

Sammendrag:

Kunnskapsgrunnlag for areal- og transportutvikling i Buskerudbyen 2025 og 2050

Konsentrasjon av fremtidig arealutvikling til de fire regionale kollektivknutepunktene Kongsberg sentrum, Mjøndalen, Hokksund og Drammen sentrum er det viktigste grepet for å redusere biltrafikken, sikre fremkommelighet for næringslivets transport og muliggjøre utvikling av mer attraktive byer og tettsteder i Buskerudbyen. Dette bidrar til at flest mulig turer blir korte nok til å kunne være gang- og sykkelturet og at området kan betjenes godt med kollektivtransport. Det er særlig viktig å konsentrere arealintensive arbeidsplasser, handel og service helt sentralt, slik at flest mulig kan nå disse uten bruk av bil. Nye boliger bør også lokaliseres i eller tett ved sentrum. Dette innebærer relativt dramatiske endringer i kommunenes arealutviklingspolitikk. Om man skal oppnå målsettingene må man i tillegg styrke den regionale kollektivtrafikken og restriktive virkemidler mot biltrafikken må iverksettes.

Bakgrunn

Samarbeidsprosjektet Buskerudbyen har til hensikt å fremme en framtidsrettet areal-, transport- og klimapolitikk i byområdet fra Lier til Kongsberg. Kongstanken for samarbeidet er ”å utvikle dette byområdet til en bære- og konkurransekraftig byregion som vil være av betydelig nasjonal interesse”. Dette skal blant annet oppnås ved at aktørene i regionen i fellesskap skal utvikle en helhetlig, forpliktende og samordnet areal- og transportpolitikk som bidrar til redusert bilavhengighet og klimagassutslipp, og som samtidig bedrer fremkommelighet for næringslivets transport og muliggjør mer attraktive byer og tettsteder.

Oppdrag og gjennomføring

Transportøkonomisk institutt (TØI) har vært engasjert for å utarbeide et faglig innspill til det pågående samarbeidet i Buskerudbyen. Oppdraget har vært å utarbeide et kunnskapsgrunnlag, og basert på dette å konkretisere en første skisse til et helhetlig areal- og transportkonsept for en klimavennlig og konkurransekyktig utvikling av byområdet, å skissere et kollektivtransportkonsept som grunnstamme for areal- og transportutviklingen og å bidra med innspill til programmering av videre utrednings- og planarbeid. Dette skal bidra til å oppnå redusert bilavhengighet og klimagassutslipp, bedre fremkommelighet for

næringslivets transporter og mer attraktive byer og tettsteder. Vi har arbeidet i forhold til to tidsperspektiver, 2025 og 2050.

Dette faglige innspillet vil være ett av flere innspill i diskusjonen om fremtidig utvikling i regionen. Det er ikke en plan. Kommunene og andre har også andre målsettinger enn dem som er diskutert i denne rapporten. Diskusjonene om fremtidig utvikling vil utspille seg i det mulighetsrommet som spennes opp mellom det faglige innspillet som denne rapporten presenterer og dagens situasjon og planer.

Tre elementer har vært sentrale i TØIs arbeid: vår forståelse av målsettingene i Strateginotat for Buskerudbyen; generell faglig kunnskap om hvordan målsettingene kan nås; og eksisterende arealstruktur og transportsystemer. Basert på disse elementene, utarbeidet vi et ideelt areal- og transportkonsept, inkludert et regionalt kollektivkonsept. Deretter gjennomførte vi en grov analyse av dagens areal- og transportstrukturer, viktige utviklingstrekk og kommunenes planer. Det ideelle areal- og transportkonseptet ble sammenlignet med resultatene fra denne analysen for å komme frem til hva som er de mest sentrale utfordringene som Buskerudbyen står overfor dersom målsettingene for arbeidet skal nås. Vi har drøftet noen av de mest sentrale utfordringene. Arbeidet så langt avdekket en rekke problemstillinger vi ikke kunne svare på i dette avgrensede arbeidet. Disse ble diskutert og samlet i et innspill til utredningsprogram for det videre samarbeidet.

Vi har tatt utgangspunkt i vekstmålene i kommuneplanene og lagt til grunn en befolkningsvekst på 0,5 % til 1 % per år. Med 0,5 % befolkningsvekst vil dagens befolkning på 147 000 innbyggere øke med 18 000 innbyggere til 165 000 innen 2025 og med 55 000 til 203 000 innbyggere i 2050. Med en befolkningsvekst på 1 % vil befolkningen øke med 36 000 innbyggere til 183 000 i 2025 og med 111 000 innbyggere til 258 000 i 2050. Vi hentet data om avstander, pendlingsstrømmer og transportvaner i området fra SSB og fra den nasjonale reisevaneundersøkelsen.

Hovedgrep

Hovedutfordringen i dette arbeidet har vært å finne frem til hvilken fremtidig areal- og transportutvikling som både kan bidra til redusert biltrafikk i området, som sikrer god fremkommelighet for næringslivets transporter og som muliggjør utvikling av mer attraktive byer og tettsteder. Dette skal skje i en periode hvor det forutsettes relativt sterk vekst i befolkningen.

Hovedgrepet, eller hovedideen, i vårt arbeid har vært at fremtidig utvikling må foregå på en slik måte at den nye utviklingen bidrar til minst mulig biltrafikk. Siden befolkningen skal øke samtidig som biltrafikken skal reduseres, må man i tillegg gjennomføre tiltak som bidrar til at bilbruken reduseres også i de eksisterende by- og tettstedsområdene. Dersom dette gjennomføres, og biltrafikk-mengdene reduseres, har man samtidig sikret fremkommelighet for næringslivets transporter på veinettet. Hva slags areal- og transportutvikling som bidrar til dette vet vi heldigvis mye om, og dette har vi redegjort grundig for i kapittel 3.

Ett av de viktigste grepene i samordnet areal- og transportplanlegging for redusert biltrafikk er at arealutviklingen må foregå konsentrert, slik at flest mulig turer blir

korte nok til å kunne være gang- og sykkelstier og slik at området kan betjenes godt med kollektivtransport. Det er særlig viktig å konsentrere arealintensive arbeidsplasser, handel og service helt sentralt, slik at flest mulig kan nå disse uten bruk av bil. Nye boliger bør også lokaliseres i eller tett ved sentrum. Basert på dette, anbefaler vi at nye boliger, arbeidsplasser, handel og service i all hovedsak lokaliseres i de fire regionale kollektivknutepunktene Kongsberg sentrum, Mjøndalen, Hokksund og Drammen sentrum. Dette innebærer at de regionale kollektivknutepunktene i enda større grad enn i dag utvikles som sentrum i kommunene. Dette bidrar også til å knytte Buskerudbyen bedre sammen som region, siden større deler av aktivitetene i hver av kommunene blir tilgjengelig med tog fra andre kommuner. Dette er spesielt viktig for den delen av næringslivet som har behov for å hente spesialisert arbeidskraft fra et større omland. I Lier foregår det en rekke diskusjoner om fremtidig utvikling som gjør det vanskelig for oss å ta stilling til hva som bør skje her.

Dersom dette grepet skal fungere, må den regionale kollektivtransporten forbedres og den lokale kollektivtransporten rettes inn mot å betjene sentrum og kollektivknutepunktet i hver kommune. Det må også tas en rekke andre grep for å styre transportutviklingen. Det må legges bedre til rette for sykkeltrafikk og for gangtrafikk, og det må iverksettes restriktive virkemidler i forhold til biltrafikken, slik som parkeringsrestriksjoner og eventuelt veiprisning. Til sammen vil dette bidra til at gange, sykling og kollektivtrafikk blir mulige og foretrukne transportmidler på en større andel av reisene, og dermed at bilbruken og biltrafikken reduseres.

Dette grepet innebærer relativt dramatiske endringer, spesielt i kommunenes arealutviklingspolitikk. I rapporten (kapittel 3.2) redegjør vi grundig for teoriene og erfaringene disse anbefalingene bygger på, og det er liten tvil om at det er en slik utvikling som i størst grad kan bidra til å redusere eller holde biltrafikken nede i en periode med befolkningsvekst. Det er dermed også en god strategi for å opprettholde fremkommeligheten for næringslivets transporter.

Underveis i arbeidet har det blitt stilt spørsmål om hvorvidt et slikt konsept også er forenelig med målsettingen om å muliggjøre utvikling av mer attraktive byer og tettsteder. Vi mener at et slikt grep er avgjørende for å muliggjøre mer attraktive byer og tettsteder. Dette begrunner vi med at en tett og konsentrert arealutvikling med sentral lokalisering av arbeidsplasser, handel, service og offentlige virksomheter vil bidra til at sentrum kan utvikles til å bli mer interessante, levende og attraktive, og dermed fungere bedre som kjerner i livskraftige byer og tettsteder. Om investeringsviljen styres i denne retningen, heller enn mot spredt næringsetablering, desentral kjøpesenterutvikling etc., vil man ha muligheter til å utvikle fysisk attraktive og estetisk tiltrekkende byrom og sentrumsområder. Boligbygging nær sentrum, til dels som leiligheter, vil tilføre byområdet alternativer til eneboligen som dominerer store deler av dette byområdet i dag. Dette vil også bidra til å styrke sentrum. Reduksjonen i biltrafikken vil være en fordel for bo- og bymiljøet i alle deler av kommunene.

Vi vet at det finnes andre idealer og forståelser om hva som er attraktive byer og tettsteder. Ofte innebærer disse idealene relativt spredt boligbygging og lite strukturert næringsutvikling, og ligner på mange måter den utviklingen som pågår i området i dag. En slik utvikling kan ha mange gode kvaliteter. Men både teoriene og erfaringsdataene (redegjort for i kapittel 3.2) viser svært tydelig at en

slik utvikling ikke er i tråd med målsettingene om redusert biltrafikk og bedret fremkommelighet for næringslivets transport.

Vi har også gjort en mer konkret vurdering av regionale kollektivkonsepter som skal understøtte, fremme og betjene areal- og transportutviklingen som er skissert i det ideelle areal- og transportkonseptet. Regionale kollektivreiser er her definert som reiser som går til og fra bostedskommune, og det regionale kollektivtilbudet skal binde sammen de fire/fem regionale kollektivknutepunktene. Hvorvidt man utvikler det femte knutepunktet i Lier må vurderes i det videre arbeidet. I tillegg til (eller som følge av) målsettingene om redusert biltrafikk, fremkommelighet for næringslivets transport og muligheter for by- og tettstedsutvikling, har vi lagt vekt på følgende kriterier i vurderingen: at kollektivsystemet kan være konkurransedyktig i og mellom de tyngste befolknings- og arbeidsplasskonsentrasjonene i regionen, at drifts- og investeringsbehovene kan dekket innenfor realistiske rammer og at transportmidlene ikke skal kreve helt nye og egne systemer, men at de skal kunne fungere sammen med eksisterende transportsystemer.

Vi kom frem til at tog på dagens trase og høystandard busstilbud er de mest aktuelle løsningene. Minimumskravet til et regionalt kollektivtilbud som skal kunne konkurrere med biltrafikken er fire avganger per time, at det betjener alle de fire/fem regionale kollektivknutepunktene, og at overganger mellom transportmidler er strømlinjeformede. Det ser ut til at et slikt tilbud er praktisk og økonomisk mulig gjennomførbart med buss i tillegg til dagens togtilbud i 2025. I 2050 kan det være passasjergrunnlag for å vurdere å øke frekvensen med tog til fire avganger per time. Alternativt kan man tilby høystandard busstilbud. Vi har ikke gjennomført konkrete utredninger av kostnader til investering og drift av de forskjellige løsningene, eller konkrete sammenligninger av alternativene i Buskerudbyen. I det videre arbeidet bør man gjennomføre strategiske vurderinger av hva slags kollektivsystem som i størst grad bidrar til oppnåelse av de viktigste målsettingene i regionen, i tillegg til de mer praktisk-økonomiske spørsmålene.

Skisse til et ideelt areal- og transportkonsept

Basert på vår forståelse av målsettingene i strateginotatet, state-of-the-art kunnskap på dette feltet, eksisterende areal- og transportstruktur og det valgte mulighetsrommet for befolkningsvekst, skisserte vi et forslag til areal- og transportkonsept for Buskerudbyen i tråd med hovedgrepet beskrevet over. Dette er i utgangspunktet tenkt som styrende for arealutviklingen og utviklingen av transportsystemene frem mot 2025 og 2050. Skissen til et ideelt areal- og transportkonsept for Buskerudbyen, inkludert regionalt kollektivkonsept, kan oppsummeres i følgende punkter:

- Fremtidig utvikling i Buskerudbyen bør lokaliseres til de fire/fem regionale knutepunktene som også er sentrum i de respektive kommunene: Kongsberg, Mjøndalen, Hokksund og Drammen (hva som bør skje i Lier må vurderes i det videre arbeidet)

- All ny areal- og besøksintensiv handels-, service- og næringsutvikling bør foregå i eller i direkte tilknytning til de fire/fem regionale knutepunktene/sentrene, innen en maksimal radius fra jernbanestasjon på 300 meter
 - Jo større nedslagsfelt en funksjon har, jo viktigere er det at den er sentralt lokalisert
 - Unntaket er funksjoner som direkte betjener boligområder (skole, barnehage, dagligvarebutikk etc.), som bør lokaliseres i direkte tilknytning til disse
- All ny boligbygging bør skje i direkte tilknytning til de fire/fem regionale knutepunktene/ sentrene, primært innenfor en sone på 500 meter fra jernbanestasjon, sekundært innen en sone på 1 km
- Det lokale kollektivtilbudet fra tyngre boligkonsentrasjoner bør rettes inn mot nærmeste regionale knutepunkt, og forbedres
- Kollektivtilbudet på hovedstrengen mellom de fire/fem regionale knutepunktene bør forbedres, og dette bør iverksettes slik:
 - Snarest – dagens kollektivtilbud forbedres til en frekvens på minimum fire bussavganger per time som betjener alle de fire/fem regionale kollektivknutepunktene i rushtiden, i tillegg til dagens togtilbud
 - 2025 – dagens kollektivtilbud er forbedret til en frekvens på minimum tre til fire bussavganger per time som betjener alle de fire/fem regionale kollektivknutepunktene over driftsdøgnet, i tillegg til dagens togtilbud
 - 2050 – kollektivtilbudet er videreutviklet til å være svært godt, enten med fire togavganger per time i hver retning supplert med 14 – 24 busser per time i rushtiden, eller kun med høystandard busstilbud (30 – 40 busser pr time i rushtiden)
- Det bør etableres effektive, attraktive og trygge sykkelmuligheter mellom de regionale knutepunktene
- Det bør etableres effektive, attraktive og trygge gang- og sykkelanlegg mellom boligområdene og de regionale knutepunktene
- Restriktive virkemidler mot biltrafikken bør iverksettes, i første omgang ved å redusere parkeringstilgangen og avgiftsbelegge parkering; veiprisning kan vurderes
- Man bør ikke bygge ny veikapasitet på grunn av kapasitetsproblemer. I stedet bør man søke å begrense trafikkpresset ved hjelp av virkemidlene beskrevet over
- Virkemidler som bidrar til overføring av gods fra vei til jernbane og sjø, bør utredes og gjennomføres, gjerne i sammenheng med pågående KVVU for gods- og persontrafikk på jernbane i Buskerudbyen
- Virkemidler som bidrar til å redusere næringslivets øvrige transporter (antall turer, lengde), bør utredes og gjennomføres

Noen sentrale utfordringer

For å kunne vurdere hvilke utfordringer aktørene i Buskerudbyen står overfor om de ønsker å endre utviklingen i tråd med det foreslåtte areal- og transportkonseptet, skaffet vi oss en grov oversikt over eksisterende areal- og transportstrukturer, utviklingstrender og eksisterende planer for regionen og for de enkelte kommunene. De mest sentrale utfordringene som utkrystalliserte seg i møtet mellom disse to perspektivene er diskutert under følgende overskrifter:

- Dagens arealstruktur innebærer at store deler av boliger, handel, service og arbeidsplasser er lokalisert utenfor reell kollektivavstand og reell gang- og sykkelavstand til kollektivknutepunktet/senteret
- Kommunene planlegger bygging av nye boliger utenfor de anbefalte sonene
- Det planlegges bygging av nye og utviding av eksisterende kjøpesentre, utenfor de anbefalte sonene
- Det ser ut til at kommunene i stor grad har tenkt å lokalisere ny arealintensiv næringsutvikling utenfor de anbefalte sonene
- Hvordan biltrafikken generert i eksisterende arealstruktur kan reduseres
- Fortetting, både innenfor 300- og 1000-meterssonene kan i noen tilfeller komme i konflikt med jordvern og kulturminnevern
- Det må avklares hvilken by- og bygningsstruktur det vil kreve å legge all vekst innenfor de anbefalte sonene, inkludert en kartlegging av ledige arealer og mulige transformasjonsområder
- Lier avviker fra de andre kommunene med tanke på pendlingsmønster, arealstruktur, tettstedssenter og kollektivknutepunkt, og bør diskuteres grundigere enn det er rom for her

Innspill til videre utrednings- og planarbeid

Det ideelle areal- og transportkonseptet skissert i denne rapporten er å forstå som et faglig innspill til det videre arbeidet med areal- og transportutvikling i Buskerudbyen. Utarbeiding av en felles areal- og transportplan vil være en viktig oppgave i det videre arbeidet i samarbeidsprosjektet. Arbeidet på konseptnivå har reist en rekke problemstillinger som vi ikke har kunnet svare på i dette overordnede og strategiske arbeidet, og innenfor de rammene som er gitt. Vi har vurdert hvilke av disse som er viktige for det videre planarbeidet og som bør utredes grundigere, og hvordan dette kan gjøres.

Vi har lagt vekt på å peke på hvilke spørsmål aktørene i Buskerudbyen bør stille seg i denne fasen av prosessen – de litt store spørsmålene. Først når dette er på plass kan man gjøre utrednings- og planarbeid på mer detaljert nivå. Innspillet til videre plan- og utredningsarbeid kan grupperes som syv hovedproblemstillinger (som må sees i sammenheng med hverandre):

- Hva er konsekvensene, i forhold til målsettingene skissert for Buskerudbyen, av å fortsette en areal- og transportutvikling i tråd med dagens trender og planer?
- Hva er konsekvensene, i forhold til målsettingene skissert for Buskerudbyen, av å følge det ideelle areal- og transportkonseptet?
- Hvilke utfordringer og muligheter gir sterk konsentrasjon av fremtidig utvikling?
- Hvordan kan man redusere biltrafikken generert i eksisterende areal- og transportstruktur?
- Hvor bør forskjellige typer næringsutvikling lokaliseres for å maksimere regionens attraktivitet for ny næringslokalisering og samtidig minimere nyskapt trafikk?
- Hvordan bør den regionale og den lokale kollektivtrafikken videreutvikles for å oppnå målsettingene diskutert her?
- Hvordan bidra til redusert gods- og næringstransport på veinettet?