

## Saksframlegg

Saksnr.: 2020/265

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaknr.
Fylkesrådet	27.02.2020	

Vedlegg:

- 1 Forslag kommuneplanens samfunnsdel
- 2 Langsiktige-analyse-2040
- 3 Utfordringsnotat; areal- og transportutvikling i Asker kommune

## Uttalelse til offentlig ettersyn - Asker kommune - Kommuneplanens samfunnsdel

### Fylkesrådets forslag til vedtak/innstilling

1. Fylkesrådet mener det er utført en god kommuneplanprosess, som gir tydelige føringer for den videre utviklingen av Asker kommune. Fylkesrådet vil spesielt berømme kommunen for måten FNs bærekraftsmål legges til grunn for kommuneplanen. Dette løfter og gir tyngde til planen, og styrker mulighetene for å nå målene.

Fylkesrådet savner en sterkere prioritering og tydeliggjøring av naturdimensjonen i kommuneplanen, gitt økende press på attraktive arealer og utfra Askers verdifulle friluftsområder, lange kystlinje, verdifulle jordbruksarealer og spesielt rike artsmangfold. Det bør i kommuneplanen tydeliggjøres hvordan dette tenkes forvaltet i planperioden, og i planoppfølgingen bør det vurderes å utarbeide en temaplan som ivaretar dette.

2. Fylkesrådet støtter at de gjeldende regionale planenes føringer for areal- og transportutvikling legges til grunn, og vil spesielt anerkjenne målet om en klimaklok utvikling basert på miljøvennlige transportformer. Dikemark (lokalsenter) er imidlertid ikke et prioritert tettsted i Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus, og

omfanget av vekst må begrenses i lys av Dikemarks relativt sett dårlige transporttilbud og nærhet til marka.

3. God folkehelse er viktig for bygging av en ny, robust kommune for alle. Fylkesrådet vil oppfordre kommunen til å vurdere utarbeidelse av en temaplan for folkehelse, for å trygge gode grep som ivaretar utfordringene kommunen står overfor i folkehelsearbeidet.
4. Fylkesrådet berømmer kommunen for å ha fokus på kulturminner og kulturmiljøer, og støtter målsettingen om å forsterke vernet av natur- og kulturverdiene. Fylkesrådet støtter videre kommunens ambisjon om å tilrettelegge for at kulturminner og kulturmiljøer benyttes som positive elementer i by – og stedsutviklingen, også sett i et bærekraftig perspektiv.

Fylkesrådet anbefaler at de tidligere kommunenes kulturminneplaner utvikles, revideres og slås sammen, og at en samlet kulturminneplan for nye Asker inngår i kommunens planstrategi.

5. Byggeaktiviteten som forventes i kommunen i årene fremover, vil generere både et stort massebehov og samtidig store mengder overskuddsmasser. Fylkesrådet ber kommunen konkretisere grunnlaget for en overordnet massehåndteringsplan for videre utbygging i kommunen, for å sikre en forsvarlig og bærekraftig håndtering av masser. Fylkets gjeldende regionale planer for masseforvaltning bør legges til grunn her.
6. Fylkesrådet anbefaler at kommunen ser satsningsområdet *Handling mot klimaendringer og God helse* i sammenheng. Klimaframskrivninger må ligge til grunn for utviklingsarbeidet for å kunne møte samfunnsutfordringer som tørke, flom, forurensning og godt drikkevann. Fylkesrådet oppfordrer til at kommunen sikrer at klimamålene faktisk realiseres gjennom kommuneplanarbeidet.

06.02.2020

Øyvind Solum

fylkesråd for planlegging og folkehelse

## Bakgrunn for saken

Røyken, Hurum og Asker kommuner ble fra 1.1.2020 slått sammen til nye Asker kommune. Asker kommune har nå sendt forslag til kommuneplan, samfunnsdelen, på offentlig ettersyn. [Alle sakens dokumenter er tilgjengelige her.](#)

Tidligere Buskerud og Akershus fylkeskommune, samt Statens vegvesen, uttalte seg til varsel om oppstart og offentlig ettersyn av planprogram våren 2019. Uttalelsene er vedlagt.

## Fakta

Kommuneplanen er kommunenes overordnede, helhetlige styringsverktøy, og er inndelt i to: samfunnsdelen som legger føringer for samfunnsutvikling og tjenester, og arealdelen som utfra dette fastsetter arealutviklingen, og avveier vekst og vern i kommunens arealer. Kommuneplanens samfunnsdel har et perspektiv frem mot 2032. Kommuneplanens samfunnsdel viser hvordan Asker kommune skal utvikle tjenestene, legge til rette for samfunnsutvikling og løse oppgavene best mulig. Planen tar stilling til langsiktige utfordringer, og fastsetter mål og strategier for kommunen og er grunnlag for sektorenes planer og virksomhet. Samfunnsdelen er forankret i planprogrammet, vedtatt av de tre kommunestyrene i mai/juni 2019.

Kommuneplanforslaget har forsøkt å fange opp lokale forhold i de tre (tidligere) kommunene Røyken, Hurum og Asker, og gjeldende kommuneplaner har dannet bakgrunn for arbeidet. Det er gjennomført en bred medvirkningsprosess.

Asker kommune skal bidra til å nå nasjonale mål for reduksjon i klimagassutslipp, og vil ha en sentral rolle blant kommunene i Norge i å integrere FNs bærekraftsmål i alt planarbeid. Arbeidet vil intensiveres i kommuneplanperioden gjennom en samordnet klimaklok areal- og transportplanlegging som gjør det lett for befolkningen å velge miljøvennlige transportformer.

FNs 17 bærekraftsmål er lagt til grunn for utarbeidelsen av kommuneplanen, og det er gjennom en politisk prosess løftet frem seks prioriterte bærekraftsmål for videreutvikling av Asker-samfunnet;



Med bakgrunn i de seks bærekraftsmålene, er 8 satsingsområder definert i kommuneplanen:

- Samarbeid for å nå målene
- Bærekraftige byer og samfunn
- Handling mot klimaendringene
- God helse
- God utdanning
- Innovasjon, digitalisering og næringsutvikling
- Medarbeidere
- Økonomi

Med bakgrunn i bærekraftsmålene er det innenfor hvert satsingsområde utarbeidet forslag til hovedmål, delmål og strategier. Denne målstrukturen er også videreført til handlingsprogram og virksomhetsstyring.

Fellesnemda for nye Asker igangsatte arbeidet med kommuneplanen våren 2017. Kommuneplanprosessen ble etablert som et eget prosjekt, delprosjekt A/P1. Prosjektets

underutvalg; FN's bærekraftsmål, strategisk samfunnsutvikling og strategisk tjenesteutvikling avga sine rapporter i juni 2018. Disse la grunnlaget for kommuneplanarbeidet, og definerte de seks valgte satsingsområdene.

I tillegg til satsingsområdene inneholder samfunnsdelen en langsiktig areal- og transportdel, samt en langsiktig økonomidel, begge med en tidshorisont frem til 2040.

Asker er fra 2020 Norges 8. største kommune og har en befolkning på rundt 94 000. Kommunen legger til grunn en årlig befolkningsvekst på 1,1 % fram mot 2040, dvs. en vekst på i overkant av 1000 innbyggere i året. I 2040 vil innbyggertallet være rundt 115.000.

## Problemstillinger og alternative løsninger

### Vurdering

#### *Bærekraftsmålene*

Asker kommune har gjort et godt arbeid med å innarbeide og legge til grunn bærekraftsmålene for kommuneplanarbeidet og anses som en foregangskommune på dette området. En tydeliggjøring av naturmiljødimensjonen i overordnede strategier er viktig for kommunens videre utviklingsarbeid. Askers verdifulle friluftsområder, lange kystlinje, spesielt rike artsmangfold og ikke minst klimaendringene vi står overfor innebærer at temaet bør fokuseres tydeligere. Dette er utdypet i vurderingene under.

#### *Regionale planer*

Under overskriften «føringer og rammer», er regionale og nasjonale lover, forskrifter, politiske vedtak og overordnede styringssignaler som skal ramme inn kommuneplanen listet opp. Deriblant regionale planer for areal og transport. Fylkeskommunen savner imidlertid en utvidet liste av øvrige regionale planer og føringer, som skal ligge til grunn for kommunens arbeid innenfor ulike tema. Det er også generelt vanskelig å finne regionale føringer videre i kommuneplanen, under de ulike satsingsområdene.

Fylkeskommunen vil oppfordre kommunen til å tydeligere kommunisere hvordan de regionale planene følges opp i kommuneplanen, samt minne om at det er disse fylkeskommunen vil legge til grunn for sine vurderinger.

#### *Folkehelse*

*Folkehelseloven fastslår et krav til systematisk folkehelsearbeid, som «(...) innebærer at kommuner og fylkeskommuner skal ha oversikt over helsetilstanden til befolkningen i sin kommune/sitt fylke og de faktorer som påvirker helsetilstanden. Denne kunnskapen og identifiserte folkehelseutfordringer skal legges til grunn i arbeidet med planstrategi og som grunnlag for fastsetting av mål og strategier gjennom kommuneplanarbeidet.»*

Det er store forskjeller innad i kommunen når det gjelder helse, sosio-kulturelle faktorer, inntekt, skoler osv. Fylkeskommunen savner en vurdering av og strategi for hvordan kommunen skal ta tak i dette, særlig med fokus på strategier rettet mot lavinntektsgrupper og såkalt barnefattigdom – ref kommunens eget delmål om å bekjempe utenforskap. Det å skaffe et godt og rimelig boligtilbud som ikke utestenger ulike grupper fra boligmarkedet er viktig for å oppnå dette, noe kommunen selv påpeker. Tidligere Askers måltall om at 15 % av boligproduksjonen skal være rimelig boliger, videreføres i ny kommune, og dette synes fylkesrådet er et klokt grep.

Et av hovedprinsippene i bærekraftsmålene er at ingen skal utelates (Leaving no one behind). De mest sårbare menneskene må derfor prioriteres. Utsatte grupper, som mennesker med nedsatt funksjonsevne, flyktninger, etniske og religiøse minoriteter, jenter og urfolk, er høyt representert blant de som fortsatt lever i fattigdom. Fylkeskommunen vil anbefale at det vurderes utarbeidet en egen temaplan for folkehelse, hvor de nevnte utfordringene ses nærmere på, med fokus på et helhetlig folkehelsearbeid.

### *Friluftsliv*

En viktig strategi for å oppnå god ivaretagelse av friluftslivsmulighetene blir at Nye Asker kommune sørger for at det er kartlagte og verdsatte friluftsområder i hele kommunen. Både ivaretagelse og en bærekraftig forvaltning av friluftsområdene, også kystfriluftslivet, bør vurderes løftet frem i en egen temaplan for friluftsliv. Det som står nevnt om å ivareta sammenhengende grøntområder og turveinett i planen i dag er kjempesint, men det står kun nevnt som en strategi for å nå målet om smart samfunnsutvikling. At alle innbyggere i Asker skal ha god tilgang til gode arenaer for friluftsliv, naturopplevelser, rekreasjon, idrett og fysisk aktivitet bør løftes opp som et delmål under satsingsområdet *Bærekraftige byer og samfunn*. En viktig strategi for å oppnå god ivaretagelse av friluftslivsmulighetene blir at kommunen sørger for at det er kartlagte og verdsatte friluftsområder i hele kommunen, og jevnlig oppdatering av dette. I dag er det ikke ferdigstilt kartlegging for Hurum kommune.

Dette kan forankres i Regional plan for fysisk aktivitet, idrett og friluftsliv – Aktivitetsløftet, vedtatt av Akershus fylkesting 19.12.2016.

### *Utdanning*

Samarbeid med fylkeskommunen og andre kommuneregioner om kompetansebehov og strategier for å imøtekomme kommunens og arbeidsmarkedets behov for type arbeidskraft bør tydeliggjøres i planen. Planen peker på et felles arbeidsmarked, inn- og utpendling fra kommunen, og flere aktører bør samarbeide om kunnskapsgrunnlag og strategier. En strategi kan være å kople eget utviklingsarbeid og handlingsplaner for egne tjenesteområder (særlig helse, utdanning og næringsutvikling) til arbeidet med regional kompetanseplanlegging som fylkeskommunen er ansvarlig for. Det bør være sammenheng mellom regionale kompetanseplaner og kommunens egne handlingsplaner særlig innen tjenesteområdene. Fylkeskommunen mener også at kommunen bør tilrettelegge for en god overgang mellom skoleslagene, det bør vektlegges karriereveiledning og karrierevalg, og sammenhengen mellom det askersamfunnet trenger av kompetanse i forhold til kommunens næringsstruktur.

### *Kulturminner*

Fylkeskommunen ser at det i kommuneplanens samfunnsdel i stor grad har blitt tatt hensyn til de kulturminnefaglige innspillene fra tidligere Buskerud og Akershus fylkeskommune, som kom i forbindelse med varsel om oppstart av planarbeidet. Kommuneplanens ambisjon er å legge til rette for attraktive lokalsamfunn med konsentrert utbygging rundt tettstedene, samtidig som vern av landbruksareal med kulturlandskap og kulturmiljøer vektlegges. Videre er målet en bærekraftig og klimavennlig by- og stedsutvikling.

Fylkesrådet ser det som positivt at Asker kommune har fokus på kulturminner og kulturmiljøer i planen, og støtter målsettingen om å forsterke vernet av natur- og

kulturverdiene. Vern av kulturminner og kulturmiljøer bidrar til å skape tilhørighet og identitet, og er viktige faktorer både i utviklingen av tettstedene, men også utenfor vekstområdene. I RP-ATP legges det vekt på at kulturminner og kulturmiljøer kan aktiveres som kvaliteter i by- og tettstedsutviklingen, med ivaretagelse av blågrønne strukturer, kulturminner og kulturmiljøer, noe som også er et overordnet mål i fylkeskommunens regionale planer for kulturminner og kulturmiljøer. Fylkeskommunen støtter derfor kommunens ambisjon om å benytte kulturminner og kulturmiljøer som positive elementer i stedsutviklingen. Bærekraftige tettsteder med høy utnyttelse kan oppnås samtidig som det tas hensyn til stedenes verneverdier, gjennom god tilpassing. Vern og ombruk av bygninger fremfor riving og nybygging er bærekraftig og bidrar til redusert klimaavtrykk. Videre støttes målet om å sikre viktige jordbruksområder og kulturlandskap utenfor vekstområdene. Ivaretagelse av kystkulturen og industriminne i den nye kommunen bør i tillegg fremgå som et mål i plandokumentet.

Mange kulturminner og kulturmiljøer er godt egnet som turmål, og det er et stort potensial for å kunne bruke kulturminner og kulturmiljøer i friluftssatsinger, attraksjonsutvikling og verdiskaping.

Kulturminner og kulturmiljøer må forvaltes bærekraftig og fremtidsrettet. De tidligere kommunenes kulturminneplaner og de regionale planene for kulturminner og kulturmiljøer i tidligere Buskerud og Akershus fylkeskommune er et godt utgangspunkt for å ta godt vare på kulturminner. Vi anbefaler derfor at disse legges til grunn for fremtidig planarbeid i kommunen, som en del av kommunens planstrategi. De regionale planene bør fremgå som referanser i plandokumentet. Som en del av prosessen frem til en samlet og velfungerende nye kommune, må de tidligere kommunenes kulturminneplaner utvikles, revideres og slås sammen, slik at nye Asker kommune får en enhetlig kulturminneplan for hele kommunen. Fylkeskommunen ber derfor om at en samlet kulturminneplan for nye Asker inngår i kommunens planstrategi.

#### *Areal- og transportstrategi*

Asker kommune skal etterstrebe null-utslippsmålet, og det skal legges til rette for en klimaklok areal- og transportplanlegging som gjør det lett for befolkningen å velge miljøvennlige transportformer.

Kommuneplanen legger opp til at fremtidig vekst skal skje i prioriterte tettsteder og i bybåndet mot Bærum. Dette er fornuftig, og i tråd med gjeldende regionale planer. Dikemark som nytt lokalsenter er dog ikke et prioritert tettsted i regional plan, og bør behandles utfra dette. Stedet ligger i randsonen til marka uten veldig godt transporttilbud. I tillegg viser planen en rekke nærsentra som ikke er vist i regionale planer. Dette er lite problematisk hvis fremtidig boligvekst er begrenset og knyttet til det å utvikle funksjonen som nærsentra i eksisterende bebyggelse (f.eks. eldreboliger og lokal handel og servicevirksomhet).

Planen påpeker at de tre tidligere kommunene har avsatt langt større boligreserver enn det er behov for, og legger opp til en fremtidig diskusjon om vekstfordeling. Dette er et viktig og nødvendig grep. I den sammenheng er det viktig å ta opp til revisjon gjeldende rekkefølgekrav i kommuneplanen ift. kapasitet i Røykenkorridoren. Det bør også

vurderes om tilsvarende regulering bør gjøres for områder vest for Asker sentrum (retning Dikemark), der trafikksituasjonen nå er like vanskelig.

Planen beskriver den meget vanskelige transportsituasjonen inn mot sentrale Asker, og viser at dette i stor grad skyldes svært høye bilandeler og lave kollektivandeler og sykkelandeler på lokale reiser. Planen legger på en positiv måte opp til en kommende diskusjon om virkemidler for å dempe biltrafikken og gi bussene bedre fremkommelighet. Det burde noe tydeligere vært satt på dagsorden at også restriktive virkemidler må tas i bruk for å løse den vanskelige situasjonen. Fylkeskommunen vil videreføre sin viktige dialog og samarbeid med kommunen om tiltak for grønnere mobilitet og bedre fremkommelighet for bussene.

### *Klima og miljø*

Som Asker kommune påpeker er global oppvarming og tap av biologisk mangfold blant de største miljøutfordringene samfunnet står overfor. Kommunen trekker selv frem at kommunen har et rikt biologisk mangfold, med svært mange prioriterte arter, verneverdige naturtyper og vernede områder.

I samfunnsdelen savnes en mer utfyllende beskrivelse av hovedproblemstillinger knyttet til naturmangfold og hvordan miljø og natur er tenkt ivaretatt og fulgt opp av kommunen, spesielt med tanke på det rike biologiske mangfoldet kommunen har. Med pågående klimaendringer vil fremmede, invaderende arter bli et økende problem og få betydning for forvaltningen av naturmangfoldet i kommunen. Det er uklart hvilket kunnskapsgrunnlag som er lagt til grunn og om temaene vil bli fulgt opp mer grundig i arealdelen og/eller i kommunens øvrige planverk. Dette bør avklares og tydeliggjøres i planen.

I forbindelse med det pågående arbeidet med regionale vannforvaltningsplaner viser en foreløpig oversikt over vannmiljøet i nye Asker kommune at over halvparten av overflatevannet har moderat eller dårlig tilstand. Fylkeskommunen vurderer det derfor positivt at kommunen har til hensikt å følge opp arbeidet innen vann- og avløp nærmere, samtidig som det oppfordres til å se nærmere på de øvrige utfordringene knytta til påvirkningskilder og vannmiljø i kommunen. Et eksempel er fryse-tine-sykluser om vinteren, som kombinert med regn kan føre til tap av verdifull matjord på høstpløyd mark, og betydelig forurensning av vann og vassdrag.

Under satsingsområdet *Handling mot klimaendringer* etterlyses en drøfting av FNs bærekraftsmål nr. 6 (rent vann og gode sanitærforhold) og nr. 14 (liv under vann). Det savnes også en kopling mellom dette satsingsområdet og satsingsområdet *God helse*. Et eksempel er regnflom etter tørke som erfaringsmessig kan føre til forurensning av vannsystemer og drikkevann, og få helsemessige konsekvenser; dette er hendelser som skjer stadig oftere på grunn av dagens klimaendringer. Også vektorbåren smitte av nye sykdomsbærere er en aktuell problemstilling. Ellers er det også viktig at kommunen følger opp gjeldende vannforvaltningsplan, som skal gjennomføres og gjelder ut 2021.

### *Masseforvaltning*

Om masseforvaltning sier samfunnsdelen at byggeaktivitet fører til utfordringer med massehåndtering og behov for deponier til overskuddsmassene, og at kommunene må

samarbeide om massehåndteringen på regionalt nivå ved store infrastrukturprosjekter. For øvrig henviser samfunnsdelen til egne plan- og forvaltningsprosesser. Stor byggeaktivitet, slik planen legger opp til gjennom målrettet knutepunktutvikling, fører lokalt både til massebehov og masseoverskudd. Vi savner en konkretisering av kommunens overordnede politikk (knyttet til stedsutvikling og større infrastrukturprosjekter), som vil være retningsgivende for kommende plan- og forvaltningsprosesser. I tillegg til kommende utbygging av E18 kan her nevnes flere store tunnelprosjekter i Bærum kommune de neste årene, hvor foreløpige beregninger viser et masseoverskudd på ca. 13 millioner kubikkmeter. Mye er aktuelt for mellomlagring, og arealbehovet for å håndtere overskuddsmassene vil trolig være større enn det kommunen vil kunne avsette. I delregionen planlegges i planperioden gjennomført flere større infrastrukturprosjekter som vil ha betydning for langsiktig masseforvaltning. Her kan god kommunal planlegging bidra til å minimere masser som behandles som avfall, og kommunen bør konkretisere en massehåndteringsplan som grunnlag for videre utbygging i kommunen. Gjeldende regional plan for masseforvaltning, vedtatt av Akershus fylkesting 24.10.2016, bør legges til grunn i et slikt arbeid.

## Konsekvenser

Vurderes ikke utover redegjørelse nevnt under vurdering.

## Vedtakskompetanse

Fylkesrådet vedtar fylkeskommunens uttalelse til kommuneplaner.