



Arkivnr: 2014/54-50
Saksbehandlar: Ole Hallvard Harlem Dyrbekk
Hans-Christian Engum

Saksframlegg

Saksgang

Utval	Saknr.	Møtedato
Utval for miljø og samferdsel		07.02.2018
Utval for kultur, idrett og regional utvikling		13.02.2018
Fylkesutvalet		21.02.2018

Fråsegn til Byutredning for Bergen

Samandrag

I Nasjonal transportplan for 2018-29 er det satt av midler til byvekstavtalar med dei største byane. Eit vilkår for å inngå byvekstavtale er at det skal bli utarbeidd ei byutgreiing som grunnlag for avtalen. Byutgreiinga er eit fagleg grunnlag for reforhandling av eksisterande byvekstavtale og for neste revisjon av Nasjonal transportplan (NTP).

Byutgreiinga for Bergen er utarbeidd av Statens vegvesen Region vest på oppdrag frå Vegdirektoratet som har gitt rammene for korleis arbeidet skal bli gjennomført. Utgreiinga viser verkemiddelpakkar som kan gje nullvekst i personbiltransporten i Bergen kommune. Hovudføremålet med byutgreiinga er å belyse korleis ulike verkemiddel vil påverke transportmiddelfordelinga i Bergen. Verkemiddelpakkane i utgreiinga er ikkje å rekne som tilrådingar, men alle dei fire pakkane er sett saman slik at ein oppnår nullvekst i personbiltransporten.

Hovudkonklusjonen i rapporten er at nullvekstmålet er mogeleg å oppnå, men at dette fordrar at ein tek i bruk restriktive verkemiddel for personbiltransporten. Bergen kommune sine ambisjonar om 10 % reduksjon innan 2020 og 20 % innan 2030 er også innafor rekkjevidde. Det at alle dei fire verkemiddelpakkane oppnår nullvekst i biltrafikken, synar at det er fleire veger til å nå målet.

Fylkesrådmannen har i sin vurdering gitt faglege innspel til utgreiinga, slik Statens vegvesen har etterspurd. Innspela går i stor grad på tema kor det er knytt usikkerhet til transportmodellen. Usikkerheita gjer at resultatata må tolkast med varsemnd.

Økonomi: Byutgreiinga skal gje eit fagleg grunnlag for reforhandling av byvekstavtalen for Bergensområdet og utarbeidinga av neste revisjon av Nasjonal transportplan.

Klima: Byutgreiinga skal synleggjere moglegheita for å nå mål om nullvekst i personbiltrafikken, som er ein del av klimaforliket.

Folkehelse: Byutgreiinga handlar mellom anna om korleis ein kan auke gange og sykkel sin del av transportarbeidet i Bergen.

Regional planstrategi: Byvekstavtalen er eit viktig tiltak i oppfølginga av regionale planar og skal bidra til å nå regionale mål om redusert biltransport og reduserte utslipp av klimagassar. Byutgreiinga er eit viktig ledd i arbeidet med å styrke samordning av areal- og transportplanlegginga i Bergensområdet.

Forslag til innstilling/vedtak

1. Fylkesutvalet tek byutgreiinga for Bergen til orientering.
2. Fylkesutvalet merkar seg at utgreiinga viser at nullvekstmålet er oppnåeleg, mens ambisjonane til Bergen kommune om 10 % reduksjon i biltrafikken innan 2020 og 20 % reduksjon innan 2030 er innafor rekkjevidde.
3. Fylkesutvalet vil framheve at bygging av ny infrastruktur aleine ikkje er nok for å nå nullvekstmålet, men at det må bli kombinert med restriktive tiltak. Fylkesutvalet vil likevel understreke at kompakt arealbruk og satsing på infrastruktur for kollektiv, sykkel og gange er naudsynt for å oppretthalde mobiliteten i befolkninga.
4. Det er knytt vesentlege kostnader til investering og drift av kollektivsystemet for å handtere framtidig vekst i passasjertal. Fylkesutvalet vil framheve at det vil vere særskilt behov for auka rammer til drift og vedlikehald i framtida.

Rune Haugsdal
fylkesrådmann

Håkon Rasmussen
fylkesdirektør samferdsel

Saksframlegget er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.

Vedlegg

- 1 Byutredning for Bergen med vedlegg

Fylkesrådmannen, 23.01.2018

1 Bakgrunn og mål

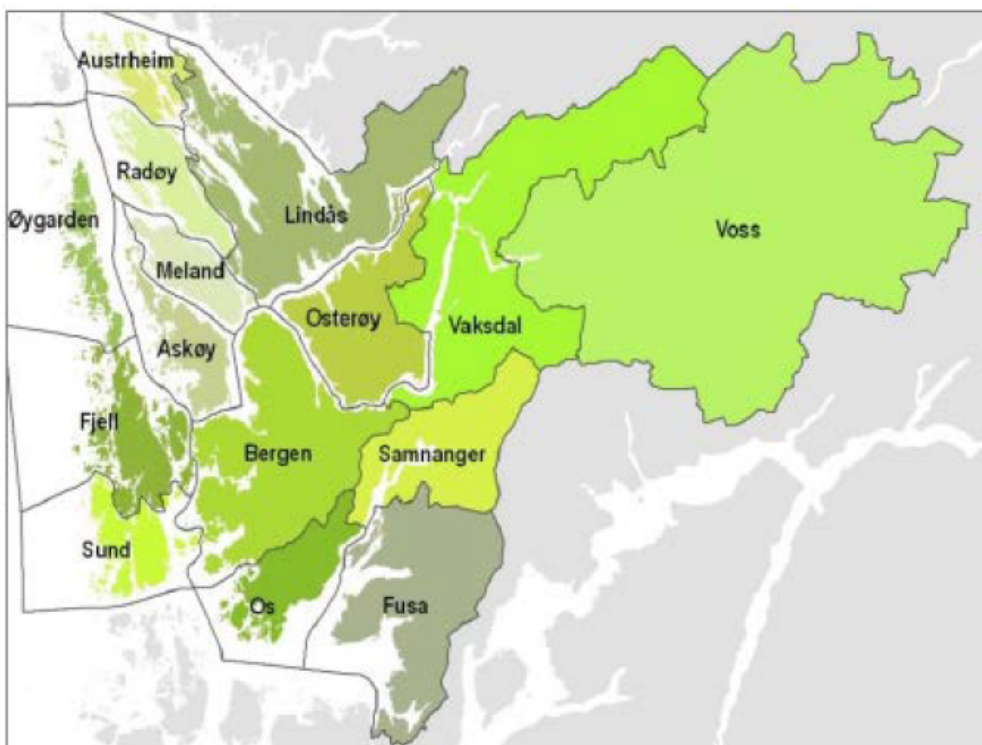
I Nasjonal transportplan for 2018-29 er det satt av midlar til byvekstavtaler med dei største byane. Eit vilkår for å inngå byvekstavtale er at det skal bli utarbeidd ei byutgreiing som grunnlag for avtalen. Byutgreiinga er eit fagleg grunnlag for reforhandling av eksisterande byvekstavtale og for neste revisjon av Nasjonal transportplan (NTP). I gjeldande byvekstavtale er det gitt at ein skal reforhandle avtala allereie våren 2018, og at ein i denne prosessen skal vurdere om avtaleområdet skal bli utvida med fleire kommunar. Byutgreiinga er nå sendt frå Statens vegvesen for å få uttale frå fylkeskommunen og aktuelle kommunar. Statens vegvesen har særleg etterspurd kommentarar på det faglege innhaldet i utgreiinga.

Mål for utgreiinga er:

- «Veksten i persontransporten i Bergen skal tas av kollektivtransport, gange og sykkel.
- Mobiliteten for personer og varetransport i Bergen, skal ikke være dårligere enn den er i dag.
- Det skal ikke være større framkommelighetsproblem for noen trafikantgrupper.
- Bergen kommune har mer ambisiøse mål enn nullvekstmålet. Målsettingen er en nedgang i personbiltrafikken på 20 % til 2030 målt i forhold til 2013 som basisår.»

2 Om utgreiinga/framgangsmåte

Byutgreiinga for Bergen er utarbeidd av Statens vegvesen Region vest på oppdrag frå Vegdirektoratet som har gitt rammene for korleis arbeidet skal bli gjennomført. Utgreiinga viser verkemiddelpakkar som kan gje nullvekst i personbiltransporten i Bergen kommune, men med Bergensområdet som influensområde. For å kunne vurdere trafikken i Bergen må også trafikken til og frå omegnskommunane bli tatt med i berekninga. Difor er trafikken til og frå omegnskommunane Os, Fusa, Lindås, Askøy, Fjell, Sund, Øygarden, Meland, Radøy, Osterøy, Vaksdal og Voss også teke med i transportmodellen.



Figur 1: Område for transportmodellberegningene.

Hovudføremålet med byutgreiinga er å belyse korleis ulike verkemiddel vil påverke transportmiddelfordelinga i Bergen. Verkemiddelpakkane i utgreiinga er ikkje å rekne som tilrådingar, men

alle dei fire pakkane er sett saman slik at ein oppnår nullvekst i personbiltransporten, noko som synar at det er fleire veger til å nå målet. Tilrådde tiltak i konseptvalutgreiinga KVV for Bergensområdet ligg til grunn for utgreiinga og modelleringa.

Regional transportmodell (RTM) er nytta for å analysere effektane av verkemiddelpakkane.

3 Fylkesrådmannen sin vurdering

3.1 Metode

RTM er nytta til å analysere effektar av dei ulike tiltaka og verkemiddelpakkane på transportarbeidet i Bergen. Transportmodellen skal forklare kor og korleis folk reiser i 2030 og fordeler trafikken ut ifrå kor det er lågast kostnad for trafikantane målt i generaliserte reisekostnader. Dei generaliserte reisekostnadane inkluderer både dei reine økonomiske transportkostnadane og tidskostnadane for trafikantane. Modellen er ei forenkla framstilling av verkelegheita og ein må tolke resultatata med varsemd.

Modellen er betre eigna til å analysere nokre tiltak enn andre. Fylkesrådmannen meiner det er ein styrke ved byutgreiinga at den omtalar tydeleg kor modellen fungerer godt og kor den ikkje fungerer så godt, og bør supplerast med anna empiri og forskning. Til dømes er modellen godt egna til å analysere effekten av tiltak som direkte påverkar dei generaliserte reisekostnadane, som parkerings- eller kilometeravgift. Den fungerer ikkje like godt på tiltak kor kvalitative aspekt forutan lengde og fart er vesentlege, som til dømes for gange og sykkel. For desse vil mellom anna variasjon i vêr og føretilhøve, vedlikehald av vegbanen, komfort, tryggleik og konflikter med andre trafikantgrupper spele inn. For kollektiv er til dømes omsynet kapasitet ikkje tatt høgde for, og heller ikkje faktorar som kvalitet, komfort og universell utforming.

Transportmodellen baserer seg på historiske data om folk sine reisevaner. Om det skulle skje ei endring i desse reisvanane vil resultatata frå transportmodellen bli mindre treffsikre. Det er eit klårt politisk ønske om å endre folk sine reisevanar slik at færre vel å køyre bil, og ein kan oppnå nullvekst i personbiltrafikken. Fylkesrådmannen vil peike på at i ein periode kor ein forsøker å dyrke fram eit trendbrot i reisevanar, vil det vere knytt meir uvisse til data som baserer seg på tidlegare reisevaner. Politiske visjonar kan og skal styre samfunnsutviklinga, og det kan gjere at folk til dømes er meir tilbøyelege til å gå, sykle eller reise kollektivt enn dei var før i 2030. Fylkesrådmannen peikar på at dette er med på å auke usikkerheita til modellen jo lenger fram i tid ein analyserer.

Analysenivået er eit anna moment som fylkesrådmannen meiner det bør takast omsyn til. Mange tiltak har lokal effekt der kor tiltaka blir satt inn. Dette kan til dømes vere fortetting i eit bydelssenter. For dei som bur i området vil tiltaket ha stor innverknad. Det blir kortare mellom målpunkt som butikk, kafé og legekontor, noko som gjer at ein oftare kan gå eller sykle dit ein skal, og fleire vil bu tett på eit godt kollektivtilbod. I byutgreiinga er analysenivået heile Bergen kommune med trafikk frå omegnskommunane. Den sterke lokale effekten vil bli vatna ut på dette nivået, og det kan sjå ut som om tiltaket knapt har effekt, noko det også gjer i utgreiinga. Fylkesrådmannen peikar difor på at det er vesentleg å ta omsyn til analysenivået i vurdering av dei ulike tiltaka sin effekt på transportarbeidet.

3.2 Arealpolitikk

Berekraftig mobilitet og effektiv arealbruk er sentrale element i byutviklinga fram mot 2050.

Arealbruksmønsteret må bygge opp under kollektivtransporten og infrastruktur for sykling og gåing slik at nullvekstmålet kan bli oppnådd. Samordna arealbruk og transportsystem er også naudsynt for å sikre størst mogeleg nytte av samfunnet sine investeringar i infrastruktur. Det er planlagt kapasitetssterke vegsamband i fleire retningar ut frå Bergen og til omegnskommunane. Ein stram arealpolitikk vil vere naudsynt for å motverke at desse vil føre til byspreiing og auka bilbruk. Vidare vil det også sikre mobilitet i befolkninga, sjølv ved utstrakt bruk av restriktive verkemiddel for personbiltransporten.

I byutgreiinga har ein berekna to variantar av arealbruk:

Arealscenario 1: Forslag til arealdel i ny kommuneplan (KPA 2016)

Arealscenario 2: Forslag til arealdel i ny kommuneplan + all vekst i nabokommunane skjer i regionale vekstsonar.

I modellkøyringane gjev desse alternativa lite utslag på trafikkveksten. Rapporten peiker sjølv på nokre mogelege forklaringar på dette, mellom anna at tidshorisonten er for kort til å gje større utslag. Vidare blir det vist til at noko av veksten som er prognosert uansett vil bli lokalisert i fortettingssonene og dermed ikkje gir utslag i transportnedgang.

Fylkesrådmannen støttar byutgreiinga i at dette er viktige utfordringar med modellen og understrekar at det er naudsynt å sjå arealpolitikken i eit langsiktig perspektiv. Behovet for transport oppstår gjennom lokalisering av bustader, arbeidsplassar og funksjonar, og ikkje minst korleis desse føremåla er lokalisert i høve til kvarandre. I modellen er det ikkje lagt inn endra føresetnader på balansen mellom busette og arbeidsplassar slik som Regional areal- og transportplan har som målsetting. Dette er etter fylkesrådmannen sin vurdering ein av fleire svakheiter med rapporten og vil hevde at den på denne måten ikkje vil fange opp mogelege endringar i reisevanar som følgje av ein meir balansert arealutvikling.

Fylkesrådmannen registrerer vidare at nullalternativet i modellen ikkje er knytt til gjeldande KPA (2010), men er basert på prognosert vekst på grunnkrets nivå med grunnlag i historisk vekst. På denne måten vil fylkesrådmannen hevde at ein ikkje vil få modellert effektane av utbygging av alle feltområda som ligg i bilbaserte område, nettopp fordi dei typisk er lokalisert i ubygde grunnkrinsar som ikkje har hatt historisk vekst. På denne måten vil ikkje modellen fange opp den mest vesentlege endringa av arealpolitikk som KPA 2016 førar med seg, at dei fleste større bustadfelt som ikkje samsvarar med ei kompakt byutvikling er tatt ut av arealdelen. Utbygging av desse områda vil potensielt gi mange fleire bilreiser. Dette momentet blir underbygt av ein rapport som Rambøll har utarbeidd på oppdrag frå Bergen kommune. Her er det køyrt modellering der dei to kommuneplanane blir samanlikna, og effekten av endra arealbruk er mykje tydelegare i modellresultata. I tillegg har Rambøll lagt inn eit lengre tidsperspektiv (2040), noko som igjen understrekar at arealpolitikk vil ha ein langsiktig effekt.

Tilsvarande utslag vil ein få på alternativ 2 der også arealbruken i nabokommunane skjer som kompakt utvikling i regionsenter. I nullalternativet vil ein heller ikkje her fange opp effekten av alle bustadområder i omegnskommunane som er ubygde per i dag, men som kan utgjere ein stor del bilbasert utbygging i framtida.

Ein annan utfordring med modelleringa er at dei ikkje godt nok fangar opp lokale effektar. Konkrete tiltak kan ha stor effekt lokalt, men slike utslag kan «forsvinne» i ein modell som ser eit stort analyseområde under eitt.

3.3 Konkurransflater

Utgreiinga omtalar ved fleire høve konkurranseflater mellom dei ulike transportmidlane bil, kollektiv, gange og sykkel. Om ein vel det eine eller det andre transportmiddelet avhenger ikkje berre av vilkåra for det aktuelle transportmiddelet, men også av vilkåra for dei konkurrerande transportmidlane. Til dømes blir det peikt på at ein reduksjon i reisetida for bussane på 10 % vil gi ei auke i kollektivreisande på 4,5 %. Samstundes vil bilreisene bli redusert med 1 % og gang og sykkel med om lag 4 %. Fylkesrådmannen vil peike på at sjølv om det er konkurranseflater mellom alle dei ulike transportmidlane, er det viktigaste å styrke konkurransevilkåra for alle dei miljøvenlege transportmidlane gange, sykkel og kollektiv samla sett opp mot bil. Tiltak for å betre vilkåra for kollektivtransport vil i ulik grad konkurrere med gange, sykkel og bil. Til dømes vil etablering av kollektivfelt på innfartsårar, etablering av kantstopp eller betring av haldeplasstrukturen der haldeplassane ligg for tett ha ein tydelegare konkurranseflate mot bil enn mot sykkel og gange.

3.4 Restriktive verkemiddel verkar

Byutgreiinga syner at økonomiske verkemiddel som vegprising, auke i bompengar, og parkeringspolitikk gir god effekt på reduksjon av biltrafikken. Resultata indikerer at ein er avhengig av dei restriktive verkemidla for å oppnå nullvekst. Dette er verkemiddel som trer inn med omgåande verknad og for heile befolkninga. I byutgreiinga si tidshorisont er det naturleg at det er tiltak som verkar frå første dag som har sterkast effekt på trafikkreduksjon. Vidare er desse tiltaka svært eigna i den regionale transportmodellen fordi dei påverkar dei generaliserte reisekostnadane direkte. Dette gjeld spesielt for parkering og vegprising. Sjølv om ein har ei tydeleg og markant kortsiktig effekt, er det ikkje gitt at dette er ein varig effekt. Å sjå tiltaka i eit langsiktig perspektiv er difor naudsynt.

4 Fylkesrådmannen sin samla vurdering

Hovudkonklusjonen i rapporten er at nullvekstmålet er mogeleg å oppnå, men at dette fordrar at ein tek i bruk restriktive verkemiddel for personbiltransporten. Dette kan vere parkeringsrestriksjonar eller prismekanismar som er målretta for å dempe trafikkvekst. Etter fylkesrådmannen sin vurdering er ikkje dette ein overraskande konklusjon, og er på mange måtar i tråd med strategiane i regionale planar der restriktive tiltak er eit av fleire verkemiddel for å nå nullvekstmålet.

Det er mykje forskningslitteratur som viser ei kompakt bystruktur og høg befolkningstettleik gir fleire reiser med gange, sykkel og kollektiv. Dette viser også reisevaneundersøkinga for Bergensområdet. Arealbruk som verkemiddel skil seg likevel frå økonomiske verkemiddel. Økonomiske verkemiddel slik som rushtidsavgift råkar heile byens befolkning med ein gong, mens arealbruk først og fremst påverkar reisevanane til dei nye busette. Dette gjer at arealbruk har lang tidshorisont med tanke på verknad og effekt på reisevanar, og effekten er først og fremst lokal.

Byutgreiinga er ein solid rapport som baserer seg på omfattande analysar av eit stort datamateriale. I det store og det heile er fylkesrådmannen samd med innhaldet i rapporten, men har også peikt på nokre faglege innvendingar og usikkerheit ved transportmodellen som gjer at resultata må tolkast med varsemnd. Ikkje alle tiltak lar seg like godt måle med transportmodellen. Politikk kan endre reisevanane som er grunnlaget for modellen. Nokre tiltak har sterkast effekt på eit lokalt analysenivå, og effektane av desse kan «forsvinne» på høgare analysenivå. Når det gjeld konkurranseflatar mellom dei ulike transportmidlane, meiner fylkesrådmannen det er viktig å styrke konkurranseevna til alle dei miljøvenlege transportmidlane gange, sykkel og kollektiv så folk vil velje desse i staden for å køyre bil.

Føresette tiltak for å auke kapasiteten i kollektivsystemet er ikkje kostnadsrekna i byutgreiinga. Det er knytt vesentlege kostnader til investering og drift av kollektivsystemet for å handtere framtidig vekst i passasjertal. Fylkesrådmannen vil framheve at det vil vere særskilt behov for auka rammer til drift og vedlikehald i framtida.

Utbygging av infrastruktur og drift av sykkelveggar vil også krevje meir ressursar i framtida, og vil gje behov for midlar til drift og vedlikehald i ein annan storleik enn til no. Fylkesrådmannen vil også her understreke at det vil vere naudsynt med auka rammer for investering, drift og vedlikehald.

Fylkesrådmannen understreker at restriktive verkemiddel ikkje er nok i seg sjølv. Det er ingen tvil om at prismekanismar er tiltaka som verkar best på kort sikt fordi dei har effekt frå første dag dei vert innført. Likevel bør ikkje dette overskygge at det på lang sikt er viktig å satse på fleire verkemiddel. For å gi legitimitet til å bruke restriktive verkemiddel er det naudsynt å gje folk eit reelt alternativ til å nytte bilen i kvardagen. Dette oppnår ein gjennom kompakt arealbruk med utbygging av eit kvalitativt godt kollektivsystem og infrastruktur for gåande og syklande.