



Høring - minimum indikatorsett som grunnlag for oppfølging av bymiljøavtaler, Statens vegvesen Vegdirektoratet

NIHO

ESARK-03-201301526-376

Hva saken gjelder

Byrådet behandlet 31. oktober 2013 det første fireårige handlingsprogrammet til Nasjonal transportplan (2014-2023). Det framgår av byrådssak 1468/13 at midlene til bymiljøavtalene skal fordeles i 2014, og at de første bevilgningene kommer i 2015. Klimameldingens mål om at trafikkveksten i storbyområdene skal tas av kollektivtransport, gåing og sykling, er fulgt opp i Stortingsmelding 26 (2012-2013) om Nasjonal transportplan.

Statens vegvesen har fått i oppdrag å utvikle indikatorer som skal ligge til grunn for bymiljøavtalene. Indikatorerne skal brukes til å vurdere om byutviklingen samsvarer med bymiljøavtalen som skal inngås mellom staten, fylkeskommunen og byen. Statens vegvesen Vegdirektoratet har ved brev datert 28. oktober 2013 sendt på høring forslag til et minimum indikatorsett som grunnlag for oppfølging av «helhetlige bymiljøavtaler». Frist for uttale er fastsatt til 1. februar 2014. I forslaget til nye indikatorer skilles det mellom:

- Målindikatorer som gir informasjon om effekter og resultater av bymiljøavtalen
- Indikatorer knyttet til oppfølging av innsatsområdene i avtalene
- Indikatorer som rapporterer relevante NTP-mål for byområdene
- Referanseindikatorer som omfatter befolknings- og inntektsutviklingen innenfor et byområde for å forklare trafikkutviklingen

Forslaget inneholder i alt 5 målindikatorer, jf. første strekpunkt, og om lag 20 indikatorer for oppfølging av innsatsområder. Vegdirektoratet har trukket tilbake en måleindikator som gjelder klima, siden datagrunnlaget for denne indikatoren ikke er godt nok utviklet. Også flere av de andre indikatorerne har et svakt utviklet datagrunnlag.

Vegdirektoratet presiserer i sitt brev at målet for transportutvikling i byområdene gjelder for persontransport. Personreiser i næringstransport, lett næringstransport og godstransport holdes utenfor målet om nullvekst. Målet for trafikkutvikling skal gjelde samlet for alle byområder som omfattes av den enkelte bymiljøavtale, og trafikkutviklingen på hele vegnettet skal tas med. Gjennomgangstrafikk kan likevel unntas dersom andelen gjennomgangstrafikk kan dokumenteres.

Vegdirektoratet ber om at det i høringsuttalelsen legges spesiell vekt på følgende forhold:

- Skillet mellom måleindikatorer og indikatorer knyttet til innsatsområder
- Indikatorernes relevans og datakvalitet
- Ansvarsfordeling for registrering / rapportering og utviklingsarbeidet for indikatorerne
- Rapporteringsopplegg: rapporteringsfrekvens, rapporteringsform (database)

I vedlagte fagnotat datert 3. januar 2014 har Etat for plan og geodata foretatt en grundig gjennomgang av Vegdirektoratets forslag til nytt indikatorsett.

Måлиндikatorer

For å kunne vurdere hvordan personbiltransporten utvikler seg fra år til år, foreslår Vegdirektoratet fire måлиндikatorer. Utvikling i personbiltransporten vil utgjøre det viktigste grunnlaget for å vurdere måloppnåelsen i framtidige «helhetlige bymiljøavtaler».

– Endring i antall kjøretøykilometer med personbil i byområdet

Indikatoren viser reiseaktiviteten til innbyggerne i byområdet, fordeling på transportmidler og lengde på turene. Den nasjonale reisevaneundersøkelsen (RVU) som i dag gjennomføres hvert fjerde år, skal etter planen utgjøre datagrunnlaget for indikatoren. For at datagrunnlaget skal bli godt nok, mener fagetaten at det må gjøres undersøkelser hvert år med flere intervju på nasjonalt nivå. Fagetaten mener det i tillegg må vurderes om Skyss sine reisevaneundersøkelser kan inngå som en del av datagrunnlaget for denne indikatoren, som et supplement til de nasjonale undersøkelsene. Fagetaten mener det vil bli vanskelig å skille næringstransport og gjennomgangstrafikk fra de lokale personreisene.

– Endring i vegtrafikkindeksen for byområdet

Statens vegvesen arbeider med å etablere en vegtrafikkindeks for Bergen og Bergensområdet. Vegtrafikkindeksen skal inneholde mer enn 50 tellepunkter i Bergen. Fagetaten påpeker at denne indikatoren er robust og god med små kostnader og begrenset merarbeid.

– Endring i transportmiddelfordelingen

Vegdirektoratet foreslår å bruke endringer i reisemiddelfordelingen fra den nasjonale reisevaneundersøkelsen (RVU) som datagrunnlag. Fagetaten mener dette er en god indikator, men det er viktig å skille mellom gangtrafikk og sykkel. Også for denne indikatoren mener fagetaten det må vurderes å bruke Skyss sine lokale reisevanedata.

– Endring i antall påstigninger i byområdet fordelt på buss, bybane, tog og båt

Statens vegvesen viser her til Statistisk sentralbyrå (SSB) sin kollektivtrafikkstatistikk. Fagetaten mener det er viktig å avgrense byområdet slik at det samsvarer med kollektivtrafikkstatistikken. Det opplyses at Samferdselsdepartementet arbeider med et prosjekt for å sikre datagrunnlaget for denne indikatoren. Fagetaten påpeker at det er visse metodiske problemer med å benytte antall påstigninger som indikator for utviklingen. Flere stamlinjer gir flere bytter, uten at det nødvendigvis har medført flere passasjerer. Brukere av periodekort og ungdomskort er ikke pålagt å validere sin reise, noe som kan medføre at et betydelig antall reisende ikke blir registrert som påstigende.

Indikator for utvikling av klimagassutslipp – tonn CO₂ ekvivalenter fra veg

Indikatoren er basert på SSB sin statistikk for blant annet drivstoffomsetning. Vegdirektoratet slår fast at det er behov for noe utviklingsarbeid og at finansiering av datagrunnlaget for byområdene ikke er avklart. Vegdirektoratet har i brev datert 18. november 2013 trukket forslaget om klimagassutslipp som måleindikator.

Indikatorer knyttet til innsatsområder

Vegdirektoratet foreslår et felles indikatorsett for oppfølging av følgende innsatsområder:

- Arealbruksutvikling
- Bilrestriktive tiltak
- Tilrettelegging for gående
- Tilrettelegging for syklende
- Framkommelighet for kollektivtransporten
- Kvalitet på kollektivtilbudet - universell utforming

Vegdirektoratet foreslår to indikatorer innenfor temaet *arealbruksutvikling*:

- *Gjennomsnittlig tetthetsgrad i utvalgte sentrale tettsteder, personer per dekar*

Vegdirektoratet foreslår å etablere en modell i geografisk informasjonssystem (GIS) for byene. Fagetaten anbefaler ikke at det etableres en ny nasjonal GIS-modell basert på SSB sin tettstedsdefinisjon. I stedet må kommuneplanens senterområder brukes som geografisk avgrensning for de områdene som skal vurderes. Fagetaten viser for øvrig til en rekke andre utfordringer med å utvikle denne indikatoren til å bli et siktemessig verktøy for å måle effekten av kommunens arealpolitikk.

- *Andel nye boliger nær et godt kollektivtilbud*

Indikatoren skal beskrive hvor mange nye boliger som bygges nær et godt kollektivtilbud. Vegdirektoratet foreslår å etablere en GIS modell også for dette, og fagetaten mener at dersom denne indikatoren skal tas i bruk, bør også holdeplasser (ikke bare knutepunkter) langs stamlinjene inngå. Fagetaten påpeker at indikatoren ikke fanger opp boligbygging utenfor de utvalgte områdene, i tillegg til at det er flere andre utfordringer med denne indikatoren.

Vegdirektoratet foreslår tre indikatorer innenfor temaet *bilrestriktive tiltak*:

- *Gjennomsnittspris for passering av bompengeringen*

Gjennomsnittsprisen tilsvarer inntekter delt på antall passeringer. Denne indikatoren vil kunne forklare hvordan bomringen påvirker omfanget av bilbruken. Fagetaten påpeker at dette er en indikator som er enkel å håndtere med små administrative kostnader. Indikatoren viser merkostnadene ved å kjøre i forhold til en situasjon uten bompenger.

- *Andel arbeidstakere med gratis parkeringsplass på jobb*

Vegdirektoratet foreslår at andelen arbeidstakere med gratis parkeringsplass hos arbeidsgiver skal hentes fra den nasjonale reisevaneundersøkelsen. Fagetaten mener dette er en svært viktig størrelse for å forklare bilbruken på jobbreisene. Forskning viser at det er sterk sammenheng mellom gratis parkeringsplass på jobb og bilbruk til jobb. Den lokale reisevaneundersøkelsen for Bergensområdet inneholder data om tilgang på gratis parkering på arbeidssstedet. Skyss sine årlige kundemålinger stiller også spørsmål om dette.

- *Parkering – diverse indikatorforslag*

Vegdirektoratet foreslår å registrere antall offentlige plasser i sentrum, hvor mange som har progressiv avgift og antall offentlige plasser i forhold til tallet på arbeidsplasser. Vegdirektoratet vurderer det som lite aktuelt å ta i bruk disse indikatorene med det første, siden det ikke foreligger et godt nok datagrunnlag. Fagetaten påpeker at det bør vurderes å utarbeide en lokal indikator for parkering. Det framgår av vedlagte fagnotat hvilke tema fagetaten mener det kan være aktuelt å rapportere på.

Vegdirektoratet foreslår to indikatorer innenfor temaet *gående og syklende*:

- *Er det vedtatt lokal gåstrategi i kommunen?*

Satsing på gående og syklende vil bli en sentral del av bymiljøavtalene. Bergen kommune har ikke en vedtatt gåstrategi, men fagetaten påpeker at andel gåturer innenfor en reisemiddelfordeling, bør være tilstrekkelig som indikator for gående.

- *Antall km etablert hovednett for sykkeltrafikk*

Fagetaten mener antall km etablert hovednett for sykkel, er et godt mål på innsatsen for å øke sykkelandelen. Fagetaten deler ikke vegdirektoratets uro for svakt datagrunnlag for kommunale veger, ettersom hovednettet for sykkel i Bergen i hovedsak er knyttet til det statlige og fylkeskommunale vegnettet.

Vegdirektoratet foreslår to indikatorer knyttet til *framkommelighet for kollektivtransport*:

- *Hastighet for kollektivtransport i rushtid på stamlinjenettet*

Denne indikatoren bygger på resultatavtalene til Statens vegvesen. Fagetaten viser til at de siste årene i regi av Statens vegvesen er foretatt manuelle målinger av kollektivtrafikkens framkommelighet, og at Statens vegvesen ønsker å benytte data fra sanntidsinformasjonssystemet for å rapportere på resultatavtalene sine. Fagetaten påpeker at også Bybanen bør omfattes av indikatoren knyttet til framkommelighet for kollektivtransporten.

- *Antall km kollektivfelt i byområdet*

Også denne indikatoren inngår i Statens vegvesens resultatavtaler. Fagetaten påpeker at bybane og tog også må tas med. Det bør også vurderes å begrense seg til stamnettet slik som for sykkel.

Vegdirektoratet foreslår fire indikatorer knyttet til *kvaliteten på kollektivtilbudet / universell utforming*:

- *Relativ reisetid mellom bil og kollektivtransport*

Statens vegvesen foretar løpende målinger av hastigheten på vegnettet. Denne indikatoren legger opp til å sammenligne disse hastighetene med reisetidene i kollektivtrafikken. Fagetaten påpeker at kvaliteten på sammenligningsgrunnlaget ikke er godt nok, og at de størrelsene som sammenlignes ikke gir et godt bilde av kvaliteten på kollektivtilbudet.

- *Antall holdeplasser som er universelt utformet på stamnettet / totalt antall holdeplasser på stamnettet*

Universell utforming er svært viktig innenfor kollektivtransporten, og fagetaten påpeker at det er et interessant kvalitetsmål å registrere andelen holdeplasser som er universelt utformet.

- *Antall viktige knutepunkt som er universelt utformet på stamlinjenettet*

Tilrettelegging av knutepunkter med universell utforming er et interessant kvalitetsmål, jf. kvalitetskrav nedfelt i kommuneplanens bestemmelser.

- *Kapasiteten på kollektivtilbudet*

Det er viktig å ha kjennskap til kapasiteten, særlig setekapasiteten i rushtiden.

Rapportering på mål i Nasjonal transportplan

Vegdirektoratet ønsker at byene skal rapportere på flere mål i Nasjonal transportplan. Flere av indikatorene som er listet opp, blir det allerede i ulike sammenhenger foretatt rapportering på. Statens vegvesen har en omfattende rapporteringsplikt, og det vises i denne sammenheng til fagetatens merknader i vedlagte fagnotat. Indikatorene knyttet til Nasjonal transportplan skal ikke inngå i grunnlaget for oppfølging av bymiljøavtalen. Vegdirektoratet foreslår følgende indikatorer:

Trafikksikkerhet:

- *antall drepte i byområdet fordelt på trafikantgrupper*
- *antall hardt skadde i byområdet fordelt på trafikantgrupper*

Lokal luftkvalitet:

- *årsmiddelkonsentrasjon for NO₂ (verste målestasjon)*
- *årsmiddelkonsentrasjon for PM10 (verste målestasjon)*

Støy:

- *antall personer utsatt for innendørs støynivå over nasjonalt mål på 38 dB*

Referanseindikatorer

Vegdirektoratet foreslår to indikatorer som skal bidra til å forklare trafikkutviklingen:

- *Endring i realdisponibel inntekt per innbygger*

- *Befolkningsutvikling*

Byrådens forslag til høringsuttale:

Det vises til saksutredning i byrådssaken og vedlagte fagnotat datert 3. januar 2014 som grunnlag for Bergen kommunes høringsuttale.

Bergen kommune er positiv til at det etableres «helhetlige bymiljøavtaler» for å styrke samarbeidet mellom forvaltningsnivåene. Det er viktig å nå målene i klimaforliket og de lokale miljømålene om å ta all trafikkvekst med kollektivtrafikk. Det er således positivt at det utarbeides et felles indikatorsett som kan legges til grunn for den enkelte bymiljøavtale. Byrådet behandlet den 13. desember 2012 sak om evaluering av belønningsordningen. Av høringsuttalelsen framgår blant annet følgende:

«Bergen kommunes mål for byutvikling er forankret i kommuneplanen og Bergensprogrammet. Det er viktig at staten legger prinsippet om lokalt selvstyre til grunn for belønningsordningen, ved at lokale myndigheter selv velger virkemidler for å løse egne transportutfordringer.»

Bergen kommune mener at indikatorene knyttet til bymiljøavtalene må begrenses til de fire målindikatorene. Bergen kommune stiller seg sterkt tvilende til om det vil være hensiktsmessig å bruke indikatorer knyttet til innsatsområder i en bymiljøavtale. Det er viktig at prinsippet om lokalt selvstyre legges til grunn for avtalene, og at indikatorer knyttet til innsatsområdene ikke svekker det enkelte byområde sitt handlingsrom med hensyn til selv å velge tiltak og virkemidler for å nå målene i bymiljøavtalene.

All rapportering bør legges til det forvaltningsnivået som har ansvar for saksområdet. Dette innebærer at Statens vegvesen bør rapportere på indikatorer knyttet til bygging, drift og vedlikehold av fylkes- og riksveger, fylkeskommunen bør rapportere på drift av kollektivtrafikken, mens kommunene rapporterer på arealpolitikken og byutvikling. Det er viktig å bygge videre på allerede etablerte rutiner for innsamling av grunnlagsdata for de enkelte indikatorene.

Dersom noen av innsatsområdeindikatorene likevel blir innarbeidet i avtalegrunnlaget, er det viktig at de blir utformet på en best mulig måte. Det må lages et rapporteringssystem som ikke er altfor ressurskrevende eller som forutsetter omfattende krav til nye utredninger. I de første bymiljøavtalene bør det ikke tas i bruk indikatorer som er klassifisert i kategori 3 og 4. Det vil være behov for betydelige forbedringer i innsatsområdeindikatorene dersom disse videreføres i arbeidet med bymiljøavtalene. Bergen kommune vil særlig peke på indikatoren for arealbruk, som må tilpasses overordnede strategier for byutvikling.

En kvantitativ rapportering alene kan bli ensidig og ikke nødvendigvis god nok til å forklare hvorfor målene nås eller ikke nås. Bergen kommune mener det er viktig at bymiljøavtalene styrker den systematiske dialogen og samarbeidet mellom lokale og nasjonale myndigheter. Et kvantitativt rapporteringssystem vil være et viktig bidrag i en slik dialog. Bymiljøavtalene legger opp til et gjensidig forpliktende samarbeid mellom avtalepartene, og det er viktig at staten gjør seg godt kjent med lokale forhold. Det kan derfor være nyttig at indikatorene suppleres med årlige dialogmøter som gir mulighet til å rapportere om forhold som ikke fanges opp i et indikatorsystem.

Vedtakskompetanse:

I medhold av byrådets fullmakter § 7, bystyresak 260/11, avgir byrådet selv høringsuttalelser på vegne av Bergen kommune. Høringsuttalelser avgitt av byrådet sendes uten ugrunnet opphold bystyrets kontor til orientering. Denne saken ansees ikke å være av prinsipiell karakter.

Byråden for byutvikling, klima og miljø innstiller til byrådet å fatte følgende vedtak:

1. Bergen kommune avgir høringsuttale slik det framgår av byrådets forslag.
2. Melding om vedtak oversendes bystyrets kontor.

Dato: 28. januar 2014

Dette dokumentet er godkjent elektronisk.

Filip Rygg
byråd for byutvikling, klima og miljø

Vedlegg:
Fagnotat
Brev fra Vegdirektoratet 8. november 2013

BERGEN KOMMUNE

Byrådsleders avdeling

Saknr 1044-14
Emnekode 03
Arkivsak 201301526

Til Byrådsavdeling for byutvikling, klima og miljø

Høring - minimum indikatorsett som grunnlag for oppfølging av bymiljøavtaler, Statens vegvesen Vegdirektoratet

Byrådet behandlet saken i møtet 300114 sak 1044-14 og fattet følgende vedtak:

1. Bergen kommune avgir høringsuttale slik det framgår av byrådets forslag.
2. Melding om vedtak oversendes bystyrets kontor.

Byrådsleders avdeling, 30. januar 2014

Ann Solsand