

# *Asker, Bærum, Hurum og Røyken kommune*



*16. februar 2016*

**Temanotat kommunereform:**

**Areal, transport og miljø**

# 1. Innledning

## Innledning

Kommunene Asker, Bærum, Røyken og Hurum har besluttet å gjennomføre videre drøfting og dialog om kommunereform. I rapporten «*Konsekvenser og muligheter ved alternativ kommunestruktur*» utarbeidet av Agenda Kaupang AS finnes et omfattende kunnskapsgrunnlag. Som en del av arbeidet med kunnskapsgrunnlag ble det også gjennomført en innbyggerundersøkelse i 2015. Linker til dette materialet [finnes her](#).

Dette notatet er ett av flere notater som utgjør en oppsummering/kortversjon av følgende temaer:

- Lokal identitet og demokrati
- Næringsliv og næringsutvikling
- Areal transport og miljø
- Nye oppgaver og forholdet til stat og folkevalgte regioner
- Samfunnsmessige vurderinger
- Virksomhetsøkonomiske konsekvenser

Notatene er ikke nye utredninger. Hensikten er at et utvalg sentrale temaer fra Agenda Kaupang-rapporten og andre utredninger skal presenteres på en kort og mer lettfattelig og tilgjengelig måte enn i det omfattende kunnskapsgrunnlaget som foreligger.

Notatene er ment som støtte til det videre arbeidet. Notatenes presentasjon av muligheter og utfordringer ved kommunesammenslåing er ment som grunnlag for vurderinger i den videre prosess, og ikke en beskrivelse av ferdige konklusjoner.

Kilden til innhold er derfor i hovedsak Agenda Kaupangs rapport, i tillegg til dokumenter som presenterer Stortingets og regjeringens mål og forventninger til kommunereformen. Også andre rapporter og utredninger som gir kunnskap om kommunereformen kan være aktuelle for noen temanotater. Dette oppgis i så tilfelle i det enkelte notat.

De fire første notatene er utarbeidet av kommunene selv. De to siste (*Samfunnsmessige vurderinger* og *Virksomhetsøkonomiske konsekvenser*) er utarbeidet av PriceWaterhouseCoopers AS (PWC) i et felles oppdrag fra de fire kommunene. I disse notatene er forutsetningen at PWC utfyller vurderingene fra Agenda Kaupang-rapporten.

## 2. Regjeringens mål med kommunereformen

### Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

Kommunesektoren skal bli bedre i stand til å løse nasjonale utfordringer. Reformen skal bedre forutsetningene for en styrket og samordnet lokal og regional utvikling i alle deler av landet både når det gjelder arealbruk, samfunnssikkerhet og beredskap, transport, næring, miljø og klima, og også den sosiale utviklingen i kommunen. Det er ønskelig at kommunegrensene i større grad tilpasses naturlige bo- og arbeidsmarkedsregioner.

### Ekspertutvalgets kriterier for samfunnsutvikling

Utvalget kategoriserer oppsplitting i flerkommunale byområder slik:

- Oppsplittede tettsteder, hvor ett tettsted inngår i flere kommuner
- Bo- og arbeidsmarkedsregioner med stor grad av pendling mellom kommunene
- Byområder med sammenfall av begge disse kjennetegnene (Hovedstadsregionen)

Et tettsted (slik dette er definert i SSBs tettstedsdefinisjon) bør i sin helhet ligge i én kommune. Et tett integrert arbeidsmarked bør utgjøre én kommune. Utvalget mener at arbeidsmarkedet er tett integrert når rundt 25 % eller flere av de sysselsatte bosatt i en kommune jobber i regionens senterkommune(r). Imidlertid påpekte utvalget at størrelsen på kommunene, blant annet i Hovedstadsområdet, må balanseres med hensyn til tjenesteproduksjon og lokaldemokrati. Hovedstadsområdet bør derfor fortsatt bestå av flere kommuner. Men også i Hovedstadsområdet bør kommunene, ifølge utvalget, så langt som mulig utgjøre funksjonelle samfunnsutviklingsområder.

I Kommuneproposisjonen for 2015 (Prop. 95 S (2013–2014)) kommenterer Regjeringen Ekspertutvalgets anbefaling slik: «Ekspertutvalgets andre anbefaling gjelder i første rekke å sikre bedre samsvar mellom kommunestrukturen og funksjonelle samfunnsutviklingsområder. Departementet vil vise til at det er et mål med kommunereformen at den skal styrke forutsetningene for en helhetlig samfunnsutvikling i alle deler av landet både når det gjelder arealbruk, samfunnssikkerhet og beredskap, transport, næring, miljø og klima, og den helsemessige og sosiale utviklingen i kommunen.

En endret kommunestruktur vil gi større og mer funksjonelt avgrensede kommuner som evner å sikre en bærekraftig samfunnsutvikling lokalt og regionalt, og en kommunesektor som vil være i stand til å løse nasjonale utfordringer. Regjeringen vil oppfordre samtlige kommuner til å ta stilling til utvalgets anbefalinger i de lokale prosessene.»

Videre heter det at:

«Befolknings- og kommunikasjonsutviklingen har endret de funksjonelle samfunnsutviklingsområdene. Kommunestrukturen er i liten grad endret i tråd med denne utviklingen. De fleste funksjonelle samfunnsutviklingsområder dekker i dag flere kommuner.

Særlig i byområdene er mulighetene store fremover for å sikre en helhetlig og bærekraftig utvikling i areal, transport- og boligplanlegging med større og mer robuste kommuner.»

### 3. Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus

Felles mål

- Osloregionen skal være en konkurransedyktig og bærekraftig region i Europa.
- Utbyggingsmønsteret skal være arealeffektivt basert på prinsipper om flerkjernet utvikling og bevaring av overordnet grønnstruktur.
- Transportsystemet skal på en rasjonell måte knytte den flerkjernet regionen sammen, til resten av landet og til utlandet. Transportsystemet skal være effektivt, miljøvennlig, med tilgjengelighet for alle og med lavest mulig behov for biltransport.

Oslo kommune og Akershus fylkeskommune har i tillegg felles mål om å halvere klimautslippene innen 2030. Både Stortingets klimaforlik og Oslopakke 3 har som mål at persontransportveksten i området skal tas med kollektivtransport, gange og sykkel. Det vil bidra til å opprettholde tilgjengelighet og mobilitet også for dem som har behov for å bruke bil.

Buskerudkommunene inngår ikke formelt i felles areal- og transportplan for Oslo og Akershus. De strategier og de føringer planen gir for knutepunktutvikling og en regional areal- og transport-infrastruktur der Hovedstadsregionen ses i sammenheng, gir ikke formelle føringer for Buskerudkommunene. Dermed forholder kommunene seg til i ulike regionale planregimer som kan gi ulike føringer og redusere potensialet for en felles utbyggings- og transportpolitikk.

### 4. Hovedutfordringer i regionen

Agenda Kaupang-rapporten presenterer følgende utfordringer:

- Fylkes- og statlige regiongrenser går gjennom utredningsregionen. Ulike fylkeskommuner, fylkesmenn og statlige vegregioner.
- Fire kommuner som delvis splitter opp tettsteder og innbyggernes hverdagsregioner.
- Beslutninger i regionen blir ivaretatt av organer som ikke har ansvar for helhetsvirkninger.
- Krevende å gjennomføre areal- og samfunnsplaner som reduserer transportomfanget og som utnytter transportinfrastrukturen på tvers av grensene.

- Kommunenes hovedperspektiv er å arbeide for et utbyggingsmønster som gagnar dem best enkeltvis.
- Tettstedsoppsplittingen kan gi uhensiktsmessige strukturer og ikke optimale kommunale investeringer.
- Fagmiljøene og kapasiteten i de minste kommunene burde vært bredere og større.
- Et stort antall kommuner, som hver for seg kan bli for små og ukoordinerte når lokale og regionale interesser skal målbæres.
- Ansvar for arealpolitikk, kollektivtransport og veg er delt.

## 5. Hovedproblemstilling

Hovedspørsmålet knyttet til dette temaet er om en endring i kommunestrukturen vil bedre forutsetningene for en styrket og samordnet lokal og regional utvikling når det gjelder arealbruk, transport, næring, miljø og klima. Den videre politiske prosessen mellom de fire kommunene må avklare om det kan finnes omforente svar på dette spørsmålet, knyttet til blant annet følgende temaer:

### a) Vil endring av kommunegrenser føre til større eller mindre tetthet (bolig og næring) i kollektivknutepunkter?

Det er ingen automatikk i at en ny struktur fører til endringer i nærings- og bosettingsstrukturen. Men et felles kommunestyre med en felles fagadministrasjon, kan se tettsteder og arealer i sammenheng og tilrettelegge for boliger, næringsarealer, grøntområder, tettstedsutvikling og infrastruktur. Konsekvenser av en kommunes beslutninger har i dag konsekvenser for nabokommunene, for eksempel ved lokalisering av boligutbygging. Sammenslåing kan motvirke suboptimalisering og lokal konkurranse og legge grunnlag for at de ulike stedene og kvalitetene i de nåværende fire kommuner utfyller hverandre. Det kan for eksempel innebære at:

- De tettest utbygde/mest sentrale områdene opplever «press» fra nye kommunestyrekolleger fra nåværende nabokommuner for å fortette og bygge enda flere boliger i nærheten av nåværende og kommende kollektivknutepunkter fordi de deler som har kollektivinfrastruktur må utnytte dette.
- På den annen side kan det legges til rette for at de tettest utbygde/mest sentrale områdene opprettholder sitt grønne preg fordi andre deler av den nye kommunen (med mer ledige arealer) ivaretar bolig og befolkningsveksten gitt at transportsystemet legger til rette for det.

## **b) Vil endring av kommunegrenser føre til en mer samordnet areal og transportpolitikk?**

- En samlet kommune kan legge til rette for næringsarealer og en fordeling av arbeidsplassvekst som støtter opp om transport- og klimapolitiske mål. Dvs at næringsarealer legges nærmere de ulike sentrene i den nye kommunen.
- En sammenslått kommune ville også kunne legge grunnlag for en mer rasjonell lokalisering av tjenestetilbud, spesielt i tettsteder. Det kan gi potensial for bedre og mer kostnadseffektive tjenester dersom disse tilpasses bosettings- og kommunikasjonsmønsteret.
- Andelen gående og syklende er i stor grad bestemt av lokale forhold og vil i mindre grad påvirkes av kommunestruktur. En større kommune vil allikevel kunne ha større mulighet til helhetlig planlegging av pendlerparkering, gang og sykkelveier.
- Kommunene vil ved en eventuell sammenslåing inngå i samme fylkeskommune, fylkesmannsembete, statlig vegadministrasjon og øvrig regional statsforvaltning. For samfunnsutviklingsarbeidet vil alternativet få som konsekvens at institusjoner som gir viktige føringer for samfunnsutviklingen, dekker den samme geografien.
- Senterstrukturen i kommunene i dag er spredt, og storkommunealternativet vil ikke domineres av et klart og stort senter. Den spredte senterstrukturen kan være en fordel og legge grunnlag for en balansert utvikling i en ny kommune.

## **c) Vil en endring i kommunestrukturen styrke regionenes mulighet til å påvirke nasjonale og regionale prosesser innenfor samferdsel og kollektivtrafikk?**

- En sammenslåing kan gi mulighet for at kommunen overtar det politiske ansvaret for kollektivtransport og evt fylkesveier det er naturlig å omklassifisere. Det styrker kommunens kontroll over viktige oppgaver for samfunnsutvikling. Å legge ansvaret for kollektivtransport, veg og arealmyndighet til samme nivå kan legge grunnlag for helhetlige løsninger og kan gi kommunene forutsigbarhet fordi en i mindre grad er avhengig av fylkeskommunens prioriteringer.
- En sammenslått kommune med et økt ansvar for transport vil naturlig kunne gå inn som part i styringen av Oslopakke 3 og bymiljøavtalene i stedet for å være representert gjennom Akershus fylkeskommune.

- En storkommune kan i kraft av innbyggergrunnlag kunne få en forsterket innflytelse også mot nasjonale og regionale myndigheter. En kommune vil også medføre at kommunens interesser formidles av ett organ.
- En stor kommune kan være en motmakt mot etablering av større politiske regioner som erstatter nåværende fylkeskommuner. Verken et større Akershus eller en sammenslåing av Buskerud med fylker lenger vest og sør vil plassere Vestregionen i sentrum geografisk.

#### **d) Vil endring i kommunestrukturen endre mulighetene til å oppfylle miljø- og klimamål?**

Bærekraftig utvikling er en sentral utfordring i hovedstadsregionen, og dermed også for de fire aktuelle kommunene. Utfordringer som gjelder miljø- og klimaspørsmål er blant annet:

- Oslo kommune og Akershus fylkeskommune har felles mål om å halvere klimautslippene innen 2030.
- Både Stortingets klimaforlik og Oslopakke 3 har som mål at persontransportveksten i området skal tas med kollektivtransport, gange og sykkel. Det vil bidra til å opprettholde tilgjengelighet og mobilitet også for dem som har behov for å bruke bil.
- Utvikle et transportsystem som er effektivt, miljøvennlig, med tilgjengelighet for alle og med lavest mulig behov for biltransport.
- Balansen mellom utbyggingsbehov og vern av landbruks- og grøntområder.

Dette er ambisiøse mål som neppe kan nås uten aktiv bruk av arealmyndighet for å styre utvikling av boliger, næringsbygg og transportsystemer for den sterke befolkningsveksten som ventes i regionen. For de fire kommunene viser prognosene (SSB middels/SSB høy) en vekst bare frem til 2040 på 40.000–70.000 innbyggere til sammen. I tillegg kommer en vekst i Drammensregionen på 30.000–70.000 innbyggere, hvorav en stor del vil pendle til eller gjennom de fire utredningskommunene. Det må vurderes om miljøhensynene kan ivaretas like godt av de fire kommunene hver for seg som det kan gjøres ved samordnet planlegging i en sammenslått kommune – som vil ha ansvar for flere arealer og virkemidler og også ha potensial for å overta nye oppgaver og få større innflytelse over tiltak finansiert av stat og fylkeskommune som har betydning for å nå klima- og miljømål.