

Plansamarbeid om areal og transport i Oslo og Akershus

Tema: Utfordringer for det regionale plansamarbeidet for areal og transport i Oslo og Akershus

Innledning

Den politiske styringsgruppa for plansamarbeidet om areal og transport i Oslo og Akershus legger fram dette notatet som beskriver det gruppen mener er de viktigste utfordringer i Oslo og Akershus på areal- og transportområdet. Notatet inneholder også et forslag til plantilnærming.

Utfordringsnotatet er utarbeidet gjennom en lang prosess blant annet på grunnlag av samlinger med representanter fra Oslo kommune, alle kommunene i Akershus og statlige myndigheter, og vedlagte analysegrunnlag utarbeidet av eksterne konsulenter. Notatet legger videre til grunn samordnet areal- og transportstrategi for Osloregionen og de forpliktelser og mål som er satt nasjonalt i Hovedstadsmeldingen (St.meld. 31 (2006-2007)) og Nasjonal transportplan (St.meld. 16 (2008-2009)).

Notatet skal, etter en drøftingsrunde til alle berørte, danne grunnlag for en planstrategi og et planprogram for det fremtidige plansamarbeidet for areal og transport i Oslo og Akershus. Planstrategien skal, etter en bred høringsrunde, først behandles av de regionale planmyndighetene (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune) for deretter endelig godkjennes av Kongen i statsråd mens planprogrammet skal endelig godkjennes av de regionale planmyndighetene.

Grunnleggende forhold

Sterk befolkningsvekst

De siste befolkningsfremskrivningene utarbeidet av Oslo kommune og Akershus fylkeskommune i fellesskap anslår at veksten i hovedstadsområdet fram til 2030 samlet vil være 380.000 personer, noenlunde jevnt fordelt mellom Oslo og Akershus. Det er behov for en samlet planberedskap for å møte denne veksten.

Økt utslippsmengde

Biltrafikken forventes å øke som en følge av den sterke befolkningsveksten. Dermed vil utslippsmengden av klimagasser øke dersom det ikke gjøres tiltak for å hindre dette. Både i Oslo kommune og Akershus fylkeskommune er det formulert klare og ambisiøse mål om å redusere utslippene. Reduksjon av klimagassutslipp fra kjøretøy vil være viktig for å nå klimagassmålene i Oslo og Akershus, men tiltak for å redusere utslipp fra privatbiler ventes ikke å løse klimagassutfordringen alene. Det er behov for å utvikle et bedre gang-, sykkel- og kollektivtilbud, en arealbruk som gir en mer effektiv kollektivtransport og å legge til rette for redusert reisebehov og for atferdsendringer knyttet til bilbruk.

Økt press på samferdselsinfrastrukturen

Dagens veg- og kollektivtransport har begrenset kapasitet og er på flere områder/strekninger sterkt belastet i rushtiden. Økt befolkningsvekst vil gi økt press på veg- og kollektivsystemet. I deler av systemet blir store investerings- og driftskostnader utløst når kapasitetsskrankene i transporten overskrides. Uten forbedret kollektivkapasitet vil vegtrafikken øke, noe som blant annet gir økte kostnader for næringstransporten i regionen. Det er viktig å se

sammenhengen mellom prioritering av samferdselstiltak gjennom Oslopakke 3 og arealplanleggingen i regionen.

Hovedstadsregionen som nasjonalt nav

Hovedstadsregionen har en rolle som nav i det nasjonale person- og godstransportsystemet og som hovedinnfallspurt til landet. Dette er en rolle som må sikres og videreutvikles også i fremtiden. Det påfører regionen ekstra kostnader til infrastruktur ut over det som befolkningen skulle tilsi. Det er et betydelig gap mellom investeringsbehovet og tilgjengelige økonomiske ressurser.

Organisatoriske forhold

Organiseringen innenfor areal- og transportområdet er fragmentert ved at alle de tre administrative nivåene og flere fagsektorer involveres. Det kan være forskjellige oppfatninger av situasjonen både mellom og innen nivåene. Det er også få incitament til å utforme og gjennomføre helhetlige planer på tvers av de administrative enhetene. Planarbeidet skal bygge på lokaldemokratiet i regionen. Det er viktig å utvikle en felles forståelse for utfordringer, mål og virkemiddelbruk hos de ulike aktørene gjennom god dialog og bred medvirkning fra alle involverte instanser i prosessen.

Markedets sterke rolle

I de fleste tilfellene er det private aktører som utvikler prosjekter, enten det gjelder boligbygging eller næringsutvikling. Det offentlige systemet har først og fremst rollene som tilrettelegger og premissgiver i forkant av utviklingen og som utvikler av infrastruktur og i mindre grad som utbygger av enkeltprosjekter. Det er derfor behov for en dialog med tunge markedsaktører/utbyggere i planarbeidet for å etablere en forståelse og motivasjon for nye nødvendige grep i arealpolitikken.

Fremme naturmangfold og friluftsliv

De aller fleste kommunene i regionen grenser mot Marka, samtidig ligger noen av Norges mest artsrike kommuner i samme område. Det er svært viktig å sikre gode og tilgjengelige rekreasjonsområder og bevare viktige naturområder med arts mangfold.

Redusert omdisponering av landbruksarealer

Veksten i tilknytning til sentrale områder i Oslo og Akershus vil føre til økt press på dyrka jord. For å motvirke dette er det svært viktig å planlegge for god arealutnyttelse og stor tetthet rundt kollektivknutepunktene på hovedårene for kollektivtrafikknett. Dette kan innebære at utbyggingshensyn tillegges større vekt enn vern, under forutsetning av at det planlegges en konsentrert utbygging og tas hensyn til kulturmiljøer og grøntstruktur.

Sentrale utfordringer

Bærekraftig transportsystem

Både av hensyn til bymiljø og næringslivets transport er det viktig at det til enhver tid er et funksjonelt vegsystem i regionen, men økt vegtrafikk gir uheldige konsekvenser for klima, lokalmiljø og framkommelighet. Det er derfor viktig å støtte opp om de transportformene som både er miljøvennlige og effektive. Særlig må folks arbeidsreiser søkes ivarettatt med andre transportmidler enn bil. Det bør drøftes strategier for å gjøre det langt mer attraktivt å velge miljøvennlig transport.

Kapasiteten i vegkorridorene inn mot Oslo er i ferd med å fylles opp. Det er tiltagende køer, også mot rushretningen. Oslo satser på sentral byutvikling og vil ikke få nevneverdig økt

mottakskapasitet for biltrafikk. Det er derfor en stor utfordring å få det vesentlige av trafikkveksten over på kollektivsystemet, noe som i praksis vil kreve en dobling av kollektivtrafikken fram mot år 2030.

Trafikkvekst og reisemiddelfordeling

Det har vært biltrafikkvekst både i Oslo og i Akershus, sterkest i Akershus. Veksten i Akershus skyldes først og fremst spredt utbyggingsmønster, velstandsøkning og et svakere kollektivtilbud enn i Oslo. Mye offentlige midler er innrettet mot utbygging av infrastruktur for privatbiltrafikk, men Oslopakkene, inklusive jernbaneinvesteringer bidrar til betydelig utvikling av kollektivtransporten i Oslo og Akershus. Hovedutfordringen blir å få en bedre samordning mellom kollektivtransporten og bolig og næringsutviklingen. Det er behov forsterket finansiering av kollektivtransporten og for å se den i sammenheng med arealbruksutvikling, parkeringspolitikk og trafikkstyring. Det er også viktig å se på transportvilkårene for reiselivsnæringen i regionen.

Boligbehov og regionens bosettingsmønster

Boligbyggingen i Akershus kan med dagens utbyggingstakt ta unna forventet befolkningsvekst, men hovedtyngden av boligbyggingen skjer for desentralisert. Det er nødvendig med en mer konsentrert utbygging på tettstedsarealene. I Oslo kan det, ut fra de foreliggende prognoser, være nødvendig med et betydelig løft i omfanget av boligbyggingen. Også her må utbyggingen skje gjennom konsentrert utbygging på tettstedsarealene. Det er behov for å utrede alternative utbyggingsgrep eller mulighetsstudier for boligbyggingen og by- og tettstedsutviklingen generelt i de deler av regionene som har god kollektivdekning, på tvers av administrative grenser i de ulike bybåndene. I byer og tettsteder bør det utvikles sammenhengende hovednett for sykkeltrafikken.

Godstransport og logistikk

Det meste av godstrafikken til og fra Oslo og Akershus går på veg. I tillegg kommer gjennomgående godstransport på veg og bane. Ifølge Nasjonal Transportplan 2010-2019, ventes en økning på 50 % i godstrafikken fram mot 2030. Oslo har en nasjonal funksjon som knutepunkt for stykkgoods. Alnabru og Oslo havn er fastlagt som terminaler for Osloområdet, og godshåndtering for øvrig skjer ved store lager- og distribusjonsanlegg i begge fylkene. En økning av kapasiteten for godshåndtering i regionen vil måtte konkurrere med andre trafikanter på transportnett og med andre utbyggingsformål. Det er derfor behov for å utvikle en felles regional tilnærming til logistikutviklingen, herunder prioritering mellom personbiltrafikken og godstrafikken på vegene samt å overføre mer gods fra veg til bane og båt.

Handelens struktur og lokalisering

Handelen karakteriseres av at kjøpesentrenes andel av totalen øker, både i Oslo og i Akershus. Denne utviklingen skjer ikke jevnt i regionen. En handelsubalanse genererer transport – i stor grad privatbiltrafikk. Med unntak av indre Oslo, skjer hoveddelen av innkjøpsreisene av dagligvarer med privatbil selv om avstanden i 2/3 av tilfellene er under 5 kilometer. Varehandelen kjennetegnes av utvikling av stadig nye konsepter, som for eksempel handelsparker, minivarehus, hypermarked m.m. Det er behov for en oppdatert handelsanalyse og drøfting av aktuelle planprinsipper for lokalisering av handel.

Utbyggingsmønster, transport og kommuneøkonomi

Det forventes vekst i hele regionen. Sterk befolkningsvekst i kommunene vil kunne ha både positive og negative økonomiske konsekvenser. Det er viktig å sikre de enkelte kommunenes

økonomiske fundament. Det er en utfordring å sikre at boligbyggingen kan skje på steder hvor det ligger godt til rette ut fra regionale hensyn, uten for store negative virkninger for kommuneøkonomien i vekstkommunene. De kommunale utgiftene er blant annet avhengige av utbyggingsmønster lokalt, i hvilke aldersgrupper veksten kommer, hvilke behov som oppstår for utbygging av fysisk og sosial infrastruktur og hvordan utgifter og inntekter fordeler seg over tid. For fylkeskommunene vil et styrket kollektivtilbud kreve betydelige driftsmidler, spesielt hvis en slik styrking ikke følges opp med et mer konsentrert kundegrunnlag. Det er derfor behov for å vurdere servicetilbudet og kommunaløkonomiske konsekvenser av alternative utbyggingsgrep for areal og transport.

Rett virksomhet på rett sted – og gode boligområder

Bedrifter bør lokaliseres ut fra deres arealbruk og besøksintensitet. Høy besøksintensitet (arbeids- og bruker-/kundereiser) tilsier god tilknytning til kollektivknutepunkter med godt kollektivtilbud. Arealbruken bør intensiveres i slike regionale knutepunkter. Næringsliv med lav besøksintensitet kan lokaliseres utenom kollektivknutepunktene, helst ved hovedvegnettet.

Arealer til boligbygging bør avsettes primært på steder som har eller kan få, god kollektivtilgjengelighet og utnyttelsesgraden bør være høy ved sentrale kollektivknutepunkter. Det er viktig å legge til rette for sammenhengende hovednett for både gang- og sykkeltrafikken og tilknytning til kollektivtilbudet. Det kan også være aktuelt å vurdere om allerede vedtatte planer bidrar til å realisere de aktuelle målsettingene.

Økt press på dyrka mark og naturområder

Arealpresset i Oslo og Akershus er betydelig og medfører vanskelige vurderinger og avveininger mellom utbyggingsinteresser og hensynet til jordvern, natur- og friluftsinnteresser. Det er en utfordring å oppnå målet om å bygge ned mindre dyrka mark og utvikle en sammenhengende lokal og regional grønnstruktur samtidig som en satser på utbygging i kollektivknutepunkt og langs transportkorridorer.

En aktuell strategi er at det skjer fortetting og transformasjon innenfor eksisterende byggesone slik at verdifulle landbruks-, natur- og friluftsområder omdisponeres i minst mulig grad. Skal en bygge ut på jomfruelig- eller dyrka mark, må det skje i tilknytning til kollektiv holdeplasser og eksisterende tettstedsstruktur og med høy tetthet. Der det er nødvendig, må grensen mellom landbruksområder, natur- og friluftsområder og utbyggingsområder trekkes med et langsiktig perspektiv.

Plantilnærming

For å møte de sentrale utfordringene i hovedstadsområdet tas utgangspunkt i samarbeidsalliansen Osloregionens overordnede mål for areal- og transportutviklingen i regionen:

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

Disse målene er i overensstemmelse med Regjeringens mål for regionen som blant annet er formulert i Hovedstadsmeldingen og Nasjonal transportplan.

Dette kan innebære at planarbeidet må legge til rette for konsentrert og bærekraftig utbygging i sentrale byområder og tettsteder, knutepunkter og stasjoner og motvirke unødig byspredning og bygging i områder med svak tilknytning til etablerte strukturer og kollektivtrafikknett.

For å utnytte eksisterende transportinfrastruktur mer effektivt og legge til rette for at nye transportinvesteringer brukes optimalt, må transporttilbudet forbedres og markedsgrunnlaget styrkes gjennom en aktiv politikk for lokalisering av veksten.

Sentrale spørsmål knyttet til plan- og utredningsarbeidet er:

- Er det vilje til å innrette seg etter omforente eller pålagte rammer i egne planer og beslutninger?
- Har vi de virkemidlene som skal til for å møte utfordringene?
- Har vi økonomiske ressurser for å gjennomføre tiltakene?

I planstrategien må en definere de utviklingsalternativer som skal utredes, herunder ulike utbyggingsgrep og mulige virkemidler for å styre videre utbygging i hovedstadsområdet.

I det påfølgende planarbeidet skal en i samarbeid med kommunene, utrede alternativenes fordeler, ulemper og konsekvenser sett opp mot de overordnede mål for Osloregionen. Behovet for både økonomiske og fysiske ressurser ved alternativene skal synliggjøres. Siktemålet er et omforent alternativ for hele Oslo og Akershus, illustrert på kart.