straume sentrum skal transformeres fra et kjøpesenterområde til et fullverdig og attraktivt bymiljø.

Ambisjonene er fulgt opp og utviklet videre i et program for sentrumsområdet og en områderegulering og detaljreguleringer. Her vil man legge til rette for blant annet høyhus, hotell, allmenninger og gater. Straume sin identitet er blitt favnet om både som strileidentitet med tilknytning til sjøen, kystlandskapet, men også en mer moderne vri som et teknologisk sted.

Fra 2006 til i dag har Straume langt på vei styrket sin posisjon som regionsenter og sentrum. De senere årene har kjøpesenteret blitt utvidet og endret, det er blitt bygget parkeringsanlegg for å frigjøre uteareal og det er bygget boligblokker.

Denne evalueringen ser på kommunedelplanen i et gjennomføringsperspektiv. I det innledende kapitlet gjøres det greie for evalueringsoppdraget med dets problemstillinger og den metodiske tilnærmingen denne evalueringen har hatt. I kapittel to blir det gjort en gjennomgang av selve kommunedelplanen og andre avklaringer som er viktige for å forstå planen i et gjennomføringsperspektiv.

¹ Regional plan for attraktive senter i Hordaland- senterstruktur, tenester og handel, Hordaland Fylkeskommune 2014

² Fylkesdelplan for senterstruktur og lokalisering av service og handel, Hordaland Fylkeskommune 2002

Kapitel tre ser på utviklingen på Straume fra 2006 og prøver å gi et bilde av hva som er blitt gjennomført etter at kommunedelplanen ble vedtatt.

Kapitel 4 utgjør hoveddelen av evalueringen. Der blir det gjort rede for de ulike virkemidlene Fjell har benyttet seg av, både organisatoriske, juridiske og økonomiske og gjort en vurdering om de har vært hensiktsmessige for å realisere målene i planen. I dette kapitlet er planen blitt delt i tre for å kunne vurdere virkemidlene for de ulike problemstillingene som planen har.

Kapittel fem gjøres det en vurdering av måloppnåelse basert på informantenes synspunkter og faktisk utvikling. Det siste kapitlet gir en sammenfattende vurdering og anbefalinger til revidering av kommunedelplanen og gjennomføring av planer generelt

1.1. Evalueringsoppdraget

Fjell kommune har startet arbeid med revidering av kommunedelplan for Straume og kommunestyret vedtok oppstart 26.10.17. I sakspapiret blir det lagt vekt på behovet for en overordnet plan for videreutvikling av kommune- og regionsenteret og at rulleringen må ta opp i seg de endringene som har skjedd de siste 12 årene. Det er ikke behov for en kursendring, men snarere å tilpasse planen til nyere vedtak og føringer.³ Som et innspill til rulleringen, ønsker kommunen en ekstern evaluering av gjeldene plan.

Evalueringen inngår også som et grunnlag/delleveranse i et større prosjekt, «Fra plan til realisering- hvordan gjøre visjon til virkelighet?», ledet av Bergen kommune. Formålet med prosjektet er å undersøke om kommunene har tilstrekkelige virkemidler til å gjennomføre Statens forventninger gitt i Rikspolitiske retningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Straume er trukket inn i prosjektet som omegnskommune til Bergen og som et eksempel som tar for transformasjon fra et kjøpesenterområde til by.

Evalueringen har et fokus på gjennomføring og vil se på om og hvordan kommunedelplanen har vært et egnet verktøy for gjennomføring av utviklingen av kommune- og regionsenteret Straume.

Evalueringen skal blant annet:

- Beskrive valg av plangrep/planformer, avgjørende politiske vedtak, bruk av virkemidler, samt samspillet mellom planmyndighet og grunneier/utbygger
- Beskrive i hvilken grad valgte plangrep, strategier, virkemidler osv. er hensiktsmessige med tanke på mål og måloppnåelse
- Diskutere hvilke strategier som fungerte, fungerte delvis eller ikke og hvilke virkemidler som var effektive

Det blir sett på virkemidler som er organisatoriske, juridiske og økonomiske. Videre blir det gjort en vurdering av hvordan kommunen har brukt sin rolle som planmyndighet, strategisk eier/oppkjøper, utbygger og normgiver.

Kommunedelplanen omfatter et stort område, med ulike problemstillinger, ulik grad av utvikling og bruk av virkemidler. Kommunedelplanen har størst fokus på sentrum og nærliggende områder. Det er også der en ser utvikling i form av transformasjon og der kommunen i størst grad har brukt virkemidler for gjennomføring. Det er derfor naturlig at evalueringen har sitt tyngdepunkt knyttet til dette området. Basert på dette deler evalueringen planområdet i tre i forbindelse med vurdering av bruk av virkemiddel:

- Sentrum og sentrumsnær utvikling
- Planavklaring av stort infrastrukturiltak- Sotrasambandet
- Andre områder

³ Fjell kommune Saksdokument Utvalsaksnr 83/17

1.2. Metodisk tilnærming og gjennomføring

Evalueringen bygger på en systematisk gjennomgang av dokumenter samt kvalitative dybdeintervju med en rekke aktører som på ulik måte har vært involvert i utviklingen på Straume.

Det er gjort en systematisk gjennomgang av ulike dokument som blant annet plandokument, politiske saker, avtaler og rapporter. Særlig sentrale dokument har vært:

- Kommunedelplan for Straume 2005- 2018
- Planprogram for Straume 2007
- Prinsippvedtak om utbyggingsavtaler for Straume sentrum (2008)

Evalueringen har tatt utgangspunkt i tilgjengelige dokument, og det må tas forbehold om at det finnes dokument som påpeker noe annet eller ville utdypet problemstillingene på en annen måte.

En viktig kilde til vurderingene er dybdeintervju med informanter som har kjennskap til kommunedelplanen på ulike måter. Intervjuene har gitt nyttig informasjon om erfaringer, kommunedelplanens funksjon og tanker om gjennomføring. Det er til sammen gjennomført 15 intervju, hvorav et av intervjuene var gruppeintervju. Alle intervjuene fant sted på informantens arbeidsplass og har hatt en tidsramme på 1 til 1,5 timer. Informantene er ansatte i kommunen, politikere, utbyggere, grunneiere og regionale planmyndigheter. Informantene er anonymisert i rapporten og erfaringene blir omtalt tematisk. Dette er et viktig prinsipp for at informantene skal kunne være åpne om sine erfaringer. Med en slik kvalitativ tilnærming er den enkelte person sine erfaringer viktige og ikke hvor mange som deler erfaringen. Valg av informanter vil påvirke resultatene av evalueringen.

1.2.1. Metodiske utfordringer

Kommunedelplan for Straume har en omfattende målstruktur med hovedmål, delmål, strategier og tiltak. Målene som er satt i planen er lite målbare i seg selv. Eksempler på slike mål er at Straume skal utvikle seg til et vakkert sted, fullverdig urbant senter og skal ha strileidentitet. For å kunne evaluere noe opp mot slike mål, må man først definere begrepene slik at man har en felles referanseramme for hva man legger i begrepene. Det vil være vanskelig å vurdere hva man legger i for eksempel strileidentitet og når denne eventuelt er oppnådd. Målene i planen må derfor sees på som retningsgivende, en tanke om at det estetiske skal være viktig, at det skal bli noe eget osv. I denne evalueringen har det heller ikke vært sett på som hensiktsmessig å utføre en stringent evaluering av måloppnåelse, men heller en kvalitativ beskrivelse av informantens syn og erfaringer med planen.

Kommunedelplanen er den overordnede planen for området, men mange av delområdene innenfor planområdet var allerede avklart i reguleringsplaner som ble implementert inn i kommunedelplanen. Det har skjedd mye utvikling i disse områdene etter 2006, men hvorvidt kommunedelplanen har vært premissgivende for utviklingen er ikke like relevant i alle områdene av planen.

Kommunedelplanen ble vedtatt for tolv år siden og arbeidet med planen pågikk i årene før det. Informantene sine svar bærer preg av dette, og av tingene som har skjedd i etterkant. Det er ulikt hvordan man husker prosessene rundt arbeidet med planen og her spriker informantens fortellinger.

Transformasjon av et område tar tid. Mye har skjedd på Straume de siste årene, men området er også i en utvikling og mye gjenstår. Dette bærer også vurderingene av måloppnåelse preg av.

2. EVALUERINGSGRUNNLAGET

2.1. Kommunedelplan for Straume 2005-2018

Kommunedelplanen for Straume er det overordnede plangrunnlaget for Straume. Fjell kommune og særlig Litlesotra har hatt en sterk vekst siden kommunen fikk fastlandsforbindelse i 1971. For å kunne utvikle Straume til et regionsenter for et omland på 30 000 innbyggere, så kommunen det som nødvendig med en overordnet plan. Straume manglet den gangen en helhetlig plan og området besto av plangrunnlag fra ulike tidsepoker med ulike krav til kvalitet og formål. Planskildringen beskriver stedets utfordringer slik:

Busetnad og verksemdar i området vendar seg mot vegane til Bergen. Kvaliteten av å vere på ei øy er lite utnytta og kontakten med sjøen er liten. Senterområdet er tydeleg utforma på bilen sine premiss. Kjøpesenteret vender seg innover og gjer få kvalitetar til uteromma som er prega av parkeringsplassar på gateplan. Bustadområda er einssidig prega av einestader og dekkjer ikkje bustadbehovet til unge og eldre. Det er lite tilrettelagt for ferdsel mellom bustadområda inn mot sentrum eller ned til sjøen

Offentleg verksemd må sikrast areal slik at ein kan møte dei veksande utfordringane i regionen. Riksveg 555 delar planområdet i to og er ei uheldig barriere for sentrumsutviklinga. Vegnettet er uryddig og næringsområdet i sør gjer at mykje tungtrafikk må gjennom handelsområdet. Funksjonsdeling mellom næringsområda og sentrum er uklar. Grønstrukturen i området må sikrast på lang sikt for å skape grunnlag for gode bumiljø, rekreasjonsområde og leikeareal. Ferdsel for mjuke trafikantar må gjerast enklare⁴

I 2003 startet arbeidet med kommunedelplanen etter at kommunen hadde fått utarbeidd en stedsanalyse.⁵ Planen ble vedtatt i kommunestyret 30.03.2006. Planområdet strekker seg fra friområdet ved Grunnavågen, sørover langs Foldnesmarka, Arefjordspollen, Storskaret og sør til Ebbeviksfjellet. Plangrensen går i sjøen gjennom Straumssundet.



Figur 1 3D- modell over Straume, med planavgrensning

Planen er utarbeidet med et langsiktig perspektiv, men en avgrenset planperiode på 12 år.

⁴ 2006: Fjell kommune: Kommunedelplan for Straume

⁵ 2002: Asplan Viak. Senter eller sentrum= Stadsanalyse Straume

regulert i plankartet, men planen er tydelig på at endelig trasevalg ikke er tatt og vil bli tatt opp i annet planarbeid.

Kommunedelplanen legger til rette for en sammenhengende gang- og sykkelvei innenfor planområdet, kalt Straumemila. Denne har blant annet som ambisjon å binde sammen hele planområdet, synliggjøre ulike stedskvaliteter og gjøre området mer tilgjengelig.

2.1.3. Målstrukturen

Planbeskrivelsen har en omfattende målstruktur, med mål, strategier og tiltak. Tiltakene er det planen gjør for å svare ut mål og strategier. Planen har et hovedmål og delmål der 5 av delmåla er knyttet til arealformål i planen, mens de siste er mer prinsipper som skal tas hensyn til. Under delmålene er det i overkant av 46 strategier og 31 tiltak. I tabellen under vises en oversikt over mål, strategier og tiltak. Det overordnede målet for Straume er:

Straume skal verta eit levande, miljøvenleg og aktivt regionsenter med nærområde som supplerar og støtter oppunder sentrum

Straume skal utviklast frå kjøpesenter til fullverdig urbant regionsenter med tilknytning til sjøen og funksjonelle og framtidsetta næringsområde og offentlege område. Planen skal sikre viktige trekk i landskapet, god tilgjenge for alle og høg arkitektonisk kvalitet på bygg og anlegg med uterom.

Til det overordnede målet er det en rekke strategier og tiltak. En viktig overordnet strategi er å sette av nødvendig areal for utvikling til de ulike formålene innenfor planperioden, og reserveareal for en langsiktig utvikling. De andre strategiene inngår hovedsakelig under delmålene og vises i tabellen under.

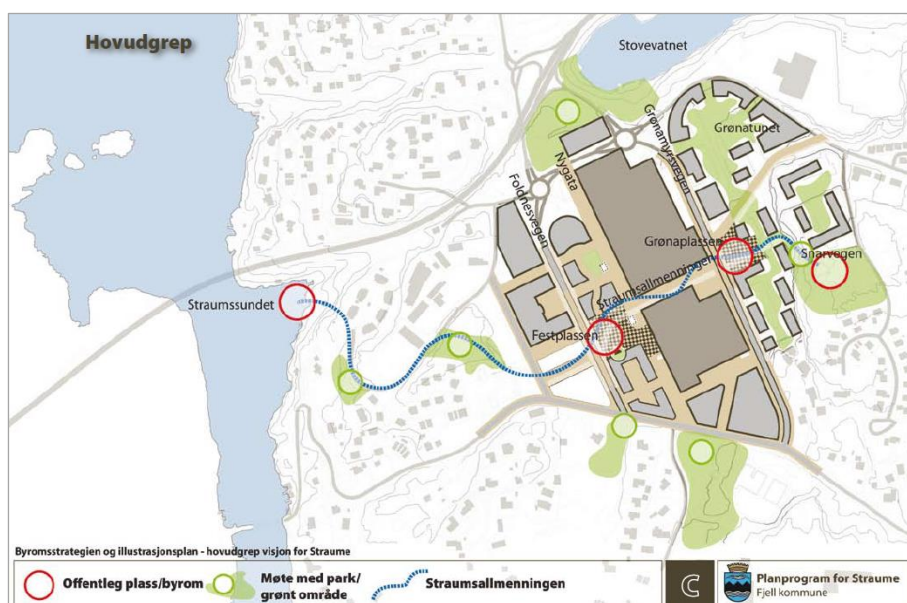
Mål	Strategier	Tiltak
Straume Straume skal vere eit regionalt servicesenter for Fjell, Sund, Øygarden og Bergen Vest, med eit mangfald av funksjonar og aktivitetar for fastbuande og tilreisande. Straume skal vere ein kompakt, urban og vakker møtestad for alle, med ein tydeleg identitet	Leggje til rette for varierte aktiviteter Utvikle ein urban sjøfront Utvikle gate- plass og byromsstruktur, vakkert og samlande sentralt byrom Parkering i anlegg Avklare bygningshøgder, krav til effektiv arealbruk og fellesområde Lokalisering og utforming av nye anlegg der naturelement integrast i anlegget Sikre arkitektonisk kvalitet i nye bygg og anlegg med uteareal Bygg og anlegg av stor offentlig eller allmenn nytte lokalisert slik at det styrkjer tettstaden, og har høg arkitektonisk verdi som speglar funksjonen	Det skal utarbeidast juridisk bindande arealplaner for dei ulike områda Det skal utarbeidast eit program for området Det skal utarbeidast eit program for Straume sjøfront I blandingsformålet skal halvparten av nye tiltak vere bustad Gangsamband som binder sjøfronten til sentrum Område merkt * skal ikkje byggast ut før etter 2018 Alle nye bustadområde skal tene til større variasjon innanfor KDP
Bustader og bumiljø Straume skal ha eit stort mangfald av type bustader og bumiljø der alle skal kunne finne seg til rette i ein god bustad og eit godt bustadmiljø. Det	Ulike bustadtypar som er tilpassa ulike brukargrupper- unge, eldre, sosiale bustader God tilgjenge til barnehagar, skule fellesareal, offentlig transport	Nye tiltak skal ta omsyn til etablert byggeskikk (i etablerte bustadområder) For tiltak i tettbygde bustadområde skal det utarbeidast utbyggingsplan

<p>skal etablerast lune og tenelege uteareal med spesiell fokus på barna sine behov, med god å trygg tilgjenge frå bustaden</p>	<p>Trygge trafikktilhøve og god tilgjenge til service og handel</p> <p>Gode fellesareal og gode høve for leik</p> <p>Estetiske kvalitetar i utemiljø og bygg</p>	<p>Bustadene skal gi større variasjon i tilbudet</p> <p>Høgda kan variere mellom 6-12 meter</p> <p>Krav til storleik og kvalitet på uteareal</p>
<p>Offentleg verksemd</p> <p>Straume skal vere eit robust kommune- og regionsenter som møter dei veksande utfordringane i regionen på ein god og imøtekomande måte.</p>	<p>Sikre at ein har funksjonelle offentlege bygg med tenestetilbod som samvarer med dei behov befolkninga har, lokalt og regionalt, i planperioden og etter</p> <p>Legge til rette for at publikumsretta tenestene kan lokalisrast i eller med kort avstand til sentrum</p> <p>Sikre universell utforming i offentlege bygg</p> <p>Sikre at nye off bygg har høg arkitektonisk kvalitet som speglar tiltaket si rolle og styrkjer Straume som tettstad og regionsenter</p> <p>Lokalisere og utforme nye tiltak slik at verdfulle naturelement som høgder og vegetasjon kan integrerast i anlegget</p>	<p>Store og gode areal til offentleg verksemd</p> <p>Arealet ved Stovevatnet skal ikkje byggjast ut før etter 2018</p> <p>Sikre utvidingsmoglegheitar til eksisterande byggkrav til bygg, tilkomst, estetikk og parkering med høg arkitektonisk kvalitet</p>
<p>Vegar og samferdsel</p> <p>Trafikksystemet skal vere ryddig og trygt. Det skal avlaste sentrum og gi betre tilgjenge for alle trafikkgrupper</p>	<p>Langsiktige strategiar:</p> <p>Avlastningsveg frå Arefjordspollen til Storskaret</p> <p>Sikre god tilknytning til hovudvegnett og unngå at riksvegen delar Straume i to</p> <p>Nedgradere dagens riksvegnett til lokalvegnett</p> <p>Gode byrom td bygging av miljøgate</p> <p>Parkering i anlegg med god plassering</p> <p>Oppretthalde og utvide park and ride tilbod ved kollektivterminal</p> <p>Tilretteleggje Grønemyrsvegen for varelevering i sambruk med mjuke trafikantar</p> <p>Skilje mjuke og harde trafikantar der ferdseil skjer på dei mjuke trafikantane sine premissar</p> <p>Sikre samanhengande sykkelvegnett gjennom sentrum</p> <p>Tilkomst stil sjøfronten skal skje gjennom dagens vegnett. Midtre akse med byrom skal haldast mest mogleg fri for bilar</p>	
<p>Næringsområde</p> <p>I randsona kring Straume sentrum skal det kunne etablerast eit mangfald av næringar som kan supplere næringane i sentrum, skaffe fleire</p>	<p>Legge til rette for næringsetableringar kan flyttast til eigna område</p>	<p>Vegen Arefjord- Storaskaret skal sikrast snarast</p> <p>N3 skal berre opnast for lett industri/kontor</p>

<p>arbeidsplassar og utnytte nærleiken til det urbane sentrum</p> <p>næringslivet skal ha kjente rammevilkår i næringsområde med robust og langsiktige løysingar på infrastruktur som gjer det mogleg å gjere raske endringar høve svingingar i marknaden</p>	<p>Verksemder med mange arbeidsplassar sikrast plass i nær randsona</p> <p>Detaljhandel i det urbane sentrum</p> <p>Leggje fast ein overordna infrastruktur som gjev gode og langsiktige løysingar for transportsystem og varelevering</p> <p>Sikre tverrgående akse som næringsområda skal vende seg mot</p>	<p>Føremåla industri er fjerna frå alle sentrumsområda</p>
<p>Grønstruktur</p> <p>Straume skal framstå som <u>ein</u> tettstad med ein markert grønstruktur og tenlege fellesareal, som er lett tilgjengeleg for alle brukargrupper</p>	<p>Sikre ein samanhengande grønstruktur gjennom dei utbygde områda til landbruk, natur friluftsområda</p> <p>Tilkomast til og langs strandsona og mellom ulike kvalitetar skal vere enkel</p> <p>Legge til rette for tur og aktivitets område i gangavstand frå får bustadområda</p> <p>Plassar, torg og fotgjengarvenlege gater skal vere viktige lekk</p> <p>Ivareta kulturlandskapet</p>	<p>Legge til rette for gang/sykelsti «Straumemila»; hovudtrase, sentrumstraseen, Foldnestraseen, Hurtigruta, nettverket</p> <p>Friområde langs strandsona</p> <p>Bypark kring Stovevatnet</p> <p>Krav om samanhengande nett av gater, plasser og torg</p> <p>LNF-område som sikrar gardsdrift, grønne korridorar som fell saman med gang- og sykkelnettet. Viktige korridorar er sikra som samanhengande grøntområde</p> <p>Friområde som vernar vannstrengen og randsona mot utfylling og vidare nedbygging</p> <p>Eksisterande idrettsanlegg ligg fast</p> <p>«stille område» rundt Skiftedalsvatnet</p>
<p>Barn og unge</p> <p>Barn og unge skal sikrast gode oppvekstvilkår og trygge arenaer for lek og opphald i nærleiken av bustaden sin og i sentrum</p>	<p>RPR skal leggest til grunn ved detaljplanlegging av busetnad og tilbod som rettar seg mot barn og unge</p> <p>Barnerepresentanten skal nyttast aktivt i reguleringsarbeid</p> <p>Etablering av Straumemila</p> <p>Samanhengandegrønststruktur med gang- og sykkelveg</p> <p>Sikre gode og mange nok leikeareal med kort avstand til bustadene</p> <p>Etablering av trygg tilkomst og gode uteareal i tilknytning til offentlege tenester retta mot born og unge</p>	<p>Kartfesta nettverk av gang- og sykkelveg</p> <p>Krav til utforming og storleik av leikeareal</p> <p>Føreseg som sikrar at næringsverksemd i nærleik til barnehage tek særleg omsyn til barn</p>
<p>Risiko, sårbarheit og beredskap</p> <p>Bygg og anlegg skal lokalisert og opparbeidast/oppførast slik at lokalbefolkninga ikkje vert utsett for unødig helsefare eller risiko</p>	<p>Sikre at lokal kunnskap vert lagt til grunn for utforming av nye byggetiltak</p> <p>Råd for lokalisering</p>	<p>Føresegn om støy og trafikktryggleik</p> <p>Krav til utforming av bygg</p>

2.2. «Planprogram for Straume sentrum, område S1 og S2»

«Planprogram for Straume sentrum»⁶ bygger videre på KDP Straume og er utarbeidet av Fjell kommune i tett dialog med de næringsdrivende i området. «Planprogrammet» er ikke et juridisk bindende dokument etter plan- og bygningsloven, men et strategisk dokument til støtte for framtidig planarbeid som hadde til hensikt å avklare og utdype mål, bestemmelser og retningslinjer i KDP Straume. «Planprogrammet» legger til rette for og setter rammer for en ønsket utvikling av Straume sentrum, og foreslår blant annet en trafikkplan, sosial infrastruktur og en byromsstrategi. (jf. figur under).



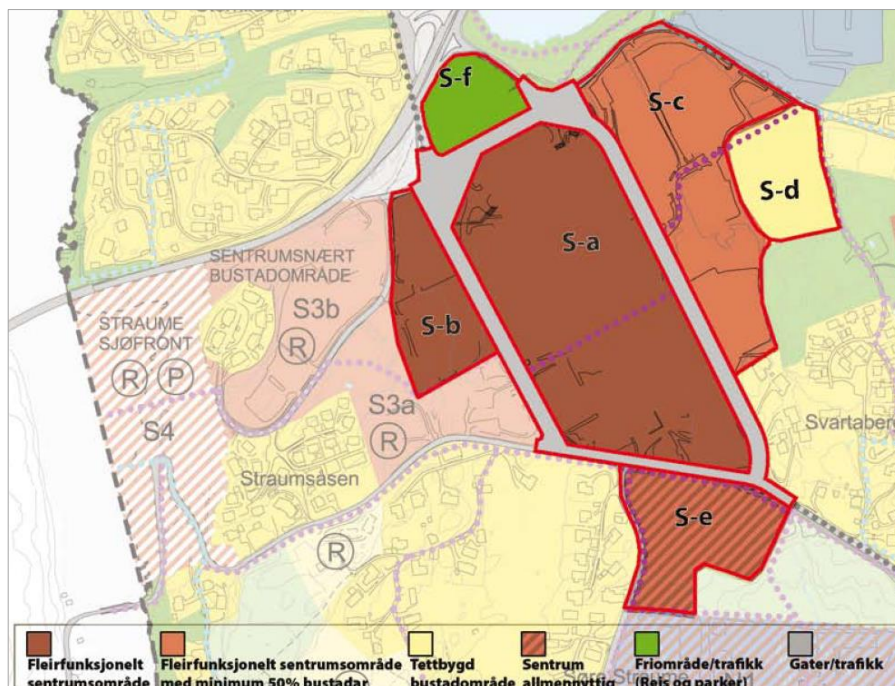
Figur 3 Byromstrategi i planprogram for Straume

Dei viktigste grepene i byromsstrategien er å etablere:

- To offentlige plasser; Festplassen og Grønplasset
- Straumsallmenningen; som en tydelig gangveg mellom sjøfronten og Straumfjellet. Binder også sammen parker/ grønne områder
- Sartorvegen og Grønmyrsvegen som attraktive bygater
- Offentlig passasje gjennom senterområdet (som er en del av Straumsallmenningen)
- Ny gate «Nygata» langs senteret

I «Planprogrammet» er det gjort en grov funksjonsdeling som deler sentrum inn i 6 nye delområder (S a-f), der det er knyttet forskjellige mål og retningslinjer som for eksempel utnyttingsgrad til de ulike delområdene.

⁶ I denne evalueringen har vi valgt å sette planprogram i anførselstegn når rapporten omtaler «planprogram for Straume sentrum». Dette fordi dokumentet ikke er et planprogram i henhold til plan- og bygningsloven § 4-1



- S-a: Sartor senterområde
- S-b: Sartorparken-Temahuset
- S-c: Grønomyrsvegen
- S-d: Straumfjellet
- S-e: Lonavegen
- S-f: Stovevatnet

Figur 4 Inndeling av sentrumsområdet i henhold til "planprogrammet"

2.3. Planavklaring for Riksveg 555

Gjennom Straume går Riksveg 555, Sotrasambandet, og deler planområdet i to. Dette er en sterkt trafikkert vei som binder Fjell kommune til fastlandet. Grunnet sterk trafikkøkning siden broen og veien ble åpnet i 1971 har det vært arbeidet med å få prioritert en ny veiløsning. Da Kommunedelplanen for Straume ble vedtatt, var traseen rundt Sotrasambandet ikke avklart. I 2012 ble det vedtatt en kommunedelplan for Riksveg 555 og denne ble avløst av en områderegeringsplan som ble vedtatt i 2016.

Planen legger til rette for en firefelts vei. Under Straume blir den nye veien lagt i to tunneller på 845 meter. Eksisterende riksvei skal bli brukt som lokalvei og blir dermed mindre trafikkert enn dagens vei. Som en konsekvens av byggingen av de to tunellene vil en drenerer Stovevatnet og tunellmassene skal brukes til å fylle ut området der vannet ligger i dag i tillegg til et større område rundt vannet og vil heve terrenget med 10 meter i forhold til der vannflaten er i dag. På det nye planerte området er det satt krav til detaljregulering. Områderegeringen regulerer også inn et nytt samferdselsanlegg med kollektivterminal og nytt lokalveisystem. I planbeskrivelsen står det:

Under Straume blir den nye RV 555 lagt i tunell. Dette saman med oppfylling av Stovevatnet, gir store moglegheiter for vidare utvikling av Straume by. (..) Handtering av vatn og sikring av tunellen blir nytta til å skape eit moderne blågrønt grep for staden. Fjell kommune ynskjer å utvikle dei oppfylte områda mellom dagens byggnad i sentrum og rådhuset vidare og knyte byen saman.⁷

⁷ Planskildring rv.555 Sotrasambandet Fjell kommune og Bergen kommune



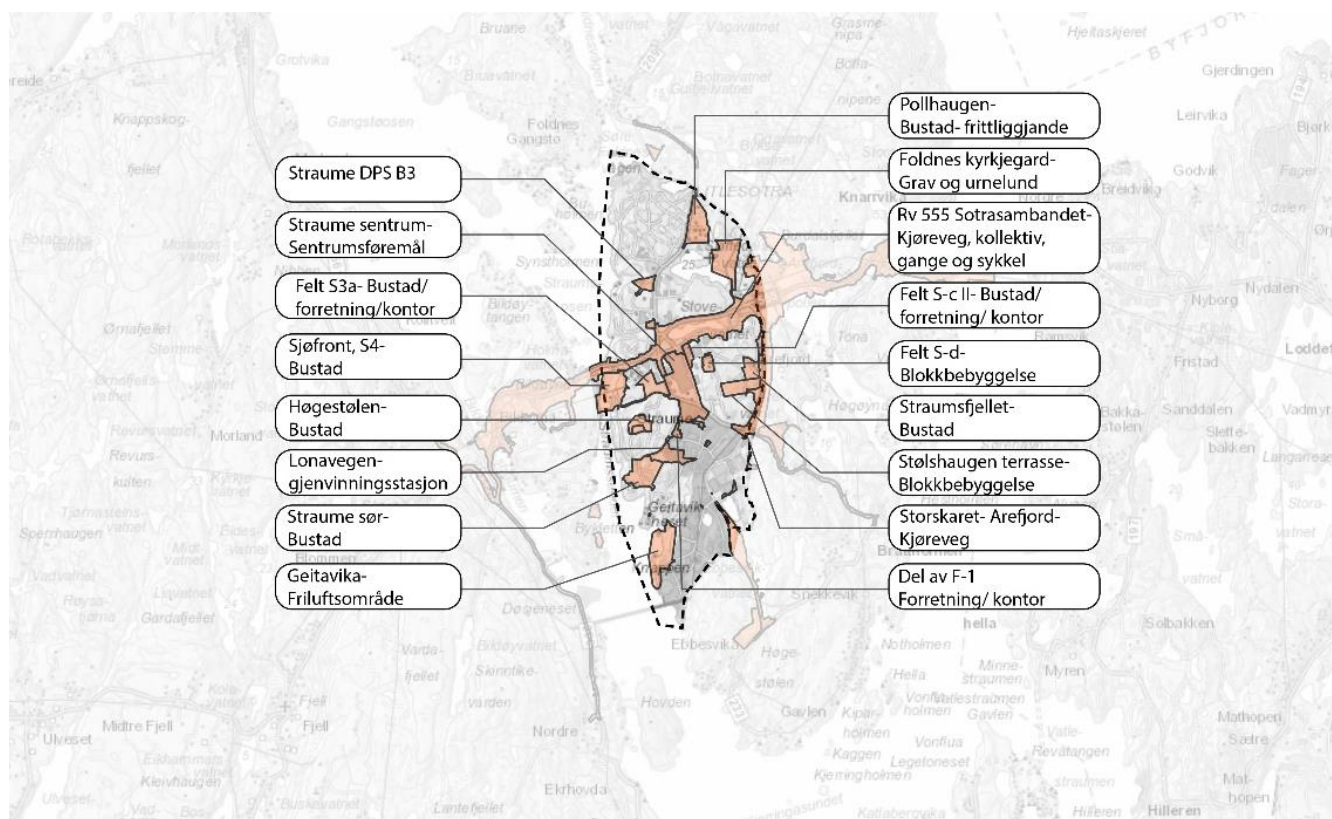
Figur 5 Illustrasjon over planløsning for Sotrasambandet gjennom Straume sentrum. Illustrasjon: Statens vegvesen

3. UTVIKLINGEN PÅ STRAUME ETTER 2006

Etter at kommunedelplanen for Straume ble vedtatt i 2006 har det skjedd mye i området både i form av både planarbeid og tiltak som er gjennomført. I dette kapitlet beskrives hovedelementene i utviklingen og er således ikke en komplett beskrivelse av det som har skjedd.

3.1. Reguleringsplaner

En kommunedelplan er en overordnet plan som skal følges opp av reguleringsplaner før realisering av tiltak. Før vedtak av kommunedelplanen var store deler av Straume regulert og flere av planene ble implementert i kommunedelplanen, dette gjaldt særlig planer i ytterkanten av planområdet. Figuren under viser reguleringsplanen innenfor planavgrænsningen, vedtatt etter 2006.



Figur 6 Reguleringsplaner vedtatt etter 2006 per oktober 2018 innenfor planavgrænsningen til Kommunedelplan for Straume. Hovedformålet i planene er oppgitt. I tillegg er det gjennomført en rekke reguleringsendringer som ikke er vist i denne framstillingen.

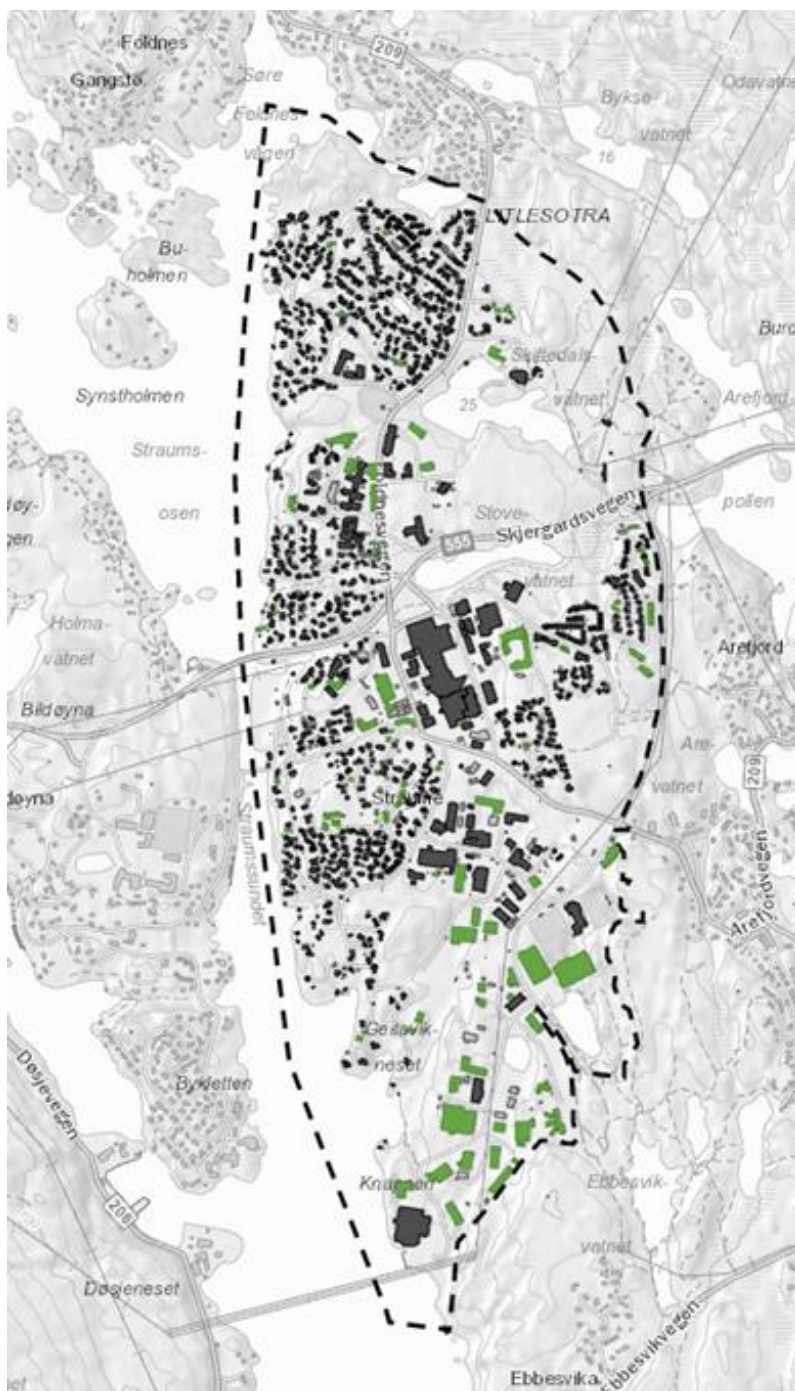
I tillegg er følgende planer startet opp, men foreløpig ikke vedtatt:

- Reguleringsendring Straume sjøfront S4, planlegging igangsatt (privat plan)
- Detaljregulering Straume S-3-b, planlegging igangsatt (privat plan)
- Detaljregulering Heimtun, Straume (35-534,637 mfl), Planlegging igangsatt (offentlig plan)
- Detaljregulering for næringsareal på Smålonane, gnr. 35, bnr. 498 m- fl. – Straume, Planlegging igangsatt (privat plan)
- Detaljregulering Straumsfjellet, Felt B3-B4, (privat plan)
- Detaljregulering Straume Sentrum, Felt S-c I Grønmyrsvegen (35-262 mfl), (privat plan)
- Detaljregulering Sartorvegen 8-10, Straume (35-281, 345 mfl) - planlegging igangsatt

Felles for de pågående planene er at de ligger sør for Riksveg 555 og har hovedsakelig bolig/næring som formål.

3.2. Faktisk utbygging

Flere tiltak som bare var på skissenivå da kommunedelplanen ble utarbeidet er nå blitt realiserte. I dette delkapitlet er det gitt en oversikt over hvilke tiltak som er realisert. Kartet i figur 6 gir en oversikt over byggevirkksomheten som har skjedd siden 2006.



Figur 7 Kart som viser bygg med ferdigattest etter 2006. Byggene er vist med grønn farge. De lysegrå byggene mangler dato for ferdigattest.

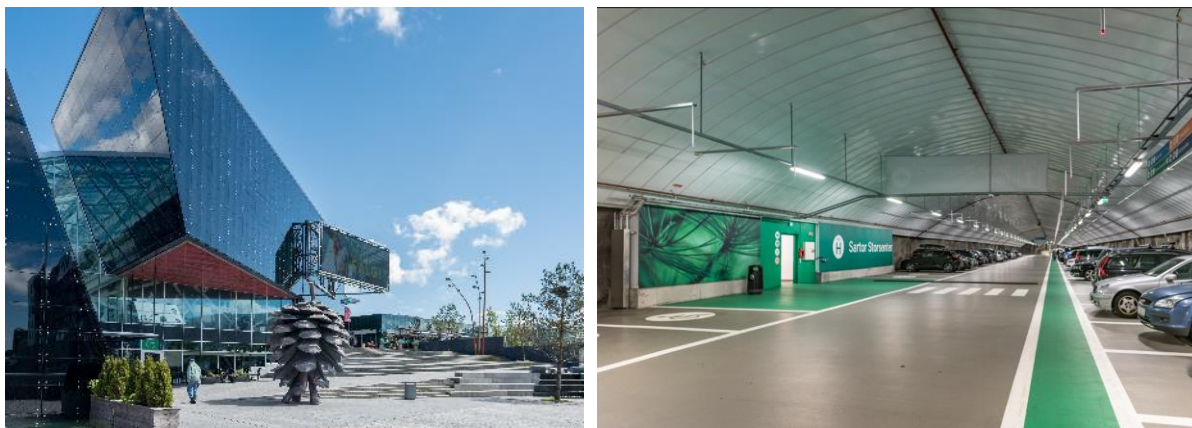
Tiltak som har fått ferdigattest er her markert med grønt. Dette er ikke en fullstendig oversikt, men gir likevel en indikasjon på omfanget av det som er gjennomført av bygg.

Foruten utvikling i sentrumsområdet viser kartet en betydelig aktivitet i næringsområdet i sør og i idrettsområdet, i flere av boligområdene og i område for offentlig tjenesteyting.

Sentrumsområdet og boliger

Et viktig grep ved å transformere et kjøpesenterområde til en by er å ta hånd om overflateparkeringen. Da Sartor senter skulle bygges ut i 2012, utløste det kravet om parkering under bakken og rekkefølgekrav om at et nødvendig antall skulle ferdigstilles før en fikk bygge ut senteret. Det førte til bygging av Kystgarasjen som stod ferdig 2014. Kystgarasjen har 1500 parkeringsplasser i fjellhall under Sartor senter og Straume sentrum. Det er fire oppganger fra anlegget, hvorav en av dem er inn til kjøpesenteret. Parkeringsanlegget brukes til kunder til kjøpesenteret, boliger og til kollektivreisende som parkerer for å dra kollektivt til Bergen.

I 2014 var det også nyåpning av Sartor senter. Da hadde senteret blitt om- og påbygget. Sotraplassen med «Konglo» åpnet og det ble etablert en gågate i friluft gjennom senteret. I gågaten er det etablert flere bevertningssteder. I 2015 åpnet Sotra Kino og i 2016 ble senteret igjen renoverert og utbygget. Grønplassen, som er en del av tverrforbindelsene i området ble åpnet.



Figur 8 Sotraplassen og Kystbygarasjen. Foto: Sartor Holding

Et sentralt element i urbaniseringen av Straume er boliger i og nært sentrum.

I 2011 stod det det første store boligprosjektet i sentrum ferdig. Under følger en tabell av realiserte boligprosjekt i sentrum og sentrumsnære områder.

Boligprosjekt	Årstall for ferdigstilling	Antall leiligheter	Næring
Ankerhagen	2011	50 leiligheter	
Sartorgården	2013	51 leiligheter	4000 m2 næring i de to første etasjene
Straumehagen	2016	43 leiligheter + næring	1700 m2 næring
Sjøfronten	2018	58 leiligheter	
Straumsfjellet	2018	211 leiligheter	
Straumeporten Borettslag	2018	60 leiligheter	

Offentlig virksomhet

Område for offentlig tjenesteyting er i første rekke lokalisert nord for riksveien. Her er det kommet flere nye helsebygg som terapibasseng, lokal medisinsk senter, distriktpsikiatrisk senter og boliger med heldøgnsbemanning. Gravplass ved Foldnes kirke ble ferdigstilt i 2013.

Sør i området ligger idrettsparken, Sotra idrettspark som man begynte på i 1995 og består i dag av to krøllgressbaner og en kunstgressbane, sandvolleyballbane, sandhåndball/-fotballbane, streetbasketbaner. Flerbrukshallen Sotra Arena på 9200 kvadratmeter ble åpnet i 2013 og inneholder blant annet håndballbaner, basketballbane i tillegg til kontorer og klubbfasiliteter. Sotra Arena er landslagsarena og således et tilbud til hele regionen. I 2014 åpnet en fullt overbygget 11- fotballbane like ved. Turnkasse er under oppføring.

Veier og samferdsel

2017 åpnet FV 209 Arefjordspollen til Storskaret, en 1,3 km veg øst for Sentrum. Denne veien er en viktig avlastningsvei for sentrumsområdet. Veien har i tillegg gang- og sykkelvei på en side av veien.

Det er gjort utbedringer på flere veistrekninger, der for eksempel fortau og gang- og sykkelvei langs Fv. 209 og Fv. 207 er blitt bygget gjennom spleiselag mellom fylkeskommunen og utbyggere.

Fra parkeringsanlegget «Kystgarasjen» er det etablert en gang- og sykkel tunnel, som kobler boligområdet Sjøfronten til sentrum.

Næringsområde

Lengst sør i området ligger Straume næringspark. Området var ferdigregulert da kommunedelplanen ble vedtatt og ble implementert i kommunedelplanen. Etter 2006 har det vært stor utvikling i området. 37 tomter er blitt solgt og bebygd. Området huser flere industribygg med produksjonslokaler, biloppsettingsfirma, anleggsmester og kontor i tilknytning til bedriftene.

Grønnstruktur

Det er etablert to turruter

- Turvei med grus og lys rundt Skogsvatnet og Ebbesvikvatnet i tilknytning til idrettsanlegget
- Turvei Kyrkjevegen fra Foldnes til Hjelteryggen

I tillegg er friluftsområdet, Geitevika, utviklet i av Bergen og Omegn Friluftsråd i samarbeid med Fjell kommune. Deler av Straumemila er også realisert.

4. VIRKEMIDLER FOR OPPFØLGING OG GJENNOMFØRING AV KOMMUNEDELPLANEN

I dette kapitlet blir det gjort en gjennomgang av hvilke virkemidler Fjell kommune har tatt i bruk for å realisere målene i kommunedelplanen, både organisatoriske, juridiske og økonomiske virkemidler.

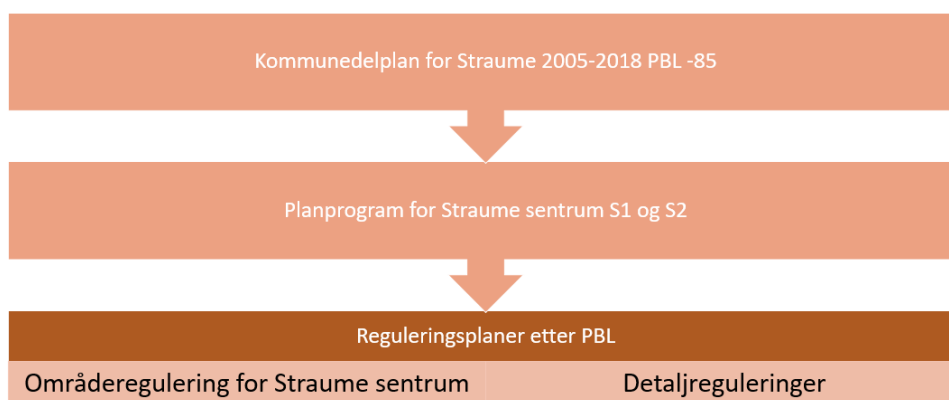
Det blir vurdert hvordan kommunen har brukt sin rolle i prosessen som reguleringsmyndighet, strategisk eier/oppkjøper, utbygger og normgiver. Sentralt i vurderingene er også om det er andre virkemiddel som kunne vært brukt for å nå målene på en positiv måte.

Kommunedelplanen omfatter et stort område med ulike problemstillinger. I planområdet var noen områder ferdig regulert/utbygget, man manglet planavklaring for et stor infrastrukturtiltak og deler av området skulle gjennomgå en transformasjon og fortetting. Kommunens rolle og virkemiddelbruk er ulik i forhold til problemstillingene som skal svares ut, og det har derfor vært hensiktsmessig i denne evalueringen å dele planområdet i tre deler:

- Utviklingen i sentrum og sentrumsnære områder
- Planlegging av Sotrasambandet
- Utvikling av øvrige områder i planen

4.1. Utviklingen i sentrum og sentrumsnære områder

For Straume sentrum har det vært et behov for å ha et større fokus på gjennomføring enn i resten av planområdet. Etter vedtak av kommunedelplanen i mars 2006 startet kommunen samme høst arbeidet med et «planprogram», «Planprogram for Straume sentrum, S1 og S2 i kommunedelplan for Straume» Dokumentet ble kalt et planprogram, men er ikke et planprogram etter plan- og bygningsloven § 4-1, men et dokument som gir sterke føringer for utviklingen i de påfølgende reguleringsplanene i området. Som vist i kap. 2.2 deler «planprogrammet» sentrum inn i mindre deler med krav til regulering. Disse er fulgt opp av en områderegulering for selve sentrumskjernen (Santor senter og området rundt) og detaljreguleringer for de andre områdene.



Figur 9 Plangrepet i Straume sentrum

4.1.1. «Planprogrammets» funksjon

I bestemmelsene til Kommunedelplanen for Straume og i det politiske vedtaket ble det lagt vekt på at det skulle utarbeides et program for Sentrumsområdet S1 og S2. Programmet var ment som virkemiddel for å sikre gode kvaliteter i gjennomføringen. I «planprogrammet» står det:

Eit slikt program (planprogram) er ingen formell juridisk plan, men vil spegle kommunestyret sin vilje/sine signal i forkant av arbeidet med reguleringsplaner. Reguleringsplaner er ein formell juridisk plan som vil avløyse kommunedelplanen som juridisk dokument⁸

«Planprogrammets» rolle blir her definert som en bro eller et bindeledd mellom to juridiske dokument og som et verktøy for å bidra til gjennomføring med kvalitet. Noen av informantene trekker frem at utarbeidingen av planprogrammet har vært et veldig godt grep for å sikre gjennomføring:

Kommunedelplanen og planprogrammet er like gode. Planprogrammet har vært snøplogen. Det har ikke vært noen utfordringer. Fulgt opp med enstemmige vedtak. (...) Planprogrammet sin styrke er at det gir kraft i gjennomføringen. Jeg synes vi har kommet langt.

En annen sier:

Det vi gjorde var at vi laget planen (KDP). Den ga et hovedbilde og reguleringsplaner som skulle følge opp. Planprogrammet- det var en genistrek. (...) Dette dokumentet ble det viktige, ikke plankartet. Det er en bra plan, men det skaper ikke politisk engasjement, men dette at vi lagde føringer. Vi måtte illustrer det som var tenkt. Vi måtte markedsføre det. hva er en miljøgate? Vi tok inn bilder. Det gir politikere, som må lese mye, et feste. Dette tror jeg er det viktigste dokumentet.

For enkelte opplevdes imidlertid arbeidet med «planprogrammet» mer som en omkamp av kommunedelplanen. De hadde en opplevelse av å ha vært gjennom en god og inkluderende prosess med kommunedelplanen og hadde fått en plan de var fornøyde med. Enkelte peker på at «planprogrammet» har vært brukt til å utfordre føringer i kommunedelplanen og sette nye begrensninger. «Planprogrammet» opplevdes som juridisk bindende, uten å være det.

Med utarbeiding av «planprogram» tok kommunen en aktiv rolle som premissgiver for utviklingen i sentrum. Men «planprogrammet» ble også utarbeidet i nært samarbeid med en gruppe av 5 utbyggere i sentrum. Det ble investert mye i å ha god plankompetanse i kommunen og man brukte også konsulenter fra inn- og utland for å kunne legge de gode premissene.

Styrkene til «planprogrammet» er at det offentlige, i tett samarbeid med utbyggerne har tatt en førende rolle i å være premissgiver i et område med stor offentlig interesse. Det ble investert mye i å lage gode analyser og vedta en byromstruktur som har vært førende for utviklingen.

Utfordringen med «planprogrammet» som verktøy, er at den er uklar i sin form om hva den faktisk er. Innledningsvis blir det redegjort for at den ikke er et juridisk dokument, men ved bruk av terminologi fra plan- og bygningsloven, at den tar for seg Straume i et stort perspektiv, utarbeider tydelige retningslinjer med skal-formuleringer fremstår den til dels som et eget plandokument forankret i plan- og bygningsloven. Både i vedtaket og i retningslinjene blir deler av kommunedelplanen stadfestet. Dette gir inntrykk av at man prøver ut den nylig vedtatte planen på nytt og delvis utfordrer den.

Områdereguleringen for sentrum

For selve kjernen av sentrum ble det satt krav til en områderegulering, et nytt plangrep i plan- og bygningsloven som kom i 2008. Grepet er godt begrunnet i sakspapiret til politisk behandling:

⁸ Planprogram Straume sentrum

«Områderegulering er valt fordi planen er av stor offentlig interesse, fordi det gjeld eit stort og komplekst område, og fordi området skal byggjast ut i etapper over lang tid.»⁹

Planen følger opp føringene i «planprogrammet» og bygger oppunder byromstrategien med offentlige plasser, Straumsallmenningen, nytt gangareal og opprustning av veiene til brede miljøgater. Det blir også lagt til rette for en dobling av arealbruken i det fullt utbygde området og et mangfold av funksjoner, som bolig, offentlig og privat tjenesteyting, handel, kontor, parkering og varelevering.

Hovedgrepene i planen er:¹⁰

- Ny bystruktur som gir nye byrom og åpner for et liv mellom husene
- Et mangfold av aktiviteter med blandet arealbruk
- Trinnvis utbygging og opparbeiding av de nye byrommene med krav til rekkefølge ved utbygging

I denne planen blir føringene fra «planprogrammet» avklart og juridisk bindene, men utfordringen i forhold til en mulig gjennomføringsmodell var at områdereguleringen bare omfatter en del av området som tas opp i «Planprogrammet» jfr. kapittel 4.1.5. Det er grunn til å sette spørsmålstegn ved om det ikke ville vært mer hensiktsmessig med en felles områderegulering for hele sentrumsområdet som samsvarte med avgrensingen i planprogrammet. Dette var også, i henhold til intervjuene, forventningen til flere av utbyggerne. Ulik utbyggingstakt kunne man løst gjennom ulike detaljeringskrav i planen og ved hjelp av å sette krav til detaljregulering for områder som trolig ville få sin utvikling lenger frem i tid.

Særlig viktig er rekkefølgekravet om parkering under bakken, som er et viktig premiss for å frigjøre areal til byutvikling. Samtidig var dette et så krevende rekkefølgekrav at i de fleste andre sentrumsområder hadde dette vært vanskelig å realisere uten gjennomføringsmodell pga. av kostnadene, og kunne derved fått konsekvenser som et «byggeforbud».

Områderegulering er en offentlig plan (i motsetning til detaljregulering som kan fremmes privat), og med dette grepet sikret kommunen seg en sterkere styring med planarbeidet i samarbeid med ulike berørte. Dette er særlig viktig i områder med stor offentlig interesse som et sentrumsområde naturlig nok er.

4.1.2. Kommunedelplanen som premissgiver for detaljreguleringsplaner i sentrum og sentrumsnære områder

Kommunedelplanen er en overordnet plan som legger rammer og føringar for mer detaljerte planer. Det er nedenfor gjort en gjennomgang av planer for å se om de fyller opp føringene i kommunedelplanen:

Plan	Vedtatt	Innhold/ formål	Forhold til Kommunedelplan for Straume (KPDS)
Reguleringsplan for S3a Straume sentrum, 20060053	2008	Planen legger til rette for en blanding av bolig, forretning og kontor, med hovedvekt på boligareal.	Planområdet ligger i det som i KDPS er definert som S3a, sentrumsnært boligområde. Planen var den første i sentrum av Straume som la til rette for mer bymessig struktur og høyere utnyttelse, i henhold til kommunedelplanen. Planen følger således opp intensjonene i KDPS.

⁹ Fjell kommune. Saksdokument. Områdereguleringsplan for sentrum av regionsenteret Straume. Framlegg til 1.gongs handsaming. 11.06.2010

¹⁰ Fjell kommune. Planframlegg til Områdereguleringsplan Straume sentrum

			Den følger også opp Byromsstrategien i planprogrammet ved at <i>Straumsallmenningen</i> føres gjennom området, som muliggjør videreføring ned til sjøen (S4).
Straumsfjellet, Felt B7 og del av B5, 20070029	2008	Legger til rette for blokkbebyggelse på Straumsfjellet, øst for sentrumsområde S1. Deler av kolle inn mot Straumsfjellvegen er regulert til friområde.	Planområdet ligger i forholdvis kort avstand til Straume sentrum. I KDPS er området avsatt til tettbygd boligområde og friområde. Gjennom formålet tettbygd boligområde er det forutsatt en forholdsvis høy utnyttelse, med tettere bebyggelse enn eneboligbebyggelse. Formål i reguleringsplanen er således i tråd med KDPS.
Stølshaugen terrasse, 20070028	2010	Planen legger til rette for blokkbebyggelse sørøst for Straume sentrum, og grenser til for plan for Straumsfjellet felt B7 og B5 i sør.	Området er i KDPS avsatt til tettbygd boligområde. Reguleringsplanen er i tråd med KDPS.
Straumsfjellet, Felt S-d, 20070065	2011	Planen legger til rette for blokkbebyggelse på Straumsfjellet. Planområdet ligger innenfor område S1 i KDPS og område S-d i Planprogram for Straume sentrum. Boligområdet er bygget ut med navnet Straumsfjellet panorama, og har blokker på opptil 8 etasjer, der den høyeste delen av bebyggelse ligger i bakkant (lengst øst).	Straumsfjellet Panorama ligger på en høyde øst. I bestemmelser til KDPS står det at funksjonene i området skal styrke Straume sentrum sitt urbane og funksjonelle mangfold, mens i planprogrammets retningslinjer er det utdypet med at formålet i området bør være boligbebyggelse med samlet utnytting på 30-40% BRA. Planprogrammet sier også at det må tas hensyn til området eksponerte posisjon i landskapet. Planen regulerer et rent boligområde, som følger opp føringene angitt for området i planprogrammet. Planen er i tråd med intensjonene i overordnet plan, men utfordrer utnyttelsesgrad og byggehøyder.
Straume sjøfront S4, 20070007	2011	Plan for område S4 Straume sjøfront i KDPS. Planen regulerer for boligbebyggelse i søndre del og en blanding av formålene bolig/ forretning/ kontor/ hotell/ bevertning/ allmennyttige formål i nord. Deler av planområdet i nord er omfattet av grense for midlertidig byggeforbud knyttet til nytt fastlands- samband. I 2016 ble det gjort en mindre endring av planen, som var knyttet til endring av rekkefølgebestemmelser. I 2017 ble det startet en større endring av gjeldende plan som	Byggeområdene og utfylling i sjø er i reguleringsplanen trukket lenger ut i sundet enn KDPS legger til rette for. I føringene til KDP står det at KDP viser grense for maksimum utfylling i sjø. Her er et tydelig brudd med kommunedelplanen, der planen snevrer inn sundet utover det KDPS tillater. MUA per boenhet ble i reguleringsplan redusert og utnyttelsen/ byggehøydene økt. Utover dette følger reguleringsplanen i hovedsak opp intensjonene i kommunedelplanen.

		<p>har vært på høring og offentlig ettersyn. Endringen omhandler ny plangrense og bebyggelsesstruktur som følge av vedtatt plan for Sotrasambandet, gangtunnel til sentrum, ny gangbro, redusert MUA pr. bolig, økt utnyttelsesgrad og byggehøyder. Reguleringsendringen er foreløpig ikke vedtatt.</p>	<p>Fylkesmannen hadde innsigelse grunnet motstrid med KDPS og strandsonevern. Innsigelsen ble trukket etter drøftinger mellom partene.</p> <p>S4 skulle knytte Straume sentrum til sjøen, og det skulle etableres en attraktiv strandpromenade for allmenheten langs sjøen. Dette følges opp i planen, men med noe endrete forutsetninger enn det som var tankene i KDPS og byromsstrategien i planprogrammet.</p> <p>Området ligger utenfor fokusområdene i planprogrammet, men byromsstrategien viser en videreføring av Straumsallmenningen fra sentrum og ned til S4. Ettersom terrenget er bratt og høydeforskjellene store var det planlagt et offentlig trappeanlegg mellom regulert gangveg GV1 ned til gatetun G1. I reguleringsendringen som nå er under utarbeidelse er det søkt om å fjerne denne trappeforbindelsen. Isteden skal forbindelsen til Straume sentrum gå gjennom en gang- og sykkel tunnel (oppgradert anleggstunnel) fra S4 til Sartor senter. Straumsallmenningen blir således blitt en underjordisk forbindelse mellom boligområdet på Straume sjøfront og Sartor senter i sentrum.</p> <p>Straumemila er regulert i planen som turveier, og allmenhetens tilgang til sjøen er vurdert som sikret ved at vannflaten er trukket inn i området og etablering av gatetun ut mot sjø.</p> <p>Planarbeidet for S4 ble startet opp i 2007, kort tid etter at KDPS var vedtatt, og ble vedtatt i 2011. Dette er muligens den vedtatte planen etter KDPS som i størst grad utfordrer rammene i KDPS, selv om også denne planen i hovedsak følger intensjoner i overordnet plan.</p>
<p>Grønomyrsvegen, Felt S-c-II, 20070064</p>	<p>2012</p>	<p>Planen legger til rette for en blanding av bolig/ forretning/ kontor. Området ligger innenfor S1 i KDPS og S-C-II Grønomyrsvegen i Planprogrammet for Straume sentrum.</p>	<p>Reguleringsplanen er i tråd med KDPS og planprogram.</p>

Høgestølen, Straume sør, 20130018	2015	Legger til rette for boligbebyggelse sørvest for sentrum, både frittliggende- og konsentrert småhusbebyggelse og blokkbebyggelse	I tråd med formål avsatt i KDPS.
---	------	--	----------------------------------

Detaljreguleringene i sentrum og de sentrumsnære områdene følger i hovedsak kommunedelplanen, samt presiseringer og byromsstrategi angitt i «planprogrammet» for Straume sentrum. Alle planene i sentrumsområdet legger til rette for boligbebyggelse, enten som rene boligplaner eller gjennom blandet formål der bolig utgjør en hovedfunksjon. Planene er i tråd med formål og intensjoner i kommunedelplanen, men flere av planene foreslår høyere utnyttelse og byggehøyder enn det kommunedelplanen gir rom for. Planen for Straume sjøfront S4 endrer også på angitt maksimal utfyllingsgrense i sjø, og snevrer inn sundet mot Bildøy.

Reguleringsendringen som er under utarbeidelse for Straume sjøfront endrer på forutsetningene for framføring av Straumsallmenningen til området dersom den blir vedtatt. Straumsallmenningen skulle være med på å knytte sentrum til sjøen, men vil gjennom reguleringsendringen realiseres som en gangtunnel mellom Straume sjøfront og Sartor senter/ Straume sentrum. Kravet om en gangforbindelse opprettholdes slik sett gjennom reguleringsendringen, men forutsetningen som lå i kommunedelplanen og byromsstrategien er endret.

4.1.3. Bruk av virkemidler til bolig

Det har vært et bevisst grep fra Fjell kommune å kjøpe boliger i de nye boligblokkene på Straume. Det har hovedsakelig vært to formål med dette. Det ene er som et boligsosialt virkemiddel, der man sikrer bolig for vanskeligstilte og samtidig sikrer variasjon i beboere i sentrum, det andre er som et virkemiddel for å hjelpe utbyggere til å realisere byggene.

Totalt er kommunen eier av (pr. våren 2018);

- 9 omsorgsboliger i Straumehagen + en personalbase
- 1 kommunal utleiebolig i Menybygget
- 3 boliger i Straume Sjøfront
- 18 boliger i Straumeporten borettslag

Straumeporten borettslag har unge førstegangsetablerere som målgruppe. Det er etablert et borettslag som finansierer byggingen gjennom Husbanken med 75% fellesgjeld. I tillegg kvalifiserer søkerne til Startlån.

Bakgrunnen for at kommunen har gjort disse investeringene er forankret i prinsippvedtak for boligsosial satsing i kommunedelplan for bustadutvikling 2013-2020 og er fulgt opp gjennom økonomi og handlingsplanen og enkeltvedtak på midler¹¹:

- Kjøp av omsorgsboliger i Straumehagen, 18. desember 2014
- Handlingsplan for rus og omsorg 18.06.2015 – 40 millioner til boliger
- Fremskaffing av boliger til flykninger, juni 2015
- Økonomiplan vedtak 2016, 100 millioner til vanskeligstilte
- Sak om midler til boliger for personer med rus og psykiatri

¹¹ Informasjon fra Fjell kommune

Ved oppkjøp av boliger på Straume har kommunen satset på å bidra til å utvikle et boligtilbud til alle i Straume sentrum gjennom kjøp og bidrag til finansiering av boliger til vanskeligstilte og førstegangsetablerere med vanlig inntekter uten egenkapital.

En sideeffekt av dette har også vært at utbyggere lettere har kunnet sette i gang boligprosjekter.

4.1.4. Kommunens rolle og organisering

Organiseringen i kommunen i utarbeiding av planen og i oppfølgingen av den kan betraktes som ordinær i forhold til en planprosess. Den var styrt med referansegrupper og arbeidsgrupper. I etterkant av planarbeidet har man også hatt prosjektgrupper innad i organisasjonen for å ivareta enkelte hensyn i det videre arbeidet, som for eksempel en tverrfaglig prosjektgruppe som utarbeidet rapport for sosial infrastruktur på Straume for å sikre dette i arbeidet med sentrumsutviklingen.

Det som kjennetegner måten kommunen organiserte seg på i forhold til Straume, er et tett samarbeid med utbyggerne og at ledelsen var tungt inne i prosessene. Kommunen har i fremste rekke tatt en rolle som premissleverandør og tilrettelegger.

Når det gjelder gjennomføring har kommunen ikke vært særlig rigget for dette hverken som en integret del av planarbeidet eller i etterkant. Dette er nærmere omtalt i kap. 4.1.5

Informanter både fra kommune, utbyggere og politisk hold påpeker at dette er et område hvor kommunen burde tatt en mer aktiv rolle.

4.1.5. Bruk av utbyggingsavtaler og gjennomføringsmodell

Gjennomføringen av intensjonene i Komunedelplan for Straume forutsetter betydelige investeringer i grønn og teknisk offentlig infrastruktur. I dette delkapitlet er det gitt en gjennomgang og vurdering av gjennomføringsgrepe for offentlig infrastruktur i oppfølgingen av komunedelplanen, samt hvilke forbedringer som kan gjøres i utviklingen videre. Hovedfokus er Straume sentrum, der gjennomføring har vært en viktig problemstilling, men vurderingene har også mer generell relevans for komunedelplanen og Fjell kommune for øvrig.

Vurderinger av gjennomføring krever felles forståelse for noen viktige begreper. Dette gjelder spesielt hva en legger i begrepet felles offentlig infrastruktur, og begrepet gjennomføringsmodell for finansiering av felles offentlig infrastruktur.

- **Felles offentlig infrastruktur**

Med *felles offentlig infrastruktur* menes her offentlig infrastruktur (veier, gang- og sykkelveier, parker, torg, grønnstruktur og annen teknisk og grønn infrastruktur) som er nødvendig for privat utbygging der flere utbyggere og det offentlige har helt eller delvis ansvar for finansieringen. Dette er tiltak som i hovedsak går ut over opparbeidelsesplikten i plan- og bygningsloven, og kommer inn under §17-3 om utbyggingsavtaler i plan- og bygningsloven (nødvendighet og forholdsmessighet).

- **Gjennomføringsmodell for finansiering av felles offentlig infrastruktur (jfr. fondsmodell omtalt for Straume)**

Gjennomføringsmodell for finansiering av felles offentlig infrastruktur er her definert som en modell for gjennomføring og fordeling av kostnader til felles offentlig infrastruktur som etableres av kommunen. Som ramme for forhandling av utbyggingsavtaler og finansiering og gjennomføring av tiltak.

En gjennomføringsmodell vil ofte, men må ikke, innebære at det etableres et fond (egen konto hos kommunen) der utbyggere innbetaler bidrag i henhold til utbyggingsavtale mot at kommunen overtar rekkefølgekrav. Ofte krever denne type gjennomføringsmodeller kommunal forskuttering.

Gjennomføringsmodeller for finansiering av felles offentlig infrastruktur dekker trolig også det som er omtalt som «fondsmodell» i Fjell, men siden fondsmodellen ikke er utviklet, er det uklart om det er helt sammenfall. I andre kommuner defineres dette ofte som områdemodeller for finansiering av felles offentlig infrastruktur, fordi de er forankret i områdereguleringer med rekkefølgekrav for tiltakene.

Rammer og ambisjonene for gjennomføringen av offentlige infrastrukturtiltak

Rammene i kommunedelplanen og «Planprogrammet»

Rammene for gjennomføring av offentlige infrastrukturtiltak i Straume sentrum ble introdusert i bestemmelsene til kommunedelplanen og i «Planprogrammet». I planbestemmelsene for Straume sentrum ble det fastsatt at det skulle utarbeides et program for S1 og S2 som skulle behandles av kommunestyret før reguleringsplaner ble utarbeidet. I henhold til retningslinjene til bestemmelsene skulle programmet ha en strategi for gjennomføring av felles tiltak. Dette programmet ble «Planprogrammet» som kom etter kommunedelplanen som blant annet peker på at kommunen skal ta initiativ til samarbeid om avtaler med fordeling av plikter og retter. Hvilke type avtaler det siktes til går ikke nærmere fram.

Kommunedelplanen har ingen rekkefølgekrav til offentlig infrastruktur, og «Planprogrammet» er ikke rettslig bindende for oppfølgingen. Kommunens reelle forhandlingsressurser er derved i hovedsak knyttet til kommunedelplanens krav om reguleringsplan (plankravet).

Prinsippvedtak for utbyggingsavtaler i Fjell kommune

Fjell kommune hadde den 15.06.2006, sak KS 56/06 vedtatt et generelt prinsippvedtak for bruk av utbyggingsavtaler etter § 64 a¹² etter plan- og bygningsloven av 1985. Prinsippvedtaket omtaler når det er aktuelt med utbyggingsavtale, innholdet i avtalen, differensierte krav til ytelser i forhold til størrelsen på utbyggingen, geografiske prioriteringer der kommunen ønsker å stimulere utbygging, og tidspunkt for inngåelse av avtale. Dette vedtaket omfattet også hele kommunedelplanområdet for Straume.

Utdypende prinsippvedtak for Straume sentrum

I 2008 sak 52/08 ble det gjort et særlig prinsippvedtak om bruk av utbyggingsavtaler for Straume sentrum etter § 64 a i den forrige plan- og bygningsloven. Prinsippvedtaket er en oppfølging av «Planprogram» for Straume sentrum vedtatt 30.08.2007 der kommunestyret ga signal om økonomisk medvirkning til utsmykking, opparbeiding av gater og plasser, samt drift og vedlikehold. Hensikten med prinsippvedtaket var å gjøre kjent for grunneiere og utbyggere i Straume sentrum at kommunen ønsker å gjennomføre finansiering av fellestiltak gjennom bruk av utbyggingsavtaler og at grunneierne må ta del i dette.

Som det går fram av sak 52/08 er bruken av utdypende prinsippvedtak helt i tråd med plan- og bygningsloven, og anbefalt i veileder om utbyggingsavtaler.

¹² Retningslinjer for bruk av utbyggingsavtaler i Fjell kommune. Dette er den samme type vedtak som ligger i § 17-2 i den nye plan- og bygningsloven. Det er en forutsetning at vedtaket er gjort av kommunestyre selv for at kommunen skal kunne inngå utbyggingsavtaler.

<p>Saksopplysningar:</p> <p>Plansstatus. Eter vedtak av kommunedelplan for Straume i 2006 og planprogram for Straume sentrum i 2007, står Fjell kommune framfor gjennomføringsfasen. Så langt er det kunngjort oppstart av fire reguleringsplanar i Straume sentrum.</p> <p>Gjennom planvedtaka har kommunestyret slutta seg til:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ein samla visjon for utviklinga på Straume • ein byromsstrategi med særleg vekt på gjennomføring av ideane om Sartorvegen og Grønomyrsvegen som attraktive bygater, Straumsallmenningen som ein tydeleg gangveg mellom sjøfronten og Straumsfjellet og bygging av to offentlege plassar • ei grov funksjonsdeling og oppdeling i mindre planområde • ein høg utnytingsgrad for Straume sentrum • signal om kommunal medverknad både økonomisk og praktisk <p>Planprogram for Straume sentrum gjev generelle føringar og retningslinjer for delområda:</p> <p>Generelt: "Kommunestyret er innstilt på å bidra økonomisk til utsmykking, opparbeiding av gater, plassar og bygningar. Det same gjeld bidrag til forvaltning og drift. Dette vert å koma attande til som eigne saker til kommunestyret." (Vedtaks punkt 17).</p> <p>Retningsline for S-a: Sartor senterområde: "Fjell kommune skal ta initiativ til eit samarbeid om avtalar og organisering som sikrar heilskapleg planlegging med fordeling av plikt og rettar. Dette for mellom anna å sikre ei rettviss fordeling av verdiar mellom område med stor utnytting og område med låg utnytting." (Vedtaks punkt 10 d).</p>	<p>Tilråding i Komité for plan og utvikling - 08.04.2008:</p> <p>Det faste utval for plansaker tilrår:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Kommunestyret er samd i prinsippet om å utarbeide særlege utbyggingsavtaler for planområdet som inngår i planprogram for Straume sentrum i samsvar med pbl§ 64 a og rådmannen sine vurderingar i saka. 2. Kommunestyret ber rådmannen legge fram sak om modell for finansiering av fellestiltak. <p>Handsama i Kommunestyret - 24.04.2008: Tilrådinga vart samrøystes vedteken.</p>
--	--

Figur 10 Utdypende prinsippvedtak for Straume sentrum

Definisjon av tiltak, standarder og kostnader

Som en oppfølging av «Planprogrammet» for Straume sentrum ble det i 2008 utarbeidet en kostnadskalkyle for gater og byrom¹³ for de tiltakene som ble omfattet av «Planprogrammet». Rapporten var en del av grunnlaget for å utarbeide en finansieringsmodell for Straume.

Rapporten har forslag til definisjon av byrom-gatestandard som grunnlag for prising av de enkelte elementene innenfor grønn og teknisk infrastruktur. Den omtaler videre en opparbeidelsesstandard for byrom og gater, arealfesting av grader av opparbeidelsesstandard på gatene og byrommene, og en kostnadskalkyle for tiltakene. Kostnadskalkylen er sist oppdatert i 2012, der ett nytt tiltak er lagt til (Bildøyvegen – Allegate -generelt), ut fra informasjon tilgjengelig for denne evalueringen.

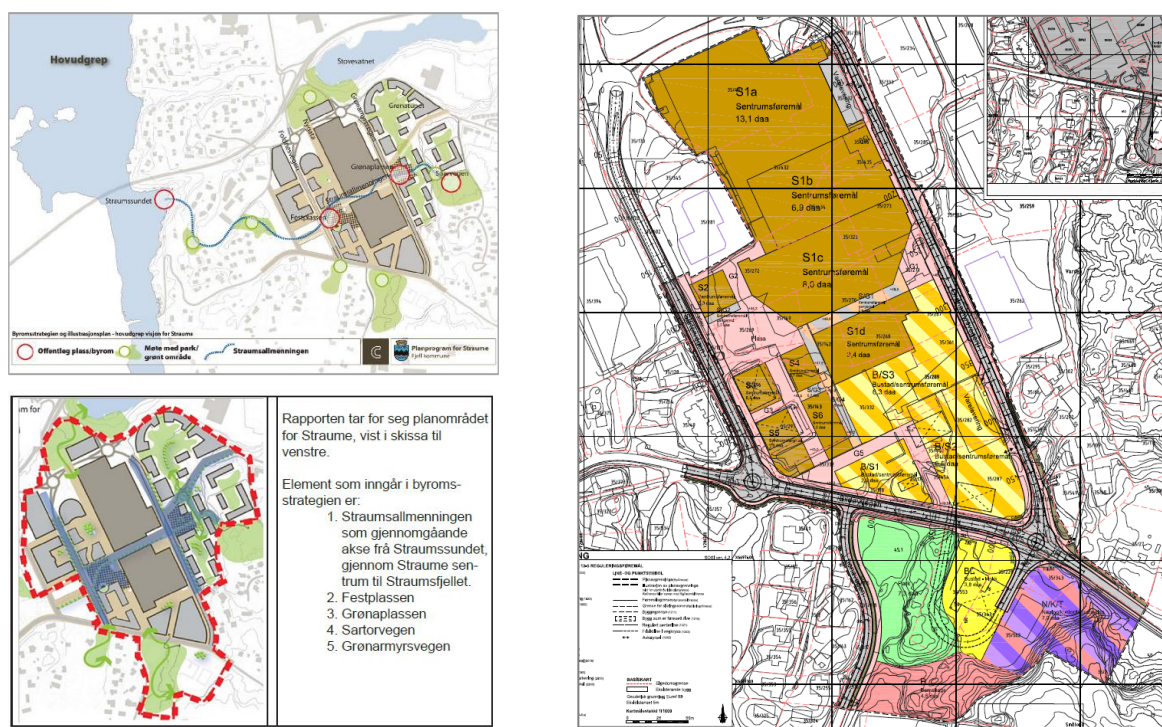
Kostnadselement:	SUM inkl mva	SUM ekskl mva	Areal	Lengde	M2 pris ekskl mva	Pris pr lm ekskl mva
Sentrums-gate:	17 020 338	15 129 189	2600	150	5 819	100 861
Sartorvegen - allègate-sentrum:	14 242 669	12 660 150	3700	210	3 422	60 286
Grønomyrsvegen - allègate-generelt:	21 659 949	19 253 288	5900	370	3 263	52 036
Festplassen	22 982 586	20 428 965	3330		6 135	
Grønapplassen	10 211 109	9 076 541	1570		5 781	
Gågate	9 836 105	8 743 205	1720	135	5 083	64 764
Gangakse, G/S veg og gangsti til Straumsfjellet	10 158 447	9 029 731	1845	615	4 894	14 682
Bildøyvegen - allègate-generelt:	16 989 294	15 101 595	5950	288	2 538	52 436
SUM:	123 100 498	109 422 665	26 615		4 111	

Figur 11 Oppdatert kostnadskalkyle for tiltak i "Planprogram" Straume sentrum

¹³ Kostnadskalkyle gater og byrom, Straume sentrum. Asplan Viak 2008.

Områderegulering for Straume sentrum

Områderegulering for Straume sentrum ble startet opp i 2009 og vedtatt i juni 2010. Planavgrensningen for områdereguleringen avviker fra «Planprogrammet» for sentrum og har derved ikke med alle tiltakene som ligger i kostnadskalkylene. Dette begrenser også mulighetene til å bygge opp en helhetlig og robust gjennomføringsmodell for finansiering av felles offentlig infrastruktur med grunnlag i rekkefølgefølgekrav i områdereguleringen.



Figur 12 Kartutsnittet øverst til venstre visert tiltak i "planprogrammet", kartutsnittet under hvilke tiltak som ble kostnadsberegnet for et mer avgrenset område og områdereguleringen som omfatter et ytterligere avgrenset område

Oppfølgingen

Private terskelinvesteringer

Kommunedelplanens og «Planprogrammets» ambisjoner for sentrumsutviklingen i Straume var helt avhengig av en parkeringsløsning under bakken for å frigjøre areal og skape gode sentrumsløsninger. Dette tiltaket ble løftet som en helhet av en utbygger «up front» til en kostnad av 380 mill. for garasjeanlegget, i tillegg til 30 mill. til et tilbygg oppå garasje. Anlegget har en kapasitet på 1500 parkeringsplasser der vel 400 er i bruk i dag.

Parkeringsløsningen er i et gjennomføringsperspektiv en terskelinvestering som legger grunnlaget for videre utvikling av sentrum og utbygging av offentlig infrastruktur som parker, torg, gangsystem samt ny bebyggelse. Dette er muliggjort ved at Straumesamfunnet har hatt utbyggere som både har hatt vilje og finansiell kapasitet til å utvikle sentrum i tråd med vedtatte føringer i kommunedelplanen og «planprogrammet».

Gjennomføringsmodell for finansiering av felles offentlig infrastruktur (fondsmodell)

Av ulike grunner, som det er vanskelig å få oversikt over i denne evalueringen, ble det ikke utviklet en gjennomføringsmodell for felles offentlig infrastruktur i sentrum. Informasjon fra grunneiere og utbyggere viser at flere så fram til at en gjennomføringsmodell skulle bli etablert. Det ble også pekt på at de trodde en felles regulering for flere eiendommer var en forutsetning, slik at en ikke mistet grunnlaget for å ha en felles utbyggingsavtale.

Når dette ikke skjedde valgte de enkelte utbyggere å forholde seg pragmatisk til gjennomføringen i samarbeid med kommunen. Dette er kommet til uttrykk gjennom en utbyggingsavtale, foreløpige bidrag uten utbyggingsavtale, og et avtalegrunnlag som ikke ble ferdigforhandlet.

Ut fra informanter i kommunen var intensjonen at en skulle fordele kostnadene for sentrum på flere utbyggere og grunneiere, men realiteten ble at kommunen ble sittende igjen med en part. Det påvirket også hvordan kommunen måtte forholde seg til sitt bidrag i forhandlingen av den ene utbyggingsavtalen, jfr. bestemmelsene om forholdsmessighet i §17-3 i plan- og bygningsloven. Kommunen har da valgt å dele kostnader for offentlig plass og ta ansvaret for veinettet.

Utbyggingsavtaler

I henhold til informasjon som har vært tilgjengelig for denne evalueringen her det inngått en utbyggingsavtale og framforhandlet en til et forslag, jfr. Tabell 1.

Tabell 1 Hovedinnhold for inngått utbyggingsavtale for Straume sentrum og forslag til utbyggingsavtale Straume sjøfront

Private parter	Plangrunnlag	Tiltak det gis private bidrag til gjennom utbyggingsavtalen	Størrelsen på bidrag (før indeksregulering)	Avtale inngått
Straumsundet Bolig AS Straume sjøfront B3-B6, KF2-KF4	Straume Sjøfront S4 vedtatt 16.06.2011	Alle rekkefølgekrav iht. reguleringsplan for vei GS, fortau, parkeringsanlegg, leikeareal, park, turveg	Framgår ikke av avtale. Utbyggers ansvar	Avtale er ikke inngått. Det forelå et avtaleforslag 04.04.2016
Sartor senter AS	Områderegulering for Straume sentrum vedtatt 11.06.2010	Festplassen, G2 overgang mellom festplassen til S/G1 med rampe, S/G1 Allmenningen, G1 del av Grønapplassen, G2 og G4 Nygata, G5 Parkgata, G3, S/G4, S/G3, park og fortau	Utbygger er byggherre og skal opparbeide tiltakene. Kommunen yter anleggsbidrag til festplassen, G2, S/G1, G1, G4. anleggsbidraget skal utgjøre 50% av dokumenterte kostnader maksimalt 25 mill. med tillegg av KPI fra signeringsdato.	16.01.2015

I den inngåtte utbyggingsavtalen for Straume sentrum går det fram av avtalen at partene er enig om at Grønmyrsvegen, Arefjordvegen, Lonavegen og Sartorvegen med tilhørende rundkjøringer og

kruss foreløpig ikke skal opparbeides slik det framgår av reguleringsplanen. Årsaken er at vegene skal bli sett i sammenheng med reguleringsarbeid for Sotrasambandet. Samtidig fremgår det av avtalen at kommunen har ansvaret for opparbeiding av disse veiene når nødvendige offentlige planer er vedtatt. Det samme gjelder grunneierverv til veg og fortau.

Alle offentlige tiltak skal overdras til Fjell kommune for framtidig kommunalt eie, drift og vedlikehold.

Forslaget til utbyggingsavtale for Straume Sjøfront S4 er i første rekke en avtale for praktisk gjennomføring. Alle kostnader knyttet til planens rekkefølgekrav skal bekostes av utbygger.

I tillegg til avtalene nevnt over er det ut fra informasjon som har vært tilgjengelig for denne evalueringen vært arbeidet med en utbyggingsavtale for Straumsfjellet som ikke er ferdigstilt. Det har ikke vært tilgjengelig dokumenter for dette til evalueringen.

Elementer i gjennomføringsmodeller og kritiske faktorer for Straume

Utviklingen som har blitt gjennomført i Straume sentrum henger i stor grad sammen med at det har vært sterke utbyggere i området som har vært villig til å satse og forholde seg pragmatisk til situasjonen og finansiering av nødvendig infrastruktur fra sak til sak. Dette er en konsekvens av at det ikke ble etablert en gjennomføringsmodell for finansiering og kostnadsfordeling av felles offentlig infrastruktur.

En viktig og grunnleggende årsak til at det ikke var mulig å utvikle en gjennomføringsmodell var at det ikke forelå en strategi for og et samlet plangrunnlag med rekkefølgekrav for de tiltakene som ville være felles offentlig infrastruktur i gjennomføringsmodellen.

Kommunedelplanen var en overordnet plan der disse tiltakene ikke var avklart og den ga heller ikke overbyggende rekkefølgekrav for teknisk og grønn infrastruktur. «Planprogrammet» bidro til å konkretisere tiltakene, men er bare veiledende og ikke et godt nok rettslig grunnlag til å utvikle en gjennomføringsmodell. Områdereguleringen for Straume sentrum kunne lagt et grunnlag, men den omfattet et for lite område slik at flere tiltak og utbyggingsområder ble liggende på utsiden.

Det er trolig også andre og sideliggende årsaker som har vært med å bidra til at gjennomføringsmodellen ikke ble etablert. Likevel er plangrunnlaget helt fundamentalt. Skulle det vært mulig å etablere en gjennomføringsmodell måtte områdereguleringen for sentrum omfattet de tiltakene som skulle inn i gjennomføringsmodellen, med nødvendige rekkefølgekrav. Det hadde medført et større planområde enn det som ble valgt. Alternativt måtte rekkefølgekravene bli lagt i kommunedelplanen. I så fall måtte tiltakene ha blitt konkretisert, noe som trolig forutsatte at kommunedelplanen og «Planprogrammet» i større grad måtte bli integrert, og ikke adskilt som ble valgt som løsning.

Hovedelementer i en gjennomføringsmodell og utviklede elementer på Straume

Gjennomføringsmodeller (eller områdemodeller som det kalles i mange kommuner) er her definert som en modell for gjennomføring og fordeling av kostnader til felles offentlig infrastruktur som etableres av kommunen. Enten som ramme for forhandling av utbyggingsavtaler for eksempel gjennom eget bystyrevedtak eller §17-2 vedtak for delområder, eller som overordnet utbyggingsavtale.

Gjennomføringsmodellene har en stor styrke ved at de skaper forutsigbarhet for private utbyggere. Kostnadsbidrag til felles offentlig infrastruktur blir definert, og kommunen overtar rekkefølgekrav som den enkelte utbygger ikke kan, eller ville få en urimelig belastning for, om de tok ansvaret alene. I tillegg fordeler gjennomføringsmodellen kostnadene mellom de private utbyggerne. Samfunnsnyttene kan følgelig være høy.

Ofte krever områdemodellene kommunal forskuttering av større infrastrukturtiltak, og at kommunen etablerer en gjennomføringsorganisasjon for koordinering av modellen og utbyggingen av

infrastrukturen. Modellen kan også innebære at kommunen påtar seg økonomisk risiko ved forskuttering og ved overtakelse av rekkefølgekrav.

Områdemodellene bygges generelt opp med følgende hovedelementer:

- *Plangrunnlag* med rekkefølgekrav
- Kommunens valg av *tilretteleggingsrolle* (forskuttering, gjennomføringsorganisasjon)
- Valg av *hovedtype* områdemodell:
 - o Områdemodell som etableres av kommunen
 - o Overordnet utbyggingsavtale der kostnadsfordelingen inngår i forhandlingene dersom det er få grunneiere/utbyggere
- *Nødvendighet* - avklaring av tiltak som er felles offentlig infrastruktur og som fyller kravet til nødvendighet i § 17-3 i bestemmelsene om utbyggingsavtaler i plan- og bygningsloven.
- Vurdering av kvalitetsnivå på tiltakene og kostnadsberegning med eventuell kvalitetssikring
- *Forholdsmessighet*. Fastsette privat og offentlig andel av kostnadene til felles offentlig infrastruktur i tråd med § 17-3 i bestemmelsene om utbyggingsavtaler i plan- og bygningsloven.
- Valg av *verktøy for kostnadsfordeling*. Vurdering av utbyggingsvolum kostnadene skal fordeles på (full utbygging i henhold til regulering eller lavere der det må legges vekt på den risiko kommunen påtar seg), og parameter for fordeling av kostnadene (vanligvis m² ny BRA). Den enkelte utbyggers bidrag regnes ut ved detaljregulering eller behandling av rammesøknad, og vil regnes ut etter hvor mange m² ny BRA detaljreguleringen/rammesøknaden omfatter. Kommunen overtar rekkefølgekrav når utbyggingsavtale er inngått.
- *Forankring av modellen*
 - o Kommunestyrevedtak eller eget §17-2 vedtak for området modellen omfatter
 - o Inngåelse av overordnet utbyggingsavtale dersom denne modellen er valgt

Det er viktig å understreke at anleggsbidragsmodellen og justeringsreglene som Fjell kommune kan tilby utbyggere, kun dreier seg om MVA kompensasjon til utbygger, og er en helt annen diskusjon enn gjennomføringsmodellene som diskuteres her.

I tabell under er det gitt en sammenlignende vurdering av hovedelementer i gjennomføringsmodeller for felles offentlig infrastruktur sett opp mot hvilke elementer som er utviklet for Straume sentrum.

Tabell 2 Oversikt over hovedelementer i en gjennomføringsmodell og hvilke delelementer som er utviklet for Straume

Hovedelementer i en gjennomføringsmodell	Innhold Straume	Oppfyller krav til innhold i en gjennomføringsmodell
1. Plangrunnlag med rekkefølgekrav	Mangler samlet plan med rekkefølgekrav for felles offentlig infrastruktur	Nei
2. Kommunens tilretteleggingsrolle og eventuell kommunal forskuttering	Føringer for gjennomføringsmodell og kostnadsfordeling lagt i prinsippvedtak for Straume	Ja
3. Nødvendighet, avklaring av tiltak som er felles offentlig infrastruktur	Tiltakene er definert i «Planprogrammet», men ikke vurdert i forhold til nødvendighet i bestemmelsene om utbyggingsavtaler	Nei

4.	Vurdering av kvalitetsnivå og kostnadsberegninger	For hele området som omfattes av «Planprogrammet» med noen mindre unntak	Ja
5.	Forholdsmessighet, fastsette privat og offentlig andel av tiltakene	Ikke på områdenivå, men i en enkeltavtale	Nei
6.	Valg av verktøy for kostnadsfordeling	Modell er ikke utviklet	Nei
7.	Forankring	Modell er ikke utviklet	Nei

Videre arbeid med gjennomføringsmodeller.

Felles offentlig infrastrukturtak som er gjennomført kan ikke tas inn i framtidige gjennomføringsmodeller eller utbyggingsavtaler i Straume. Det følger av bestemmelsene om utbyggingsavtaler i plan- og bygningsloven. Et viktig tema i arbeidet med revisjonen av kommunedelplanen bør derfor være å se framover; hvordan det kan sikres finansiering av ny felles offentlig infrastruktur i den videre utviklingen av Straume.

I hvilken grad den nye kommunedelplanen med rekkefølgekrav vil være et tilstrekkelig grunnlag for framtidige gjennomføringsmodeller krever at det kan etableres en oversikt over tiltakene gjennom revisjonsprosessen. Alternativt må det sikres regulering av et eller flere sammenhengende områder der tiltakene klargjøres gjennom reguleringsprosessen. Dette er den mest brukte løsningen i andre kommuner.

Fjell kommune har vedtatt at kommunen skal utvikle gjennomføringsmodeller for å finansiere store fellestiltak i utbyggingsområder med åpning for kommunal forskuttering. Kommunen har derved tatt viktige grunnleggende grep for å styrke gjennomføringen. Viktige elementer i den videre oppfølgingen er nødvendig organisering og ansvarsplassering i kommunen, utvikle gjennomføringsmodeller fullt ut og tidlig nok i utbyggingsområder de er relevante, og ikke minst prioritering av områder der kommunen vil engasjere seg i utbyggingspolitikken.

4.2. Planavklaring av Riksveg 555

Riksveg 555, Sotrasambandet, går gjennom planområdet og oppleves som en barriere som deler planområdet i to der nordsiden har sitt tyngdepunkt i offentlig tjenesteyting og den sørlige delen er handel, bolig og næring. Utarbeidelse av en plan med et så omfattende infrastrukturtiltak som Sotrasambandet er, får store konsekvenser for området også utover selve traseen. Dette delkapitlet ser nærmere på kommunens rolle i planarbeidet med Sotrasambandet gjennom Straume.

4.2.1. Kommunedelplanen som premissgiver

Da kommunedelplanen ble vedtatt var det allerede startet et etterlengtet arbeid med å få på plass en ny veiløsning mellom Bergen og Sotra, men traséen var, som nevnt tidligere i rapporten, ikke klar. Valg av veiløsning ville få konsekvenser for det totale veinettet og i kommunedelplanen er målene for veier og samferdsel satt i et langsiktig perspektiv. Kommunedelplanen gir føringer for hva som bør skje når ny plan kommer. Under tiltak i veg og samferdsel står det:

«Det viktigste for Straume på lang sikt er at den barrieren Riksveg 555 skapar mellom Straume sentrum og område rundt Rådhuset vert redusert. Dette tiltaket må vere eit viktig premiss for arbeid med nytt fastlandsamband»

Sotrasambandet er et stort samferdselsanlegg og er ifølge rådmannens vurdering i andre gangs behandling av planen, en av de viktigste sakene i Fjell kommune i lang tid.¹⁴ Sambandet er viktig for kommunen som helhet og utviklingen av Straume er bare en av problemstillingene i planen. I behandlingen av planen er problemstillingen rundt Straume ikke særlig vektlagt, men det blir trukket frem som positivt at en får et nytt område der en har mulighet til binde sentrum tettere på rådhuset.

Informanter peker på at det viktigste med denne planen var selve veiprojektet, men at Straume var et av områdene i planen som fikk ekstra oppmerksomhet. Blant annet laget Statens vegvesen i samarbeid med Fjell kommune et forprosjekt for å se hvordan man kunne utnytte det nye arealet som vil komme som følge av planeringen. Rambøll var konsulent for arbeidet og det ble laget illustrasjoner som viste forlengelse av veisystemet i sentrum, gangakser, boliger, næring og helsebygg.

Det var lenge et ønske fra kommunen å få et lokk over riksveien, men løsningen ble tunell under bakken og dagens riksveg blir lokalvei. Informanter oppgir at det var et krav fra kommunen at man ikke måtte ha en vei i dagen som ville dele området enda mer enn i dagens situasjon.

Informantene peker på at veien fremdeles vil være en barriere på Straume, men at dette var en måte å bringe de to delene av Straume mer sammen. Dette samsvarer med føringene i kommunedelplanen og vil, ifølge informantene, være bedre enn vei i dagen slik kommunedelplan for Straume viser. Dagens veisystem vil ligge der, men som lokalvei med mye mindre trafikkbelastning enn i dag og man får et nytt areal med potensiale til å binde sammen Straume.

4.2.2. Kommunens rolle og organisering

I forbindelse med Statens vegvesen sin planlegging av Sotrasambandet, ble det opprettet en stilling som spesialrådgiver under rådmannen for å ivareta Fjell kommune sine interesser i vegprosjektet. I følge en av informantene ble det forsøkt å holde et fokus på Straume, men at dette var utfordrende i et veiprojekt der fokuset i første rekke var å få til ei god og trygg vegløsning. Kommunen hadde en forhåpning om at prosjektet skulle løse flere av internveiene på Straume. Arbeidet med å ivareta kommunens interesser i planarbeidet beskrives som ressurskrevende. Informanter fremhever også at Formannskapet fikk en aktiv rolle i denne fasen for å styrke den politiske styringen.

4.2.3. Finansiering av vegnett

Prosjektet skal løses som et OPS – prosjekt (Offentlig- privat samarbeid) og skal delfinansieres med bompenger. Prosjektet skal finansiere alt det som reguleringsplanen legger til rette for på Straume.

I følge en av informantene ble det jobbet med å finne en løsning der man så på om prosjektet også kunne utløse finansiering av de sentrale veiene i sentrum. Dette fikk man medhold i av Statens vegvesen og det ble fremmet en sak for politisk styre. En slik finansiering fikk ikke gjennomslag i kommunestyret. Sakspapiret har ikke vært tilgjengelig for evalueringen.

4.3. Utvikling av øvrige områder i planen

Store deler av områdene i kommunedelplanen var avklart i reguleringsplaner før kommunedelplanen ble vedtatt. Dette gjelder i hovedsak planens ytterområder. Med tanke på virkemiddelbruk og kommunedelplanens betydning for disse områder, er ikke problemstillingene like relevante som i sentrum og sentrumsnære områder. Det er i dette kapitlet gjort en gjennomgang av reguleringsplaner som er vedtatt etter 2006 for å vurdere om hvorvidt kommunedelplanen har vært premissgivende for utviklingen og en vurdering av kommunens rolle i disse områdene av planen.

¹⁴ Fjell kommune Utvalssaksnr XXX RV 555 Sotrasambandet- slutthandsaming av reguleringsplan parsell Kolltveit- grense Fjell/Bergen kommune. Tiltakshavar: Statens vegvesen Region vest

4.3.1. Kommunedelplanen som premissgiver

Kommunedelplanen er en overordnet plan som legger rammer og føringer for mer detaljerte planer. Det er nedenfor gjort en gjennomgang av planer for å se om de fyller opp føringene i kommunedelplanen:

Plan	Vedtatt	Innhold/ formål	Forhold til Kommunedelplan for Straume (KDPS)
Lonavegen, Delfelt F-1, 20070008	2008	Planen regulerer et område sør for sentrum, S2, til forretning/ kontor. Planområdet ligger innenfor område avsatt til nærings- og forretningsområde N1 i KDPS.	I tråd med KDPS.
Straume DPS B3, 2000012	2009	Legger til rette for offentlig byggeområde nord for sentrum, i form av nytt distriktpsikiatrisk senter på nordsiden av rv555.	I tråd med KDPS.
Foldnes kyrkjegard, 20110005	2012	Regulerer Grav og urnelund innenfor område avsatt til offentlig byggeområde på nordsiden av Rv 555. Planen er en stadfesting av eksisterende forhold og gjeldende plan. Reguleringsplanen er utarbeidet fordi eksisterende kirkegård har lite ledig kapasitet, og fordi gjeldende reguleringsplan ikke tar tilstrekkelig hensyn til kirkegårdens behov.	Planen er i tråd med KDPS.
Straume sør, 20080011	2013	Formålet med planen er å legge til rette for fortetting og utbygging av frittliggende bolig, konsentrert småhusbebyggelse og boligblokker.	Planen er i tråd med KDPS.
Lonavegen gjenvinningsstasjon, 20120013	2015	Ligger innenfor felt N1 og friområde, sør for Smålonane. Planen legger til rette for utvidelse av anlegget der det ligger i dag.	Delvis i strid med KDPS da planen foreslår å regulere om en mindre del av et avsatt friområde (3daa), der det i KDPS er vist en gangveg. Planen regulerer gjenværende del av friområdet med gangvei. Hovedintensjonene i planforslaget er i tråd med overordnet plan.

Pollhaugen 20120003	2015	Planen legger til rette for frittliggende småhusbebyggelse i nordre del av planområdet.	Reguleringsplanen er i tråd med KDPS.
Geitvika friluftsområde, 2007003	2017	Hovedformålet i planen er friområde. I tillegg er det avsatt et mindre felt med blanding kontor/ park og tjenesteyting.	I KDPS er hele området avsatt til friområde. Byggeområdet for næring er i motstrid med KDPS. Utover dette er planen i tråd med overordnet plan.

De fleste planene vedtatt etter Kommunedelplan for Straume er i tråd med denne. Et par av planene foreslår mindre endringer/ justeringer, som ikke er unaturlig på et mer detaljert nivå. Ingen av planene er i direkte motstrid med overordnet plan.

Pågående planer er ikke tatt med i oversikten. En av de pågående planene «Smålonane» utfordrer kommunedelplanen ved å legge til rette for handel i et det kombinerte næringsområdet. Dette er et område som flere av informantene trekker frem som et viktig område i revideringen av kommunedelplanen, blant annet fordi det ikke er klart om man bør tillate detaljhandel her eller ikke. Her blir det også trukket frem ulempene med at planen ikke er oppdatert i forhold til nye regionale føringer og kategorisering av handel.

Noen av informantene har vært opptatt av at det ikke ble gjort en systematisk gjennomgang av gjeldende planer i utarbeidingen av kommunedelplanen. Det kommer heller ikke tydelig frem hvilken status de eldre planene har. En av informantene påpeker at det til tider har vært uklart hvordan planene skal forholde seg til kommunedelplanen og at det har vært utfordrende i enkeltsaker. Som prinsipp gjelder siste vedtak ved motstrid, men dette kunne og burde, vært tydeliggjort i kommunedelplanen.

4.3.2. Kommunens rolle og organisering

Kommunedelplanen har hatt et klart fokus på sentrum, både i planarbeidet og i gjennomføringen. Målet har vært å få et levende bysentrum, som supplerer og støtter oppom sentrum. Avklaring av lokalisering av ulike funksjoner var allerede bestemt og avklart i plan. Kommunen sin rolle i disse områdene i stor grad vært ordinær saksbehandling.

Det blir likevel trukket frem av enkelte informanter at de opplever at når det kommer til etablering av næring inntar kommunen en aktiv rolle. Det er lett å få til møter, de oppleves som en god samarbeidspartner og sakene blir prioritert i saksbehandlingen.

For noen av områdene har kommunen hatt en utvikler/utbyggerrolle, som for eksempel i helselandsbyen og i utbygging av Sotra Arena. Det blir likevel ikke her vurdert som en del av gjennomføringen av kommunedelplanen, da dette var avklart i tidligere planer

5. KOMMUNEDELPLANENS FUNKSJON OG MÅLOPPNÅELSE

I denne evalueringen har det ikke vært en målsetting å evaluere kvaliteten på det som er gjennomført. Som nevnt tidligere i rapporten, er målene og strategiene ikke noe som lar seg måle objektivt. I første del av dette kapitlet er det gitt en kvalitativ beskrivelse av enkelte tema fra planen. Temaene som er fremhevet her, er det som informantene har vært opptatt av å formidle. I tillegg er det gjort en kvalitativ vurdering av delmålene basert på dokumentgjennomgang, kartlegging og informasjon fra informanter.

5.1. Informantenes syn på kommunedelplanens funksjon

Det er et hovedinntrykk at informantene ser på kommuneplanen som et vellykket verktøy som har fungert godt. Det blir trukket frem at planen var særlig god på den tiden den ble laget og at en må se planen i lys av det.

En av informantene sier:

Jeg husker vi var veldig fornøyde da planen ble vedtatt. Det var en helhetlig plan og den første planen som var laget slik utenfor Bergen. Det lå mange gode føringer der for et regionsenter; tydelig definert sentrum, boliger rundt, grøntstruktur, intensjon om gangforbindelser, offentlige tjenester. Den var en helhetlig plan. Den har god balanse i seg.

En annen av dem sier:

Det er en god plan og den var særlig god da den ble vedtatt. Den må forstås utfra tidspunktet den ble vedtatt. Det som gjør den bra er et konsentrert sentrum, gradert, retning mot sjø, mindre bruk av bil og parkering vekk fra overflaten. Den har koblingen til sjø og ambisjoner om et bilfritt sentrum.

Det som gjør planen god, er ifølge informantene, den klare avgrensingen av sentrum, en tydelighet med tanke på plassering av handel, differensiering av type bolig og næring. I tillegg har den sikret grøntområder og lagt til rette for «Straumemila» et nettverk av gang- og sykkelstier. Flere fremhever det også som positivt at den kobler Straume sentrum til sjøen, som er en viktig del av identiteten til et øysamfunn.

Mange fremhever det som en styrke at det har vært bred politisk enighet om denne planen og at politikerne i etterkant har vært tro mot den i sine vedtak. Både informanter fra administrativt og politisk hold peker på at den har vært et godt politisk styringsverktøy. Dette begrunnes i en god forankring og et vedtak med stort politisk flertall som politikerne har følt seg forpliktet til å følge opp.

En av informantene sier:

Kommunedelplanen har gitt retning. Politikerne har fulgt den, særlig når det gjelder struktur og utbygging

Også fra flere av utbyggernes perspektiv er kommunedelplanen god og den gir de nødvendige avklaringer for senere regulering. Prosessen beskrives motiverende og kommunedelplanen er utformet med et handlingsrom. En av dem sier det slik:

Suksesskriteriet for at planen er den mest kraftfulle i Hordaland er at vi har hatt en formidabel vekst. En uriktig plan kan ødelegge mye. Denne er laget slik at man har lyst til å sette i gang. Den gjør det mulig å sette i gang- og når det er mulig er det lønnsomt. Når den ble laget, tok den høyde for gjennomføring. Jeg vil si at prosessen skapte vilje og lyst til å gjennomføre. Den har bestemmelser med handlingsrom, ikke et kjempestort handlingsrom, men det gjør det mulig.

Informantene er klare på at de synes mye er oppnådd med planen, men at noen viktige elementer gjenstår og noe har man ikke klart å løse. Her har informantene vært særlig opptatt av

- Boligbehov og befolkningssammensetning
- Gangforbindelser
- Tilknytning til sjøen

Boligbehov og befolkningssammensetning

Et tema informantene gjennomgående har vært opptatt av, har vært bolig og befolkningssammensetning i sentrum. Før kommunedelplanen var det en oppfattelse av at kommunen hadde et ensidig boligtilbud og at dette var et av utgangspunktet for å gå i gang med planarbeidet.

En av informantene sier:

Vi hadde en spørreundersøkelse på midten av -90-tallet. Den viste at trenger man en annen type bolig enn enebolig, så finner man den ikke her. Det eneste vi hadde var kjellerleiligheter som folk hadde bygget for å finansiere sin egen bolig. Det var ingen steder å bo for de som hadde skilt seg eller for eldre. Alle skrek etter leiligheter. Da gikk vi videre. Vi trenger leiligheter- vi bygger en by.

Det er blitt bygget mange leiligheter etter at planen ble vedtatt. Kjøperne har, ifølge informantene, vært 60+ og stort sett fra området rundt Straume og fra kommunen for øvrig. Det har også vært noe tilflytting fra Bergen vest. Manglende mangfold trekkes frem som en utfordring av mange av informantene.

Høsten 2018 står et borettslag for unge førstegangsetablerere klart til innflytting. Her har kommunen og utbygger hatt kontakt med Husbanken for å kunne realisere et bygg for unge. Dette blir fremhevet som viktig for å få til en mer differensiert befolkningssammensetning sentralt på Straume og for å gi et tilbud sentralt til en gruppe som ikke lett kan komme seg inn på boligmarkedet.

Informantene trekker frem at det har vært en særlig utfordring å få barnefamilier inn i sentrumsboligene:

Alle vil ha barnefamilier, men det er ikke realistisk. Man må skrelle vekk følelser. De må ha 120 kvadratmeter og hva koster en leilighet? Det ligger på 55 000 per m², det blir 6,6 mill. og hvor mange kan kjøpe det? De får jo to eneboliger i Øygarden som er dobbelt så store som det for samme pris. Hvis vi hadde tro på å bygge blokk for barnefamilier, hadde vi gjort det sporenstreks. Men det går rett og slett ikke. De prøvde å selge en enebolig her på Straume for 3,5 millioner kroner. Den var fra -80-tallet. De slet med å få solgt den. Unge i dag har andre krav. De vil ikke pusse opp bolig- da blir den jo også dyrere. Man kan ikke planlegge seg ut av den problemstillingen.

Informanten peker her på at særlig pris er en utfordring for å få barnefamilier i sentrum. Dette, sammen med manglende kvaliteter som barnefamilier etterspør, blir bekreftet av flere av informantene. En av dem sier:

Det er en markert utfordring med 60+ Det har med pris å gjøre, men også med kvaliteter. Familier etterspør mer. (...) Det viktigste er å være tro mot det som ligger der, ellers blir det en eldreby, vi er en kommune med mange barn og unge og det må gjenspeiles i sentrum

Da kommunedelplanen ble laget var det et stort behov for leiligheter. Informantene ser nå at dette bildet har endret seg og at det per i dag står 200 -300 leiligheter for salg i kommunen. Flere utbyggere holder igjen boligprosjektene sine.

Tilknytning til sjøen

En av utfordringene man så ved oppstarten av planarbeidet var at Straume hadde hatt en utvikling som hadde vendt seg bort fra sjøen. Tilknytning til sjø er noe informantene legger vekt på som en

styrke, men at denne er vanskelig å oppnå slik Straume er utviklet. Man har forsøkt å knytte sentrum til sjøen ved å legge til rette for bolig, næring, park og båthavn ved Straumssundet. Prosjektet er i ferd med å bli realisert, men informantene ser at dette området er utfordrende med tanke på å være et offentlig rom og en forlengelse av sentrum. En av informantene sier:

Sjøfronten har vært krevende. Den skulle bli ansiktet mot sjøen. Transport har vært utfordrende, topografien, forholdet mellom privat og offentlig rom. Det er et krevende område, men det er det eneste de har hatt når de skulle vende seg mot sjøen.

Tverrforbindelser og gatestruktur

Et element som blir trukket frem i det man ikke har klart å realisere er gode gangforbindelser og at Straume fremdeles fremstår som et sted med mye trafikk og manglende sammenheng mellom de ulike områdene. Tverrforbindelsen Straumsallmenningen, som går fra Sjøfronten til Straumsfjellet, har ikke blitt realisert fullt ut og er utfordret av løsninger som tunell i istedenfor trapper ned til sjøen og diskusjoner om å «glasse» inn passasjen som går gjennom senteret. Informantene setter spørsmålsteget ved om en gang- og sykkel-tunell kan betraktes som en allmenning og hvilke konsekvenser det vil ha det vil ha å sette opp glassvegger i enden av en gate. Her har informantene ulike synspunkt. Noen mener at det er viktigere å få en gate som er beskyttet mot vær og vind, enn at den er helt åpen, mens andre mener at gaten da i liten grad vil oppleves som et offentlig rom, fritt tilgjengelig for alle. Begge disse sakene var under behandling da evalueringen ble utarbeidet, og det endelige utfallet er ikke klart.

Straumemila blir trukket frem av flere som et bærende element i planen, men som man ikke har klart å realisere. Det er tekniske utfordringer for å få det langs sjøen på grunn av Sotrasambandet, og det er utfordrende å få til fordi den går over mange private eiendommer og det har ikke vært politisk vilje til ta grepene som skal til å realisere hele løypen.

Mye er oppnådd

De fleste informantene synes mye har skjedd på Straume som følge av kommunedelplanen og at man har fått til et mer levende sentrum. En av dem sier:

Det levende sentrum er her til en viss grad. Det er en begynnelse. Vi har fått trappen og Konglo har gode kvaliteter. Det egner seg for å henge der. Foreldre må kunne stoppe opp, eldre må kunne være der, men jeg ser også at det er utfordringer. Området er for avgrenset. (...) Arealer er ikke trygge.

En annen trekker frem at Straume har et krevende utgangspunkt for å bli et levende sentrum:

Forholdet til parkering og kollektiv er blitt mer konkretisert. Man har fått en Kystbygarasje med pendlingsplasser. Funksjonsmessig har det en god progresjon. Det har vært mange forbedringer. Men utgangspunktet er krevende. Kjøpesenter og mange klosser(..) Disse nye stedene er utfordrende å få til som gode steder. De har mere plass enn de eldre stedene. De har bygg som er funksjonelle, men har i liten grad urbane kvaliteter.

Behovet for revidering

Flere av informantene mener tiden er inne for at planen bør revideres nå. Det blir trukket frem at på enkelte områder har planen innhentet tiden. Områder som her blir trukket frem er «Heimtun» og N1. En av informantene trekker også frem at det på nytt er tid for å tenke store og ambisiøse tanker og legge til rette for en by med egne løsninger for førerløse biler og at Straume ville egne seg som prøvekanin for innovative løsninger.

Jeg er usikker på hvorfor de vil lage en ny plan. jeg vet ikke hvorfor. Jeg betrakter det som en suksessfull plan. Det er en av de mest kraftfulle planene i Hordaland.

Andre informanter er usikre på om er bra med en revidering nå. De opplever planen som et godt styringsverktøy og er usikre på hva en revidering av planen vil føre med seg av endringer. Utbyggerne er opptatt av forutsigbarhet i denne prosessen.

5.2. Grad av måloppnåelse

Under følger en kvalitativ vurdering av oppnåelse av deltema i planen.

Mål	Grad av måloppnåelse
<p>Straume</p> <p>Straume skal vere eit regionalt servicesenter for Fjell, Sund, Øygarden og Bergen Vest, med eit mangfald av funksjonar og aktivitetar for fastbuande og tilreisande. Straume skal vere ein kompakt, urban og vakker møtestad for alle, med ein tydeleg identitet</p>	<p>Ambisjonene for sentrum er store og er vanskelig å vurdere i forhold til måloppnåelse. Det er gjort store løft i området som bygging av parkeringsanlegg under bakken som frigjør areal på bakkeplan til byliv, deler av Straumsallmenning er realisert, noen møteplasser er bygget, mens andre gjenstår. Miljøgatene er ikke opparbeidet, og det er fremdeles mye trafikk i sentrum. Det er bygget mange nye boliger kombinert med næringsformål. Mange mener det har vært en god progresjon på utviklingen i sentrum, men at mye fremdeles gjenstår. Det er særlig en utbygger som har gjennomført de store løftene i sentrum.</p>
<p>Bustader og bumiljø</p> <p>Straume skal ha eit stort mangfald av type bustader og bumiljø der alle skal kunne finne seg til rette i ein god bustad og eit godt bustadmiljø. Det skal etablerast lune og tenelege uteareal med spesiell fokus på barna sine behov, med god å trygg tilgjenge frå bustaden</p>	<p>I Straume er det utviklet en større variasjon i boligtilbudet, noe som var en av intensjonene med kommunedelplanen. Dette gjelder særlig i sentrum og sentrumsnære områder. Planen legger til rette for en transformasjon av området nær senteret til bolig. Områdene er regulert og utbyggere har kjøpt opp tomter strategisk og flere er boligblokker realiserte. Flere informanter påpeker at høye boligpriser er en utfordring og at de som flytter inn stort sett er eldre og at barnefamilier uteblir. I oktober 2018 er en boligblokk tilrettelagt for førstegangsetablerere. Mens det i 2006 var et underskudd og leiligheter, opplever man nå at mange leiligheter for øyeblikket står for salg.</p>
<p>Offentleg verksemd</p> <p>Straume skal vere eit robust kommune- og regionsenter som møter dei veksande utfordringane i regionen på ein god og imøtekomande måte.</p>	<p>Evalueringen har ikke grunnlag for å vurdere dette</p>
<p>Vegar og samferdsel</p> <p>Trafikksystemet skal vere ryddig og trygt. Det skal avlaste sentrum og gi betre tilgjenge for alle trafikkgrupper</p>	<p>Veibygging tar tid og målene i kommunedelplanen er spesifisert at de er satt i et langsiktig perspektiv. En viktig forutsetning for utviklingen av sentrum er Arefjordspollen – Storskaret som avlastningsvei blir bygget. Denne stod ferdig i 2017.</p> <p>Trase for Sotrasambandet er avklart og dette prosjektet har gjort at man har villet vente med å realisere blant annet miljøgater o.l. Kystbygarasjen er bygget</p> <p>I følge informanter gjenstår det mye for at dette målet er nådd</p>

<p>Næringsområde</p> <p>I randsona kring Straume sentrum skal det kunne etablerast eit mangfald av næringar som kan supplere næringane i sentrum, skaffe fleire arbeidsplassar og utnytte nærleiken til det urbane sentrum</p> <p>Næringslivet skal ha kjente rammevilkår i næringsområde med robust og langsiktige løysingar på infrastruktur som gjer det mogleg å gjere raske endringar høve svingingar i marknaden</p>	<p>Det har vært mye vekst i næringsområdet etter 2006, men arealdisponeringen var avklart i tidligere planer og videreført i kommunedelplanen.</p> <p>Pågående plan for Smålonane viser et behov for å avklaringer om bruk av sentrumsnær næring i revidering av planen.</p>
<p>Grønstruktur</p> <p>Straume skal framstå som <u>ein</u> tettstad med ein markert grønstruktur og tenlege fellesareal, som er lett tilgjengeleg for alle brukargrupper</p>	<p>Et viktig element under dette målet er Straumemila. Som et sammenhengene gang- og sykkelveinett er denne ikke blitt realiser. Deler er blitt gjennomført, men dette er stort sett utbedringer av der det lå forbindelser før. Den er sikret i en rekke planer, men for områder der den går over privat eiendom har det vært liten vilje til å realisere den.</p> <p>Området har fått to turveier og opparbeiding av friluftsområde</p>
<p>Barn og unge</p> <p>Barn og unge skal sikrast gode oppvekstvilkår og trygge arenaer for leik og opphald i nærleiken av bustaden sin og i sentrum</p>	<p>Materialet som ligger til grunn for evalueringen sier lite om oppvekstvilkår til barn og unge på Straume. Det er bygget lekeplass i senterområdet. Informantene synes dette er bra, men at den ligger nært vei og er i dag ikke et sted hvor man lar barn oppholde seg uten tilsyn. Det blir trukket frem som en særlig utfordring at barnefamilier ikke flytter inn i sentrumsområde av Straume og at sentrum ikke gjenspeiler befolkningssammensetningen i kommunen.</p>
<p>Risiko, sårbarheit og beredskap</p> <p>Bygg og anlegg skal lokaliserast og opparbeidast/oppførast slik at lokalbefolkninga ikkje vert utsett for unødig helsefare eller risiko</p>	<p>Ikke grunnlag for å vurdere i denne evalueringen</p>

6. SAMMENFATTENDE VURDERINGER OG ANBEFALINGER

Hovedinntrykket er at kommunedelplanen har fungert godt og gitt de nødvendige avklaringer som man har hatt behov for både i kommunen og blant utbyggerne. Det er et tradisjonelt plangrep, men med ambisiøse mål om å transformere deler av området og skape en fullverdig by.

Kommunen har vært en premissgiver og tilrettelegger for utviklingen i sentrum. De har vært opptatt av å ha tilgjengelig god plankompetanse i administrasjonen, jobbet strategisk mot et regionsenter og tatt initiativ til å utrede muligheter.

Det er ulike meninger om hvorvidt «Planprogrammet» har vært et godt grep for Straume. Man fikk utdypet mange kvaliteter som man mente ville være viktig for sentrum, men det er grunn til å spørre seg om dette dokumentet har fått en for stor rolle i forhold til at det er ment å være et veiledende dokument. Formen på dokumentet var uklar og har for enkelte gitt inntrykk av å være et juridisk dokument. Denne typen dokument, med sterke føringer for videre planlegging har vært benyttet andre steder i landet, men da først og fremst uten at man har hatt noen juridisk plan i bunn. Det er uklart hvorfor man hadde behov for denne typen dokument mellom to juridiske planer. Trolig kunne man oppnådd mye ved å kjøre disse prosessene inn i det ordinære planarbeidet, eventuelt som mulighetsstudie.

Det er også en vurdering om det ville vært mer hensiktsmessig med en større avgrensning av områdereguleringen for sentrum, der man hadde sett på sammenhengene i området og som kunne dannet grunnlaget for en helhetlig og robust gjennomføringsmodell for finansiering av felles offentlig infrastruktur med grunnlag i rekkefølgekrav. Slik plangrunnlaget ble, var det ikke godt nok harmonisert til å legge til rette for en områdemodell.

Ved revidering av kommunedelplanen bør en lage et godt grunnlag for gjennomføring. Alle felles offentlig infrastrukturtak som er gjennomført kan ikke tas inn i framtidige gjennomføringsmodeller eller utbyggingsavtaler i Straume. Det følger av bestemmelsene om utbyggingsavtaler i plan- og bygningsloven. Et viktig tema i arbeidet med revisjonen av kommunedelplanen bør derfor være å se framover; hvordan det kan sikres finansiering av ny felles offentlig infrastruktur i den videre utviklingen av Straume?

I hvilken grad den nye kommunedelplanen med rekkefølgekrav vil være et tilstrekkelig grunnlag for framtidige gjennomføringsmodeller krever at det kan etableres en oversikt over tiltakene gjennom revisjonsprosessen. Alternativt må det sikres regulering av et eller flere sammenhengende områder der tiltakene klargjøres gjennom reguleringsprosessen. Dette er den mest brukte løsningen i andre kommuner.

Fjell kommune har vedtatt at kommunen skal utvikle gjennomføringsmodeller for å finansiere store fellestiltak i utbyggingsområder med åpning for kommunal forskuttering. Kommunen har derved tatt viktige grunnleggende grep. Viktige elementer i den videre oppfølgingen er nødvendig organisering og ansvarsplassering i kommunen, utvikle gjennomføringsmodeller fullt ut og tidlig nok for utbyggingsområder der de er relevante, og ikke minst prioritering av områder der kommunen vil engasjere seg i utbyggingspolitikken.

Det er særlig noen suksesskriterier som blir fremhevet som vesentlig for gjennomføringen av planen.

- Det er få grunneiere i Sentrum. Grunneierne er lokale med interesse og kompetanse på stedsutvikling og har hatt investeringsvilje
- Kommunen har hatt en sterk vekst over lang tid
- Det har vært et godt samarbeid mellom utbygger(e) og kommunen i prosessene.
- Sterk deltakelse fra Rådmannen ga tyngde i arbeidet.

Planen ville trolig ikke vært realiserbar uten en stor aktør som var villig til å ta på seg store deler av utviklingen på Straume. Her har kommunen hatt få utbyggere, men med en investeringsvilje og kompetanse til å utvikle området. Utbyggerne er lokale og har stor interesse i å utvikle området. En av informantene sier: *De har et hode som er styrt av at man ikke skal melke situasjonen. Deres perspektiv er hvordan skal vi bruke de finansielle musklene til å utvikle et samfunn. De har røtter her og tenker på barn og barnebarn som skal bo her. (...) De er ikke hvem som helst. Det var stilig å jobbe med de. De ville ikke akseptere hva som helst.*

Det er særlig en utbygger som har realisert transformasjonen i sentrum, frigjort areal til byutvikling ved å fjerne overflateparkering, gjøre strategiske tomteoppkjøp, bygget byrom og boligkompleks. Utbyggeren har også på egenhånd realisert en garasje under bakken, et løft for stedet man sjelden ser andre steder. Dette er en heldig, men også sårbar situasjon for kommunen. Dette gjør også situasjonen på Straume spesiell og at erfaringene her ikke automatisk lar seg overføre til andre områder eller kommuner.

Proessen rundt Straume sentrum ble spesiell fordi dette var en prioritert kommunal og regional oppgave og fordi en hadde en stor, ressurssterk og motivert aktør å forholde seg til. Mulighetene for at dette gjentar seg er begrensede. En kommende kommunedelplan må ta høyde for helt andre konstallasjoner, planenheter og rammebetingelser og må oppfattes som tydelige og rettferdige.

Informanter peker på at kommunen tradisjonelt har hatt en rolle som tilrettelegger, men har i liten grad vært med å finansiere tiltak. Transformasjon av områder og bygging av by krever andre virkemidler av kommunen enn tradisjonell feltutbygging. Dette er krevende for en liten kommune som ikke har gjennomført et slikt transformasjonsgrep før. I dokumentasjon har kommunen vært villig til å påta seg større rolle for Straume og gjennom utbyggingsavtale frigjort utbygger fra rekkefølgekrav ved å ta på seg ansvar for veiene. Dette er et bra grep, men det ligger i en svakhet i at det ikke er sikret i tid.

Straume, som et godt sted å bo for alle, har vært fremtredende problemstillinger i intervjuene og i kommunen og utbyggenes arbeid. Man har oppnådd et mer variert boligtilbud enn man hadde da kommunedelplanen ble vedtatt. Samtaler med informantene i denne evalueringen peker på at det i revidering av planen er behov for å vurdere boligbehovet utfra dagens situasjon.

Det pekes på at pris er en utfordring i fortettingsområder og at dette særlig rammer barnefamilier. Dette blir også bekreftet i Telemarksforskning rapport om Urbant bygdelig, der deres respondenter blant annet påpeker at det på Straume er dårlig tilgang til eneboliger og/ eller tomannsboliger og at prisene er for høye. Andre fremhever at det er for mange små og dyre leiligheter. Det er få boliger som passer for familier og som de har råd til¹⁵ Utfordringen med dyre boliger i fortettingsområder rammer også andre grupper som folk med «vanlige inntekter» uten egenkapital. Dette har også vært en problemstilling som kommer frem i KS-FoU prosjektet Kommunen som aktiv boligpolitisk aktør. I rapportens anbefalinger vektlegges en helhetlig boligpolitikk der bolig for alle er utgangspunktet. Det fremheves behovet for gode analyser av boligbehov og et samarbeid med utbyggere på et strategisk nivå.¹⁶

I den videre planleggingen av Straume er det viktig at man ser på hva som er det faktiske boligbehovet på Straume nå, hva som trengs for å kunne ha bolig for ulike grupper innenfor bystrukturen og at man opprettholder det gode samarbeidet med de lokale utviklerne på et strategisk nivå for å sikre at Straume (fremdeles) har et variert boligtilbud i fremtiden.

Planprosessen med kommunedelplanen blir beskrevet som god og inkluderende. Det er viktig at den nye revisjonen også skjer i tett samarbeid med de som skal utvikle området, men kanskje i en større sammenheng enn bare sentrumsområdet. Det vil være en fordel om kommunen er tydelig på hva

¹⁵ 2018 Telemarksforskning Urbant bygdelig? Attraktive bosteder og gode bomiljø i Straume, Osøyro og Knarvik m/ Flatøy-Frekhaug-aksen.

¹⁶ 2018 Asplan Viak KS-FoU Kommunen som aktiv boligpolitisk aktør

som er formålet med revideringen slik at det ikke skaper utrygghet for aktører og grunneiere som har pågående planer i tråd med kommunedelplanen eller investert mye i området.

Kommunedelplanen har et sterkt fokus på sentrum og sentrumsutvikling. For ytterområdene var mye av arealbruken klarlagt og planer ble implementert. Ved revisjonen vil det være viktig at man er tydelig på hvilke planer som gjelder før den andre.

Å utvikle et kjøpesenterområde til et fullverdig byområde er krevende og krever store løft både fra utviklere og kommune. Mye har skjedd på Straume og informantene i denne evalueringen mener at man har fått utrettet mye og mange prosjekt vil trolig bli realisert de nærmeste årene. I tillegg har man nå fått planavklaring for Sotrasambandet som trolig vil stå ferdig i 2025/26. Innenfor planområdet har Straume de fleste funksjoner for en by og fokus bør gjerne være på å skape sammenhenger som passer for en regional skala og skape en intimitet i et område som er ganske stort.