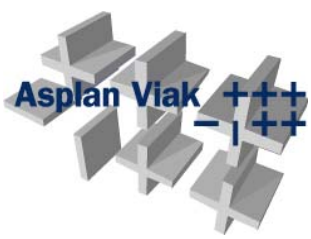
Rapport

Styringsutfordringer i Osloregionen

AGENDA



Styringsutfordringer i Osloregionen

AGENDA Utredning & Utvikling AS
Malmskrivervn 35 • Postboks 542 • 1302 Sandvika
Tlf 67 57 57 00 • Fax 67 57 57 01
Ref: 4881

Forord

Er Osloregionen en velfungerende region? I denne rapporten presenterer AGENDA og Asplan Viak beskrivelser og analyser som kan kaste lys over hvilke styringsutfordringer Osloregionen står overfor, hvilke virkninger disse utfordringene kan ha for muligheten til å løse sentrale offentlige oppgaver i tråd med innbyggernes interesser, og for muligheten til å ivareta overordnede mål om velferd og miljøvennlig utvikling.

AGENDA har hatt ansvar for prosjektets helhet, mens Asplan Viak har hatt ansvar for dybdeanalysen av areal- og transportplanlegging. Fra AGENDA har Tor Dølvik vært prosjektleder og Per Schanche medarbeider, mens Asplan Viaks del av arbeidet er gjennomført av Henning Sunde og Randi B. Svånå. Prosjektteamet står sammen bak rapporten.

Oppdragsgiver er Kommunal- og regionaldepartementet (KRD), i samarbeid med Oslo kommune og Akershus fylkeskommune. Arbeidet har vært fulgt av en referansegruppe med deltakere fra de tre oppdragsgiverne. Vår kontaktperson i KRD har vært prosjektleder Ivar Alnæs. Et stort antall personer er intervjuet i prosjektet. Vi takker alle disse for deres medvirkning. Arbeidet er utført i perioden desember 2004 – april 2005.

Sandvika, 29. april 2005
AGENDA, Asplan Viak

Innhold

1 SAMMENDRAG 9

1.1 Hovedproblemstilling og konklusjon 9
1.2 Forbedringsmuligheter i oppgaveløsningen 9
1.3 Modeller for løsning og videre prosess 12

2 INNLEDNING, BAKGRUNN OG METODE 14

2.1 En storbyregion som vokser sammen 14
2.2 Fungerer regionen godt for innbyggerne? 15
2.3 Et tema med lang historie 15
2.3.1 Hovedstadsutvalgets utredning i 1997 16
2.3.2 Utviklingen etter 1997 17
2.3.3 Storbymeldingen i 2003 18
2.4 Nærmere om oppdraget 19
2.4.1 Mandat og problemstillinger 19
2.4.2 Analysemodell og oppbygging av rapporten 20
2.4.3 Regionavgrensningen 23
2.4.4 Kildegrunnlag og valget mellom bredde og dybde 23
2.4.5 Samfunnsmessige mål 24

3 REGIONALT PORTRETT 26

3.1 Innledning 26
3.2 Befolkning 1950-2020 27
3.3 Befolkning i fem delregioner 30
3.3.1 Årlig økning 1950-2020 30
3.3.2 Flytting og fødselsoverskudd 1950-2020 32
3.3.3 Innvandrere 35
3.4 Næring 37
3.5 Arealutvikling og utbyggingsmønster 37
3.5.1 Tettstedsstruktur og arealforbruk 38
3.5.2 Boligbygging 39
3.5.3 Lokalisering av arbeidsplasser 41
3.5.4 Handelsstruktur 42
3.6 Pendling og transport 43
3.6.1 Pendling 43
3.6.2 Transportutvikling 45
3.6.3 Kollektivtransporten – effektivitet og organisering 48
3.7 Miljø 50

3.7.1 Globale miljøforhold 51
3.7.2 Lokale miljøproblemer – luft og støy 53
3.8 Sammenfatning 55

4 INSTITUSJONELT PORTRETT 56
4.1 Hvilke institusjoner er involvert? 56
4.2 Økonomisk omfang - nøkkeltall 56
4.3 Stat, kommune og fylkeskommuner 58
4.4 Samarbeidsarenaer 61
4.4.1 Østlandssamarbeidet 61
4.4.2 Osloregionen 63
4.4.3 Samarbeidsutvalget for Oslo og Akershus 64
4.4.4 Regionråd 65
4.4.5 Follorådet 65
4.5 Sammenfatning 67

5 REGIONAL UTVIKLING, AREAL- OG TRANSPORT 68
5.1 Innledning, problemstillinger og metode 68
5.1.1 Regional utvikling 68
5.1.2 Areal og transportplanlegging 68
5.2 Oversikt over saksområdet og viktige aktører 69
5.2.1 Hovedstadsutvalgets omtale 69
5.2.2 LOKTRA-programmet påpekte et reformbehov 70
5.2.3 Ingen reformer siden 1997 71
5.2.4 Interne organisasjonsendringer 72
5.3 Planprosesser og samordningsmekanismer 74
5.3.1 NTP 2006-15 og parallelle regionale planer 74
5.3.2 Klima- og energistrategi for Osloregionen 75
5.3.3 Samordningsarenaer 76
5.3.4 Framtidige utfordringer 79
5.4 Vurdering av strategisk areal- og transportplanlegging 80
5.4.1 Enighet om overordnede mål og strategier 80
5.4.2 Samarbeid skaper tillit 81
5.4.3 Ingen ansvarlig for helhetlig regional planlegging 81
5.4.4 Statlig dominans 83
5.4.5 Transporthensyn viktigst 85
5.4.6 Drift og investeringer vurderes på ulike arenaer 88
5.4.7 Forsøk på felles kollektivdrift - SKØ 89
5.5 Gjennomføring av strategier og planer 91
5.5.1 Geografiske grenser binder prioriteringer 92
5.5.2 Handlingsprogram til NTP 94
5.5.3 To ulike politiske systemer i Oslo og Akershus 95
5.5.4 Lokale planer avhengighet av statsbudsjettet 96

5.6 Casebeskrivelse: Utbyggingen av Fornebu 98
5.6.1 Tre konflikttema i planleggingsprosessen 98
5.6.2 Hvis Fornebu hadde ligget i Oslo…. 102
5.6.3 Oppsummering 103
5.7 Næringsutvikling 103
5.7.1 Hovedstadsutvalgets omtale 103
5.7.2 Aktuelle samordningsbehov 104
5.7.3 Konklusjon 104
5.8 Samordningsbehov og styringsutfordringer 105
5.8.1 Oppsummering av samordningsbehov 105
5.8.2 Arealutvikling og -planlegging 105
5.8.3 Transport 108
5.8.4 Samordningen mellom areal og transport 110
5.8.5 Konklusjoner 110

6 ANALYSE AV REGIONALE TJENESTER 112
6.1 Innledning 112
6.2 Helsesektoren 112
6.2.1 Hovedstadsutvalgets omtale 112
6.2.2 Hva har skjedd etter hovedstadsutvalget? 113
6.2.3 Samordningsbehov og styringsutfordringer 117
6.3 Sosialsektoren 119
6.3.1 Hovedstadsutvalgets omtale 119
6.3.2 Hva har skjedd etter hovedstadsutvalget? 119
6.3.3 Samordningsbehov og styringsutfordringer 121
6.4 Videregående opplæring 122
6.4.1 Hovedstadsutvalgets omtale 123
6.4.2 Dagens oppgaveløsning 123
6.4.3 Samordningsbehov og styringsutfordringer 129
6.5 Tekniske tjenester 130
6.5.1 Hovedstadsutvalgets omtale 130
6.5.2 Samordningsbehov og styringsutfordringer 131

7 SAMMENFATNING AV STYRINGSUTFORDRINGER 132
7.1 Muligheter for bedre oppgaveløsning? 132
7.1.1 De sentrale sektorene 133
7.1.2 Hva bør samordnes? 135
7.1.3 Nedslagsfeltet 135
7.2 Systemsvakhet? 136
7.3 Et hundreårsperspektiv – 1950 - 2050 138
7.4 Demokratiske utfordringer 139
7.5 Konklusjoner 139

8 MODELLER FOR LØSNING 140

8.1 Veien videre 140

8.1.1 Fra styringsutfordringer til løsninger 140
8.1.2 Avveininger mellom ulike verdier 141
8.1.3 Premisser for å finne fram til løsningsmodeller 142

8.2 Mulige løsninger 143

8.2.1 Forbedringer innenfor gjeldende rammebetingelser 143
8.2.2 Opprettelse av særorganer på regionalt nivå 146
8.2.3 Etablering av generalistorganer på regionalt nivå 147

8.3 Forslag til forbedringstiltak innenfor areal- og transportplanlegging 150

8.3.1 Mer strukturert/strategisk samarbeid 151
8.3.2 Endret statlig organisering/oppgaveløsning 152

VEDLEGG: Referanser, case og kilder

1 Sammendrag

1.1 Hovedproblemstilling og konklusjon

Hovedproblemstillingen i denne rapporten er hvilke styringsutfordringer som foreligger i Osloregionen. Med styringsutfordringer siktes det til om inndelingen i kommuner og fylkeskommuner og oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene legger godt til rette for å løse offentlige oppgaver av regional karakter.

Osloregionen betegner det geografiske området som utgjøres av Oslo, Akershus, Drammensregionen og Mosseregionen. Også utenfor dette området er det kommuner som kan sies å inngå i Osloregionen. Hovedfokus i rapporten har imidlertid vært Oslo og Akershus.

Hovedkonklusjonen er at dagens organisering ikke legger godt nok til rette for å løse grenseoverskridende offentlige oppgaver i samsvar med viktige samfunnsmessige mål og regionens egne mål. Gjeldende organisering og ansvarsfordeling ivaretar heller ikke behovet for en god demokratisk styring og kontroll over denne oppgaveløsningen. Innholdet i styringsutfordringene er belyst ved å beskrive og analysere hvordan offentlige oppgaver av regional karakter blir løst.

Styringsutfordringene oppstår som følge av et oppdelt ansvar for felles oppgaver. Flere statlige instanser, fylkeskommuner og kommuner har ansvar for deler av virkemiddelapparatet, som inngår i en felles regional oppgaveløsning. De samordnende mekanismene mellom disse offentlige aktørene ivaretar ikke godt nok behovet for god samhandling om felles oppgaveløsning eller felles prioritering av politiske tiltak.

Styringsutfordringene forsterkes av den sterke veksten og integrasjonen i regionen. Stadig flere innbyggere berøres av de styringsutfordringene som er beskrevet.

Til slutt i rapporten skisseres det en videre prosess som kan lede fram til modeller for bedre oppgaveløsning. Det pekes på modeller som kan legges til grunn for valg av både kortsiktige og langsiktige løsninger.

1.2 Forbedringsmuligheter i oppgaveløsningen

Det sentrale spørsmålet i rapporten har vært i hvilken grad det foreligger forbedringsmuligheter i oppgaveløsningen, og om disse forbedringsmulighetene henger sammen med styringssystemets utforming.

Følgende oppgaver er beskrevet:

- Areal- og transportplanlegging
- Helsesektoren
- Sosialsektoren
- Videregående opplæring
- Tekniske tjenester

I rapporten drøftes det hvordan løsningen av oppgavene ivaretar følgende samfunnsmessige mål:

- Gode tjenester til innbyggere
- Effektiv ressursbruk
- Et godt miljø
- God samfunnsutbygging
- Demokratisk styring

Innenfor areal- og transportpolitikk gjelder styringsutfordringene følgende forhold:

- Ingen offentlig myndighet har i dag et samlet ansvar for strategisk areal- og transportutvikling på regionalt nivå for hovedstadsregionen.
- Det finnes ingen felles regional arealplanmyndighet for hele Oslo og Akershus. Fylkeskommunen har heller ikke myndighet for arealpolitikken.
- Ansvaret for arealpolitikken ligger på kommunalt nivå, og er dermed delt på så mange aktører at det blir vanskelig å lage regionale samordningsarenaer hvor både areal og transport inngår
- Mange arealplaner forutsetter statlige investeringer i infrastruktur, som avhenger av uforutsigbare nasjonale budsjettprioriteringer
- Det har også vist seg vanskelig å etablere et felles samordningsorgan for regional kollektivtransport
- Fylkes- og kommuneinndelingen innebærer et fragmentert aktørbilde som medfører at staten involverer seg sterkere i å løse oppgaver som ellers i landet løses av regionale og lokale aktører. Mangel på regional samordning forsterker en statlig dominans i oppgaveløsningen.

I en egen casebeskrivelse er ulike sider ved den pågående utbyggingen på Fornebu gjenomgått. Her kom styringsutfordringene bl.a. til uttrykk i form av følgende:

- Langvarig uenighet mellom Bærum kommune og staten om boligtallet på Fornebu. Saken tok 5-6 år før den endelig fant sin løsning – i form av en innsigelsessak i Miljøverndepartementet.
- Spillet om bane til Fornebu har pågått siden 1996, da kommunedelplanen fastslo at kollektivtrafikken til Fornebu skulle skje med bane. Valg av baneløsning har vært gjenstand for mangeårig tautrekking mellom Samferdselsdepartementet, de statlige transportetatene og Akershus fylkeskommune. Forsøkene på å få til en regional baneløsning med Oslo førte ikke fram. Først i 2005 ser saken endelig ut til å finne sin løsning i form av en lokal automatbane.

Disse prosessene belyser virkninger av at ingen instans har et helhetlig ansvar for regional planlegging og transport. Analysen indikerer at den administrative grensen mellom Oslo og Bærum/Akershus har hatt stor betydning for prosessen om både boligtallet og valg av baneløsning.

Innenfor helsetjenesten pekes det på at delingen mellom kommunenes førstelinje og sykehusforetakenes andrelinjetjeneste, samt statens egen helseregioninndeling, fører til at oppgaveløsningen ikke blir så god som den kunne vært. Det er et potensial for mer helhetlige pasientforløp og en større økonomisk effektivitet. Etter at staten i 2002 overtok spesialisthelsetjenesten er dessuten regionens direkte demokratiske innflytelse over tjenesten redusert.

Innenfor sosiale tjenester springer styringsutfordringene ut av det oppdelte ansvaret i barnevernet, familievernet, rusomsorgen og for muligheten til å aktivisere sosialhjelpsmottakerer. Konsekvensen av manglende samordning kan være svekket behovstilpasning i tilbudene og dårligere ressursutnyttelse.

Innenfor videregående opplæring er utfordringene å dekke behovet for elevplasser og redusere mangelen på læreplasser. Videre er det en utfordring å utforme linjestrukturen og tilbudet om læreplasser i samsvar med elevenes og lærlingenes ønsker. Det er potensial for større valgfrihet blant elevene. Gjenomgangen peker imidlertid ikke entydig på at muligheten til å realisere disse forbedringene henger sammen med inndelingen eller oppgavefordelingen i Osloregionen.

Innenfor tekniske tjenester er det trolig potensial for bedre miljømessige løsninger gjennom regional samordning av teknisk infrastruktur.

Lokaldemokratiet hviler på at innbyggerne gjennom direkte valg til politiske styringsorganer, skal være med på å bestemme viktige prioriteringer og valg for hvordan offentlige oppgaver skal løses. I Osloregionen kan det være vanskelig å ivareta hensynet til innbyggernes innsyn i og demokratiske velgerkontroll med en del av plan- og forhandlingsprosessene som leder fram til løsninger innenfor bl.a.

utbyggingsmønster og transport. I mange sektorer løser i dag staten oppgaver som tidligere lå til regionale og lokale myndigheter.

Konsekvensene av styringsutfordringene synes å være at de offentlige løsningene blir mer kostnadskrevende og mindre brukertilpassede enn de kunne ha vært. En lite helhetlig areal- og transportpolitikk kan føre til et utbyggingsmønster som øker transportbehovene, med uheldige miljø- og ressursvirkninger.

Vårt hovedinntrykk er at styringsutfordringene berører flest og har størst virkninger innenfor det tettest integrerte området i nærheten av Oslo, og i forholdet mellom Oslo og Akershus.

Vår gjennomgang bekrefter problembeskrivelsene som har vært presenterte i tidligere rapporter og utredninger. Det er et differensiert bilde av styringsutfordringene som tegner seg. Dette tilsier også at løsningene tar utgangspunkt i dette differensiert bildet.

1.3 Modeller for løsning og videre prosess

Fram mot hovedstadsmeldingen våren 2006 anbefales det i rapporten en videre prosess som bla. bør omfatte følgende:

- Partene i regionen bør utvikle en felles forståelse av hva som er de sentrale styringsutfordringene
- Det bør klargjøres hvilke sider ved styringsutfordringene som bør ha prioritet
- På dette grunnlaget bør det fastlegges hvilke mulige løsninger som synes aktuelle *på kort sikt*
- Dernest bør regionen samle seg om en prosess som kan peke fram mot *langsiktige løsninger*
- Det bør antakelig fastsettes en konkret tids- og aktivitetsplan, som gjør at skissene til kortsiktige og langsiktige løsninger kan beskrives og deres egenskaper framtre tydelig, før KRD skal legge fram sin Hovedstadsmelding våren 2006

I rapporten reises en del spørsmål om egenskaper ved løsningene, som trolig bør inngå i den videre prosessen. På denne bakgrunn skisseres løsningsmodeller som kan grupperes i tre hovedgrupper:

(1) Forbedringer innenfor gjeldende rammebetingelser. Det foreligger visse muligheter til å utløse forbedringer i oppgaveløsningen basert på gjeldende oppgavefordeling og eksisterende kommune- og fylkesinndeling. Det kan dreie seg om samarbeidsmodeller, avtaler, selskapsorganisering, intern reorganisering eller samordningsprosesser basert på partnerskap og nettverk. Endret statlig og lokal virkemiddelbruk kan også høre hjemme her.

(2) Opprettelse av særorganer på regionalt nivå. Ett skritt videre kan være å opprette særorganer for de oppgavene som særlig er berørt av styringsutfordringene. Slike særorganer kan gis direkte eller indirekte demokratisk forankring.

(3) Etablering av generalistorganer på regionalt nivå. Med generalistorganer siktes det til direkte valgte styringsorganer som har et bredt oppgaveansvar, med selvstendig inntektsgrunnlag og som kan avveie og prioritere ressursbruken innenfor et bredt spekter av oppgaver. Slike generalistorganer kan få ulik utforming. Vi kommenterer i rapporten kort følgende hovedformer:

- Opprettelsen av en felles fylkeskommune – eller region
- Tonivåmodell – med regionkommuner
- Lovregulert samkommune for regionale oppgaver

2 Innledning, bakgrunn og metode

2.1 En storbyregion som vokser sammen

Osloregionen utgjøres av hovedstaden og den sammenhengende storbyregionen i omlandet rundt. Innenfor denne regionen finnes både landets mest urbaniserte sentrum, men også suburbane og mer landlige strøk.

Et viktig kjennetegn ved regionen er en betydelig endringstakt og vekst. Mens enkelte steder og lokalsentra innenfor regionen virvles inn i urbaniseringstrender, blir andre steder liggende mer uberørt. Innenfor deler av regionen finnes det et mer eller mindre sammenhengende bymessig bånd som strekker seg ut fra Oslo sentrum:

- Nordover mot Lillestrøm og flyplassregionen ved Gardermoen
- Sørover gjennom Follo og til Mosseregionen
- Vestover gjennom Asker og Bærum til Drammensregionen og Røyken og Hurum
- Oslofjordtunnelen har bundet Follo og Vestregionen tettere sammen

En omfattende utbygging av transportsystemet vil de nærmeste 15 årene bidra til å krympe avstandene innenfor regionen betraktelig. Dobbeltsporene på jernbane til Ski og Asker vil gjøre reisetiden med kollektivtransport til Oslo sentrum like kort fra ytterkantene av regionen som de i dag er internt i Oslo. T-baneringen i Oslo vil knytte sentrale deler av Oslo sammen gjennom en effektiv og rask bane. Nye vegstrekninger vil forbedre framkommeligheten, miljøkvalitetene og redusere avstandene innenfor regionen. Samtidig vil vekst i folketall og trafikk øke presset på vegsystemene.

Regionen strekker seg også utenfor dette byområdet. Større deler av Østfold, deler av Vestfold og Hadeland integreres etter hvert sterkere i Osloregionen, pga bedre reiseforbindelser. En rekke kommuner og to fylkeskommuner har i 2004 gått sammen om å danne den strategiske samarbeidsalliansen ”Osloregionen”, som omfatter 56 kommuner på det sentrale Østlandet: Hele Oslo, Akershus, Østfold og deler av Buskerud, Vestfold og Oppland, til sammen 1,5 million innbyggere i 2005. Denne regionen har vært gjennom en sterk vekst i etterkrigstiden, og det ser ut til at denne veksten vil fortsette de kommende tiårene. Regionen som helhet vil vokse til 1,7 million innen 2020 og vil i 2050 kunne ha rundt to millioner innbyggere.

2.2 Fungerer regionen godt for innbyggerne?

Hovedtemaet i denne rapporten er om regionen er organisert slik at de offentlige institusjonene kan klare å løse dagens og morgendagens oppgaver på en god måte. En rekke myndigheter og beslutningstakere har ansvar for at Osloregionen skal fungere godt for innbyggerne. Befolkningen venter at regionen skal tilby gode bosteder og attraktive arbeidsplasser, ha effektive og miljøvennlige transportsystemer, være en opplevelsesregion for kultur og rekreasjon, og samtidig sikre grunnleggende trygghet gjennom gode offentlige velferdstjenester.

Integrasjonen i området fører til at innbyggerne i Osloregionen i økende grad utgjør et regionalt fellesskap. Innenfor regionen finnes det en rekke offentlige myndigheter som hver for seg har ansvar for oppgaver som har nedslagsfelt innenfor deler av dette fellesskapet. Men i betydelig grad har beslutninger og aktiviteter til den enkelte myndighet interesse og virkning utenfor eget myndighetsområde. De felles løsningene som oppnås i regionen, realiseres dermed gjennom summen av de prioriteringer og vedtak som myndighetene treffer, dels gjennom samarbeid og dels hver for seg. Dette kan være knyttet til en rekke offentlige ansvarsområder innenfor velferdspolitikk og samfunnsutbygging. De demokratiske beslutningsprosessene i regionen skal bidra til at disse regionale interessene kommer til uttrykk og blir representert, slik at de kan være formende for utfallet av den samlede offentlige aktiviteten i Osloregionen.

Sammensmeltingen til en felles Osloregion fører til flere grenseflater mellom styringsorganene enn ellers i landet, i tillegg til at gråsonene med overlappende ansvarsområder blir større enn ellers i landet. De styringsmessige utfordringen blir dermed større og mer kompliserte i Osloregionen enn ellers i landet.

2.3 Et tema med lang historie

Diskusjonen om styringsutfordringer i hovedstadregionen har en lang historie. Etter sammenslutningen mellom Oslo og Aker kommuner i 1948, har kommuneinndelingen i de sentrale delene av hovedstadsområdet vært uendret, med unntak av enkelte kommunesammenslutninger i deler av Akershus etter Scheikomiteens arbeid. I den samme perioden har Osloregionen vært landets sterkeste vekstområde.

Gjennom flere tiår med uendret inndeling, har viktige offentlige oppgaver i Osloregionen blitt løst på tvers av de administrative grensene i regionen. Men disse grensene har også blitt oppfattet som en begrensning for muligheten til rasjonell og helhetlig oppgaveløsning, noe som er belyst gjennom arbeidet til flere offentlige utvalg i løpet av de siste 40

årene: Gabrielsenutvalget (1965), Korenutvalget (1972), Christiansenutvalget (1992) og Hovedstadsutvalget (1997).

Med ulikt utgangspunkt og mandat har disse utvalgene hatt som et felles tema å vurdere om kommunal og/eller fylkeskommunal inndeling i hovedstadsområdet bør endres. I alle utvalgene har det vært enighet om behovet for reformer, men forslagene til løsninger har ikke skapt tilstrekkelig tilslutning. Konkrete reformforslag er aldri blitt fremmet for Stortinget.

Hovedstrategien for å løse storbyovergripende samordningsbehov har derfor vært at partene har søkt å samarbeide om å løse grenseoverkridende offentlige oppgaver. Innenfor flere av de oppgavene som f.eks. Korenutvalget tok opp i sin utredning i 1972, har viktige koordineringsehov blitt helt eller delvis løst gjennom interkommunalt samarbeid i form av for eksempel storbyovergripende avløpsystemer, vannforsyning, renovasjon, mens de innenfor andre oppgaver kan ha forsterket seg.

2.3.1 Hovedstadsutvalgets utredning i 1997

Hovedstadsutvalgets utredning ble lagt fram i NOU 1997:12 *Grenser til besvær*. Utgangspunktet for utvalgets arbeid var antakelsen om at administrativ oppsplitting i et flerkommunalt byområde forhindrer eller hemmer muligheten til å samordne oppgaver godt og til å realisere løsninger som er til felles beste for hele regionen. Situasjonen i hovedstadsområdet ble antatt å være ekstra vanskelig, siden byområdet også var delt av fylkesgrensen mellom Oslo og Akershus. Dette perspektivet var blant annet framført i Christiansenutvalgets utredning i 1992 og den etterfølgende stortingsmeldingen om inndeling i 1995, som begge anbefalte en mer konkret evaluering av disse forholdene og mulige løsninger.

Hovedstadsutvalgets mandat var å vurdere om endringer i institusjonelle rammebetingelser (inndeling og oppgavefordeling) kunne legge bedre til rette for regional oppgaveløsning i hovedstadsområdet, definert som Oslo og Akershus.

Utvalget understreket i sin tilnærming at oppgaven ikke var å foreslå hvordan lokale og regionale myndigheter i området burde utforme sin politikk. Utvalget presiserte at det skulle vurdere hvordan rammene for politikkutformingen påvirket den faktiske oppgaveløsningen som fant sted i regionen.

En sentral tese i utvalgets analyse var at Osloregionen utgjør et felles bolig-, arbeids- og tjenestemarked, som gjennom sterk integrasjon, korte avstander og gode kommunikasjoner framstår som et felles bysamfunn med felles problemer og utfordringer. Utvalget argumenterte for at oppsplittingen av dette sammenhengende bysamfunnet i en rekke

myndighetsorganer, førte til at viktige helhetlige vurderinger og avveininger på tvers av kommune- og fylkesgrensene ikke ble foretatt, med flere uheldige konsekvenser.

Virkningene av gjeldende inndeling og oppgavefordeling ble belyst ved å beskrive hvordan en rekke regionale oppgaver i Oslo og Akershus var organisert og hvordan de ble løst. Hovedvekten ble lagt på de daværende fylkeskommunale oppgavene, men utvalget gjennomgikk også kommunale funksjoner som hadde regional karakter, samt enkelte statlige oppgaver. Et gjennomgående perspektiv var å belyse hvordan viktige verdier ved det lokale demokratiet i hovedstadsområdet ble ivaretatt.

Utvalgets hovedkonklusjon var at det forelå et reformbehov, noe som dels ble begrunnet i at utvalget innenfor en rekke sektorer påviste potensial for betydelig bedre regional oppgaveløsning. Dels var begrunnelsen at viktige demokratihensyn kunne ivaretas bedre. Framtidige utfordringer som følge av fortsatt vekst, ville forsterke koordineringsbehovene og reformbehovet, mente utvalget.

Utvalget lanserte fire løsningsstrategier for å besvare reformbehovet, hvorav tre ville innebære institusjonelle reformer (hovedstadsfylke, hovedstadskommune, regionkommuner i Akershus), mens én var basert på samarbeid ut fra gjeldende rammebetingelser. Flertallet i utvalget var enige om behovet for institusjonell reform, men det var uenighet om hvilken modell som ville være den beste.

Utvalget foreslo videre en ”minimumspakke” av tiltak som uansett burde gjennomføres, uavhengig av hva som burde være den langsiktige løsningsmodellen. Flere av disser tiltakene er blitt gjennomført etter at utvalget la fram sin utredning.

2.3.2 Utviklingen etter 1997

Hovedstadsutvalgets forslag reformer fikk liten tilslutning i høringsrunden i 1997, mens de kortsiktige tiltakene fikk større oppslutning. Regjeringen fulgte opp utredningen overfor Stortinget to år etter, gjennom et eget kapittel i kommuneøkonomiproposisjonen for 2000, St prp nr 69 (1998-99). Regjeringen redegjorde for hvordan flere av utvalgets forslag til minimumspakke var i ferd med å bli gjennomført, mens den ikke gikk inn for å forfølge utvalgets forslag til institusjonelle reformer. Stortinget hadde ingen merknader til denne oppfølgingen.

Dermed har hovedmodellene for regional oppgaveløsning i hovedstadsområdet fortsatt vært basert på samarbeidsmodeller. I tillegg har det skjedd viktige endringer i oppgavefordelingen ved at spesialisthelsetjenesten og andrelinjetjenesten innenfor både rusomsorg og barnevern er overtatt av staten.

Organiseringen av sykehussektoren var en viktig del av hovedstads-utvalgets begrunnelse for reformbehovet i 1997. Etter at staten overtok ansvaret for spesialisthelsetjenesten i 2002, dreier ikke diskusjonen om styringsutfordringer i helsesektoren seg i samme grad om samordning mellom Oslo og Akershus, siden begge fylkene er plassert i samme helseregion og staten har ansvaret for alle sykehusene. Men fortsatt oppstår det koordineringsutfordringer som følge av at Rikshospitalet-Radiumhospitalet tilhører Helseregion sør, mens de øvrige sykehusene i Osloregionen tilhører Helseregion øst. Det gjør seg også gjeldende et samordningsbehov mellom kommunenes førstelinjetjeneste og helseforetakenes spesialisttjeneste.

Flere større utredninger er også gjennomført de senere årene, som nyanserer situasjonsbildet og har utvidet forestillingen om mulighets-rommet for samhandling og løsninger innenfor gjeldende ramme-betingelser (NTP-prosessene, SKØ, Østmoutvalget, Oppgavefordelings-utvalget).

Hovedstadsutvalgets situasjonsforståelse og beskrivelse baserte seg på ansvarsforhold og tilgjengelig kunnskap som var gjeldende for snart ti år siden, og datagrunnlaget var hentet fra midten av 1990-tallet. Viktige endringer og utviklingstrekk kan ha gjort at både innholdet i og omfanget av styringsutfordringene er endret i løpet av tiårsperioden. Erfaringene med samarbeidsmodellene kan ha bidratt til at bildet av samarbeid som løsningsstrategi bør nyanseres, noe som derfor er tema i denne rapporten.

2.3.3 Storbymeldingen i 2003

I det politiske grunnlaget for regjeringen Bondevik II, Semerklæringen, ble det varslet en egen storbypolitikk, noe som ble fulgt opp gjennom St. meld. nr 31 (2002-2003) *Storbymeldingen*.

Hovedperspektivet i meldingen var at de norske storbyene spilte nøkkel-roller for sine regioners utvikling. I meldingen tok regjeringen til orde for at storbyene skulle utvikle sine roller som utviklingsaktører i et samspill med private og offentlige aktører i sin region. Staten varslet at den ville støtte opp om storbyenes roller, og utfordret bykommunene til å etablere regionale partnerskap for å utviklet ambisjonene for byregionenes lang-siktige utvikling i samarbeid med omkringliggende kommuner og andre aktører.

Under stortingets behandling av meldingen etterlyste ulike flertall i kommunalkomiteen en bredere og særskilt omtale av Osloregionens utfordringer. Stortinget vedtok også å be regjeringen utarbeide en egen Hovedstadsmelding. Motivene for denne meldingen var imidlertid litt ulikt begrunnet fra ulike fraksjoner i kommunalkomiteen:

> ”Komiteens flertall, medlemmene fra *Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet*, vil peke på at meldingen ikke gir noen bred drøfting av styringsproblemene i hovedstadsregionen. I denne regionen bor over 1,2 millioner innbyggere, regionen omfatter 46 kommuner og spenner over 4 fylker. Det er åpenbare samordningsproblemer. I andre storbyregioner kan plan- og styringsutfordringene langt på veg løses ved prosesser fram mot en fylkesdelsplan. Flertallet mener at det i hovedstadsområdet vil være behov for at staten tar initiativ til en fylkesoverskridende områdeplan. Det er behov for en bredere drøfting av dette som rommer alt fra spørsmålet om styring innenfor dagens strukturer til vurdering av behovet for endret styringsstruktur.”
>
> ”Et annet flertall, medlemmene fra *Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet*, mener at Oslos spesielle rolle som toneangivende storby og hovedstad ikke er tilstrekkelig behandlet i meldingen, og etterlyser en nærmere vurdering av Oslos framtid som hovedstad og i mange tilfeller Norges ansikt utad. (….) Dette flertallet mener Regjeringen bør legge fram en særskilt gjennomgang av styringsutfordringene i hovedstadsregionen i en egen Stortingsmelding. Herunder må vurderes hvordan samordningen av både utviklingsarbeidet, områdeplanleggingen, velferdstilbudet og samferdselstilbudet kan bli bedre i den samlede hovedstadsregionen.”
>
> ”Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti viser til at spørsmålet om samarbeid i Osloregionen har vært utredet tidligere. I NOU 1997:12 « Grenser til besvær » ble disse tema berørt. Disse medlemmer viser til at utvalget ikke kunne enes om noen entydig konklusjon og at verken sentrumsregjeringen eller regjeringen Stoltenberg fulgte opp meldingen.”

Med bakgrunn i litt ulike innfallvinkler og motiver, fattet et samlet Storting følgende vedtak, da saken var oppe til behandling i vårsesjonen 2004: «Stortinget ber Regjeringen om å legge fram en egen hovedstadsmelding.»

2.4 Nærmere om oppdraget

2.4.1 Mandat og problemstillinger

I KRD’s utlysning heter det at utredningsrapporten skal gi en *beskrivelse* og *analyse* av styringsutfordringene i regionen. Det skal legges vekt på mulighetene for å løse offentlige oppgaver best mulig, og å nå regionens mål innenfor en effektiv ressursbruk. Utredningen skal vise hvilke styringsmodeller som kan bidra til å løse styringsutfordringen i regionen.

Utredning skal ”gis et tyngdepunkt knyttet til” oppdatering av oppgaver og reformbehov i forhold til beskrivelsen i NOU 1997:12.

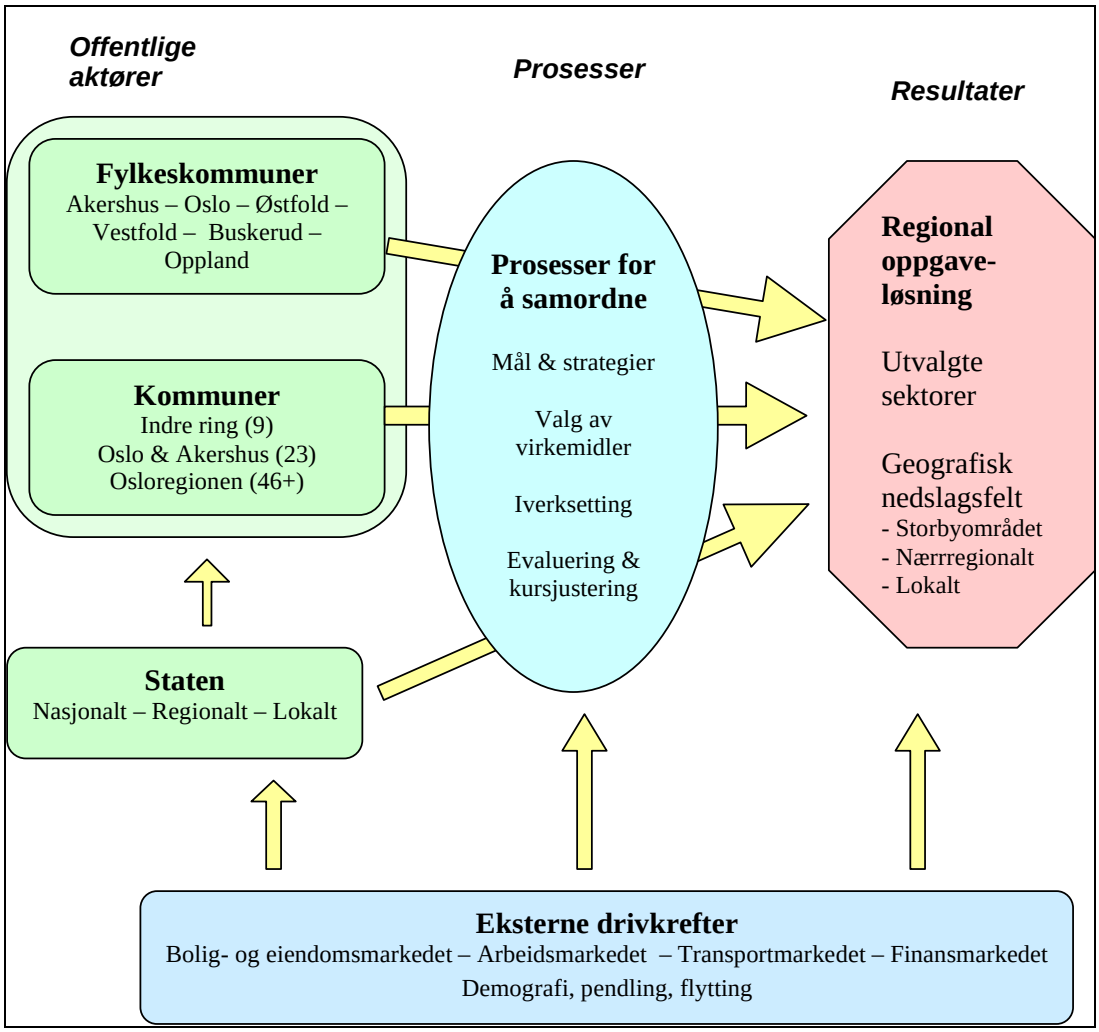
For departementet og Osloregionen skal utredningen tjene to formål:

(1) Den skal være underlag for departementets rapportering til Stortinget om styringsutfordringene i Osloregionen.

(2) Den skal også være innspill til et løsningsorientert dialog om styringsutfordringene mellom og med Osloregionens parter, som skal følge etter at denne rapporten er levert i april 2005.

2.4.2 Analysemodell og oppbygging av rapporten

Vår forståelse av styringsutfordringene er visualisert i figur 2.1, og tar utgangspunkt i at hovedstadsregionen er et sammenhengende, tildels integrert område der en rekke offentlige myndigheter på ulike nivåer er involvert i å fastlegge offentlig politikk.



Figur 2.1 Styringsutfordringer i Osloregionen

Kilden til styringsutfordringene kan ligge i den formelle forvaltnings-messige organiseringen, i form av administrativ inndeling og oppgave-fordelingen mellom nivåene. Det skaper samordningsbehov av politisk eller administrativ karakter. Fylkeskommunale og kommunale myndig-heter har ansvar for hovedtyngden av lokale og regionale oppgaver, men staten har også et betydelig direkte engasjement og samhandler med de kommunale og fylkeskommunale myndighetene. I tillegg står staten i et overordnet styringsforhold til kommuner og fylkeskommuner.

Innholdet i styringsutfordringene blir i rapporten beskrevet gjennom de prosessene som disse aktørene hver for seg og delvis i fellesskap er involvert i for å løse konkrete oppgaver. Det dreier seg om å utforme mål, velge virkemidler og sørge for å gjennomføre offentlig politikk. Styringsutfordringer som springer ut av et behov for å forene mål på tvers av enheter, vil være av en annen og mer grunnleggende karakter enn hvis det dreier seg om å koordinere virkemidler for å realisere felles

mål. Samordningsprosessene vil kunne involvere enheter på samme forvaltningsnivå eller mellom nivåene.

Rekkevidden og *konsekvensene* av styringsutfordringen kan identifiseres ved å undersøke hvordan oppgavene blir løst. Hva kjennetegner de resultatene som realiseres, vurdert opp mot nasjonale og regionale mål for oppgaveløsningen? Vi har med dette som bakgrunn undersøkt resultatene innenfor oppgaver og sektorer som har et geografisk nedslagsfelt som omfatter flere av aktørene. Her vil noen av oppgavene omfatte hele Osloregionen, mens andre er avgrenset til deler av byregionen eller til de meste urbaniserte områdene. Resultatene realiseres også i et samspill med ytre drivkrefter, som bolig- og arbeidsmarkedet, befolkningsutvikling, transportmarkedene mv.

Modeller for løsninger av styringsutfordringene er skissert med utgangspunkt i figuren. Vi har dels skissert modeller for løsninger, basert på en tolkning om at aktørbildet og institusjonell fragmentering er den grunnleggende forklaringen på styringsutfordringene. Vi har også pekt på løsninger innenfor gjeldende rammebetingelser.

Vår tilnærming til oppdraget gjenspeiles i kapittelstrukturen som inneholder følgende:

I kapittel 3 beskrives viktige utviklingstrekk og eksterne drivkrefter gjennom et *regionalt portrett*. Utviklingen i disse drivkreftene danner sentrale utfordringer som Osloregionens politikere og institusjoner skal håndtere. Nærmere om avgrensningen av regionen,

I kapittel 4 presenteres styringssystemet i Osloregionen, i form av et *institusjonelt portrett.* Her gis det en kortfattet oversikt over politiske institusjoner og offentlige organer som har ansvar for å løse oppgaver i regionen.

I kapittel 5 beskrives og analyseres oppgaveløsningen innenfor areal- og transportpolitikk og regional utvikling.

Kapittel 6 inneholder en beskrivelse og analyse av oppgaveløsningen innenfor offentlige tjenester som helse, utdanning, sosialtjenester og teknisk tjenester.

I kapittel 3 og 4 gis det i hovedsak rene beskrivende framstillinger, mens kapittel 5 og 6 er analysekapitler.

I kapittel 7 sammenfattes bildet av styringsutfordringene, ved å vurdere oppgaveløsningen i sammenheng med institusjonelle forholdene. Hovedinnholdet her er å tydeliggjøre hva styringsutfordringene knytter seg til, hvilke sektorer og geografiske områder det særlig er knyttet til, og hvilke institusjoner som berøres.

Kapittel 8 skisserer så ulike strategier for å overvinne de styrings-utfordringene som er oppsummert.

2.4.3 Regionavgrensningen

I storbymeldingen ble det lagt til grunn en definisjon av Stor-Osloregionen som bygde på analyser av geografiske og pendlingsmessige forhold, utviklet av NIBR. Denne regionen omfatter i alt 46 kommuner som videre ble delt inn i fem regioner på følgende måte:

- *Oslo*: Oslo
- *Indre ring (9 kommuner)*: Ski, Nesodden, Oppegård, Enebakk, Bærum, Rælingen, Lørenskog, Skedsmo og Nittedal.
- *Ytre ring (24 kommuner):* Marker, Rømskog, Trøgstad, Spydeberg, Askim, Eidsberg, Skiptvet, Hobøl, Vestby, Ås, Frogn, Asker, Røyken, Hurum, Aurskog-Høland, Sørum, Fet, Gjerdrum, Ullensaker, Nes, Eidsvoll, Nannestad, Hurdal og Lunner.
- *Mosseregionen (4 kommuner):* Moss, Råde, Rygge og Våler.
- *Drammensregionen (8 kommuner):* Drammen, Øvre Eiker, Nedre Eiker, Lier, Holmestrand, Svelvik, Sande og Hof.

I vårt regionale portrett av Osloregionen er denne inndelingen fulgt, mens det i gjennomgangen av oppgaveløsningene i kapittel 5 og 6 dels er valgt et mer avgrenset område, særlig Oslo og Akershus, ut fra hva som anses som aktuelt nedslagsfelt for de enkelte oppgavene. I andre sammenhenger har vi valgt en noe videre definisjon. Den strategiske alliansen Osloregionen, som ble opprettet med virkning fra 1. januar 2005, omfatter flere kommuner enn de 46 kommunene som i storbymeldingen ble definert som ”Osloregionen”. Noen steder i rapporten er det referert til denne avgrensningen. Det framgår av sammenhengen hvilken definisjon som er lagt til grunn.

2.4.4 Kildegrunnlag og valget mellom bredde og dybde

Informasjonsgrunnlaget for rapporten bygger på:

- Informantintervjuer med politiske og administrative nøkkelpersoner innenfor regionen. En nærmere oversikt over informanter er vist i vedlegg.
- Sentrale offentlige dokumenter som belyser innhold og organisering av regionale oppgaver, samt sentrale mål, planer og resultater.
- Offentlig tilgjengelig statistikk om den regionale offentlige oppgaveløsningen.

På dette informasjonsgrunnaget beskrives organisering og virksomhet innenfor en rekke sektorer. Siktemålet har ikke vært å tegne et fullstendig bilde av alle berørte sektorer, men snarere å innhente tilstrekkelig og relevant informasjon innenfor flere sektorer, slik at det blir mulig å etablere et overblikk over mulige koordineringsbehov mellom styrings-organene og virkninger av dagens styringssystem.

Denne strategien for informasjonsinnhenting er fulgt, med ett viktig unntak. Vi har valgt å illustrere styringsutfordringene ved hjelp av et case, - ved å beskrive hendelsesforløp og saksutfall for prosessen om utvikling på Fornebu etter at flyplassen ble nedlagt. Begrunnelsen er at Fornebu som et stort utviklingsprosjekt med betydelig regional og nasjonal interesse, rommer kilde til innsikt om vesentlige sider ved styringsutfordringene i Osloregionen. En sammenfatning av analysen framgår av kap. 5.6, mens en grundigere framstilling av Fornebu er gitt i vedlegg 1.

2.4.5 Samfunnsmessige mål

For å kunne bedømme hvordan de offentlige oppgavene i Osloregionen blir løst, må virksomheten holdes opp mot et sett av sentrale kriterier eller samfunnsmessige mål. Vi har derfor lagt til grunn at styringssystemet kan bedømmes ut fra om det legger godt til rette for:

- *Å levere gode tjenester til innbyggere.* Dette kan dreie seg om at omfanget at tjenestene dekker befolkningens behov og at kvaliteten og tilgjengeligheten er god.
- *Effektiv ressursbruk.* Dette dreier seg dels om at kostnads-effektiviteten innenfor de ulike tjenestene er god, men også om at ressursallokeringen mellom sektorer fører til at ressursene anvendes der det er mest bruk for dem.
- *Et godt miljø.* Viktige miljø- og livskvaliteter for befolkningen kjennetegnes ved tilgang til rekreasjonsmuligheter ved sjø og mark, grønne lunger, rene vassdrag mv. Muligheten til å ivareta biologisk mangfold og til å redusere miljøskadelige utslipp til luft, vann og jord er sentrale miljømål. Også muligheten til å dempe lokale luftforurensinger og støy vil være viktige miljømål. Styrings-systemets evne til å ivareta miljømål, blir derfor et kriterium i vurderingen av oppgaveløsningen
- *God samfunnsutbygging.* Økt verdiskaping gir grunnlaget for økt velferd for den enkelte og for samfunnet. Rammebetingelsene for næringslivet fastlegges av lokale, regionale og statlige myndigheter og har betydning for både vekstkraft og konkurranseevne i regionen. Muligheten til å sikre et regionalt utbyggingsmønster som bidrar til regional balanse av boliger og arbeidsplasser, er

viktig for å kunne sikre både gode miljøer og et godt transportsystem.

- *Demokratisk styring*. Viktige avveininger knyttet til den regionale oppgaveløsningen både innenfor samfunnsutbygging og tjeneste-produksjon, krever demokratisk forankring. Det gjeldende styrings-systemets evne til å sikre demokratisk styring og kontroll med den regionale oppgaveløsninger, blir derfor et grunnleggende spørsmål.

3 Regionalt portrett

3.1 Innledning

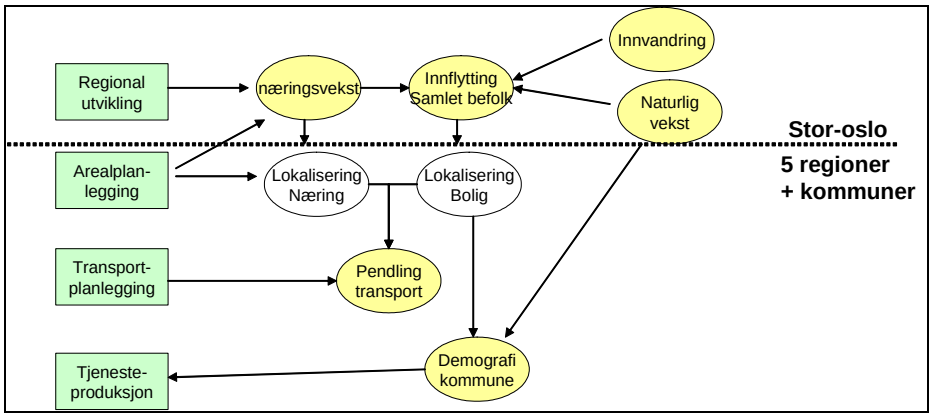
I NOU 1997:12 *Grenser til besvær* ble hovedstadsområdet beskrevet som:

> ”et tett integrert område med felles problemer og utfordringer på tvers av gjeldende inndelingsgrenser. Utviklingstrekkene tyder på at denne integrasjonen vil fortsette og at utfordringene vil øke i tiden framover”

Formålet med dette kapitlet er å undersøke om denne beskrivelsen fortsatt gjelder. Derfor ser vi på strukturelle utviklingstrekk og den langsiktige utviklingen for næring, befolkning og transport. Utviklingen framover blir påvirket av en rekke forhold. Aktiviteten og samordningen til ulike offentlige aktører, som blir drøftet i senere kapitler, er et av flere forhold som har betydning.

Figur 3.1 gir et forenklet bilde av hvordan areal- og transportplanlegging og arbeidet med regional utvikling påvirker utviklingen på ulike områder som beskrives i dette kapitlet. Innenfor disse områdene er det behov for samordning av aktiviteten. Senere i rapporten blir det analysert hvordan aktørene opplever behovet for samordning.

I dette kapitlet er det resultatet av aktiviteten til det offentlige og også andre aktører som analyseres.



Figur 3.1 Sammenhengen mellom områder som blir analysert i kapittel 3 (gule bokser) og temaer hvor det kan være et behov for samordning (grønne bokser)

Tidshorisonten for vår analyse er fra 1950 til 2020. Utviklingen i regionen blir sammenlignet med landet som helhet. Utgangspunktet er ellers at en kraftig vekst gir et større behov for samordning enn en lav vekst.

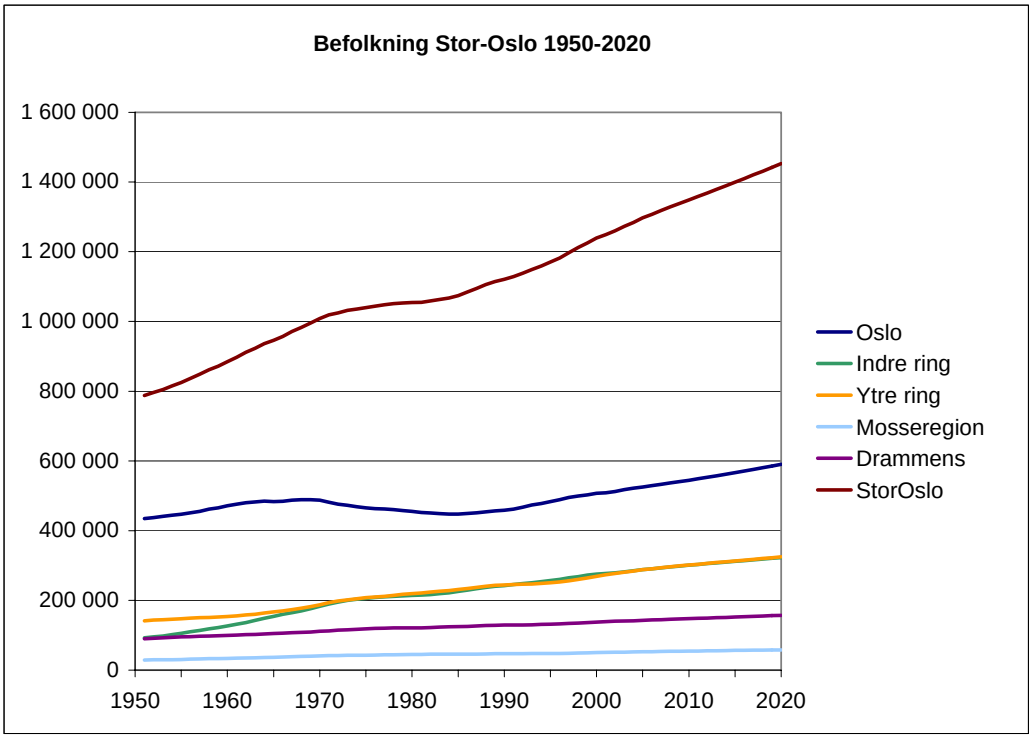
Vi har brukt framskrivningen av befolkningen som Statistisk sentralbyrå laget for perioden fra 2002 til 2020. Denne foreligger i ulike alternativer ut fra forutsetninger om fruktbarhet, levealder, innenlands mobilitet og innvandring fra utlandet. Vi har brukt middelalternativet for de fire områdene, det såkalte MMMM-alternativet.

Denne framskrivningen er en ren demografisk analyse i den forstand at det ikke er tatt hensyn til framtidig næringsvekst og hvor i regionen boligene er lokalisert. Det vil si at en endring av tidligere trender også vil kunne gi endringer i banene som legges fram her. Det vil igjen si at utviklingen kan bli påvirket av evnen og viljen de ulike aktørene har til samordning. Et eksempel er at en enighet om fordeling av aktivitet internt i regionen får betydning for utviklingen av de ulike delene av regionen.

Analysen tar utgangspunkt i den avgrensningen av stor-Osloregionen i St.meld. nr. 31 (2002-2003) *Storbymeldingen*, jf kap. 2.4.3.

3.2 Befolkning 1950-2020

I løpet av hele perioden 1950 - 2020 ser det ut til at befolkningen i regionen vil øke fra rundt 800.000 til 1.450.000 personer. Det var en utflating av veksten på 1970- og begynnelsen av 1980-tallet. Utenom dette er det noenlunde stabil vekst gjennom hele perioden. Videre fram mot 2020 tyder framskrivningen på at befolkningen i regionen øker med ytterligere 250.000 personer.

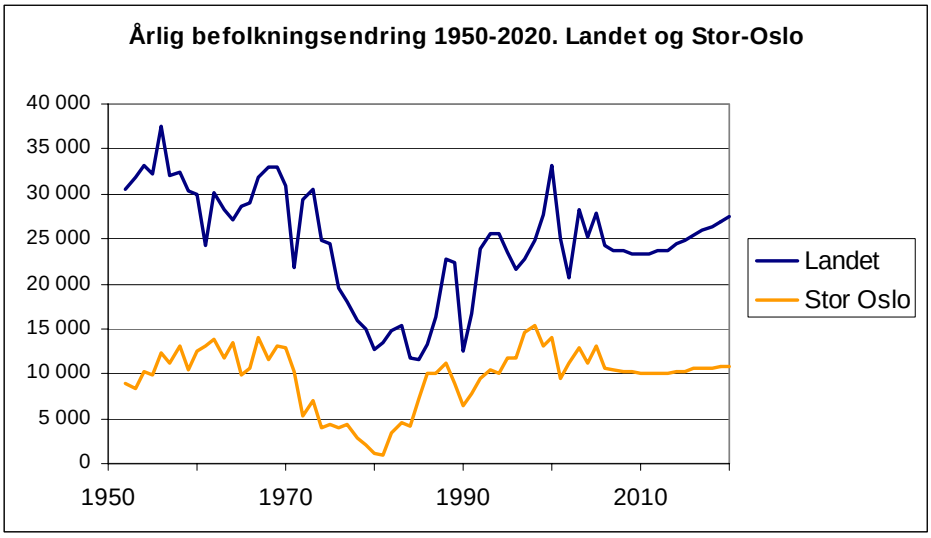


Figur 3.2 Befolkning Stor-Oslo 1950-2020

Oslo er klart størst av de fem delregionene. I år 2020 ventes en befolkning på rundt 600.000 personer, eller 41 prosent av samlet befolkning i regionen.

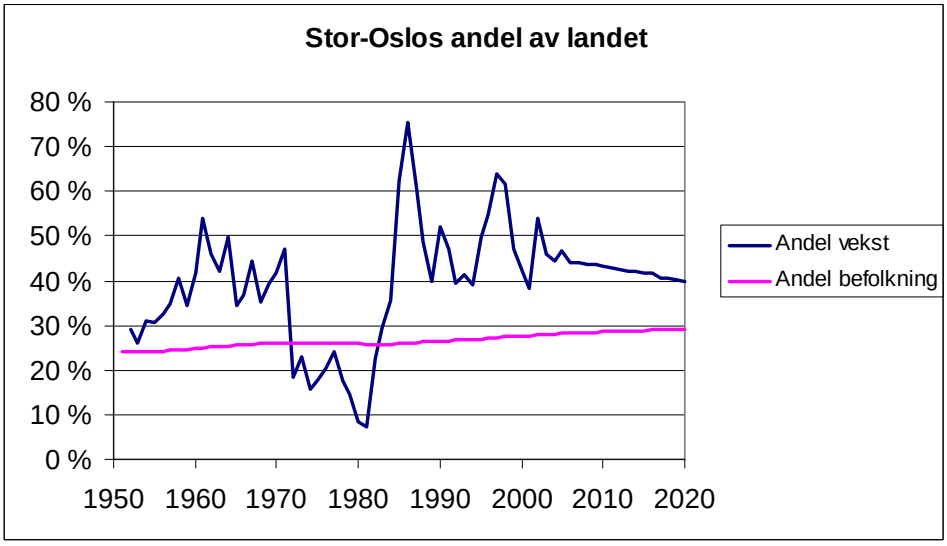
Ytre og Indre ring vil i 2020 være drøyt halvparten så store som Oslo. De vil utgjøre hver 22 prosent av befolkningen i regionen. Mosse- og Drammensregionen vil utgjøre til sammen 15 prosent av befolkingen. Av disse er Drammensregionen klart størst.

For landet som helhet vil befolkningen gjennom hele perioden ha en årlig økning på mellom 12.000 personer og 37.000 personer. Det var nedadgående tendens i første halvdel av perioden. I siste halvdel av perioden har dette snudd, noe som har sammenheng med økt innvandring til landet.



Figur 3.3 Årlig befolkningsendring 1950-2020. Landet og Stor-Oslo

Stor-Osloregionen hadde lavest økning i befolkning rundt midten av perioden. Svakest vekst hadde regionen i 1980 og 1981. Da økte befolkningen med bare 1.000 personer. I begynnelsen og slutten av perioden har befolkningen hvert år økt med mellom 10.000 og 15.000 personer.



Figur 3.4 Stor-Oslos andel av landet 1950-2020. Prosent

Regionen vokser sterkere enn landet som helhet. Fra 1950 til 2020 øker regionens andel av landets befolkning fra 24 til 29 prosent. Den sterkeste veksten i forhold til landet har vært fra 1985 og fram til 2004. I denne perioden hadde regionen 50 prosent av landets vekst. Regionen hadde

også en stor andel av landets vekst på 1960-tallet. I perioden fra 1972 til 1984 sto regionen kun for 20 prosent av landets samlede økning.

Spørsmålet er så hvilken betydning valg av framskrivningsalternativ har for utviklingen av befolkningen i årene som kommer. Dette spørsmålet er analysert i Brunborg og Texmon (2003). Her er årlig vekst i årene framover sammenlignet på fylkesnivå for fem alternativer. I alle alternativene har Oslo og Akershus en sterkere vekst en tilsvarende vekst for landet som helhet. Forklaringen er at de ulike mønstrene for mobilitet peker i retning økt sentralisering. Utviklingen er også påvirket av at innvandringen er konsentrert til de største byene. Det betyr at disse fylkenes andel av landets befolking øker i alle disse alternativene.

Den årlige veksten varierer imidlertid mellom valg av alternativ. Akershus har en variasjon i den gjennomsnittlige årlige økningen mellom 0,75 og 1,24 prosent. For Oslo er tilsvarende variasjon mellom 0,41 og 1,09 prosent. For begge fylker ligger alternativet MMMM omtrent på midten av denne variasjonen.

3.3 Befolkning i fem delregioner

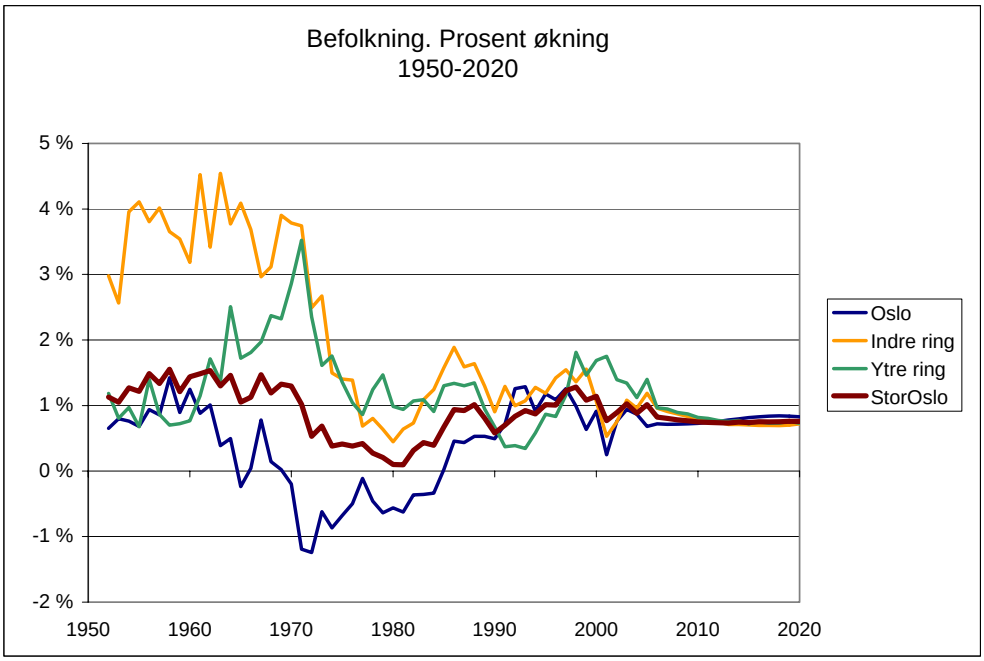
3.3.1 Årlig økning 1950-2020

I to figurer under blir veksten i fem av delregionene sammenlignet med regionens samlede vekst. De tre regionene kan beskrives som følger:

Oslo har gjennomgående svakere vekst enn regionen som helhet. De siste 15 årene har imidlertid kommunen en utvikling som bare er litt svakere enn for regionen som helhet.

Indre ring har gjennomgående sterkere vekst enn regionen som helhet. Dette området vokste sterkest i perioden fram til omtrent 1970.

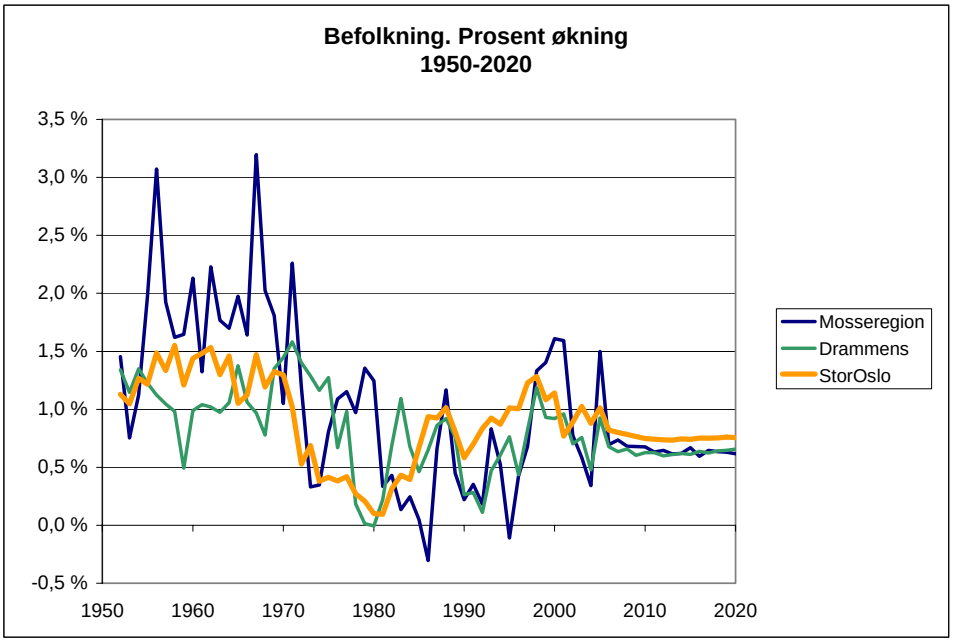
Ytre ring starter med en vekst som svakere enn regionen. Fra tidlig på 1960-tallet og fram til i dag har regionen en vekst som er sterkere enn snittet av regionen. Unntaket er noen år på 1990-tallet med relativt svak vekst.



Figur 3.5 Befolkningsendringer 1950-2020 Oslo, Indre ring, Ytre ring og Stor-Oslo. Prosentvis årlig endring

Drammensregionen er området som har minst variasjon gjennom perioden. Perioden sett under ett har regionen en noe svakere vekst enn regionen som helhet. Dette er også situasjonen for de siste 20 årene.

Mosseregionen vokste sterkest i perioden fra 1950 til 1970. Fra 1990 og fram til 2004 hadde regionen en noe svakere vekst en regionen som helhet.

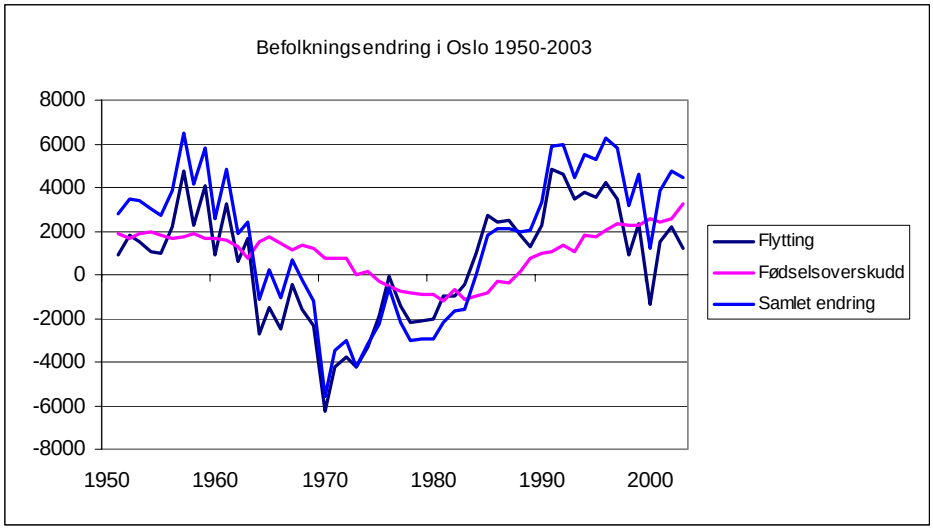


Figur 3.6 Befolkningsendringer Stor-Oslo, Mosseregionen og Drammens-regionen. Prosentvis årlig endring 1950-2020.

Generelt har utviklingen gått i retning av mindre forskjeller mellom de ulike områdene i regionen. Dette gjelder spesielt for framskrevet befolkning, hvor forskjellene er svært små. Det er nærliggende å tenke at en jevn vekst i alle deler av regionen også øker behovet for transport. Denne problemstillingen blir nærmere drøftet i avsnitt 3.6.

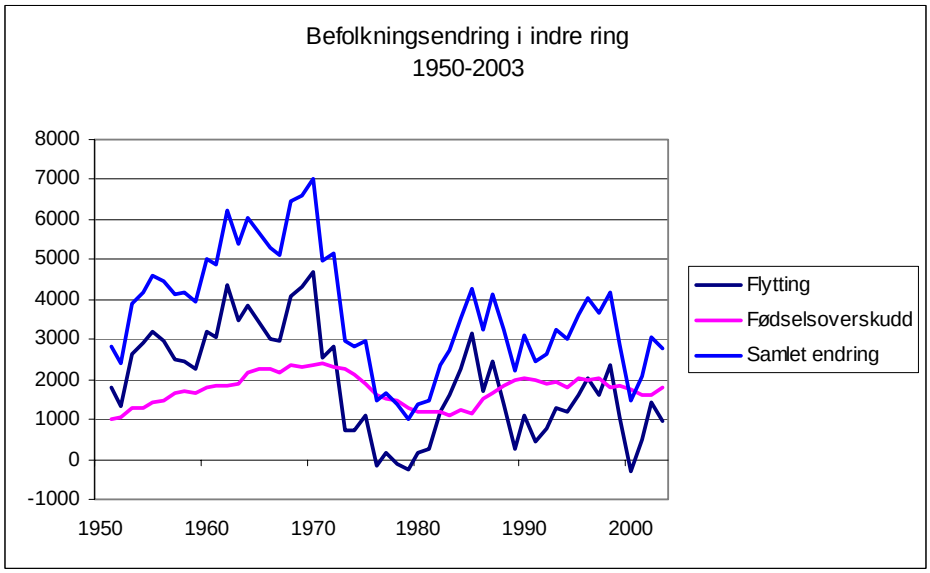
3.3.2 Flytting og fødselsoverskudd 1950-2020

Oslo hadde et negativt fødselsoverskudd i drøyt 10 år fra omtrent 1975. I 1970 hadde byen en netto utflytting på 6.000 personer. Fram til begynnelsen av 1990-tallet var det en tendens til økt innflytting. Dette har igjen snudd og i år 2000 var det en uflytting på drøyt 1.000 personer.



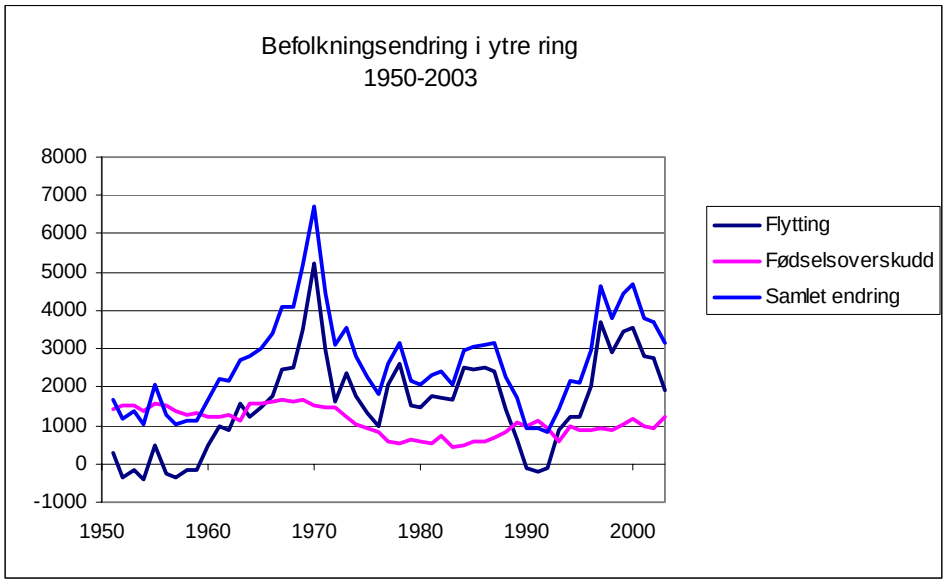
Figur 3.7 Befolkningsendringer i Oslo 1950-2003

Indre ring har hatt et fødselsoverskudd som har variert mellom 1.000 og drøyt 2.000 personer. Sterkest netto innflytting hadde området i perioden mellom 1960- tallet.



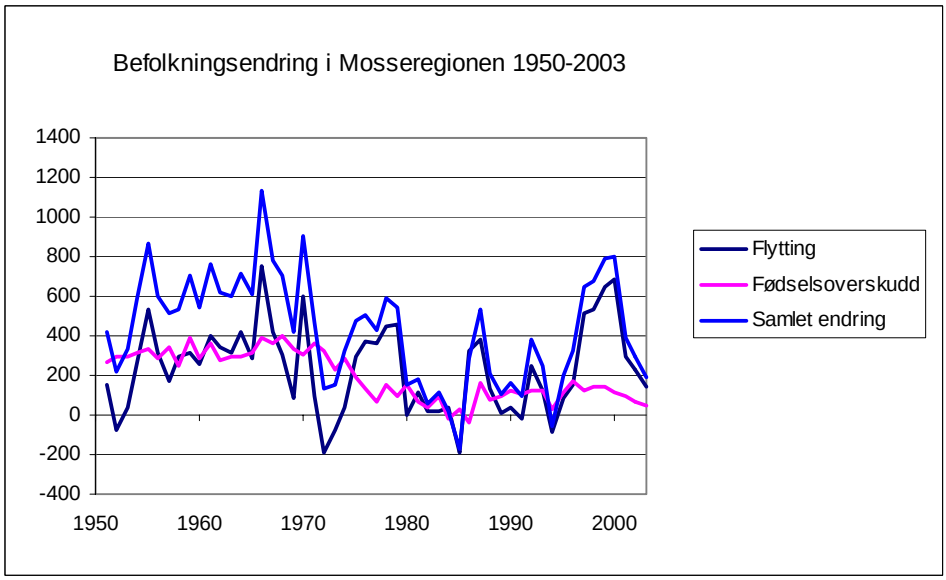
Figur 3.8 Befolkningsendringer i indre ring 1950-2003

Ytre ring har et relativt stabilt fødselsoverskudd gjennom hele perioden. Siden 1990 har det vært et fødselsoverskudd på rundt 1.000 personer. Området har høyere netto innflytting i slutten av perioden enn i begynnelsen. De sist 10 årene har den ligget stabilt på et relativt høyt nivå.

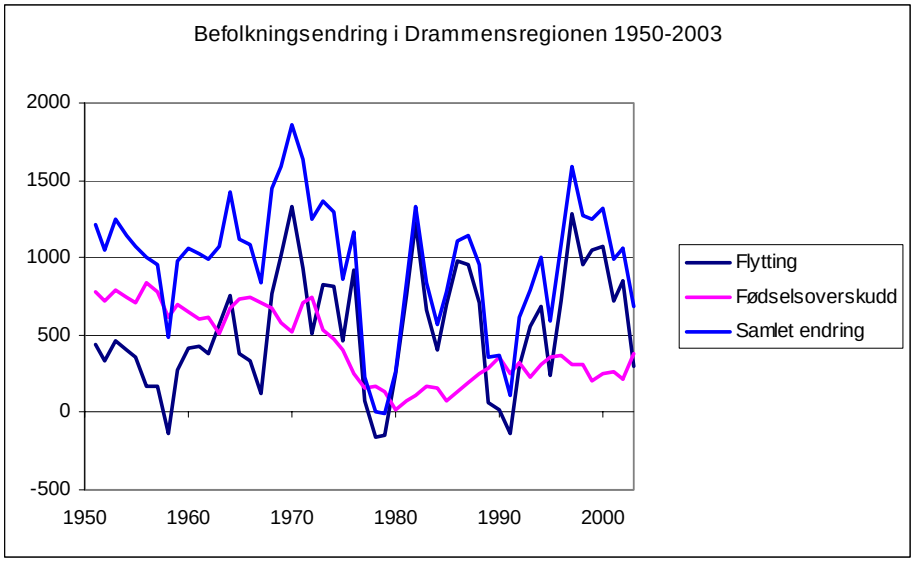


Figur 3.9 Befolkningsendringer i Ytre ring 1950-2003

Mosseregionen og *Drammensregionen* har noen av de samme trekkene. Fødselsoverskudd var høyere i begynnelsen enn i slutten av perioden. Det er relativt store årlige variasjoner i nettoinnflyttingen. De siste årene ligger imidlertid nettoinnflyttingen relativt høyt.



Figur 3.10 Befolkningsendringer i Mosseregionen 1950-2003

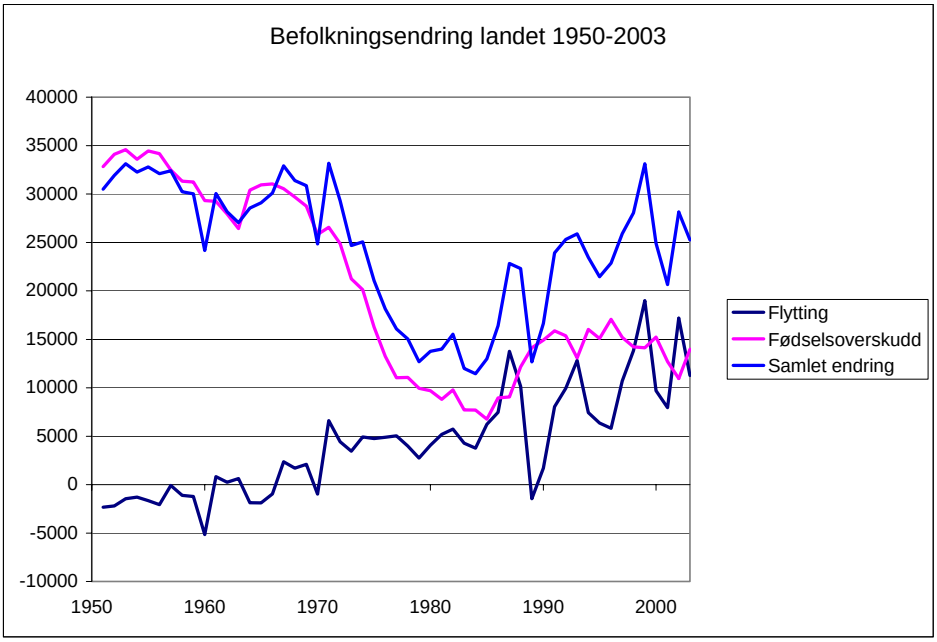


Figur 3.11 Befolkningsendringer i Drammensregionen 1950-2003

3.3.3 Innvandrere

Fra 1950 til 1970 har det kun vært en ubetydelig netto innvandring til landet. Omtrent hele veksten i landets befolkning kunne tilbakeføres til at det ble født flere enn de som døde (se figur). Gjennom perioden har innvandringen til landet fått økt betydning.

Statistisk sentralbyrå har i sine framskrivninger tre ulike alternativer for framtidig innvandring. Disse varierer mellom 6.000 i det laveste til 20.000 i det høyeste alternativet.



Figur 3.12 Befolkningsendringer i landet 1950 - 2003

Denne utviklingen har gitt en innvandrerbefolkning som øker. Denne befolkningen omfatter personer med to utenlandsfødte foreldre. I 2004 utgjør denne befolkningen rundt 350.000 personer eller 7,6 prosent av landets befolkning (se tabell).

I vår region er det særlig Oslo og Drammen som har en stor andel av denne befolkningen. Akershus har en andel av denne befolkningen som ikke er så langt unna situasjonen for landet som helhet.

Tabell 3.1 Innvandrerbefolkning 1. januar 2004 i ulike geografiske områder. Antall personer og prosent av totalt folketall.

	Landet	Oslo	Akershus	Drammen
Antall personer	348.940	113.942	42.584	9.059
Prosent av folketall	7,6 %	21,8 %	8,7 %	16,1 %

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Av innvandrerbefolkningen er det igjen en økt andel av ikke-vestlige innvandrere. Også for disse er det en høyest andel i Oslo og Drammen.

I Storbymeldingen er det vist en oversikt over andelen barn av ikke-vestlige innvandrere i kommuner i regionen og bydeler i Oslo. Det kommer her fram at i enkelte bydeler utgjør denne gruppen en andel på over 40 prosent.

3.4 Næring

Framskrivningen av befolkningen er basert på det såkalte MMMM-alternativet, som forutsetter samme innenlands mobilitet som i perioden 1990 til 2001. Mobiliteten i denne perioden var påvirket av næringsveksten i regionen i denne perioden. Det er med andre ord implisitt forutsatt at det i årene som kommer heller ikke skjer store endringer i næringsveksten.

Parallelt med dette prosjektet er det gjennomført en egen analyse av sterke og svake sider av næringslivet i Osloregionen (SWOT). Analysen er gjennomført av Asplan Viak i samarbeid med Nordregio, EuroFutures og Oslo Teknopol. SWOT-analysen tar for seg styrker og svakheter ved dagens situasjon og ser på framtidige muligheter og trusler. Siktemålet er å utnytte de sterke sidene og mulighetene for framtiden, samtidig som man forebygger framtidige trusler. Analysen dokumenterer at regionen har et godt potensial for vekst. Dersom dette potensialet blir utnyttet bedre enn før, kan det gi økt samlet innflytting til regionen. Innlyttingen kan øke ytterligere dersom det er svak næringsvekst i resten av landet.

Det er imidlertid også mulig å tenke seg en utvikling hvor truslene blir en realitet slik at regionens svakheter blir mer framtredende. I så fall vil regionens vekst dempes, både når det gjelder næring og befolkning.

Vi viser også til Vatne (2004) som konkluderer med at regionen har tre ulike roller som utfyller en nasjonal funksjon: Hovedstadsrollen, kreativt sentrum og internasjonal lokalitet. Utviklingen framover er blant annet knyttet til i hvilken grad regionen klarer å fylle disse funksjonene.

Den omtalte analysen til Asplan tar også for seg hvilken betydning offentlige institusjoner har for næringslivet i regionen. Framtidig næringsvekst blir også påvirket av hvordan de ulike offentlige aktørene samlet klarer å fylle sin rolle. En nærmere omtale av dette forholdet kommer vi tilbake til i avsnitt 5.7.

I de omtalte analysene er det ikke gjort forsøk på å kvantifisere framtidig vekst. I analysene kommer det *ikke* fram informasjon som tyder på at det er sannsynlig at tidligere trender blir brutt. Vi mener derfor det er rimelig å legge til grunn at utviklingen i den observerte perioden videreføres. Samtidig er det viktig å være klar over muligheten for trendbrudd. Veksten i befolkningen kan derfor både bli sterkere og svakere enn det framskrivningen viser.

3.5 Arealutvikling og utbyggingsmønster

I følge Fylkesmannens nettside *Miljøstatus i Oslo og Akershus* kan de viktigste miljøutfordringer i Akershus og Oslo knyttet til regional planlegging sies å være:

- omfanget av arealressurser som går til utbygging og infrastruktur
- volumet og veksten i veitrafikken

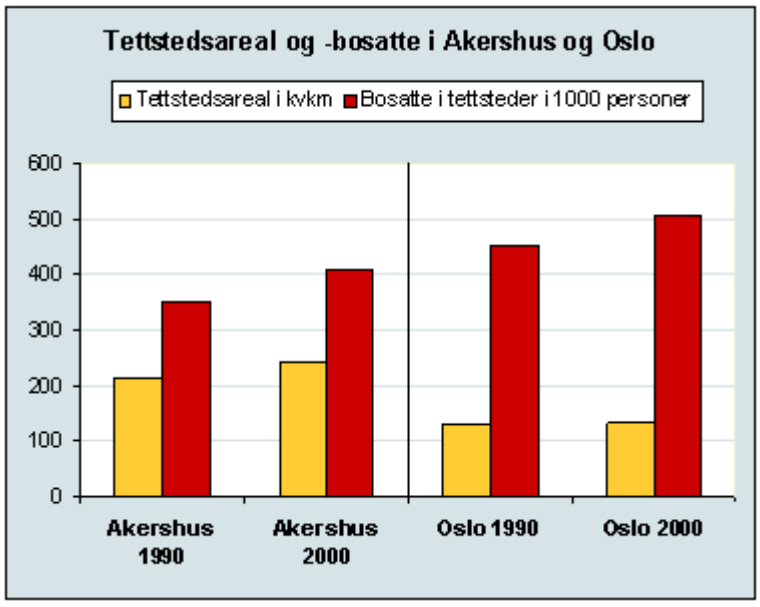
I begge tilfelle er den sterke befolknings- og velstandsøkningen i Hovedstadsområdet en hovedårsak. I avsnittene nedenfor omtaler vi som grunnlag regionale utviklingstrekk, fysisk byutvikling og transport. Miljøkonsekvenser globalt og lokalt beskrives i eget avsnitt sist i kapitlet.

3.5.1 Tettstedsstruktur og arealforbruk

Akershus er et av Norges tettest bebygde fylker. 5 % av landarealet i Akershus er bebygd eller brukt til samferdselsformål. I tillegg er om lag en prosent av landarealet i Akershus planlagt for framtidig utbygging. I Oslo utgjør tettstedsarealet 31 % av totalt landareal. Det er ikke planer om å utvide tettstedsarealet.

Tettstedene i Oslo og Akershus samlet har økt i omfang med 33 km^2 siden 1990. Den største delen av denne økningen er kommet i Akershus. Tettstedsbefolkningen og tettstedsarealene i Oslo og Akershus har økt med henholdsvis 13,2 % og 9,4 % over den samme perioden. Dette viser at det har vært en gjennomsnittlig høyere utnyttelse av tettstedsarealene i hovedstadsområdet gjennom 1990-årene.

I følge SSB er det 580 m^2 tettstedsareal pr. innbygger i Akershus, mens det i Oslo er 260 m^2. Forenklet kan man si at tettsteder i Akershus er betydelig grønnere enn Oslo - alternativt at man sløser med arealene i Akershus.



Figur 3.13 Arealforbruk og bosatte i tettsteder i Oslo og Akershus 1990 og 2000 (hentet fra Fylkesmannens nettside *Miljøstatus i Oslo og Akershus)* Kilde: SSB

Sammenlignet med mange europeiske byer er Oslo en grønn by med gode muligheter for å drive friluftsliv og oppleve natur. Undersøkelser i forbindelse med utvikling av bærekraftindikatorer for europeiske byer viser at 95 % av befolkningen i Oslo har tilgang til et grøntområde innen 300 m fra boligen. 79 % av befolkningen sier at de er fornøyd med grøntarealene i Oslo. [1]

De fleste kommunene i Akershus har utarbeidet kartlegging av biologisk mangfold for sine arealer. Disse er viktig grunnlagsmateriale for ivaretakelse av miljøhensyn gjennom kommunenes langsiktige arealplanlegging.

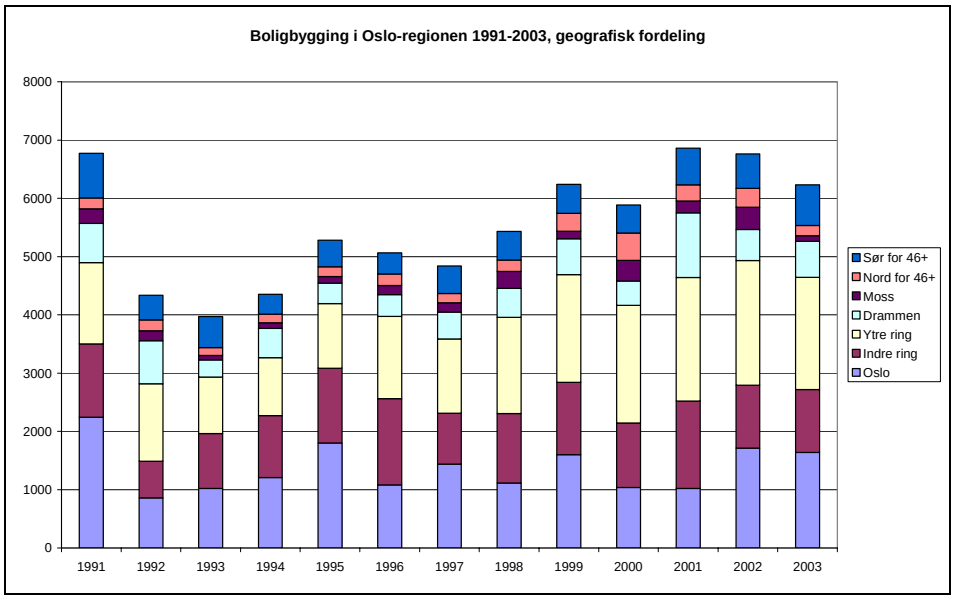
3.5.2 Boligbygging

I 2000 ble prosjektet "Boligutvikling Oslo/Akershus" igangsatt, i regi av Akershus fylkeskommune og Oslo kommune. [2] Prosjektets målsettinger var å synliggjøre boligpolitiske utfordringer regionen står overfor, samt vise hvordan offentlig sektor kan bidra til å løse disse. Gjennom prosjektet er det frambrakt mye ny kunnskap om boligbygging og –utfordringer innenfor sosial boligpolitikk.

Oslo og Akershus har vært og ventes fortsatt å være en tilflyttingsregion i landet. Oslo er gjerne det første tilholdsstedet for flyttere. Mange av disse flytter senere ut til Akershuskommunen; en del også videre. Disse ulike rollene stiller krav til god samhandling mellom Oslo og kommunene i og rundt Akershus når det gjelder boligforsyningen.

[1] Resultatet kom fram i service- og brukerundersøkelsen (2002) som Oslo kommune gjennomfører hvert tredje år. Kilde: Oslo kommune

[2] Prosjektet er støttet av Kommunal- og regionaldepartementet, Husbanken og program for storbyrettet forskning.



Figur 3.14 Fordeling av boligbyggingen i Osloregionen 1991-2003. Datakilde: PANDA/SSB.

Figur 3.14 viser utviklingen i boligbyggingen i Osloregionen siden 1991, fordelt etter delområder. Samlet boligbygging i regionen har tatt seg opp fra bare ca 4000 boliger i året tidlig på 90-tallet til et nivå på 6-7000 de siste 5 årene. Dette utgjør drøyt 1/4 av all boligbygging i landet. Figuren viser at kommunene i indre og ytre ring samlet i denne perioden har hatt dobbelt så høy boligbygging som Oslo. Til sammen har ¾ av boligbyggingen i regionen kommet i disse områdene, mens 10 % har kommet i Drammensregionen og 4 % i Mosseregionen. På dette nivå viser figuren ingen klar tendens til geografisk forskyving av bolig-byggingen innenfor regionen i perioden. I hvilken grad boligene har kommet sentralt eller perifert i forhold til senterstruktur, transportsystem e l må likevel vurderes på andre måter, se nedenfor.

Boligprisnivået i de sentrale deler av Oslo-området er landets høyeste. Dette gjelder spesielt i Oslo vest, samt kommuner som Bærum og Asker, mens nivået i østre deler av byen og utover i regionen er betydelig lavere.

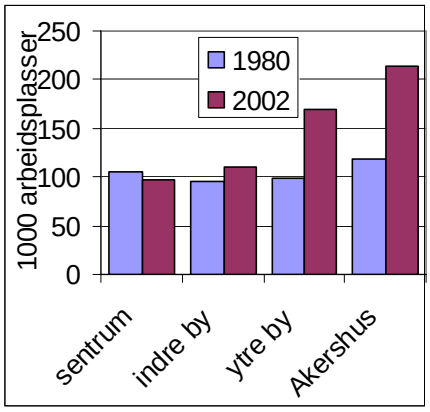
Boligbyggingen i storbyregionene er de siste 15-20 år i enda større grad enn tidligere blitt markedsdrevet. [3] Markedsetterspørselen etter boliger er således blitt en sterkere drivkraft i den faktiske arealplanleggingen og dermed også selve byutviklingen. De siste årene har endrede boligpreferanser bidratt til økt boligetterspørsel i sentrale byområder, og dermed også bedre samspill mellom markedskrefter og offentlige målsettinger om konsentrert byutvikling.

[3] Jf bl a Planlovutvalgets utredning hvor det påpekes at en svært stor andel av reguleringsplanene nå utarbeides av private.

Prosjektet ”Boligutvikling Oslo/Akershus” har synliggjort at Oslos hovedutfordring er å få økt boligbyggingen, gjerne med noe større boliger. En slik strategi har boligutviklerne så langt vært noe reserverte til, ut fra sine vurderinger av markedet. I 2004 ble det imidlertid igangsatt bygging av mer enn 5800 nye boliger. [4] Dette er 3-4 ganger så høyt som nivået de siste 10-15 årene. Kommunene i Akershus har på sin måte en utfordring i å etablere et bredere marked for små hushold, spesialboliger for psykisk syke og rusmiddelbrukere og hushold med lav betalingsevne.

3.5.3 Lokalisering av arbeidsplasser

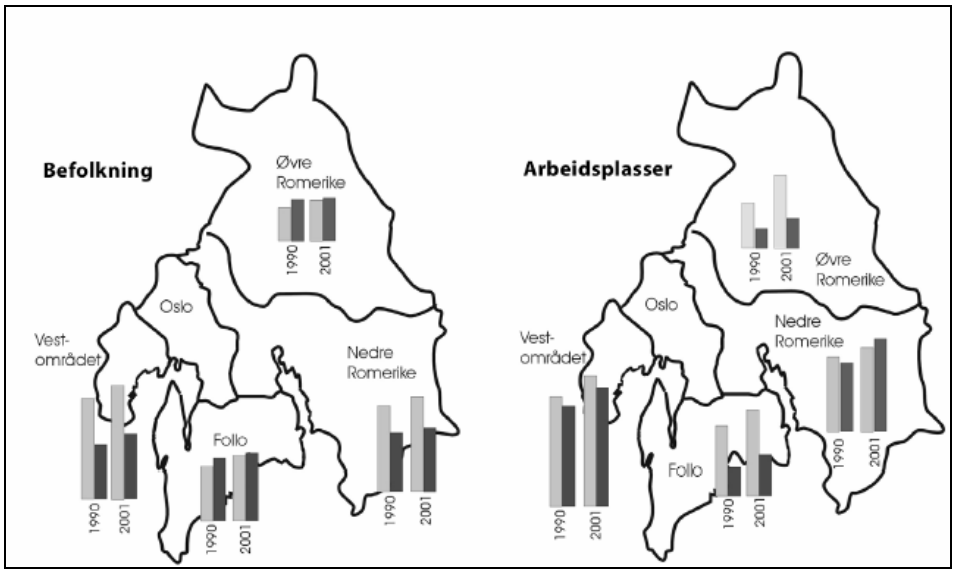
Nærmere ¼ av befolkningens daglige reiser er arbeidsreiser. Disse er dimensjonerende for transportkapasiteten i både bil- og kollektiv-systemet. Lokalisering av både arbeidsplasser og boliger er derfor viktig i forhold til transportomfang.



Figur 3.15 Utvikling i arbeidsplassenes beliggenhet i Oslo og Akershus 1980-2002 (kilde: TØI rapport 714/2004).

Figur 3.15 illustrerer at arbeidsplassveksten siste 20-årsperiode har skjedd utover i regionen, både i Oslo og til Akershus. Mye av ut-flyttingen består av lokale servicearbeidsplasser som flytter etter den økende befolkningen i omegnen. Evt nye tendenser til ”reurbanisering” av arbeidslokalisering gjennom nye kunnskapsbaserte næringer kan tenkes å ha fått noe omfang, men vi har ikke data som kan si noe om dette.

[4] Tall for byggeaktivitet i 2004 ble publisert på www.ssb.no den 8.3.2005.



Figur 3.16 Vekst i befolkning og arbeidsplasser fra 1990 til 2000 i Akershus. Sentral (lys stolpe) og usentral (mørk stolpe) beliggenhet i forhold til kollektivsystemet. Kilde: Alt henger sammen (2002). Data fra Oslo kommune, Plan- og bygningsetaten

Figur 3.16 viser at en betydelig del av befolknings- og arbeidsplass-veksten i Akershus fra 1990 – 2000 kom i områder som ikke ligger sentralt i forhold til de viktigste transportkorridorene. Slik fysisk arealutvikling bidrar til økt trafikkvekst og bilbruk, jf nedenfor.

60 prosent av den totale befolkningstilveksten i Akershus i perioden kom i sentralt beliggende områder og 40 prosent i usentralt beliggende områder i forhold til kollektivsystemet. Veksten i arbeidsplasser fordelte seg omtrent likt mellom sentralt og usentralt beliggende områder. Utviklingen i de ulike delene av Akershus er vist på kartet i fig over. Det er store forskjeller mellom kommunene. Befolkningsveksten kom mest usentralt på Øvre Romerike, mens arbeidsplassveksten kom mest usentralt på Nedre Romerike.

3.5.4 Handelsstruktur

Om lag ¼ av befolkningens daglige reiser er handle- og servicereiser. Over halvparten av disse reisene skjer med bil. [5] Handelsstrukturen er derfor av stor betydning for både befolkningens tilgjengelighet til ulike varer og tjenester og for transportomfanget.

En økende andel av detaljhandelen i Osloområdet foregår i kjøpesentre. I Oslo har omsetningsveksten i kjøpesentre vært sterkest langs Ring 3 og rundt Oslo S (over 50 % vekst 1996-2002). I Akershus har det også vært en betydelig omsetningsvekst i perioden. Her har veksten vært sterkest mot nordøst hvor vegtilgjengeligheten er god. Selv om mange forhold

[5] Nasjonal reisevaneundersøkelse 2001. TØI-rapport 588/2002.

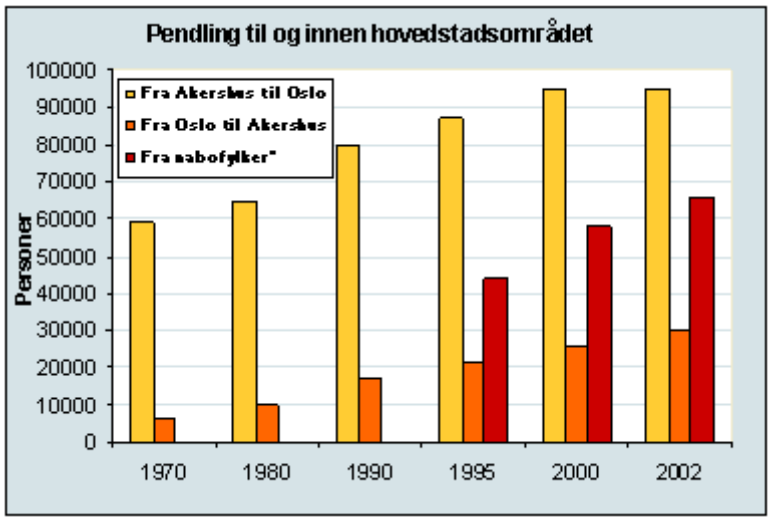
ligger bak veksttallene, kan dette tyde på at tilgjengelighet har en viss betydning for utviklingen. [6]

3.6 Pendling og transport

3.6.1 Pendling

Fysisk byutvikling i form av lokalisering av boliger og arbeidsplasser som beskrevet over danner sammen med utviklingen av transport-systemet utgangspunkt for hva slags pendlings- og transportmønster man får i byregionen.

Figur 3.17 nedenfor viser utviklingen i noen hovedstrømmer i pendlingen i hovedstadsområdet. Sett over lengre tid øker pendlingsomfanget i regionen sterkere enn veksten i befolkning og arbeidsplasser. De største pendlingsstrømmene går fremdeles innover mot Oslo, men veksten fra Akershus avtar og var fra 1995-2002 på ikke mer enn 10 %. I samme periode ser vi derimot en vekst på hele 50 % både i pendlingsstrømmene inn til Oslo og Akershus fra tilgrensende fylker og ut fra Oslo til arbeidsplasser i Akershus. Befolkningsveksten i regionen i samme periode var ca 7 %.

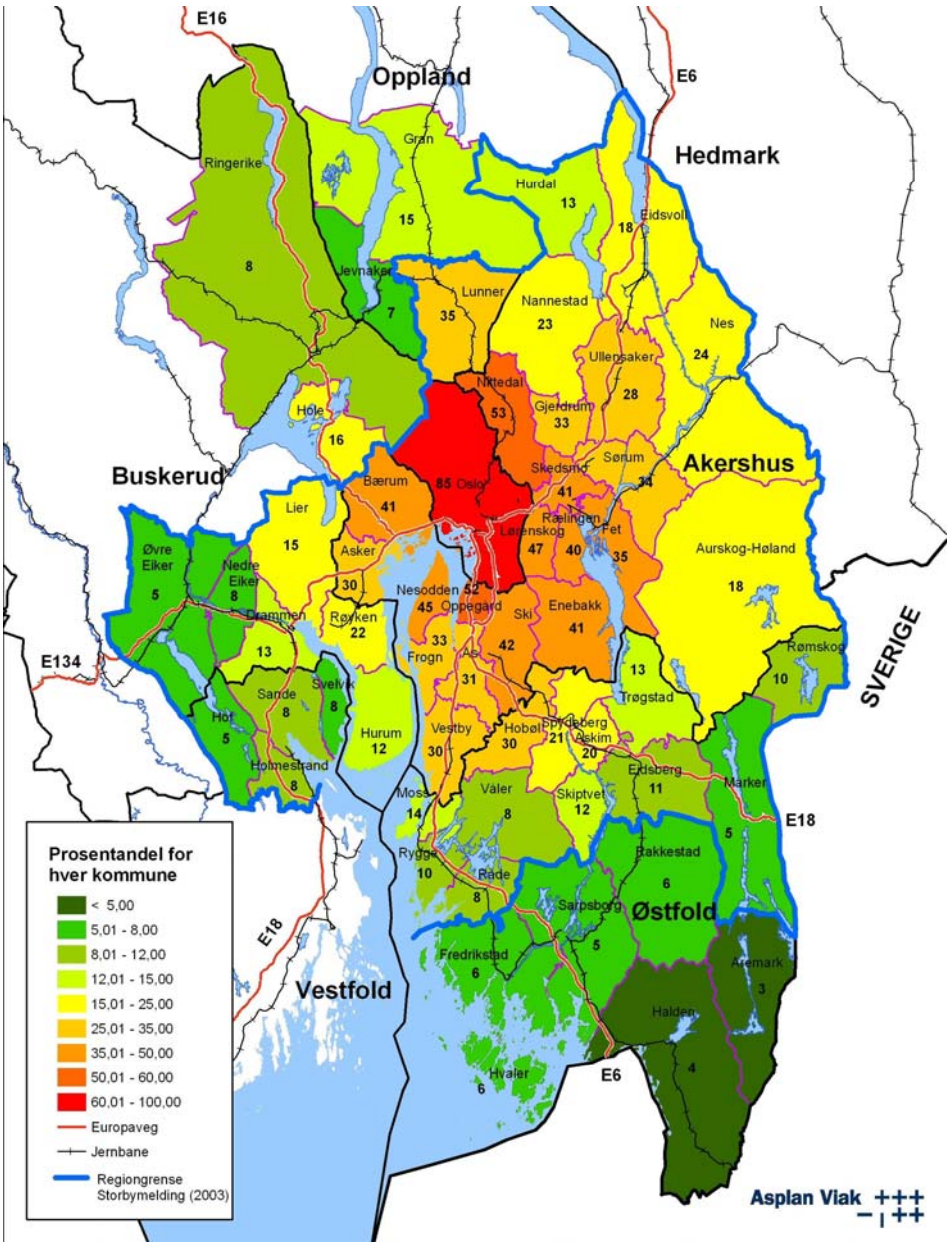


Figur 3.17 Utvikling i pendlingsmønsteret til Oslo og Akershus (hentet fra Fylkesmannens nettside *Miljøstatus i Oslo og Akershus*
*Fra Østfold, Hedmark, Oppland, Buskerud til Oslo og Akershus
Kilde: Folketellinga 1970 og registerdata fra SSB.

Kartet i fig 3.18 illustrerer i hvilken grad arbeidsmarkedet i regionen i dag er integrert i Oslo sitt. Vi ser her store forskjeller mellom

[6] TØI-rapport 714/2004.

kommunene nærmest og lenger unna Oslo, men også betydelige forskjeller internt i Akershus.



Figur 3.18 Andel av de sysselsatte i kommunene i Osloregionen med arbeidsplass i Oslo. Datakilde. PANDA/SSB.

Sammenholdt med bakgrunnsdata om pendling til Akershus framtrer mange interessante trekk i dette materialet:

- 85 % av Oslos arbeidstakere har også sin arbeidsplass i Oslo, mens 11 % pendler ut til Akershus og 4 % ut av Akershus.

- I samtlige 9 Akershus-kommuner i *indre ring* har over 40 % av arbeidstakerne arbeidssted i Oslo. 2-4 % pendler ut av Akershus, resten har arbeidssted i egen eller annen kommune i Akershus.
- Blant de 24 kommunene i *ytre ring* varierer pendlingsandelen til Oslo fra 35 % (Fet i Akershus) til bare 5 % (Marker i Østfold). Flere kommuner utenfor Akershus har høyere pendlingsandel til Oslo enn de fleste Akershus-kommunene i ytre ring. Lavest pendling til Oslo blant Akershus-kommunene finner man i Hurdal (13 %) og Aurskog-Høland (18 %).
- Blant kommunene i *Drammens-regionen* er det høyest innpendling mot Oslo fra Lier (15 %) og Drammen (13 %), mens andelen fra Hof i Vestfold er kun 5 %.
- Innpendlingen fra kommunene i *Mosseregionen* ligger på omtrent samme nivå som fra Drammens-regionen. Høyest pendling til Oslo har man fra Moss (14 %) og lavest fra Våler og Råde (8 %).
- Fra kommuner utenfor ”46+” nord og vest for Oslo har Hole i Buskerud (16 %) og Gran i Oppland (15 %) klart høyest innpendling til Oslo.
- Fra kommunene i søndre del av Østfold, inkl Sarpsborg og Fredrikstad, pendler kun 3-6 % inn til Oslo og ytterligere 1-2 % til Akershus.

Flere av kommunene nærmest Akershus har rundt 50 % pendling til Oslo og Akershus sett under ett. Høyest av disse ligger Hobøl i Østfold med 58 % og Røyken i Buskerud med 54 %. I alt pendler 35 % til Oslo/ Akershus fra Lier og 23 % fra Drammen og Moss.

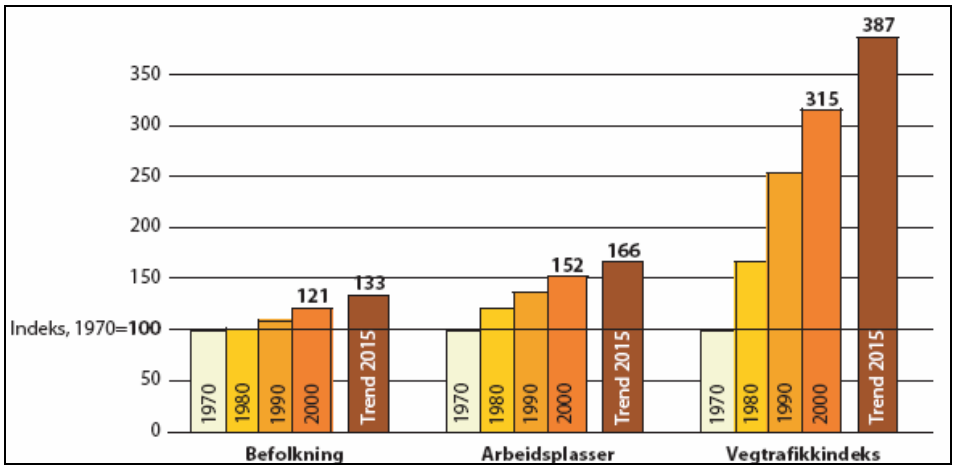
Det er altså betydelige forskjeller i hvilken grad området kan sies å være integrert som én felles bolig- og arbeidsmarkedsregion. Noen kommuner utenfor Akershus synes å være tettere innvevd i det felles arbeidsmarkedet rundt hovedstaden enn Akershus-kommuner nord og øst i fylket. Byene Drammen og Moss synes også noe tettere integrert i hovedstadsregionens arbeidsmarked enn kommunene utenfor disse byene. Kommunene sør for Moss/Rygge er kun i beskjeden grad en del av dette arbeidsmarkedet.

3.6.2 Transportutvikling

Kort oppsummert er trafikkbildet for Oslo og Akershus karakterisert med følgende tre hovedtrekk:

- Et kapasitetssterkt motorveinett rundt og gjennom Oslo. Høye personinntekter og sterk befolknings- og næringsvekst gir likevel kapasitetssprekk og køer i rushtidene.

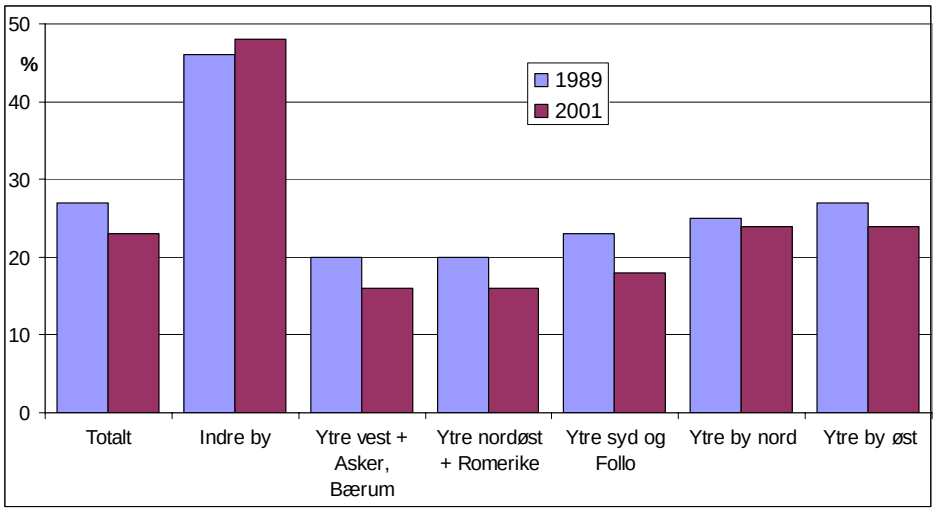
- Et omfattende, men noe foreldet kollektivnett, med gjennomgående ruter mellom øst og vest i Oslo. Både vognmateriell og sporkapasitet er utilstrekkelig på de mest trafikkerte strekningene.
- Store forskjeller i kollektivandel og utbyggingsmønster mellom de tre hovedkorridorene - henholdsvis i vest, nordøst og sør.



Figur 3.19 Vekst i befolkning, arbeidsplasser og vegtrafikk i Oslo og Akershus 1970-2000 og trendframskrivning til 2015. Kilde: *Alt henger sammen* (SVV 2002).

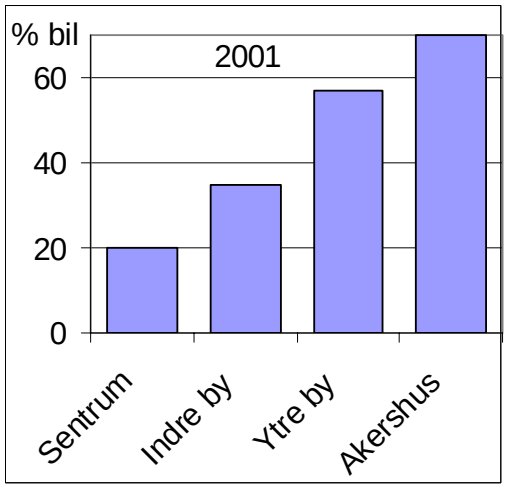
Siden 1996 har den årlige veksten i biltrafikken i Akershus ligget på 3,3 %, mens tilsvarende vekst i Oslo har vært 1,7 % og på landsbasis 2,6 %. Som figur 7 illustrerer er dette vesentlig høyere enn veksten i befolkning og arbeidsplasser.

Figur 3.20 viser hvordan kollektivtransporten tar svært ulike andeler av den motoriserte transporten i regionen. På reiser til indre by skjer nærmere halvparten av reisene med kollektive transportmidler, og denne andelen har økt siste 10-årsperiode. For alle andre reisemål – og dermed også for alle reiser sett under ett - har kollektivandelen falt.



Figur 3.20 Kollektivtrafikkens markedsandel av motoriserte reiser etter reisenes

Figur 3.20 gir noe av det samme bildet, men her ser vi tydelig hvordan bilandelen på arbeidsreiser til Oslo sentrum bare er det halve av indre by for øvrig. Bilbruken på arbeidsreiser til Akershus (70 %) er 3,5 ganger høyere enn til Oslo sentrum (20 %). Dette sier noe om hvor viktig lokalisering av ulike funksjoner er i forhold til transportkonsekvensene.

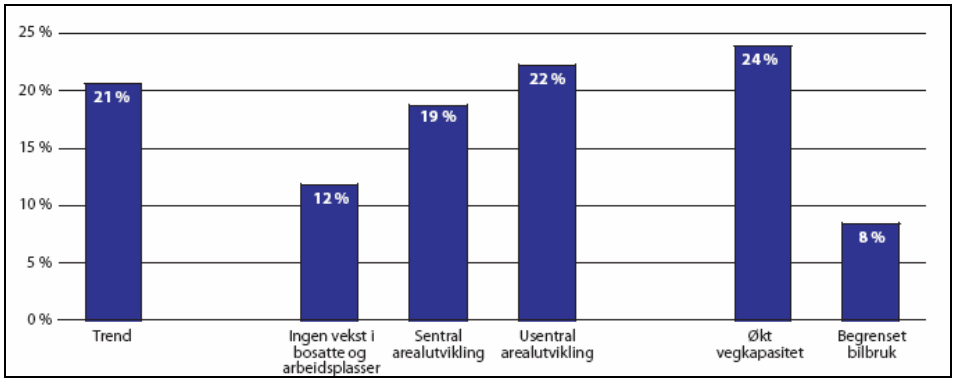


Figur 3.21 Bilandel på arbeidsreiser etter arbeidsplassenes beliggenhet (Kilde: TØI rapport 714/2004).

Oppsummert er tunge drivkrefter bak økt trafikkvekst at:

- Arbeidsplasstyngden forskyves gradvis utover fra sentrum og indre by – vekst i ytre by og Akershus
- Bilen er mest konkurransedyktig i ytre områder pga parkering, vegkapasitet og at kollektivsystemet er mest sentrumsrettet

- Summen av gradvise endringer gir økt bilbruk og reduserte kollektivandeler - enkeltsaker som bryter vedtatte strategier bidrar til å undergrave og motvirke disse
- Andre faktorer av betydning er f eks priser (billetter, bensin), utvikling i off. kjøp / tilskudd, tilbudets kvalitet, effektivitet, organisering / samordning, skatteregler mv [7]



Figur 3.22 Beregnet vekst i biltrafikk Oslo og Akershus 2001-15 gitt ulike framtidsscenarier. (Kilde. Alt henger sammen 2002).

De sterke underliggende drivkrefter i retning økt trafikk sees også av figur 3.22. Trendutviklingen fra 2001-15 gir her 21 % trafikkøkning, økende til 22-24 % ved usentral arealutvikling og økt vegkapasitet. En strategi med tiltak for begrensing i bilbruken kan redusere dette med 2/3, ned til ca 8 % trafikkvekst. Eksempler på type tiltak dette kan kreve er parkeringsrestriksjoner, trafikantbetaling mv.

En betydelig utfordring her er at iverksetting av slike tiltak både krever utstrakt samarbeid mellom mange aktører og dessuten ofte er politisk kontroversielle. Vi kommer tilbake til dette i vår gjennomgang av erfaringene med samordnet areal- og transportplanlegging i Osloregionen i kap 5.

3.6.3 Kollektivtransporten – effektivitet og organisering

Som vist over sliter kollektivtransporten i Osloområdet med tap av markedsandeler. Vi skal kort referere noen sammenligninger av kollektivsystemet i Osloregionen med andre europeiske byer. [8]

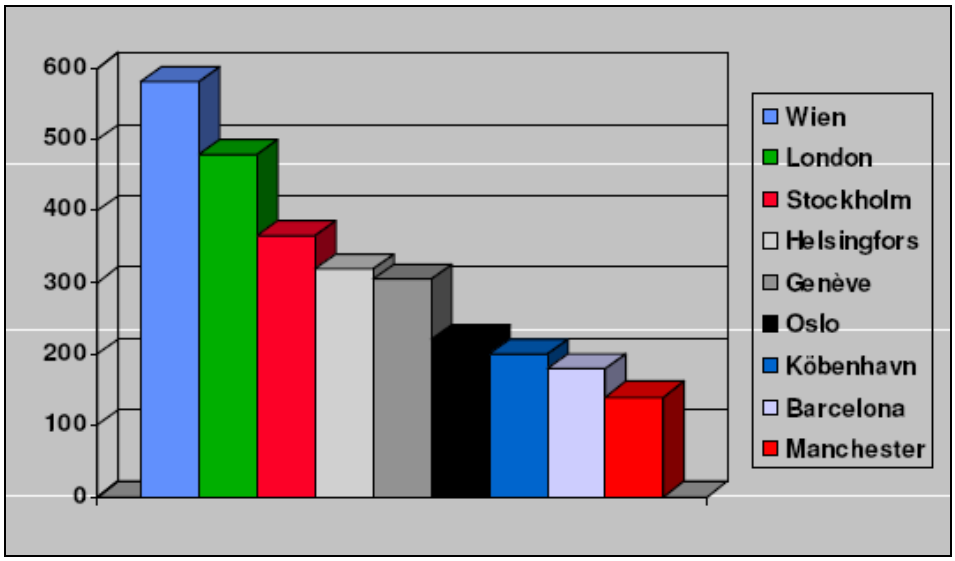
I en internasjonal sammenligning av publikums oppfatning av kvaliteten på kollektivtilbudet i ni byregioner i Europa synes befolkningen i

[7] I 1950 kostet en liter bensin 0,88 kroner. Skulle prisen ha fulgt konsumprisindeksen ville den i dag ha vært på 13 kroner og 47 øre. En bussbillett kostet 25 øre i 1950 og justert for prisstigning ville billetten i dag kostet 3,90 kroner. I virkeligheten koster den omtrent 20. (Grønn hverdag nyhetsbrev 14/2005).

[8] Stoffet er i stor grad hentet fra "På nett mot 2015", utredning av driftskonsept for kollektivtransporten, utarbeidet som del av arbeidet med Oslopakke 2 (juni 2004).

Oslo/Akershus at kollektivtrafikk er viktig for samfunnet (høy status), og at tilbudet er best på trygghet og service. Samtidig er kollektivtrafikken i området dårlig på å tilfredsstille publikums forventninger og gir publikum alt for lite igjen for pengene.

En annen undersøkelse viser at kollektivtrafikken i hovedstadsområdet har lavere markedsandel og gir mindre bidrag til innbyggernes mobilitet enn i flere andre byer i Europa.



Figur 3.23 Antall kollektivreiser pr innbygger og år i følge intervju med tilfeldige utvalg av innbyggere i en del byer i BEST 2004, hentet fra Civitas (2004).

Sammenlignet med andre byer/ byområder i Europa har hovedstads-området følgende kjennetegn når det gjelder fysiske og bilmessige rammevilkår for kollektivtrafikken:

- Mer spredt by utenfor sentrum
- Dyrere og stort sett dårligere rammer for bilbruk
- Brukbar parkeringsdekning i sentrum

Sammenlignet med andre byer/byområder i Europa har kollektivtrafikken i hovedstadsområdet følgende kjennetegn:

- Høy pris for å reise kollektivt i Osloregionen
- Pr. kollektivreise er det bare Glasgow som har et dyrere tilbud til trafikantene enn Osloregionen, hensyn tatt til BNP pr. innbygger. København ligger på samme nivå som Oslo
- Andel offentlig kjøp pr innbygger i Osloregionen er klart lavere enn gjennomsnittet for byene

- I perioden 1990–1995 investerte Osloregionen 53 % mer i kollektivtrafikkanlegg enn gjennomsnittet for de 13 byene. Bare Zürich og Bern investerte da mer pr. innbygger.

Hovedkonklusjonen er at trafikantene i hovedstadsområdet står overfor et kollektivt transportsystem som – i forhold til andre europeiske byer – er preget av:

- Høye priser
- Sterk satsing på infrastruktur
- Svak satsing på drift og avgangshyppighet

Sammenligningene viser at det er stort potensial for forbedring når det gjelder:

- Ruteeffektivisering. Dagens tilbud kjennetegnes av stor flatedekning og lav avgangshyppighet. Byene med høy avgangshyppighet har langt mindre spredning i rutenettet
- Økt kjørefart. Oslo har lavere kjørefart for sporvogn og buss enn i mange andre byer

3.7 Miljø

Oslo ble i 2003 kåret som ”europeisk miljøby”. Viktige faktorer bak dette var at kommunen:

- Har en miljøpolitikk
- Har oversikt over miljøstatus
- Har indikatorer for å måle miljøutviklingen
- Deltar på arenaer og i nettverk hvor det jobbes med miljø
- Kan vise til konkrete resultater i form av miljøforbedringer i perioden 1992-2002

På resultatsida trakk Oslo kommune bl a fram forbedringer i lokal luftkvalitet de siste årene (se nedenfor), at man holder Markagrensen og at det omdisponeres lite areal til byggeformål, energiøkonomisering, avfallshåndtering, renere fjord og lokale vassdrag mv.

I en sammenligning mellom de 7 største norske bykommunene kommer Oslo også best ut i forhold til utvalgte indikatorer på bymiljø. [9] I vår sammenheng er imidlertid en viktig begrensning i disse sammenlikningene at de tar utgangspunkt kun i *bykommunen* og dennes avgrensning, og ikke den funksjonelle byregionen inkl omliggende

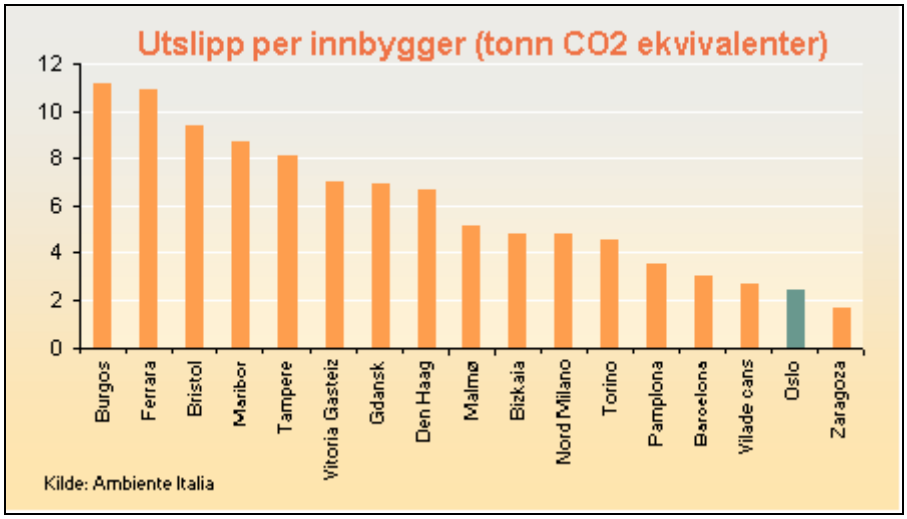
[9] NIBR notat 2003/124 *Bærekraftbarometer for norske byer*.

forstadskommuner. Som vist over skjer byspredningen i Osloregionen nå i all hovedsak i Akershus.

Mye er altså positivt på dette området, men utfordringene er likevel betydelige. Nedenfor er beskrivelsen av miljøutfordringene delt i hhv globale og regionale/lokale faktorer.

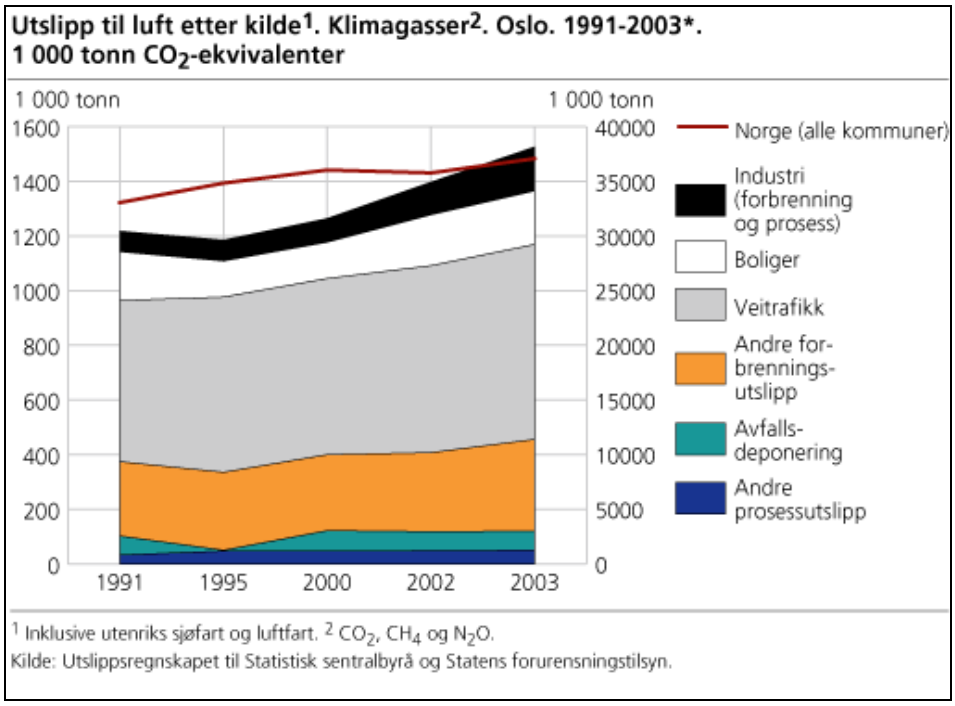
3.7.1 Globale miljøforhold

Internasjonalt sett har Oslo lavere klimagassutslipp enn mange andre storbyer i Europa, jf. En viktig årsak til dette er at norsk elektrisitet som brukes til boligoppvarming i all hovedsak produseres fra rein og fornybar vannkraft.



Figur 3.24 Klimagassutslipp pr innbygger – Oslo sammenlignet med andre europeiske byer

SSB har nylig publisert data over utvikling i klimagassutslipp fra ulike kilder og for ulike deler av landet. Figur 3.24 viser utviklingen i utslippene i Oslo i perioden 1991-2003.



Figur 3.25 Utvikling i utslipp av klimagasser i Oslo 1991-2003. Kilde: SSB

I perioden 1991-2003 har utslippene av klimagasser i Oslo økt med 25 %. Befolkningsveksten i samme periode har vært 12 %. Som figuren 3.25 viser kommer om lag halvparten av utslippene i Oslo fra vegtrafikken.

Utslippene i Akershus målt pr person er nesten dobbelt så høye som i Oslo. Her har utslippene økt med 22 % i samme periode, mens befolkningsveksten har vært 16 %. Veksten i utslipp pr person har dermed vært nesten dobbelt så stor i Oslo som på landsbasis og i Akershus.

Både Oslo og Akershus ligger likevel godt under landsgjennomsnittet i utslipp av klimagasser pr person. En viktig årsak til dette er imidlertid at petroleumsbasert- og annen industri som genererer meget store utslipp av klimagasser ligger andre steder i landet. [10]

Lavere utslipp pr innbygger i Oslo enn i nabofylket kan i noen grad forklares med at hovedflyplassen ligger i Akershus (tidligere i Bærum; nå i Ullensaker). Akershus har også en del utslipp fra landbruk. Bakgrunnsdata viser imidlertid at for såkalt *mobil* forbrenning av bensin og diesel – altså vegtrafikk – forklarer en langt større del av disse forskjellene. Viktige bakgrunnsfaktorer kan her være forhold som utbyggingsmønster og befolkningens alderssammensetning, og dermed også aktivitetsnivå og reisemiddelvalg (for eksempel at kollektivtilbudet er vesentlig bedre i Oslo, jf over).

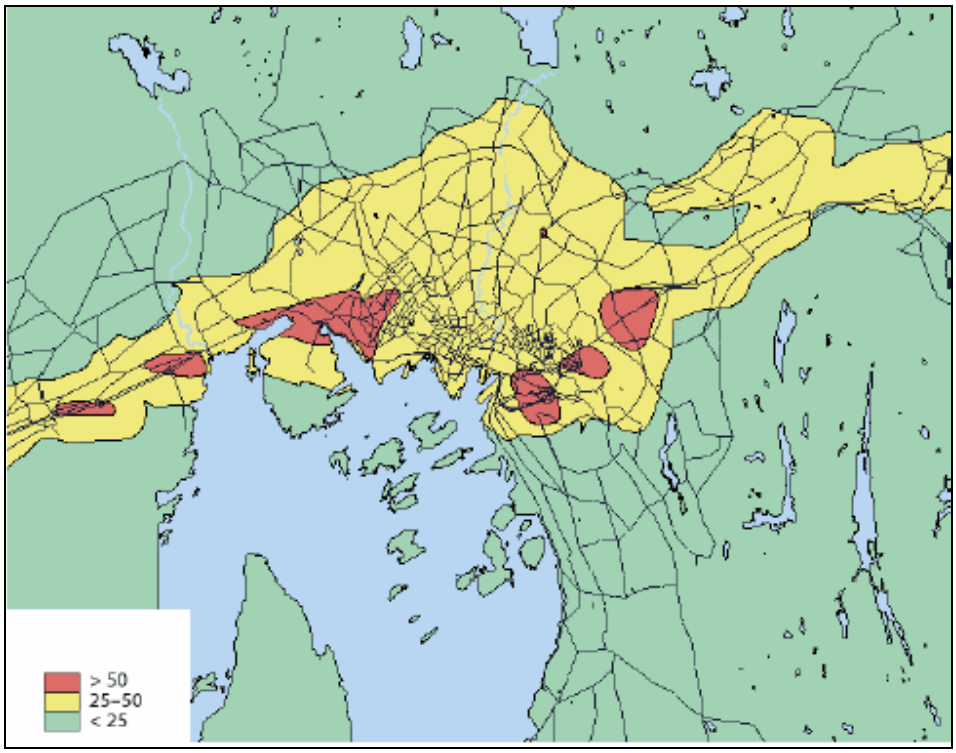
[10] F eks i kommuner som Porsgrunn, Lindås og Tysvær som med en brøkdel av Oslos folketall likevel ligger på nivå med eller over i totale utslipp av klimagasser.

En hovedutfordring på det globale miljøområdet vil være Norges oppfyllelse av Kyoto-protokollen, som trådte i kraft i februar 2005. Norge vil da være forpliktet til å sørge for at de årlige klimagass-utslippene i perioden 2008 til 2012 i gjennomsnitt ikke er mer enn en prosent høyere enn i 1990.

3.7.2 Lokale miljøproblemer – luft og støy

Lokal luftforurensning er en av de største miljøutfordringene i deler av Oslo og Akershus. Spesielt forårsaker utslipp fra veitrafikken store helse- og trivselsproblemer i deler av Oslo og langs hovedveiene inn mot hovedstaden. Vedfyring er i perioder også en viktig bidragsyter i sentrale deler av Oslo.

De siste tiårene har luftkvaliteten i Osloområdet blitt klart bedret. Konsentrasjonene av stoffer som sot, bly og svoveldioksid ligger i dag godt under anbefalte luftkvalitetskriterier. Utslipp og konsentrasjoner av svevestøv (PM10) og nitrogendioksid (NO_2) utgjør imidlertid fremdeles et helse- og trivselsproblem for mange. Det er fortsatt lang vei å gå før de nasjonale luftmålene er nådd. Rundt 220.000 av byens innbyggere blir utsatt for svevestøvnivåer over nasjonalt mål for 2010. Tiltak som reduserer bruken av piggdekk er her viktige, jf piggdekkavgiften i Oslo.

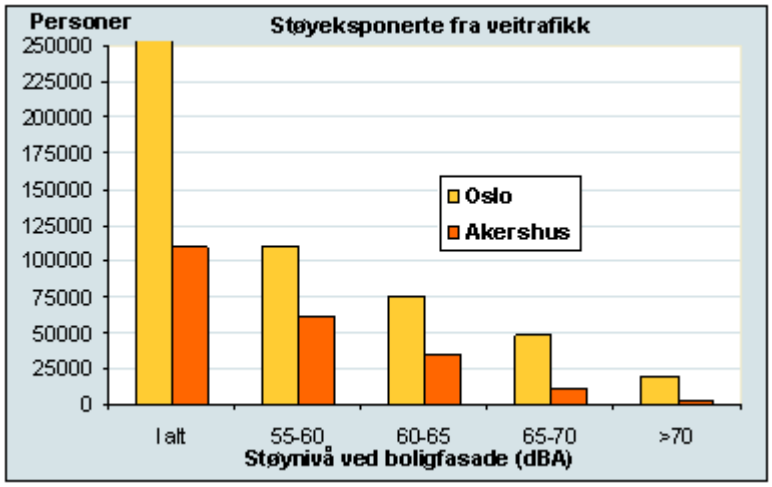


Figur 3.26 Områder med høye svevestøvkonsentrasjoner. Overskridelser av mål for svevestøv i mikrogram pr kubikkmeter. Kartgrunnlag og datagrunnlag: NILU. Temakart: Miljøverndepartementet, november 2000.

I følge SFT beløper de samfunnsøkonomiske kostnadene av helseeffekter knyttet til luftforurensninger i Oslo seg til mellom 1,6 og 1,8 milliarder kroner årlig (1997-Nkr). Svevestøv forårsaker anslagsvis 1200 sykdomstilfeller og over 400 for tidlige dødsfall i Oslo. [11]

Høsten 2002 ble det vedtatt en ny forskrift om lokal luftkvalitet som erstatter den gamle grenseverdiforskriften. Den nye forskriften stiller langt strengere krav til luftkvalitet enn den forrige, og innebærer langt på vei at tidligere vedtatte nasjonale mål om luftkvalitet nå er gjort juridisk bindende. Dette vil kreve en intensivert innsats for å redusere forurensningsnivået i Oslo og Akershus. Det er kommunene som er myndighet etter den nye forskriften. Forslag til tiltaksplan for Oslo er utarbeidet og behandles politisk våren 2005, jf over.

Støy



Figur 3.27 Antall støyeksponerte personer fra vegtrafikk i Oslo og Akershus. Kilde: Fylkesmannens nettside *Miljøstatus i Oslo og Akershus*

Veitrafikken er hovedkilden til støy i Oslo og Akershus, der mer enn 360.000 mennesker har høyere støynivå enn 55 dBA ved sin bolig (Kilde SFT). 21 000 bosatte i Oslo er eksponert for støynivåer over 70 dBA i 2001, og regnes da å være sterkt plaget av dette. Erfaringsmessig går andelen støyplagede sterkt ned der hovedveger legges i tunnel. De mange tunnelprosjektene i Oslos indre byområde har således bidratt til at andelen av befolkningen i Oslo som helhet som er sterkt plaget av vegtrafikkstøy er redusert med ca 2 % fra 1993-2003. [12] Trafikkveksten bidrar imidlertid til økt støy langs hovedvegtraséer som ligger i dagen. I noen grad kan dette avhjelpes gjennom lokale støyskjermingstiltak.

[11] Kilde: SFT's LEVE-prosjekt (Luftforurensninger - effekter og verdier) og SSB.
[12] Kilde: TØI-rapport 714/2004. Her nevnes bl a betydelige miljøforbedringer i Gamlebyen og andre deler av indre by øst.

3.8 Sammenfatning

Kort og punktvis kan vår beskrivelse av viktige regionale utviklingstrekk for Osloregionen sammenfattes slik:

- Regionen vokser sterkere enn landet som helhet. Fra 1950 til 2020 vokser regionens andel av landets befolkning fra 25 til 30 prosent. Fram til 2020 kan befolkningen i regionen vokse med ytterligere 250.000 personer. Det forutsetter en videreføring av dagens trender blant annet når det gjelder næringsvekst og innvandring.
- En videreføring av dagens utviklingstrender gir en vekst i alle deler av regionen. Det gir økt integrasjon og behov for transport.
- Antall arbeidsplasser spesielt i Oslo økte kraftig på 90-tallet, med økt innpendling som resultat. Ytterligere arbeidsplassvekst i regionen vil være en av drivkreftene bak en fortsatt befolkningsvekst.
- Mange kommuner utenfor Akershus har i dag større pendlingsandeler til Oslo enn de ytre kommunene i Akershus, men områdene sør for Moss/Rygge er likevel svakt innvevd i hovedstadsregionens arbeidsmarked.
- Boligbyggingen i regionen er i økning. Fordelingen i regionen synes relativt stabil over tid. Det kan synes som vi nå går inn i en periode med kraftig økt boligbygging sentralt i Oslo.
- Arealutviklingen går i retning av økt tetthet. Underliggende drivkrefter i form av spredning av arbeidsplasser og service mot ytre by og Akershus gir sammen med andre faktorer sterkere trafikkvekst enn veksten i innbyggere og arbeidsplasser.
- Lokale miljøulemper i form av luftkvalitet og støyforhold er i bedring, mens utslippene av klimagasser fra regionen øker. I begge tilfelle er vegtrafikken en viktig kilde.

Dagens utviklingstrekk og utsikter til videre vekst gir betydelige utfordringer for regionen. Vi ser nærmere på dette i kap 5 om regional utvikling, areal- og transport.

4 Institusjonelt portrett

4.1 Hvilke institusjoner er involvert?

I dette kapitlet beskrives de institusjonene som på ulike måter er involvert i å løse regionens oppgaver. Hensikten er å etablere en oversikt over styringssystemet i Osloregionen, slik dagens rammebetingelser er utformet. Dette systemets samlede aktivitet og virkemåte avgjør hvordan oppgavene blir løst. Eventuelle svakheter i systemet kan være kilde til styringsutfordringene, enten det dreier seg om den formelle strukturen eller de samarbeidsarenaene som er etablert.

Innholdet i konkrete samarbeidsorganer i oppgaveløsningen omtales nærmere i kapittel 5 og 6.

Formelt sett er det følgende institusjoner som skal beskrives:

- Kommuner
- Fylkeskommuner
- Statlige organer

I det moderne organisasjonssamfunnet er det ikke bare offentlige myndighetsorganer som er involvert i å løse offentlige oppgaver. En rekke organisasjoner i arbeidslivet og det sivile samfunnet trekkes inn i beslutningsprosessene, både som høringsinstanser og premissleverandører i form av sakkunnskap og eller som ansvarlig for å levere tjenester på vegne av eller til de offentlige myndighetsorganene. Et uttømmende "institusjonelt portrett" burde derfor også omfatte disse offentlig-private samhandlingsprosessene, fordi det vil kunne bidra til å supplere og nyansere det bildet av styringsutfordringene som tegnes ved å avgrense seg til formelle offentlige organer. Det har ikke vært rom for å trekke inn slike ikke-offentlige organisasjoner i vår beskrivelse. Men i et politisk styringssystem er det likevel viktig å kommentere de politiske partienes rolle som viktige samordnende organisasjoner på tvers av de formelle offentlige organisasjonsgrensene.

4.2 Økonomisk omfang - nøkkeltall

Hvor omfattende er de regionale oppgavene i Osloregionen? Nedenfor illustreres dette ved å presentere nøkkeltall for kommunal, fylkeskommunal og statlig virksomhet i regionen.

Kommunesektoren i Osloregionen disponerer betydelige økonomiske ressurser på vegne av innbyggerne. Oslo kommune er den klart største

”økonomiske aktøren”, med et samlet driftsbudsjett årlig på vel 27 milliarder kroner. Kommunen i indre og ytre ring disponerer til sammen vel 20 milliarder kroner, mens Mosseregionen og Drammensregionen disponerer hhv to og fem milliarder. De ti kommunene som har sluttet seg til samarbeidsalliansen Osloregionen, disponerer 8,5 milliarder.

Tabell 4.1 Kommunesektorens omfang i Osloregionen 2004. Brutto driftsutgifter. Tusen kroner og prosentfordeling

	Inntekter	Andel
Oslo kommune	27 336 064	40 %
Indre ring (9)	11 379 307	17 %
Ytre ring (24) *	9 695 458	14 %
Mosseregionen (4)	2 022 770	3 %
Drammensregionen (8)	5 246 218	8 %
Osloregionen ellers (10)	8 505 326	12 %
Akershus fylkeskommune	2 953 989	4 %
Østfold fylkeskommune	1 723 332	3 %
Sum	68 862 464	100 %

* Mangler tall for: Marker, Hurum, Eidsvoll, Hurdal. Kilde: Kostra

Nedenfor følger en mer detaljert oversikt over kommunale utgiftsformål, basert på Kostra for 2003.

Tabell 4.2 Kommunenes brutto driftsutgifter. Hovedformål. Mill. kr. i 2003.

Hovedformål	Oslo	Indre ring	Ytre ring	Drammen	Moss	Nye medl.	Sum
Barnehagesektoren	1 891	1 117	866	428	138	518	4 958
Undervisningsformål	4 158	2 777	2 821	1 335	517	1 869	13 477
Kultur	600	345	298	187	51	260	1 741
Kirke	233	98	105	55	21	91	603
Pleie og omsorg	5 696	2 422	2 427	1 355	531	2 302	14 733
Helse	936	425	413	220	78	313	2 386
Sosialkontor	1 700	543	351	271	112	470	3 447
Barnevern	764	248	256	145	50	223	1 685
Administrasjon	2 475	816	902	353	142	537	5 225
Vann, avløp og renovasjon	962	600	571	226	103	458	2 919
Brann- og ulykkesvern	207	118	134	81	24	129	693
Fysisk planl, kultur, natur og nærmiljø	455	168	147	95	25	119	1 010
Samferdsel	318	176	136	87	29	130	876
Bolig	651	211	189	51	57	178	1 336
Tilrettelegging/bistand, næringsliv	187	53	70	20	11	55	396
Totalt	21 232	10 116	9 687	4 909	1 888	7 651	55 484
Refusjon sykelønn totalt oa *	4 067	397	402	244	77	357	5 545
Totalt brutto driftsutgifter	25 300	10 513	10 089	5 154	1 966	8 008	61 029

* Refusjon sykelønn totalt, andre religiøse formål og finansfunksjonene i 800-serien.

Det er tradisjonelt VAR-sektoren som har vært betraktet som regional, og omfanget av disse tjenestene utgjorde 2,9 mrd i 2003.Videre er kultur og tilrettelegging for næringsliv kommunale funksjoner som kan ha en regional interesse.

Tabell 4.3 Sykehusforetakenes driftsutgifter 2003. Mill kr.

	Psykisk helsevern						
	Barn og unge	Voksne	Somatikk	Ambu-lanser	Personal-politiske tiltak	Felles RHF	Sum
Sykehuset Østfold	84	401	1 830	61	8	0	2 384
Sykehuset Asker og Bærum	46	360	675	0	27	0	1 108
Akershus universitetssykehus	113	312	1 670	0	36	0	2 129
Aker universitetssykehus	18	585	1 297	0	17	0	1 916
Ullevål universitetssykehus	294	830	3 258	307	51	0	4 741
Sykehuset Innlandet	107	718	2 791	136	28	0	3 782
Sunnaas Sykehus	0	0	213	0	7	0	220
RHF-nivå	0	549	1 423	0	5	88	2 065
Sum	662	3 755	13 156	504	180	88	18 345
Norge	1 661	9 429	44 098	2 027	529	488	58 231
Andel av landet	40 %	40 %	30 %	25 %	34 %	18 %	32 %

Kilde: SINTEF-Helse, Samdata Spesialisthelsetjenesten

Sykehusene i Osloregionen har samlede utgifter på rundt 14 mrd kroner. Den samlede aktiviteten i Helse Øst utgjør nær 1/3 av landets samlede sykehusutgifter.

Vegvesenet disponerer på landsbasis omkring 2780 kr per innbygger til vegformål, [13] noe som grovt sett indikerer omkring 4 mrd i Osloregionen årlig. I tillegg kommer andre statlige ressurser til transportformål som kanaliseres gjennom Jernbaneverket og NSB.

4.3 Stat, kommune og fylkeskommuner

I Osloregionen inngår både statlige, fylkeskommunale og kommunale oppgaver i en felles regional oppgaveløsning. I utgangspunktet skal oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene gjenspeile de prinsipielt ulike rollene til de tre styringsnivåene.

Staten ivaretar de grunnleggende styrings- og reguleringshensynene i det norske samfunnet gjennom økonomisk styring og gjennom lovgivningen. Stortinget som demokratisk valgt folkevalgt forsamling utformer og fastlegger hvilke spilleregler som gjelder for sivilt og økonomisk liv. Det er et nasjonalt ansvar å sørge for rettsikkerhet og trygghet for innbyggerne, gjennom politivesenet, rettsapparatet og forsvaret. Også virkemidler for makroøkonomisk styring er et viktig nasjonalt anliggende. Slike opp-

[13] Statens vegvesens bilag til Aftenposten 29.4.05.

gaver ivaretas derfor av staten. Stortinget fastsetter dermed også hva som skal være oppgaver og roller for de politiske institusjonene på lavere nivå, som kommuner og fylkeskommuner.

Oppgavefordelingsutvalget lanserte en rekke prinsipper og retningslinjer som skulle gjelde for oppgavefordelingen mellom nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Ideelt sett skal slike prinsipper kunne legges til grunn for å etablere en klar arbeids- og rollefordeling, som gjør det tydelig hvilket ansvar og hvilke roller som er plassert på hvilket nivå. Følgende retningslinjer ble lansert av utvalget:

(1) Oppgaver bør legges på lavest mulige effektive nivå

(2) Oppgaver som krever utøvelse av lokalpolitisk skjønn og vurdering bør legges til folkevalgte organer

(3) Oppgaver som av ulike årsaker ikke skal la seg påvirke av lokalpolitiske oppfatninger og lokalpolitiske forhold, og som derfor er kjennetegnet av standardisering, regelorientering og kontroll, bør i utgangspunktet være et statlig ansvar

(4) Staten bør ha ansvaret for oppgaver som gjør krav på sentrale beslutninger og som forutsetter et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning

(5) Oppgaver som krever stor grad av koordinering, og/eller oppgaver som har store kontaktflater med hverandre, bør legges til samme forvaltningsorgan

(6) Oppgaver som krever stor grad av samordning overfor brukerne legges til samme forvaltningsorgan

(7) Det myndighetsorgan som er tillagt ansvar og beslutningskompetanse for en oppgave skal også ha ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen

Ut fra prinsipielle betraktninger hevdet oppgavefordelingsutvalget at oppgaver som krever oversyn over hele landet for å få gode løsninger, som riksdekkende infrastruktur innenfor samferdsel og kommunikasjon, var oppgaver som gjør krav på behandling av organer med nasjonal rekkevidde, hvilket per definisjon skulle utelukke kommuner og fylkes-kommuner som hver for seg virker innenfor en begrenset del av landet. Utvalget argumenterte også med at oppgaver som gjør krav på sentrale beslutninger og som forutsetter et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning, burde løses av staten.

Retningslinjene leder til følgende hovedinnhold i de ulike rollene:

- *Staten* ivaretar de nasjonale hensynene og oppaver, og lokale statlige oppgaver løses dermed gjennom statlige styringskjeder som i prinsippet er forankret og avklart gjennom politiske

beslutningsprosesser i storting og regjering. Disse prioriteringene er dermed ikke gjenstand for lokal eller regional politisk avveining.

- *Fylkekommunene* har ansvar for oppgave som krever regional politisk skjønnsutøvelse, og som gjelder for områder som omfatter større områder enn kommunene. Fylkestingene sørger for disse avveiningene, som i prinsippet ikke skal overprøves av statlige organer.
- *Kommunene* ivaretar de lokale oppgavene, som skal tilpasses ut fra lokale skjønnsvurderinger i kommunestyrene. I utgangspunktet skal statlige eller fylkeskommunale organer skal ikke overprøve die lokalpolitiske avveiningene, men det er innført en rekke mekanismer som kan aktivisere statlig eller fylkeskommunal inngripen.

Hvorvidt ansvaret for en oppgave er statlig eller kommunal, forteller ikke om den er underlagt politisk kontroll og styring, men hvilket nivå den demokratiske styringen foregår på. Sett fra et lokalt ståsted kan det oppleves som redusert demokratisk innflytelse når oppgaver overtas av staten.

En viktig praktisk erkjennelse har vært at sterke nasjonale interesser innenfor sentrale velferdsområder i Norge, ikke nødvendigvis krever statlig oppgaveløsning. Nasjonale hensyn sikres gjennom styringsvirkemidler og veiledning og dialog, som åpner for lokal fortolkning og tilpasning, som dermed tilfører en merverdi og lokal tilpasning som fører til bedre oppgaveløsningen enn det et statlig kontor kunne ha sørget for.

I Osloregionen er det vanskeligere å anvende prinsipper for oppgavefordeling innenfor gjeldende geografiske og institusjonelle struktur, uten at det oppstår gråsoner og overlappende ansvarsforhold som kan være kilde til koordineringsbehov eller styringsutfordringer. Statlige oppgaver innenfor f.eks. vegbygging og kollektivtransport har en stor regional interesse som påkaller krav og ønsker om regional politiske innflytelse, mens det ut fra et statlig ståsted kan være vanskeligere å forsvare at statlig oppgaveansvar og statlig styring er legitim ut fra nasjonale styringshensyn. En rekke kommunale beslutninger har virkninger utenfor egen kommune. Nedslagsfeltet for fylkeskommunenes virkemidler omfatter en begrenset del av det funksjonelt sammenhengende området som påkalle regional styring.

Forskjellige styringssystemer og styringslogikker

Samordningsbehov og styringsutfordringer oppstår ikke bare pga av at ansvar mellom enheter er spredd eller fragmentert. Også forskjeller mellom styringssystemene kan forsterke utfordringene. Kommunesektoren bygger på prinsippet om et territorielt helhetsansvar for de oppgavene som er lagt til hhv kommuner og fylkeskommuner. De skal

være prioriterende generalistorganer som har ansvar for å se mange oppgaver i sammenheng innenfor sine områder. Staten er bygd opp som et sektorbasert system, der hver sektor følger egne styringskjeder, med sikte på en best mulig lokal gjennomføring i tråd med nasjonale mål og interesser. Styringskjeden går i hovedsak "ovenfra og ned", i et hierarkisk system.

Møtet mellom disse to systemene innebærer utfordringer når lokale enheter som er underlagt ulike styringslogikker og med ulike fullmakter skal samhandle om felles lokal eller regional oppgaveløsning.

I tillegg er det i Osloregionen forskjeller i de kommunale styrings-prinsippene. Den mest sentrale forskjellen består i at Oslo kommune har innført en parlamentarisk styringsmodell, som innebærer at byrådet leder administrasjonen, mens det i andre kommuner og fylkeskommuner er rådmannen som leder administrasjonen. Byrådet må ha parlamentarisk støtte i bystyret, og kan gå av eller kastes når det parlamentariske grunn-laget ikke lenger er tilstede. I tillegg har Oslo kommune desentralisert betydelige deler av sin tjenesteproduksjon til 15 bydeler, som i gjennomsnitt er på størrelse med store kommuner i Akershus.

Det blir mao ulike roller som møtes når byrådet i Oslo møter folkevalgte kolleger i nabokommuner eller fylkeskommuner.

Disse forskjellene kan skape ubalanse i både fullmakter og avklarings-mekanismer når representanter for disse systemene møtes på felles arenaer for å avklare løsninger.

4.4 Samarbeidsarenaer

Det eksisterer en rekke samarbeidsarenaer og –organer som på ulike måter dreier seg om offentlige oppgaver som det har vært knyttet styringsutfordringer til. I analysemodellen har vi skissert en logisk (rasjonell) styringskjede (mål – virkemidler – resultater), for å bedømme i hvilken grad det foreligger styringsutfordringer og hva de bunner i. Ved å undersøke hvordan de etablerte samarbeidsordningene i Osloregionen fungerer, vil vi kunne illustrere disse utfordringene.

4.4.1 Østlandssamarbeidet

Østlandssamarbeidet ble etablert i 1993 som et samarbeid mellom åtte fylker på Østlandet: Akershus, Buskerud, Hedmark, Oppland, Oslo, Telemark, Vestfold og Østfold. Flere utviklingstrekk hadde forsterket behovet for en regional koordinering innenfor større geografiske områder enn det enkelte fylket. Fylkeskommunene i andre landsdeler hadde opprettet egne landsdelsutvalg (Nord-Norge og Sør- og Vestlandet), og arbeidslivets organisasjoner (LO-NHO) hadde engasjert seg for å rette et sterkere søkelys på behovet for en regional strategi og prioritering av

samferdselsløsningene i det sentrale Østlandet. En viktig inspirasjonskilde var også diskusjonen om "regionenes Europa", som førte til en økt bevissthet om betydningen av regional samhandling.

Samarbeidet har et sekretariat med tre personer på heltid, sekretariatslederen har kontor i Akershus fylkeskommunes hovedadministrasjon i Oslo. Samarbeidet disponerer et begrenset budsjett på for tiden i underkant av en halv million kroner årlig, ut over driften av sekretariatet.

Formålet med samarbeidet har vært å drive felles påvirkning overfor eksterne beslutningsorganer, samt å høste gevinster gjennom felles prosjekt- og utviklingsarbeider.

Østlandssamarbeidet er et frivillig samarbeid, basert på konsensusprinsippet. Organisasjonen kan ikke opptre på vegne av de deltakende fylkeskommunene, men utfører politiske og administrative oppgaver som fylkeskommunene er enige om å løse gjennom Østlandssamarbeidet. Alle de åtte deltakerne inviteres til å delta i oppgaver og aktiviteter i regi av Østlandssamarbeidet, men den enkelte fylkeskommune avgjør hvorvidt den ønsker å delta i ulike prosjekter.

Østlandssamarbeidet ledes av kontaktutvalget, hvor hver deltaker har tre representanter, med fylkesordfører, rådmann og opposisjonsleder fra hvert fylke.

Siden etableringen har regional utvikling vært hovedarbeidsområdet, med vekt på *samferdsel, kompetanse og internasjonalt samarbeid*. Tidvis har også miljø vært et tema innenfor samarbeidet.

Kontaktutvalget vedtok hovedinnholdet i en samferdselspakke for Østlandet (Østlandspakka) 20. august 1999. Østlandspakka er senere behandlet av alle fylkeskommunene, og alle fylkeskommunene har ved den politiske behandling gitt full tilslutning til hovedelementene i pakka.

Hovedmålet med Østlandspakka er et opplegg for forsert samferdselsutbygging på Østlandet, med sikte på å oppnå reduksjon i ulykker, bedre framkommelighet for næringslivet og reduserte miljøulemper. Østlandspakka bygger på den foreslåtte strategi for regional utvikling, med en mer balansert utvikling på Østlandet, med byer i en flerkjernestruktur og utbygging av viktige transportkorridorer.

Østlandspakka har vært et innspill til Nasjonal transportplan 2002-2011. og tar bl.a. opp i seg regionale bompengeprosjekter som er vedtatt eller er under planlegging.

Viktige resultater av arbeidet i Østlandssamarbeidet har vært:

- Samordning av synspunkter og prioriteringer av tiltak som felles innspill til de nasjonale prioriteringene innenfor samferdsels-

politikken, der Stortingets behandling av siste NTP ble oppfattet å fange opp mange av disse felles synspunktene. Vurderingen er at Østlandsfylkene på denne måte nådde fram med flere av sine ønsker og mål enn om fylkene hver for seg hadde søkt å drive påvirkningsarbeid. Strategien forutsatte betydelig avstemming av fylkeskommunes primære ønsker og standpunkter.

- Innenfor videregående opplæring er det etablerte faglig samarbeid mellom fylkeskommunene, som både innebærer verdifull erfaringsutveksling, felles innsats for å utforske frafalls- og bortvalgsproblematikk og samarbeid mellom fylkene om opplæringstilbud innenfor såkalte små fag.
- Felles opptreden og deltakelse innenfor en del internasjonale samarbeidsorganer.
- Faglige nettverk og politisk ad hoc grupper på tvers av fylkene for nærmere avgrensede temaer.

4.4.2 Osloregionen

Da storbymeldingen ble lagt fram i 2003, var en av de sentrale oppfordringene fra regjeringens side, at storbyregionene selv tok initiativ til å organisere seg og utmeisle egne strategier for sin egen framtid.

Byrådslederen i Oslo fulgte raskt opp med å invitere ordførere og rådmenn i nabokommuner og fylkeskommuner til et bredt anlagt seminar i Oslo rådhus, der hovedtemaet var felles regionale utfordringer og spørsmålet og finne fram til en felles innsats som kunne bidra til å utløse Osloregionens felles utviklingspotensialer.

Osloregionen ble formelt etablert fra 1. januar 2005. Til grunn for etableringen lå en felles samarbeidsplattform, som staket ut hovedtemaene for samarbeidet. Hovedmålet for Osloregionen er å styrke Osloregionen som en konkurransedyktig og bærekraftig region i Europa.

Til sammen har alle kommunene i Akershus og Østfold meldt seg inn, i tillegg til åtte kommuner i Drammensregionen, fire kommuner i Vestfold og tre kommuner i Oppland. Oslo kommune, Akershus fylkeskommune og Østfold fylkeskommune er også med i samarbeidsalliansen.

Samarbeidets øverste organ er et samarbeidsråd, der hver deltaker har ett medlem med en stemme. Den løpende driften ledes av et styre, der byrådslederen i Oslo er valgt som leder de to første årene. Øvrige styremedlemmer er fylkesordføreren i Akershus og Østfold samt lederne i regionrådene i Østfold, Akershus og Vestregionen. Virksomheten i Osloregionen finansieres gjennom en kontingent basert på et likt kronebeløp per innbygger, der Oslo kommune betaler dobbelt kontingent.

Følgende hovedtemaer er nedfelt i samarbeidsplattformen:

- Utbyggingsmønster, samferdsel og kommunikasjon
- Kompetanse og verdiskaping
- Felles profilering nasjonalt og internasjonalt
- Sosial infrastruktur

Innenfor disse strategiske samarbeidstemaene er det opprettet faglige arbeidsgrupper, som våren 2005 har fått i mandat å utforme og konkretisere samarbeidsprosjekter.

4.4.3 Samarbeidsutvalget for Oslo og Akershus

Samarbeidsutvalget for Oslo og Akershus ble i 1976, i medhold av daværende bygningslov. Samarbeidsutvalget ble etablert for å sikre en bedre koordinering av fylkesplanlegging mellom Oslo og Akershus. I utgangspunkt skulle samarbeidutvalget angi rammer for den samlede boligbygging og arbeidsplasslokalisering i området og gi forslag til fordeling på Oslo og Akershus. Utvalget skulle også foreslå organisering av konkrete samarbeidsoppgaver innenfor vann- og avløpsektoren.

Samarbeidsutvalget har sju representanter fra hhv. Oslo bystyre og Akershus fylkesting. Ledervervet går på omgang for to år om gangen mellom ordføreren i Oslo og fylkesordføreren i Akershus. Utvalget har bestått av sentrale, ledende politikere fra begge parter. Fylkesmannen har deltatt som observatør. Akershus fylkeskommune og Oslo kommune veksler på sekretariatsansvaret samtidig med ivaretakelsen av leder-vervet. Utvalget disponerer ikke eget budsjett og har ingen formell myndighet utover å gi råd. Samarbeidsutvalget er det eneste samarbeids-organ med formål å løse fellesoppgaver mellom Oslo og Akershus med representanter på et overordnet politisk nivå. Utvalget har snart eksistert 30 år og samarbeidsaktiviteten har variert over tid.

De siste ti årene har samarbeidsutvalget møttes 2-4 ganger i året, og i hovedsak vært en arena for gjensidig informasjonsutveksling og fungert som en arena for å sikre felles politisk forankring av faglig utredninger og annet arbeid i hhv. Oppfølgingen av de sakene som drøftes ligger til hver av institusjonene. Utvalget har satt i gang en rekke større og mindre utredninger, som siden har vært gjenstand for politisk oppfølging begge steder:

- Roar-prosjektet om ressursfordelingen i Oslo og Akershus, som leverte et omfattende analysemateriale som bl.a. ble benyttet i diskusjonen om den statlige fordelingspolitikken mellom kommuner og fylkeskommuner.
- Utredning om felles nærtrafikkselskap for kollektivtransporten i Oslo og Akershus (NOA-prosjektet, startet i 1989).
- Boligutviklingen i Oslo og Akershus (2000), som har levert en rekke rapporter.

- Utredning om felles avfallsplan for Oslo og Akershus.

Aktiviteten i Samarbeidsutvalget er stilt i bero, for å avvente utviklingen i samarbeidsalliansen Osloregionen.

4.4.4 Regionråd

Regionrådene har vokst fram som samarbeid mellom kommuner i delområder innenfor og dels på tvers av fylkene over hele landet. De dekker også områder som går på tvers av skillet mellom indre og ytre ring. Både i Akershus, Østfold og Buskerud er det etablert slike regionråd.

Nedenfor gis en kort beskrivelse og karakteristikk av samarbeidsrådene i Akershus.

Regionrådene organiserer kommunene i et frivillig og konsensusbasert samarbeid om felles løsning av oppgaver der de kan høste gjensidige fordeler. Erfaringene fra rådene er at de kan bidra til både økonomiske gevinster og bedre tjenester for deltakerne. Ofte er tunge tjenester innenfor f.eks. teknisk sektor løst i bilaterale eller multilaterale samarbeidskonstellasjoner som ikke samsvarer med regionrådenes faste samarbeidsmønster.

Regionrådene engasjerer seg primært i saker som angår interne forhold i regionen, men de har også etter hvert involvert seg i prosesser som gjelder regional utvikling utenfor eget område. Det er dette engasjementet som har interesse i denne sammenheng.

Regionrådene disponerer gjennomgående beskjedne ressurser. Finansieringen er som regel basert på en felles kontingent ut fra folketallet. De har i liten grad blitt institusjoner som løser oppgaver på vegne av deltakerkommunene, noe som imidlertid er under utvikling i flere av regionrådene (Follo og ØRU). Som regel er rådene primært politiske møteplasser for å diskutere felles utfordringer og definere rammene for administrativt samarbeid eller felles utredningsprosesser.

Samarbeidsrådene fungerer også som felles arena for å utforme regionens synspunkter og interesser i tilknytning til interessearbeid eller f.eks. høringsprosesser. Akershus fylkeskommune har vært fødselshjelper til regionrådene i Akershus, og har som regel vært representert på regionrådsmøter eller i faglige arbeidsgrupper på administrativt nivå. Oslo kommune har i mange år hatt observatørstatus i regionrådene på administrativ nivå. De siste årene har Oslo kommune også vært representert på politisk nivå.

4.4.5 Follorådet

I Follorådet deltar alle de syv kommunene Enebakk, Oppegård, Ski, Vestby, Ås, Frogn og Nesodden. Folloregionen er en vekstregion som

berøres sterkt av vekstimpulsene og utviklingstrekkene som følge ev nærheten til Oslo.

Follorådet er den faste institusjonen for å ta opp felles temaer, utvikle nye felles initiativ og drøfte felles strategier. Kommunen i Follo er i 2005 i gang med en koordinert kommuneplanrullering. Rådet har også engasjert seg sterkt i prosjekt "Utviklingsavtale Follo" for å bidra til en større grad av regionintern samordning av utbyggingspolitikken, som grunnlag for å forhandle fram en avtale med staten om infrastrukturinvesteringer som kan bygge opp om slike koordinerte strategier.

Øvre Romerike Utvikling

Deltakende kommuner er: Eidsvold, Hurdal, Ullensaker, Gjerdrum, Nes, Nannestad og Akershus fylkeskommune som observatør.

Øvre Romerike Utvikling (ØRU) ble etablert som et formelt samarbeid i sin nåværende form i 1998. Samarbeidet kjennetegnes av å være et tradisjonelt frivillig samarbeid mellom kommuner, dvs at det ikke er avgitt myndighet til interkommunale beslutningsorganer. I ØRU's eget strategidokument fra april 2004 pekes det imidlertid på at samarbeidet fortsatt har et svakt organisatorisk og juridisk grunnlag og at gjeldende samarbeidsmodell ikke er tilstrekkelig for å videreutvikle samarbeidet.

Samarbeidsrådet for Nedre Romerike

Deltakende kommuner er: Skedsmo, Rælingen, Nittedal, Lørenskog, Aurskog-Høland, Sørum kommune, Akershus fylkeskommune. Formålet er å styrke og videreutvikle samarbeidet mellom deltakerne. Det pekes blant annet på behovet for å koordinere planspørsmålene. Arealspørsmål, infrastrukturspørsmål og miljøvernsaker er pekt ut som prioriterte arbeidsoppgaver. Det har vært gjennomført større utredningsprosesser i regi av samarbeidsråde, med sikte på å definere ramme for et mer forpliktende samarbeid om prioriterte tema (AGENDA 2004). Rådet har vedtatt å arbeide videre med sikte på å formalisere samarbeidet om plan- og utbyggingsspørsmål.

Vestregionsamarbeidet

Vestregionsamarbeidet ble etablert i 1992 og omfatter nå følgende medlemmer: Akershus fylkeskommune, Buskerud fylkeskommune samt følgende kommuner: Asker, Bærum, Drammen, Lier, Nedre Eiker, Øvre Eiker, Røyken, Hurum, Ringerike, Hole, Sande, Svelvik og Jevnaker.

Arbeidet i Vestregionsamarbeidet springer ut av en visjon om at kommunen i felleskap kan bidra til en bedre regional utvikling i form av økt verdiskaping, tilstrekkelig antall boliger for regionens samlede behov, optimal offentlig tjenesteproduksjon, en infrastruktur innenfor samferdsel som sikrer tilstrekkelig framkommelighet og kapasitet.

Regionen har utarbeidet en strategis om ”balansert utvikling” som nå følges opp gjennom kommunenes kommuneplanlegging.

Øvrige regioner

I tillegg til de regionene somk her er kort besrkevet , finnes det rtilasvarende regioner i

- Samarbeidsrådet for Mosseregionen
- Drammensregionen
- Nedre Glåmma
- Indre Østfold

4.5 Sammenfatning

Alle de samarbeidsarenaene som er beskrevet ovenfor, hviler på et konsensusbasert samarbeid der innsatsen rettes inn mot å sikre bedre ivaretakelse av felles interesser og oppgaver som deltakerne er enige om å ivareta i fellesskap. Det gjelder både Østlandssamarbeidet og Samarbeidsutvalget for Oslo og Akershus, samt regionrådene.

Det foregår mye samarbeid med variert deltakelse. Samarbeidsorganene leverer vesentlige bidrag til god oppgaveløsning innenfor områder der samarbeidet har et praktisk og velavgrenset formål, og der alle deltakere høster gevinster. De har i mindre grad sørget for en mer helhetlig overorde utbyggingspolitikk i regionen, selv om dette nå ser ut til å bli et mer sentralt tema.

Samarbeidsorganene er politiske konsensusorganer, der gjennomføring og oppfølging skjer i regi av den enkelte samarbeidsdeltaker.

Osloregionen er et nyetablert samarbeidsorgan som favner hele Indre Oslofjordregionen og deler av opplandet innenfor, men deltakerne er i ulik grad berørt av samordningsbehov som følge av den regionale utviklingen, og de kontrollerer i ulik grad virkemidler som kan påvirke den samlede regionale utfiklingen i regionen.

Karakteren av mer sektbasert samarbeid beskrives i tilknytning til gjennomganen av oppgaveløsningen i kapittel 5 og 6.

Det er en ubalanse i størrelsen på de involverte institusjonene, målt i budsjettvolum Fylkeskommunene er ”smale” spesialistorganer, mens kommunene er bredere generalistorganer.

5 Regional utvikling, areal- og transport

5.1 Innledning, problemstillinger og metode

5.1.1 Regional utvikling

I dette kapitlet ser vi nærmere på oppgaveløsningen i Osloregionen på områder som noe upresist kan omtales som samfunns- eller regional utvikling. Hovedfokus for kapitlet er de aktivitetene som de siste 10-20 år har vært kalt *samordnet areal- og transportplanlegging*.[14] Miljø- og næringsspørsmål omtales i begrenset omfang, der det har sammenheng med areal- og transportproblematikk.

5.1.2 Areal og transportplanlegging

Med samordnet areal- og transportplanlegging menes i det følgende planoppgaver knyttet til by- og transportutvikling og sammenhenger innenfor og mellom disse i vid forstand. Tematikken favner således over både arealbruk og utbyggingsmønster, infrastruktur for transport og drift av kollektivtransport, samt statlige rammebetingelser. [15]

I kapitlet beskrives og drøftes særlig erfaringer fra planprosessene som de siste årene har vært gjennomført som del av arbeidet med Nasjonal transportplan (NTP) for hovedstadsregionen, og i sammenheng med Akershus fylkesplan og Oslo kommuneplan. Vi ser på de strategiske planprosessene rundt NTP, og på hva som skjer når disse skal gjennomføres. [16] Vi fokuserer også på samordningsarenaer som er dannet rundt gjennomføring av de såkalte Oslo-pakkene 1, 2 og 3.

Vi vil undersøke om samhandlingen om planlegging og gjennomføring på dette området fungerer på en hensiktsmessig måte. Dette er gjort gjennom dokumentstudier og strukturerte samtaler/intervjuer med et utvalg sentrale aktører på området.

Problemstillingene vi søker å belyse er:

(1) Medfører planleggingen enighet om mål og strategier for regional utvikling i hovedstadsregionen?

[14] Kfr f eks de Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging, som kom i 1993. Disse gjelder forøvrig fremdeles.
[15] Kfr LOKTRA synteserapport nr 1 ”Areal- og transportmarkeder i byer”. Norges Forskningsråd 2000.
[16] Som selvsagt også handler om planlegging, men da mer på konkret prosjektnivå.

(2) Hva slags samordningstiltak er gjennomført, og hvilke resultater gir disse? Skjer det strategiske planarbeidet innenfor regionalt areal- og transportplanlegging i Osloregionen nå på en hensiktsmessig måte, er de riktige aktører involvert, er tids- og ressursbruk fornuftig?

(3) I hvilken grad gjennomføres planer og tiltak i tråd med strategiene? Hva er de viktigste årsakene hvis ikke, og hvilke konsekvenser har dette?

(4) Hvilke styringsutfordringer har man på området i dag?

For å illustrere hvilke problemer som i praksis kan oppstå i samhandlingen mellom de mange involverte aktørene, har vi også gjort en casebeskrivelse av den pågående utbyggingen på Fornebuområdet. Andre konkrete eksempler refereres også i teksten.

Analysen i kapitlet er i all hovedsak avgrenset til plan- og samordningsproblematikk i Oslo og Akershus. [17] Forslag til forbedringstiltak innen oppgaveløsning på denne sektoren er gitt i kap 8.3.

5.2 Oversikt over saksområdet og viktige aktører

5.2.1 Hovedstadsutvalgets omtale

I hovedstadsutvalgets utredning ble samferdsel og arealplanlegging omtalt dels som separate politikkområder og dels som offentlige oppgaver med tette koblinger, som derfor burde koordineres og samordnes seg imellom.

Transportpolitikken

Utvalget konkluderte med at rammebetingelsene for transportpolitikken i hovedstadsområdet begrenset muligheten til å utforme en helhetlig transportpolitikk som kunne sikre framkommelighet, effektiv utnyttelse av transportapparatet, samordnet kollektivtransport og muligheten til å ivareta miljøhensyn innenfor byområdet som helhet.

I vurderingen av kollektivtrafikken, pekte utvalget på at bestillerorganenes innkjøpsfunksjon kunne bli mer effektiv, noe som kunne gi bedre kollektivtilbud til de reisende. I følge utvalget kunne ruter og takster mellom Oslo, Akershus og NSB samordnes bedre.

Utvalget konkluderte også med at ansvars- og oppgavefordeling ikke la godt nok til rette for at investeringer i infrastruktur ble vurdert i sammenheng med drift og innkjøp av materiell for kollektivtransport.

[17] Dvs at vi her, selv om dette ville vært både interessant og relevant, ikke ser utover f eks grensen Akershus/Buskerud (mellom Asker og Lier / Røyken kommuner) som også markerer grense mellom Statens vegvesens region øst og sør.

Utvalget så det som en ulempe at styringen av overordnet vegnett i hovedstadsområdet ikke var forankret i en permanent organisasjon som kunne prioritere ut fra regionalt utformede transportstrategier. Utvalget viste her særlig til arbeidet med Oslopakken og bompengefinansieringen fram til 2007.

Utvalget la vekt på at investeringer i bane og vei ikke ble tilstrekkelig avveid i forhold til hverandre.

Arealforvaltning

Utvalget konkluderte med at det var behov for betydelig bedre samordning av arealpolitikken i regionen, for å kunne utvikle et utbyggingsmønster som var bedre i samsvar med nasjonale og regionale mål for arealbruk, transport og miljø. Utvalget begrunnet konklusjonen med at følgende beslutninger ikke var godt nok koordinert i forhold til hverandre:

- Kommunale beslutninger om bolig- og tomtepolitikk, næringslokaliseringer og vernepolitikk
- Statlige beslutninger i etater som ivaretar ulike utbyggingsoppgaver
- Statlige beslutninger i etater som ivaretar ulike verneoppgaver.

Utvalget pekte på at det regionalpolitiske nivået ikke hadde sørget for nødvendige samordning av disse spørsmålene, noe som til sammen hadde ført til en regional utvikling som ikke lot seg styre i samsvar med overordnede ønsker og prioriteringer. Utvalget mente at det derfor var viktig å få til en bedre og mer effektiv regional samordning av de sektoriserte statlige utbyggings- og verneinteressene, og av planlegging på tvers av kommunegrensene i Oslo- og Akershus. I følge utvalget ville de påviste svakhetene i organiseringen forsterkes av den sterke veksten i befolkning og aktivitet. Utvalget mente systemsvakhetene kunne tilskrives måten oppgaver og myndighet var fordelt på mellom forvaltningsnivåene og kommune- og fylkesinndelingen i regionen.

I sin overordnede vurdering av samordnet areal- og transportpolitikk, framhevet utvalget at ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene gjorde det vanskeligere å sikre et utbyggingsmønster med gode transportløsninger.

5.2.2 LOKTRA-programmet påpekte et reformbehov

Gjennom LOKTRA-programmet (Lokal Transport- og Arealpolitikk) under Norges forskningsråd ble det i perioden 1994-2001 gjennomført flere forskningsprosjekter som viste hvordan lokal areal- og transportpolitikk nødvendigvis må ”bli sterkt preget av at den utformes av et stort

antall aktører med mange forskjellige primærinteresser" [18]. Helt siden 70-tallets NVP II [19] har offentlig politikk på området transport i by hatt redusert bilbruk/vekst og økt kollektivandel som mål – den faktiske utviklingen er som kjent blitt en annen. I programmet la man derfor vekt på å avdekke hvilke institusjonelle forhold som kunne forklare hvorfor det er "betydelige avvik mellom mål og resultater" på dette området. En sentral konklusjon var at "hvis man ønsker å realisere målene, må en endre virkemiddelbruken og institusjonene som setter rammene for den".

Forskningen i LOKTRA påpekte altså et reformbehov, men kom ikke med konkrete forslag til hvilke endringer som burde iverksettes.

I en egen utredning for Samferdselsdepartementet ble situasjonen spissformulert slik (Osland og Kråkenes 1999):

> "Den etablerte organisasjonsstruktur er formålstjenlig dersom en ønsker en videre økning i personbilbruken i større byområder, og samtidig finner det formålstjenlig at ingen klart kan stilles til ansvar for denne utviklingen".

Rapporten skisserte ulike reformalternativ som kunne endre situasjonen. På bl a denne bakgrunn er det fra 2004 utviklet et forsøk med alternativ forvaltningsorganisering av transportsystemet i utvalgte byområder: Kristiansand-regionen, Nord-Jæren, Bergen og Trondheim.[20] Osloregionen inngår imidlertid ikke i dette forsøket. Ansvar for jernbane og stamveger omfattes heller ikke av forsøkene.

5.2.3 Ingen reformer siden 1997

Det er verken gjort grunnleggende endringer i ansvarsdelingen på området eller i den administrative inndelingen i regionen (fylkes- og kommunegrenser) etter hovedstadsutvalget utredning i 1997 og LOKTRA-programmets avslutning i 2001. Det er imidlertid gjort viktige endringer i måten oppgavene løses på, mens andre prosesser pågår. Noen slike er:

- *Nasjonal Transportplan* (NTP) har erstattet de tidligere nasjonale sektorplaner innenfor transport. St meld 46 (1999-2000) Nasjonal Transportplan 2002-11, avgitt i september 2000, var den første Stortingsmelding om dette. Denne overtok da etter hhv Norsk veg- og vegtrafikkplan 1998-2007, Norsk jernbaneplan 1998-2007, Norsk luftfartsplan og Havner og infrastruktur for sjøtransport, som alle var nedfelt i egne Stortingsmeldinger fra Samferdselsdepartementet i perioden 1996-97. NTP har medført et tettere samarbeid mellom de statlige transportetatene. St meld 24

[18] Sitatene i dette avsnittet er hentet fra LOKTRA synteserapport nr 3, "*Mer effektive institusjoner og bedre planlegging*?" – Norges Forskningsråd, 2000.
[19] Norsk Vegplan II, utarbeidet for byer og tettsteder.
[20] Disse er nærmere omtalt i St meld om NTP 2006-15.

(2003-4) om NTP 2006-15 fra mars 2004 var første rullering av NTP, og forberedelsene pågår nå til oppstart av planprosessen for NTP 2010-19. Stortingsmeldingene om NTP søkes holdt på et strategisk nivå, mens prosjektprioriteringen skjer gjennom etatsvise handlingsprogrammer som fastsettes av den enkelte etat selv. Disse danner så utgangspunkt for investeringsbevilgninger i de årlige statsbudsjettene. NTP er en statlig investeringsplan og omfatter ikke driftsmessige forhold. I NTP 2006-15 ble det for første gang gjennomført egne strategiske grunnlagsutredninger for de største byområdene.

- *Statens vegvesen* har fått et utvidet ansvar for kollektivtransport, spesielt over investeringene i infrastruktur.

Følgende sentrale prosesser er ennå er avsluttet:

- *Planlovutvalget* la våren 2003 fram forslag til ny planlovgiving. [21] Med unntak av enkelte bestemmelser om konsekvensutredninger, utbyggingsavtaler mv. er saken ennå ikke lagt fram for Stortinget.
- *KS og KRD* igangsatte i 2004 prosjektet *Framtidens kommunestruktur*. Alle landets kommuner er for tiden engasjert i en diskusjon om hva som vil være en hensiktsmessig framtidig kommuneinndeling. KRD skal legge fram en stortingsmelding om saken våren 2006. Parallelt drøftes også ulike modeller for framtidig regioninndeling. [22]

5.2.4 Interne organisasjonsendringer

Alle de regionale/lokale planinstansene der vi har intervjuet informanter, har vært gjenstand for interne omorganiseringer de siste årene:

Den mest omfattende endringen har skjedd hos den tyngste aktøren på området, nemlig *Statens vegvesen* (SVV). Fra sin tidligere fylkesvise organisering ble vegvesenet fra 1.1.2003 regionalisert i fem regioner. Grensene mellom to av disse går gjennom bolig- og arbeidsmarkeds-regionen rundt Oslo: *Region øst* (hvor vi har gjort intervjuer) dekker Oslo/Akershus, Østfold, Hedmark og Oppland og styres fra Lillehammer, mens *region Sør* dekker Buskerud, Telemark, Vestfold og Agder-fylkene og styres fra Arendal. Innenfor region øst er planfunksjoner nå delt mellom strategistab og utbyggingsavdeling (begge Lillehammer), "Prosjekt øst" (egen prosjektorganisering for store utbyggingsprosjekter), ressursavdelingen som i hovedsak er lokalisert i Oslo, og på sju distriktskontorer. I Oslo og Akershus er distriktskontorene delt mellom Stor-Oslo distrikt som dekker Oslo, Asker/Bærum og Follo (kontorsted Oslo) og Romerike distrikt (kontorsted Lillestrøm). I tillegg har

[21] NOU 2003: 14 *"Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven, II*".
[22] Se egne nettsider for disse prosessene på www.ks.no.

Vegdirektoratet en tung strategisk planrolle med ansvar for bl a prioritering av tiltak på stamvegene.

Vegvesenets organisasjonsendring skal evalueres i 2005

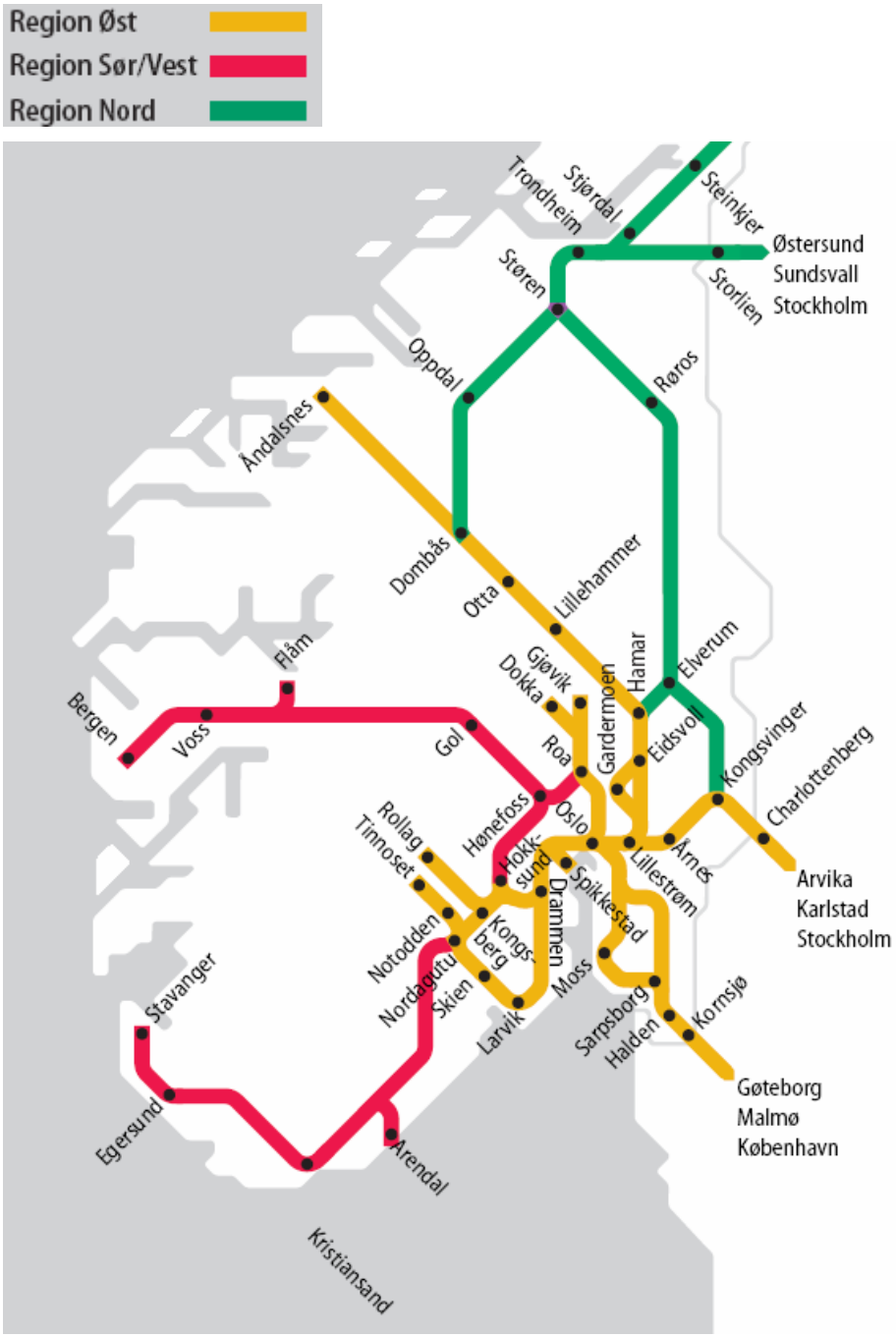
I vår intervjurunde er det framkommet synspunkter fra vegvesenets samarbeidspartnere på at den nye organiseringen er komplisert og vanskelig å forholde seg til, og også at den tidligere mer "byplanorienterte" kulturen man hadde i SVV Oslo og Akershus nå synes svekket i den nye regioninndelingen.

Etter det vi erfarer skal Statens vegvesen gjennomføre en ekstern evaluering av sin nye organisering i løpet av 2005. En slik bør kunne bidra til å klarlegge om ovennevnte er typiske innkjøringsproblemer, eller mer strukturelt betinget av måten etaten nå har valgt å organisere seg.

Jernbaneverket (JBV) var regionalisert også tidligere, men har fra 1.1.2004 redusert antall regioner fra fire til tre. Disse følger jernbanenettet og ikke fylkesgrensene. JBVs region øst avviker relativt mye fra vegvesenet sin, bl a omfatter den hele hovedstadsregionen og områdene videre sørover til Skien. På den annen side møter man grensen mot region Nord allerede ved Kongsvinger og Hamar/Elverum, se kart, men det er ikke tema for denne utredningen. Som vegvesenet har også JBV en sentral stab for strategi og overordnet planlegging.

A*kershus fylkeskommune* har også endret sin organisering på områdene regional planlegging og samferdsel. Tidligere var det separate avdelinger for hhv planlegging og samferdsel som nå er slått sammen til Avdeling for regional utvikling, med bl a et eget team for strategisk areal- og transportplanlegging. Det tidligere politiske samferdselsstyret med avgjørelsesmyndighet, er gjort om til komité for samferdsel og miljø i fylkestinget. Omleggingen er i følge våre informanter "i ferd med å gå seg til".

Innenfor *Oslo kommune* er også begge de to store faginstansene AS Oslo Sporveier (OS) og Plan- og bygningsetaten (PBE) nylig omorganisert: Oslo Sporveier ble fra 1.1.2003 delt i flere driftsselskaper med atskilte styrer. OS har opplevd en utvikling der samspillet mellom selskapene også byr på nye utfordringer, bl a i form av økte behov for intern samordning. PBE ble i 2003 omorganisert etter en modell basert på såkalt "kundefokus", med en utvidet byutviklingsavdeling som sentralt grep. Man opplyser å ha fått positive tilbakemeldinger på dette fra andre samarbeidspartnere.



Figur 5.1 Jernbaneverkets regioninndeling, Sør-Norge 2004 (Kilde: JBV).

5.3 Planprosesser og samordningsmekanismer

5.3.1 NTP 2006-15 og parallelle regionale planer

Nasjonal Transportplan 2002-11 var første generasjon NTP, og derfor naturlig nok preget av en del prøving og feiling. Eksempelvis var

arealspørsmål ikke tungt inne i planprosessen. Det ble laget et utfordringsdokument for Oslo/Akershus, men ingen strategiutredning.

I NTP-prosessen 2006-15 ble byproblematikken grepet langt grundigere an, og forankret i allerede eksisterende samordningsorganer for bl a Oslo-pakke 2 (se nærmere omtale lenger ut i kapitlet). Først ble det i 2001-02 utarbeidet et felles faglig grunnlagsdokument. [23] På denne bakgrunn utarbeidet man i 2002-03 så "Byutredningen for Oslo/Akershus", som inneholder forslag til en felles areal- og transportstrategi for byregionen. [24] Hovedpunkter fra denne inngikk så i regjeringens St meld 24 (2003-4) om NTP 2006-15, som ble lagt fram i mars 2004.

På denne bakgrunn er det så utarbeidet forslag til etatsvise handlings-rogram 2006-15 for hhv Statens vegvesen og Jernbaneverket (samt også for de to øvrige transportetatene Kystverket og AVINOR, som imidlertid ikke berøres her). Handlingsprogrammene omtales nærmere i avsnittene om gjennomføring, se nedenfor.

Parallelt med NTP-prosessen ble Oslo kommuneplan 2004 (Oslo mot 2020) og Akershus fylkesplan 2004-07 utarbeidet. Disse planene tar til dels opp andre problemstillinger, men areal- og transportdelene av dem ble søkt forankret i den felles strategien som framkom gjennom arbeidet med "Byutredningen" til NTP 2006-15. Blant våre informanter er det bred enighet om at disse dokumentene på dette punktet er "*rimelig bra i samsvar med hverandre*".

5.3.2 Klima- og energistrategi for Osloregionen

Som beskrevet i kap. 3 vil en nasjonal hovedutfordring på det globale miljøområdet være oppfyllelse av Kyoto-protokollen, som trådte i kraft i februar 2005.

Kvotehandel med CO_2-kvoter ble igangsatt tidlig i 2005. Etter det vi erfarer er de nasjonale utslippsreduksjonene som skal gjennomføres de kommende årene i hht Kyoto-protokollen, hittil ikke fordelt på lands-deler/regioner eller sektorer (typer av utslipp, for eksempel industri, vegtrafikk, boliger mv).

Imidlertid er det gjennom en klima- og energistrategi for Osloregionen allerede lagt strategier for utslippsreduksjoner i hovedstadsregionen. Strategien ble utarbeidet og vedtatt i 2001 i samarbeid mellom Oslo kommune, Akershus og Buskerud fylkeskommuner, og er siden fulgt opp

[23] "Alt henger sammen". Koordineringsgruppen / Statens vegvesen Oslo, mai 2002.
[24] "Byutredningen for Oslo og Akershus". NTP 2006-15. Statens vegvesen m fl., februar 2003.

i forslag til en handlingspakke. Målene i klima- og energistrategien for Osloregionen er: [25]

- Osloregionen skal redusere sine klimagassutslipp i overensstemmelse med Kyotoprotokollens mål for Norge uten å øke elektrisitetsbruken utover dagens nivå
- Utslipp fra mobile kilder skal ikke øke i forhold til 1997.
- Utslipp fra energibruk til oppvarming reduseres med minst 35 % i forhold til 1997.
- Utslipp fra avfallsdeponier og annen sluttbehandling av restavfall reduseres med minst 30 % i forhold til 1997.

Handlingspakken er beregnet å være samfunnsøkonomisk lønnsom med en årlig nytte på om lag 300-400 mill kr, men medfører ulike omordelingseffekter mellom aktørene. Gjennomføringen krever at ulike aktører tar ansvar for oppfølging, tilrettelegging og iverksetting. Av tiltakene i pakka er tiltak T1 *Samordnet areal- og transportplanlegging (ATP)*, som bygger på strategien i den nevnte "Byutredningen for Oslo/Akershus" fra NTP 2006-15, beregnet å gi den største utslippsreduksjonen. Handlingspakken skal behandles politisk i både Akershus og Oslo våren 2005, for øvrig parallelt med tiltaksplan for bedret luftkvalitet i Oslo som i stor grad har sammenfallende tiltak.

Langsiktige utslippsreduksjoner

Regjeringen nedsatte i mars 2005 et utvalg som får i hovedoppgave å utrede hvordan Norge kan oppnå betydelige reduksjoner i de nasjonale utslippene av klimagasser på *lengre sikt*. Utvalget ledes av professor Jørgen Randers ved BI og skal skissere scenarier hvor de nasjonale utslippene reduseres med 50 – 80 prosent innen 2050. Utredningen skal presenteres i en NOU-rapport som skal foreligge i løpet av 18 måneder, altså innen september 2006.

(Kilde: Miljøverndepartementets nettsider, melding 11.3.05)

5.3.3 Samordningsarenaer

Hovedstadsutvalget foreslo i 1997 "i påvente av at en evt større hovedstadsreform kan gjennomføres" sju konkrete tiltak innenfor rammene av dagens forvaltningsstruktur, hvorav fire på området areal- og transportplanlegging. Følgende tiltak var her foreslått:

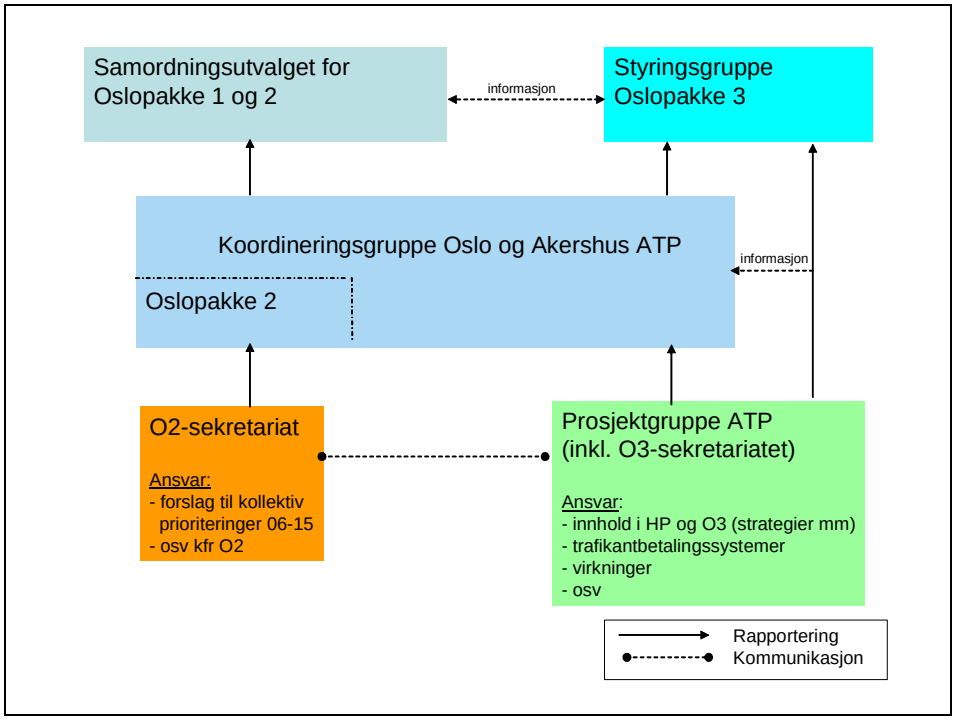
[25] *Forslag til klima- og energihandlingspakke for Osloregionen*. Okt. 2003.

Forslag i hovedstadsutvalgets utredning 1997

- Det bør samarbeides om planlegging, herunder utarbeidelse av en felles fylkesplan for Oslo og Akershus, som trekker opp de overordnede retningslinjene for framtidig arealbruk i hovedstadsområdet.
- Det bør utredes om statens ansvar for å kjøpe lokale jernbanetransporttjenester kan overføres til fylkeskommunene.
- Det bør utredes om større deler av riksveinettet kan nedklassifiseres til fylkesveier.
- Arbeidet med å etablere et felles kollektivtrafikkselskap for Oslo og Akershus bør prioriteres og sluttføres.

(NOU 1997: 12 Grenser til besvær, sammendraget)

Som vist senere i kapitlet er det startet arbeid med å forberede et felles kollektivtrafikkselskap. Etter det vi erfarer er de andre tiltakene utredet slik det var foreslått, men i likhet med felles fylkesplan er ingen av dem gjennomført. Det er imidlertid gjennomført andre typer tiltak på disse områdene som innebærer samarbeid om planlegging i tråd med utvalgets anbefalinger. Noen av disse beskrives nedenfor.



Figur 5.2 Samordning av gjennomføringsprosesser vedr utbygging av infrastruktur samferdsel i hovedstadsregionen, forenklet skisse. Kilde: Statens vegvesen.

Vi vil her særlig trekke fram de omfattende prosessene knyttet til gjennomføring av de ulike investeringspakkene for infrastruktur innenfor

samferdsel i Osloregionen: Oslopakke 1 (hovedvegutbygging 1986-), Oslopakke 2 (kollektivutbygging 2001-11) og en evt kommende Oslopakke 3 (prosjekter finansiert av trafikantbetaling etter 2007). Til dette formål er det som figuren viser opprettet flere samordnings- og koordineringsfora hvor de ulike instanser deltar på ulike nivå. Sekretariat for disse gruppene ligger til Statens vegvesen region øst, slik utredningene til NTP-arbeidet for Osloregionen også har vært lagt.

KORT OM OSLO-PAKKENE:

Målet med Oslopakke 1 var å bygge ut hovedveinettet i Oslo og Akershus. For å finansiere veiutbyggingen, vedtok bystyret i Oslo og fylkestinget i Akershus en bompengeordning i 1986.

Oslopakke 2 er en plan for å framskynde utbyggingen av infrastruktur og innkjøp av materiell for kollektivtrafikken i Oslo og Akershus. Intensjonen i planen er at utvikling og drift av transportsystemet i regionen vurderes samlet over fylkesgrensene, og at transportavviklingen på bane- og veisystemet vurderes under ett. Sommeren 2001 ga Akershus fylkesting og Oslo kommune sin tilslutning til innføring av trafikantbetaling for Oslopakke 2 gjennom å innføre en ekstraordinær avgift på to kroner per passering i bomringen samt en økning av kollektivsatsene på i gjennomsnitt 75 øre per reise i Oslo og Akershus.

Oslopakke 2 er et samarbeid mellom Statens vegvesen, AS Oslo Sporveier, Stor-Oslo Lokaltrafikk as (SL), Jernbaneverket, Oslo kommune og Akershus fylkeskommune. Statens vegvesen har koordineringsansvaret, og leder arbeidet via et eget sekretariat.

Det arbeides også med planlegging av en Oslopakke 3, basert på fortsatt trafikantbetaling etter 2007.

Koordineringsgruppa for ATP i Oslo og Akershus har vært sentral i arbeidet med både Oslo-pakkene og NTP 2006-15. Foruten ovennevnte deltar her også NSB og Fylkesmannen i Oslo/Akershus m fl. I forbindelse med NTP-arbeidet ble gruppa styrket med representanter for regionrådene i Akershus.

(Kilder: www.oslopakke2.no m fl)

Det er også gjennomført omfattende samarbeid mellom Akershus fylkeskommune og aktuelle kommuner om regional utviklingsplan og fylkesdelplan for Romerike, samt andre fylkesdelplaner. Etter det vi erfarer har Oslo imidlertid i beskjeden grad vært delaktig i disse planprosessene.

Det er derfor først og fremst i tilknytning til Oslopakkene og NTP at det er etablert samarbeidsarenaer med tett og kontinuerlig kontakt mellom partene om regionalt og strategisk viktige tema. På disse arenaene forberedes og fattes langsiktige beslutninger om bl a disponering og prioritering av midler av stort økonomisk omfang. Det er i første rekke erfaringene fra disse arenaene som ligger til grunn for våre beskrivelser.

Oslopakke 1 og 2 har vært evaluert av Transportøkonomisk institutt. [26] I sin rapport fra mars 2004 skriver TØI bl a følgende om virkningene av de to utbyggingspakkene samlet sett:

- En svak forbedring i framkommeligheten i morgenrushet, men ingen endring om ettermiddagen
- Utbyggingen av vegkapasitet har holdt tritt med trafikkveksten med en snau positiv margin

I sin oppsummering påpeker TØI videre at:

> ”I en eventuell videreføring av trafikantbetaling bør infrastruktur og drift av kollektivtransport sees i sammenheng, tiltakenes samfunnsnytte og måloppnåelse avgjøre prioriteringene og færre føringer legges på fordelingen av midlene.”

Disse temaene belyses også nærmere i vår gjennomgang.

5.3.4 Framtidige utfordringer

I kap 3 har vi beskrevet utviklingstrekk som gir viktige utfordringer for framtidig areal- og transportutvikling i Osloregionen. Vi har her vist at regionen stilles overfor store utfordringer med å håndtere fortsatt befolkningsvekst, pendling, transport og underliggende tendenser i retning av fortsatt økt bilbruk.

”Håndtering av veksten er den største utfordringen”

Befolkning og arbeidsplasser vokser i regionen. Aller mest vokser imidlertid biltrafikken. Arealutviklingen de senere år har i større grad enn tidligere kommet i etablerte sentra og i kollektivknutepunktene, men fortsatt skjer en stor andel av utbyggingen usentralt i regionen. Kollektivtrafikken har på siste del av 1990-tallet hatt en mer positiv utvikling i Oslo enn i Akershus. Mens man i Oslo har lykkes med å opprettholde kollektivandelen, har andelen sunket i Akershus. I begge fylker ser sykkelbruken ut til å gå ned.

Problemene knyttet til støy og lokal luftforurensing er betydelige og krever økt oppmerksomhet framover. Antall alvorlige ulykker har gått ned, men det er fortsatt langt igjen til 0-visjonen om ingen drepte og alvorlig skadde i trafikken. Uklarhet omkring framtidig terminalsituasjon for gods i regionen gir usikkerhet om hvordan statlige mål om å styrke sjøtransportens og jernbanens konkurransekraft i godstransportmarkedet kan oppnås lokalt.”

(*Fra “Byutredningen for Oslo og Akershus” til NTP 2006-15, sammendraget*)

Som beskrevet foran sammenfaller tiltak som kan dempe trafikkveksten godt med foreslått strategi for reduksjon i regionale klimagassutslipp, og vil også kunne bidra positivt for å nå lokale miljømål. Gjennomføring av

[26] TØI rapport 714/2004. Vår beskrivelse av areal- og transportutviklingen i Osloregionen i kap 3 bygger bl a på denne rapporten.

strategier og tiltak for å oppnå slike mål, avhenger imidlertid av koordinert innsats fra svært mange parter.

Hvordan håndteres så disse utfordringene gjennom det eksisterende plansystemet basert på dagens ansvars- og oppgavefordeling? Dette belyses i de kommende avsnittene, ut fra intervjuer med sentrale aktører på området og gjennom case.

5.4 Vurdering av strategisk areal- og transportplanlegging

5.4.1 Enighet om overordnede mål og strategier

Allerede etter den første NTP-prosessen kunne man konstatere stor grad av enighet mellom lokale og regionale aktører om overordnede mål-settinger. I grunnlagsutredningen til NTP 2006-15 het det således at:

"Alt henger sammen", 2002:

Vedtak knyttet til overordnede planer som for eksempel Oslo kommuneplan 2000, Akershus fylkesplan 2000 og ulike fylkesdelplaner og handlingsplaner viser at Oslo kommune, Akershus fylke og staten i all hovedsak er enige om overordnede mål for videre utvikling av arealbruk og transportsystem i regionen. Bak enigheten på overordnet nivå kan det imidlertid skjule seg uavklarte målkonflikter og uenighet om hvilke virkemidler og strategier som bør velges for å nå de overordnede målene man er enige om.

Vårt hovedinntrykk er at videreføringen av disse prosessene har befestet denne enigheten på overordnet strategisk nivå. Men intervjuene har samtidig avdekket betydelig uenighet mellom partene når man begir seg ut på den vanskelige vegen "fra ord til handling". Feltet er også preget av politisk uenighet om sentrale spørsmål, noe som slår inn i konkrete saker. Prosessene for å komme fram til enighet er også svært tid- og ressurskrevende. Fra én aktør påpekes det at enigheten har sammenheng med at "*Målene er ufarlige fordi de er så generelle*".

Mål i kommune- og fylkesplaner

"Oslo skal tilstrebe et lavest mulig transportbehov og mest mulig miljøeffektivt transportsystem. Flest mulig reiser skal skje til fots eller på sykkel og bilens andel av transportarbeidet i Oslo søkes redusert."

Kommuneplan 2004 – Oslo kommune

"Arealbruk og transportsystemet i hovedstadsområdet skal utvikles slik at det fremmer samfunnsøkonomisk effektiv ressursutnyttelse, med miljømessige gode løsninger, trygge lokalsamfunn og bomiljøer, god trafikksikkerhet og effektiv trafikkavvikling for befolkning og næringsliv, i en bærekraftig retning."

Akershus fylkesplan 2004-07

5.4.2 Samarbeid skaper tillit

Vi får også et klart bilde av at det tette samarbeidet har mange positive virkninger. Folk blir bedre kjent, man får tillit til hverandre og bedre innsikt i andre aktørers ståsted. Det er et ganske entydig inntrykk at samarbeidet mellom de ulike partene bidrar til å løse ulike oppgaver bedre enn før. Dagens oppdelte ansvarsdeling gir stort behov for denne type samordning. Med dette som utgangspunkt har vi ikke hørt noen si at slike aktiviteter er unyttige eller burde kuttes ut.

5.4.3 Ingen ansvarlig for helhetlig regional planlegging

Et klart funn fra våre intervjuer er erkjennelsen av at det ikke finnes noe nivå eller noen instans som har et samlet ansvar for helhetlig regional planlegging i Osloregionen. De ulike aktørene forvalter hver sin bit av myndighet og virkemidler.

Man blir dermed avhengig av samordning mellom et større antall aktører for å få fram en samlet strategi på viktige politikkområder. Som vist i beskrivelsen av Fornebu tok det 5-6 år å avklare framtidig boligutnyttelse av dette området. Etter langvarig uenighet mellom staten v/ Statsbygg og Bærum kommune skjedde dette til slutt gjennom innsigelsesbehandling i Miljøverndepartementet.

Dobbeltspor Lysaker-Sandvika-Asker. Hva prosjektet skal løse:

"Togene kjører i kø mellom Lysaker og Asker. Drammensbanen trafikkeres av ulike togtyper – både lokaltog som betjener alle stasjoner og region- og fjerntog som stopper langt sjeldnere. Hvis ett tog blir forsinket, får dette lett konsekvenser for mange andre.

Utbyggingen inngår i Oslopakke 2. Dette er en felles handlingsplan for infrastrukturen i Oslo og Akershus 2002-2011, som skal sørge for en raskere oppgradering av kollektivtrafikken i hovedstadsområdet."

(Handlingsprogram for Jernbaneverket til NTP 2006-15, høringsutkast – februar 2005)

Staten bruker nå ca 7 mrd kr på bygging av dobbeltspor Asker-Sandvika-Lysaker. Som vist i boksen over presenteres prosjektet i Jernbaneverkets handlingsprogram som et rent transportprosjekt. Slik vi forstår det er det et strategisk grep fra JBVs side å utvikle investeringsprosjekter som skal være mest mulig robuste i forhold til ulike utbyggingsmønster.

En slik investering åpner samtidig mulighet for lokalisering av boligbygging basert på vesentlig mer høyfrekvent togbetjening mot Oslo enn hittil. I utgangspunktet er det imidlertid ingen instans som har som oppgave å sikre at framtidig boligbygging i regionen bygger opp under og utnytter disse investeringene best mulig. Dette er i dag helt opp til den

enkelte kommune – i dette tilfelle særlig Asker og Bærum – og de grep disse foretar i sine kommune- og øvrige arealplaner. Og uansett hva disse gjør kan boligbyggingen likevel komme til å skje i helt andre områder.

Flere av våre informanter mener at Akershus fylkeskommune som regional myndighet kunne ivaretatt en slik funksjon, men i praksis i liten grad tar en slik rolle. Det er imidlertid vanskelig for fylkeskommunen å gjøre dette så lenge Oslo ikke er en del av det området man har ansvar for og man heller ikke har formell arealplanmyndighet.

Oslo/Akershus hadde felles regionplankontor for 30 år siden

Den siste felles regionplanen for Oslo/Akershus ble framlagt av det daværende regionplanrådet i 1974. I "Grenser til besvær" omtales dette slik:

"Regionplanens formål var å utarbeide en plan for det som ble oppfattet å være regionalt ønskelig og skulle dermed ikke nødvendigvis tilfredsstille alle kommunenes ønsker om utbygging og egendekning av arbeidsplasser. Regionplanrådet understreket selv at det ikke hadde gjennomføringsansvar for planen og det ble vist til at sentrale myndigheter og kommunene forvaltet mange av de viktigste virkemidlene for gjennomføringen av planen. Det var en svakhet at regionplanleggingen bare var veiledende overfor sektorer og kommuner og ikke selv hadde egne virkemidler.

Stortinget vedtok i 1973 ett nytt lovpunkt om fylkesplanlegging i bygningsloven. Regionplanrådet bestemte seg for ikke å behandle planen ytterligere ved innføring av ny fylkeskommuneordning i 1976. Planen ble sendt de folkevalgte myndighetene i Oslo og Akershus og Miljøverndepartementet til orientering og med en henstilling til de kommunale og fylkeskommunale myndigheter om å legge planen til grunn i det videre planleggingsarbeidet. Regionplanrådet og Regionplankontoret ble nedlagt hhv. 1976 og -77.

(NOU 1997:12, avsnitt 6.2)

Det er ikke sikkert at den faktiske areal- og transportutviklingen ville blitt så annerledes innefor en felles regional planmyndighet. Men flere av våre informanter påpeker at fraværet av et slik regionalt planorgan medfører en betydelig mer langvarig, ressurskrevende og omstendelig veg fram mot nødvendige avklaringer av overordnede planspørsmål. Eksemplet Fornebu som beskrives lenger bak i kapitlet illustrerer også dette tydelig.

Noen praktiske sider ved samordningsarbeidet beskrives slik:

- Arbeidet involverer mange instanser og personer og tar mye ressurser
- Det tar derfor svært lang tid å komme fram til omforente løsninger, som da ofte kan være kompromisser mellom de deltakende parter.

- Tidsfristene gjør at konklusjoner ofte må vannes ut for å oppnå enighet. Viktige spørsmål skyves derfor under teppet eller utsettes – hvorpå man så må begynne på nytt igjen senere.
- Den enighet som oppnås er svært sårbar mht forankring inn i den enkelte instans. Deltakere i slike arbeider kan oppleve at høyere nivåer i egen etat ikke følger opp den enighet som er oppnådd pga at andre hensyn prioriteres høyere ut fra interne målsettinger.
- Arbeidet er også sårbart m h på skifte av personer som deltar

Det påpekes at ingen har noen samlet oversikt over hva de ulike planleggings- og samordningsaktivitetene faktisk *koster*. Dette ligger innbakt i de ulike etaters budsjetter, og da særlig hos Statens vegvesen.

5.4.4 Statlig dominans

Intervjuene avtegner et bilde av sterkt statlig styrte planprosesser. Flere sider ved dette trekkes fram:

- *Statlig planløp:* NTP er et statlig planløp hvor de statlige transportetatene er i førerrollen, og staten legger følgelig premissene i stor grad. De statlige retningslinjene fra Samferdselsdepartementet er stramme m h på hva som skal gjøres og når, og deres underliggende etater følger naturlig nok opp dette selv om dette kanskje ikke alltid passer like godt i den enkelte by eller region. Våre informanter fra andre parter i samarbeidet bruker her uttrykk som ”*…vi henger i slipset etter den statlige utredningsdampveivalsen etter beste evne*….” Videre trekkes fravær av kommunikasjon med de som fastsetter retningslinjene og manglende fleksibilitet i dem fram gjennom utsagn som at ”*Ingen spør om hva det er utredningsbehov for*”. Noen aktører mener derfor at mye av det pålagte utredningsarbeidet nærmest har vært bortkastet tid og uten lokal nytte. Fra andre trekkes det imidlertid fram som positivt at man gjennom slike statlige planløp ”tvinges” til jevnlig samarbeid om viktige saker, og at det også kommer nyttige resultater utav dette.

”Retningslinjene var drepende da de kom, men vi har gjort det beste utav dem. Egentlig har de ikke hindret oss så mye. Vi har heller ikke besvart alt de påla oss” (intervju).

- *Plankapasitet:* Statsetatene – og igjen spesielt vegvesenet – har betydelig plankapasitet og –kompetanse som de kan trekke på i samarbeidet, og som de andre partene føler at de ”*ikke er i nærheten av å kunne matche*”. Dette gir ytterligere bidrag til at oppgaveløsningen på området statliggjøres.
- *Statlig sekretariat for Oslo-pakkesamarbeidene og NTP:* Som nevnt foran ble det i NTP 2006-15 for første gang gjort strategiske

utredninger og analyser for de største byområdene. Med unntak av Oslo/Akershus var ansvaret for denne utredningsfasen tillagt den aktuelle bykommunen. På grunn av de mange involverte parter, la imidlertid Samferdselsdepartementet dette ansvaret her til Statens vegvesen.

Organisering av arbeidet på regionalt nivå

"I de største byområdene, med unntak for Oslo-området, legger departementene til grunn at bykommunen leder arbeidet med de strategiske analysene. Av hensyn til å få en god samordning regionalt bør imidlertid fylkeskommunen trekkes inn i dette arbeidet.

I Osloregionen vil et arbeid med strategiske analyser omfatte to fylker og mange kommuner. Departementene mener derfor at arbeidet med strategiske analyser i Osloregionen bør ledes av staten, men med bred deltakelse fra lokale myndigheter. For å dra nytte av allerede etablerte samarbeidsfora, foreslås det at koordineringsgruppen for Oslopakke 2 fungerer som et ledende organ. Koordineringsgruppen har bl.a. et overordnet ansvar for å framskaffe plangrunnlag for kollektivprosjekter og foreslå hvilke prosjekter som skal gjennomføres i Oslopakke 2. Arbeidet i koordineringsgruppen er ledet av vegsjefen i Oslo. Departementene mener imidlertid at koordineringsgruppens sammensetning bør endres noe, slik at kommunale/ fylkeskommunale myndigheter som representerer areal- og næringssiden deltar. I tillegg bør Oslo havn trekkes inn i arbeidet."

(NTP 2006-15, retningslinje 1, pkt 5.3 - Samferdselsdept. 11.6.01)

- *Økt statlig ansvar i kollektivtransport:* Ved ulike anledninger har Samferdselsdepartementet gitt Statens vegvesen et økt ansvar også i forhold til kollektivtransport, som ellers er definert å være et fylkeskommunalt ansvar. I første rekke har dette omhandlet tilrettelegging gjennom fysiske løsninger, men også etter hvert over mot driftsproblematikk. Et program som staten har igangsatt for forbedring av framkommeligheten for kollektivtransporten på gatenettet i Oslo nevnes som eksempel på at staten gjennom de store ressurser de disponerer involveres direkte i oppgaveløsning som regionale og lokale myndigheter hittil har hatt ansvar for. Dette vil ofte gi positive resultater i form av at "ting blir gjort", men bidrar samtidig dermed til ytterligere statliggjøring av problemstillinger som i utgangspunktet skal løses av andre.
- *"Staten disponerer våre penger"!* En egen variant av beskrivelsen av statlig dominans handler om bruken av midler fra ulike former for trafikantbetaling (bompenger, påslag på billettprisen på kollektivtransport til Oslopakke 2). I kortform formidles her et syn på at staten *"først pålegger oss lokale bidrag, for deretter å ta hånd om disse midlene og fordele dem ut igjen gjennom sine systemer og etter sine egne regler – vil vi bruke slike midler til andre formål må vi plutselig søke staten om dette*". Henvisningen er her til at disse midlene fordeles på prosjekter via Statsbudsjettet. Det hevdes

videre at staten samtidig også legger formelle begrensninger på hva slike midler kan brukes til.

I sum får vi dermed et bilde av staten som en svært dominant aktør på området, både med hensyn på makt/myndighet, ressurser/midler og kompetanse/ kapasitet. Etableringen av en politisk styringsgruppe for Oslopakke 3, som selv skal prioritere mellom ulike prosjekter innenfor pakken, kan antakelig forstås på denne bakgrunn (se nedenfor).

Svakheter i den statlige oppgaveløsningen som påpekes fra ikke-statlig hold er:

- Mye av materialet som levers gjennom de statlige utredningene er så tungt fagstoff at det nærmest blir uforståelig for lokale politiske aktører
- Statens faglige utredere er ikke vant til faglig-politisk dialog i samme grad som ansatte i fylkeskommunale eller kommunale systemer, og har derfor vansker med å arbeide overfor lokale politiske styringsgrupper

Likevel er det politikerne i regionen som stilles til ansvar overfor velgerne. Spørsmålet er dermed om areal- og transportplanleggingen preges av et stort – og kanskje økende – "demokratisk underskudd".

Om prioriteringene av midler til "øvrige riksveger":

Formelt sett er fylkeskommunen gitt avgjørende innflytelse på prioriteringene innenfor såkalt "øvrige riksvegmidler", altså utenom stamvegene. På grunn av de mange nasjonale målene som prosjektene samtidig skal ivareta, oppleves rommet for lokale prioriteringer likevel å være svært trangt, og beslutningsprosessene oppleves som svært byråkratiske og tungvinte:

"Vegvesenet lager sine forslag, sender dem til oss, vi behandler dem, de bearbeider og sender så innstillingen videre til Vegdirektoratet før midler kan bevilges gjennom statsbudsjettet. Alt dette tar masse tid og ressurser mens pottene for fri prioritering bare blir mindre og mindre. Staten skal styre helt ned på den enkelte gang- og sykkelveg, mens gevinstene ved lokal oppgaveløsning blir helt borte. Vi opplever her vegvesenet som en ekstremt tungvint organisasjon å forholde seg til".

(*intervju, politiker*)

5.4.5 Transporthensyn viktigst

Som nevnt ble aktørene som håndterer arealplanutvikling i regionen trukket langt tettere inn ved arbeidet med NTP 2006-15 enn i den foregående runden. Likevel får vi inntrykk av at NTP fremdeles i hovedsak drives fram av statlige transportinteresser. Aktørbildet som tegnes er i grove trekk dette:

- På *transportsida* er det de to store statlige transportetatene SVV og JBV som dominerer. Spesielt gjelder dette Statens vegvesen i rollen som både fagsekretariat, med en stor og kompetent planstab som ingen av de andre aktørene kan matche samt "eier" av de klart største budsjettmidlene. NTP er i utgangspunktet et statlig planløp, og statsetatene er vant med og har sin vel definerte plass innenfor et slikt system. NTP er videre i utgangspunktet en plan for statlige *investeringer* hvor driften i liten grad trekkes inn. Kollektivtransporten i Akershus utføres i stor grad med buss, og blir dermed ingen tung aktør i dette bildet.
- På *arealsida* finner vi et svært oppsplittet aktørbilde, spesielt utenom Oslo. Arealplanmyndigheten ligger her hos den enkelte kommune. På grunn av det store antall kommuner som inngår i regionen har de deltatt i arbeidet gjennom delregionale representanter for de fire regionrådene i Akershus. [27] Men disse representantene har ingen mulighet til å forplikte kommunene verken faglig eller politisk. Akershus fylkeskommune har ansvar for regional planlegging og utvikling uten selv å ha arealplanansvar, og matcher følgelig heller ikke verken Oslo eller Akershuskommunene faglig på dette området. De oppleves dermed som en ganske forsiktig aktør. Og mens det er de statlige aktørene som dominerer på transportsida er det ingen statlig aktør med tilsvarende rolle på arealsida: I motsetning til Samferdselsdepartementet har Miljøverndepartementet intet fagdirektorat med ansvar for arealplanlegging. MD selv deltar ikke i disse prosessene, og nevnes heller ikke som aktør i denne sammenheng for Osloregionen av våre informanter.

Arealutviklingen utenfor Akershus er også viktig for Oslo

Som pendlingskartet i kap 3 viser er areal- og boligplanlegging i kommuner utenom Oslo og Akershus også viktig for utviklingen i Osloregionen. Vi tenker her særlig på Buskerud-kommuner som Røyken, Lier, Drammen og Hole. Buskerud inngår i Statens vegvesens region sør, og NTP-arbeidet her skjer derfor på helt andre arenaer enn for Oslo og Akershus. Konsekvensene av arealutviklingen i disse kommunene kan imidlertid ha stor betydning for transportkorridoren inn mot Oslo, bl a E-18 og E-16. Vi har ikke undersøkt om og evt hvordan det er etablert samhandling på tvers av vegvesenets regiongrenser omkring slike spørsmål.

Totalt sett får vi dermed bilde av et system av planaktører preget av betydelig *asymmetri*: Et fåtall sterke statsetater i førersetet, i samarbeid med en fylkeskommune uten egentlig makt og myndighet og et stort antall kommuner med myndighet over arealene innenfor hvert sitt avgrensede delområde, men som ikke deltar direkte i prosessene.

[27] Se omtale av disse i kap. 4.

I våre intervjuer påpekes det fra enkelte hold at svak kommunal oppfølging av overordnede strategier i den praktiske plan- og byggesaksbehandling i blant er et problem. Som vist i kapittel 3 synes tettsteds- og arealutviklingen i Akershus hittil ikke å ha skjedd like godt samordnet med transportsystemet som i Oslo. Dette kan selvsagt ha sammenheng med at man i Akershus er lengre unna den indre bykjernen. En alternativ/ supplerende forklaring kan være det store antall kommuner i Akershus som selv har arealplanmyndighet innenfor egne grenser, og derfor vanskelig lar seg samordne innenfor de rammer som trekkes opp gjennom fylkesplan og –delplaner. Oslo som både kommune og fylkeskommune er i en mer gunstig posisjon til å håndtere dette.

I våre intervjuer har vi fått ulike syn på hvorvidt prosesser rundt f eks fylkesdelplaner bidrar til en arealutvikling i kommunene i Akershus som er mer samordnet og bedre koblet til transportsystemet enn den har vært tidligere. Et syn som går igjen er at prosessene nok gir virkning, men at erkjennelsen kommer gradvis og slike endringer i praksis derfor skjer svært sakte. Det tar også tid å fase ut og endre eksisterende arealplaner. Kanskje må man enda 5-10 år fram i tid før evt effekter kan avleses gjennom faktisk arealbruksutvikling. En annen faktor som nevnes er kommunenes avhengighet av private aktører for å realisere sine arealplaner, ved at kommunen ikke selv står for boligbygging. Arealer for boligbygging må derfor være attraktive for en privat utbygger før slike prosjekt faktisk blir gjennomført.

Endelig nevnes at lokale politiske myndigheter kan ha så sterke preferanser for et prosjekt at negative trafikale virkninger ikke tillegges avgjørende vekt. I en situasjon med trang kommuneøkonomi – som gjelder svært mange kommuner i Akershus – vil ønsket om å få flere arbeidsplasser til kommunen eller tiltrekke seg virksomheter som gir økte skatteinntekter kunne være viktige slike årsaker. Slike forhold kan medføre et spill mellom kommuner om å tiltrekke seg etableringer.

Har kommunal selskapsskatt gitt økte styringsutfordringer?

I kommuneøkonomiproposisjonen for 1999 pekte regjeringen Bondevik på at selskapsskatten kan skape en uheldig konkurranse mellom kommunene om å tiltrekke seg lønnsomme eksisterende selskaper, bl.a. med overkapasitet på næringsarealer som følge. Dersom selskapsskatten blir erstattet med skatt fra personer, kan dette fremme et bedre regionalt samarbeid knyttet til næringsutvikling. Kommunene kan arbeide for utvikling av flere arbeidsplasser og ikke konkurrere om å tiltrekke seg eksisterende næringsvirksomhet.

Kommunal selskapsskatt ble gjeninnført fra 2005, etter en noe annen modell enn tidligere. Reformen gir enkeltkommuner et motiv til å arbeide for at etableringer skjer i egen kommune framfor hos nabokommunene. Dette kan gjeninnføre en uheldig konkurranse mellom kommunene og svekke motivet for felles politisk tilrettelegging for næringsutvikling mellom kommuner. Slik sett vil denne reformen bidra til å øke styringsutfordringene på dette området igjen.

Vinteren 2005 ble det igangsatt et lokalt initiert forsøk med felles kommuneplanprosess mellom kommunene i Follo. Slike grep bør kunne gi et bedre grunnlag for en bedre forankret kommunal medvirkning i neste NTP-prosess. Kommunene sitter imidlertid fremdeles selv med arealplanmyndigheten, og lokale politikere er interessert i å holde på denne: ”*Staten har fratatt oss mange oppgaver – arealplanmyndigheten er noe av det mest interessante vi lokalpolitikere har igjen å rå over*”. Parallelle planprosesser er derfor ingen garanti for at de endelige *kommuneplanene* vil gi et mer samordnet regionalt utbyggingsmønster. Også de som bor i ytterkretsene i den enkelte kommune skal her ha sitt ord med i laget.

”Økt byspredning er den største utfordring man nå står overfor når det gjelder å begrense biltrafikken i byregionene.”

(TØI-rapport 770/2005, Effekter av hovedvegutbygging i Bergen og Oslo)

5.4.6 Drift og investeringer vurderes på ulike arenaer

Mens investeringene i transportsystemet ivaretas av staten, er driften av kollektivtransport i utgangspunktet et fylkeskommunalt ansvar. I Osloregionen nyanseres dette av at Oslo er kommune som også ivaretar fylkeskommunale oppgaver; likeledes av at NSB som statlig aktør leverer regionale og lokale togtjenester på direkte bestilling fra Samferdselsdepartementet.

Organisering av kollektivtransporten

Ansvaret for drift av kollektivtilbudet og kollektivtrafikkens infrastruktur i Oslo og Akershus er i dag fordelt på en rekke ulike instanser:

Samferdselsdepartementet har ansvar for togtilbudet, Oslo kommune (AS Oslo Sporveier) har ansvar for øvrig kollektivtilbud i Oslo, mens Akershus fylkeskommune (Stor Oslo Lokaltrafikk AS) har ansvar for busstilbudet i Akershus og for buss og båttilbudet mellom Oslo og Akershus. Ansvaret for infrastrukturen er tilsvarende fordelt mellom Jernbaneverket, Statens vegvesen, Oslo kommune og Akershus fylkeskommune.

Det eksisterer i dag en rekke avtaler mellom partene, bl.a. billettsamarbeid og trafikkavtaler som gir busser fra Akershus rett (og plikt) til å ta opp og sette av passasjerer på utvalgte strekninger innenfor Oslo. Likevel bidrar dagens fordeling av ansvaret for kollektivtrafikken til suboptimalisering, dvs at aktørene logisk nok lar egne målsettinger gå foran hensynet til hva som er best for det samlede kollektivtilbudet i regionen.

(*”På nett mot 2015” – Strategisk driftskonsept for kollektivtransport i Osloområdet, sluttrapport. Oslo-pakke 2, koordineringsgruppa – SVV m fl, juni 2004*).

Driftsnivået på kollektivtilbudet avhenger således av både Oslos og Akershus økonomi og dermed igjen av de statlige rammeoverføringene. ”*I praksis er de offentlige tilskuddene blitt redusert. Dermed er det blitt tvunget fram økte takster som har redusert kollektivtrafikkens markeds-*

andel og styrket biltrafikken. ” [28] Akershus fylkeskommune har tidligere vært sterkt økonomisk presset av ansvaret for driften av sykehusene, men presses nå etter at disse ble statlige heller av sterk elevtallsvekst i videregående skole. Tildelingen av driftsmidler til kollektivtransporten skjer på helt andre arenaer enn for de statlige investeringene i veg- og jernbaneanlegg. Til tross for at det er påvist samfunnsøkonomisk lønnsomhet ved å vurdere driftstiltak innenfor kollektivtransport som alternativ til investeringer, har dette vært vanskelig å få til.

”Det er (…) store variasjoner i tilskuddsnivå over tid innenfor de enkelte områdene. I så måte opplever kollektivtransporten i byområder svært ustabile rammebetingelser.”

(TØI-rapport 761/2005, Persontransport i norske byområder – utviklingstrekk, drivkrefter og rammebetingelser)

I vår intervjurunde ble det også påpekt som en svakhet at de nye mulighetene for økt regional og lokal togtrafikk som følge av nye dobbeltspor hittil ikke har vært tema i NTP-sammenheng. Rapporten om driftskonsept for kollektivtransporten i Oslopakke 2 belyser temaet, men NSB deltok ikke i prosjektgruppa bak rapporten. [29]

5.4.7 Forsøk på felles kollektivdrift - SKØ

Som beskrevet i kap 3 taper kollektivtransporten i Osloområdet markedsandeler. Vi refererte der også undersøkelser som indikerte at kollektivtrafikken i hovedstadsområdet har lavere markedsandel og gir mindre bidrag til innbyggernes mobilitet enn i flere andre byer i Europa. Det satses mye på investeringer og mindre på drift og avgangshyppighet, og det er et stort potensial for ruteeffektivisering og økt kjørehastighet.

Bedre kollektivtransport i det sentrale Østlandsområdet

Til utbygging og drift av kollektivtransporten i Oslo, Akershus, Buskerud og Østfold vil det i 2003 bli brukt til sammen om lag fire milliarder kroner over offentlige budsjetter.

- Hva må til for at bruken av slike milliardbeløp skal gi større uttelling i form av et bedre og mer effektivt transporttilbud i dette området? Jeg mener at lokale og statlige myndigheter, sammen med transportselskapene, må innstille seg på at kollektivbrukerne bryr seg om helheten i tilbudet de får med tog, buss og bane, ikke om hvem som gjør hva og betaler hva.

- Derfor må vi få slutt på at vi krangler med hverandre om hvem som er syndebukk. I stedet bør vi gå sammen om å få mest mulig ut av pengene!

(Samferdselsminister Toril Skogsholm, pressemelding 4.2.2003 da SKØ ble lansert)

Som et ledd i oppfølging av Stortingsmelding 26 (2001-2) *Bedre kollektivtransport* ble Samordningsorganet for kollektivtransport på det

[28] Osland i ”Byens veger”, 2001 - s. 227.
[29] En mulig årsak til dette kan ligge i mulig framtidig konkurranseutsetting.

sentrale Østlandet (SKØ) etablert i januar 2004. Initiativtakere var Samferdselsdepartementet. Øvrige deltakere er Akershus fylkeskommune, Oslo kommune Østfold og Buskerud fylkeskommuner. SKØs politiske styringsgruppe ledes av samferdselsministeren.

Blant tiltakene som skulle vurderes i SKØ var (i hht samme pressemelding):

- ”Felles, samordnet kjøp av persontransporttjenester med buss, bane og tog (I dag kjøper staten togtrafikk, mens Oslo kommune og hver enkelt fylkeskommune gir tilskudd til eller "kjøper" lokale kollektivtransportjenester med buss, sporveg og T-bane).
- Felles, samordnede billettsystemer som gir enkel overgang.
- Felles planlegging av ruter som sikrer god korrespondanse og mindre ”dobbeltkjøring”.
- Felles ansvar for å planlegge framkommelighet for kollektivtransport på tvers av fylkesgrenser.
- Felles ansvar for å prioritere mellom økt kollektivsatsing eller økt vegkapasitet, ikke ”ja takk, begge deler”.
- Felles ansvar for å prioritere mellom midler til investeringer i infrastruktur for kollektivtransport og midler til drift av ruter.”

SKØ har fått gjennomført flere utredninger. I en av disse påpekes at det er ”klare indikasjoner på at den institusjonelle organisering er en av forklaringene på at Osloregionen ikke har klart å få så mye igjen for pengene som vi bruker på kollektivtransporten som i de byer vi gjerne vil sammenligne oss med”. [30]

Til tross for slike påvisninger har arbeidet foreløpig ikke gitt konkrete resultater. Styringsgruppen har konkludert med at det er behov for å utvikle et overordnet strategisk plandokument for kollektivtransporten i området. Dette arbeidet gjennomføres første halvår 2005. Samtidig har Samferdselsdepartementet oppnevnt en arbeidsgruppe som har fått i oppgave å ”*påpeke hvordan bedre samordning og samhandling på kort sikt kan realisere effektivitetsgevinster i kollektivtransporten, inklusive jernbane, i Oslo- og Akershus; gitt dagens ansvarsdeling, vedtatte planer og eksisterende kunnskap*”. [31] Dette arbeidet skal sluttføres innen 1.9.2005.

Gjennom våre intervjuer har vi fått ulike synspunkter på hvorfor SKØ hittil ikke har gitt de resultater som opprinnelig var hensikten. Ett synspunkt er at oppgaven viste seg å være ”vanskeligere enn opprinnelig antatt”, et annet synspunkt – som kanskje utdyper dette – er at ”ingen ville til slutt gi fra seg egen myndighet til et slikt fellesorgan”. Det på-

[30] Civitas (2004).
[31] Notat mottatt fra Samferdselsdepartementet (udatert).

pekes usikkerhet om en felles løsning ville bli bedre enn den man har i dag. I tillegg anføres at det geografiske området som inngikk var for stort i forhold til det området der problemene er størst, som særlig er i Oslo og Akershus (samt også strekningene til Moss og Drammen for jernbanenes vedkommende). Én aktør påpeker at "Samferdselsdepartementet kunne skåret gjennom slike vanskeligheter, men gjorde det ikke".

Parallelt med dette har Oslo kommune og Akershus fylkeskommune nå på egen hånd igangsatt arbeid med å avklare forutsetningene for å opprette et felles administrasjonsselskap for kollektivtransport i Oslo og SL-området.

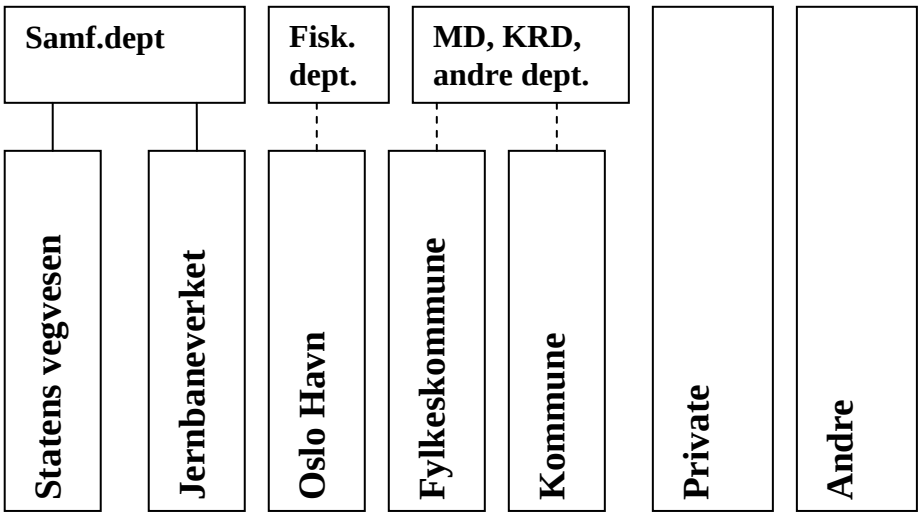
5.5 Gjennomføring av strategier og planer

Mens det som vist foran er opprettet flere samhandlingsarenaer for planlegging, er gjennomføringsapparatet i utgangspunktet organisert *sektorvis*. Spesielt gjelder dette på statlig side. Her er derfor gjennomføringen avhengig av at lokale mål og strategier også følges opp i tid og rom av den enkelte etat. Dette innebærer spesielle utfordringer med å oppnå:

- Prioritering i etatens handlingsplaner/-program på nasjonalt nivå
- Oppfølging gjennom tildeling av midler i de årlige statsbudsjetter

Fylkeskommunale og kommunale virkemidler er også organisert sektorvis, men da planområdet og virkemiddelets utstrekning her i større grad er sammenfallende oppstår i utgangspunktet ikke samme type prioriteringsproblemer som på statlig side. I prinsippet kan etatsinterne prioriteringer også her komme til å gå på tvers av felles planstrategier, og budsjettproblemer vil kunne oppstå også på regionalt/lokalt nivå.

Ulike arealplanspørsmål har også virkninger langt utover egne kommunegrenser – f. eks. større bolig- og næringsetableringer, bl a i handel og service (kjøpesentra). Her er man også avhengig av private aktører for realisering av planer (bl a boligbygging).



Figur 5.3 Gjennomføringsapparatet – aktører med ulike virkemidler

5.5.1 Geografiske grenser binder prioriteringer

Gjennom våre intervjuer har vi fått flere eksempler på hvordan dagens administrative grenser påvirker og til dels binder ulike typer prioriteringer som gjøres innenfor regionen:

- Akershus fylkeskommune har vedtatt at 40% av bompengemidlene i Oslopakke 2 skal anvendes i Akershus. Dette begrenser muligheten til å anvende av andre steder, dersom det ville ha større samfunnsøkonomisk nytte, og medfører stadige omkamper om faktiske prioriteringer. Tilsvarende synspunkter sies å være framme også i drøftingene av bruk av midler i Oslopakke 3.
- SL-bussene fra Akershus er blitt "*bortvist fra*" sine tidligere sentrale traseer gjennom Oslos sentrumsgater "*til fordel for Oslos fotgjengere*" (i forbindelse med ombyggingen av Karl Johans gt)
- Fornebubanen, jf casebeskrivelsen av spillet rundt denne.
- Det mangeårige spillet mellom Oslo kommune og Akershus fylkeskommune om drift, oppgradering og tekniske løsninger/ standard for Kolsåsbanen, framheves også av flere som et relevant eksempel. Her nevnes det for øvrig også at politikere i Bærum ikke ville vedta en fortetting langs banen som kunne øke driftsgrunnlaget for banen – bl a fordi kommunen ikke ville at "*et kollektivselskap fra en annen by skulle diktere kommunens arealpolitikk*" (jf avisoppslag nedenfor).

ASKER og BÆRUMS BUDSTIKKE

Torsdag 9. september 2004 ■ www.budstikka.no ■ Uke 37 ■ Nr. 209 ■ 106. årgang ■ Løssa

Blått lys for Kolsåsbanen

Kommunestyret vil ikke fortette

■ Et knepent flertall i Bærum kommunestyre sa i går nei til tettere boligbygging langs Kolsåsbanen. Dette betyr trolig også nei til oppgradering av banen til metrostandard.

■ – Det er klart at det uten fortetting vil være vanskeligere å gå inn for tunge samferdsels-investeringer på opp mot en milliard kroner, sier SVs Erlend Helle.

NYHETER side 6-7

TRIKK ELLER METRO? Usikkerheten råder rundt spørsmålet om baneløsning etter kommunestyrets møte i går. FOTO: KARL BRAANAAS

Figur 5.4 Konflikten om Kolsåsbanen, som drives av Oslo Sporveier, illustrerer problemene med kobling av areal- og transporthensyn når ansvaret er delt mellom ulike aktører. Faksimile fra Budstikka, 9.9.2004.

Ytterligere et eksempel er fylkesdelplanen for arealbruk og transportmønster på Romerike. Oslo kommune ble invitert til å delta i planarbeidet og stilte på noen møter, men preget i følge Akershus ikke arbeidet i noen særlig grad. Fra Akershus fylkeskommune oppsummerer man dette samarbeidsforsøket slik: ”*Vi hadde håpet å få til et bedre samarbeid, særlig med tanke på at Oslo kommune arbeidet parallelt med Helhetlig utviklingsplan for Groruddalen, men av uante årsaker har vi ikke lykkes med å få til noe godt samarbeid*.”

I og med at innpendlingen fra Akershus til Oslo er langt større enn pendlingen ut fra Oslo, oppleves ”egenrådig” tenkning fra Oslo som et større problem sett fra Akershus’ side enn det motsatte sett fra Oslo. Akershus er i større grad avhengig av at løsningene fungerer i Oslo – det være seg for busser, på vegene eller annet – enn omvendt. Men velgerne i Akershus har ingen innflytelse over disse løsningene.

5.5.2 Handlingsprogram til NTP

Som beskrevet over nedfelles foreslåtte investeringsprosjekt fra NTP til slutt i separate etatsvise handlingsprogram. For Oslo og Akershus er disse utarbeidet med basis i en omforent felles ATP-strategi. For denne regionen er imidlertid SVV og JBVs handlingsprogrammer svært ulike i formen:

- *Statens vegvesens* handlingsprogram er delt i én rapport for stamveger (utarbeidet av Vegdirektoratet) og fylkesvise rapporter for øvrige riksveger (utarbeidet av de ulike regionvegkontorene). I programmet for stamvegene behandles tiltak konsekvent etter hvilken transportkorridor de inngår i, og ikke etter regional tilhørighet. Dette betyr at tiltak i eller nær Oslo sentrum på E-18 mot sør beskrives under Transportkorridor 2 Oslo-Ørje/Magnor, på E-18 mot vest beskrives under korridor 3 Oslo-Stavanger, på E-6 nordover beskrives under korridor 6 Oslo-Trondheim osv. Totalt er prosjekter i Osloregionen fra sentrum og utover spredt på fem slike transportkorridorer. Man må deretter gå i de ulike fylkesheftene for øvrige riksveger for å se hva som foreslås for det øvrige riksvegnettet i regionen, innenfor ”alternativ bruk av riksvegmidler”, trafikksikring mv.
- *Jernbaneverkets* handlingsprogram er samlet i én rapport som dekker tiltakene på alle banestrekningene. Dette er mulig både fordi jernbanenettet er langt mindre omfattende enn riksvegnettet og JBVs budsjetter dermed også er langt mindre enn vegvesenets. Jernbanetiltakene har heller ikke den samme detaljrikdommen som vegtiltakene. I JBVs dokument er foreslåtte tiltak i Oslo og Akershus, foruten som del av de enkelte banestrekningene (som både billedlig og faktisk kan sees som paralleller til vegvesenets stamveger), også omtalt under ett i et eget avsnitt – dog uten noen tilhørende budsjettoversikt. En slik samlet regional omtale finnes ikke i vegvesenets stamvegprogram.

Vi kan altså konstatere at det i disse handlingsprogrammene ikke gis noen samlet oversikt over hvilke vegtiltak som foreslås gjennomført i Osloregionen. For å få en samlet regionvis oversikt over forslagene på vegsektoren må man på egen hånd sette prioriteringene fra fem ulike transportkorridorer sammen med tre-fem fylkeshefter. Handlingsprogrammene er utarbeidet i hht egne retningslinjer fra Samferdsels-

departementet og innenfor økonomiske rammer for de ulike transportformer som er gitt av Stortinget. [32] Det er således nasjonale rammer for den enkelte transportform og den enkelte etats disponering av disse som bestemmer hvilke tiltak som kan gjennomføres i den enkelte byregion. Det er i første rekke de nasjonale målene som her skal nås, og ikke regionale og lokale. Handlingsprogrammene gir ingen umiddelbar mulighet til å se veg- og banetiltak i den enkelte byregion i sammenheng. Dette til tross for at NTP nettopp skulle gi grunnlag for at "*Regjeringen vil føre en helhetlig transportpolitikk der de enkelte transportformer blir vurdert i sammenheng*". [33]

Handlingsprogrammene viser dermed tydelig hvordan den nasjonale sektorvise logikken dominerer, mens de regionale og byutviklingsmessige sammenhengene rundt prosjektene blir usynlige. Tiltak på nærliggende – og til dels samme - hovedvegstrekninger omtales sammen med tiltak i Bergen og Trondheim fordi de respektive vegrutene ender der, i stedet for koblet til hverandre. Dette til tross for at den helt dominerende del av trafikken i og rundt de store byområdene erfaringsmessig skapes nettopp innenfor det aktuelle byområdet.

Fra politisk hold i regionen påpekes det at dette vanskeliggjør påvirkningsmulighetene på disse statlige prioriteringene, som legger viktige premisser for den regionale og arealmessige utvikling i byregionen. Gjennom sekretariatet for koordineringsgruppe og utvalg tilknyttet Oslopakkene holdes imidlertid de mest sentrale politikerne godt orientert om helheten i forslagene. Når Akershus fylkeskommune behandler handlingsprogrammene i sin komité for miljø og samferdsel, som forberedelse for vedtak i fylkesutvalg/-ting, ser vi imidlertid at dette gjøres som tre separate saker med tilhørende problemer med å etablere oversikt. [34]

5.5.3 To ulike politiske systemer i Oslo og Akershus

Som beskrevet foran har Oslo og Akershus ulike politiske systemer. Både dette og at de to faktisk er atskilte politiske enheter stiller politikerne overfor spesielle utfordringer ved politisk behandling av store felles saker som angår hele regionen. Det er de fylkesoverskridende sakene som her er problemet – hadde Oslo og Akershus vært én enhet kunne saken avgjøres gjennom flertallsvedtak på vanlig måte.

[32] Retningslinjer for transportetatenes arbeid med sektorvise handlingsprogram for perioden 2006-2015. Samferdselsdepartementet 12.10.2004.
[33] St meld 46 (1999-2000) NTP 2002-11, 1.1 Innledning (s. 7).
[34] Saksframlegg april 2005, utlagt på fylkeskommunens nettsider.

Prosjektprioriteringer i Oslo/Akershus: Oslo-pakke 3

I forbindelse med Oslo-pakke 3 er det etablert en politisk styringsgruppe som bl a skal forestå prioritering av bruk av midler fra fortsatt trafikantbetaling etter 2007. For å få etablert lokale finansieringsordninger må det være lokalpolitisk tilslutning til dette, noe som normalt ivaretas av regionalt nivå (fylkeskommunen).

I tilfellet Oslo/Akershus er man avhengig av vedtak i to slike organ, som dermed må være likelydende. Dette skaper en del praktiske komplikasjoner i den politiske prosessen. Oslo styres i dag av et byråd med deltakelse av H og FrP, mens Akershus styres gjennom en formannskapsmodell av et flertall bestående av Ap/SV og mellompartiene. Det må dermed oppnås enighet mellom to systemer med ulike styringssystem og der ulike syn sitter med det politiske flertallet.

For å få til dette er det oppnevnt en politisk styringsgruppe bestående av tre representanter fra hver av partene som politisk avspeiler de eksisterende flertall i hvert av fylkene. Disse har så til oppgave å finne et forslag til løsning på tvers av geografiske og politiske skillelinjer. Konkret betyr dette å lage en pakke med en så god balanse mellom hhv veg- og kollektivprosjekter, og som samtidig tilgodeser de ulike deler av Oslo og Akershus på en slik måte at den kan få politisk oppslutning ved behandlingen i begge organ. Samlet prosjektportefølje man regner med å kunne finansiere gjennom Oslo-pakke 3 er i størrelsesorden 30 mrd kr.

Gjennom media rapporteres for tiden om stor politisk uenighet om bruken av disse midlene. Spesielt knyttet til om de svært kostbare planene for utbygging av E-18 både vest og øst/sør for Oslo skal prioriteres innenfor den aktuelle ramma eller ikke. [35] Hvis lokalpolitisk enighet ikke oppnås, blir det heller ingen Oslo-pakke 3. Sakens utfall var fortsatt uavklart da denne rapporten gikk i trykken.

5.5.4 Lokale planer avhengighet av statsbudsjettet

Fra kommunalt hold påpekes det at mange planer involverer både by- og arealutvikling og infrastruktur. Ut fra gjeldende oppgavefordeling er infrastrukturtiltakene vanligvis statlige. Realisering av planene avhenger dermed av statlig finansiering som fastlegges gjennom årlige statsbudsjetter. Selv om prosjekter er inne i langtidsplaner som NTP, foreligger det ingen garanti om at midlene kommer. Fornebubanen (se casebeskrivelsen) og Ski stasjon er eksempler som illustrerer dette (se boks nedenfor).

I ulike sammenhenger påpekes behovet for bedre samordning av statens virksomhet, jf beskrivelsene over om koblingen mellom investeringer og drift. Spesielt nevnes at SVV og JBV er underlagt samme departement, men de synes likevel å ha ulike rutiner for å disponere budsjettmidler fleksibelt. Mens vegvesenet har gode rutiner for "bytte av penger mellom prosjekt", synes dette å mangle i JBV.

[35] Ref div oppslag i Aftenposten Aften og Budstikka mars-april 2005.

Dobbeltspor jernbane Oslo-Ski og Ski stasjon

Ski sentrum er regionsenter for Folloregionen sør i Akershus. I fylkesdelplan for areal- og transport i Sørkorridoren på 90-tallet var det enighet i Follo om at nytt dobbeltspor på jernbanen burde bygges før videre utbygging av E-6. I fylkesplan for Akershus 2004-7 heter det også at "*Utbygging av dobbeltspor på jernbanestrekningene mot vest og sør skal prioriteres foran hovedveiutbygging på de samme strekningene*". [36]

Bevilgningene til transportinfrastruktur er imidlertid nasjonale spørsmål som gjøres av Stortinget. Bevilgningstakten og –fordelingen gjennom statsbudsjettene har således medført at vegen likevel kommer først. E-6 fullføres nå de nærmeste årene, mens dobbeltspor i dette området fortsatt lar vente på seg.

Ca 2000/01 fikk Jernbaneverket Ski kommune med seg i et intensivt planarbeid i forbindelse med dobbeltsporenes trasé gjennom Ski og ny stasjonsutforming. Man hadde det travelt fordi man i følge JBV forventet anleggsstart på dobbeltsporet Oslo-Ski alt i 2003. I NTP 2002-11 framlagt høsten 2000 og behandlet i Stortinget våren 2001 var det da også prioritert 215 mill kr til utbygging av Ski stasjon i perioden 2002-5. I meldingen ble dette begrunnet med at "*Økt kapasitet på stasjonen vil bedre avviklingen og punktligheten på strekningen Oslo-Ski*". Deretter skulle selve dobbeltsporet bygges.

I april 2001, mens Jernbaneverkets forslag til handlingsprogram 2002-11 var på høring, ga imidlertid Samferdselsdepartementet i eget brev beskjed til Jernbaneverket om å prioritere godsterminal i Trondheim i perioden 2002-05: "*Samferdselsdepartementet mener at det ut fra en helhetlig vurdering av terminalprosjektet, prosjekt for Nordre avlastingsveg og byutvikling i Trondheim, er riktig å bygge den nye terminalen i første planperiode*". [37] Dette fikk konsekvenser for Ski. JBV konkluderte nemlig med at "*Ski stasjon har lavest netto nytte av nyanleggene og må derfor utsettes til 2006-11*". Fra Ski kommune ble dette naturlig nok møtt med "*frustrasjon, irritasjon og misnøye*". [38]

For den nye perioden 2006-15 bygger Jernbaneverkets forslag til handlingsprogram nå på en forutsetning gitt av departementet om 1 mrd høyere årlig ramme enn man har hatt i inneværende periode. Under denne forutsetning er Ski stasjon oppført med byggestart i perioden 2006-9, mens dobbeltsporet for øvrig først igangsettes i perioden 2010-15. Forutsetningen om økt ramme oppfattes imidlertid som usikker, og departementet har bedt JBV gjøre såkalte marginalvurderinger innenfor +/- 40 % av denne investeringsrammen de første 4 årene. Med redusert ramme – som altså omtrent tilsvarer bevilgningsnivået i inneværende periode – vil byggestart på Ski stasjon skyves ytterligere, ut til minst år 2010.

Da det ikke var avsatt planmidler til Ski stasjon i statsbudsjettet for 2005, engasjerte Akershus fylkeskommune seg og tilbød Jernbaneverket et lån på 25 mill kr til videre planlegging av prosjektet. På denne bakgrunn er partene nå i dialog om å finne en løsning.

[36] Akershus fylkesplan 2004-7: Strategier for utvikling av transportsystemet i Akershus – jernbane. Side 36.
[37] JBV handlingsprogram 2002-5. JBV, oktober 2001.
[38] Intervju, repr for kommunen.

5.6 Casebeskrivelse: Utbyggingen av Fornebu

5.6.1 Tre konflikttema i planleggingsprosessen

Fornebu er valgt som case i denne framstillingen, fordi det er et stort utbyggings- og planprosjekt av stor regional og nasjonal betydning som involverer en rekke offentlige og private aktører. Fornebu er neppe representativt for hva som vanligvis skjer når de ulike offentlige parter setter seg rundt samme bord – men beliggenheten i Akershus' største kommune Bærum, rett utenfor Oslos bygrense, tydeliggjør i seg selv ulike typer samordnings- og styringsproblematikk. Caset illustrerer problemstillinger knyttet til de mange aktørenes gjennomføring av mål og strategier – som i dette tilfelle i tillegg har vært omstridte. I dette avsnittet gjengis kun utvalgte hovedpunkter og konklusjoner. En utdypende framstilling av saken er gitt i eget vedlegg.

Figur 5.5 Illustrasjon av planlagt utbygging på Fornebu. Fotomontasje: Hein og Siitonen, Foto Fjellanger Widerøe. Med tillatelse fra Bærum kommune.

Planleggingen av Fornebu som utbyggingsområde har pågått siden vedtaket om Gardermoen som ny hovedflyplass ble fattet i oktober 1992. Hele det gamle flyplassområdet var eid av staten og Oslo kommune.

Både Bærum kommune, Statsbygg, Akershus fylkeskommune og andre aktører har gjort store planleggings- og utredningsarbeider for å til rettelegge for den kommende storutbyggingen.

Det er nå 6 ½ år siden flyplassen på Fornebu ble nedlagt i november 1998. Underveis har både staten og Oslo kommune solgt mesteparten av arealene til private aktører. Mye ny næringsvirksomhet, veger og annen infrastruktur er på plass, men fortsatt er ingen nye boliger bygd på området. Det er et komplekst samspill mellom ulike faktorer som ligger bak dette.

Vi drøfter utviklingen i lys av følgende tre spørsmål, som har stått sentralt i prosessen:

- Hvor mange boliger skal det bygges på Fornebu?
- Hva slags banebetjening skal området ha, og hvordan skal denne finansieres?
- Hvem skal dekke utbyggingskostnadene?

Grunnlaget for framstillingen er dokumentstudier og intervjuer, se vedlegg.

Boligtallet

Nær sagt fra første stund stod det strid mellom Bærum kommune og staten om utnyttingen av det kommende utbyggingsområdet på Fornebu. Staten skulle både ivareta regionale hensyn – gjennom å bidra til at dette store og attraktive utbyggingsarealet i kjernen av landets største pressområde fikk en forsvarlig utnyttelse – samt statens egne økonomiske hensyn som stor grunneier.

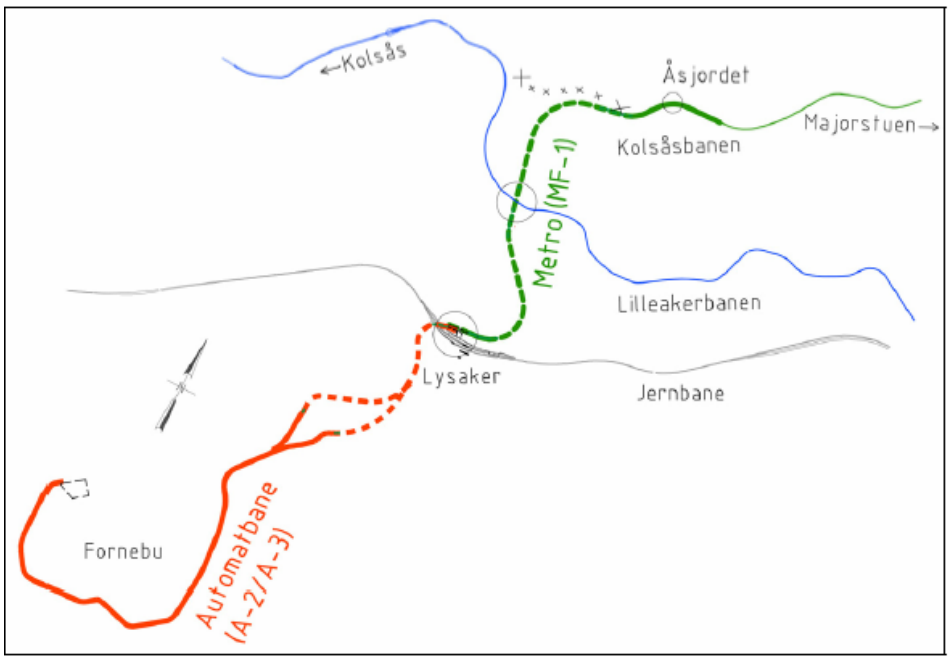
Statens første skisser tidlig på 90-tallet fikk utarbeidet antydet Fornebu som bymessig utbyggelse med – riktignok basert på større utbyggingsareal enn det endelige – antydet opp til 12-15.000 boliger. Kommunestyret i Bærum ønsket derimot utbygging med innslag av villabebyggelse i tråd med Bærums grønne preg, og hadde i sitt første plangrunnlag kun 2.300 boliger på området.

I kommunedelplan I og II la Bærum kommune seg på maksimalt 5000 boliger, men færre enn 6000 gikk Statsbygg ikke med på. Saken ble derfor først endelig løst ved innsigelsesbehandling på kommunedelplan II i Miljøverndepartementet i 2000 der et boligtall på 6000 ble fastlagt Det tok altså 5-6 år, betydelige planressurser og langvarig saksbehandling å få avklaret dette. Akershus fylkeskommune som regional planmyndighet synes ikke å ha hatt noen tung rolle i denne prosessen.

Valg av baneløsning og finansiering av denne

KDP I la grunnlaget for at den videre planlegging av Fornebu skulle baseres på en skinnegående kollektivløsning. Den påfølgende innsigelserunden medførte at rekkefølgebestemmelser med krav til baneløsning ble innarbeidet i planen i 1997 etter krav fra staten v/ Statsbygg og det daværende Plan- og samordningsdepartementet.

I de påfølgende konsekvensutredningene ble det først anbefalt en jernbaneløsning med såkalt "buttspor" fra Lysaker til Fornebu - deretter bybane/kombibane med utgangspunkt i Oslo Sporveiers banenett i Oslo og Bærum. Lokal automatbane var alternativ løsning hvis videre planlegging skulle vise at bybanen ble vanskelig å realisere - dette fordi bybaneløsningen forutsatte bygging av ny E-18 inn mot Skøyen og Oslo. Samferdselsdepartementet skulle bidra til finansiering av en baneløsning med "inntil 600 mill 2000-kr", men overførte ansvaret for valg av løsning til Akershus fylkeskommune i hht gjeldende ansvarsdeling.



Figur 5.6 Automatbane med tunnel mot Lysaker og mulig metrotilknytning mot Oslo. Kilde. Akershus fylkeskommune, tilleggsutredning febr 2003.

I fylkeskommunens videre utredninger ble den regionale bybaneløsningen beskrevet som å ville gi det høyeste passasjertallet, høyest kollektivandel, høyest andel av de kollektivreisende med bane og best bedriftsøkonomisk resultat. Men Akershus og Oslo klarte ikke å forene sine krefter for å realisere prosjektet. Oslo kommune ville ikke forplikte seg til å gjennomføre utbyggingen innenfor sine grenser, og Akershus vedtok derfor en lokal automatbane fra Lysaker til Fornebu som den beste lokale løsning som kunne realiseres uten avhengighet av Oslo.

For å gi automatbanen en bedre regional tilknytning er det senere lansert en mulig forlengelse av T-bane/metro fra Kolsåsbanen ned til Lysaker, se kartet. Oslo Sporveier skulle da kjøre sitt banesystem til bygrensen ved Lysaker, der Akershus' automatbane så skulle overta. Men etter det vi erfarer er Oslo kommune ikke innstilt på å bekoste sin del av en slik baneutbygging. Inntil videre er det derfor sannsynlig – tross alle intensjoner om en regional løsning - at den vedtatte automatbanen Lysaker - Fornebu vil forbli et rent lokalt prosjekt.

Selv om man la ansvaret for å finne en løsning til fylkeskommunen, har Samferdselsdepartementet ved flere anledninger signalisert skepsis til automatbanen. Det statlige bidraget til finansieringen synes også å ha sittet langt inne. Dette har medført betydelige forsinkelser i plan-leggingen, og gjennom kommunens rekkefølgebestemmelser også skapt usikkerhet for framdrift av boligbyggingen. Først nå våren 2005 ser det ut til at Samferdselsdepartementet har fått nødvendig dokumentasjon på bordet og gitt grønt lys.

Ingen enkelt aktør har det overordnede ansvar for å avklare og planlegge en regional transportløsning i Osloregionen. Det er derfor spillet mellom aktørene som avgjør sakens endelige utfall. Dette resulterer nå i en lokal automatbane. Saken viser hvordan ulike statlige sektorer ikke opptrer koordinert. Plan- og samordningsdepartementet hadde neppe oversikt over hvilke konsekvenser det skulle komme til å få da de i 1997 krevde rekkefølgebestemmelser med krav til banebetjening i Bærums kommune-delplan. Usikkerheten og de mange rundene om den statlige finansieringen av banen har bidratt til forsinkelser i bl a boligbyggingen.

Utbyggingskostnadene

Da det nyopprettede selskapet Fornebu Boligspar kjøpte Oslo kommunes arealer på Fornebu i 2001, overtok selskapet også framtidige forpliktelser gjennom en utbyggingsavtale med Bærum kommune, av ikke fastlagt omfang. Først i desember 2003 ble utbyggingsavtalen for boligbygging-ens fase 1 undertegnet. Uenigheten har særlig dreid seg om kostnads-delingen for såkalt sosial infrastruktur – skoler, barnehager, helse mv - på Fornebu. Den tekniske infrastrukturen tar de opprinnelige grunneierne – staten og Oslo kommune – seg av.

Bærum kommune har opplevd sin kommuneøkonomi som vesentlig svekket de siste årene, bl.a. som følge av endringer i inntektssystemet. Planer som har økonomiske konsekvenser for kommunen og hvor det ikke foreligger utbyggingsavtale, fremmes derfor ikke for behandling i kommunen. Kommunen har selv ingen hast med å få fram boligbygging på Fornebu, og kan derfor overlate evt problemer til utbyggerne/ grunneierne. Praksisen har vært omstridt, men er innenfor gjeldende regelverk. Regjeringen fremmet høsten 2004 et lovforslag som

inneholder en viss innstramming i adgangen til å dekke kostnader til sosial infrastruktur gjennom utbyggingsavtaler. [39]

Vi ser her hvordan manglende felles offentlig kontroll over grunnen kompliserer gjennomføring av utbyggingsprosjektet. Samspillet med private utbyggere gir en ytterligere utfordring for Bærum kommune som planmyndighet. Generell statlig politikk (kommuneøkonomi) slår inn i en lokal sak gjennom kommunens bruk av rekkefølgebestemmelser og utbyggingsavtaler for å sikre sin egen økonomiske situasjon. De private utbyggerne opplever på sin side kommunens praktisering av strenge rekkefølgebestemmelser som vanskelige.

5.6.2 Hvis Fornebu hadde ligget i Oslo….

Vi belyser i dette kapitlet betydningen av offentlig organisering, herunder administrative inndeling, for planlegging og gjennomføring innenfor byutvikling og samferdsel. Aktører er derfor blitt spurt om hvordan de tror utbyggingen på Fornebu kunne ha utviklet seg dersom Fornebu hadde ligget i Oslo – f eks ved at grensen mellom Oslo og Bærum/ Akershus hadde gått lenger vest. Dette er en kontrafaktisk hypotese som gjør at vi kan utvikle noen antakelser om mulige hendelser og utfall i et slags "scenario fra fortiden". [40]

Synet på ovennevnte spørsmål varierer naturlig nok etter hvem man spør. Flere aktører mener at med et slikt utgangspunkt ville Fornebu ha blitt utbygd med tett bymessig bebyggelse betjent med bybane, og at utbyggingen ville kommet langt raskere i gang. Andre mener at det usikkert om forskjellene ville vært så store. Vi vil særlig peke på to forhold:

- *Større enighet om boligbygging?* Med Oslo som planmyndighet ville referansen for planleggingsarbeidet vært Oslo-forhold og ikke Bærum. Det er derfor sannsynlig at konflikten med staten om boligtallet ville vært betydelig mindre, om den i det hele tatt hadde eksistert.
- *Annen baneløsning?* I vårt tankeeksperiment ville Oslo selv vært planmyndighet også for valg av kollektivtrafikkløsning. Med jernbanealternativet ute av diskusjonen ville Oslo etter all sannsynlighet hatt både interesse og mulighet for å ta et helhetlig grep på baneløsningen med utgangspunkt i eksisterende T-bane- og sporveisnett. Med et slikt utgangspunkt kan man spørre seg om den lokale automatbaneløsningen i det hele tatt ville blitt lansert. Kanskje ville forholdet til Samferdselsdepartementet også utviklet

[39] Ot prp 22 (2004-5)

[40] Historikeren Øystein Sørensen har gjennom sin bok *"Historien om det som ikke skjedde – kontrafaktisk historie*" (Sørensen 2004) vist at slike tankesprang kan ha betydelig verdi

seg annerledes, slik at nødvendige avklaringer om bevilgning til baneprosjektet hadde kommet tidligere og ikke skapt usikkerhet for boligbyggingen slik den nå har gjort.

5.6.3 Oppsummering

Planleggingen av Fornebu-utbyggingen har vært konfliktfylt og den har tatt lang tid. Baneløsningen og boligbyggingen er også flere år forsinket i forhold til tidligere planer. Vi ser styringsutfordringene knyttet til dette caset som å være særlig følgende:

- *Ingen har ansvar for å trekke opp regionale planrammer på overordnet nivå.* På Fornebu er det staten som sterkest har vektlagt regionale perspektiver i sin planlegging, mens Bærum kommune og Akershus fylkeskommune synes mer styrt av lokale hensyn. Avklaringene har tatt lang tid og krevd mye ressurser. Det synes vanskelig for Akershus fylkeskommune å være en tung aktør i slike regionale spørsmål så lenge Oslo ikke er en del av det området man har ansvar for og fylkeskommunen heller ikke har formell arealplanmyndighet.
- *Det offentlige opptrer ikke samordnet, og de ulike virksomhetene ivaretar i stor grad egne hensyn*
- *Staten har vansker med å akseptere lokale planmyndigheters avgjørelser.* På Fornebu ser vi dette både i konflikten om boligtallet og om baneløsningen. Dette har medført innsigelser, nye ressurskrevende utredninger, mistillit mellom partene, ”omkamper” og betydelige forsinkelser.
- *Administrative grenser har betydning:* Både for hva slags rammebetingelser beslutninger blir til under, for hvor lang tid og hvor mye ressurser det tar å fatte disse beslutningene samt i dette tilfelle også – etter vår oppfatning – beslutningenes innhold.

5.7 Næringsutvikling

5.7.1 Hovedstadsutvalgets omtale

Utvalget slo fast at et lønnsomt næringsliv og økt verdiskaping kunne oppnås gjennom vekst og utvikling av eksisterende bedrifter, ved nyetableringer og ved tilflytting av bedrifter til området. Utvalget konstaterte at hovedansvaret for næringsutviklingen ligger hos bedriftene selv, og at de viktigste rammevilkårene for næringsutvikling settes av nasjonale myndigheter. Med dette som bakgrunn drøftet utvalget også hvordan kommunene, fylkeskommunen og statlige regionale etater ivaretok en rekke oppgaver og virkemidler som har betydning for næringsutviklingen.

Utvalget konkluderte med at det var behov for bedre samordning og koordinering av de n offentlige virkemiddelbruken som har betydning for næringslivets utviklingsmuligheter.

5.7.2 Aktuelle samordningsbehov

I avsnitt 3.5 er det omtalt en egen SWOT-analyse som er gjennomført parallelt med dette prosjektet. I dette avsnittet ble det gitt en omtale av betydningen næringsutviklingen har for den demografiske utviklingen i regionen.

Næringslivet har behov for samordnet aktivitet fra det offentlige. Nedenfor sammenfattes konklusjonene fra SWOT-analysen. Vi har med andre ord ikke gjort noen selvstendig innhenting av informasjon.

I SWOT-analysen konkluderes det med at offentlige myndigheter har to viktige roller. For det første gjelder det rollen med å tilrettelegge arenaer for kontakt og dialog mellom ulike offentlige og private aktører. For det andre peker analysen på at næringslivet er avhengig av en god infrastruktur, inkludert tilgang på kompetanse, arealer og et transportsystem som fungerer.

I følge SWOT-analysen bør politikken ta utgangspunkt i en regional arbeidsdeling som tar hensyn til rollen hovedstadsområdet har i den nasjonale verdiskapingen. For næringslivet er det også viktig at de overordnede rammebetingelsene er forutsigbare. Endelig konkluderer SWOT-analysen med at en regional koordinering av offentlig aktivitet også er viktig i forhold til behovet for næringslivet.

Disse konklusjonene er mer grundig dokumentert i SWOT-analysen. Denne analysen har primært fokusert på behovene til næringslivet og ikke hvordan den offentlige oppgaveløsningen og samordningen fungerer. For næringslivet har vi derfor en mindre grundig analyse av styringsutfordringene enn for de andre sektorene. Det fører til at omtalen av næring i kapittel 8 blir av relativt generell karakter. En mulig videreføring kan være å gjennomføre en analyse av styringsutfordringene for næringsområdet på et senere tidspunkt.

5.7.3 Konklusjon

SWOT-analysens konklusjoner er av en annen karakter enn beskrivelsen av offentlig næringspolitikk som ble gjort i hovedstadsutvalgets utredning. Framstillingen i SWOT-analysen står likevel ikke i motsetning til hovedstadsutvalgets analyse. Vår konklusjon er at mange av de samordningsbehovene som hovedstadsutvalget påpekte, fortsatt gjelder.

5.8 Samordningsbehov og styringsutfordringer

Avslutningsvis vil vi sammenfatte styringsutfordringene vi ser på områdene regional planlegging og utvikling/samferdsel i Oslo-regionen, basert på gjennomgangen foran og casebeskrivelsen. Vi knytter da disse opp mot de ulike mål og hensyn presentert foran i avsnitt 2.5.

5.8.1 Oppsummering av samordningsbehov

Viktige samordningsbehov innen areal- og transport i Oslo-regionen er oppsummert i Tabell 5.1.

Tabellen viser tunge samordningsbehov på nær sagt alle områder. Som følge av de sterke gjensidige sammenhengene mellom areal- og transporttiltak vil de faglige samordningsbehovene være til stede uansett organisering / ansvarsdeling. Samordningsbehovene mellom *aktører* kan imidlertid endres ved å fordele oppgaver mellom dem på en annen måte.

Som beskrevet er det etter Hovedstadsutvalgets utredning ikke gjennomført reformer innen verken inndeling eller oppgaveansvar. Allikevel er det iverksatt en rekke endringer i måten oppgavene løses på. Ivaretas samordningsbehovene gjennom disse, og har man dermed tross fravær av reformer fått en tilfredsstillende oppgaveløsning? I det følgende besvares dette med utgangspunkt i tabellen.

5.8.2 Arealutvikling og -planlegging

Ansvaret for arealplanleggingen ligger i utgangspunktet på samme forvaltningsnivå, nemlig det kommunale. Fylkeskommunen har også et formelt ansvar, men ingen myndighet utenom innsigelsesrett. En god oppgaveløsning på området arealplanlegging skulle tilsi at man i større grad har fått en arealutvikling i tråd med de omforente målene fra Oslo kommuneplan og Akershus fylkesplan som er beskrevet foran. Dette betyr et utbyggingsmønster basert på eksisterende sentra og knutepunkter, som bygger opp om og er godt koblet til det kollektive transportsystemet, med god utnyttelse og som bevarer viktige felles friarealer.

Gjennomgangen i kap 2 indikerer at utviklingen ikke nødvendigvis er slik; spesielt ikke i Akershus. Disse undersøkelsene forteller imidlertid om det som skjedde på 90-tallet, mens vi altså skal si noe om hvordan oppgaveløsningen fungerer i dag. Å endre arealutviklingen tar erfaringsmessig lang tid. Det tar tid å lage planer, det tar tid å følge opp med konkrete arealplaner og det tar tid å gjennomføre dem. Og ikke minst tar det tid å endre eldre og allerede vedtatte planer og erstatte dem med nye med annet innhold. Endelig tar det tid fra en plan er gjennomført til man kan avlese virkningen av den i offentlig statistikk og undersøkelser.

Tabell 5.1 Samordningsbehov på området areal / transport i Oslo-regionen.

Aktører	*Innen transport*	*Innen areal*	***Areal – transport***
Stat – stat	Avveining mellom veg og bane Avveining investering/drift av f eks jernbane		**Statlig lokalisering av egen virksomhet med konsekvenser for vegkapasitet** **Samferdselspolitikk kan vanskeliggjøre statlig måloppnåelse innen byutvikling og miljø**
Stat – region (fk)	Avveining investering/drift kollektivtransport Statlig kjøp av regionale togtjenester SKØ Bygging av kollektivfelt		**Statlig lokalisering av egen virksomhet med konsekvenser for kollektivtransport (ex sykehus)**
Stat – kommune	Kommunal parkeringspolitikk med konsekvenser for vegkapasitet – og omvendt	Statlig lokalisering av egen virksomhet	**Kommunal arealutvikling avhenger av usikker statlig samferdselsbevilgning** **Kommunale arealdisponeringer med konsekvenser for vegkapasitet – og omvendt**
Region – region	Regionale kollektivruter, billettsystemer m v Lokal trafikantfinans. / vegprising		**Regionalt utbyggingsmønster som premiss for kollektivbetjening - og omvendt**
Region – kommune	Kommunal parkeringspolitikk med konsekvenser for kollektivbetjening – og omvendt	Fylkesdelplan med konsekvenser for kommunale arealdisponeringer – og kommuner som ikke følger slike	**Kommunal arealdisponering med konsekvenser for kollektivbetjening – og omvendt**
Kommune – kommune		Lokalisering av virksomhet med regionale virkninger utenom de trafikale - kjøpesentra, næring	**Lokalisering av virksomhet med regionale *trafikale* virkninger - f eks kjøpesentra**

Vi kan derfor neppe si om utviklingen går i ønsker retning utfra den by- og arealutvikling som kan påvises gjennom statistikk aleine. Imidlertid vil realisering av planer med innhold i tråd med ovennevnte mål på sikt også bidra til en ønsket arealutvikling. Således synes det de siste årene å være en trend i retning av at en økt andel av boligbyggingen i Osloregionen skjer i eller nær sentrumsområdene i regionen, herunder sentralt i selve Oslo. De arealplaner som lages synes også i stor grad å legge til rette for en slik framtidig arealutvikling. [41] Ofte vil imidlertid disse være styrt av hva slags planer og prosjekter som utvikles av private utbyggere. Gjennom de ulike samordningsarenaene bl a knyttet til NTP og Oslo-pakkene er dessuten informasjonstilgangen til kommunene bedret; noe som gir dem økte muligheter til bedre å samordne sine planer med planlagte/framtidige transportinfrastrukturtiltak.

Vår gjennomgang indikerer derfor at de siste års aktiviteter innenfor planlegging er i ferd med å bidra til en arealutvikling som i større grad enn tidligere er i tråd med overordnede mål.

Likevel finnes fortsatt betydelige utfordringer:

- Kommunene vil i utgangspunktet legge opp til en arealbruk som best støtter opp om kommunens egne målsettinger. Eksempelvis synes kommunene fortsatt å konkurrere om næringsetableringer som kan tilføre arbeidsplasser og skatteinntekter.

- Kommunene er oftest avhengige av private for gjennomføring av boligbygging. Private ønsker primært å bygge der de ser markedsmuligheter i boligbygging – og mange steder er det da andre kriterier enn de transportmessige som veier tyngst.

- Usikkerhet om framtidig arealutvikling kan forplante seg til andre aktører, f eks de som har ansvar for transportløsningene.

- Kommunale arealplaner er ofte avhengige av Staten m h på bevilgninger til nødvendig transportinfrastruktur.

- Pendlingsomlandet, og dermed *antallet kommuner* som inngår i bolig- og arbeidsmarkedsregionen rundt Oslo, øker stadig

Det siste punktet indikerer at jo flere kommuner man skal søke å få til å samordne sin arealutvikling mot felles mål, jo vanskeligere og mer krevende vil dette være. Spesielt kan dette gjelde i en situasjon der ingen instans har noe helhetlig ansvar for overordnet areal- og transportplanlegging. Det er nå så mye som et 40-talls kommuner fordelt på 4 fylker (foruten Oslo selv) som inngår i hovedstadens pendlingsomland. For å få til en enklere samordning av den regional

[41] Tilsvarende konklusjoner ble trukket ved evalueringen av rikspolitiske retningslinjer for areal- og transportplanlegging i 1999/2000.

arealutviklingen, kunne derfor en vesentlig reduksjon i antallet kommuner rundt Oslo vært fordelaktig. Sett fra Oslos side ville dette også lette den praktiske samhandling med sine naboer.

Skulle så ikke skje, må en slik samordning antakelig – slik vi har sett en utvikling mot flere steder i regionen – ivaretas gjennom fylkesdelplaner (evt også parallelle kommuneplanprosesser, kfr Follo). I prinsippet må de involverte fylkeskommunene da også foreta en avklaring seg i mellom av overordnede rammer for bolig- og arealutvikling i sine respektive områder. Slike mekanismer er etter det vi erfarer ikke utviklet i dag. Endelig gjenstår det faktum at fylkesdelplaner jo ikke er bindende – arealplanmyndigheten ligger fremdeles i det enkelte kommunestyre.

5.8.3 Transport

Betingelser for samordning

En utredning for de skotske samferdselsmyndigheter fremhever tre suksessfaktorer som avgjørende for å få en effektiv gjennomføring av mål om høy(ere) markedsandel for kollektivtransporten og en mer bærekraftig transportutvikling i byregioner:
– **En regional organisasjon** må finnes som har ansvar for å levere et regionalt, samordnet kollektivt transporttilbud med integrert billettsystem og takster, samordnet kjøp av transporttjenester og som har ledelsen i utviklingen av ny regional infrastruktur for kollektivtransporten.
– **Finansieringen** må bygge på en politisk vilje og evne til å bruke betydelige økonomiske midler på infrastruktur og offentlige tilskudd til det kollektive transportsystemet, slik at tilbudets kvalitet blir høy og billettprisene kan ligge på et rimelig nivå.
– **Transportpolitikken** må kombinere forbedringer av kollektiv transport og betingelser for gange og sykling med regulerende tiltak overfor biltrafikken, i form av trafikksaneringer, miljøgater, fotgjengerområder, parkeringsavgifter og –reguleringer, samt areal- og byplanlegging som bygger opp under kollektivtransport, gang- og sykkeltrafikk.

(Civitas 2004, utredning for SKØ)

I tråd med resonnementene over skulle god oppgaveløsning på transportområdet tilsi at man i større grad ser en transportutvikling i tråd med beskrevne og omforente mål, som f eks:

- Et effektivt transportsystem med god framkommelighet
- God kollektivtransport – økt kollektivandel, redusert biltrafikkvekst
- Reduserte miljøulemper fra transport

Gjennomgangen i kap 2 indikerer at man her er lengre fra måloppnåelsen enn for arealutviklingen. Til tross for vedtatte mål øker bilbruken fortsatt, og vesentlig mer enn befolkningsveksten, mens kollektivtrafikken sliter. I hht analyser som er referert foran får innbyggerne i Oslo-regionen mindre kollektivtransport til høyere priser igjen for de midler samfunnet

bidrar med til transportsektoren. Et for dårlig kollektivtrafikktilbud vil bidra til at flere velger bil og dermed også til økte køer og miljøutslipp. Scenarier for framtidig utvikling indikerer at biltrafikkveksten vil fortsette i årene som kommer. Utviklingen er mer positiv i Osloregionen enn i f eks Bergen, men likevel ikke i tråd med målene. [42]

Den praktiske gjennomføring av mål og strategier for ønsket transportutvikling støter på mange problemer. Noen av disse er:

- Virkemidlene for å oppnå målene er som vi har sett delt på svært mange parter. Både staten (infrastruktur, avgiftspolitikk, kjøp av togtjenester m v delt på ulike etater/dept.), regionalt nivå (annen kollektivtransport) og kommuner (parkeringspolitikk) er aktører.

- Det mangler fremdeles arenaer for å se de ulike tiltakene i sammenheng. Eksempelvis håndteres ikke avveining av investeringer i transportinfrastruktur mot drift i Nasjonal Transportplan. Bevilgninger til drift av kollektivtransport er delt mellom Oslo kommune, Akershus fylkeskommune og Samferdselsdepartementet. Forsøk på å utvikle nye styringsformer gjennom SKØ har så langt ikke lykkes.

- Tiltak for redusert trafikkvekst, f eks vegprising, ligger på regionalt/lokalt nivå og er politisk svært kontroversielle. Vedtak må harmoniseres på tvers av fylkesgrenser, kfr Oslo-pakke 3.

- Myndigheten for gjennomføring av en mer restriktiv parkeringspolitikk ligger på kommunalt nivå, og vil derfor støte på liknende konkurranse- og samordningsproblematikk mellom det store antallet kommuner i regionen som beskrevet over.

- Mange og viktige virkemidler er statlige. Regionale prioriteringer, som spørsmålet om jernbane- eller veg skal bygges først i korridorene inn mot Oslo, overprøves av nasjonal politikk.

- Den nasjonale avgiftspolitikken, hvor sentrale faktorer for transportutviklingen som bil- og bensinavgifter m v fastlegges, bestemmes av Stortinget.

Vi har sett at staten er en dominerende part mhp både ansvar og ressurser. Regionale og lokale folkevalgte organ som skal stå til ansvar for sine velgere kan dermed lett bli overkjørt av beslutninger og prosesser som drives fram i statlig regi.

[42] *Effekter av hovedvegutbygging i Oslo og Bergen.* TØI-rapport 770/2005; publisert ved deadline for denne rapporten.

5.8.4 Samordningen mellom areal og transport

Gjennomgangen over indikerer en arealutvikling som – om enn sakte – synes å være på rett veg i forhold til viktige målsettinger, mens transportutviklingen fortsatt synes å gå i en annen retning.

Arealbruken er svært viktig som langsiktig grunnlag for transportutviklingen. På kortere *sikt* har imidlertid arealpolitikken begrenset påvirkning på transportutviklingen. Kortsiktige endringer på transportområdet må derfor primært oppnås via transportpolitiske tiltak.

I forhold til å håndtere problemstillingen samordning av areal og transport har de ulike samordningsmekanismene viktige begrensninger:

- Antallet aktører som har delansvar på området er stort, og har dessuten økt som følge av ulike omorganiseringer, reformer og regional byspredning. Det tar lang tid å oppnå enighet, og denne er skjør i forhold til forankring, skifte av personer m v
- Tiltak som forutsetter avgivelse av makt og myndighet synes i praksis svært vanskelige å få gjennomført.
- Så lenge dagens oppgaveinndeling ligger fast og NTP primært er en plan for statlige investeringer, er det vanskelig å se hvordan samordningsorganene kan skape arenaer hvor drift og investeringer sees i sammenheng på en forpliktende måte.
- Kommunene synes fortsatt å være svakt representert på disse arenaene. Det store antall kommuner i regionen gjør det vanskelig å få til annet enn indirekte representasjon (f eks via regionråd). Tema som parkeringspolitikk er derfor vanskelig å bringe inn.
- Viktige spørsmål som transportinvesteringer, bensinpris, bilavgifter og rammetilskudd til fylkeskommunene bestemmes av Stortinget som nasjonal politikk og gjennom markedet.

5.8.5 Konklusjoner

Redegjørelsen i dette kapitlet viser at det er et meget krevende system som skal opereres i Osloregionen, for at regionale hensyn om overordnet utbyggingsmønster skal kunne bli ivaretatt når det fattes sentrale beslutninger om regionalt transportsystem. Ut fra dagens ansvarsdeling kjennetegnes areal- og transportområdet av tunge samordningsbehov på tvers av både forvaltningsnivå og administrative grenser.

Vår gjennomgang bekrefter de problembeskrivelsene som har vært presenterte i en rekke tidligere utredninger, om at dagens styringssystem innebærer svakheter og begrensninger i mulighetene til å ivareta slike regionale hensyn. Mange statlige instanser, flere fylkeskommuner og en rekke kommuner er involvert for å sikre at disse hensynene blir ivaretatt.

Men det er ingen som kontrollerer alle virkemidlene, alle involverte kontrollerer deler av et samlet virkemiddelapparat som må finstemmes og harmoniseres for å nå felles mål om miljøvennlige og effektive transportsystemer og et godt utbyggingsmønster. I praksis viser dette seg svært vanskelig å få til. Antallet kommuner og de mange viktige beslutninger som fattes av Stortinget, bidrar også til at samordning på regionalt nivå som virkemiddel har sine klare begrensninger.

Vi finner samtidig mange positive sider ved de omfattende samordningsmekanismer og -arenaer som er etablert. Balansen mellom nasjonale styringssystemer og –behov kontra lokale og regionale interesser i den statlige politikken synes imidlertid ikke tilfredsstillende. Nasjonal styring ser ut til å føre til at regionale og lokale prioriteringer og ønsker ikke blir godt nok ivaretatt.

Nasjonal Transportplan og Oslo-pakkene har i realiteten dannet arenaer for planlegging, samordning og konkret oppgaveløsning innen ATP. Spørsmål om overordnet arealbruksmønster har imidlertid begrenset oppmerksomhet på disse arenaene, hvor det i utgangspunket er transportspørsmålene som skal finne sin løsning.

De koordinerende prosessene er krevende. Vurdert ut fra ambisjonene og den store enigheten som kommer til uttrykk i overordnede mål og strategidokumenter, ser resultatene så langt ikke ut til å stå i forhold til innsatsen. Viktige overordnede spørsmål krever mye tid og ressurser å avklare. Når det kommer til gjennomføring av strategiene, oppstår ofte konflikter knyttet til både ansvarsforhold, grenser, avveininger mellom virkemidler og konsekvenser av beslutningene for andre parter.

Manglende felles regional organisering bidrar til statliggjøring av nye oppgaver. Statlig dominans avgrenser det lokale og regionale politiske handlingsrommet, og gjeldende fylkes- og kommunegrenser bidrar til at spørsmål med regionale virkninger løses ut fra lokale hensyn.

Det er faglig svært krevende å utvikle og utforme virkemidlene riktig. Det er derfor neppe mulig å organisere seg vekk fra alle slike samordningsbehov. Det er imidlertid opplagt mulig å få til forbedringer både gjennom reformer og/eller praktiske forbedringstiltak, også innenfor gjeldende rammer. En del slike gis i avsnitt 8.3.

Utfra et ønske om gode, effektive og demokratisk bestemte regionale løsninger er det vår oppfatning at beslutningsmyndigheten i dag i for stor grad er statlig på transportområdet og for stor grad kommunal på arealområdet. Kanskje kan slike oppgaver løses bedre dersom en større del av ansvaret kunne ”møtes” på et mellomliggende regionalt nivå. Dagens fylkeskommuner med delt ansvar mellom Oslo og Akershus har så langt ikke vist seg å ivareta dette godt nok, og favner heller ikke over stort nok område.

6 Analyse av regionale tjenester

6.1 Innledning

I forrige kapittel ble regionale utviklingsoppgaver innenfor planlegging og transportpolitikk beskrevet og drøftet. Dette kapitlet tar for seg hvordan oppgavene er løst innenfor helsesektoren, sosialsektoren, videregående opplæring og tekniske tjenester. For de fire tjenesteområdene er gjennomgangen bygd opp likt. Det er først gitt en kort oppsummering av analysen til hovedstadsutvalget av samordningsbehovet og forslaget til løsninger som utvalget legger fram. Deretter er det gitt en oversikt over hva som har skjedd de åtte årene etter at utvalget la fram sin innstilling. Kildene som er brukt er informantintervjuer og offentlige utredninger og styringsdokumenter.

For hver tjeneste blir det avslutningsvis gjort en vurdering av behovet for samordning. Vi peker på hva som nå synes å være de sentrale styringsutfordringene innenfor de ulike sektorene, knyttet til enten koordinering eller samhandling på tvers styringsorganene i Osloregionen, eller mellom statlig og kommunalt/fylkeskommunalt forvaltningsnivå i regionen.

I kapittel 7 blir det så foretatt en samlet vurdering av behovet for samordning i alle tjenestene og i kapittel 8 blir det lagt fram modeller for løsning.

6.2 Helsesektoren

6.2.1 Hovedstadsutvalgets omtale

Hovedstadsutvalgets analyse tok utgangspunkt i en beskrivelse av daværende organisering innenfor helsesektoren. Viktige kjennetegn ved organiseringen var høy sykehustetthet med tre offentlige og flere private eiere, to helseregioner og tre forvaltningsnivåer.

I 1997 var Rikshospitalet og Radiumhospitalet statlige mens de øvrige var fylkeskommunale. Utvalget pekte på at dette var et problem for samordningen og foreslo at disse sykehusene burde overføres til samme nivå som de andre sykehusene.

I 1997 tilhørte Oslo og Akershus hver sin helseregion. Utvalget foreslo at de to fylkene ble plassert i samme region. Utvalget mente en slik endring ville øke muligheten for en mer helhetlig planlegging av sykehusressursene i området.

Oslo hadde i 1997 ansvaret for både den kommunale helsetjenesten og spesialisthelsetjenesten. I regi av hovedstadsutvalget ble det gjennomført en undersøkelse om kommunen høstet fordeler av at oppgavene ble løst på ett nivå. Undersøkelsen tok utgangspunkt i normtall om hvor stor del av heldøgnspasientene som ideelt sett burde behandles på de to nivåene. Med data fra 1995 konkluderte analysen med at Oslo kom bedre ut enn Akershus for psykiatrien. Oslo kom imidlertid dårlig ut når det gjaldt den somatiske delen av helsetilbudet. Mulighetene Oslo hadde for vertikal integrasjon var med andre ord bare delvis utnyttet.

6.2.2 Hva har skjedd etter hovedstadsutvalget?

Statlig eierskap og inndeling i helseregioner

Eierskap til sykehusene har vært gjenstand for en rekke utredninger og en lang politisk prosess. Hellandsvikutvalget tok i 1996 opp dette spørsmålet i NOU 1996:5 *Hvem skal eie sykehusene?* Utvalget mente alle sykehusene burde tilhøre samme forvaltningsnivå og la fram ulike modeller med statlig og fylkeskommunalt eierskap.

I år 2000 tok Oppgavefordelingsutvalget (NOU 2000:22) også opp spørsmålet om eierskap. Utvalget la fram fire modeller. To av modellene hadde et regionalt nivå med direkte valgt politisk styringsorgan. Ansvaret for sykehusene var lagt til det regionale nivået. I to andre modeller var det staten som overtok ansvaret for sykehusene.

Landmøtet til Arbeiderpartiet gikk i år 2000 inn for at staten skulle overta sykehusene. Dette var også konklusjonen i høringsdokumentet som Stortinget fikk til behandling våren 2001. Endringen ble vedtatt og staten overtok ansvaret for de fylkeskommunale sykehusene fra 1. januar 2002.

Den statlige organiseringen skjer i form av fem regionale helseforetak som igjen organiserer 35 sykehusforetak. Regioninndelingen er som følger:

- *Helseregion Øst*: Oppland, Hedmark, Akershus, Oslo og Østfold.
- *Helseregion Sør*: Vestfold, Buskerud Telemark, Aust-Agder og Vest-Agder. Rikshospitalet og Radiumhospitalet fungerer som regionsykehus for Helseregion Sør. I tillegg har disse sykehusene riksdekkende funksjoner.

Fra 1. januar 2005 er Rikshospitalet og Radiumhospitalet slått sammen og har fått navnet Rikshospitalet-Radiumhospitalet HF. Det innebærer at alle sykehusene i dag tilhører samme forvaltningsnivå, og at Oslo og Akershus tilhører samme region. Dermed er to av forslagene til hovedstadsutvalget fulgt opp.

Det ser ut til at disse endringene har gitt positive effekter. I årsmeldingen til Helse Øst for 2004 oppgis det at gjennomsnittlig ventetid nå er 82 dag-

er mot 148 dager før reformen. Her blir det videre meldt om god økonomisk styring og at bestillingen fra Helsedepartementet er fulgt opp. Viktige mål ved reformen har vært større tilgjengelighet, større tilbudslikhet, bedre kvalitet i tjenesten og mer effektiv bruk av offentlige midler.

Imidlertid er det geografiske området delt i to helseregioner. Det er en særskilt utfordring at Rikshospitalet-Radiumhospitalet HF tilhører Helse Sør mens de andre sykehusene i Oslo tilhører Helse Øst. Sommeren 2004 ble det etablert en prosjektgruppe med representanter fra Helsedirektoratet og de to helseregionene. Gruppens mandat var å analysere behovet for samordning som følge av oppdeling i de to helseregionene og mulige tiltak for å bedre samordningen.

I gruppens rapport fra oktober 2004 ble det fastslått en sterk gjensidig avhengighet mellom de to regionene og at en "bedre samordning i hovedstadsområdet vil gi betydelige effekter i forhold til realiseringen av helsepolitiske mål". Gruppen konkluderte med at en bedre samordning vil kunne gi reduserte kostnader som følge av en mer effektiv utnyttelse av ressursene og videre at den vil kunne styrke pasientbehandlingen, de faglige miljøene og forskningen.

Gruppen skisserte tre mulige tiltak som kan gi bedre samordning:

(1) Mer langsiktige og omfattende avtaler mellom de to regionene
(2) Overføring av Rikshospitalet og Radiumhospitalet til Helse Øst. Dette kombineres med opprettelse av et nytt helseforetak for Oslosykehusene som et sameie mellom de to helseregionene
(3) De to helseregionene slås sammen eller egen helseregion for Oslosykehusene

I november 2004 hadde Helse- og omsorgsdepartementet drøftingsmøter med berørte interessentgrupper. Departementet tar sikte på å legge fram sine vurderinger av disse spørsmålene i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett for 2005.

Samhandlingen mellom første- og andrelinjetjenesten

I mandatet for utredningen NOU 2005:3 *Fra stykkevis til helt* er utvalget bedt om å legge fram tiltak som kan sikre at den kommunale helsetjenesten og spesialisthelsetjenesten fungerer som en sammenhengende behandlingskjede som gir et helhetlig tilbud". Utredningen som tar for seg situasjonen for hele landet er relevant også for hovedstadsregionen.

Utvalget har lagt til grunn en videreføring at dagens todelte fordeling av ansvar. Utvalget har imidlertid foreslått at det gjennomføres forsøk hvor man samler det totale ansvaret for alle helsetjenester til ett nivå. Videre har utvalget foreslått forsøk med felles eierskap av utførerenheter mellom statlige foretak og kommuner. Det er vist til et prosjekt i Asker og Bær-

um hvor man tar sikte på et slikt felles eierskap for enheter som utfører både første- og andrelinjetjenester.

Utvalget har konkludert med at det ikke er de store endringene i ansvars- og oppgavefordelingen som er løsningen på samhandlingsutfordringene. Utvalget foreslår mange enkelttiltak som samlet er ment å bedre samhandlingen for helsetjenestene.

Den statlige overtakelsen av sykehusene innebærer at ansvaret for helseoppgavene i Oslo kommune ikke lengre er tillagt samme forvaltningsnivå. Kommunen har imidlertid gode erfaringer med å inngå avtaler med Ullevål sykehus og bydelene. Disse avtalene innebærer en konkret gjennomgang av hvordan man skal sikre fordeling av ansvar for ulike pasientgrupper. Dette innebærer en forbedring også i forhold til tidligere organisering hvor det var et tilsvarende behov for koordinering mellom sykehusene og bydelene. Disse avtalene vil kunne danne mal for tilsvarende avtaler mellom de andre sykehusene og bydelene. Det er også planer om et eget ”partnerskap” mellom sykehuset og kommunen. Dette for å understreke at samarbeidet har en permanent karakter.

En utfordring i samarbeidet er ulike finansieringssystemer. Sykehusene får uttelling for aktivitet, mens bydelene har faste rammer som ikke økes dersom aktiviteten øker.

Oslo kommune har laget en *”Handlingsplan for psykisk helsearbeid”* for perioden 2004 til 2008. En slik plan er resultat av et statlig krav knyttet til utbetaling av øremerkede midler som en del av opptrappingsplanen for psykisk helse. Denne planen omtaler grenseflaten mellom statlig og kommunalt ansvar. I Oslo er det bydelene som ivaretar det kommunale ansvaret for helse- og sosialtjenester. I planen går det fram at det er uklarheter i forholdet mellom statlig og kommunalt ansvar. Oslo kommune og de helseforetak som yter tjenester til befolkningen i Oslo er enig om å lage en samarbeidsavtale på overordnet nivå. Det er videre planlagt å lage en med spesifiserte avtaler mellom den enkelte bydel og deres helseforetak.

For psykiatrien er det en utfordring at nedbygging av sengeposter fører til utskriving av pasienter som blir bydelenes ansvar. Wisløffutvalget peker på behovet for en ”halvannenlinjetjeneste.” Oslo kommune har ikke klart å bli enige med Helse Øst om en slik tjeneste.

Den årlige melding 2004 fra Helse Øst bekrefter behovet for samordning mellom nivåene. Her heter det:

- ”Samhandlingen mellom den kommunale helsetjenesten og spesialisthelsetjenesten er i mange tilfelle ikke god nok, og mange av effektivitets- og kapasitetsutfordringene i helsesektoren kan løses ved en bedre samhandling”

- ”Brukerrådet støtter etableringen av en ”halvannenlinjetjeneste. ”Rådet er av den oppfatning at mange pasienter vil være tjent med å få tjenester på dette nivået”.

Tekstboksen under viser et vellykket eksempel på etablering av en slik ”halvannenlinjetjeneste”.

Henie-Onstad bo- og rehabilitering:
Vellykket samordning mellom første- og andrelinjetjenesten

Senteret ble startet 1. august 2003 og har 16 plasser til utskrivingsklare pasienter ved Sykehuset Asker og Bærum HF. Senteret har en høyere bemanning i forhold til et vanlig sykehjem, i form av legedekning, kompetanse for sykepleie, ergoterapi og fysioterapi. Men bemanningen er noe mindre enn på et sykehus.

Samarbeidet er formalisert i en avtale fra 12. januar 2004 mellom Asker og Bærum HF og kommunene i Asker og Bærum. Asker har senere trukket seg ut blant annet som følge av forpliktelser knyttet til Røyken sykehjem.

Et sentralt mål er at pasientene skal hjem. Aktivisering er viktig. For 2003 og 2004 var det i alt 356 innleggelser. Av disse ble 64 prosent skrevet ut til hjemmet. Dette er en høy andel.

Lederen av senteret peker på at det er flere forhold som har bidratt til en helhetlig forståelse av behovene til pasientene. Det er ansatt en lege som har sin arbeidsplass både på sykehuset og på Henie-Onstad. Videre er det rekruttert personer som har erfaring fra ulike deler av helsevesenet. Endelig er det lagt vekt på en kultur som fokuserer mer på løsninger og muligheter enn på hindringer.

SINTEF har evaluert tiltaket og konstaterer positive virkninger for pasientene, sykehuset og kommunene. Sykehuset sparer penger som følge av en liggetid som i gjennomsnitt er 2,8 døgn kortere og 8 prosent færre reinleggelser. På grunnlag av en analyse av alternative pasientforløp er det beregnet at kommunen også sparer betydelige beløp. SINTEF konkluderer med at enheten kan sies ”å være en spydspiss for eventuelle senere konkrete tiltak i samhandlingen mellom spesialisthelsetjenesten og kommunehelsetjenesten.” (fra pressemeldingen).

Det er etablert en generell samarbeidsavtale mellom Asker og Bærum kommune og sykehuset. Formålet et å ”utnytte helsetilbudet bedre blant annet ved å koordinere og utvikle tiltak rettet mot pasienter med et sammensatt behov”. Prosjektet er organisert med en egen prosjektleder og en samhandlingsansvarlig i hver av kommunene. Avtalen gjelder to år fra 1. april 2004.

Henie-Onstad ser ut til å være vellykket både for stat, kommune og pasienter. Men i hvilken grad er dette avhengig av noen ildsjeler som vi ikke kan vente å finne så mange steder? Vil forslaget til obligatoriske avtaler være tilstrekkelig? Eller vil potensialet først bli tatt ut når samme enhet har ansvaret for bestillingen av tjenester fra både første- og andrelinjenesten?

Statlig styring

Det er et problem at kommunen blir invitert med i små prosjekter som kanskje omfatter noen hundretusen kroner hvor det samtidig er omfattende krav til rapportering. Kommunen mener det ville vær bedre om den heller fikk en ramme som man kunne disponere innenfor, eventuelt med krav til resultater som ble oppnådd.

Lokalisering av helseforetakene

Hovedkontorene til de to helseregionene er i Grimstad og på Hamar. Det kan gi manglende lokalkunnskap forhold til planlegging av inntaksområder. Dette er først og fremst et problem for helseforetakene som bestillerenhet. I forhold til organiseringen av utførersiden er ikke lokalkunnskap så sentralt.

Demokratisk styring på lokalt nivå

De regionale helseforetakene skal foreta en prioritering mellom somatiske tjenester, psykiatriske tjenester og tilbud til rusmiddelavhengige. Det skal også foretas en prioritering mellom ulike sykehus i området. Da fylkeskommunene hadde ansvaret for sykehusene var denne type beslutninger underlagt demokratisk styring på lokalt nivå.

6.2.3 Samordningsbehov og styringsutfordringer

Hovedstadsutvalget knyttet deler av reformbehovet til at ansvaret for sykehusene var delt på tre eiere: Oslo kommune, Akershus fylkeskommune. ”Sykehusreformen” medførte at eierskapet fra 2002 ble samlet hos staten. Reformen har gitt bedre samordning mellom sykehusene i området med en bedre utnyttelse av ressursene og at pasientene drar nytte av at aktiviteten i større grad er koordinert.

Men det er fortsatt behov for en bedre koordinering av aktiviteten i sykehusene i området. Det skyldes at området fortsatt er delt i to helseregioner. Den viktigste utfordringen ser ut til å være at Radiumhospitalet-Rikshospitalet tilhører en annen helseregion enn de andre sykehusene i Oslo. Regjeringen vurderer nå mulige tiltak for å bedre samordningen. Dette er enten tiltak i form av mer omfattende avtaler mellom de to regionene eller mer grunnleggende endringer av inndelingen av helseregionene. Det er planlagt at regjeringen legger fram sitt forslag i tilknytning til revidert nasjonalbudsjett.

Hvorvidt sykehustilbudene i Drammensregionen også burde vært samordnet med Osloregionen for øvrig, har vi ikke undersøkt.

Det er et omfattende behov for samordning mellom første- og andrelinjetjenesten. Et sentralt virkemiddel er å lage en rekke avtaler som regulerer aktiviteten og samhandlingen. Parter som inngår avtalene er kommuner og bydeler på den ene siden og helseregionen og det enkelte

sykehus på den annen side. Avtalene har både en overordnet karakter og de gir også detaljerte anvisninger om hvordan man skal takle ulike samordningsbehov.

Oslo og Bærum er eksempler på kommuner som har høstet positive erfaringer med disse avtalene. For Oslo ser avtalene ut til å gi en bedre samhandling mellom sykehuset og bydelene. Avtalene har kommet i stand etter at staten overtok ansvaret for sykehusene. Det ser dermed ikke ut til reformen har svekket muligheten til samhandlingen mellom første- og andrelinjetjenesten. Arbeidet med avtalene er imidlertid fortsatt inne i en tidlig fase. Erfaringene med avtalene bør derfor evalueres på et senere tidspunkt.

Det er behov for en bedre dialog mellom de to helseregionene og kommunene og bydelene i området. Hovedkontorene for de to helseregionene i på Hamar og i Grimstad. Det er en særskilt utfordring å overvinne avstandene som følge av at hovedkontorene er plassert utenfor regionen.

Kommunene rapporter om at staten har en svært detaljert styring blant annet i forhold til tildeling av prosjektmidler. Det bør vurderes endringer mer i retning overordnet rammestyring som fokuserer på resultater og at kommunene selv i større grad får ansvaret for aktivitetene som gjennomføres for å nå resultatene.

En godt koordinert aktivitet vil gi positive effekter for pasientene i form av et helhetlig pasientforløp. Videre vil det gi en bedre utnyttelse av ressursene og en bedre økonomisk effektivitet. På begge disse områdene ser det ut til å være et betydelig potensial for forbedring.

Statlig overtakelse av sykehusene innebærer en konsentrasjon av makt som tidligere var spredt på flere myndighetsorganer. Statlig styring av sykehussektoren innebærer mindre regional innflytelse over beslutninger som oppfattes å ha regional interesse. I tillegg er det ikke lengre mulig å vurdere organisering, prioritering og helhet i sammenheng med oppgaveløsningen innenfor andre sektorer, ut fra et regionalpolitisk ståsted. Endringen har dermed ført til redusert demokratisk styring på lokalt nivå.

Det vil være ulike meninger om dette er en utvikling i riktig retning eller ikke. Tilsvarende vil det også være delte oppfatningene om det er behov gjennomføre endringer som kompenserer for utviklingen. De ulike synene vil være farget av politiske verdier og normative vurderinger og det er ikke vår oppgave å ta stilling til hva som er riktig og galt.

6.3 Sosialsektoren

6.3.1 Hovedstadsutvalgets omtale

Utvalget så på situasjonen for barnevern og rusomsorgen. For disse tjenestene hadde Oslo ansvaret for både 1. og 2. linjetjenesten. I Akershus var ansvaret fordelt på to forvaltningsnivåer. Utvalget konkluderte med at Oslo utnyttet muligheten til å se tjenestetilbudet i sammenheng. Et eksempel er barnevern hvor kommunen hadde foretatt bevisste prioriteringer i retning forebyggende tiltak, noe som hadde gitt positive effekter i forhold til tilveksten av nye saker.

For Akershus vises det til at det kunne oppstå uklarheter om hvem som hadde ansvaret. Utvalget mener imidlertid at ”problemene som framstår på dette området er imidlertid i større eller mindre grad av nasjonal karakter, og således ikke et regionalt hovedstadsfenomen.”

Utvalget konkluderer med at ”samordningsbehovet innen denne sektoren til å være av en slik karakter at det bør kunne oppnås mye gjennom ordinære samarbeidstiltak, uavhengig av inndelingen og oppgavefordelingen i hovedstadsområdet”.

Dette avsnittet vil særlig ta for seg tilbudet i Oslo til rusmiddelmisbrukere og personer uten arbeid med behov for aktivisering. Bakgrunnen er at dette i særlig grad er personer som kan ha behov for ulike offentlige tjenester som er koordinerte og hvor det ikke nødvendigvis er gitt at det er tilstrekkelig med ordinære samarbeidstiltak.

6.3.2 Hva har skjedd etter hovedstadsutvalget?

Barnevern-, familievern og rusomsorg

For barnevern, familievern og rusomsorg ble ansvaret for andrelinjetjenesten fra 2004 overført fra fylkeskommunene til staten. Den statlige barne-, ungdoms og familieetaten har nå ansvaret for tiltak rettet mot disse gruppene i hele landet. Etaten har hovedkontor i Oslo og fem regionkontorer.

For barnevernet har Oslo kommune som eneste kommune i landet beholdt ansvaret for andrelinjetjenesten.

Oslo kommune hadde tidligere et helhetlig ansvar for rusomsorgen. Nå er det foretatt en grenseoppgang mellom kommunale og fylkeskommunale oppgaver. Ansvaret for de fylkeskommunale oppgavene er overført til de regionale helseforetakene.

Helsedepartementet (2004) har i notatet ”bedre behandlingstilbud til rusmiddelmisbrukere” gjort rede for bakgrunnen og målsettinger for den statlige overtagelsen. Her blir det pekt på at ”den tidligere forankringen i sosialtjenesteloven kan ha ført til at helsetjenesten ikke tok nødvendig

ansvar for de helsemessige sidene ved misbruket/misbrukeren, selv om intensjonen var at helse og sosialtjenesten samlet skulle ha et ansvar." Reformen har gitt mulighet til mer koordinerte tjenester i forhold til psykiske og somatiske helseproblemer som henger nært sammen med rusmiddelbruken.

I samme notat heter det at "Den kommunale sosialtjenesten skal fortsatt ha det helhetlige ansvaret for rusmiddelbrukere. Kommunen har med andre ord ansvar for å dekke hjelpebehov som ikke kan sies å være spesiallisthelsetjeneste"

I praksis opplever imidlertid kommunen problemer som gjør det vanskelig å ivareta et slikt helhetlig ansvar. Tidligere var sosialtjenesten "innskrivende instans". Nå har fastlegen fått den oppgaven. Fastlegen har imidlertid et mer perifert forhold til pasienten. En effekt er at pasienter får tilbud om behandling når dette har vært prøvd mange ganger før uten resultat og hvor andre tiltak ville vært bedre. Dette har videre ført til at sosialtjenesten ikke lengre nødvendigvis vet om brukere har behandling. Dette gir igjen reduserte muligheter for en helhetlig oppfølging.

På oppdrag fra Sosial- og helsedirektoratet har rusmiddeletaten bedt bydelene komme med skriftlige innspill med en oppsummering av erfaringene etter et drøyt år etter reformen. Det er videre planlagt en konferanse i juni 2005 hvor formålet er å sette fokus på å løse de problemene som man nå identifiserer.

Innspillene fra bydelene dokumenterer at reformen har gjort det vanskeligere for bydelene å gi et helhetlig tilbud. Alna bydel skriver for eksempel at det er problem at sosialtjenesten er den som skal lage individuelle planer, selv om instansen ikke er den som i første instans har ansvaret for kontakt med klienten. Gamle Oslo rapporter om at det er et problem at det mangler en koordinerende instans som har oversikt over tilbudet. For bydelene er det et problem at institusjonene ikke lengre kan uttale seg uten samtykke fra klienten. Disse endringene har gjort bydelenes arbeid vanskeligere og det har gitt et mindre helhetlig tilbud til pasientene.

Helse Øst fastslår i sin årlige melding til Helse- og omsorgsdepartementet at det er enighet om at det er store udekkede behov innenfor rus og psykiatrisk helsevern.

I dag ser det ut til å være lite dialog mellom byrådsavdelingene i Oslo kommune og helseforetaket på Hamar.

En ny arbeids og velferdsforvaltning

Mandatet bak utredningen NOU 2004: 3 *En ny arbeids- og velferdsforvaltning* var å utrede ulike organisasjonsmodeller for samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten. Behovet for reformer er knyttet til mål om flere i arbeid, en større grad av brukerorientering og en mer

effektiv forvaltning. Utvalget vurderte fire modeller med ulik fordeling av ansvar mellom stat og kommune. Av disse modellene anbefalte utvalget en modell som er basert på en såkalt ”statlig arbeidslinje”. Modellen innebærer at en statlig etat får hovedansvaret for arbeid og inntekt. I modellen beholder kommunene ansvaret for sosialhjelpen. Samtidig foreslo utvalget en ny statlig arbeidssøkerstønad.

Regjeringen la i mars 2005 fram sitt forslag til oppfølging i St.prp. nr. 46 (2004-2005) *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*. Regjeringen foreslår at det bygges opp lokale arbeids- og velferdskontorer over hele landet med deltakelse fra sosialkontoret, trygdekontoret og Aetat. Det er forutsatt at de lokale kontorene skal være lett tilgjengelige i alle kommuner, med mulighet for interkommunale løsninger der det ligger til rette for det. Førstelinjen skal baseres på forpliktende samarbeid mellom stat og kommune nedfelt i lokale samarbeidsavtaler og eventuelt en rammeavtale mellom regjeringen og KS.

Regjeringen har lagt vekt på behovet for fleksible løsninger og har sagt at den vil foreslå lovhjemmel for arbeidsdeling, samarbeid om myndighetsoppgaver og oppgavedifferensiering. Om oppgavedifferensiering er det sagt at det skal gis hjemmel for at større kommuner skal kunne overta ansvar for arbeidsmarkedstiltak til personer som har ytelse fra kommunen som hovedinntektskilde. Det er vist til at differensieringen vil kunne bygge på erfaringene fra fire bydeler i Oslo.

Forsøket i Oslo innebærer at bydelene Sagene og Gamle Oslo har overtatt ansvaret for Aetats arbeidsmarkedstiltak for sosialhjelpsmottakere. Forsøket gjelder for perioden 2004 til 2007. Fra 2005 omfatter forsøket også personer på introduksjonsstønad og er utvidet til å omfatte bydelene Alna og St. Hanshaugen.

Forsøket innebærer at disse bydelene kan se egne og statlige arbeidsmarkedstiltak i sammenheng. Videre kan også de arbeidsmarkedsrettede tiltakene ses i sammenheng med øvrige tjenester i bydelen særlig i tilknytning til helse, sosial og rehabilitering.

Oslo kommune rapporterer årlig til Kommunal- og regionaldepartementet om status og framdrift for forsøket. For 2004 ble det rapportert om gode erfaringer med å få flere i arbeid, en bedre utnyttelse av offentlige ressurser og at brukerne fikk tjenester mer i samsvar med behovet. Disse overordnede målene samsvarer godt med regjeringens overordnede mål med reformen.

6.3.3 Samordningsbehov og styringsutfordringer

Dette avsnittet har særlig tatt for seg tilbudet i Oslo til rusmiddelmisbrukere og personer uten arbeid med behov for aktivisering. På begge områder er det en utfordring å koordinere statlig og kommunal aktivitet.

Oslo kommune hadde fram til 1. januar 2004 et helhetlig ansvar for rusomsorgen. Da overtok det statlige helseforetaket ansvaret for andrelinjetjenesten. Hittil er det rapporter i Oslo kommune om at oppsplitting av ansvar har ført til reduserte muligheter for helhetlige individuelle tiltak og en koordinert bruk av tjenester. Oslo kommune har som et forsøk overtatt ansvaret for Aetats arbeidsmarkedstiltak for sosialhjelpsmottakere. Kommunen rapporter at dette så langt har gitt positive effekter i forhold til overordede mål.

Oslo kommune rapporter med andre ord at økt statlig ansvar gir negative effekter og at en får positive effekter med redusert statlig ansvar. Fellesnevneren er at et mer helhetlig kommunalt ansvar gir mulighet til å se ulike kommunale tjenester i sammenheng.

Nettopp innenfor sosiale tjenester er omfaget av utfordringene for Oslo større enn i alle andre kommuner. For eksempel har Oslo ansvaret for halvparten av landets populasjon innenfor rusmiddelomsorgen. Kommunen har også en stor kompleksitet ved at mange personer har behov for ulike type kommunale tjenester. Dette er blant annet dokumentert i systemet som fordeler midler til bydelene.

Innenfor for de kommunale tjenestene er det derfor gode muligheter til å gi kommunen et relativt stort ansvar. Dette må imidlertid sees opp mot at et at et større statlig ansvar gir større mulighet for en mer helhetlig koordinering av statlige tjenester.

Hovedstadsutvalget konkluderte med at mye kan oppnås gjennom ordinære samarbeidstiltak. Denne gjennomgangen viser at dette ikke nødvendigvis er riktig.

På den annen side har rusreformen kun vært virksom et drøyt år. Man bør derfor også være åpen for at man gjøre tilpasninger som kan redusere negative effekter.

Drøftingen har vært konsentrert om Oslo som følge av at utfordringene er størst i her. Hva så med andre kommuner i området? Også her vil man ha samme type utfordringer som følge av fordelingen av ansvar mellom statlige og kommunale institusjoner. Dette forholdet er imidlertid ikke analysert nærmere i vår rapport.

6.4 Videregående opplæring

Videregående opplæring omfatter all kompetansegivende opplæring mellom grunnskolen og høyere utdanning. Ungdom mellom 16 og 19 år har lovfestet rett til tre års videregående opplæring. Voksne som er født før 1. januar 1978 har lovfestet rett til videregående opplæring. Elever som har rett til spesialundervisning, har rett til videregående opplæring i inntil to år ekstra når eleven trenger det i forhold til opplæringsmålene

for den enkelte. Fylkeskommunen har lovfestet plikt til å følge opp ungdom mellom 16 og 19 år som ikke er under opplæring eller i arbeid gjennom en egen oppfølgingstjeneste. Nesten alle ungdommer fortsetter i videregående opplæring etter endt grunnskole (90 – 95 prosent i Oslo-regionen). Det har de siste ti årene skjedd store omlegginger innenfor videregående opplæring, noe som ble innledet med Reform -94. Reformen innebar en ny struktur innenfor hele videregående opplæring, med færre linjer/fag og et mer strømlinjeformet system for å føre særlig elever innenfor yrkesfagene fram til en fullført fagutdanning.

6.4.1 Hovedstadsutvalgets omtale

Hovedstadsutvalgets omtale av videregående opplæring tok utgangspunkt i den aktuelle situasjonen med å gjennomføre Reform -94 i Oslo og Akershus. Utvalget konkluderte med at videregående opplæring i hovedstadsområdet ble løst innenfor de hovedmålene som var trukket opp for reformen. Utvalget la i sin vurdering vekt på følgende observasjoner:

- Kostnadseffektiviteten var god
- De utdanningssøkendes ønsker lot til å bli innfridd, mens voksne søkere uten rett i mindre grad mottok et tilbud i samsvar med ønskene
- Innenfor noen fag var det en betydelig andel søkere med opplæringsrett som ikke fikk innfridd sine primærønsker
- Utvalget pekte på at forholdsvis få elever måtte krysse grensen mellom Oslo og Akershus og at bare noen få reiste fra den ene siden av Akershus og gjennom Oslo for å motta tilbud på den andre siden av byen
- Utvalget betraktet det som et problem at næringslivet innenfor enkelte bransjer og næringer ikke fikk dekket sitt rekrutterings-behov for lærlinger

6.4.2 Dagens oppgaveløsning

I det videre presenteres noen nøkkelopplysninger om videregående opplæring, der også Østfold fylkeskommune trekkes med i presentasjonene, siden alle kommunene i Østfold har blitt med i samarbeidsalliansen Osloregionen.

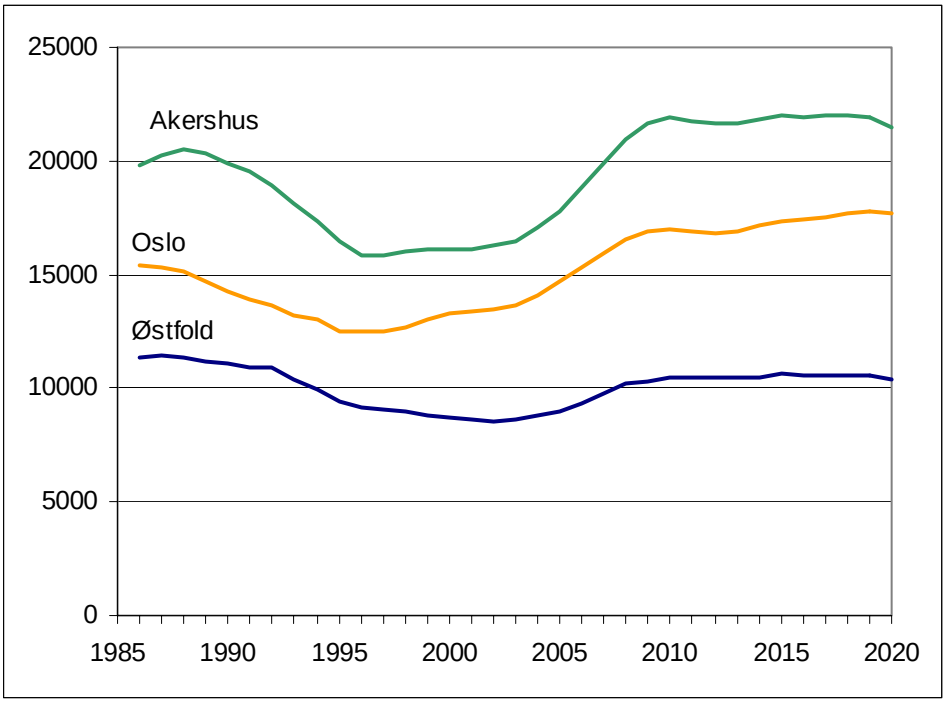
Det økonomiske omfanget av videregående opplæring i Oslo, Østfold og Akershus var om lag 4,7 mrd kroner i 2004. For Akershus og Østfold utgjorde utgiftene til videregående opplæring om lag 65 prosent av fylkeskommunenes samlede aktivitet dette året. Det er en høyere andel enn for fylkeskommunene eller i landet.

Tabell 6.1 Brutto driftsutgifter i videregående opplæring 2004. Tusen kroner.

Østfold	1 149 229
Akershus	1 973 994
Oslo	1 618 365
Sum	4 741 588

Kilde: KOSTRA

Tilbudene innenfor videregående opplæring blir dimensjonert ut fra flere forhold. Det mest grunnleggende er antall innbyggere som har en lovfestet rett til tilbud, og særlig antall ungdommer i alderen 17-19 år. Også elevenes utdanningsvalg og etterspørselen i arbeidslivet for fagkompetanse innenfor ulike fag, er med på å påvirke hvordan omfanget innenfor ulike deler av videregående opplæring blir fastlagt. Konsekvensene er forskjellig profil på sammensetningen av den videregående opplæringen, også som følge av fylkespolitiske prioriteringer.



Figur 6.1 Utviklingen i antall ungdommer i alderen 17-19 år 1986-2020. Registrert og framskrevet (SSB MMMM 2002), korrigert for endringer i 2003 og 2004.

Antall innbyggere i alderen 17-19 år er blitt redusert siden slutten av 1980-tallet i Østfold, Akershus og Oslo, da de høyeste ungdomskullene ble registrert. De tre fylkene er imidlertid nå i en sterk vekstperiode, men i ingen av dem har antall 17-19-åringer nådd opp til nivået fra 1980-tallet. I følge befolkningsframskrivningene vil de tre fylkene oppleve

sterk vekst de kommende årene, og den største økningen vil skje i Akershus, der antallet ser ut til å øke fra nær 18 000 i 2005 til rundt 22000 i 2010. Også Oslo står foran en betydelig vekst, men ikke fullt så sterk som i Akershus, mens Østfold kan vente en noe slakere vekstbane.

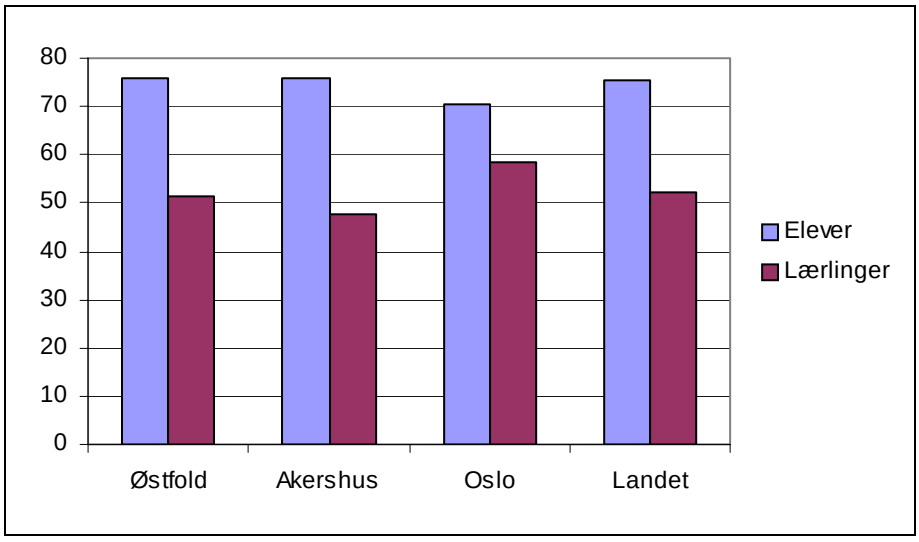
Strukturen innenfor videregående opplæring varierer noe mellom fylkene. I Østfold er det en noe lavere andel som går på allmennfag enn i Akershus og Oslo, andelen er høyest i Oslo.

Tabell 6.2 Elever i ulike studieretninger. 2004. Prosent og sum antall elever.

	Østfold	Akershus	Oslo	Landet
Allmenne, økonomiske og administrative fag	38 %	50 %	58 %	44 %
Musikk, dans og drama	3 %	4 %	4 %	3 %
Idrettsfag	6 %	6 %	4 %	5 %
Helse- og sosialfag	12 %	6 %	8 %	10 %
Naturbruk	3 %	2 %	1 %	2 %
Formgivingsfag	9 %	9 %	6 %	7 %
Hotell- og næringsmiddelfag	4 %	3 %	2 %	4 %
Byggfag	5 %	3 %	2 %	4 %
Tekniske byggfag	2 %	1 %	1 %	1 %
Elektrofag	5 %	5 %	4 %	5 %
Mekaniske fag	6 %	4 %	3 %	7 %
Kjemi- og prosessfag	1 %	0 %	0 %	0 %
Trearbeidsfag	0 %	0 %	0 %	0 %
Medier og kommunikasjon	2 %	4 %	4 %	3 %
Salg og service	3 %	3 %	3 %	3 %
Sum	100 %	100 %	100 %	100 %
Antall elever	9 553	18 163	14 104	173 949

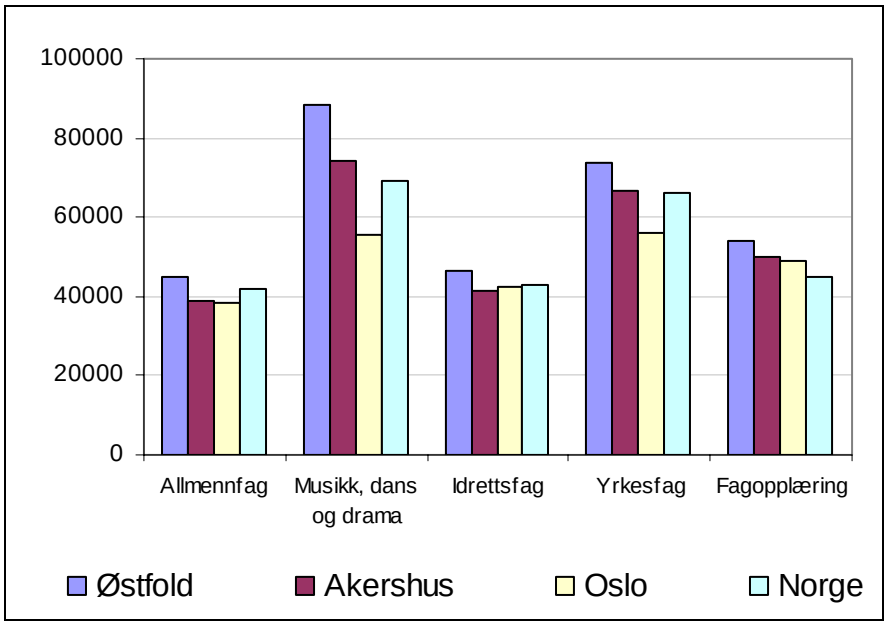
Kilde: KOSTRA

Retten til videregående opplæring innebærer at fylkeskommunene har plikt til å framskaffe et skoletilbud innenfor ett av de tre første ønskene til søkerne. På landsbasis fikk 75 % av søkerne oppfylt sine førsteønsker i 2004, og nivået er omtrent det samme i Østfold, Oslo og Akershus, jf. figur 6.2. Innenfor fagopplæringen er det imidlertid både på landsplan og i Osloregionen en større utfordring å framskaffe læreplasser. Det er særlig krevende å formidle læreplasser som er i samsvar med søkernes ønsker.



Figur 6.2 Elever og lærlinger som fikk oppfylt førsteønsket 2004.
Kilde: KOSTRA

Kostnadene varierer mellom studieretninger og fylker, jf. figur 6.3. Kostnadene i videregående opplæring er gjennomgående noe høyere i Østfold enn i Akershus, som igjen har noe høyere kostnader enn Oslo. Mens kostnadene i Østfold gjennomgående er noe høyere enn landsgjennomsnittet, ligger både Oslo og Akershus litt under landsgjennomsnittet for allmennfag og idrettsfag.



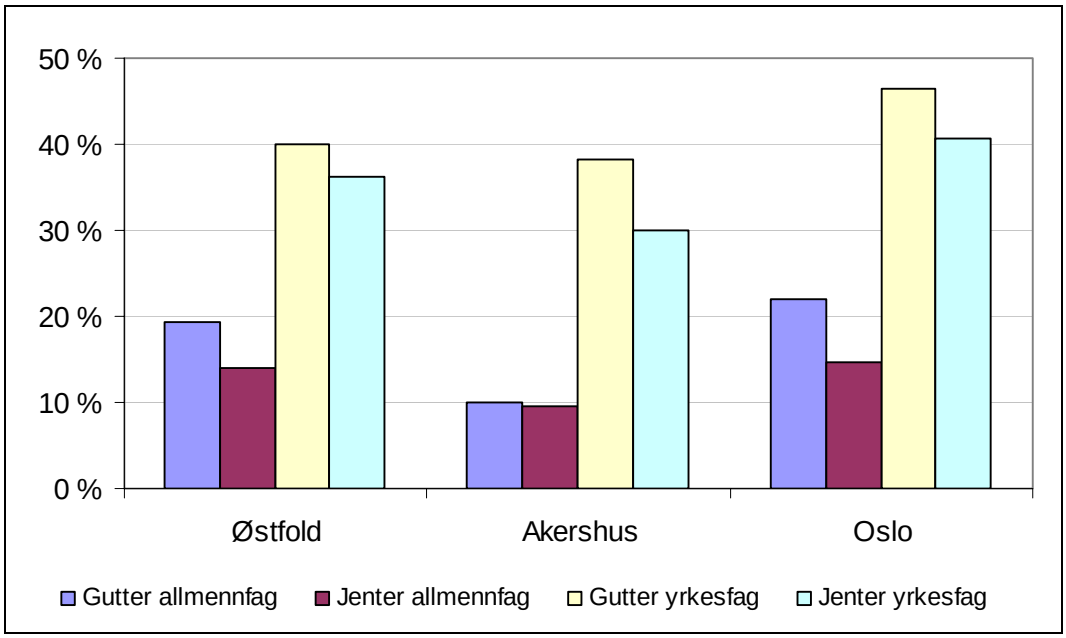
Figur 6.3 Kostnader per elev videregående skoler og per lærling i fagopplæringen. Kilde: KOSTRA

Elevplassene i musikk, dans og drama er de mest kostbare, men i Oslo ligger kostnadene per plass i yrkesfagene omtrent på samme nivå som for musikk, dans og drama. Kostnadene per plass innenfor allmennfagene er gjennomgående lavere enn i de øvrige studieretningene, og ligger omrent på halvparten av nivået for musikk, dans og drama og for yrkesfag. Kostnadsforskjellene mellom de ulike utdanningsretningene er noe mindre i Oslo enn i de to andre fylkene og på landsplan.

Frafall og bortvalg

Det anses som et problem at elever faller fra i løpet av det videregående utdanningsløpet. Østlandssamarbeidet har startet et forskningsprosjekt med sikte på å kartlegge frafall og bortvalg.

Frafallet varierer mellom kjønn, fylker og innenfor ulike deler av opplæringen. Frafallet for ungdommer som startet på videregående opplæring i 1998 er vist i figur 6.4. Hovedmønsteret har vært det samme også for kullene som startet også i 1994 og 1997. Figuren viser at frafallet er systematisk høyere blant gutter enn jenter, innenfor yrkesfag enn i allmennfag og i Oslo enn i Akershus og Østfold.



Figur 6.4 Andel av elever som har avbrutt videregående opplæring fem år etter at de startet. Elever som startet første gang i 1998. Kilde: KOSTRA

Kunnskapsløftet stiller nye krav

I St. meld. nr. 30 (2004-2005): *Kultur for læring* skisserte regjeringen et reformarbeid innenfor både grunnskolen og videregående opplæring. Målene er å øke ferdigheter og kunnskap, sikre mangfold i opplæringen

og gi et mer likeverdig tilbud til elevene. Det skal utarbeides nye læreplaner i alle fag og gjennomføres programmer for å styrke kompetansen blant lærere, skoleledere, instruktører og veiledere i fagopplæringen.

I Ot. prp. nr. 57 (2004-2005) *Om lov om endringar i opplæringslova og friskolelova* foreslo regjeringen bl.a. å utvide retten til videregående opplæring til å gjelde til det året den utdanningssøkende fyller 24 år. Det foreslås også en hjemmel for å innføre friere skolevalg innenfor og mellom fylkeskommunene. Oppbyggingen av videregående opplæring foreslås endret på følgende måte:

Eksisterende betegnelser	Nye betegnelser
Studieretninger	Utdanningsprogram
Grunnkurs (GK)	Videregående trinn 1 (Vg1)
Videregående kurs 1 (VKI)	Vidaregåande trinn 2 (Vg2)
Videregående kurs 2 (VKII)	Vidaregåande trinn 3 (Vg3)
Kurs	Programområde
Felles allmenne fag	Fellesfag (FF)
Studieretningsfag	Felles programfag (FPF)
Valgfag/studieretningsfag	Valgfrie programfag (VPF) i studieforberedende utdanningsprogram
Valgfag/studieretningsfag	Prosjekt til fordyping (PF) i yrkesforberedende utdanningsprogram

Kilde: Ot. prp. nr. 57 (2004-2005)

Fagene organiseres i programområder for å gjøre tilbudene mer oversiktlige. Dagens mer enn 100 tilbud på det andre årstrinnet skal reduseres til omtrent halvparten innenfor det nye VG2. Hovedmodellen for fagopplæring videreføres, dvs to år i skole og to år i lære.

I gjennomføringen av disse endringene er det lagt opp til omfattende opplærings-, og utviklingsprogram i hele grunnopplæringen.

Samarbeidsavtaler i Oslo og Akershus

Akershus fylkeskommune og Oslo kommune inngikk i 1995 en samarbeidsavtale om elevplasser og læreplasser. I 1996 ble avtalen fulgt opp gjennom en ny avtale om å fremme fagopplæring i regionen, som partene i arbeidslivet også sluttet seg til.

Det er et utstrakt samarbeid mellom partene i arbeidslivet, Oslo kommune og Akershus fylkeskommunene samt andre aktører innenfor videregående opplæring. For å videreutvikle samarbeidet, ble det høsten 2004 inngått en fornyet avtale i Oslo og Akershus om utdanning og kompetanseoppbygging for perioden 2004 – 2007.

Faktaboks: Samarbeidsavtale Oslo og Akershus.

Partene forplikter seg til å:

(a) Samarbeide om utdanningstilbud i videregående opplæring som er i samsvar med arbeidslivets behov.

(b) Utvikle fagopplæringen gjennom økt samarbeid og et mest mulig samordnet tjenestetilbud.

(c) Samarbeide om felles informasjonstiltak som bidrar til riktige utdannings- og yrkesvalg og sikrer rekruttering til arbeidslivet i de to fylker.

(d) Ta initiativ som kan bidra til næringsutvikling, nyskaping og vekst i Osloregionen.

6.4.3 Samordningsbehov og styringsutfordringer

I Osloregionen synes det å foreligge to utfordringer knyttet til dimensjonering innenfor videregående opplæring. For det første er det en utfordring å holde tritt med elevtallsutviklingen, noe som gjelder alle fylkene i Osloregionen, men Akershus aller mest. For det andre er det en utfordring å skaffe nok læreplasser, noe som skjer i et samspill mellom utdanningsmyndighetene og partene i arbeidslivet. Her dreier det seg om å se behovene på tvers av grensene i sammenheng, slik at både arbeidslivets kompetansebehov og elevens utdanningsvalg kan imøtekommes. Samarbeidsavtalen i Oslo og Akershus griper fatt i disse styringsutfordringene og legger trolig til rette for å kunne møte dem.

I tillegg er det en styringsutfordring å tilpasse linjestrukturen og formidle læreplasser i samsvar med elevenes og lærlingenes ønsker. Dette er særlig en utfordring innenfor fagopplæringen. Det ser ut til at disse tilpasningsutfordringene håndteres lettere innenfor en større region enn innenfor hvert fylke. I Oslo og Akershus er reiseavstandene til opplæringstilbud i nabofylket ofte ikke vesentlig lengre enn til tilbud i eget fylke, noe som gjør at en regional tilpasning av tilbudene kan gjennomføres uten at det blir vesentlig lengre reiseavstander for elevene. For en noen vil reiseavstandene kunne bli kortere ved å få plass i nabofylket. Det etablerte samarbeidet i Oslo og Akershus legger grunnlaget for å kunne ivareta slike hensyn.

Elevenes valgfrihet vil kunne økes hvis de får anledning til å søke innenfor en større region enn bostedsfylket. Det er innført ulike grader av fritt skolevalg, men valgfriheten er begrenset til å gjelde innenfor bostedsfylket. Elevkjøp over fylkesgrensene avgrenser seg i utgangspunktet til linjer og tilbud som ikke kan innfris innenfor elevens bostedfylke.

Gjennomstrømningen og fullføringsgraden i videregående opplæring oppfattes ikke å være god nok. Særlig ser det ut til at gutter, elever med innvandrerbakgrunn og elever innenfor yrkesfagene har lavere

fullføringsgrad. Dette representerer et ressurstap og et problem for samlet kompetanseheving, både for samfunnet og den enkelte, selv om det for enkelte nok kan skyldes at de ser det som mer verdifullt å komme seg raskt ut i arbeidslivet som ufaglærte. Det er en utfordring både for utdanningsmyndighetene og partene i arbeidslivet å medvirke til at frafall og bortvalg reduseres.

Konklusjonene blir at de forbedringsmulighetene og utfordringene som er skissert innenfor videregående opplæring, i hovedsk ser ut til å kunne møtes gjennom virkemidlene som hver av utdanningsmyndighetene råder over. Det er inngått en forpliktende og nært samarbeid mellom Oslo og Akershus om å løse felles utfordringer, noe som skulle tilsi at det er mulig å realisere de delene av forbedringspotensialet som forutsetter samhandling på tvers.

6.5 Tekniske tjenester

6.5.1 Hovedstadsutvalgets omtale

Utvalget konkluderte med at oppgavene i stor grad fant sin løsning på tvers av kommunegrensene i området. Samtidig mente utvalget det var forbedringsmuligheter som burde kunne realiseres gjennom en sterkere samordning mellom kommunene i området. Utvalget mente at en bedre samordning ville kunne gi gevinster av økonomisk og miljømessig karakter.

Innenfor vannforsyning mente utvalget at utfordringen var å sikre et bedre gjensidig forsyningssystem på tvers av kommunegrensene slik at befolkningen kunne være sikret vannforsyning dersom den primære vannkilden skulle falle ut.

Utvalget pekte på at avløpsvann fra spredt bebyggelse hadde vært en betydelig kilde til forurensing av vassdragene og Oslofjorden. Det var Follo og Romerike som hadde en størst andel av befolkningen som ikke var tilknyttet et renseanlegg. Utvalget pekte samtidig på at utbygging av renseanlegg de siste tiårene hadde gitt en klar bedring av situasjon.

I håndteringen av avfall mente utvalget det var ”overveiende sannsynlig av stordriftsfordelene i Oslo og Akershus bør kunne utnyttes bedre.” Utnytting av disse ville være viktig både for å redusere kostnader og forurensingsproblemer. Utfordringene ville i følge utvalget bli større som følge av at mengden av avfall øker.

Utbyggingen av renseanlegg har fortsatt også de siste årene slik at tidligere direkteutslipp i vassdragene og fjorden nå er ført til renseanlegg.

6.5.2 Samordningsbehov og styringsutfordringer

EUs rammedirektiv for vann vil få stor betydning for å redusere overgjødslingen i vannforekomstene. Fylkesmannen har ansvaret for å følge opp vanndirektivet på regionalt nivå.

Det er flere kilder til vannforurensing. For det første gjelder dette overgjødsling fra landbruket. Det var en nedgang fram til 1990-tallet som nå er flatet ut. Fylkesmannen rapporter at dette fortsatt er et betydelig problem i området. Den andre kilden er avløpsvann fra spredt bebyggelse. Utfordringene her er fortsatt størst på Follo og Romerrike. Den tredje kilden er avløpsvann fra kommunale anlegg. Kommunene står ovenfor betydelige investeringer til fornyelse av ledningsnettet.

I 2001 ble det laget en fylkesdelplan for håndtering av avfall i Oslo og Akershus. Planen er et overordnet styringsverktøy med fokus på utfordringer som best kan løses gjennom interkommunalt samarbeid. De overordnede utfordringene spenner fra sikring av tilstrekkelig behandlingskapasitet til felles virkemidler overfor næringsavfallet til reduksjon av mengden avfall. Det ble anbefalt at planen blir lagt til grunn for kommunenes videre planlegging.

Konklusjonen for de tekniske tjenestene er at utviklingen går i riktig retning. Samtidig er det fortsatt et potensial for forbedring.

7 Sammenfatning av styringsutfordringer

7.1 Muligheter for bedre oppgaveløsning?

Utgangspunktet for å beskrive styringsutfordringene har vært gjennomgangen av hvordan de regionale oppgavene i Osloregionen blir løst. I hvilken grad foreligger det forbedringsmuligheter i oppgaveløsningen, som henger sammen med styringssystemets utforming? Dette spørsmålet er besvart ved å beskrive og drøfte hvordan oppgaveløsningen ivaretar følgende samfunnsmessige mål:

- Gode tjenester
- Effektiv ressursbruk
- Godt miljø
- God samfunnsutvikling
- Demokratisk styring

I dette kapitlet oppsummerer og sammenfatter vi hvilke tjenester som særlig synes å være berørt, og hvilke sider ved oppgaveløsningen det gjelder. Hensikten er å etablere et samlet overblikk, som grunnlag for å skisser reformer eller andre forbedringstiltak i kapittel 8.

Forbedringsmulighetene i oppgaveløsningen er sammenfattet i matrisen i tabell 7.1. Matrisen bidrar til et oversiktsbilde, dels av hvilke oppgaver som er berørt, og dels hvilke samfunnsmessige mål som særlig er berørt.

Tabell 7.1 Oversikt over styringsutfordringer i Osloregionen, basert på en sektorvis gjennomgang. X representerer potensiale for forbedring.

	Utviklingsoppgaver		Offentlige tjenester			
Samfunnsmessige mål	ATP	Næring	Helse	Utdanning	Sosial	VAR
Gode tjenester	X		X	X	X	
Effektiv ressursbruk	X	X	X	x	X	X
Godt miljø	X					x
God samfunnsutvikling	X	X		X		
Demokratisk styring	X		X			

7.1.1 De sentrale sektorene

Matrisen i tabell 7.1 viser at styringsutfordringene ser ut til å gjelde mange aspekter ved oppgaveløsningen innenfor areal- og transport-politikk. Videre er det innenfor tjenesteområdene helse, sosial og utdanning særlig målene om gode tjenester og effektiv ressursbruk som ser ut til å kunne ivaretas bedre.

Vurdert på en sektorovergripende måte, ser det ut til at særlig potensialet for mer effektiv utnyttelse av tilgjengelige ressurser og bedre tjenester for brukerne, er det samfunnsmessige målet som ikke blir godt ivaretatt innenfor dagens styringsstruktur. For alle sektorene er det pekt på som en styringsutfordring å kunne ivareta hensynet til effektiv ressursbruk.

Sett i lys av omfanget av de regionale tjenestene og antall brukere som er berørt, vil disse forbedringsmulighetene kunne utgjøre betydelige summer, noe det ikke har vært anledning til å anslå omfanget av mer eksakt.

Potensialet for bedre tjenester for brukerne framkommer også.

Nedenfor kommenteres dette kort for hver av de sentrale sektorene og oppgavene som er undersøkt i kapittel 5 og 6.

Areal og transport

- Saksområdet er generelt preget av sterke sammenhenger mellom en rekke virkemidler der ansvaret er delt på ulike myndigheter; både statlig, regionalt (fylkeskommune) og lokalt (kommune) nivå. For å fungere optimalt kreves en fininnstilling av virkemiddelbruken mellom disse myndighetene, noe som er svært vanskelig å få til i praksis. Forhold av stor betydning for transportutviklingen bestemmes på dessuten helt andre arenaer (marked, Stortinget). Samordning mellom ulike aktører er både viktig og nødvendig, men har et begrenset potensiale.
- Samling av mer av ansvaret innenfor drift av kollektivtransport på samme hånd kan gi ”mer for pengene” - dvs bedre tilbud til trafikantene - og dermed også bidra til økt kollektivandel og bedre miljø. Etablering av arenaer og mekanismer for å se investeringer og drift i transport i sammenheng, vil kunne forsterke dette.
- Felles ansvar for helhetlig regional planlegging vil gi mer effektiv planlegging og interesseavklaring, spart tid og ressursbruk.
- Det store antallet kommuner i pendlingsomlandet rundt Oslo byr på betydelige utfordringer for å få en god regional sammenheng i utbyggingsmønsteret, og dermed også en bedre kobling mellom overordnet areal- og transportutvikling.

- Lokale planer gjøres mindre avhengige av statlige beslutninger. Tilbakeføring av oppgaver og beslutninger som nå fattes på Stortinget til regionalt nivå vil kunne gi valgte politikere større handlingsrom. Byregionen strekker seg inn i flere fylker, noe som også byr på betydelige politiske utfordringer i forhold til bruk av finansielle virkemidler som bompenger/vegprising.

Helsetjenester

Innenfor helsetjenesten er førstelinjen et kommunalt ansvar og andrelinjetjenesten et statlig ansvar. Staten har organisert ansvaret for sykehusene i området i to helseregioner.

Denne oppdeling av ansvar fører til at oppgaveløsningen ikke blir så god som den kunne vært. Det er et potensial for forbedring i forhold i pasientene i form av et mer helhetlig pasientforløp og en større økonomisk effektivitet som følge av en bedre utnyttelse av ressursene.

Formaliserte avtaler er et virkemiddel som nå prøves ut for å sikre en bedre samordning. Avtalene inngås på overordnet nivå og mellom resultatenheter.

En effekt av statlig overtagelse av sykehusene er redusert demokratisk styring på lokalt nivå.

Sosiale tjenester

De viktigste styringsutfordringene innenfor sosiale tjenester springer ut av det oppdelte ansvaret i barnevern, familievern, rusomsorg og for muligheten til å aktivisere sosialhjelpsmottakerer.

Hovedstadsutvalget konkluderte med at mye kan oppnås gjennom ordinære samarbeidstiltak. Det er foretatt en særskilt gjennomgang av tilbudet i Oslo til rusmiddelbrukere og personer uten arbeid med behov for aktivisering. Her blir det vist at det er gode grunner til å gi Oslo kommune et større ansvar for disse oppgavene.

Konsekvensen av manglende samordning kan være at tilbudet er mindre tilpasset behovet til brukerne og redusert økonomisk effektivitet som følge av at ressursene blir dårligere utnyttet.

Videregående opplæring

Videregående opplæring står overfor utfordringer med å dekke behovet for elevplasser og redusere mangelen på læreplasser. Videre er det en utfordring å utforme linjestrukturen og tilbudet om læreplasser i samsvar med elevenes og lærlingenes ønsker. Det er potensial for større valgfrihet blant elevene. Gjenomgangen peker imidlertid ikke entydig på at muligheten til å realisere disse forbedringene henger sammen med organiseringen i Osloregionen.

Tekniske tjenester

Den viktigste styringsutfordringen er at det fortsatt er behov for å redusere uheldige konsekvenser for miljøet som følge av forurensingen av vannkildene i området. Utfordringene er fortsatt størst i Follo og på Romerike.

7.1.2 Hva bør samordnes?

De samordningsbehovene som er beskrevet ovenfor handler om koordinering av ulike aktiviteter. Det dreier seg om:

- *Politiske koordinering* på tvers av enheter eller mellom nivåer. Det kan gjelde felles politiske mål eller prioritering og utforming av virkemiddelbruk.
- *Administrativ koordinering*, der faglige ressurser og praktisk samarbeid innrettes slik at konkrete oppgaver løses bedre mellom nivåer eller mellom enheter på samme nivå.

Politisk koordinering er enklest i situasjoner der deltakerne er enige om mål og prioriteringer. Gjennomgangen foran viser at det innenfor overordnet ATP er enighet om sentrale mål, men at det kan være ulike politisk vektlegging når virkemidlene skal utformes i gjennomføringen og iverksetting. Hvis det i tillegg er uenighet om politiske mål, vil koordineringsmuligheten være enda mer krevende. Diskusjonen i den politisk styringsgruppen for Nasjonal transportplan i Oslo og Akershus våren 2005, illustrerer at slike politisk harmoniseringsprosesser krever mye tid og utfallet er usikkert.

Administrative koordinering kan være et viktig virkemiddel for å utløse de forbedringspotensialene som er skissert. Både innenfor kollektivtransporten, helsesektoren, i videregående opplæring og innenfor sosialsektoren vil felles faglig innsats kunne føre til bedre tjenester for brukerne, på tvers av eksisterende grenser. Utfordringen for å få slikt til, kan være knyttet til administrativ kapasitet, i krysspresset mellom påtrengende interne arbeidsoppgaver og tid til bedre samhandling med naboene eller andre tilgrensende aktører.

7.1.3 Nedslagsfeltet

I hvilken grad gjelder disse styringsutfordringene i Osloregionen som helhet, eller dreier det seg om avgrensede deler av området?

Dersom en legger vekt på at hele regionen, med Oslo, og byregionen Moss og Drammen bør inngå, vil det særlig være de grunnleggende spørsmålene om et helhetlig og effektivt transportsystem som påkaller regional interesse. Det gjelder overordnet vei- og banesystem.

Det vil også kunne være et regionomfattende spørsmål å fastlegge hovedtrekk ved utbyggingsmønster innenfor hele regionen. Men dette vil også

bero på verdimessige vurderinger av hva som oppfattes å være en styringsutfordring innenfor arealpolitikk og utbyggingsmønster. Dersom en legger vekt på at den kommende veksten i regionen bør følge noen hovedprinsipper og kanaliseres i større grad til noen områder enn til andre innenfor regionen, vil styringsutfordringene omfatte hele Oslo-regionen (56+). Dette kan f.eks. gjelde balansen mellom vekst i Oslo eller i andre deler av regionen, vekst i korridorene sørover, vestover eller nordover. Det vil reises store spørsmål om muligheten til og ønskeligheten av å styre utviklingstrekk på et slikt overordnet nivå.

Dersom en legger vekt på at utfordringene i å sikre et godt og overordnet utbyggingsmønster, i større grad er noe som gjelder delregioner eller nærregionalt nivå, vil styringsutfordringene avgrenses til lavere geografisk nivå. Mye vil da dreie seg om forholdet mellom Oslo og delregionene i Akershus.

Flere av samhandlings- og styringsutfordringene gjelder forholdet mellom første og andrelinjetjenesten, dvs. mellom staten og kommunenes ansvar innenfor direkte tjenesteytende ordninger overfor innbyggerne. Andrelinjetjenesten i helsesektoren er for det meste høyspesialisert institusjonsbasert virksomhet, og uansett ansvarsplassering eller organisering vil det oppstå behov for samhandling mellom disse institusjonene og førstelinjen.

Vårt hovedinntrykk er at det mest intense området, der styrings-utfordringene berører flest og har størst virkninger, finnes innenfor det tettest integrerte området i nærheten av Oslo, og i forholdet mellom Oslo og Akershus.

7.2 Systemsvakhet?

Et grunnleggende utfordring i analysen er om den oppgaveløsningen som observeres, og som legges til grunn for å karakterisere styrings-utfordringene, er resultat av politiske veivalg eller om den kan tilskrives rammebetingelsene som disse veivalgene treffes innenfor.

Vi har ikke vurdert innholdet i politikken, men konsentrert oss om å få fram sammenhengen mellom utformingen av rammebetingelsene og oppgaveløsning. For å kunne belyse denne sammenhengen er det ikke tilstrekkelig å bedømme selve oppgaveløsningen i form av faktiske resultater, men en må også vurdere om de beslutningsprosessene og den organiseringen som har ledet fram til resultatene, har omfattet de relevante avveininger og virkemidler.

Organisering og styringsstruktur spiller en rolle for utfall, men basert på observasjoner av utfall, vil det være diskutabelt hva som skyldes strukturen og organiseringen, og hva som kan tilskrives de konkrete

valgene som gjøres. Vår oppsummering har derfor vært basert på tolkning og skjønn av både faktisk oppgaveløsning og egenskapene ved det styringssystemet som har produsert disse resultatene.

Vår hovedobservasjon om systemsvakhetene i regionen, springer ut av det fragmenterte aktørbildet, med en rekke kommuner, flere fylkeskommuner og mange statlige aktører involvert. Dette styringssystemet er meget krevende å operere. Vi har beskrevet en del koordinerende prosesser på sektornivå i kapitel 5 og 6, og de mer faste generelle samarbeidsinstitusjonene er presentert i kapittel 4. På tross av disse samarbeidsbestrebelsene, er det vanskelig å finne fram til felles interesser og å avklare uenigheter om mål og prioriteringer. Noe av begrensningene ligger også i at det er en ubalanse mellom de berørte aktørene. Det ser f.eks. ut til at Akershus fylkeskommune i større grad er avhengig av og ønsker koordinering overfor Oslo, enn omvendt. Det er imidlertid en betydelig forskjell i intern oppmerksomhet mellom Oslo og Akershus omkring disse spørsmålene, fordi Oslo kommunes hovedvirksomhet også er rettet mot andre oppgaver enn de regionale, jf kap 4.

Men det er også viktig å understreke at systemsvakheten som er påpekt, ikke innebærer akutte ulemper eller alvorlige kriser innenfor de offentlige oppgavene. Osloregionen representerer en rekke kvaliteter som er verdifulle for innbyggere og som gjør regionen attraktiv. Til tross for at styringsutfordringene eksisterer og prosessene er krevende og omstendelige, leder de etter hvert fram til løsninger:

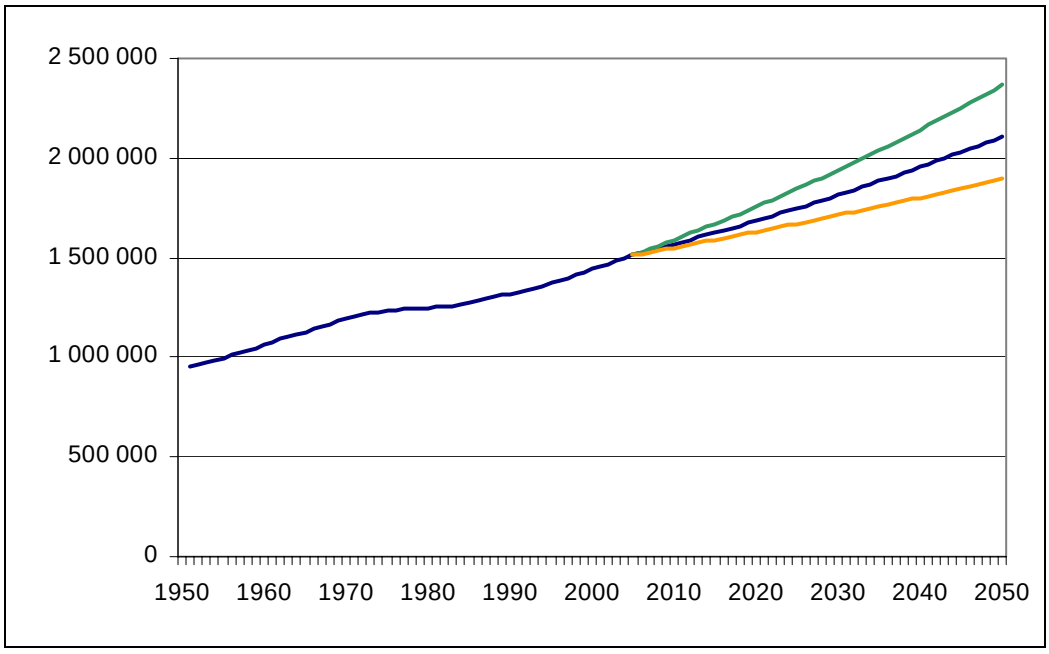
- Konflikter finner sin løsning gjennom konsensusformende prosesser, som kan vise seg robuste i det lange løp
- Antall aktører innebærer en maktspredning og en pluralisme som gjør at mange interesser og hensyn bringes fram, til ulempe for beslutningseffektiviteten, men til fordel for de mange interesser som blir hørt.
- Saksgangen tar tid, det innebærer rikelig anledning til å korrigere og forebygge forhastede eller dårlig begrunnede løsninger. Ulempen er at akutte behov og godt begrunnede tiltak ikke umiddelbart vinner den oppslutning som det kanskje er ønske om blant innbyggeren.

Spørsmålet som kan stilles, er om disse utfallene kunne ha vært bedre og basert på beslutningsprosesser med bedre demokratisk forankring. Vi har vist flere eksempler på at regionens egne aktører ikke kommer fram til en løsning, og at statlige myndigheter til slutt må avgjøre. Det kan ikke sies å være i tråd med idealene om lokalt og regionalt demokrati.

7.3 Et hundreårsperspektiv – 1950 - 2050

I denne rapporten er styringsutfordringene dels beskrevet med utgangspunkt i nåsituasjonen, men det er også trukket inn langsiktige utviklingstrekk som kan ha betydning for hvordan innholdet i og omfanget av styringsutfordringene vil kunne utvikle seg.

For vel 50 år siden hadde de 56 kommunene som i dag har etablert Osloregionen, snaut en million innbyggere. Innbyggertallet har økt med en halv million til 2005, og regionen vil kunne passere to millioner innbyggere en gang mellom 2030 og 2045, hvis veksttakten fortsetter slik det nå ser ut. En rekke forhold kan gjøre at veksten også blir lavere.



Figur 7.1 Osloregionen i et hundreårsperspektiv. Registrert befolkning 1951-2005, framskrevet i ulike baner, der den midterste er en trendforlengelse av SSB MMMM.

Styringsutfordringene bør vurderes i et langsiktig perspektiv. Det er snart 60 år siden Oslo og Aker ble sluttet sammen. Siden da har strukturen i hovedsak ligget fast, mens alle andre rammebetingelser og utfordringer har endret karakter. Perspektivene for videre vekst og integrasjon gjør at styringsutfordringene vil forsterke seg. Hva skulle tilsi at strukturen som ble etablert i 1948 ville være robust i hundre år? Det tenkte neppe arkitektene bak reformen på den gang. De første initiativene ble tatt allerede før 1920, og de hadde neppe i tankene at den modellen de skisserte var designet for å styre bysamfunnets utvikling 100 år etterpå.

7.4 Demokratiske utfordringer

Lokaldemokratiet hviler på at innbyggerne gjennom direkte valg til politiske styringsorganer, skal være med på å bestemme viktige prioriteringer og valg for hvordan offentlige oppgaver skal løses. I lys av det institusjonelle portrettet og av oppgaveløsningen, er det en rekke eksempler på at regionale utfall innenfor både utbyggingsmønster og transport realiseres gjennom planprosesser og på forhandlingsarenaer der den direkte velgerkontrollen er svak og der borgernes har lite innsyn.

En annen demokratisk systemsvakhet gjelder de situasjonene der det foreligger eksterne virkninger av kommunale eller fylkeskommunale beslutninger. I Osloregionen er det en rekke eksempler på slike eksterne virkinger, og det representerer en demokratisk ulempe at det ikke finnes mekanismer for å håndtere disse virkningene.

7.5 Konklusjoner

Beskrivelsene i denne rapporten har vist at det er et meget krevende system som skal opereres i Osloregionen, for at regionale interesser og hensyn skal kunne fanges opp og bli ivaretatt. Konsekvensene er at sentrale mål for oppgaveløsningene ikke blir godt nok ivaretatt, med noe ulike virkninger innenfor ulike sektorer og oppgavefelt, og med noe ulik virkning innenfor forskjellige deler av regionen.

Konsekvensene er at innbyggerne må bære omkostningene med at løsningene blir dyrere enn de kunne ha vært og at kvaliteten på tjenestene ikke er så god som den kunne ha vært. De styringsutfordringene som er påpekt innenfor flere felt, vil kunne ha uønskede virkninger for både miljøkvaliteter, kostnadseffektiviteten i tjenesteproduksjon, tilgangen på felles rekreasjonsområder og det samlede omfanget av offentlige tjenester. I en raskt voksende region med for tiden 1,5 millioner innbyggere, vil slike ulemper berøre svært mange innbyggere og de økonomiske belastningene for offentlig sektor, privat næringsliv og husholdninger kan bli stort.

Vår gjennomgang bekrefter dermed problembeskrivelsene som har vært presenterte i tidligere rapporter og utredninger. Det er et differensiert bilde av styringsutfordringene som tegner seg i denne rapporten. Dette tilsier også at løsningene som skal skisseres i det avsluttende kapitlet, tar utgangspunkt i dette differensiert bildet.

8 Modeller for løsning

8.1 Veien videre

Oppsummeringen i kapittel 7 peker på at dagens styringsstruktur i Oslo-regionen påvirker mulighetene til å levere gode offentlige tjenester, utnytte tilgjengelige ressurser på en effektiv måte, ivareta miljøhensyn og hensynet til en god samfunnsutbygging, samt ivareta verdiene i lokaldemokratiet.

I lys av disse styringsutfordringene, skisseres det i dette kapitlet noen løsninger som kan bidra til å forbedre oppgaveløsningen og besvare styringsutfordringene. Til slutt i kapitlet vises det en del tiltak som kan gjennomføres innenfor areal- og transportpolitikken, fordi det i arbeidet med denne rapporten er pekt på en del tiltak som kan gjennomføres uten større endring i styringssystemet.

Det trekkes først opp en prosess som kan lede fram til disse løsningene.

8.1.1 Fra styringsutfordringer til løsninger

Erfaringene med tidligere reformdiskusjoner og reformforslag har vist at det kan være lite fruktbart å innlede en slik prosess med å presentere renskårne modeller for endelige reformer eller løsninger. Begrunnelsen er at konsekvensene av de endelige modellene kan være vanskelige å overskue. Det kan også være behov for en skrittvis lærings- og erfaringsbasert prosess, som gir anledning til å justere kursen underveis. En skrittvis tilnærming gir også fleksibilitet overfor mulige framtidige veivalg, i lys av pågående reformprosesser. Spørsmålet om kommuneinndeling, regionreform og endringer i oppgavefordelingen er sentrale temaer som nå er opp til debatt. Tidligere debatter om reformmodeller har vist at partene kan låses fast i posisjoner som kan være lite konstruktive og begrense muligheten til å nå resultater. En god prosess kan også i seg selv bidra til at det utkrystalliserer seg løsninger som samler oppslutning blant aktørene, noe som vil være svært viktig i gjennomføringen.

Nedenfor skisserer vi derfor en prosess der kravene til løsninger først klarlegges. En slik prosess bør trolig innbefatte følgende:

- Partene i regionen bør utvikle en felles forståelse av hva som er de sentrale styringsutfordringene
- Det bør klargjøres hvilke sider ved styringsutfordringene som bør ha prioritet
- På dette grunnlaget bør det fastlegges hvilke mulige løsninger som synes aktuelle *på kort sikt*

- Dernest bør regionen samle seg om en prosess som kan peke fram mot *langsiktige løsninger*
- Det bør antakelig fastsettes en konkret tids- og aktivitetsplan, som gjør at skissene til kortsiktige og langsiktige løsninger kan beskrives og deres egenskaper framtre tydelig, før KRD skal legge fram sin Hovedstadsmelding våren 2006.

8.1.2 Avveininger mellom ulike verdier

I denne utredningen er det pekt på en rekke forbedringsmuligheter innenfor oppgaveløsningen og det er pekt på svakheter i muligheten til demokratisk styring og kontroll med viktige regionale oppgaver. Både tolkningen av de styringsutfordringene som er vist og premissene for å vurdere løsninger, vil være betinget av hvordan sentrale verdier bør vektlegges, noe som en faglig utredning alene ikke kan besvare. Den videre prosessen kan bidra til å klargjøre hvordan ulike verdier berøres av gjeldende styringsstruktur og hvilke verdier som bør vektlegges i valg av løsninger. Det kan dreie seg om flere typer avveininger:

Nærhet kontra regional sentralisering. Behovet for økt regional styring kan tilsi en viss sentralisering av beslutningsmyndighet til politiske organer som har ansvar for hele eller større deler av storbyområdet. Gevinstene som kan oppnås gjennom en slik regional sentralisering må imidlertid avveies mot verdien av nærhet og kontakt mellom innbyggere og politikere på lokalt plan. Innbyggernes mulighet til å øve påvirkning og ha innflytelse forutsetter en viss nærhet til lokalpolitikerne. Dette spørsmålet kan også formuleres som en avveining mellom regional sentralisering kontra hensynet til maktspredning innenfor regionen. En annen uttrykksmåte kan være at det handler om avveiningen mellom hensynet til den enkelt kommunes autonomi opp mot hensynet til en byomfattende eller regional solidaritet.

Demokrati kontra effektivitet. Lokaldemokratiet ivaretas gjennom politisk deltakelse i kommuner og fylkeskommuner. I Osloregionen er det mange kommuner og andre offentlige myndighetsorganer som samhandler for å bidra til å realisere de samlede offentlige løsningene. Dette kan innebære en lite effektiv beslutningsprosess, kostnadskrevende løsninger, oppsplittet forvaltning og lite sammenhengende tjenestekjeder. I rapporten er det pekt på slike virkninger innenfor flere av de regionale oppgavene. På den annen side sikrer demokratiet at mange interesser og synspunkter blir hørt slik at de samlede utfallene ikke innebærer at disse interessene overkjøres. Dette kan stille krav til en avveining mellom effektivitet og påvirkningskraft på den ene siden, opp mot lokal representasjon og deltakelse i beslutningsprosessene.

Lokal kontra regional effektivitet. En effektiv offentlig sektor handler om at lokale ønsker og behov skal være styrende for tilpasningen av tjenester

og prioriteringer mellom ulike lokale hensyn. Dette er en sentral begrunnelse for lokaldemokratiet, slik at forskjellige preferanser i forskjellige kommuner også kan lede til forskjellige løsninger. I Osloregionen er det en rekke eksempler på eksterne virkninger av kommunenes aktiviteter, og det er dermed et spørsmål om hensynet til lokal effektivitet må veies opp mot muligheten for å oppnå en større regional effektivitet.

Nasjonale kontra regionale styringsbehov. Statlige instanser spiller en viktig rolle i å løse offentlige oppgaver i regionen, mens lokale og regionale politikere ønsker større innflytelse over prioriteringer og virkemiddelbruk som skjer i regi av statlige organer. I rapporten er dette vist bl.a. for samferdselspolitikken. Her aktualiseres en avveining mellom behovet for nasjonale styring ut fra effektivitets-, helhets- og likhetshensyn, kontra ønsket om fleksibilitet og større mulighet til regional tilpasning i løsningen av problemer som i stor grad har lokale årsaker.

Potensialet for forbedring kontra kostnader ved omstilling. Det vil være en politisk vurdering om de påviste styringsutfordringene representerer ulemper eller systemsvakheter av et omfang som kan begrunne grunnleggende reformer, eller en mer forsiktig framrykkingsstrategi i form av skrittvise endringer er tilstrekkelig. Grunnleggende reformer bør sees i lys av ikke bare nåværende styringsutfordringer, men også framtidige utviklingstrekk i forvaltningen ellers i landet, og ikke minst hva som er en ønsket oppgavefordeling mellom staten og regionene. Både nasjonale forvaltningspolitiske vurderinger og politiske visjoner om hovedstadsregionens framtidige utvikling, kan veie tungt når behovet for grunnleggende reformer skal vurderes.

Det vil også kunne være flere andre verdispørsmål som melder seg i diskusjonen om styringsutfordringene og valg av løsninger, ut over de konklusjonene som er presentert i denne rapporten. Slike avveininger bør trolig komme til uttrykk i forbindelse med en konkret vurdering av premissene for løsninger.

8.1.3 Premisser for å finne fram til løsningsmodeller

Hvilke løsninger som kan være aktuelle, vil måtte utledes av svarene på de innledende spørsmålene om styringsutfordringene og egenskaper ved løsningene. Nedenfor sorterer vi disse spørsmålene i fire hovedgrupper.

(1) *Hvilke oppgaver omfattes?* Gjenomgangen i denne rapporten peker særlig på styringsutfordringer innenfor utviklingsoppgaver som transport, arealpolitikk og forholdet mellom areal og transport, næringsutvikling, miljøvern, VAR-oppgaver. Oppgaver innenfor landbruksforvaltning og miljøvern hører inn i her. Innenfor tjenesteproduksjonen dreier det seg om videregående opplæring, helse- og sosiale tjenester. I tillegg bør det også vurderes hvilke

krav til regional organisering eventuelt nye oppgaver fra staten vil kunne stille.

(2) *Hva er det geografiske nedslagsfeltet?* Her kan det legges til grunn en geografisk beskrivelse lik den som ble fulgt i storbymeldingen og som vi har fulgt i denne rapporten. Regionen presenteres som Oslosentrert region, med ulike sirkler eller ringer utover i geografien, med avtakende intensitet i styringsutfordringene. En annen måte å beskrive nedslagsfeltet på, kan være de delregionene som finnes innenfor storbyregionen, som regionale bo- og arbeidsmarkeder, og som er beskrevet i bl.a. NIBR's BA-regioner. Det bør drøftes hvilke av de aktuelle styringsutfordringene som kan løses med utgangspunkt i delregionene og et evt. samarbeid mellom disse på regionalt nivå.

(3) Hvilken *demokratisk styringsordning* skal legges til grunn for en evt ny styringsmodell? Det kan være en løsning at det nasjonale demokratiet skal styre, og at oppgaveløsningen skjer gjennom iverksetting i statlige etater. En annen modell kan være at demokratisk styring ivaretas gjennom indirekte valgte organer med representasjon fra kommunene i regionen. Den tredje muligheten er at demokratiet ivaretas gjennom direkte folkevalgte organer på regionalt nivå.

Med bakgrunn i svarene på disse spørsmålene, vil det kunne avtegne seg en rekke mulige modeller for løsning av regionale styringsutfordringer i Osloregionen. Den videre diskusjonen vil antakelig tjene på at en vurderer disse spørsmålene hver for seg, før en går videre til å summere opp hvilke løsninger de trekker i retning av. Svarene vil klargjøre om det er et bredt reformbehov som omfatter mange sektorer og oppgaver, eller om det er et smalt reformbehov som primært gjelder et avgrenset antall oppgaver. Videre vil det kunne avtegnes mulige løsninger som kan etableres på kort sikt, som grunnlag for en videre arbeid fram mot langsiktige løsninger.

Som utgangspunkt for den videre diskusjonen, bør bestemte modeller ikke utelukkes fra vurderingene. Det innebærer for eksempel at både muligheten til sammenslutninger av eksisterende enheter eller endringer i enhetens ansvarsoppgaver, bør være aktuelle vurderingstemaer.

8.2 Mulige løsninger

8.2.1 Forbedringer innenfor gjeldende rammebetingelser

Det foreligger flere muligheter til å utløse forbedringer i oppgaveløsningen basert på gjeldende oppgavefordeling og eksisterende kommune- og fylkesinndeling. Det kan dreie seg om:

- Samarbeidsmodeller
- Avtaler
- Selskaper for å løse oppgaver innenfor avgrensede temaer
- Intern reorganisering i kommuner, fylkeskommuner og staten
- Samordningsprosesser basert på partnerskap og nettverk
- Endret statlig og lokal virkemiddelbruk, som kan motivere for bedre regional oppgaveløsning

Hver for seg og i kombinasjon kan mulighetene som ligger i å videreutvikle disse ordningene representere en mer koordinert innsats for å overvinne styringsutfordringene som er beskrevet. Det er etablert en rekke samarbeidsarenaer i regionen, jf kapittel 4, som kan danne utgangspunkt for slike forbedringer.

På kommunenivå representerer regionrådene mulige arenaer for å utveksle informasjon og drøfte spørsmål av felles interesse. Regionrådene dekker hver for seg begrensede geografiske områder, og de vil derfor ha begrenset mulighet til å gripe fatt i de felles storbyovergripende utfordringene innenfor regional transportpolitikk og samordnet areal- og transportplanlegging. Det samme gjelder for styringsutfordringene innenfor regionale tjenester i helse- og sosialsektoren, som også omfatter samordningsbehovene mellom staten og kommunesektoren. Men som arena for å utvikle en større grad av felles regional tenkning, vil de kunne representere et bidrag. Her spiller de allerede en rolle i tilknytning til prosessene rundt ATP og Oslopakkene, som det eventuelt kan bygges videre på.

Den strategiske samarbeidsalliansen Osloregionen er etablert for å utvikle samarbeid innenfor områder av felles interesse. Samarbeidsalliansen ble etablert med virkning fra 1. januar 2005, og dekker alle kommunene i Østfold og Akershus i tillegg til Oslo kommune, samt kommuner i Drammensregionen og deler av Hadeland og Ringerike. Det er for tidlig å si hvilket potensial samarbeidsalliansen vil ha for å motvirke de aktuelle styringsutfordringene som er beskrevet i denne rapporten. Alliansen har innledet arbeid med å kartlegge mulige gevinster som kan ligge i felles tiltak og prosjekter, noe som kan peke fram mot fastere og mer permanent samarbeid om tyngre oppgaver. Samordnet areal og transportpolitikk er ett av flere tunge temaer som samarbeidsalliansen nå utreder. Foreløpig er samarbeidet avgrenset til de virkemidlene som deltakerne har ansvar for, noe som foreløpig begrenser potensialet for å nå felles mål. Både graden av forpliktelse i samarbeidet, beslutningseffektivitet og hensynet til geografisk funksjonalitet, kan tilsi at dette samarbeidet ikke vil gi et tilstrekkelig svar på de styringsutfordringene som er drøftet i denne rapporten.

Det er etablert en rekke frivillige samarbeidsordninger og selskaper på sektornivå, bl.a. innenfor tekniske tjenester, som kan tjene som modell for å utvikle samarbeid eller felles selskaper for å løse flere av de oppgavene der det er påvist styringsutfordringer. Slike ordninger og selskapsorganisering er imidlertid avgrenset til driftsoppgaver der det er relativt enkelt å definere rammer, fastsette prinsipper for utgiftsdeling og avklare prioriteringer. Innenfor ATP vil det være vanskeligere å se for seg at slike modeller vil besvare styringsutfordringene, selv om Stor-Oslo Lokaltrafikk (SL) siden 1970-tallet har vært et felles selskap for kollektivtrafikken i Oslo og Akershus, med staten som medeier. SL har imidlertid ikke vist seg å bli et sterkt samordningsorgan for kollektivtrafikk, slik intensjonene opprinnelig var, og temaet har derfor vært gjenstand for vedvarende utredning og diskusjon de siste tiårene.

Avtalene som er inngått mellom de statlige sykehusforetakene og kommunene (Bærum og Oslo mfl.) viser hvordan samarbeid om felles oppgaver kan reguleres til felles beste, med gevinster for brukerne og for avtalepartene. Slike avtaler kan trolig tas i bruk innenfor flere områder, både mellom kommuner og mellom kommunesktoren og staten. Follorådet har forsøkt å utvikle en regional utviklingsavtale med statlige etater, som grunnlag for planleggingen. Foreløpig har dette ikke vist seg å bidra til en mer samordnet innsats for den regionale utvikingen i Follo, noe som kan indikere at det byr på særlige utfordringer å benytte avtaleinstituttet i forbindelse med samfunnsutbyggingsoppgaver.

En viktig kilde til styringsutfordringene som er beskrevet i denne rapporten, er forekomsten av eksterne virkninger. Det gjelder både eksterne virkninger av kommuner og fylkeskommuners disposisjoner, men også virkningene av tilpasninger til enkeltpersoner, husholdninger eller næringsdrivende. Aktørene stilles ikke overfor en riktig samfunnsøkonomisk avveining av fordeler og ulemper når de treffer sine valg. I prinsippet kan en del av disse eksterne virkningene internaliseres gjennom endret utforming av offentlige virkemidler. Eksempler på slike virkemidler kan være vegprising, endret avgiftspolitikk for parkering, mer direkte kobling mellom kommunenes arealdisponeringer og de samfunnsmessige belastningene i form av trafikkvekst, behov for veginvesteringer, miljøtiltak osv. Utformingen av slike virkemidler vil imidlertid forutsette eksakte kunnskaper om tildels meget kompliserte sammenhenger. I tillegg forutsetter bruken av dem en enighet på tvers av institusjonsgrenser, noe som i praksis har vist seg svært vanskelig å oppnå.

Statlig reorganisering innenfor gjeldende rammebetingelser kan f. eks. dreie seg om å endre helseregioninndelingen, intern reorganisering av statlig etats- og regioninndeling, slik at betingelsene for samhandling med de eksisterende styringsorganene i Osloområdet blir lettere.

De mekanismene som er skissert ovenfor kan innebære at det utvikles en rekke ulike samordningsprosesser, at det etableres partnerskap mellom en eller flere instanser, om en eller flere oppgaver, som vil kunne utløse potensialet for bedre oppgaveløsning.

Utfordringen ligger i å sikre en tilstrekkelig demokratisk forankring for de prosessene som foregår, særlig hvis det utvikles mange samarbeids-arenaer og nettverk for enkeltfunksjoner. Det vil i seg selv også komplisere muligheten til samordne en byoverskridende virkemiddel-bruk. Men som første skritt på veien mot å etablere mer byovergripende samordning, kan slike ordninger representere en forbedring. Mot-forestillingen ligger i at dette har vært hovedstrategien i hovedstads-området de siste 20-30 årene, med beskjedne resultater innenfor de tunge funksjonene med størst styringsutfordringer.

8.2.2 Opprettelse av særorganer på regionalt nivå

Hvis en skal gå ett skritt videre fra forbedringstiltak innenfor eksisterende rammebetingelser, kan det vurderes å opprette særorganer for de funksjonene eller oppgavene som særlig er berørt av styrings-utfordringene. Særorganene kan gis direkte eller indirekte demokratisk forankring. En slik oppgavebasert tilnærming krever nærmere vurderinger av løsninger som tilpasses utfordringene på enkeltsektorer, og kan lede til en eller flere særorganer eller spesialistorganer, evt. til partnerskap eller nettverksorganisasjoner for å samordne. Dette kan også innebære oppgavefordelingsendringer der enkelte regionale oppgaver overføres til statlig nivå, eller til at statlige oppgaver desentraliseres fra staten og til et slikt særorgan.

I kapittel 7 framkom det at areal- og transportpolitikk i særlig grad synes å være berørt av styringsutfordringer. Dette kan danne grunnlag for at det vurderes å opprette et organ med særskilt byovergripende ansvar for overordnet arealpolitikk, vegutbygging, drift og investeringer innenfor kolletransportpolitikk.

Et slikt organ kan uformes med ansvar for hele ATP-feltet, eller det kan tenkes egne organer for hvert av politikkområdene. Videre må det tas stilling til hvilket geografisk område det skal få myndighet over, og hva slags styringsordning som skal gjelde. Det kan i prinsippet holdes egne direkte valg til et slikt styringsorgan, men for å sikre tilstrekkelig lokal forankring, og en kobling mot den kommunale arealpolitikken, vil det trolig være mer nærliggende å basere et slikt styre på en indirekte representasjonsordning fra kommunene. Det må også vurderes hvordan statlige interesser og hensyn skal representeres i et slikt organ.

Et slikt organ kan f. eks bestå i å opprette:

- En felles *driftsorganisasjon for kollektivtransport* i storbyregionen – ved å gjennomføre de opprinnelige intensjonene bak SKØ
- Et styringsorgan for felles oppgaveløsning innenfor strategisk regional areal- og transportplanlegging i hovedstadsregionen, som tilføres oppgaver og myndighet fra eksisterende aktører. Dette kan inkludere ansvar for både investering og drift på hele veg- og banenettet innenfor regionens grenser, inkl stamveger og jernbane. I en slik modell vil stamvegruter i transportkorridorene starte der Osloregionen slutter, og knytte landet sammen mellom – men ikke gjennom de største byregionene.

Det nærmere innholdet i slike modeller må vurderes særskilt, både det konkrete oppgaveansvaret, finansieringsformen, lovgrunnlag og den demokratisk styringsmodellen. En slik ordning kan bygges videre ut til å omfatte flere regionale oppgaver etter hvert, og representasjonsordningen kan også justeres gradvis etter hvert som omfanget eventuelt utvides. En utvikling fra indirekte til direkte valgordning er mulig.

Motforestillingene mot slike modeller, er knyttet til at de kan representere en oppsplitting av den samlede offentlige forvaltningen, og til redusert mulighet for å se flere offentlige oppgaveområder i sammenheng. På den annen side kan det utvikles organer med sterkere beslutnings- og gjennomføringskraft og bedre samordnet oppgaveløsning innenfor felt der behovet i utgangspunktet er størst. Dette reduserer også faren for eventuelle utilsiktede konsekvenser for løsningen av andre oppgaver som ikke er like berørt av styringsutfordringene.

8.2.3 Etablering av generalistorganer på regionalt nivå

Med generalistorganer siktes det til styringsorganer som har et bredt oppgaveansvar og som kan avveie og prioritere ressursbruken mellom disse oppgavene. I dette ligger det at regionale utfordringer og oppgaver kan løses gjennom generalistorganer som er et selvstendig forvaltningsnivå.

Felles fylkeskommune - region

En modell kan ta utgangspunkt i eksisterende fylkeskommune og basere seg på at en eller flere av dem sluttes sammen til en felles fylkes-kommune for Osloregionen. Det kan omfatte Akershus fylkeskommune, de fylkeskommunale oppgavene i Oslo kommune og evt Østfold. Hvorvidt også Drammensregionen og deler av Vestfold og evt Oppland skal inkluderes i en slik enhet, bør vurderes særskilt.

En slik modell har vært vurdert en rekke ganger tidligere, både av Gabrielsenutvalget (1965), Korenutvalget (1972), Christiansenutvalget (1992) og Hovedstadsutvalget (1997). Den modellen for regionreform som er lansert av KS i 2005, inneholder alle elementene i en slik

fylkeskommunemodell, men omfatter i tillegg også desentralisering av statlige oppgaver innenfor næringsutvikling, miljø- og landbruklsopphagver fra fylkesmannen, høyere utdanning, enkelte opplæringsvirkemidler innenfor arbeidsmarkedspolitikken, bestilleransvar for spesialisthelsetjeneste, riksveger og kjøp av jernbanetransporttjenester.

De tidligere forslagene til en slik fylkeskommunemodell er kritisert fra forskjellig hold, dels fordi den vil bli svært stor i nasjonal sammenheng, dels fordi den kan føre til en uheldig oppsplitting av ansvaret for offentlige oppgaver som i utgangspunktet er samlet på ett forvaltnings-nivå i Oslo og dels fordi gevinstene ved å desentralisere oppgaver fra staten kan være svakt begrunnet. Modellen vil med andre ord endre en godt innarbeidet styringsmodell i Oslo kommune og en innarbeidet statsforvaltning, noe som kan medføre uheldige virkninger for oppgaveløsningen i hovedstaden og for innbyggerne.

Basert på dagens oppgavefordeling, vil en ren fylkessammenslutning i utgangspunktet ikke sikre et helhetlig ansvar for ATP, siden det fortsatt vil gjenstå et behov for koordinering overfor de statlige virkemidlene innenfor veg og banebygging. Innenfor drift av kollektivtrafikk vil en slik modell kunne sikre en felles bestillerfunksjon, med unntak av de lokale persontransporttjenestene på jernbanen. Med hele det funksjonelle transportmarkedet innenfor territoriet for en felles fylkeskommune, kan det argumenteres for at staten bør desentralisere ansvaret for kjøp av disse transporttjenestene til en slik fylkeskommune.

Samhandlingsutfordringene mellom den kommunal førstelinjetjenesten og statlig andrelinje innenfor helsetjenester, rusbehandling og barnvern, vil i utgangspunktet ikke endres i en slik modell, enten staten beholder dagens ansvar eller desentraliserer det tilbake til fylkeskommune/region. Fortsatt vil ansvaret være delt på to forvaltningsnivåer, med behov for å utvikle felles behandlingskjeder overfor felles brukere og klienter.

Dersom en slik modell innebærer at det opprettes en region etter mønster av KS' forslag, vil det måtte tas stilling til hvordan Oslo kommune skal delta. Det er skissert forslag om at Oslo kommune skal beholde alle sine nåværende fylkeskommunale funksjoner. Det er antydet at Oslo kommune kan være indirekte representert i regiontinget, noe som imidlertid vil reise demokratiske uklarheter om representativitet i regiontinget og "Oslo-representantenes" adgang til å påvirke regionale oppgaver som ikke gjelder innbyggerne i Oslo.

For øvrig vil en slik felles fylkeskommune baseres på direkte valg til fylkestinget fra alle stemmeberettigete i fylket.

Tonivåmodell – med regionkommuner

En annen innfallsvinkel til etableringen av et generalistorgan, kan være å si at Oslomodellen gjøres gjeldende for flere kommuner, og at byoverskridende oppgaver kan løses gjennom et frivillig eller mer forpliktende samarbeid mellom større og færre regionkommuner.

Denne modellen ble vurdert av hovedstadsutvalget, og innebærer at det etableres noen færre og store kommuner rundt Oslo, som også kan overta fylkeskommunale funksjoner, slik at fylkeskommunen avvikles som forvaltningsnivå, og at det heller ikke etableres et nytt regionnivå. Modellen vil forusette flere kommunesammenslutninger i Akershus, f.eks. ved at dagens regionråd danner utgangspunkt for nye kommunedannelser.

En slik modell vil forutsette et samarbeid mellom de nye regionkommunene og Oslo kommune, eventuelt også Drammensregionen og Mosseregionen, for å håndtere de delene av styringsutfordringene som gjelder byoverskridende oppgaver.

I den grad styringsutfordringene knytter seg til samordningsproblemer mellom Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, vil ikke en slik modell forenkle samordningsoppgaven. Det vil oppstå nye samordningsbehov mellom Oslo kommune og flere nye regionkommuner.

På den annen side vil det kunne ligge gevinster i å redusere antall kommuner. Muligheten til intern samordning innenfor hver av de nye kommunene blir større, både innenfor tjenesteproduksjon og felles utbyggingspolitikk. Det kan styrke muligheten til å utvikle en regional politikk for overordnet utbyggingsmønster.

For å sikre en sterkere felles styring innenfor det mest urbaniserte omredet av byregionen, kan en slik tonivåmodell også kombineres med en byutvidelse for Oslo, som gjør at større deler av det funksjonelle området blir en del av hovedstaden. Det har vært den klassiske reformen for å løse styringsutfordringer i storbyer som er i vekst i Europa, og var også hovedmodellen for i Oslo fram til 1948. Flertallet i hovedstadsutvalget foreslo også dette i 1997, uten at noen andre aktører så særlige fordeler med en slik løsning.

I en tonivåmodell kan det tenkes at staten desentralisere deler av sine ansvarsoppgaver innenfor tjenesteproduksjonen, noe som kan gi gevinster i form av bedre samordning mellom første og andrelinjetjeneste. Men det er lite trolig at de tyngre virkemidlene innenfor grunnleggende infrastruktur og banebygging vil kunne desentraliseres til regionkommunene. Da er det mer sannsynlig at slike felles byovergripende oppgaver eventuelt legges til en lovpålagt samarbeidsordning for slike felles funksjoner.

Lovregulert samkommune for regionale oppgaver

Samkommunemodellen er hentet fra finsk kommuneforvaltning, og kan dels dreie seg om frivillige samarbeidsordninger mellom kommuner for å løse regionale oppagaver, eller det kan være lovpålagt samarbeid mellom kommuner om slike oppgaver. Siden det i Finland ikke finnes et mellomnivå i forvaltningen, omfatter denne formen for lovpålagt samarbeid en rekke sentrale velferdsoppgaver og regionale plan- og utviklingsoppgaver. Samkommunene er styrt av et indirekte valgt organ fra deltakerkommunene, og de er i utgangspunktet indirekte finansiert.

Styringsutfordringene i Osloregionen vil kunne håndteres gjennom opprettelsen av en samkommune. Dette kan skje ved at staten gjennom en egen lov eller med hjemmel i lov oppretter en samkommune for felles funksjoner i Osloregionen. En slik samkommune vil kunne ha en smal oppgaveportefølje, og faller i så fall inn under definisjonen på en særkommune eller et særorgan, jf kap 8.2.2. Men den kan også ha et bredt oppgaveansvar og dermed være et indirekte valgt generalistorgan for Osloregionen. I likhet med de andre modellene må også finansieringsform, rettslige rammer for styringsform og oppgaveansvar, samt det geografiske virkeområdet vurderes nærmere.

En samkommune kan tenkes kombinert med en situasjon der kommuneinndelingen er uendret, eller den kan kombineres med en regionkommunemodell. Løsningen er imidlertid vanskelig å tenke seg parallelt med en fylkeskommunemodell, fordi den samlede forvaltningen da vil framstå som enda mer fragmentert enn den er i dag.

8.3 Forslag til forbedringstiltak innenfor areal- og transportplanlegging

I dette kapitlet har vi skissert noen modeller som kan ivareta behovet for endret oppgaveløsning. Til slutt vil vi sammenfatte en del tiltak innenfor areal- og transportplanlegging, som ikke har karakter av å være reformer eller omfattende endringer i styringssystemet. Forslagene har dels kommet fram gjennom informantintervjuene, og springer dels ut av den analysen som er gjort i kapittel 5. Noen av forbedringstiltakene vil kunne bryte med dagens oppgave- og ansvarsinndeling, mens andre kan gjennomføres som en naturlig videreutvikling av dagens samarbeidsprosesser.

Ulike former for samarbeidstiltak er her samlet etter nivå der ansvaret for oppgavene primært ligger. Tiltak på regionalt og lokalt nivå kan likevel kreve statlig medvirkning for å bli gjennomført. Våre analyser indikerer at slike forslag ikke har det samme potensial for løsning av styringsutfordringene som modellene skissert over. De er imidlertid enklere å gjennomføre, og flere av dem vil også kunne virke positivt sammen med mer grunnleggende reformer.

En nærmere vurdering av ulike sider ved disse forslagene faller utenfor rammene av dette oppdraget.

8.3.1 Mer strukturert/strategisk samarbeid

Statlig nivå

- Samferdselsdepartementets retningslinjer for neste NTP kan åpne for et mer differensiert og skreddersydd utredningsarbeid for det enkelte byområde, slik at de samsvarer bedre med storbyregionens egne behov. Slik "skreddersøm" kunne for Oslo og Akershus også innebære at det opprettes et felles regionalt NTP-sekretariat der alle de sentrale partene er involvert.
- Til neste NTP kan det utarbeides et felles handlingsprogram for veg og bane i Osloregionen, på tvers av vegtyper og transportformer. Handlingsprogrammet kan utarbeides av det samme sekretariatet som står for utredningsarbeidet, evt av SVV og JBV i fellesskap.
- Retningslinjene til NTP kan også inneholde krav til mer forpliktende oppfølging og samordnet gjennomføring av planer, for eksempel i form av vilkår om lokal virkemiddelbruk, som forutsetning for å utløse statlige midler (jf insitamenttankegangen i den etablerte belønningsordningen for økt kollektivtransport).

Regionalt nivå

- Utarbeiding av regional arealstrategi. Det er i dag utarbeidet arealstrategier på ulike nivåer, Østlandssamarbeidet, fylkesnivå (Akershus fylkesplan m fl, Oslo kommuneplan) og delregionalt nivå. Samarbeidsalliansen Osloregionen planlegger også å engasjere seg på dette feltet. For å sikre at slike regionale arealstrategier implementeres i kommunale arealplaner (som pr. i dag er den eneste måten å gjøre dem juridisk bindende på), kan det f eks stilles klarere krav om kollektivunderbyggende utbyggingsmønster og evt også klarere parkeringspolitikk som vilkår for samferdselsinvesteringer. Det er komplisert å utvikle insitamenter på dette området, men dagens planprosesser bør kunne utvikles mer i denne retning. Follo-regionen forsøker gjennom prosjektet "Utviklingsavtale Follo" å utvikle verktøy i den retning.
- Gjennom tiltak av denne type kan det opprettes arenaer for å vurdere regionale by- og arealutviklingsspørsmål. Dette vil kunne bidra til å skape bedre faglig balanse mellom areal- og transport-spørsmål i det strategiske samarbeidet om samordnet areal- og transportplanlegging i Osloregionen.
- De uttrykte ambisjonene om samordnet og forpliktende virke-middelbruk innenfor areal- og transportpolitikk bør komme til praktisk uttrykk i eksisterende planprosesser, som handlings-programmene til NTP og fylkesplaner – og også i en evt.

Oslopakke 3. Disse dokumentene bør avklare prosedyrer for samordnet virkemiddelbruk, inkl. lokale virkemidler som arealbruk og parkeringspolitikk (jfr. insitamenttankegangen over).

Lokalt nivå (delregioner, kommuner)

- Det bør kunne stilles strengere dokumentasjonskrav til hvordan transporten skal avvikles når det etableres større virksomheter som genererer ny trafikk. Dette kan f eks hjemles i nye bestemmelser for konsekvensutredninger.
- Det kan innføres mekanismer som gjør at kommunene må bære en større del av transportkostnadene som følger av arealbeslutninger. En slik ordning finnes etter det vi erfarer i Sverige, der kommunene sies å ha blitt mer interessert å legge til rette for kollektivtrafikk etter at de må dekke 50% av kostnadene til kollektivtrafikk. Det kunne også tenkes tilsvarende ordning for trafikkskapende arealbeslutninger som utløser behov for vegutbygging.
- Det bør vurderes om gjeninnføringen av den kommunale selskapsskatten har påvirket lokaliseringsbeslutningene for næringsvirksomhet, og hva som evt er transportvirkningene som følge av slike lokaliseringer.
- Det kan vurderes å innføre selskapsskatt for å finansiere kollektivtilbud til arbeidsplasser. I Frankrike er det krav om at organisasjoner med mer enn ni ansatte må betale en skatt til slike formål. Ordningen ble innført 1982 og finansierer 40 % av de aktuelle kollektivtilbudene.
- Det pågående arbeidet med fylkesdelplaner og med samordning av kommuneplanlegging kan forsterkes, jf forslaget fra planlovutvalget om nye samarbeidsformer innenfor regional planlegging.

8.3.2 Endret statlig organisering/oppgaveløsning

- Et felles strategisk *transportdirektorat* kan tenkes etablert ved at dagens to statlige transportdirektorater slås sammen på strategisk nivå. Med en slik løsning vil transportbehov kunne vurderes uavhengig av transportform. Staten vil i større grad kunne tale med en stemme i byenes overordnede transportplanlegging og NTP. Med en slik løsning ville vegvesen/jernbaneverk ikke overta videre planlegging før den er på prosjektnivå, slik at det i større grad kan unngås strategisk rivalisering mellom veg og bane ut fra etatsinteresser.
- Det kan opprette et statlig plandirektorat under Miljøvern- og/eller Kommunal- og regionaldepartementet, noe som har vært vurdert tidligere som ble lagt på is. Siden er det opprettet direktorater innenfor andre sektorer, f eks utdanning. Et slikt organ vil kunne

bidra til å skape bedre intern balanse mellom areal- og transportplankompetanse i staten.

- Ansvaret for å bestille jernbanetjenester kan skilles fra Samferdselsdepartementet – enten ved å legge det til regionalt nivå slik det vurderes i SKØ eller til en egen statlig etat, slik det er gjort i Sverige.
- En større omlegging kunne være å endre statens ettårige budsjettregime, noe som kunne åpne for mer langsiktighet og forutsigbarhet i de statlige bevilgningene.
- Tettere kobling mellom drift og investeringer i kollektivtransport, basert på erfaringene fra pågående forsøk i flere byområder.

Innhold

REFERANSER	4
INFORMANTER	7
KILDER CASE FORNEBU	8
GJELDENDE MÅL OG STRATEGIER	9
CASEBESKRIVELSE: UTBYGGING AV FORNEBU	11
ET NYTT ALNABRU?	29
PENDLINGSDATA OSLOREGIONEN	31

Referanser

Agenda (2004)**:** *Modeller for samordning av kollektivtransport på tvers av administrative grenser i Tyskland og Sveits.*

Akershus fylkeskommune (2003)**:** *Akershus fylkesplan 2004-2007.*

Akershus fylkeskommune og Oslo kommune m fl (2004)*: Boligetablering i Oslo og Akershus – et samarbeidsprosjekt.* April 2004.

Asplan Analyse m fl (2005)*: Oslo-regionens muligheter for næringsutvikling i et internasjonalt perspektiv.* April 2005.

Civitas (2004)*: Erfaringer og potensial ved regional samordning av kollektivtransport.*

Denstadli, Jon Martin og Randi Hjorthol (2002): *Den nasjonale reisevaneundersøkelsen 2001 – nøkkeltall.* TØI rapport 588/2002.

Jernbaneverket (2001): *Handlingsprogram for JBV 2002-11*. Oktober 2001.

Jernbaneverket (2005): *Handlingsprogram for JBV 2006-15*. Høringsutkast, februar 2005.

Lian, Jon-Inge (2004): *Delvis brukerbetalt utbygging av transportsystemet i Oslo og Akershus. Evaluering av Oslopakke 1 og 2*. TØI rapport 714/2004.

Lian, Jon-Inge (2005): *Effekter av hovedvegutbygging i Bergen og Oslo*. TØI rapport 770/2005.

Norges Forskningsråd (2000): ”*Mer effektive institusjoner og bedre planlegging*?” LOKTRA synteserapport nr 3.

Medby, Per, Sunde H og Plathe E (2004): *Utbyggingsavtaler. Virkemiddel for infrastrukturutbygging? Sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler – et forprosjekt.* Byggforsk rapport 368/2004 – samarbeidsprosjekt med Asplan Viak.

Nenseth. Vibeke (2003): *Bærekraftbarometer for norske byer*. NIBR notat 2003:124.

Oslo kommune (2003)*: Kommuneplan 2004 – Oslo mot 2020.*

Oslo kommune (2003): *Strategi for bærekraftig utvikling.*

Oslo kommune, Akershus og Buskerud fylkeskommuner (2003): *Forslag til klima- og energihandlingspakke for Osloregionen*. Okt. 2003.

Ot. prp. nr. 22 (2004-2005): *Om lov om endringer i plan- og bygningsloven (utbyggingsavtaler)*

Osland, Oddgeir og Trond Kråkenes (1999): *Kollektivtransport og kollektive forpliktelser – innspill til endringer i transportpolitikkens organisasjon i norske byområder*. Universitetet i Bergen, inst for adm og organisasjonsvitenskap.

NOU 1992:15 *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring*

NOU 1997:12: *Grenser til besvær*

NOU 2003:14: *Bedre kommunal og regional planlegging etter PBL II*.

NOU 2005:3 *Fra stykkevis til helt*

NOU 2000:22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*

NOU 2004: 3 *En ny arbeids- og velferdsforvaltning*

NOU 1996:5 *Hvem skal eie sykehusene?*

Pettersen, Inger J, R. Jørgenvåg og Kari Nyland (2004): *SAMDATA Spesialisthelsetjenesten. Sentrale utviklingstrekk innen spesialisthelsetjenesten 1999 – 2003*. SINTEF Helse

Rundskriv H-5/02: *Juridiske spørsmål vedrørende utbyggingsavtaler i tilknytning til plan- og byggesaksbehandling m.v*. (KRD/MD).

Samferdselsdepartementet (2001,02,04): *Retningslinjer for transportetatenes arbeid med Nasjonal Transportplan 2006-15. Nr 1 av* 11.6.2001, nr 2 av 21.6.2002, for sektorvise handlingsprogram av 12.10.2004.

Statens vegvesen m fl (2002)**:** *Alt henger sammen… - strategisk areal- og transportanalyse for Oslo og Akershus*.

Statens vegvesen m fl (2003): *Byutredningen for Oslo og Akershus – Nasjonal Transportplan 2006-15.*

Statens vegvesen m fl (2004): *På nett mot 2015. Strategisk driftskonsept for kollektivtrafikken i hovedstadsområdet - sluttrapport*. Sekretariatet for Oslo-pakke 2, juni 2004.

Statens vegvesen (2005): *Handlingsprogram 2006-09 og planleggingsprogram 2010-15*. Region øst – Akershus og Oslo. 1.2.2005.

Statens vegvesen (2005): Forslag til handlingsprogram 2006-15 for investeringer på stamvegnettet. 1.2.2005.

St meld nr 46 (1999-2000) *Nasjonal Transportplan 2002-11*

St meld nr 31 (2002-2003) *Storbymeldingen*

St meld nr 26 (2001-2002) *Bedre kollektivtransport*

St meld nr 24 (2003-2004) *Nasjonal Transportplan 2006-15*

St. meld. nr. 30 (2004-2005): *Kultur for læring*

St.prp. nr. 46 (2004-2005) *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*

St prp nr 90 (1991-92): *Utbygging og finansiering av hovedflyplass for Oslo-området på Gardermoen m v.* Samferdselsdepartementet.

St prp nr 1 (2001-2002): *Statsbudsjettet 2002*

Vibe, Nils, Øistein Engebretsen og Nils Fearnley (2005): *Persontransport i norske byområder Utviklingstrekk, drivkrefter og rammebetingelser*. TØI-rapport 761/2005.

Informanter

Framstillingen er basert på informantintervjuer med en rekke nøkkelpersoner på politisk og administrativt nivå i følgende institusjoner:

Statens vegvesen region øst

Jernbaneverket

Samferdselsdepartementet

Akershus fylkeskommune

Oslo kommune

Follorådet

Kommuner: Ski, Asker, Bærum

Konsulenter: Civitas, Asplan Viak, ECON

Kilder case Fornebu

Bærum kommune:

Kommunedelplan I for Fornebuområdet (1996)

Kommunedelplan II for Fornebuområdet (1999)

Manglende sikring av baneløsning til Fornebu (notat, 6.1.04).

Handlingsprogram 2005-8.

Statsbygg:

Etterbruk av Fornebu. Konsekvensutredning etter PBL § 33 (utarbeidet i samarbeid med Oslo kommune)

Innspill til kommunedelplan. Mai 1996.

Akershus fylkeskommune:

Kommunedelplan I for Fornebuområdet og konsekvensutredning om etterbruk av Fornebu. Fylkesutvalget sak 131/96, møte 17.9.96.

Høringsutkast til kommunedelplan 2 for Fornebu, Bærum kommune. Fylkesutvalget sak 83/99, møte 1.6.99.

Avgjørelse av innsigelse, PBL §20-5. Kommunedelplan 2 for Fornebu Bærum kommune. Fylkestinget sak 0011/00, møte 22.2.2000.

Bane til Fornebu: valg av løsning. Fylkestinget 23.4.02

Bane til Fornebu: Status og videre arbeid. Fylkestinget 29.4.03. Basert på tilleggsutredning av mars 2003.

Bane til Fornebu. Samlet framstilling, april 2004.

Fornebu Boligspar: Informasjonsmemorandum. Invitasjon til tegning av Andeler. 17.9.2001.

PLAN nr. 1/2005 ”*Fornebu inn for landing*”. Artikler av Hans Kr. Lingom, Rolf Jensen, Erik Reinert, Beate Folkestad Habhab.

Div brev, angitt i teksten.

Avisoppslag Aftenposten og Budstikka.

Intervjuer med utvalgte aktører i saken

Gjeldende mål og strategier

I Oslo kommuneplan 2004 finnes bl a følgende mål og strategier:

Oslo skal tilstrebe et lavest mulig transportbehov og mest mulig miljøeffektivt transportsystem. Flest mulig reiser skal skje til fots eller på sykkel og bilens andel av transportarbeidet i Oslo søkes redusert.

Arealbruken skal bidra til å realisere visjonen: Fjordbyen Oslo – kunnskapsby, kulturby, miljøby.

- Oslo skal utvikle Sentrum, inkludert Fjordbyen
- Fjorden og strandlinjen skal sikres for almenheten
- De stasjonsnære boligområdene skal utvikles
- Det skal legges til rette for en knutepunktbasert utvikling
- Markagrensen ligger fast
- Banenettet og andre viktige kollektivårer skal være ryggraden i bystrukturen

(Kommuneplan 2004 – Oslo kommune. Pkt 4.4 Miljøby og 5.2 Arealbruksstrategier for Oslo mot 2020, utvalgte punkter)

I Akershus fylkesplan 2004-7 er *hovedmålet for areal- og transportutvikling* formulert slik:

Arealbruk og transportsystemet i hovedstadsområdet skal utvikles slik at det fremmer samfunnsøkonomisk effektiv ressursutnyttelse, med miljømessige gode løsninger, trygge lokalsamfunn og bomiljøer, god trafikksikkerhet og effektiv trafikkavvikling for befolkning og næringsliv, i en bærekraftig retning.

(Akershus fylkesplan 2004-7, pkt. 3.11)

Dette hovedmålet konkretiseres i en arealstrategi som er formulert slik:

Arealstrategi for Akershus

Lokalisering av boligbygging

(1) Oslo bør i de neste 10-15 årene ta en større andel av veksten enn i den foregående perioden.

(2) Boligbygging bør som hovedregel skje i form av innfylling i ubebygde arealer og fortetting i bebygde arealer innenfor byggesonen, samt som transformasjon av arealer fra annen bruk (for eksempel tidligere næringsarealer).

(3) Boligbyggingen bør i hovedsak skje innenfor den sammen-hengende by-og forstadsbebyggelsen (bybåndet) i tre retninger ut fra Oslo og i tilknytning til regionsentre, kommunesentre og andre viktige knutepunkter på det eksisterende kollektivnettet.

Lokalisering av arbeidsplassområder

(1) Etablering av nye eller omlokalisering av eksisterende kontorarbeidsplasser og publikumsrettet service i Akershus bør fortrinnsvis skje innen gangavstand fra viktige stasjoner på jernbanenettet og andre større kollektivknutepunkt. Dersom dette ikke lar seg gjøre, skal slike arbeidsplasser subsidiært lokaliseres til andre sentrale områder for kollektivbetjening. Utenfor slike sentrale kollektivbetjente områder skal lokalisering av nye kontorarbeidsplasser unngås.

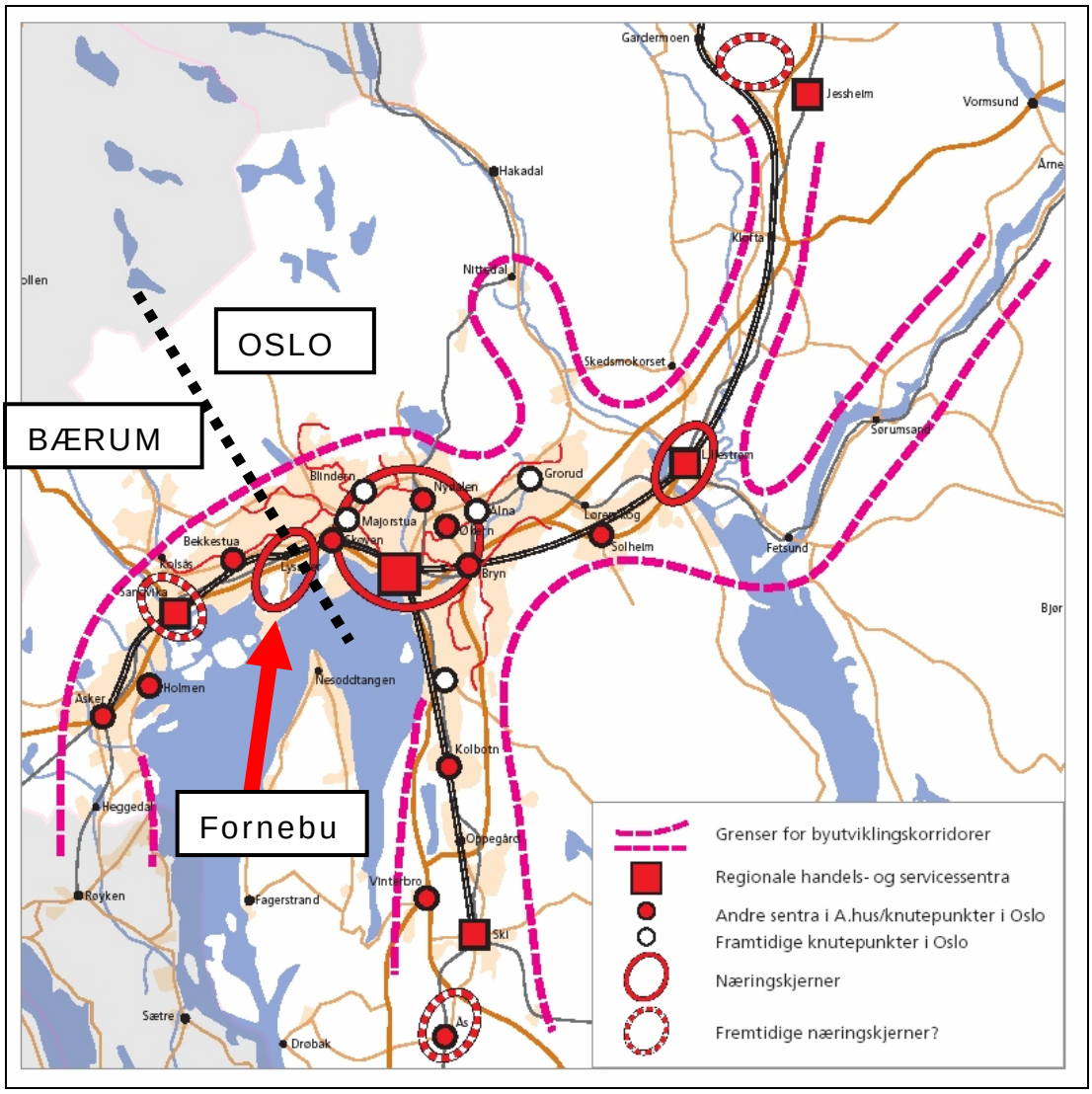
(2) Etablering av nye eller omlokalisering av eksisterende arealkrevende og godstransport-skapende næringer i Akershus som for eksempel industri- og logistikknæringer, skal lokaliseres nær hovedtransportnettet (veg og/eller bane).

Vi ser her to ting:

- Mål på overordnet nivå synes godt sammenfallende mellom Oslo og Akershus
- Når overordnede mål konkretiseres i strategier, blir formuleringene tydeligere og "retningen" på målene trer klarere fram. Det er lettere å se enkeltsaker som kan gå på tvers av – og dermed også få uenighet om – de fem konkrete punktene som listes opp i arealstrategien for Akershus enn i det overordnede hovedmålet.

Casebeskrivelse: Utbygging av Fornebu

Avrensning, metode og tema i beskrivelsen



Figur 1 Oslo-regionens sentrale deler med Fornebuområdet vist i forhold til grensa mellom Oslo og Bærum/Akershus. Kilde: Civitas.

Fornebu er valgt som case i denne framstillingen, fordi det er et stort utbyggings- og planprosjekt som involverer en rekke offentlige og private aktører og der det i et komplisert samspill mellom disse aktørene er truffet beslutninger som representerer viktige avveininger av stor samfunnsmessig interesse.

Prosjektets utforming har stor regional og nasjonal betydning. Beliggenheten i Akershus' største kommune Bærum rett utenfor Oslos bygrense i seg selv tydeliggjør også mange problemstillinger

knyttet til ulike typer samordnings- og styringsproblematikk – f eks i hvilken grad administrative grenser virkelig betyr noe, både for måten beslutninger fattes på og hvilke beslutninger som faktisk blir fattet. Samtidig er Fornebu neppe *representativt* for hva som vanligvis skjer når de ulike offentlige parter setter seg rundt samme bord. Det finnes opplagt mange tilfelle hvor planlegging og samordning av interesser har gått langt ”mer på skinner” enn på Fornebu. Vi tror allikevel det kan være mye å lære av dette caset.

Utviklingen i slikt stort prosjekt med så sterke interesser involvert, kan imidlertid ikke oppsummeres på en fullstendig måte der alle nyanser og detaljer ytes full rettferdighet, innenfor rammene av vårt oppdrag. Hensikten har heller ikke vært å gi en uttømmende historiefortelling om Fornebusakens utvikling og forløp.

Vi ønsker derimot å benytte Fornebu som case for å illustrere hvilke styringsutfordringer som kan oppstå, når myndighet og partsinteresser er organisert på denne måten, innenfor det gjeldende styringssystemet i Osloregionen, slik det bl.a. er presentert i vårt institusjonelle portrett. Sentrale kjennetegn og egenskaper ved dette systemet kan illustreres ved å beskrive viktige forløp og utfall knyttet til utviklingen på Fornebu. En viktig del av vår metodikk er derfor å beskrive hva som har skjedd, uten å bedømme hvordan ulike parter har opptrådt. Vårt utgangspunkt er at de involverte partene skal ivareta ulike rolle og oppgaver, og at de har legitime behov for å fylle disse rollene best mulig ut fra de interessene de er satt til å ivareta. Siktemålet er derfor ikke å fordele ansvar eller "plassere skyld" for valg av løsninger eller utfall, men å gi en nøytral beskrivelse selve beslutnings- og styringssystemets egenskaper. Et overordnet spørsmål er hvilke mekanismer dette systemet inneholder for å avveie ulike hensyn og interesser som er involvert, og hvilke deler av resultatene på Fornebu som synes på ha blitt særlig påvirket av disse kjennetegnene. Framstillingen bygger i hovedsak på skriftlige kilder, supplert med informantintervjuer med sentrale aktører.

Metoden innebærer at vi konsentrerer oss om offisielle kilder og partenes informasjon og versjon av hva som har skjedd. Det er en stor utfordring å avdekke de mer bakenforliggende motiver og interesser, skjult eller ikke uttalt, som kan forklare aktørenes eventuelle taktiske eller strategiske manøvreringer underveis i prosessen. Dette ville sprenge rammene for vårt prosjekt fullstendig, og er uansett en meget vanskelig oppgave. For vårt formål, som en av flere kilder til å forstå styringsutfordringene i Osloregionen, er det tilstrekkelig med en mer overordnet beskrivelse og oppsummering av hendelsesforløpet på Fornebu.

Mange av spørsmålene rundt utbyggingen av Fornebu har enda ikke funnet sin endelige løsning. Caset er derfor interessant både historisk og i forhold til dagsaktuell politikk. Imidlertid stiller denne samtidigheten også krav til en varsom og ryddig håndtering av materialet fra vår side.

Historien om utviklingen av utbyggingen på Fornebu har pågått over mange år, og inneholder en rekke problemstillinger knyttet til bl a:

- *Areal- og boligpolitikk*: Uenighet mellom Bærum kommune og staten om planleggingsmyndigheten på Fornebu, spesielt uenigheten om utbyggingsvolum/utnyttelse, samt om Statsbyggs rolle som både innsigelsesmyndighet og grunneier.
- *Transportløsninger*: Kollektivløsninger vs bil, tog/bane vs buss, parkeringsnorm, teknisk valg av baneløsning og de politiske prosessene rundt dette, samt finansiering av baneløsningen – herunder spesielt statens andel av denne.
- *Samordning av areal- og transportløsninger*: Bakgrunn for og praktiseringen av rekkefølgebestemmelser i kommunedelplan 2.
- *Utbyggingspolitikk, økonomiske forhold*: Utbyggingsavtaler, forholdet til private utbyggere, Statens og Oslo kommunes utøvelse av grunneierrollen.

For mer utdypende framstillinger vises til de enkelte kilder; og da spesielt artiklene i tidsskriftet PLANs temanr 1/2005 ”Fornebu – inn for landing”. Klipp herfra er også lagt inn i teksten som illustrasjoner på ulike steder.

Kort historikk

Tabellen nedenfor gir en inndeling av Fornebus planleggingshistorie som utbyggingsområde fra 1990 til i dag i 5 faser som i noen grad glir noe over i hverandre. Eksempelvis fattet Stortinget fram til 1990 flere vedtak om utredning av hhv Hobøl og Hurum som ny hovedflyplass, men endte altså med vedtaket om utbyggingen på Gardermoen høsten 1992.

Tabell 1 Faser i Fornebus utbyggingshistorie, 1990-2005.

Periode	*Fase*	*Milepæler*
Fra 1933	Flyplasshistorie	Oslo kommune kjøpte arealer i 1934, flyplass åpnet 1939. Overtatt av Staten i 1947, gradvis utbygd siden.
1990-92	Forberedelsesfase	Grunnlag for vedtak om ny hovedflyplass på Gardermoen høsten 1992
1993-94	Organiseringsfase	Innledende organisering og drøftinger, RPR
1995-96	Innledende planfase	Statlig konsekvensutredning av mulige utbyggingsløsninger, Kommunedelplan I
1997-99	Andre planfase	Kommunedelplan II, KU baneløsning
2000-	Gjennomføringsfase	Start opparb. fysisk infrastruktur, videre planarbeid bane, grunn selges til private, utbyggingsavtaler m v

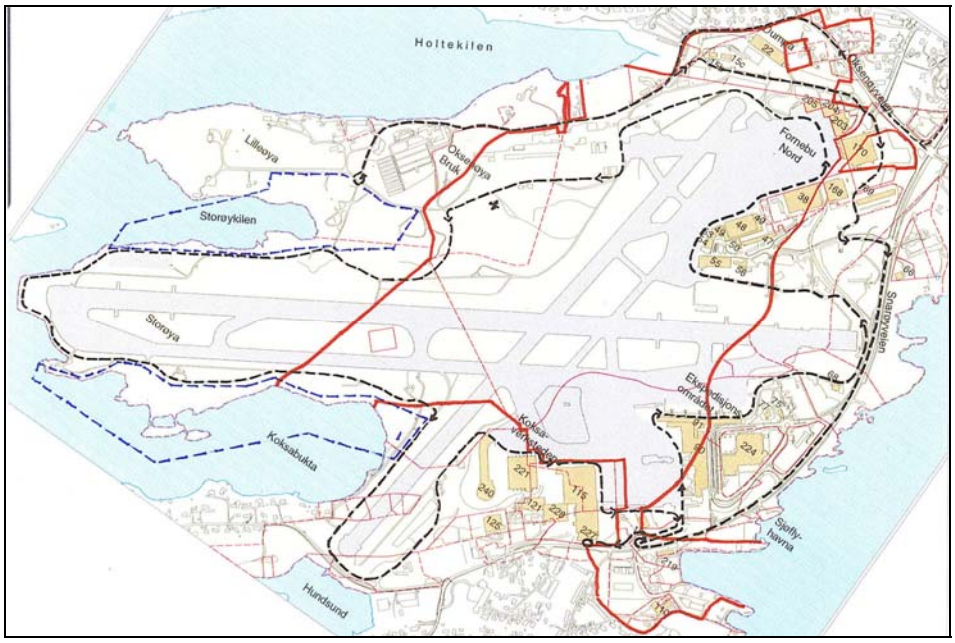
Forut for dette ligger Fornebuområdets historie som hovedflyplass i over 50 år; noe som stadig preger sakens utvikling. Staten overtok nemlig flyplassen i 1947 vederlagsfritt fra Oslo kommune, som hadde åpnet anlegget i 1939. Framsynte representanter for Oslo kommune fikk da inn en klausul i kontrakten om at arealene skulle tilbakeføres kommunen hvis flyplassen en gang skulle bli nedlagt. På denne måten ble Oslo kommune fra 1998 igjen eier av 1500 da av de mest sentrale områdene på Fornebu, der flyplassen opprinnelig ble anlagt. Staten eide noe mer, rundt 1900 da. Som vist på kartet nedenfor var dette imidlertid særlig områder i ytterkant av området, der flyplassen var blitt utvidet.

Forberedelsesfasen, 1990-92

I sin Kommuneplan 1990 vedtok Bærum kommune at Fornebu skulle være område for framtidig tettstedsutvikling dersom Stortinget vedtok nedlegging av flyplassen. I oktober 1992 gjorde Stortinget vedtak om utbygging av ny hovedflyplass på Gardermoen som skulle åpne høsten 1998. Fornebu skulle nedlegges som flyplass, og området utvikles med boliger, næring og rekreasjon.

Organiseringsfasen 1993-94

Allerede i mai 1993 behandlet Bærum kommunestyret sak om planlegging og forberedelser til etterbruk av Fornebu. I august samme år kom så rikspolitiske retningslinjer fra Miljøverndepartementet for planlegging i forbindelse med hovedflyplass på Gardermoen, der også planleggingen av Fornebu inngikk. Her het det bl a at området skulle utvikles som en helhet, uavhengig av eiendomsgrenser. Våren 1994 vedtok Bærum kommunestyre rammebetingelser og retningslinjer for planlegging av etterbruk på Fornebu. Samme høst ble det i samarbeid mellom grunneierne Staten/Oslo og Bærum kommune igangsatt parallelloppdrag for å se på hvordan ulike utbyggingsvolum kunne løses. Det ble også etablert en samarbeidsgruppe for å vurdere ulike samferdselsløsninger for området. Det ble i denne perioden gjort sonderinger rundt mulighetene for en felles selskapsdannelse for planlegging av utbyggingen mellom grunneierne og Bærum kommune, men disse antok aldri karakter av forhandlinger og ga intet resultat.



Eiendomskart Fornebu. Oslo kommunens eiendom er innenfor den røde streken; Statens utenfor. Kilde. Statsbygg, 1997.

Innledende planfase, 1995-97

Fra 1995 overtok Statsbygg forvaltningen av de statlige arealene på Fornebu fra Luftfartsverket. I januar 1995 la Bærum kommune fram program og fremdrift for utarbeidelse av Kommunedelplan I for Fornebu (KDP I). Som grunnlag for planarbeidet fikk imidlertid Statsbygg sammen med Oslo kommune utarbeidet en konsekvensutredning (KU) etter plan- og bygningsloven som bl a skulle belyse hva slags utbyggingsvolum som var mulig på området. Arbeid med melding som grunnlag for KU ble igangsatt våren 1995, og KU-rapporten framlagt av Statsbygg i juni 1996. Parallelt med denne jobbet Bærum kommune videre med grunnlaget for KDP I, bl a gjennom å vedta en norm med krav til minste antall m^2 friluftsareal pr bolig.

Hvem skulle legge rammene for planleggingen på Fornebu?

Spesielt i forbindelse med den statlige konsekvensutredningen i 1995-96 opplevde Bærum kommune Statsbygg som "*mer interessert i å utfordre de kommunale føringer enn å tilpasse seg disse*" (Lingsom 2005). Kommunen var også svært kritisk til at Staten igangsatte en formell konsekvensutredning, og tolket dette som en sammenblanding av rollene som planmyndighet og grunneier. Rapporten fra dette arbeidet indikerer imidlertid at den statlige KU-prosessen frambrakte materiale og vurderinger og trakk opp et regionalt perspektiv som må ha vært til atskillig nytte i det videre planarbeidet.

Utarbeidelsen av KDP I ble i følge Lingsoms artikkel "*et basketak av interessekonflikter mellom grunneiere og Bærum kommune der også tunge aktører som Telenor og Norsk Investorforum meldte sine interesser*". Ett av mange stridstema var plassering av det viktige områdesenteret. Dette ville Oslo kommune ut fra ulike begrunnelser ha lagt til sin eiendom, mens Statsbygg ville ha det på sin. Da Bærum kommune la fram sitt forslag til KDP I, la Statsbygg parallelt fram sine innspill til denne samt sitt eget alternative planforslag. Bærums eget planalternativ ble imidlertid vedtatt av kommunestyret i november 1996. Statsbygg nedla så innsigelse mot bl a for små rammer for utbyggingsvolum og det man anså som for svake føringer på utbygging av kollektivsystemet. Ut fra

Statsbyggs doble rolle som både grunneier og innsigelsesmyndighet reiste Bærum kommune tvil om lovligheten av denne innsigelsen, men kom ingen veg med dette.

Etter en meglingsrunde der det daværende Plan- og Samordningsdepartementet i det såkalte "Rugaasbrevet" varslet at Regjeringen ville kunne vedta bruk av statlig reguleringsplan i hht PBL § 18, ble planen endelig godkjent i april 1997. [1] KDP I fastla således bl a at den videre planlegging av Fornebu skulle baseres på kollektivbetjening med skinnegående transport i form av bybane /kombibane, og rekkefølgebestemmelser som sikret baneforbindelse før utbygging av området kunne finne sted.

Andre planfase, 1997-99

Etter drakampen om KDP I gikk samarbeidet mellom grunneiere og planmyndighet inn i smulere farvann. Perioden med utarbeidelse av den påfølgende Kommunedelplan II (KDP II) ble dermed "*en fase som nok kan betegnes som Fornebu-historiens beste*" (Lingsom 2005). Som grunnlag for KDP II gjennomførte grunneierne og Bærum kommune i samarbeid parallelle arkitektoppdrag i perioden 1998-99, og konseptet til finske Helin & Siitonen ble lagt til grunn for det videre arbeidet. Høsten 1997 kjøpte imidlertid både Telenor og Norske Skog tomter av Staten til sine hovedkvarterer, og reguleringsplaner for disse ble kjørt som egne løp. Allerede i KDP I lå dette derfor som premiss for den videre planutformingen. Våren 1999 pågikk også drakampen på Stortinget om etablering av IT-senter på Fornebu, og avtale om kjøp av statlig eiendom til dette ble inngått året etter.

Etter krav fra Miljøverndepartementet ble det i 1998 igangsatt en egen planprosess med konsekvensutredning av ulike alternativer for banebetjening av Fornebu. I denne ble det også vurdert et alternativ der nytt dobbeltspor for jernbanen ble lagt via Fornebu. Denne prosessen gikk parallelt med utarbeidelsen av KDP II.

Kommunedelplan II ble vedtatt i Bærum kommunestyre juni 1999. Igjen nedla Statsbygg innsigelse for bl a å få boligtallet økt fra 5000 til 6000 boliger og (sammen med Statens vegvesen) for bruk av en langt mer restriktiv parkeringsnorm for Fornebu enn Bærum kommune opprinnelig hadde lagt opp til. Med disse endringene ble KDP II endelig godkjent i Miljøverndepartementet i sept. 2000.

Gjennomføringsfase, 2000-

Siden 2000 har Oslo kommune og Statsbygg i fellesskap gjennom et eget prosjekt stått for utbygging av den overordnede tekniske infrastrukturen på Fornebu. Dette omfatter hovedvegnett, hovedvedninger for VA og etablering av nytt landskap. De samlede kostnadene ved dette er om lag 2 mrd kr, og dekkes 50/50 av disse partene. Ny Snarøyveg ble åpnet i desember 2004. Etter planen vil all teknisk infrastruktur på området står klar i løpet av 2007.

Etter godkjenningen av KDP II la Oslo kommune våren 2000 sine eiendommer på Fornebu ut for salg. Etter initiativ fra Sunndal Collier ble selskapet Fornebu Boligspar da stiftet, og fikk tilslag i budrunden. Våren 2001 var dermed "*norgeshistoriens største eiendomstransaksjon*" med en prislapp på nærmere 3,1 mrd kr et faktum. [2] Med på kjøpet fulgte overtakelse av framtidige økonomiske forpliktelser overfor Bærum kommune gjennom en kommende utbyggingsavtale av et økonomisk omfang som enda ikke var fastlagt.

Høsten 2001 startet Fornebu Boligspar salg av framtidige boliger på området, gjennom å innby til tegning av andeler som gir rett og plikt til å delta i boligbyggingen når denne en gang igangsettes. Selskapet skal stå for byggingen av rundt 4.700, eller over ¾ av de 6.050 boligene som er planlagt bygd på Fornebuområdet. Resten skal bygges på Statens opprinnelige arealer.

[1] Brev til ordføreren i Bærum av 4.3.97 – spesielt pkt. 2, 3 og 6 i dette.
[2] Fbu Boligspar – informasjonsmemorandum (sept. 2001), s. 7.

For å kunne flytte inn i første trinn av sitt snart ferdige nybygg, søkte Telenor våren 2001 dispensasjon fra rekkefølgebestemmelsene vedr banekravet. Dette ble først innvilget av Bærum kommune etter at staten v/ daværende samferdselsminister Terje Moe Gustavsen høsten 2001 hadde lovet å bidra med inntil 600 mill kr til delfinansiering av baneløsning. Sammen med Oslo kommune måtte Staten som grunneier også bidra med sin andel av deres samlede bidrag på 500 mill. Dette ble nedfelt i Statsbudsjettet for 2002. Akershus fylkeskommune ble invitert til å avgjøre valg av baneløsning.

Sommeren 2002 vedtok Akershus fylkesting bygging av en automatbane på strekningen Lysaker-Fornebu. En supplerende utredning hvor bl a kobling til Kolsåsbanen og Lysaker stasjon ble belyst ble behandlet i fylkestinget våren 2003. Denne løsningen danner nå grunnlag for Jernbaneverkets planlegging av ny jernbanestasjon på Lysaker, som skal samordnes med dobbeltsporutbygging fra Sandvika-Lysaker i perioden 2008-10. Utbygging av automatbanen skal gjennomføres i regi av et eget selskap Fornebubanen AS, og vurderes organisert som et OPS-prosjekt. Våren 2005 ser de siste bitene vedr valg og finansiering av baneløsningen for øvrig endelig ut til å ha falt på plass, kfr nedenfor.

Etter langvarig tautrekking mellom partene ble den første utbyggingsavtalen mellom Bærum kommune og Fornebu Boligspar, godkjent i desember 2003. I hht denne forplikter Fbu Boligspar seg til å bidra med betydelige beløp til dekning av s k sosial infrastruktur (skoler, barnehager, helse- og sosialformål m v) i boligbyggingens fase 1, som omfatter ca 2.400 boliger. Statens vegvesen har i løpet av planprosessen varslet at boligbygging utover et nivå tilsvarende trafikkmengden fra den tidligere flyplassen ikke kan aksepteres før E-18 innover mot Oslo er bygd ut med økt vegkapasitet; som da gir et slikt boligtall i fase 1.

Den første reguleringsplanen for delområdet Rolfsbukta ble behandlet politisk i Bærum kommune høsten 2004, men ble tilbakesendt utbygger for omarbeiding pga at den etter kommunens oppfatning brøt for mye med KDP II. Revidert plan er utlagt til offentlig ettersyn i april 2005. Boligbyggingen hindres imidlertid også av at deler av en skoletomt som skal betjene området enda er i privat eie. Den statlige avhendingsinstruksen for salg av eiendom har også skapt problemer for en smidig løsning mellom Statsbygg og kommunen vedr overdragelse av en skoletomt som i dag ligger på Statsbyggs grunn. [3]

Det er derfor enda vanskelig å tidfeste byggestart for boliger på Fornebu. I det denne rapporten trykkes ser den aktuelle skolen først ut til å kunne stå ferdig tidligst i 2007. Sammen med finansieringen av Fornebubanen er dette i praksis styrende for boligbyggingen. Hvorvidt selv dette kan være for optimistisk gjenstår enda å se.

Hvor mange boliger skal det bygges på Fornebu?

I de følgende avsnittet drøfter vi nærmere noen utvalgte sider ved Fornebu-utbyggingen hvor samhandling mellom ulike offentlige aktører har stått sentralt. Drøftingen gir grunnlag for den påfølgende oppsummering av styringsutfordringer knyttet til prosjektet så langt.

Nær sagt fra første stund stod det strid mellom Bærum kommune og staten om utnyttingen av det kommende utbyggingsområdet på Fornebu. Staten hadde her to hensyn å ivareta:

- *Regionale hensyn* – gjennom å bidra til at dette store og attraktive utbyggingsarealet i kjernen av landets største pressområde Oslo fikk en forsvarlig utnyttelse.

[3] Forvaltes av Statsbyggs overordnede departement – tidl. AAD, nå Moderniseringsdepartementet. Se Jensen 2005.

- *Statens egne økonomiske hensyn* – gjennom at 2 mrd kr i framtidige inntekter fra eiendomssalg på Fornebu allerede i St prp 90 var lagt inn i finansieringen av ny hovedflyplass på Gardermoen. [4]

Allerede i Gardermo-proposisjonen var det framhevet at *"Bruk av Fornebuområdet til utbyggingsformål vil avlaste presset mot Markagrensa*". [5] Tidlige skisser Staten fikk utarbeidet antydet Fornebu som bymessig utbyggelse med så mye som 12-15.000 boliger. [6] Kommunestyret i Bærum ønsket derimot utbygging med innslag av villabebyggelse i tråd med Bærums grønne preg for øvrig; og hadde i sitt første plangrunnlag derfor ikke mer enn 2.300 boliger på området.

Grøntstruktur gir rammer for boligtallet:
Grøntstrukturen på Fornebu er sammen med trafikk – og samferdselsspørsmålet de to faktorer som faglig sett har fått størst betydning for fastsettelse av utnyttelsesgrad og derved også for grunneiernes inntekter ved salg av tomteområdene på Fornebu (Lingsom 2005).

Kommunedelplan I ble i 1996 lagt fram med føringer fra minstekrav til grøntareal på 150 m^2 pr bolig, noe som innebar en *"øvre ramme for boligbygging på nær 5000 enheter*". [7] Denne normen hadde kommunen selv laget, basert på registreringsdata fra Oslo og forskningsmateriale. I den statlige KU-rapporten ble det belyst utbyggingsvolum fra 2-10.000 boliger. Statsbygg og Oslo kommune som tiltakshavere og grunneiere konkluderte på denne bakgrunn her med at *"området kan også bygges ut med 6-8.000 boliger*". [8] Plan- og Samordningsdepartementet påpekte i det s k "Rugaasbrevet" at KDP I måtte *"angi en utnyttingsgrad for boligområdene som muliggjør en boligbygging på ca 7.000 boliger*". [9]

I KDP II i 1999 anga Bærum fortsatt *"en ramme på ca 5.000 boliger*", utformet *"uten bymessig preg tilpasset den øvrige bebyggelse i området*". [10] Statsbygg framhevet i sitt høringsbrev med varsel om innsigelse at: *"I tråd med målene om bærekraftig utvikling og med rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging bør boligtallet økes til minst 6.000 boliger*". [11] Et boligtall på 6.000 ble da også den endelige avgjørelsen fra Miljøverndepartementet. Dette skulle da også ivareta en boligsosial profil i utbyggingen, bl a gjennom at 20-25 % av boligene skulle tilpasse Husbankens krav til kvalitet og prisnivå.

Akershus fylkeskommune som regional myndighet synes ikke å ha spilt noen tung rolle i konflikten omkring hvordan Fornebu skulle utnyttes. Fylkeskommunen synes generelt å ta utgangspunkt i kommunens planarbeid som grunnlag for sine vurderinger. Fylkeskommunens saksdokumenter i forbindelse med innsigelsesbehandlingen viser at fylkesrådmannen (forøvrig i tråd med et kompromissforslag fra Bærum kommune som Statsbygg avviste) innstilte på at boligtallet burde økes til 5.500. Tross at fylkeskommunen i hht forsøksordning i denne perioden skulle avgjøre slike saker i stedet for Fylkesmannen, ble saken anket inn for departementet som så endelig fastsatte boligtallet til 6.000.

[4] St prp 90(1991-92), avsn. 4.6.
[5] St prp 90(1991-92), avsn. 6.2.2.
[6] Dette var imidlertid basert på et mye større byggeareal enn man etter hvert fik klarlagt kunne bebygges, bla var det da ikke lagt til grunn vern/bevaring av områder i strandsonen.
[7] KDP I kap. 1.
[8] Statsbygg/Oslo kommune: KU-rapport "Etterbruk av Fornebu", juni 1996 - sammendraget.
[9] Brev til ordføreren i Bærum av 4.3.97, pkt 3a.
[10] KDP II s. 2 og s. 24.
[11] Brev fra Statsbygg til Bærum kommune av 20.5.99.

Om det regionale plannivåets rolle:

"Den regionale planleggingen i Norge står svakt (Rasmussen 2003), og i Akershus fylke er det primærkommunene som håndterer arealplanleggingen. Fylkesdelplaner kan gjelde for sektorer og gi føringer for kommuner, men for Fornebu har fylkeskommunens politikere holdt en meget lav og tilbakeholden profil, selv i behandlingen av Statsbyggs innsigelse (en prøveordning)." (Jensen 2005).

Allerede i retningslinjene for hovedflyplassutbyggingen fra Miljøverndepartementet av 1993 het det at Fornebu skulle ha boligbebyggelse med såkalt "*god arealutnyttelse*" – men hva betyr så dette i praksis? Ut fra uenigheten mellom partene forsøkte Statsbygg underveis i planprosessen å få departementet selv på banen for å konkretisere dette nærmere. Bl a under henvisning til sin rolle ved en mulig innsigelsessak var MD imidlertid ikke villig til å gå inn på dette. [12] I fraværet av et plandirektorat fantes da ingen annen statlig faginstans som kunne fange denne ballen.

Denne gjenværende uenigheten om 1.000 boliger – en differanse på rundt 20 % - kan synes som et noe beskjedent grunnlag å inngi innsigelse på. Som vist foran hadde staten imidlertid opprinnelig villet ha 7.000 boliger på Fornebu, og 6.000 lå da midt mellom dette og kommunens 5.000. Som en illustrasjon kan nevnes at 1000 boliger tilsvarer 2/3 av en årlig boligproduksjon i Oslo slik den var på 90-tallet. 20 % lavere tetthet gir i prinsippet tilsvarende bidrag til økning i den regionale by-spredning i storbyregionen.

Fra statens side var Fornebu lenge flagget under formuleringer som at "*Regjeringen ønsker at det fremtidige Fornebu skal fremstå som et resultat av miljø- og samfunnsrettet planlegging*". [13] Sett i et slikt lys var nok et boligtall som kunne synes bestemt mer utfra lokale tilpasninger til forholdene i Bærum enn regionale vurderinger til slutt umulig for staten å akseptere. Men det tok altså hele 5-6 år fra planleggingen startet opp til en så grunnleggende planpremiss for området var endelig avklaret.

Valg av baneløsning og finansiering av denne

Som beskrevet foran la KDP I det faglige grunnlag for at den videre planlegging av Fornebu skulle baseres på en skinnegående kollektivløsning. Den påfølgende innsigelserunden medførte at rekkefølgebestemmelser med krav til kollektivløsning ble innarbeidet i planen etter krav fra Staten v/ Statsbygg og Plan- og Samordningsdepartementet. Kommunestyret vedtok bl.a. at "*rekkefølge-bestemmelser som sikret banebetjening skulle innarbeides i den påfølgende Kommunedelplan 2 og i reguleringsplaner som måtte bli behandlet forut for denne. Kommunestyret forutsatte videre at banen ikke behøvde å være ferdig før byggearbeidene i bolig – og næringsområder startet, men at det ville være tilstrekkelig at det var etablert en forpliktende enighet om hvordan banen skulle realiseres*". Ved departementets endelige behandling av planen ble det "*presisert at en baneløsning i det alt vesentlige måtte finansieres av brukerne/utbyggerne. Det ble også forutsatt at Bærum kommune som ledd i det videre planarbeidet tok initiativ til å få realisert løsningen.*" [14]

I det særskilte KU-arbeidet for baneløsning som fulgte ble følgende prinsippløsninger vurdert:

- *Jernbaneløsning* – ved at nytt dobbeltspor Skøyen-Sandvika ble lagt med en stasjons-plassering sentralt på Fornebu, evt. med et eget "buttspor" fra Lysaker og ut til Fornebu.
- *Bybane/kombibane* – med utgangspunkt i Oslo Sporveiers eksisterende banenett i Oslo og Bærum.

[12] Se Jensen (2005) for en utdypende beskrivelse av dette.
[13] St prp 1 (1995-96), Statsbudsjettet 1996.
[14] Sitatene i dette avsnittet er hentet fra notat til formannskapet i Bærum kommune "Manglende sikring av baneløsning til Fornebu", dat. 06.01.04.

Med henvisning til dobbeltsporets nasjonale betydning hadde Samferdselsdepartementet overtatt ansvaret for KU-arbeidet.

Lokal *automatbane* var også nevnt som et mulig alternativ, men var ikke med blant de hoved-alternativene som ble utredet etter den innledende silingsfasen.

Vinteren 2000 ble KU-rapporten for dobbeltspor og banebetjening til Fornebu lagt fram. Her ble det anbefalt en jernbanebasert kollektivløsning med buttspor fra Lysaker til Fornebu. På denne bakgrunn ble det i NTP 2002-11 som ble avgitt i september 2000 avsatt midler til "*utbygging av jernbane i Oslo-området og banebetjening til Fornebu*". Man la allikevel også opp til at også grunneiere/utbyggere måtte bidra til sistnevnte. [15]

Etter høring og politisk behandling av konsekvensutredningen bestemte Samferdselsdepartementet at Statens Vegvesen og Jernbaneverket måtte gjennomføre ytterligere en tilleggsutredning "*for om mulig å finne bedre og rimeligere kollektivløsninger for Fornebu*". [16] Denne utredningen ble lagt fram våren 2001. Som kollektivløsning for Fornebu anbefalte den nye rapporten nå bybane til Lysaker og videre til Skøyen og mulighet for videreføring til Oslo sentrum/Majorstua. Som alternativ "*hvis videre planlegging skulle vise at bybane av ulike årsaker blir vanskelig å realisere*", ble det subsidiært foreslått å etablere en lokal automatbane mellom Lysaker og Fornebu. [17] Usikkerheten man hadde i tankene var her særlig den forutsatte omlegging av E-18 inn mot Skøyen/Oslo.

I august 2001 vedtok Samferdselsdepartementet i hht transportetatenes nye anbefalinger det s.k. H-alternativet for jernbanens dobbeltspor, som altså innebar at en løsning uten jernbane til Fornebu. Utbygging og drift av kollektivsystemet hit ble nå følgelig fastslått å være Akershus fylkeskommunes ansvar.

Gjennom NTP 2002-11 og prosessen rundt dispensasjon til Telenor fra rekkefølgebestemmelsene var det, som beskrevet foran, klarlagt at Staten ville bidra til finansiering av en baneløsning med "inntil 600 mill 2000-kr". Løsningen var omtalt i Statsbudsjettet for 2002, se boks nedenfor.

Kollektivbetjening av Fornebu

(….) Utbygging og drift av de supplerende kollektivsystemene for Fornebu er et fylkeskommunalt ansvar. Det må derfor være opp til Akershus fylkeskommune og evt. Oslo kommune, som skal finansiere, bygge og drive systemet sammen med Bærum kommune som planmyndighet å velge konkret løsning. Det er satt av inntil 600 mill. 2000-kr i statlige midler i Nasjonal transportplan 2002-2011, som kan benyttes til infrastrukturutbygging på Fornebu gjennom ordningen med alternativ bruk av riksvegmidler. Med bakgrunn i den verdiøkning kollektivbetjening gir for eiendomsmassen på Fornebu, mener regjeringen at grunneierne må bidra økonomisk for å sikre området en god kollektivløsning. I NTP 2002-2011 er det lagt opp til at berørte grunneiere på Fornebu skal bidra med finansiering i størrelsesorden 500 mill. kr.

Kilde: St prp 1 (2001-2), Samferdselsdepartementet (sept. 2001).

I vårsesjonen 2002 behandlet Stortinget St. meld. 26 om Bedre kollektivtransport. I meldingen ble det henvist til at størrelsen på det statlige bidraget til banebetjening av Fornebu på inntil kr. 600

[15] St meld 46 (1999-2000), NTP 2002-11, avsn. 14.2.1 side 214-15.
[16] St prpr 1 (2001-2), Statsbudsjettet 2002 – Samferdselsdept.
[17] Brev fra tiltakshaverne SVV Akershus og Jernbaneverket region øst til Samferdselsdepartementet av 4.7.2001.

mill. ville avhenge av hvilken baneløsning som ble valgt. Denne betingelsen var ny i forhold til omtalen i Statsbudsjettet for 2002, kfr over.

Bane til Fornebu

I St.prp. nr. 1 (2001-2002) er det gitt en nærmere omtale av kollektivbetjening av Fornebu. Staten har sagt seg villig til å delta i finansieringen av utbygging av skinnegående kollektivløsning til Fornebu. Staten har i sin tilråding gått inn for at det i første omgang sikres en kollektivtrasé mellom Fornebu og Lysaker som muliggjør etablering av en framtidig bybane, mens det vil være opp til lokale myndigheter å forestå det endelige valg av transportløsning. Statens varslede økonomiske bidrag på inntil 600 mill. kr gjelder kun infrastrukturinvesteringer og vil tildeles gjennom ordningen med alternativ bruk av riksvegmidler etter at prosjektet er tatt opp til bevilgning over statsbudsjettet. Størrelsen på bidraget som vil bli stilt til disposisjon fra staten vil avhenge av

- Hvilken løsning som velges (bybane eller automatbane, lokalbane til Lysaker eller kollektivsystem som knyttes til Oslo)
- Hvilken kostnadsdeling staten, grunneiere og lokale myndigheter blir enige om.

Kilde: St meld 26 (2001-2):Bedre kollektivtransport (Samferdselsdept.)

I tråd med anbefalingene i den statlige tilleggsutredningen hadde Akershus fylkeskommune i juni 2001 vedtatt å anbefale bybane, alternativt automatbane til Fornebu. [18] Etter at en jernbaneløsningen var blitt uaktuell og fylkeskommunen dermed fikk ansvaret for videre arbeid med saken fra Samferdselsdepartementet, skjedde ytterligere plan- og utredningsarbeid nå gjennom en tverretatlig arbeidsgruppe. Foruten fylkeskommunen selv deltok også representanter fra Bærum og Oslo kommuner, Jernbaneverket og Statens vegvesen i denne.

Akershus fylkesting behandlet valg av baneløsning i møte 19.06.02 Til grunn lå fylkesrådmannens vurdering i saksfremlegget av hhv en *lokal* og *regional* løsning på banespørsmålet:

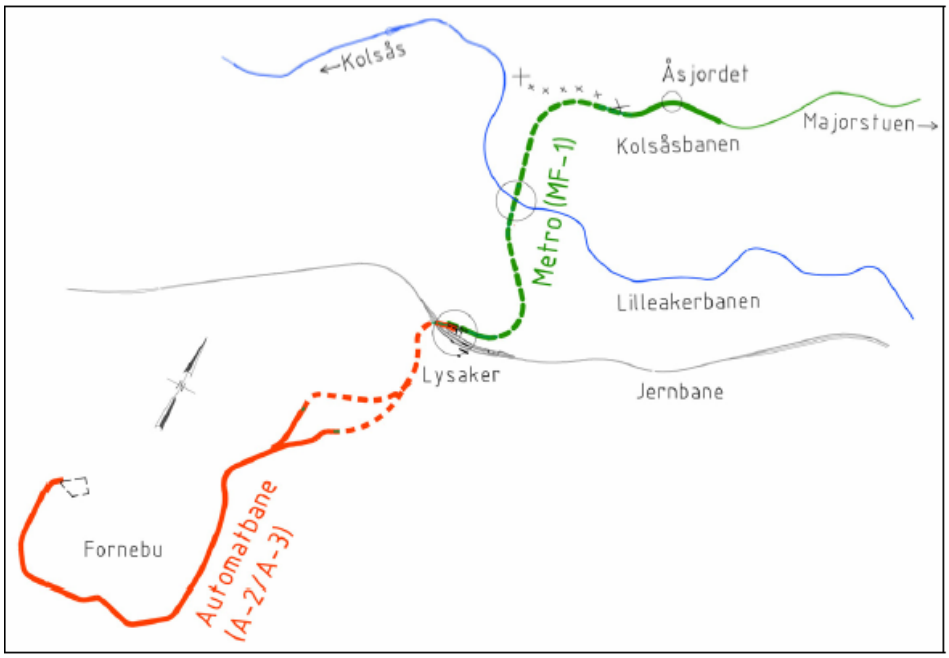
- *"Fylkesrådmannen har utfra viktige elementer som sikkerhet, økonomi, trafikk, kundetilfredshet og identitet, vurdert automatbanen som det beste lokale alternativ.*
- *En fullt utbygget bybane Fornebu-Oslo S/Majorstua har interessante regionale perspektiver, men bygger på sporløsninger i Oslo som ikke er vedtatt. Dessuten har Byutviklingskomitéen i Oslo bl a uttalt at Oslo kommune ikke vil kunne påta seg drifts- og vedlikeholdsutgifter for bybanen, og man vil heller ikke bidra til vognanskaffelse."* [19]

Sakspapirene viser at deltakerne i den tverretatlige arbeidsgruppa ikke var blitt enige om valg av løsning. Oslos (dvs Oslo Sporveger) og statens representanter (SVV/JBV) ønsket fortsatt en regional bybane, mens Bærum og Akershus gikk inn for en lokal automatbane. Den regionale bybane-løsningen beskrives i saken som å ville gi det høyeste passasjertallet, høyest kollektivandel, høyest andel av de kollektivreisende med bane og best bedriftsøkonomisk resultat. Som gjengitt over vektla imidlertid fylkesrådmannen i sin innstilling usikkerhetene vedr gjennomføring av en slik løsning i Oslo, da Oslo her i følge fylkeskommunene allerede tidlig hadde signalisert at de ikke ville bidra til en slik løsning.

På denne bakgrunn anbefalte fylkesrådmannen automatbane, da denne ville utgjøre en bedre *lokal* løsning enn en bybane. Akershus fylkesting vedtok dermed bygging av automatbane på strekningen

[18] Vedtak sak 92/01, referert i saksframlegget "*Bane til Fornebu: Valg av løsning*" til fylkestingets møte 23.04.02.
[19] Fra saksframlegget til fylkestinget.

Lysaker-Fornebu, med sikring av mulighet for senere forlengelse til Skøyen. Tross at representantene for de statlige transportetatene hadde et annet syn, støttet Statsbygg en løsning med automatbane.



Automatbane med tunnel mot Lysaker og mulig metrotilknytning mot Oslo (kilde. Akershus fylkeskommune, tilleggsutredning febr 2003).

En tilleggsutredning om banesystemene i vest (Kolsåsbanen/Lilleakerbanen) og koblingen til Lysaker stasjon ble behandlet av fylkestinget i april 2003. Fylkestinget vedtok her en løsning hvor en T-bane/metroforlengelse fra Kolsåsbanen skulle føres ned til Lysaker i en felles stasjonsløsning med både jernbanen og automatbanen. Dette var ment å gi automatbanen en bedre regional tilknytning. I saksutredningen framhever fylkesrådmannen også at *"dette forslaget hvor Akershus Fylkeskommune bygger og driver virksomheten i Akershus, Oslo kommune bygger og driver i Oslo, trafikken møtes i en felles stasjon og man kan basere seg på eksisterende avtaler om billettsamarbeid mellom Stor-Oslo Lokaltrafikk og Oslo Sporveier, byr på klare fordeler i forhold til andre modeller (for eksempel bybanen fra Fornebu til Oslo S)*".

Som oppfølging ble det avholdt et møte med Samferdselsdepartementet for å få klarlagt hvordan de statlige midler til baneløsningene i vest kunne anvendes. I følge Bærum kommunes oppsummering oppstod nå ny usikkerhet: *"Møtet med samferdselsministeren 17.06.03 avklarte imidlertid at statens bidrag til den valgte baneløsning faktisk ikke var sikret. Usikkerheten bygget på at det fra statens side nå ble reist spørsmål om automatbane ville være den regionalt sett beste løsning samt at en slik løsning ikke automatisk ville utløse alternativ bruk av riksvegmidler til finansiering av banen."* [20]

I forslag til statsbudsjett for 2004 lå det ingen midler til baneløsning for Fornebu, men samferdselskomiteen la inn en bevilgning på kr. 2 mill til arbeidet med å finne frem til hvilken løsning for banebetjening av Fornebu som ville være den regionalt sett beste løsning. I brev av

[20] Notat til formannskapet i Bærum kommune "Manglende sikring av baneløsning til Fornebu", dat. 06.01.04

03.12.03 fra Samferdselsdepartementet til Akershus fylkeskommune, legges ansvaret for arbeidet på sistnevnte.

Som konsekvens av dette inntraff følgende:

- Fylkeskommunen stoppet den pågående planlegging og prosjektering av banen pga usikkerhet om finansieringen.
- Bærum kommune signaliserte at praktiseringen av rekkefølgebestemmelsene ville innebære stopp i all videre bolig – og næringsutbygging på Fornebu, i påvente av at man skulle få de nødvendige avklaringer rundt baneløsningens finansiering og gjennomføring.

I brev av 10.2.04 fra Oslo kommune, Akershus fylkeskommune og Bærum kommune ble det så konkludert med at det er "*enighet mellom de tre partene om at det prosjektet fylkestinget i Akershus har vedtatt bør legges til grunn, og at det er enighet om å søke samarbeid med Staten om gjennomføring av den planlagte automatbanen fra Fornebu fram til Lysaker*". [21] Dette kom som resultat av at byrådet grep politisk inn i saken og endret kommunens holdning i forhold til de standpunkt Oslo Sporveger så langt hadde stått for.

I St meld 24 om nasjonal Transportplan som ble lagt fram i mars 2004 skriver Samferdselsdepartementet at fylkeskommunen i samråd med departementet vil "*få gjennomført en uavhengig kvalitetssikring av alternative løsninger for Fornebu. Arbeidet vil bli utført av en uavhengig konsulent. Det vil også bli gjennomført kvalitetssikring av kostnadsoverslaget*". [22] Bakgrunnen for dette kravet er statlige bestemmelser fra Finansdept. om uavhengig kvalitetssikring av alle prosjekter over 500 mill kr, som nå kom til anvendelse i dette prosjektet.

Ved framleggingen av de statlige transportetatenes forslag til handlingsprogram 2006-15 i februar 2005 ble det klart at midler til Fornebubanen nå er foreslått på prioritert plass for alternativ bruk av riksvegmidler i Akershus fra Statens vegvesen region Øst. [23] Prosjektet ligger inne med 121 mill kr i perioden 2006-9 (med foreslått startbevilgning på 8 mill kr i 2007) og ytterligere 479 mill i perioden 2010-15. [24] Fra Samferdselsdepartementet gjenstår allikevel innfrielse av følgende krav før midler til prosjektet kan komme til bevilgning gjennom Statsbudsjettet:

- Bærum kommune må ha godkjent reguleringsplan for banen.
- Godkjenning av investerings- og driftskostnader for valgt baneløsning fra Akershus fylkeskommune.

I PLANs temanr om Fornebu oppsummerer Lingsom (2005) sitt syn på Samferdselsdepartementets håndtering av banespørsmålet til Fornebu slik:

"….snart syv år etter gjenstår fortsatt at staten innfrir de lovnader som er gitt underveis om delfinansiering av baneløsningen. At staten har vært uforutsigbar og lite å stole på i banespørsmålet er vel å uttrykke det mildt. (…) fortsatt venter alle på at staten snart 5 år etter departementets vedtak til kommunedelplanen skal finansiere sin del av baneløsningen slik det tidligere er lovet".

Men også fylkeskommunens regionale løsning bygger på usikre forutsetninger En usikkerhet er om og evt når Oslo vil prioritere å bygge en baneforlengelse fra dagens Kolsåsbane fram til Lysaker. En

[21] "Bane til Fornebu - samlet framstilling, april 2004". Akershus fylkeskommune, forordet.
[22] St meld 24 (2003-4) NTP 2006-15, avsn. 10.2.4.
[23] Handlingsprogrammene til Nasjonal Transportplan 2006-15 er på høring i fylkeskommunene til 1.5.05 og stadfestes av etaten selv innen 1.10.05. Faktiske bevilgninger avhenger imidlertid av de årlige statsbudsjetter.
[24] SVV region øst handlingsprogram 2006-15 Akershus/Oslo, tabell 10.3.2.a.

annen er om den forutsatte omleggingen av Kolsåsbanen til sporvogn faktisk blir noe av. I tilleggs-utredningen av mars 2003 heter det nemlig bl a:

"Etter gruppens vurdering vil en omlegging fra T-bane til sporvogn på Kolsåsbanen styrke alternativ 2 med metro til Lysaker. Samtidig er omlegging av Kolsåsbanen en forutsetning for metroløsningen til Lysaker."

Pr 2005 pågår nå en ny vurdering av den valgte sporvognløsning på Kolsåsbanen. Skulle denne resultere i at man allikevel velger metroløsning for Kolsåsbanen, vil driftsopplegget for også å bygge en metroløsning ned til Lysaker etter det vi erfarer bli svært uhensiktsmessig. Etter det vi erfarer er Oslo kommune ikke innstilt på å bekoste en baneutbygging innenfor egne grenser ned til Lysaker. Inntil videre er det derfor sannsynlig – tross alle intensjoner om en regional løsning - at den vedtatte automatbanen Lysaker - Fornebu vil forbli et rent lokalt prosjekt.

En interessant side ved automatbanen er imidlertid at den gjennom mating til jernbanen på Lysaker vil kunne støtte opp om økt framtidig togbetjening som følge av nytt dobbeltspor Asker – Sandvika - Lysaker. Dog forutsetter dette at Jernbaneverket bygger snumulighet på Jong i Bærum slik at de lokaltogene som i dag snur på Skøyen kan forlenges dit – og dette er p t etter det vi erfarer *ikke* inne i Jernbaneverkets utbyggingsplaner for den pågående dobbeltsporutbyggingen.

For øvrig er i følge fylkeskommunen de siste avklaringene med Samferdselsdepartementet nå endelig gjort, og alt er dermed klart for igangsetting av anbudsprosessen. Det ants nå at banen vil kunne åpne for trafikk i år 2010. Et enda uavklart spørsmål er imidlertid hvor mange boliger som da vil stå klar til å betjenes av banen når den åpner, kfr over. Her kan Bærums praktisering av rekkefølgebestemmelsen komme til å gi en ny utilsiktet rekyl, denne gangen mot fylkeskommunen som ansvarlig for driften av banen.

Kort oppsummert kan vi si at Fornebubanens historie så langt viser at:

- Utredning, planlegging og gjennomføring av et slikt prosjekt er en faglig meget krevende og komplisert prosess med mange involverte aktører.
- Usikkerhet mellom aktørene og om finansieringen av banen har medført betydelige forsinkelser som gjennom rekkefølgebestemmelsene også har rammet boligbyggingen.
- De ulike aktørene agerer i første rekke utfra egne målsettinger.
- I og med at ingen enkelt aktør har noe overordnet ansvar for å avklare og planlegge en regional transportløsning, er det spillet mellom aktørene som avgjør sakens endelige utfall. Dette ser her altså ut til å resultere i en lokal automatbane.
- Ulike statlige sektorer opptrer ikke koordinert. Plan- og samordningsdepartementet hadde neppe oversikt over hvilke konsekvenser det ville medføre da de i 1997 krevde rekkefølgebestemmelser med krav til banebetjening i Bærums kommunedelplan.

Hvordan skal utbyggingskostnadene fordeles?

Som beskrevet overtok Fornebu Boligspar framtidige forpliktelser gjennom en utbyggingsavtale da de kjøpte Oslo kommunes arealer på Fornebu i 2001. Dermed ble tunge private aktører også brakt inn i saken. Det viste seg å bli en tung prosess å komme fram til en omforent avtale med den nye grunneieren. Først i desember 2003, 2 ½ år etter eiendomskjøpet, ble utbyggingsavtalen for boligbyggingens fase 1 undertegnet.

Uenigheten handlet særlig om kostnadsdelingen for s k sosial infrastruktur på Fornebu. Bærum kommunes praksis er at man ikke fremmer reguleringsplaner for behandling som kan medføre kommunale utgifter utover det kommunen ut fra egne kommunaløkonomiske analyser mener den

kan påta seg. Bak dette ligger svekkelse av kommuneøkonomien over flere år, som kommunene mener Staten har et hovedansvar for og som Bærum mener har rammet dem spesielt hardt. [25]

I praksis betyr dette at planer med slike økonomiske konsekvenser for kommunen og der det ikke foreligger utbyggingsavtale heller ikke behandles i kommunen. Kommunen har for egen del ingen uttalt hast med å få fram boligbygging på Fornebu, og kan derfor overlate evt problemer i så måte til utbyggerne/grunneierne. [26]

Inngått ubyggingsavtale for fase 1 av boligbyggingen på Fornebu regulerer både det konkrete bidrag fra utbyggerne til utbygging av teknisk og sosial infrastruktur og håndteringen av usikkerhet i den videre gjennomføring av utbyggingen. Ut fra avtalen kan de konkrete utgiftene sammenstilles slik:

Tabell 2 Beregnede utgifter til sosial infrastruktur – Fornebu, fase 1.

Formål	*Mill kr*	*Andel*
Barnehager	53	6,9 %
Skoler	197	25,6 %
Boliger med service vanskeligstilte/eldre	50	6,5 %
PU-bolig/psykiatri/omsorgsboliger	35	4,5 %
Aktivitets- og arbeidstreningssenter for funksjonshemmede	59	7,7 %
Helse- og sosiale formål, annet	66	8,6 %
Kulturelle formål	80	10,4 %
idrettshall/klubblokaler	77	10,0 %
Svømmehall/bad	91	11,8 %
Andre rekreasjonsformål	63	8,2 %
Sum	**771**	**100,0 %**

Kilde: Utbyggingsavtale mellom Bærum kommune og Fornebu Boligspar av 19.11.03. I tillegg kommer øvrige skoleinvesteringer på 118 mill kr som i sin helhet belastes Bærum kommune.

Dette beløpet skal altså i utgangspunktet dekkes med en halvpart hver av Bærum kommune og utbygger, altså ca 350 mill på hver av partene. Dette tilsvarer en kostnad for utbygger på om lag kr. 140.000,- for hver av de ca. 2500 boligene avtalen omfatter. Av dette utgjør bidraget fra utbygger til skole og barnehage ca kr. 50.000,- pr bolig.

I perioden 2001-02 var mye debatt og uenighet om praktiseringen av den type "utvidet bruk" av utbyggingsavtaler som Bærum hadde innført fra ca 2001. Dette ble gjort bl a i lys av den forestående storutbyggingen på nettopp Fornebu. Flere aktører, bl a kommunalministeren, mente at dersom utbyggere skulle dekke utgifter til skole m v kunne dette representere en uheldig dobbeltbeskatning og også bidra til økte boligpriser. Fra byggenæringen ble det reist særlig sterk

[25] I hht teknisk beregningsutvalg er netto driftsresultat i kommunesektoren blitt betydelig svekket fra siste halvdel på 90-tallet og fram til i dag, og ligger godt under anbefalt nivå på 3 %. Dette er omtalt i bl a Byggforsk rapport 368/2004, kap. 4. Sett fra Bærums side har spesielt innføring av den såkalte "asymmetriske inntektsutjevningen" rammet dem særlig hardt.

[26] "Fra Bærum kommunes side var det imidlertid nødvendig å få presisert at avtaler om sosial infrastruktur ikke var noe krav fra kommunens side, men at slike avtaler kunne være nødvendig å ty til for å komme raskere i gang med en utbygging enn det kommunens økonomi ellers ville tillate. Det ble således opp til utbygger selv å vurdere om vedkommende ville se seg tjent med å inngå slik avtale." Sitat rådmannens saksframlegg om ubyggingsavtalen med Fornebu Boligspar, Bærum kommune 19.11.2003.

kritikk av praksisen i nettopp Bærum, som man mente var ulovlig. Det er derfor tenkelig at utbyggerne ville ha en avklaring på dette før avtaleinngåelsen og derfor ikke så på en utsettelse i denne fasen som problematisk. Etter som tiden går stiger imidlertid naturlig nok rastløsheten også her:

Nordens største boligprosjekt

" …både vi og andelskjøperne våre begynner å bli utålmodige. Det er over seks år siden flyplassen ble nedlagt, og tre år siden vi gikk ut i markedet med tilbud om kjøp av tomteandeler her ute, men enda er det ikke bygget en eneste ny bolig. Usikkerheten som rekkefølgebestemmelsene skaper, gjør at vi inntil videre har vært nødt å stanse salget av nye tomteandeler".

(Are Njåstein og Morten Statle i Fornebu boligspar, intervju i PLAN 1/2005).

Et rundskriv fra KRD i 2002 klargjorde at Bærums praksis med utbyggingsavtaler var innenfor rammene av dagens lovverk. Kommunen har allikevel justert sin praksis til kun å tilby slike avtaler til utbyggere som ber om det.

I et lovforslag fremmet av Regjeringen høsten 2004 foreslås nå en viss innstramming i adgangen til inndekning av kostnader til sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler. [27] Forslaget behandles av Stortinget i vårsesjonen 2005. Utfallet av saken kan få betydning for videre inngåelse av utbyggingsavtaler på Fornebu og Bærums håndtering av disse.

Oppsummert viser denne delen av Fornebus utbyggingshistorie hvordan:

- Manglende felles offentlig kontroll over grunnen kompliserer gjennomføring av vedtatte utbyggingsplaner
- Samspillet med private utbyggere gir en ytterligere utfordring for Bærum kommune som planmyndighet
- Generell statlig politikk (kommuneøkonomi) slår inn i en lokal sak gjennom kommunens bruk av rekkefølgebestemmelser og utbyggingsavtaler for å sikre sin egen økonomiske situasjon
- De private aktørene opplever kommunens praktisering av strenge rekkefølgebestemmelser som vanskelige.

Det offentlige selger seg ut – men til hvilken pris?

"Så og si over natten var antall grunneiere og tunge bolig- og næringsutviklere på Fornebu øket fra to offentlige eiendomsetater til minst fire private aktører med stor økonomisk muskelkraft og betydelig innflytelse innenfor norsk næringsliv og finansverden. Det vil neppe overraske mange om disse aktørene har konkurrerende og til dels motstridende interesser. Med dette som bakgrunnsteppe vil det å forsøke å styre gjennomføring av utviklingen på Fornebu innenfor en helhetlig og koordinert ramme være et C-moment av dimensjoner som neppe noen annen norsk kommune har stått eller vil stå overfor. Resultatet vil tale for seg og gi grunnlag for i ettertid å bedømme om de to opprinnelige offentlige grunneiere på Fornebu – Statsbygg og Oslo kommune - gjorde det riktig i å selge seg ut fremfor å inngå i en selskapsdannelse som kunne ivareta allmenne hensyn og sikre en god prosess i gjennomføringen av Norgeshistoriens største enkeltstående byutviklingsoppgave" (Lingsom 2005).

[27] Ot prp 22 (2004-5)

Hvis Fornebu hadde ligget i Oslo….

Som beskrevet foran belyser vi i denne utredningen bl a i hvilken grad administrative grenser har betydning for planlegging og gjennomføring innen byutvikling og samferdsel. Vi har derfor gjort et tankeeksperiment: Utvalgte aktører vi har intervjuet i dette prosjektet er blitt spurt om hvordan de tror Fornebu-utbyggingen kunne ha utviklet seg dersom Fornebu hadde ligget i Oslo – enten ved at kommune- og fylkesgrensa mellom Oslo og Bærum/Akershus hadde gått noen km lenger vest enn den gjør, at de var del av samme kommune e l. [28]

Dette er en kontrafaktisk hypotese som gjør at vi kan utvikle noen antakelser om mulige hendelser og utfall i et slags "scenario fra fortiden". En slik framstillingsform er tradisjonelt ikke ansett som seriøs faghistorisk metode, men historikeren Øystein Sørensen har gjennom sin bok "*Historien om det som ikke skjedde – kontrafaktisk historie*" (Sørensen 2004) vist at slike tankesprang kan ha betydelig verdi.

Vi gjør imidlertid *ikke* dette for å gi noen normativ vurdering av de ulike aktørers rolle i saken. Tvert i mot er poenget å danne et grunnlag for å reflektere over hvordan dagens ansvarsdeling og organisering kan påvirke utviklingen i en så stor og komplisert sak: Har grenser her hatt betydning for sakens forløp og utfall – og i så fall hva slags?

Synet på ovennevnte spørsmål varierer da naturlig nok også betydelig etter hvem man spør. Flere aktører mener at dette ville medført at Fornebu ville blitt utbygd med tett bymessig bebyggelse betjent med bybane, samt at utbyggingen ville kommet langt raskere i gang. Andre mener at det ikke er sikkert at forskjellen ville vært så store, og at dette i første rekke ville endret Oslos holdning gjennom at man ville håndtert grunneierrollen annerledes.

For egen regning vil vi trekke fram følgende to momenter som grunnlag for en slik drøfting:

- *Større enighet om boligbygging?* Med Oslo som planmyndighet ville referansen for planleggingsarbeidet ventelig i større grad vært Oslo-forhold og ikke Bærum. Det er derfor sannsynlig at konflikten med Staten om boligtallet ville vært betydelig mindre, om den i det hele tatt hadde eksistert. I samme retning trekker selvsagt at de samme to partene også utgjorde grunneierne.
- *Annen baneløsning?* I vårt tankeeksperiment ville Oslo også selv vært planmyndighet i forhold til valg av kollektivtrafikkløsning. Med jernbanealternativet ute av diskusjonen ville Oslo etter all sannsynlighet hatt både sterkere interesse og mulighet for å ta et helhetlig grep på baneløsningen med utgangspunkt i Oslos eksisterende T-bane- og sporveisnett. I et slikt bilde kan man se for seg – og mange vil mene at dette er sannsynlig - at den lokale automatbaneløsningen som nå ser ut til å ville bli realisert neppe ville kommet opp som en aktuell løsning i det hele tatt. Man kan så spørre seg om forholdet til Samferdselsdepartementet med en slik løsning også ville utviklet seg annerledes, slik at nødvendige avklaringer m h på bevilgning til baneprosjektet hadde kommet tidligere og ikke stått i vegen for boligbygging m v slik vi har sett at den nå har gjort.

Følgende momentene er også interessante:

- *Ville Oslo organisert utbyggingen på en annen måte?* Oslo har fra tidligere betydelige erfaringer fra organisering og gjennomføring av tidligere stor-utbygginger på Stovner og

[28] Avstanden fra Oslo sentrum mot vest til kommunegrensa mot Bærum er betydelig kortere enn i de andre retningene ut fra Oslo (nordøst mot Nittedal og Lørenskog, sør mot Oppegård). Hadde disse vært mer like ville Bærum inngått i Oslo.

Søndre Nordstrand, som i boligtall er sammenliknbare med Fornebu. Den utbyggingsmessige organisering av Fornebu-prosjektet belyses ikke spesielt her, men gjennom intervjuer har det framkommet synspunkter på at Oslo her tok en langt mer aktiv rolle i å koordinere ulike prosesser i utbyggingsfasen enn Bærum så langt har gjort på Fornebu. Kanskje ville derfor modeller fra disse prosjektene blitt brukt i større grad. En viktig forskjell er imidlertid at Oslo her også selv var grunneier, noe Oslos politikk i dag i mindre grad er å være. Det er derfor sannsynlig at kommunen fortsatt ville solgt sine arealer til private utbyggere på ett eller annet stadie i prosessen.

- *Ville også Oslo brukt utbyggingsavtaler?* Selv om en praksis nå er under utvikling i Eiendoms- og Byfornyelsesetaten, har Oslo så langt ikke hatt samme politikk for bruk av utbyggingsavtaler som Bærum har, f eks vedr dekning av kostnader til sosial infrastruktur. Ut fra dette er det mulig at konflikt om disse forholdene ikke ville forsinket utbyggingen i samme grad som nå har vært tilfelle. I motsatt retning vedr sistnevnte kan anføres at å bli stilt overfor en utbygging av Fornebu-omfang kunne ha medført at Oslo ville sett behov for å legge om sin praksis i retning det Bærum har gjort.

Oppsummering av case Fornebu

Planleggingen av Fornebu-utbyggingen har vært konfliktfylt og tatt lang tid. Baneløsning er enda ikke på plass, og boligbyggingen er også flere år forsinket i forhold til tidligere planer. Det vil naturlig nok være ulike tolkinger av hvorfor det har gått slik og hva man kan lære av dette.

Statsbyggs tidligere Fornebusjef Rolf Jensen oppsummerer i sin artikkel i PLAN 1/2005 utviklingen på Fornebu slik:

> ”Man har fått demonstrert for alle at statens makt er begrenset og sterkt splittet. Fylkeskommunens makt er fraværende. Grunneiernes makt er minimal. Mens primærkommunens makt gjennom PBL er fullstendig dominerende. Her har fortsatt det nære representative folkestyret solid styring!” (Jensen 2005).

Vi vil dessuten også framheve følgende:

Ingen har ansvar for å trekke opp regionale planrammer på overordnet nivå:

Etter vår oppfatning illustrerer eksempelet Fornebu svært godt det problematiske ved at ingen instans har noe helhetlig ansvar for valg av utbyggings- og samferdselsløsninger på overordnet/regionalt nivå i hovedstadsregionen. Akershus fylkeskommunen tar heller ikke en slik rolle. Statens planlegging gjennom Statsbygg har – spesielt i den tidligere fasen - i langt større grad hatt regionale perspektiver, men har hatt legitimitetsmessige problemer overfor Bærum kommune pga koblingen til samtidig å skulle ivareta grunneierrollen. Dermed havner et betydelig ansvar på primærkommunen, hvis planlegging vanligvis ikke er innrettet med et slikt perspektiv for øye. I dette tilfelle har statlige fagmyndigheter i tillegg vært uenig i flere av de løsninger som har vært valgt av lokale planmyndigheter, og brukt ulike midler den har til rådighet for å påvirke disse. Konsekvensen av dette har vært uenighet om rammer og konkrete løsninger, omkamper underveis, stort ressursbruk til planlegging og betydelige forsinkelser i gjennomføringen. Statlig sektorstyring og lokale løsningers avhengighet av statlige bevilgninger har også bidratt til dette.

Administrative grenser har betydning

Eksempelet Fornebu viser også at administrative grenser i seg selv har betydning – både for hva slags rammebetingelser beslutninger blir til under, for hvor lang tid og hvor mye ressurser det tar å fatte disse beslutningene samt i dette tilfelle også – etter vår oppfatning – beslutningenes innhold.

Det offentlige opptrer ikke samordnet, og virksomhetene ivaretar egne interesser

Saksgangen har vært preget av uenighet om løsninger mellom i første rekke offentlige aktører. Summen av statlig sektorstyring fra ulike hold er vanskelig å håndtere for den kommunale planmyndigheten. Offentlige aktører klarte ikke innledningsvis å etablere et samarbeid om felles løsning for f eks dannelse av felles selskap for planlegging og evt gjennomføring av utbyggingen. En av våre informanter påpeker her at i en tidlig fase kunne Staten nok valgt å presse fram en slik løsning, men gjorde det ikke. De offentlige grunneierne staten og Oslo kommune har nå begge i stedet valgt å selge ut sine eiendommer til private interesser. I og med at ¾ av boligene kommer på Oslos opprinnelige arealer, er det sannsynligvis Oslo som har tjent mest på å *ikke* inngå i en slik felles planleggings- og utbyggingsløsning. Bærum kommune har på sin side lagt avgjørende vekt på å unngå belastning på egne budsjetter med kostnader til utbygging på Fornebu, utover det man anser at kommuneøkonomien kan tåles.

Staten har vanskelig med å akseptere lokale planmyndigheters avgjørelser

Både uenigheten om utbyggingsvolum og baneløsning er eksempler på konflikter mellom lokale aktørers valg av løsninger og Staten. Det er ingen tvil om at Bærum har plan- og reguleringsmyndigheten etter PBL, men Staten har brukt sin myndighet gjennom innsigelser til å få gjennom et høyere boligtall enn kommunen ønsket (dog lavere enn Staten selv ville ha). I banesaken overlot Samferdselsdepartementet ansvaret til Akershus fylkeskommune da jernbaneløsningen ikke lenger var aktuell, men ser så ved flere anledninger ut til å ha hatt vanskelig for å akseptere de løsninger man har kommet fram til lokalt.

Om statens rolle(r):

…. Bærum kommune (….) måtte forholde seg til relativt mange statlige hoder som erfaringsmessig hverken tenker, gjør eller sier det samme – iallefall ikke på samme tid. Og det er kanskje først og fremst når staten går inn i lokale plansaker at et sterkt statlig engasjement klart og tydelig eksponerer statens manglende evne til koordinering (Lingsom 2005).

Et nytt Alnabru?

Handelsetableringer utfordrer regional senterstruktur: Smart Club og IKEA på Slependen i Asker

Bildet viser E-18 forbi Slependen i Asker i retning Sandvika. Kommunegrensen mellom Asker og Bærum går rett bak kontorbyggene. Sandvika ligger ca 1 km bak kollen øverst i bildet.

IKEA ble etablert i eget bygg på Slependen ca 1973. Området har derfor lenge hatt handels-virksomhet med regionalt nedslagsfelt. IKEA utvider nå varehuset for 600 mil kr. Med et bygg til 250 mill kr. etablerer samtidig Smart Club seg rett på den andre siden av den sterkt belastede stamvegen E-18.

Reguleringsplan for området ble vedtatt i Asker kommunestyre 24.3.93 med en uavklart innsigelse fra Statens vegvesen med krav til kryssombygginger m v før ytterligere etablering kunne finne sted. Krav om utbygging av kryssene ved E-18 ble derfor tatt inn da Miljøverndepartementet stadfestet planen. Reguleringsformål for tomt F der Smart Club nå bygger var *forretning/kontor og lager*, som var i overensstemmelse med gjeldende kommuneplanens arealdel. Tomta var eid av Asker kommune.

Forslag til bebyggelsesplan ble utlagt til offentlig ettersyn i juni 1997. Miljøverndept varslet i rundskriv høsten 1996 at man i reguleringsbestemmelser kan forby etablering av kjøpesenter. Stortinget hadde også bedt Regjeringen vurdere etableringsstopp for slike i 3-5 år. Fylkesrådmannen vurderte tiltaket som KU-pliktig. Da reguleringsplanen var stadfestet under 3 år tidligere, fremmet fylkeskommunen ikke innsigelse selv om lokaliseringen ble vurdert som konfliktfylt i forhold til nasjonale og regionale mål for samordnet areal- og transportplanlegging. Fylkesrådmannen anbefalte bl a å begrense arealet til detaljhandel. Fylkesutvalget tok 18.9.97 saken til orientering.

Spørsmålet om utredningsplikt ble forelagt MD, som svarte med å vise til rundskriv/forskrift om hvordan bruksareal skal beregnes. Departementet ba Asker kommune påse at behandlingen skjedde i

samsvar med bestemmelsene. Næringsdept konkluderte her med at den vedtatte bebyggelsesplan gjør KU overflødig. Bebyggelsesplanen ble godkjent i kommunen 10.2.98, med begrensning på areal til detaljhandel på 3000 m^2 i hht fylkeskommunens anbefaling.

Rikspolitisk bestemmelse om midlertidig etableringsstopp for kjøpesentre m v ble innført i januar 1999. Fylkesdelplan for handel, service og senterstruktur ble vedtatt av Akershus fylkesting i februar 2001. Asker kommune ga byggetillatelse til prosjektet i mai 1999 og igjen i 2002. Byggingen ble igangsatt i november 2004. Lokalavisen Budstikka intervjuet den 30.11.04 Smart Club-eier Atle Brynestad og Asker-ordfører Morten Strand, som i følge avisen roste prosjektet som viktig for Asker. På neste side fortalte avisen at *"Bærum kommune ønsker å bli mer restriktiv med å tillate større forretningsvirksomhet utenfor handelssentrene"*, for å styrke senterstrukturen i Bærum.

Næringsarealet i Smart Club-bygget blir på ca 15.000 m^2, og får 800 p-plasser. Smart Club skal selv ha de 3000 m^2 som er godkjent for detaljhandel, mens 12.000 m^2 er avsatt til annet næringsareal. Bruken av disse er p t ikke kjent. Bygget åpnes i okt. 2006.

IKEA-utvidelsen på vestsiden av E-18 ved Slependen. Smart Club-utbyggingen sees bak i bildet.

KEA-utvidelsen på Slependen er konsernets største satsing internasjonalt, og ble endelig vedtatt som byggesak av bygningsrådet i Asker i oktober 2004. Forut for vedtaket truet IKEA sentralt med å skrinlegge hele prosjektet dersom man ikke fikk gjennom bl a fargesetting av bygget i hht konsernets egne standarder. Det nye varehuset blir på 32.500 m^2, drøyt 10.000 m^2 mer enn i dag og åpner høsten 2006. Nye IKEA får et underjordisk parkeringsanlegg for 1.250 biler, mot 550 i dag. Antall ansatte vil øke fra 490 til 700. IKEA på Slependen omsatte siste regnskapsår for drøyt 1 milliard kr. Dette er på nivå med de største kjøpesentrene i Oslo.

Samlet blir de to byggene på nærmere 50.000 m^2 og får drøyt 2.000 p-plasser – hhv 2,5 og 4 ganger hva IKEA hadde tidligere. Forespørsler om ytterligere etablering av detaljhandel i området holdes nå igjen til forestående kommuneplanrevisjon. Utvidelse av E-18 er ikke prioritert i NTP 2006-15, men drøftes som en del av en Oslo-pakke 3. Kilder: Notat fra Akershus fk., saksdok. fra Asker kommune, NTP, div avisoppslag.

Pendlingsdata Osloregionen

Pendling til Oslo og Akershus fra kommuner i Osloregionen utenfor Akershus, 2003. Sortert etter sum pendling til Oslo/Ak. Datakilde: PANDA/SSB.

Fra \ Til	*Fylke*	*Andel til Oslo/Ak*	*Andel til Oslo*	*Andel til Ak.*
0138 Hobøl	Østfold	58 %	30 %	29 %
0627 Røyken	Buskerud	54 %	22 %	31 %
0121 Rømskog	Østfold	49 %	10 %	38 %
0533 Lunner	Oppland	46 %	35 %	12 %
0123 Spydeberg	Østfold	41 %	21 %	19 %
0626 Lier	Buskerud	35 %	15 %	20 %
0124 Askim	Østfold	33 %	20 %	13 %
0612 Hole	Buskerud	33 %	16 %	16 %
0628 Hurum	Buskerud	28 %	12 %	16 %
0122 Trøgstad	Østfold	23 %	13 %	11 %
0104 Moss	Østfold	23 %	14 %	9 %
0602 Drammen	Buskerud	22 %	13 %	9 %
0127 Skiptvet	Østfold	22 %	12 %	10 %
0534 Gran	Oppland	20 %	15 %	5 %
0137 Våler	Østfold	17 %	8 %	9 %
0125 Eidsberg	Østfold	17 %	11 %	6 %
0136 Rygge	Østfold	16 %	10 %	6 %
0605 Ringerike	Buskerud	15 %	8 %	6 %
0713 Sande	Vestfold	14 %	8 %	6 %
0711 Svelvik	Vestfold	14 %	8 %	6 %
0625 Nedre Eiker	Buskerud	13 %	8 %	6 %
0532 Jevnaker	Oppland	13 %	7 %	6 %
0135 Råde	Østfold	13 %	8 %	4 %
0702 Holmestrand	Vestfold	12 %	8 %	4 %
0119 Marker	Østfold	9 %	5 %	4 %
0128 Rakkestad	Østfold	9 %	6 %	3 %
0624 Øvre Eiker	Buskerud	8 %	5 %	3 %
0106 Fredrikstad	Østfold	8 %	6 %	2 %
0111 Hvaler	Østfold	8 %	6 %	2 %
0714 Hof	Vestfold	8 %	5 %	2 %
0105 Sarpsborg	Østfold	7 %	5 %	2 %
0101 Halden	Østfold	5 %	4 %	1 %
0118 Aremark	Østfold	5 %	3 %	1 %