



Statens vegvesen

Hordaland Fylkeskommune

05 MAR 2015

Se adresseliste

Behandlende enhet:

Saksbehandler/innvalgsnr:

Alberte Ruud
92850538

Vår referanse:

2013/039158-77

Deres referanse:

Vår dato

24.02.2015

Indikatorer for arealbruk og parkering for oppfølging av bymiljøavtaler – høring

Kort beskrivelse av hva saken gjelder

I saken presenteres et forslag til indikatorer for innsatsområdene arealbruksutvikling og parkering. Indikatorene skal benyttes som en del av oppfølgingen av helhetlige bymiljøavtaler. Indikatorene for arealbruk og parkering vil etter planen inngå i et felles indikatorsett sammen med indikatorer for trafikkutvikling og indikator for CO2-utslipp. Det er de to sistnevnte indikatorene som skal være styringsindikatorer i bymiljøavtalene – og dermed ligge til grunn for vurdering av måloppnåelse. Indikatorene for arealbruk og parkering skal benyttes av partene i felles oppfølging av avtalene.

Arbeidsgruppens anbefalte indikatorer for arealbruksutvikling og parkering sendes herved ut på høring til berørte parter og andre relevante aktører. Høringsfrist settes til 30. april 2015.

Høringsuttalelsene vil danne grunnlag for utarbeidelse av en endelig anbefaling før oversendelse til Samferdselsdepartementet 1. juni 2015.

Bakgrunn:

I brev 2. juni 2014 ga Samferdselsdepartementet sin tilslutning til Statens vegvesens anbefaling om indikatorer for oppfølging av de helhetlige bymiljøavtalene. Anbefalingen ble behandlet av etatsledermøtet 27. februar 2014 (sak 03.03-14). I vedtaket står det blant annet følgende:

- «For å inngå en bymiljøavtale må byområdet ha en regional eller interkommunal arealplan som bygger opp under nullvekstmålet. Det må utvikles indikatorer for å kartlegge om de regionale/interkommunale arealplanene bidrar til dette og om den faktiske arealutviklingen er i tråd med planen. Statens vegvesen tar initiativ til et samarbeid med KS og de fire største byområdene om å utvikle en felles definisjon og målemetodikk for indikatorer for arealbruksutvikling.
- Bilrestriktive tiltak må være avklart ved inngåelse av helhetlige bymiljøavtaler, og det må utvikles indikatorer for å kartlegge virkemiddelbruken på dette området. Statens vegvesen tar initiativ til et samarbeid med KS og de fire største byområdene om å utvikle en felles definisjon og målemetodikk for en eller flere indikatorer for bilrestriktive tiltak.»

Som følge av vedtaket ble det nedsatt en arbeidsgruppe bestående av fagpersoner fra Statens vegvesen, Jernbaneverket, Miljødirektoratet og de fire største kommunene (Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger), Akershus fylkeskommune og KS. Målet for gruppens arbeid var å komme til enighet om en felles anbefaling om indikatorer for arealbruksutvikling og parkering. Arbeidsgruppen hadde oppstartmøte 25. august 2014 og har til sammen hatt fem møter. Gruppen anser sitt arbeid som avsluttet med anbefalingen som legges fram i denne saken.

I forhold til behandlingen i etatsledermøtet er arbeidsgruppens mandat begrenset til kun å omfatte et av flere mulige bilrestriktive tiltak; parkering. Arbeidsgruppen vil imidlertid understreke at det i flere byområder vil være nødvendig med flere typer bilrestriktive tiltak, for eksempel ulike former for veibruksavgift, for å nå målet om nullvekst i personbiltrafikken. Byområdene som inngår avtaler der andre typer bilrestriktive tiltak inngår bør ha indikatorer som fanger opp dette.

Transportøkonomisk institutt har bidratt som faglig rådgiver, og har utarbeidet to diskusjonsnotater om mulige indikatorer for de to innsatsområdene. Notatene er brukt som grunnlag for arbeidsgruppens drøftinger. Anbefalingen beskrevet i dette saksframlegget står imidlertid for arbeidsgruppens egen regning.

Saksframstilling

Nedenfor beskrives og begrunnes arbeidsgruppens anbefalte indikatorer for arealbruk og parkering. Gruppen har lagt vekt på

- 1) Relevans: Indikatorene skal ha relevans for tiltakets overordnede målsetting, i denne sammenheng nullvekst i personbiltrafikken.
- 2) Påvirkningsmulighet: Indikatorene skal følge opp virkemidler som det er realistisk at partene i bymiljøavtalen kan påvirke.
- 3) Hensikt: Indikatorene skal primært brukes som grunnlag for å følge med på utviklingen av hhv. areal- og parkeringspolitikken. Indikatorene vil også kunne brukes til å analysere om byenes virkemiddelbruk på disse to sentrale områdene bidrar til å bygge opp under nullvekstmålet for personbiltrafikken. Det er ikke knyttet noen «belønning» eller «straff» til indikatorene som anbefales.

Det må utarbeides veiledere som sikrer en enhetlig metodikk og rapportering av de anbefalte indikatorene. Det er mest hensiktsmessig at dette skjer når Samferdselsdepartementet har behandlet saken.

Regjeringen har nylig lansert forpliktende utviklingsavtaler mellom staten og storbyområdene, som skal være et instrument for å følge opp arealdimensjonen i bymiljøavtalene. Avtalene skal sørge for en helhetlig utvikling av areal, bolig og infrastruktur. Når rammeverket for disse utviklingsavtalene foreligger må det vurderes hvorvidt det er behov for samordning og/eller justering av indikatorene for arealbruk.

Anbefalte indikatorer for arealbruk

1. Boligenes avstand til avtaleområdets sentra/store kollektivknutepunkt

Begrunnelse: Avstand til sentrum er en robust indikator fordi den fanger opp flere forhold som er sterkt korrelert med hvor mye en reiser og hvilke transportmåter som benyttes: tilgang til bil, tetthet i befolkning, arbeidsplasser og servicetilgang. Indikatoren «måler» om

befolkningens tyngdepunkt flytter seg inn mot eller bort fra sentrum i kommunen – og om lokaliseringen av nye boliger bidrar til dette.

Operasjonalisering: Det er flere mulige metoder for måling av avstand, som bør beskrives i veilederen. En enkel tilnærming er at en tar utgangspunkt i boligmassens/husholdningenes gjennomsnittlige avstand til sentrum – og måler hvorvidt nye boliger over tid bidrar til økning eller reduksjon i disse avstandene.

I følge TØI vil den faglig sett mest robuste tilnærmingen være å definere ett hovedsentrum i hvert avtaleområde, for eksempel bykjernen i Oslo og Bergen. Denne vurderingen er basert på en rekke studier av sammenhengen mellom boliglokalisering og transportmiddelbruk. Arbeidsgruppen mener det er nødvendig å ha en mer pragmatisk tilnærming. Avtaleområdene varierer i størrelse, og for mange vil det være lite ønskelig eller hensiktsmessig å konsentrere boligbyggingen rundt én bykjerne. Flere byområder har i sine areal - og transportplaner lagt opp til en flerkjernestruktur, ut fra et ønske om å bygge opp under flere sentra og store knutepunkter. For å ivareta dette anbefaler arbeidsgruppen at avgrensningen av sentrum og antall sentra presiseres i avtaleteksten. Store kollektivknutepunkt med høyfrekvent kollektivtilbud og umiddelbar nærhet til boliger, arbeidsplasser og næringsvirksomhet, kan også inngå i indikatoren. Kriterier/prinsipper for sentrumsavgrensning bør avklares i veilederen for å sikre en viss konsistens mht. størrelse og egenskaper.

2. Besøks-/arbeidsplassintensive arbeidsplassers avstand til avtaleområdets sentra/store kollektivknutepunkt

Begrunnelse: På tilsvarende måte som med boliger kan indikatoren benyttes til å følge med på om arbeidsplassenes tyngdepunkt flytter seg inn mot eller bort fra sentrum i kommunen – og om lokaliseringen av nye arbeidsplasser bidrar til dette. Flytter tyngdepunktet av arbeidsplasser seg mot sentrum, innebærer det sannsynlighet for reduksjon av utkjørte kilometer, mens økt avstand til sentrum representerer en sannsynlighet for det motsatte.

Operasjonalisering: Målemetode vil være den samme for indikator 1. Også for denne indikatoren anbefaler arbeidsgruppen en pragmatisk tilnærming når det gjelder avgrensning av sentrum og antall sentra/kollektivknutepunkt. Dette må presiseres i avtaleteksten.

Anbefalte indikatorer for parkering

1. Andel arbeidstakere med fast oppmøtested som har gratis parkeringsplass (disponert av arbeidsgiver)

Begrunnelse: Indikatoren retter seg inn mot arbeidsreiser som er kapasitetsstyrende for transportsystemet i byene. Indikatoren retter seg inn mot et virkemiddel vi vet har effekt på befolkningens valg av transportmiddel, til dels uavhengig av arbeidsplassens lokalisering. Den fanger opp en utvikling av stor betydning for biltrafikkmengdene i et byområde, uavhengig av hvem og hvilket forvaltningsnivå som er ansvarlig for det konkrete tiltaket.

En restriktiv parkeringspolitikk innebærer at antall plasser begrenses, at de avgiftsbelegges eller en kombinasjon av begrensnings og avgifter. Vi har begrenset kunnskap om langsiktige konsekvensene av en slik strategi på selskapenes lokaliseringsvalg. Virkemidler virker sammen, og kan være gjensidig forsterkende eller motvirke hverandre. Indikatoren for parkering må derfor sees i nær sammenheng med indikatorer for arealbruk, med spesiell vekt på arbeidsplasslokalisering.

Operasjonalisering: Indikatoren vil baseres på data fra Den nasjonale reisevaneundersøkelsen (RVU), der det stilles spørsmål om dette til alle arbeidstakere. For byområder som inngår bymiljøavtaler i 2015 kan resultater fra RVU 2013/2014 legges til grunn som referanse. Det planlegges for kontinuerlige nasjonale reisevaneundersøkelser fra 2016.

2. *Antall parkeringsplasser som tillates ved nye besoks- og arbeidsplassintensive virksomheter i ulike områder i gjeldende parkeringsnorm.*

Begrunnelse: Indikatoren måler endringer i parkeringsnormene ved nybygg. Den sier noe om fremtidige endringer og berører noe kommunene kan påvirke direkte. Områdene kan defineres i avtalene. Byområdene har ulike områdeinndelinger i sine parkeringsnormer, det skilles for eksempel mellom sentrum, indre og ytre soner. De samme inndelingene kan brukes for denne indikatoren. Hovedpoenget er utvikling i hver by over tid – at de beveger seg i riktig retning. Det er derfor viktigere at områdene er konsistente over tid internt i hver by enn at områdene er konsistent definert på tvers av byene.

3. *Antall offentlig tilgjengelige parkeringsplasser i avtaleområdets sentra/kollektivknutepunkt.*

- *Andel av de offentlig tilgjengelige parkeringsplassene som har makstid på opp til 2 timer*
- *Andel av de offentlig tilgjengelige parkeringsplassene som har progressiv prising*

Begrunnelse: Både tilgangen på offentlig tilgjengelige parkeringsplasser og prisingen av dem har betydning for transportmiddelvalg. Som tidligere nevnt er det arbeidsreiser som er mest kapasitetsstyrende for transportsystemet, og for disse reisene er parkeringsplasser med makstid lite aktuelle. For å få et bilde av parkeringstilgjengelighet knyttet til arbeidsreiser er det derfor viktig å skille mellom parkeringsplasser med og uten makstid.

Operasjonalisering: Sentrum bør ha samme avgrensning som i indikatorene for arealbruk (se over). Dette er en ressurskrevende indikator dersom innsamling og telling skal standardiseres på tvers av byene. Flere av byene teller parkeringstilbudet allerede. Selv om det ideelt sett er ønskelig å utvikle en felles metodikk for registrering mener arbeidsgruppen at det er tilstrekkelig om tellingene i hvert byområde gjøres på en mest mulig konsistent måte over tid. Avgrensning av sentra kan presiseres i avtaleteksten.

Kvalitative beskrivelser av betingelser og endringer

Arbeidsgruppen anbefaler at det åpnes for å gi kvalitative beskrivelser av spesielle betingelser eller endringer som har betydning for kommunenes arealbruk og parkeringspolitikk. Slike beskrivelser vil kunne fange opp elementer som ikke fanges opp av indikatorer, men som kan ha konsekvenser for måloppnåelse. Eksempler på dette er:

- Endring i kommuneplanens bestemmelser
- Demografiske forhold (befolkningssammensetning)
- Boligsoneparkering
- Parkeringsavgift
- Sambruks-parkeringsplasser (arbeidsplass/handel)
- Reservasjon av p-plasser til bildelingsbiler eller elbiler

Det må tilrettelegges for en mest mulig kortfattet og enhetlig form på de kvalitative beskrivelsene.

Kort om indikatorene for trafikkutvikling og CO2-utslipp – (ikke til høring)

Indikatorene for areal og parkering inngår som en del av et felles indikatorsett som også omfatter indikatorer for utvikling av personbiltrafikk og for utvikling av CO2-utslipp. Indikatorene for arealbruk og parkering skal benyttes av partene i felles oppfølging av avtalene, men det er indikatorene for trafikkutvikling og CO2-utslipp som skal være styringsindikatorer i bymiljøavtalene – og dermed ligge til grunn for vurdering av måloppnåelse.

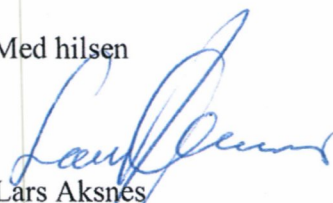
I henhold til brev 2. juni 2014 følger Samferdselsdepartementet Vegdirektoratets anbefalinger om indikatorer på disse to områdene. Nedenfor følger en kort orientering om indikatorene for utvikling av personbiltrafikk og CO2-utslipp. De er imidlertid ikke en del av denne høringssaken.

For å følge utviklingen i personbiltrafikken skal to datakilder brukes: Reisevaneundersøkelser (RVU) og trafikkregistreringer. Den nasjonale RVUen skal brukes som datakilde for å følge utviklingen av trafikkarbeidet med personbil og endringer i transportmiddelfordelingen (fordelt på hhv bilfører, bilpassasjer kollektivtransport, sykkel, gange). Data fra RVU er basert på intervjuer med et representativt utvalg av befolkningen. Alle reiser er stedfestet, og fordelt på transportmidler. Trafikkarbeidet beregnes ut fra reiser som respondentene oppgir å ha gjennomført og avstand ut fra reisesenes geografisk stedfesting. Det arbeides med å få kontinuerlige RVUer fra 2016, dvs. at intervjuene gjennomføres kontinuerlig (hver dag, årlig) i stedet for hvert fjerde år som i dag. Dette er imidlertid ikke endelig avklart.

Vegtrafikkindeks skal brukes som datakilde for å måle utviklingen i antall kjøretøy (ÅDT). Indeksen utarbeides på grunnlag av trafikkregistreringspunkter som gir et representativt bilde av trafikken i avtaleområdet. Hvilke trafikkregistreringspunktene som skal inngå besluttes av Statens vegvesens regioner i samarbeid med berørte kommuner og fylkeskommuner. Vegtrafikkindeksen gir mulighet for løpende uttak av data for å følge utviklingen i antall turer, noe som vil gi viktig støtteinformasjon opp mot RVUene.

Når det gjelder indikator for CO2-utslipp har Miljødirektoratet i samarbeid med Vegdirektoratet en dialog mot SSB om utvikling av geografisk fordelt klimastatistikk. Utvikling i CO2 utslipp for kommunenivå/aktuelle byområder vil kreve egne analyser siden datagrunnlaget ikke kvalifiserer for statistikk. Det ligger an til at SSB kan levere et slikt datagrunnlag fra 2015.

Med hilsen



Lars Aksnes
Fungerende vegdirektør

Vedlegg

Longva, Frode 2014: *Kriterier for arealbruk i bymiljøavtalene - et diskusjonsnotat*. TØI Arbeidsdokument 50690/2014.

Longva, Frode 2014: *Kriterier for parkeringspolitikk i bymiljøavtalene - et diskusjonsnotat*. TØI Arbeidsdokument 50727/2014.