

Evaluering av Fylkesdelplan for senterstruktur og lokalisering av service og handel

AUD-rapport nr. 16-11
Desember 2011



Innhold:

Innleiing	3
Metode	4
Kjennskap til fylkesdelplanen	5
Bruk av planen	6
Kommunane sitt arbeid med senterstruktur og lokaliseringsspørsmål	12
Fylkesdelplanen si innverknad på kommunane sitt arbeid på feltet	23
Innspel til arbeidet med den nye planen	24
Oppsummering	27

Utgivar:	Hordaland fylkeskommune, Analyse, utgreiing og dokumentasjon (AUD) http://www.hordaland.no/aud
Tittel:	"Evaluering av Fylkesdelplan for senterstruktur og lokalisering av servise og handel"
Publikasjonsserie/nr:	AUD-rapport nr: 16-11 (førsteutkast) http://www.hordaland.no/aud-rapportar
Dato:	20. desember 2011
Forfattar:	Kristin Iversen
Tlf:	55 23 94 711
E-post:	kristin.iversen@post.hfk.no

Innleiing

Analyse, utgreiing og dokumentasjon i Hordaland fylkeskommune har på oppdrag frå Planseksjonen gjennomført ei evaluering av Fylkesdelplan for senterstruktur og lokalisering av service og handel (2002). Planen inneheld retningsliner for senterstruktur og lokalisering av handel. Føremålet med retningslinene er å oppnå ei meir berekraftig og robust by- og tettstadsutvikling med ein langsiktig senterstruktur. Med dette meiner ein:

- Utvikle kvaliteten ved eksisterande byar og tettstader som handelssentera og arena for god service samt gode, trygge og vakre møtestader for kulturelt og sosialt samvær.

- Byar, tettstader og senterområde skal ikkje spreie seg over for stort areal, men utbyggjast slik at transportbehovet kan avgrensast. Biltrafikken skal særleg avgrensast i sentrumsområda.

- Større service- og handelsstader skal ha eit godt kollektivtilbod, og vere tilgjengeleg for alle brukargrupper. Dette gjeld til dømes folk som ikkje har tilgang til bil, dei som er rørsle hemma osv.

- Publikum skal ha eit godt handels- og tenestetilbod innan rimeleg avstand gjennom ei geografisk fordeling av tilboda.

Retningslinene i planen var meint å nyttast på to måtar:

- Retningslinene skulle vere retningsgivande for kommunal planlegging
- Retningslinene skulle leggjast til grunn for regionale instansar si handsaming av saker etter Plan- og bygningslova.

Retningslinene ble i etterkant gjort juridisk bindande i samband med innføring av den nasjonale kjøpesenterforskrifta i 2008.

Bakgrunnen for evalueringa er at planen skal rullerast. Evalueringa skal så langt det er mogleg gje svar på om planen har verka etter føremålet. Det inneber å kartleggje:

- Kjennskapen til fylkesdelplanen og dei fylkespolitiske retningslinene i kommunane og blant regionale aktørar
- I kva utstrekning og korleis planen har blitt brukt av kommunane og regionale aktørar
- Korleis kommunane jobbar med senterstruktur og lokaliseringsspørsmål generelt
- Korleis planen og retningslinene har påverka det kommunale arbeidet med senterstruktur og lokalisering

I tillegg vil aktørane sine innspel til arbeidet med den nye planen bli gjort greie for.

Metode

Datagrunnlaget for evalueringa er sett saman av aktuelle saksdokument, spørjeundersøking og intervju.

Spørjeundersøking

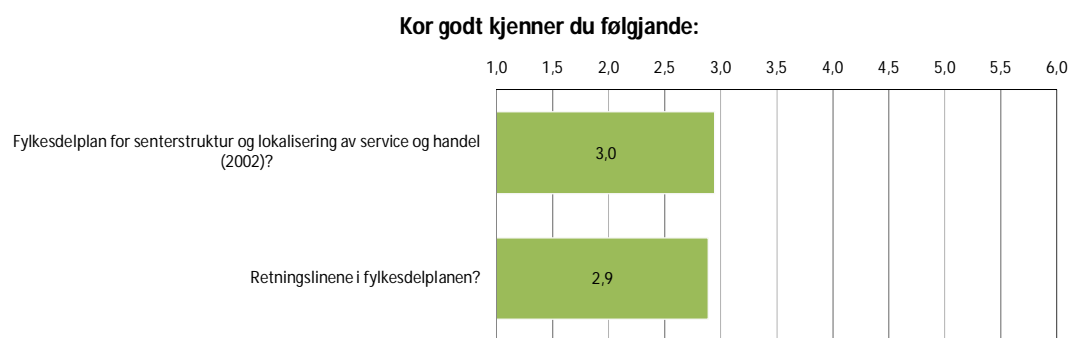
Det er gjennomført ei elektronisk spørjeundersøking blant kommunane i Hordaland. 33 kommunar fekk tilsendt spørjeskjema og vi har motteke svart frå 20 kommunar. Dette gjev ein svarprosent på 60 %. Av dei som har delteke i kommuneundersøkinga (og svara på spørsmål om kva for stilling dei har) er det 9 plansjefar og 9 som har andre stillingar i kommunen.

Intervju

Det er gjennomført intervju med to representantar for Fylkesmannen i Hordaland, samt eit kort telefonintervju med ein representant for Statens vegvesen.

Kjennskap til fylkesdelplanen

Kartlegging av kommunane og dei regionale aktørane si kjennskap til både planen og retningslinene er eit sentralt punkt i evalueringa. Figuren under syner at kommunane i liten grad kjenner til planen. På ein skala der 1 er svært dårleg og 6 er svært godt, er det ein kommune som svarar 6, medan 4 kommunar svarar 1. Gjennomsnittet er 3,0 noko som er under midten på skalaen. Også når det gjelder retningslinene er kjennskapen låg, med 2,9 i gjennomsnitt. Den eine representanten frå Fylkesmannen seier i intervjuet dei har inntrykk av at kjennskapen til planen på kommunenivå varierar mykje frå sakshandsamar til sakshandsamar.



Representantane frå Fylkesmannen seier at kjennskapen til planen i deira organisasjon er avgrensa. Fylkesmannen nyttar planen på to måtar: I samband med offentleg ettersyn av kommunale planar og når dei handsamar saker etter den nasjonale kjøpesenterforskrifta.

Blant dei som arbeider med offentleg ettersyn av kommunale planar er kjennskapen til fylkesdelplanen avgrensa. Når det gjeld handsaming av saker etter den nasjonale kjøpesenterforskrifta, har saksmengda vore relativt liten. Dermed er det få som jobbar med feltet og få som får kjennskap til planen og retningslinene. Det er ikkje noko skarpt skilje mellom kjennskapen til sjøve fylkesdelplanen og kjennskapen til retningslinene i fylkesdelplanen hos Fylkesmannen.

Også hos Statens Vegvesen er kjennskapen til planen avgrensa.

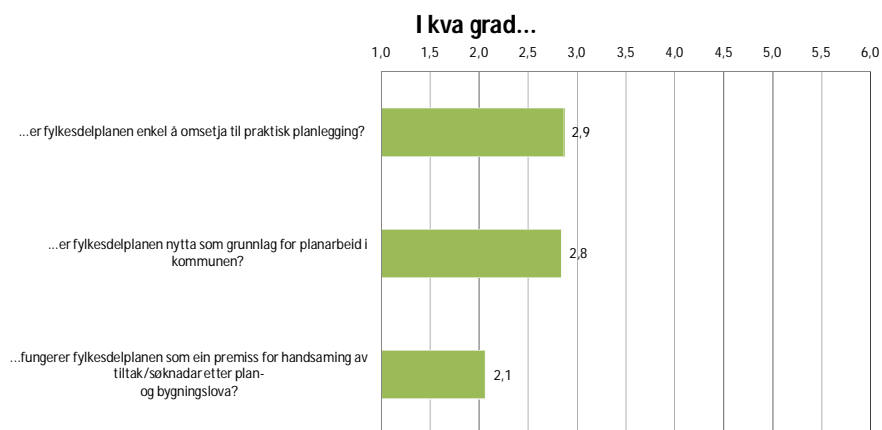
Bruk av planen

Kommunane

Fylkesdelplanen var tenkt å vere retningsgivande for kommunalt planarbeid på feltet. Spørjeundersøkinga syner at fylkesdelplanen i liten grad blir nytta som grunnlag for planarbeidet i kommunen (2,8 i gjennomsnitt). Skalaen går frå 1 til 6, der 1= i svært liten grad og 6 = i svært stor grad.

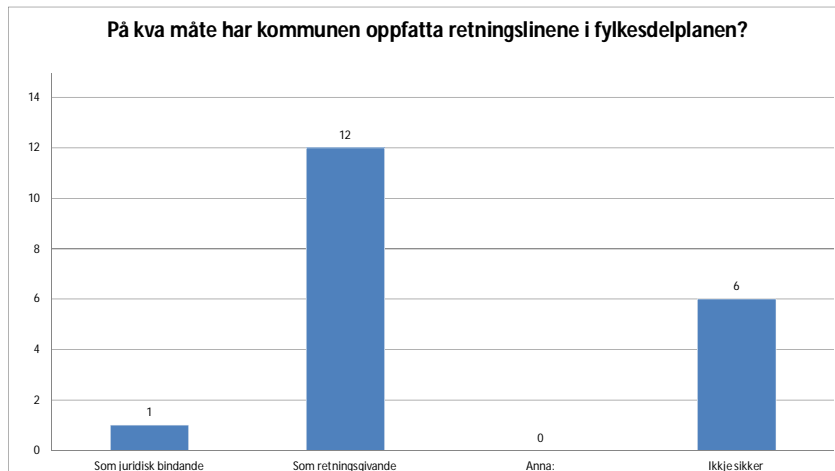
Kommunane vart også spurde om i kor stor grad fylkesdelplanen fungerer som ein premiss for handsaming av tiltak/søknadar etter plan- og bygningslova. Også her kjem det fram at planen ikkje har vore særleg sentral for kommunane. Ingen kommunar svarar at planen har vore ein premiss i svært stor grad, mens fem kommunar svarar i svært liten grad. Den gjennomsnittlege skåren er 2,1 noko som er lågt.

Kommunane synest ikkje at planen er enkel å omsetje til praktisk planlegging. Ingen av kommunane svarar i spørjeundersøkinga at dei meiner planen er enkel å omsetje til praktisk planlegging i svært stor grad. Gjennomsnittet for dette spørsmålet er 2,9.



I 2008 ble retningslinene i fylkesdelplanen gjort juridisk bindande i samband med innføringa av den nasjonale kjøpesenterforskrifta. At retningslinene i planen er juridisk bindande er

noko som i liten grad er kjent for kommunane. Den største delen av kommunane (12) oppfattar planen som retningsgivande. Berre 1 kommune oppfattar planen som juridisk bindande. Ein relativt stor del, 6 kommunar er usikker på om planen er juridisk bindande eller retningsgivande.



I høve til at retningslinene vart gjort juridisk bindande seier den eine representanten frå Fylkesmannen følgjande:

"Den er en retningslinje. Det er ikke laget for å være en bestemmelse, juridisk bindende. Men den ble gitt juridisk virkning i og med denne kjøpesenterforskriften av 2008. Det er en mismatch mellom fødselen til planen og det som har skjedd i ettertid. Og i og med at den er gitt juridisk bindende virkning så krever det en annen utforming. Etter intensjonen er den sikkert god nok, men den er ikke god nok i forhold til det regelverket som er kommet etterpå. Den har blitt mye viktigere enn den var tenkt. "

Den andre representanten frå Fylkesmannen påpeiker at planen er så rund i kantane at den kan virke forvirrande for kommunane og private tiltakshavarar.

Fylkesmannen

Hos Fylkesmannen blir planen, som nemnt over, nytta i samband med offentleg ettersyn av kommunale planer som dei får på høyring. Det dei då har fokus på, er korleis kommunane handterer senterstruktur og handel i planane. Dei viktigaste punkta er lokalisering av handel, kva for type handel det er, og kor stort volumet for bruksarealet er.

I tillegg nyttar Fylkesmannen planen når dei skal vurdere saker etter den nasjonale kjøpesenterforskrifta. Dei siste åra har dei handsama fire saker etter denne forskrifta med følgjande utfall:

1. Voss kommune, Palmafossen, (2008). Vedtak: Reguleringsendring, trengte ikkje samtykke etter kjøpesenterforskrifta.
2. Bergen kommune, Coop Myrdal (2009). Usikkert om tiltaket var i samsvar med Fylkesdelplan. (2009). Vedtak: Ikkje samtykke. Grunngeving: Uforeineleg med formålet i Kjøpesenterforskrifta § 1.
3. Bergen kommune (2008), IKEA. Fylkesmannen i Hordaland erklærte seg inhabil i spørsmål om samtykke etter kjøpesenterforskrifta. Fylkesmannen i Sogn og Fjordane (FMSF) som settefylkesmann. Vedtak: FMSF kom til at tiltaket var i samsvar med fylkesdelplan (verksemder som kan tillatast utanfor det sentrale handelsområdet i bydelen).
4. Bergen kommune (2009), Kilden senter, Søråshøgda. Vedtak: I samsvar med fylkesdelplan.

Det er den nasjonale kjøpesenterforskrifta som er overordna for Fylkesmannen i denne typen saker. Representantane frå Fylkesmannen meiner at forskrifta og fylkesdelplanen langt på veg er samstemte. Dei oppfattar ikkje at fylkesdelplanen står i motsetnad til forskrifta, men dei kunne ønskje seg ein fylkesdelplan som meir direkte utfyller forskrifta. I tillegg påpeiker dei at definisjonen av plasskrevjande varer ikkje er heilt i samsvar med kjøpesenterforskrifta.

Fylkeskommunen

Fylkeskommunen sjølv har nytta planen når dei har handsama saker som omhandlar kjøpesenter og når dei har gjeve uttale til kommunale planar.

Kjøpesenter

I evalueringa har vi av praktiske årsaker gått gjennom saker frå 2005 og fram til i 2010. I sakene mellom 2001 og 2005 manglar delvis elektroniske saksdokument, desse er difor ikkje inkludert i evalueringa sitt datagrunnlag. Det føreligg også 2 saker i denne kategorien som per i dag er under handsaming, desse er heller ikkje inkludert i evalueringa.

Fylkeskommunen har etter 2005 handsama tre sakar om etablering av kjøpesenter. Desse er dei same som Fylkesmannen har handsama, med unntak av Palmafossen. Dei viktigaste punkta i fylkeskommunen si handsaming av desse sakene var:

IKEA (2008): Administrasjonen meinte at tiltaket låg utanfor senterområdet, men at tiltaket falt under punktet om at plasskrevjande varar er unntatt frå lokaliseringskravet (i senter). Administrasjonen sitt forslag til innstilling gjekk ut på at ein ikkje hadde vesentlege merknader til at det vart gitt samtykke til varehuset, men det vart i innstillinga understreka at det måtte innarbeidast eit vilkår i samtykket om at det i hovudsak vert forhandla plasskrevjande varer i bygget. Innstillinga vart vedteken av politikarane utan endringar.

Coop Åsane (2008): I denne saka vart det i første omgang gjeve ei administrativ uttale som var negativ til tiltaket. Bakgrunnen for dette var at ein meinte at tiltaket ikkje var i samsvar med prinsippa for senterutvikling i fylkesdelplanen, mellom anna at tiltaket var planlagt rett utanfor det sentrale handelsområdet. I etterkant vart det sendt eit brev frå ein fylkestingsrepresentant til fylkesrådmannen der det vart bede om å få saka til politisk handsaming. Saka kom opp, og det politiske vedtaket vart at fylkesutvalet gjekk inn for at tiltaket skulle godkjennast. Saka enda som vist over med avslag frå Fylkesmannen.

Kilden senter (2009): Administrasjonen innstilte på at tiltaket var i samsvar med fylkesdelplanen, og det vart også det politiske vedtaket.

Kommuneplanar

Fylkeskommunen har sidan fylkesdelplanen vart vedteke handsama over 30 kommuneplanar politisk. I evalueringa har vi sett nærare på tre saker der fylkesdelplanen har vorte nytta i handsaminga:

Kommuneplan for Sund – samfunns- og arealdelen 2011 - 2022:

I administrasjonen si innstilling står det at kommuneplanen bør vise at det er ein intensjon å lokalisere så mykje som råd av kommunedekkjande aktivitetar, handel, offentlege tenester og publikumsretta verksemder til kommunesenteret. I tillegg vert kommunen oppmoda om å omtale kommunen si senterstruktur i planomtala. Innstillinga vart vedteke. Det var ingen motsegn på grunnlag av fylkesdelplanen.

Kommunedelplan for Etnesjøen (politisk handsama i 2011):

I innstillinga frå administrasjonen vert det knytt motsegn til utviding av kjøpesenterområdet. Den planlagde utvidinga vert vurdert som svært uheldig ut i frå målsetjingane i fylkesdelplanen for senterstruktur og lokalisering av service og handel. Dersom utvidinga av kjøpesenterområdet vert avgrensa til senter for plasskrevjande varer og dersom det vert stilt krav om handelsanalyse, kunne motsegna trekkjast. Innstillinga vart ikkje vedteke av kultur og ressursutvalet. Det vart i det politiske vedtaket knytt motsegn til utviding av kjøpesenterområdet, men på grunnlag av konflikt med kulturminne, ikkje på grunnlag av fylkesdelplanen.

Kommuneplan for Voss 2011-2022:

Administrasjonen skriv i saksframstillinga at Voss legg opp til ein god og oversiktleg senterstruktur. På den andre sida vert det påpeika at tre store nye bustadområde ligg så langt unna sentrum at det kan føre til auka biltrafikk. Det vart i rådmannen si innstilling knytt motsegn mot desse bustadområda, grunna omsyn til samordna areal og transportplanlegging. Forslaget fall då det vart handsama politisk.

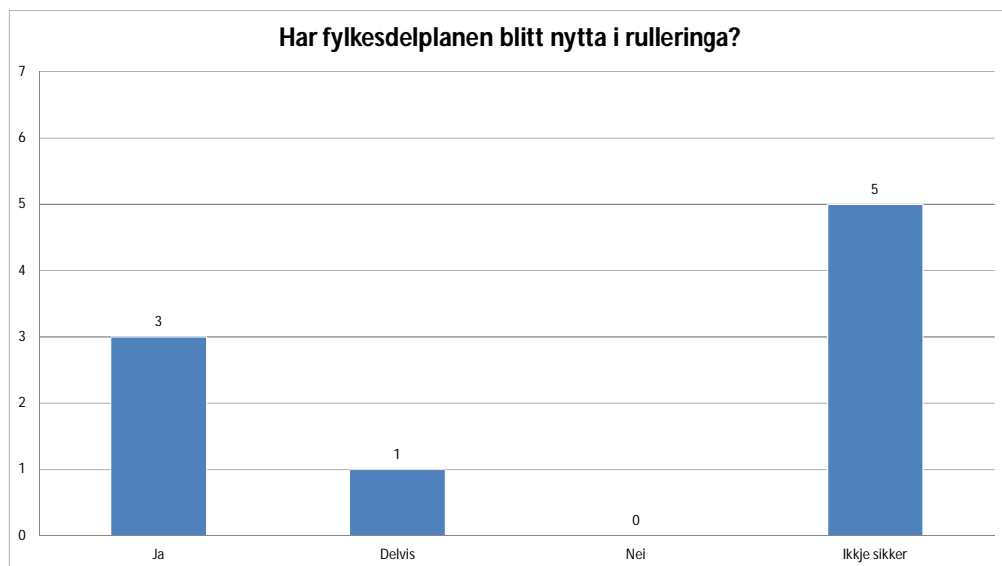
Detaljreguleringsplan for knutepunktet Kolltveit – Fjell kommune (politisk handsama i 2011): Hovudføremålet med planen er å regulere til parkeringsanlegg med kollektivterminal og service- og næringsfunksjonar i samband med dette. Administrasjonen skriv i saksframstillinga mellom anna at planforslaget legg opp til eit nytt senterområde i regionen, og legg til rette for auka biltrafikk. Administrasjonen tilrådde motseng basert på at planforslaget var i strid med intensjonen i fylkesdelplanen for senterstruktur og lokalisering av service og handel. Innstillinga til administrasjonen vart einstemming vedteke i den politiske handsaminga.

Basert på gjennomgangen av kjøpesentersakene og kommuneplansakene får ein inntrykk av at det er ein tendens til at administrasjonen i fylkeskommunen og politikarane tolkar planen noko ulikt. Det er ein tendens til at administrasjonen tolkar planen strengare enn det politikarane gjer. Det må understrekast at denne analysen er gjort på eit avgrensa tal saker.

Kommunane sitt arbeid med senterstruktur og lokaliseringsspørsmål

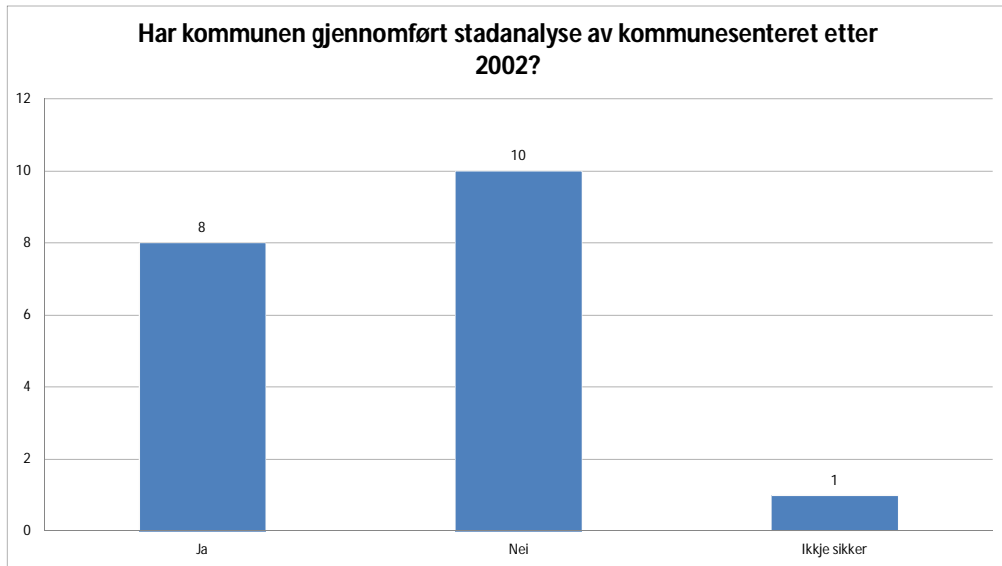
17 av 19 kommunar oppgjev at dei har ein eigen kommunedelplan eller reguleringsplan for kommunesenteret. Av dei 17 kommunane som har ein eigen plan for kommunesenteret er det 9 som har rullert denne etter 2002.

Av dei 9 kommunane som har rullert planen for kommunesenteret, er det 3 som oppgjev at dei har nytta fylkesdelplanen for senterstruktur og lokalisering i samband med rulleringa. 1 kommune svarar at dei ikkje har nytta fylkesdelplanen, medan 5 er usikker på om planen har blitt nytta i denne samanhengen.

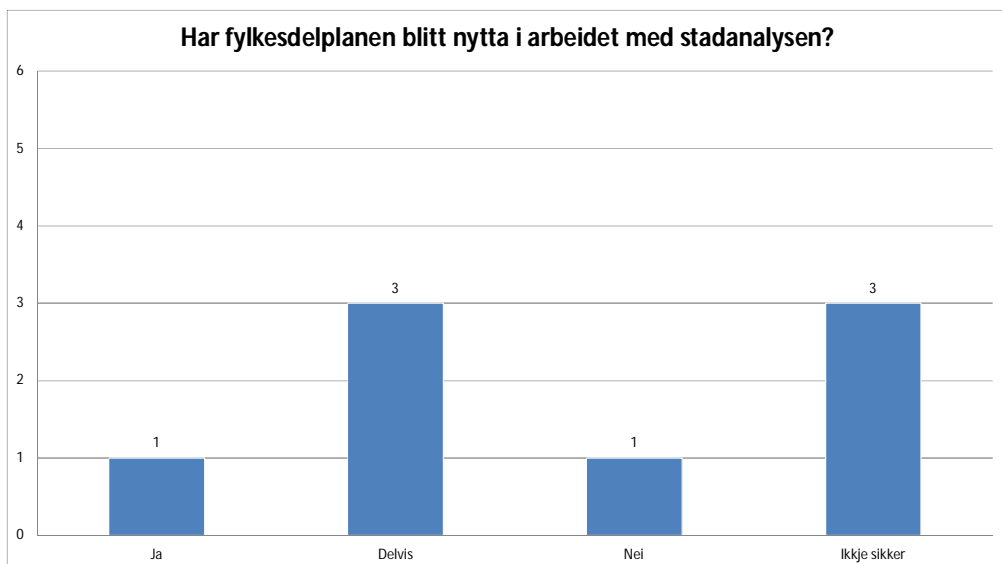


Stadanalysar vert ofte nytta til å systematisere kunnskap om ein stads historie, situasjon og moglegheiter for framtida. Stadanalysar vert nytta som underlag for kommunal arealplanlegging og som ledd i lokalsamfunnsutvikling.

8 av 19 kommunar oppgjev at dei har gjennomført stadanalyse av kommunesenteret etter 2002. 10 kommunar har ikkje gjennomført stadanalyse og 1 kommune er usikker.



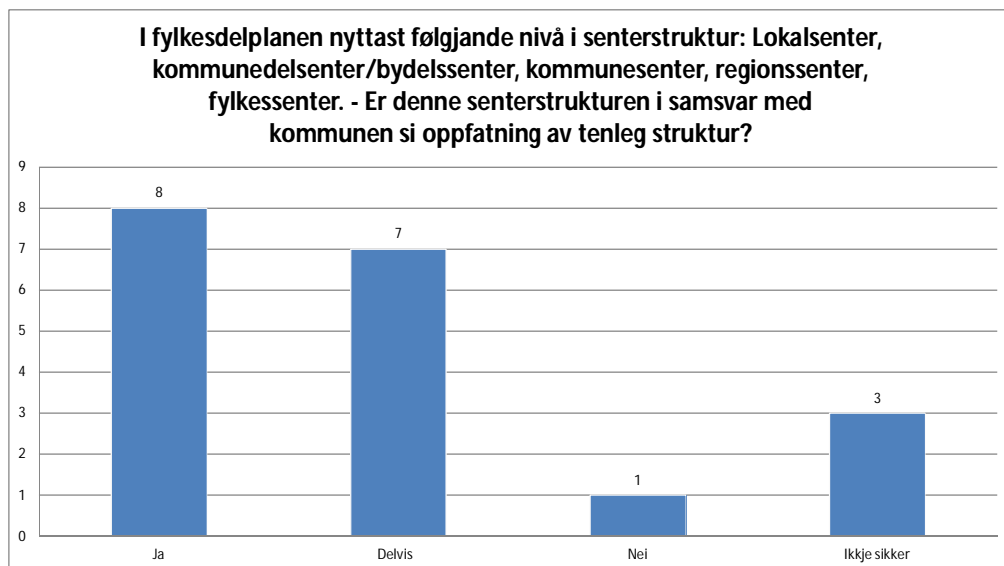
Blant dei 8 kommunane som har gjennomført stadanalyse av kommunesenteret er det 1 kommune som oppgjev at fylkesdelplanen har blitt nytta i arbeidet med stadanalysen. 3 kommunar oppgjev at planen delvis har blitt nytta. 1 kommunar seier at dei ikkje nytta planen, mens 3 kommunar er usikker.



I fylkesplanen for Hordaland (2001-2004) nyttast følgjande senterstruktur:

1. Lokale senter
2. Kommunesenter/bydelssenter
3. Regionsenter
4. Fylkes- og landsdelssenter

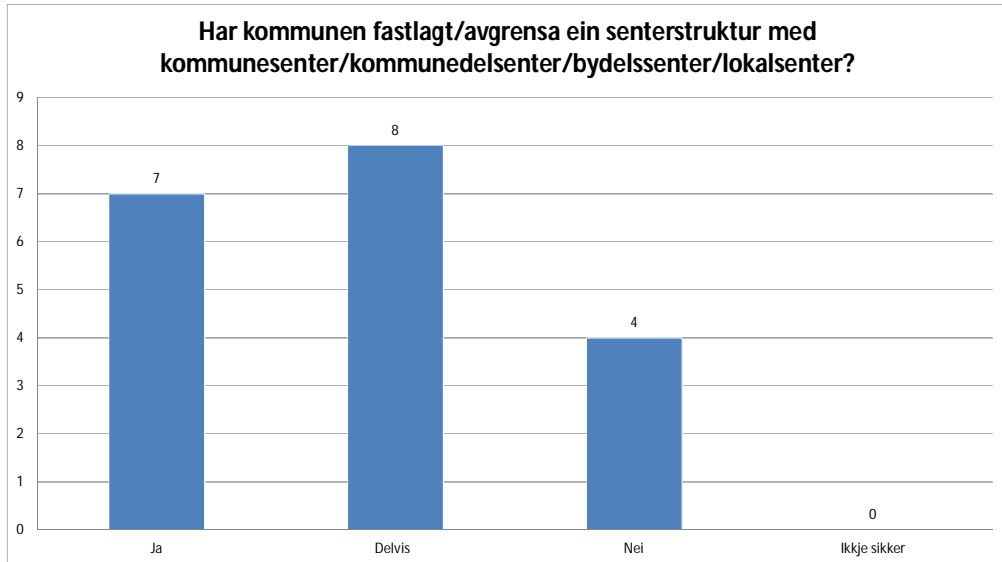
Den største delen av kommunane meiner at denne senterstrukturen er teneleg. Til saman 15 kommunar svarar ja eller delvis på dette spørsmålet. Det er berre 1 kommune som svarar at dei ikkje synest denne strukturen er teneleg.



I retningslinene står det at senterstrukturen på kommunalt nivå skal fastsetjast i kommuneplanen. Til saman 15 av 19 kommunar oppgjev at dei heilt eller delvis har fastlagt eller avgrensa ein senterstruktur med kommunesenter/kommunedelsenter/bydelssenter /lokalsenter. 4 av kommunane har ikkje ein slik struktur.

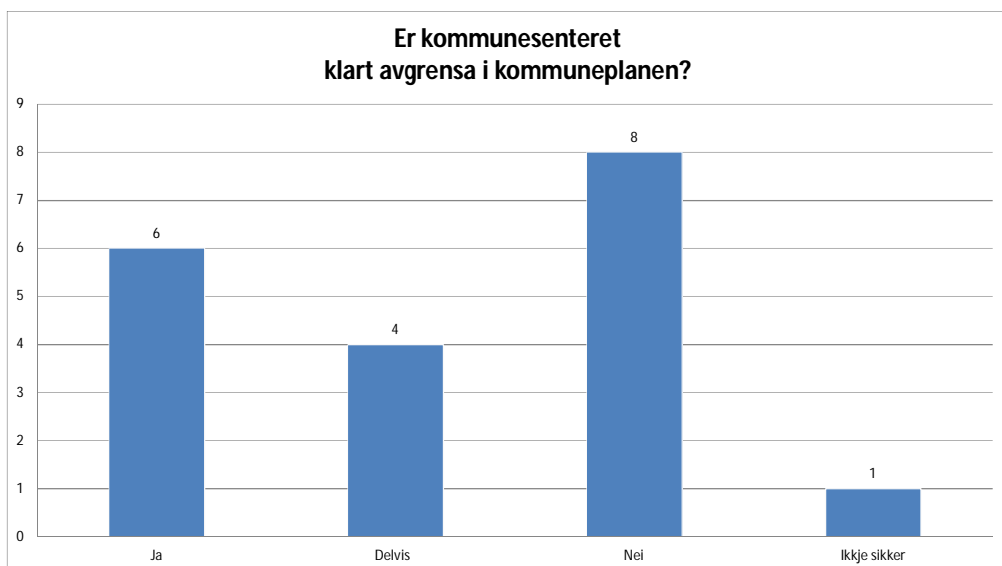
Representantane frå Fylkesmannen meiner også at denne inndelinga har fungert greitt, men saknar konkret avgrensing av kva som er handelsområdet mellom dei ulike bydels-

/lokalsentra. Dette gjeld spesielt for Bergen, og er noko som bør avgrensast i kommunedelplanar.

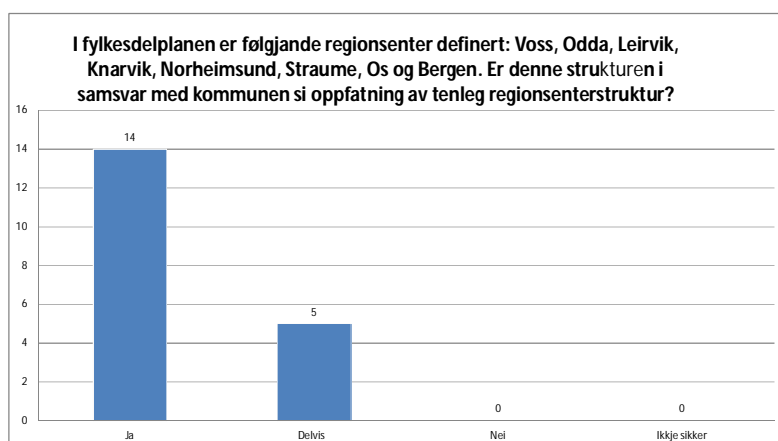


6 av kommunane oppgjev at kommunesenteret er klart avgrensa i kommuneplanen. 4 svarar at det delvis er klart avgrensa, mens 8 kommunar oppgjev at kommunesenteret ikkje er avgrensa i kommuneplanen. Dei som svara "ja" eller "delvis" på dette spørsmålet vart spurde om på kva måte kommunesenteret er avgrensa i kommuneplanen. Svara her varierer ein del:

- Med arealkategori senterområde på plankartet (2)
- Byggeområde (2)
- Områderegulering som ein del av arealplanen (1)
- I tekstdelen, i kapittelet om senterstruktur (1)
- Kommunesenteret er avgrensa i kommuneplanen sin arealdel (1)
- Avsatt som senterområde i gjeldende kommuneplan (1)



I fylkesdelplanen er følgjande regionsenter i Hordaland definert: Voss, Odda, Leirvik, Knarvik, Norheimsund, Straume, Os og Bergen. Kommunane som har delteke i undersøkinga er langt på veg nøgde med regionsenterstrukturen i fylkesdelplanen. 14 av 19 kommunar meiner at dette er ein teneleg struktur, mens 5 meiner at strukturen delvis er teneleg. Ingen av kommunane svarar nei på dette spørsmålet. Også Fylkesmannen meiner at denne strukturen langt på veg er teneleg, men meiner at dette er noko ein bør sjå nærare på i rulleringa av planen med tanke på om det er har utvikla seg nye senter sidan planen vart utarbeida.

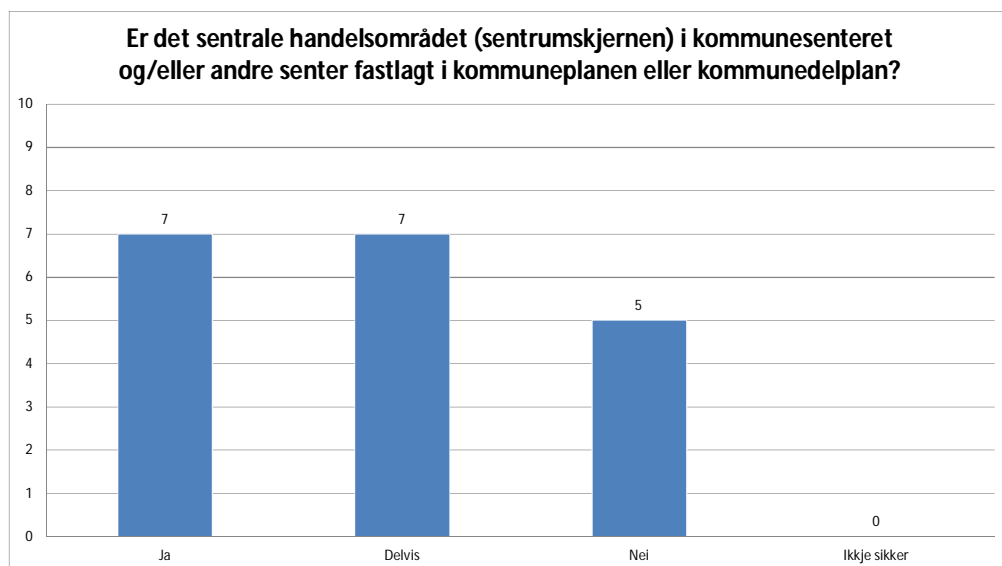


I retningslinene i fylkesdelplanen står det at kommuneplanen skal avgrensa det sentrale handelsområdet i kommunesenteret og bydelscenter og andre senter etter behov. Det sentrale handelsområde definerast på følgjande måte:

"Sentrumskjernen (det sentrale handelsområdet) i ein by eller tettstad meiner ein sjølv bykjernen eller senteret i tettstaden. Dette er den mest sentrale delen av byen eller tettstaden og er kjenneteikna ved stort mangfald og konsentrasjon av publikumsretta funksjonar som detaljhandel, hotell- og restaurantverkssemd, bank og anna forretningsmessig tenesteyting, offentlig og privat administrasjon, kulturtilbod, rekreasjon og underhaldning. Sentrum er også kjenneteikna ved at det er lett å koma dit og er eit transportknutepunkt, spesielt for kollektivtransport. (Jfr Kongeleg resolusjon 1/99)"

I planen heiter det vidare at publikums og arbeidsplassintensiv service og handel som hovudregel bør lokalisert innanfor det sentrale handelsområdet. Dette gjeld ikkje for plasskrevjande varer. Representanten frå Fylkesmannen meiner at ein bør fjerne skiljet mellom plasskrevjande varer og detaljvarer. Bakgrunnen for dette er utviklinga som har funne stad innan forretningskonseptar. Døme på dette er OBS-butikkane og IKEA, som sel varer innan begge kategoriar. Det vert dermed vanskeleg å oppretthalde denne todelinga, fordi den er vanskeleg å handtere og etterfølgje i konkrete planar.

7 av kommunane svarar ja og 7 svarar delvis på spørsmålet om det sentrale handelsområdet i kommunesenteret og eller andre senter er fastlagt i kommuneplanen eller kommunedelplan. 5 av kommunane oppgjev at det sentrale handelsområdet ikkje er fastlagt i kommuneplan /kommunedelplan.



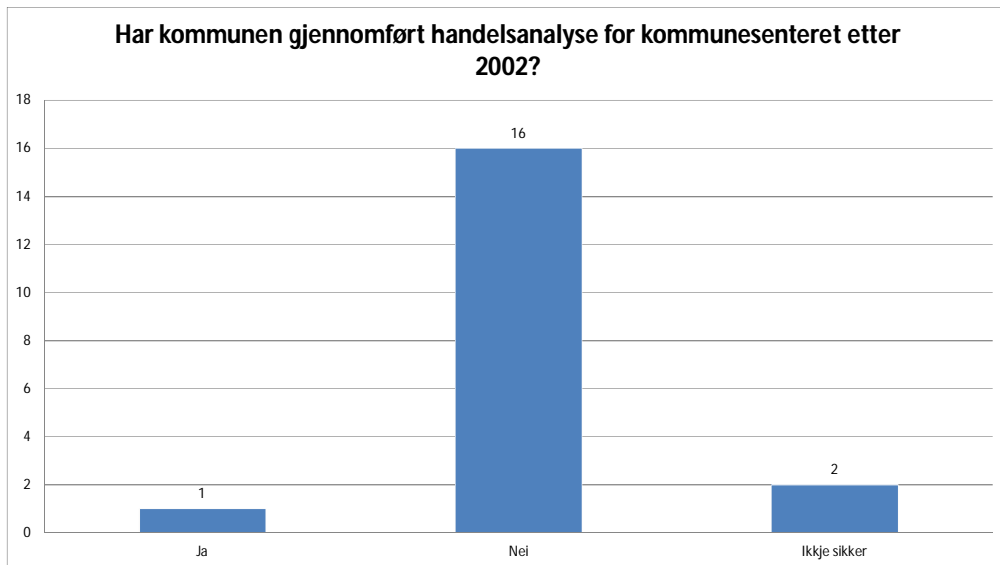
I fylkesdelplanen står det at handelsanalyse er eit verkty som bør brukast ved vurdering av nye store handelstilbod. Vidare seier planen at føremålet med ei handelsanalyse er å vurdere om tiltaket er tilpassa staden sin funksjon, storleik og handelsomland. Kommunane bør på bakgrunn av handelsanalysar setje rammer for utbygging av handel i eit senter og leggje til rette for ein ekspansjon som er tilpassa staden sin storleik. Fylkesdelplanen inneheld ei skisse/opskrift på korleis ei handelsanalyse bør gjennomførast. I planen står det også at:

”Senter for detaljhandel med bruksareal å meir enn 15000 kvm som byggjast over ein periode på 5 år eller kortare, skal konsekvensutgreiast, jf. Plan- og bygningslova § 33, vedlegg I. For senter for detaljhandel med bruksareal på meir enn 7500 kvm. som byggjast over ein periode på 5 år eller kortare, skal konsekvensutgreiing vurderast ut i frå forskrift, jf. Plan- og bygningsloven § 33 , vedlegg II”

Det er berre 1 kommune som oppgjev at den har gjennomført handelsanalyse for kommunesenteret etter 2002. 16 kommunar svarar at dei ikkje har gjennomført ei slik analyse, mens to kommunar svarar ikkje sikker.

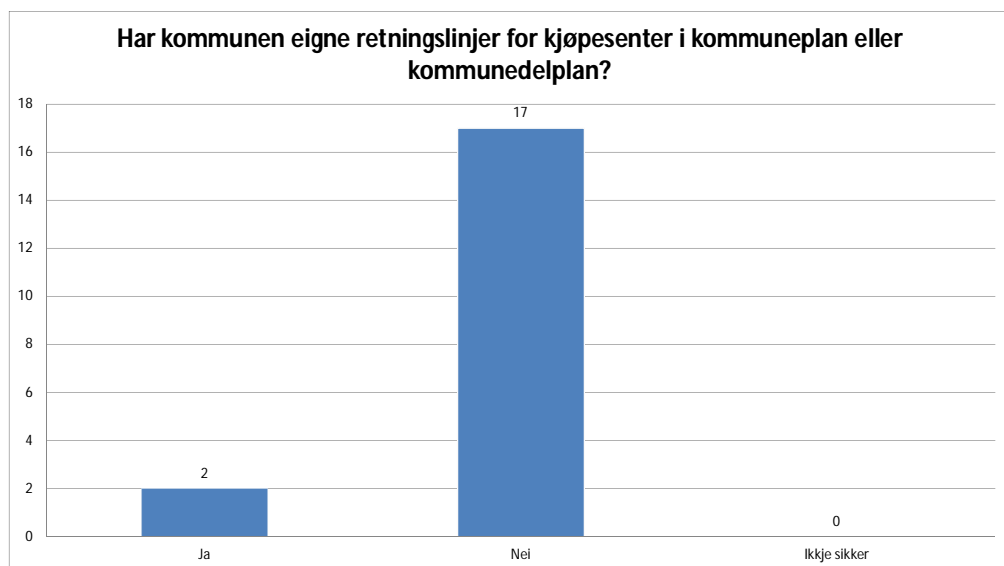
Den eine kommunen som har gjennomført handelsanalyse for kommunesenteret i perioden, oppgjev vidare at arbeidet med handelsanalysen har blitt utført i samband med konkrete

forslag til tiltak eller i rullering av kommuneplan/kommunedelplan. Kommunen svarar vidare at den er usikker på om handelsanalysen har vore nyttig.

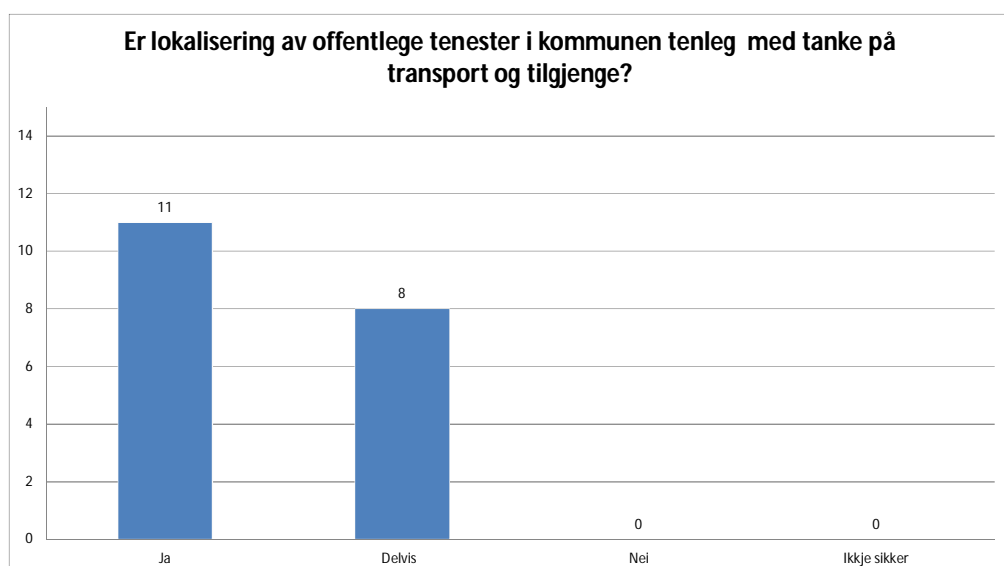


Som nemnt ovanfor nyttar Fylkesmannen mellom anna fylkesdelplanen i samband med ettersyn av kommunale planar. I den samanhengen påpeiker den eine representanten frå Fylkesmannen at det hender at det er manglar i den informasjonen som kjem frå kommunane. Manglande handelsanalyse vert trekt frem som eit døme på dette. Dersom eit tiltak er omfattande krev det ei handelsanalyse, for å vise at tiltaket er i tråd med intensjonen i fylkesdelplanen. Då gjev Fylkesmannen tilbakemelding til kommunen om at dette må gjennomførast. Det har også skjedd at dei har fremma motsegn på bakgrunn av dette.

Nesten ingen av kommunane som har delteke i undersøkinga, 2 av 19, har eigne retningsliner for kjøpesenter i kommuneplan eller kommunedelplan.

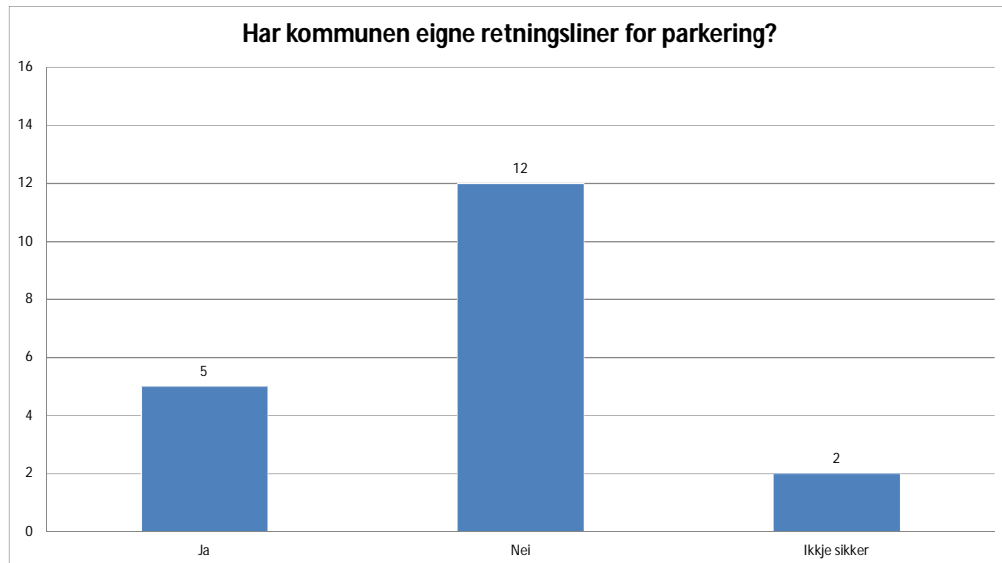


I fylkesdelplanen står det at offentlig service bør lokaliserast i byar og tettstader det er godt offentlig transporttilbod. Kommunane meiner langt på vei at lokaliseringa av offentlege tenester i kommunen er teneleg med tanke på transport og tilgjenge. 11 kommunar svarar ja på dette spørsmålet, mens 8 svarar delvis. Det er ingen av kommunane som svarar nei på dette spørsmålet.



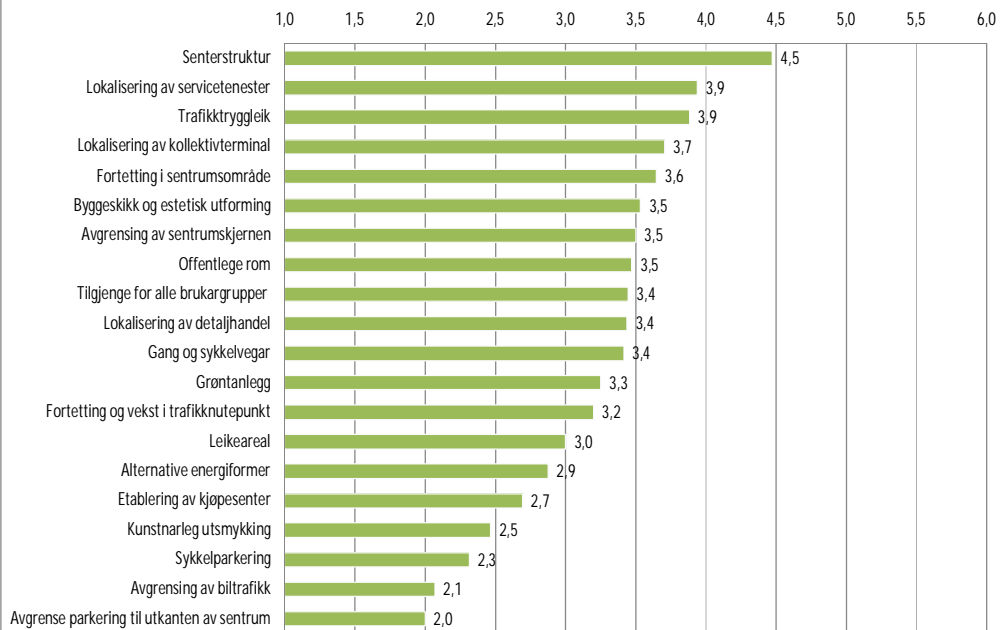
I fylkesdelplanen står det at parkeringsplassar bør lokaliserast i utkanten av det sentrale handelsområdet med god tilknytning til hovudvegnettet, og at kommunane bør utarbeide egne parkeringsnormer for byar og tettstadar.

Fleirtalet av kommunane (12 av 19) har ikkje egne retningsliner for parkering. 5 av kommunane har slike retningsliner, mens 2 av dei som har svara på undersøkinga er usikker.



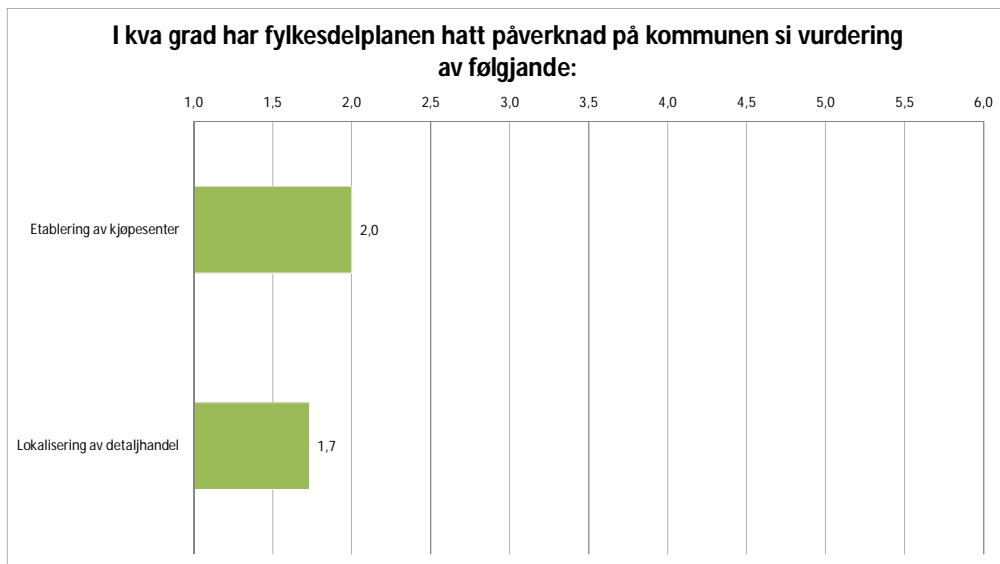
Kommunane vart spurde om i kva grad dei har vektlagt ulike tema når dei arbeider med utvikling av kommunesenteret og senterstruktur. Det temaet kommunane sjølv har vektlagt i størst grad i denne samanhengen er senterstruktur. Lokalisering av servicesenter, trafikktryggleik og lokalisering av kollektivterminal har og vore viktig. Sykkelparkering (2,3), avgrensing av biltrafikk (2,1) og avgrensing av parkering til utkanten av sentrum (2,0) er blant dei tema kommunane har lagt minst vekt på.

I kva grad har kommunen vektlagt følgjande tema i utviklinga av kommunesenteret/sentrum etter 2002?



Fylkesdelplanen si innverknad på kommunane sitt arbeid på feltet

Både når det gjeld etablering av kjøpesenter og lokalisering av detaljhandel, er det 5 kommunar som oppgjev at dette ikkje har vore aktuelt. På ein skala frå 1 til 6 svarar 7 av 12 kommunar 1, – i svært liten grad, på spørsmålet om i kva grad fylkesdelplanen har hatt påverknad på kommunen si vurdering av etablering av kjøpesenter. I snitt svarar kommunane 2,0 på dette spørsmålet. Når det gjeld vurdering av lokalisering av detaljhandel er gjennomsnittet 1,7. Fylkesdelplanen har altså hatt liten påverknad på kommunane sine vurderingar i slike saker.

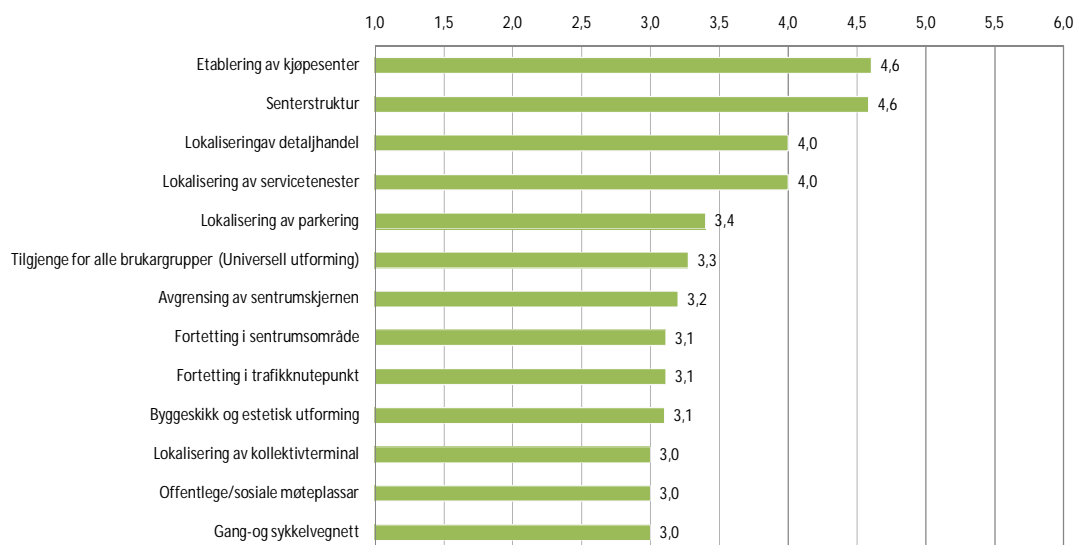


Innspel til arbeidet med den nye planen

Figuren under viser kor tydelig kommunane synest den gjeldande planen er på ei rekkje ulike tema (1= svært lite tydeleg, 6= svært tydeleg). Gjennomsnittsverdiane er rekna ut på bakgrunn av dei som har gjort seg opp ei meining. Det er imidlertid ein stor del av kommunane som har svara ikkje sikker på alle punkta. Talet som har svara ikkje sikker varierer frå 7 til 10 kommunar på dei ulike punkta, dette støttar opp under det vi såg innleiingsvis, at kjennskapet til innhaldet i planen er låg.

Dei felte kommunane meiner planen er mest tydeleg på er etableringa av kjøpesenter og senterstruktur (4,6). Lokalisering av detaljhandel og servicesenter får også over middels gjennomsnittskår. På den andre sida meiner dei at planen er minst tydeleg når det gjeld lokalisering av kollektivterminal, offentlege/sosiale møteplassar og gang- og sykkelvegnett (3,0).

Kor tydeleg synest du fylkesdelplanen og retningslinjene er på følgjande tema?



Begge representantane frå Fylkesmannen meiner at planen burde vore meir tydeleg. Punkt som planen burde vore meir tydeleg på er mellom anna omgrepsbruk/definisjonar og kva som er grensene for senter. Fylkesmannen i Sogn og Fjordane hadde ei uttale om dette i

samband med IKEA-saken, der dei påpeikte at kva som ligg i fylkesdelplanen si avgrensing av butikkhandel som kan innpassast i det sentrale handelsområde i ein by eller tettstad, er svært uklart. Også Statens Vegvesen meiner at planen kan bli meir tydeleg på dei punkta som gjeld deira fagområde.

Kommunane vart spurde om kva dei meiner bør endrast i planen. Innspela deira varierer, men noko som går igjen er at planen må bli meir tydeleg:

- Vanskelig å ha lik behandling over hele fylket, dette bør endrast.
- Nedtoning av handelsanalysar og "marknadsinnretning", meir fokus på fysisk kvalitet og bruk av uterom.
- Endå klarare definisjonar av kor stort det publikumsretta arealet bør vera i sirklar rundt skysstasjonar/ sentrum eller frå trafikknutepunkt som er eigna for alle type brukarar. Avstandskriteriar for å sikra universelle kvalitetar og gode tettstadar. Kriteriar som gjer at ein unngå at viktige funksjonar kjem utanfor sentrum som er klart definert.
- Meir fokus på grøntstruktur, infrastruktur og gang- og sykkelveggar Kvalitet i sentra. Kjøpesenter og senter som dei viktigaste møteplassane for folk.
- Målsetjinga i planen, kva er endra sidan 2002 og fram til i dag? Legg planen opp til ei utarming av dei minste kommunene, handelsstadane?
- Tydelige bestemmelser/retningsliner meir rettleiding, særleg vedr definering av handelsomland og gjennomføring av handelsanalysar.

Kommunane vart og bedne om å komme med innspel til kva mål og tiltak som bør vere sentrale i den nye planen. Også her er det stor variasjon i svara:

- Tettstadsdimensjonen bør fokuserast tungt på. Behovet for å utvikla viktige møteplassar i tettstadane. Krev konsentrasjon og oppbygging av langsiktige strukturar rundt eit klart definert sentrum.
- Trafikk og miljø, fokus på utbygging rundt kommunesenter, gjerne i gang- og sykkelavstand.

- I tillegg til det som står der bør ein ha fokus på publikumsretta fasadar på gateplan i sentrum. Butikkane må venda ut mot det offentlege rom. Kjøpesentra er på veg inn i sentrum. Kjøpesentra kan gjerne lokalisrast til parkeringsanlegga i utkanten av sentrum. Kjøpesentra i fleire etasjar i sentrumsområde trekkjer forretningane bort frå gateplan. Drøfting av overdekkta bakgardar gardsrom, desse trekker og publikum vekk frå gata.
- Styrking av lokale handelssenter. God tilkomstvegar til dei regionale kjøpesentra.

Kommunane har også komme med innspel til sjølve arbeidet med den nye planen. Her kom det inn to innspel:

- Ha fokus på fylkesdelsentra utanfor Bergen. Analysera dei sterke og svake sidene ved eksisterande sentra, sjå kva verkemidlar som må nyttast for å auka kvalitetane i desse tettstadane. Viktige å definera mål og strategiar som gjer at dei ikkje vert utfordra av nye strukturar utanfor kjerneområde/ sentrumsdefinerte område. Unngå å utvikla totalt bilavhengige sentra.
- Arranger workshop med kommunane.

Representantane frå Fylkesmannen har også komme med innspel til den nye planen:

- Den nye fylkesdelplanen må tilpassast til kjøpesenterforskrifta i litt større grad enn den gamle.
- I og med at planen er gjeve juridisk verknad bør kartmaterialet blir meir nøyaktig.
- Klarere definering av senterområda. Har det dukka opp nye sentre sidan planen vart utarbeida?
- Bli tydelegare på kva som er tillete på dei ulike nivåa i senterstrukturen.
- Meir fokus på trafikk og kollektivtilbod.
- Stramme inn i forhold til parkering.
- Oppheve skiljet mellom plasskrevjande varar og detaljhandel

Oppsummering

Kjennskapen til fylkesdelplanen er låg blant kommunane og hos Fylkesmannen er det berre eit fåtal personar som har god kjennskap til denne. Kommunane er heller ikkje kjende med at retningslinene i planen er juridisk bindande.

Eit av føremåla med retningslinene i fylkesdelplanen er at dei skal leggjast til grunn for kommunal planlegging. Funna i vår undersøking blant kommunane tyder på at dette langt på veg ikkje er tilfelle. Mellom anna svarar kommunane at planen i liten grad fungerer som ein premiss for handsaming av tiltak/søknadar etter plan og bygningslova. Fylkesdelplanen blir i liten grad nytta i samband med kommunane sitt eige planarbeid på feltet. Fylkesdelplanen har heller ikkje hatt stor innverknad på kommunen si vurdering av etablering av kjøpesenter og lokalisering av detaljhandel.

Når det gjeld det andre føremålet med planen: at retningslinene skal leggjast til grunn for regionale instansar si handsaming av saker etter Plan- og bygningslova, tyder intervjuet med Fylkesmannen på at planen har fungert etter intensjonen på enkelte punkt. Representantane frå Fylkesmannen påpeikar at planen må verte meir tydeleg på ei rekkje punkt i og med at den no har fått juridisk verknad.

I fylkeskommunen vert planen nytta i handsaming av kjøpesentersaker og når ein gjev uttale til kommunale planar. Det er ein tendens til at administrasjonen tolkar planen strengare med tanke på kva som kan tillatast enn det politikarane gjer.

Dersom ein tek utgangspunkt i korleis fylkesdelplanen skisserer at kommunar bør jobbe med senterstruktur og lokaliseringsspørsmål, arbeider kommunane i undersøkinga med dette i avgrensa grad. Dei fleste har ein plan for kommunesenteret, men under halvparten har gjennomført stadanalyse av kommunesenteret. Det er også under halvparten som har definert kommunesenteret klart i kommuneplanen. Det er berre ein kommune som har gjennomført handelsanalyse for kommunesenteret etter 2002 og to kommunar som har eigne retningsliner for kjøpesenter i kommuneplanen eller i kommunedelplan. Fylkesdelplanen har i liten grad hatt innverknad på kommunane si vurdering av etablering av kjøpesenter og lokalisering av detaljhandel.

Både kommunane og representantane frå Fylkesmannen meiner at senterstrukturen og regionscenterstrukturen i planen i stor grad er teneleg.

Når det gjeld innspel til arbeidet med den nye planen er Fylkesmannen mellom anna oppteken av biltrafikk, parkering og kollektivtilbod. På den andre sida er avgrensing av biltrafikk og parkering dei to punkta kommunane sjøve har lagt minst vekt på i sitt arbeid med utvikling av kommunesenteret/sentrum. Både kommunane og representantane frå Fylkesmannen og Statens vegvesen meiner at planen bør bli meir tydeleg på ei rekkje punkt. I og med at retningslinene ble gjort juridisk bindande i etterkant av at dei var utarbeida, er det naturleg at presisjonsnivået/tydelegheit i desse er noko som vært vurdert i arbeidet med den nye planen.