



Statens vegvesen

ELM: 27. februar 2014

Sak: 03.03-14

Notat

Til: ELM
Fra: Styringsstaben
Kopi:

Saksbehandler/innvalgsnr: Alberte Ruud, Sari
Wallberg og Oskar Kleven

Vår dato: 19.02 2014

Vår referanse:

Vedtaks sak

Anbefaling om minimum indikatorsett for oppfølging av de helhetlige bymiljøavtalene

1. Kort beskrivelse av hva saken gjelder:

Statens vegvesen har fått i oppdrag av Samferdselsdepartementet å utvikle et minimum indikatorsett som skal ligge til grunn for oppfølging av de helhetlige bymiljøavtalene. I saksframlegget presenteres anbefalingene.

2. Forslag til vedtak:

- For å følge opp målene med bymiljøavtalene anbefales følgende felles målindikatorer
 - Utvikling av persontransport, målt i
 - Endring i antall kjøretøykilometer med personbil i byområdet
 - Endring i ÅDT for lette kjøretøy (vegtrafikkindeksen) for byområdet
 - Endring i transportmiddelfordelingen
 - Endring i antall kollektivreiser (påstigende/reiser)
 - Utvikling av klimagassutslipp, målt i
 - CO2-utslipp fra vei (tonn CO2 ekvivalenter) i byområdet
- 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.
- Ved avtaleinngåelse bør byområdene forplikte seg til å rapportere på de øvrige innsatsområdene i hver enkelt avtale. Mål- og resultatstyringssystem eller evalueringskriterier som er utviklet eller utvikles i tilknytning til hver enkelt bypakke/bymiljøavtale kan brukes i denne rapporteringen.

Postadresse
Statens vegvesen
Vegdirektoratet
Postboks 8142 Dep
0033 Oslo

Telefon: 02030
Telefaks: 22 07 37 68
firmapost@vegvesen.no
Org.nr: 971032081

Kontoradresse
Brynsengfare 6A
OSLO

Fakturaadresse
Statens vegvesen
Regnskap
Båtsfjordveien 18
9815 VADSØ
Telefon: 78 94 15 50
Telefaks: 78 95 33 52

- Utvikling av ÅDT og tall for passasjerutviklingen skal rapporteres årlig. Det bør tas en gjennomgang av hvor ofte de øvrige data bør rapporteres.
- Det bør etableres et felles rapporteringssystem som hver avtalepart forplikter seg til å følge. Statens vegvesens regioner bør få ansvaret for å koordinere rapporteringen for hvert avtaleområde, sørge for at denne behandles av avtalepartene og sendes til Statens vegvesen Vegdirektoratet. Systemet må være enkelt og transparent.
- Det bør oppfordres til at partene inkluderer utarbeiding og oppfølging av sykkelregnskap og gåstrategi i avtalene.
- Det bør utvikles opplegg for sykkeltellinger som legges til grunn i oppfølgingen av avtalene. Dersom sykkelregistreringspunktene ikke er av tilfredsstillende kvalitet på kort sikt må det vurderes manuelle tellinger.

Ansvarlig for oppfølging/gjennomføring: Styringsstaben

3. Bakgrunn (hva gjelder saken):

I stortingsmeldingen om Nasjonal transportplan (NTP) 2014-2023 fikk Statens vegvesen i oppdrag å utvikle et minimumssett av relevante indikatorer som skal ligge til grunn for inngåelse av helhetlige bymiljøavtaler. I saken beskrives anbefalingene om et minimum felles indikatorsett.

Det ble sendt et forslag på høring 28.10.13. Forslaget ble utarbeidet av en arbeidsgruppe med fagpersoner fra ulike avdelinger i Vegdirektoratet og fra Jernbaneverket. Det ble behandlet i etatsledermøtet i Statens vegvesen og i transportetatens styringsgruppe for arbeidet med Nasjonal transportplan. Fagpersoner i Statens vegvesen, Jernbaneverket, Miljødirektoratet, Miljøverndepartementet og utredningsmiljøer har vært involvert i arbeidet med forslaget som ble sendt til uttalelse.

Underveis i prosessen har Statens vegvesen Vegdirektoratet invitert til arbeidsmøter med alle byområder i Framtidens byer, der regionene, fylkeskommunene og kommunene var invitert til å delta. I tillegg er det gjennomført delmøter om enkelttema med byområdene som har lengst erfaring med å utvikle indikatorsett i tilknytning til bypakker. Se vedlagte oversikt over møter som er gjennomført, vedlegg 1.

Forslaget ble sendt til uttalelse blant fylkeskommuner, kommuner, KS og andre relevante fagmiljøer og organisasjoner. Spesielt ba vi om kommentarer på:

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

Det har kommet inn 27 høringsuttalelser, fordelt som vist i oversikten i tabell 1.

Tabell 1: Oversikt over høringsuttalelser som har kommet inn om høringsnotatet – minimum indikatorsett for oppfølging av helhetlige bymiljøavtaler

Kommuner	Fylkeskommuner	Svv regioner	Direktorater og organisasjoner
Oslo	Hedmark	Sør	Folkehelseinstituttet
Bergen	Hordaland	Midt	Helsedirektoratet
Trondheim	Sør-Trøndelag	Nord	Miljødirektoratet
Kristiansand	Vest-Agder	Vest	NAF
Buskerudbyen	Telemark		Naturvernforbundet
Nedre Glomma	Rogaland*		Zero
Skien	Akershus		
Porsgrunn			
Tromsø			
(Nord-Jæren)*			
KS			
10 (11) totalt inkl. KS	7 totalt	4 totalt	6 totalt

* Rogaland fylkeskommune og Sola/Sandnes/Stavanger/Randaberg kommuner leverte sammen

I etterkant er høringsinstansenes synspunkter på indikatorene gjennomgått og kommentert av den enkelte indikatoransvarlig i Vegdirektoratet. De generelle synspunktene er gjennomgått for seg. De generelle synspunktene er oppsummert i vedlegg 2.

Konsekvenser av vedtaket

Anbefalingene oversendes til Samferdselsdepartementet, og vil danne grunnlag for departementenes videre arbeid med rammeverket for bymiljøavtalene.

Det er viktig å sikre at det foreligger et ferdig utviklet indikatorsett før de første avtaleinngåelsene. Derfor vil Vegdirektoratet fortsette arbeidet med å videreutvikle og konkretisere det anbefalte indikatorsettet før vi får en endelig avklaring av rammeverket fra SD/politisk ledelse. Spesielt vil det være viktig å følge opp følgende oppgaver:

- Arbeidet med trafikkindeksen for byområdene.
- Avklaringer knyttet til hyppigere eller kontinuerlige reisevaneundersøkelser.
- Avklare muligheten til å få på plass data for klimagassutslipp fordelt på byområdene.
- Avklare indikatorer for arealbruksutvikling og bilrestriktive tiltak

Disse oppgavene beskrives nærmere på s. 7, videre arbeid med anbefalte indikatorer.

Saksframstilling

Anbefalinger

I forslaget som ble sendt på høring etter behandling i ELM ble det lagt opp til å ha indikatorer for de mest sentrale innsatsområdene. Det opprinnelige forslaget omfattet 18 enkeltindikatorer fordelt på målindikatorer (5) og indikatorer for innsatsområder (12). I tillegg ble det anbefalt rapportering av 5 indikatorer knyttet til øvrige NTP-mål og 2 referanseindikatorer (befolknings- og inntektsutvikling).

Vi anbefaler at skillet mellom målindikatorer og indikatorer for innsatsområder opprettholdes, men antallet felles indikatorer reduseres til å gjelde fire målindikatorer og indikatorer for to innsatsområder (bilrestriktive tiltak og arealbruksutvikling).

Målindikatorer

Følgende målindikatorer beholdes i et felles indikatorsett:

Endring i antall kjøretøykilometer med personbil i byområdet

Endring i ÅDT for lette kjøretøy (vegtrafikkindeksen) for byområdet

Endring i transportmiddelfordelingen

Endring i antall kollektivreiser (påstigende/reiser)

CO₂-utslipp fra vei (tonn CO₂ ekvivalenter) i byområdet

Målet om at all vekst i persontransport skal tas med kollektivtransport, gange og sykkel er selve grunnlaget for bymiljøavtalene. En avtale er per definisjon oppfylt dersom dette målet nås. Utviklingen i personbiltrafikken er derfor den viktigste styringsindikatoren. Hvordan manglende måloppnåelse vil slå ut i praksis er ikke avgjort. Det pågår et interdepartementalt arbeid for å utarbeide det øvrige rammeverket for bymiljøavtalene, og det er per i dag ikke avklart når dette arbeidet ferdigstilles.

Det legges opp til å følge utviklingen ved å hente ut data om trafikkarbeid (kilde: RVU) og trafikkregistreringer (kilde: trafikkindeks). Vi anbefaler å supplere disse med transportmiddelfordeling, hentet fra RVU. Bakgrunnen for dette er følgende omtale i NTP 2014-2023, s. 151: «*Det forutsettes at byområder som vil inngå helhetlige bymiljøavtaler og/eller avtaler innenfor Belønningsordningen dokumenterer utviklingen i transportmiddelfordelingen. Denne dokumentasjonen må basere seg på etterprøvbare og nasjonalt sammenliknbare størrelser.*»

Utvikling av kollektivreiser måles på ulike måter i byområdene. Ruter (Oslo og Akershus) oppgir antall kollektivreiser i sin statistikk, mens det i SSBs kollektivstatistikk oppgis antall påstigende i byområdet. Det er imidlertid akseptabelt at byområdene rapporterer på ulike data om kollektivreiser. Det viktigste er at det rapporteres på det samme fra år til år slik at det er mulig å følge med på utviklingen.

Indikatoren for klimagassutslipp bør med som målindikator fordi bymiljøavtalene er en del av klimaforliket.

Felles indikatorer for innsatsområder

Felles indikatorer for innsatsområder skal brukes som et verktøy å få et signal om status eller endring innenfor områdene som er mest kritiske for å nå målet om nullvekst i personbiltrafikken. De felles indikatorene for innsatsområder skal ikke danne grunnlag for fordeling av midlene. Felles indikator innebærer en identisk definisjon, lik målemetodikk og felles veileder. Felles indikator innebærer ikke i seg selv at byområdene har samme målsetting for indikatoren.

Vi anbefaler at det utvikles felles indikatorer for innsatsområdene bilrestriktive tiltak og arealbruksutvikling.

Arealbruk er i stor grad førende for muligheten til å nå målet om nullvekst i personbiltrafikken. I høringsuttalelsene er det flere som understreker behovet for bedre og mer utfyllende indikatorer for å kunne følge arealbruksutviklingen. Vi ser at det er et utviklingsbehov på dette området, noe som er omtalt på s 148 i stortingsmeldingen om NTP 2014-2023: «*Det mangler i dag god faglig metodikk for å kunne vurdere effektene av ulik arealbruk. Samferdselsdepartementet vil be transportetatene arbeide videre med å utvikle modeller og indikatorer på dette området.*»

På bakgrunn av vil SVV i samarbeid med KS og de fire største kommunene arbeide videre med å utvikle indikatorer for arealbruk, dvs. en definisjon, målemetodikk og veileder som er felles for byområdene som skal inngå bymiljøavtaler. Høringsforslaget med anbefalte indikatorer for arealbruksutvikling og uttalelsene som har kommet inn danner grunnlag for det videre arbeidet.

Biltilgjengelighet er en av de viktigste driverne for bilbruk, og således en av de viktigste barrierene mot å nå målet om nullvekst i biltrafikken. Oppfølging av byområdenes virkemidler på dette området bør derfor prioriteres høyt. I beskrivelsen av rammeverk og forutsetninger for bymiljøavtalene i stortingsmeldingen om NTP 2014-2023 (boks 9.1, s. 147) står det at restriktive tiltak mot bilbruk må være avklart ved inngåelse av avtale.

Også når det gjelder bilrestriktive tiltak anbefaler vi at det utvikles felles indikatorer i samarbeid med KS og de fire største kommunene. Høringsuttalelsene også her viser at det er behov for videreutvikling med sikte på å få mer treffsikre indikatorer. Høringsforslaget med anbefalte indikatorer for bilrestriktive tiltak og uttalelsene som har kommet inn danner grunnlag for det videre arbeidet.

Bildet under illustrerer anbefalingen når det gjelder indikatorsett for bymiljøavtaler.



Dette innebærer følgende rapportering fra alle byområder som inngår avtale:

1. Felles indikatorer for trafikktutvikling og utvikling av klimagassutslipp
2. Felles indikatorer for arealbruksutvikling og bilrestriktive tiltak
3. Avtalespesifikke indikatorsett/evalueringskriterier i eksisterende og kommende bypakker/bymiljøavtaler

Til punkt 3: Byområdene bør forplikte seg til å følge opp/rapportere på utviklingen av øvrige innsatsområder som inngår i avtalene, men oppfølgingen inngår ikke i et felles minimumsett av indikatorer. For å følge opp øvrige innsatsområder i hver avtale brukes bypakkenes eksisterende mål- og resultatstyringssystem/evalueringskriterier. De byområder som inngår bymiljøavtale og som ikke har et slikt system må utvikle egnede

indikatorsett/evalueringskriterier. Høringsnotatet og uttalelsene i forbindelse med forslaget om felles indikatorsett kan om ønskelig brukes som grunnlag i byområdenes arbeid med dette.

Oppsummering av de prinsipielle synspunktene i høringsuttalelsene

Et notat med oppsummering av høringsinstansenes prinsipielle synspunkter på anbefalingene er vedlagt saken. I saksframlegget kommenterer vi de mest sentrale synspunktene.

Forholdet mellom eksisterende bypakker/finansieringsordninger og bymiljøavtaler

I uttalelsen fra Akershus fylkeskommune anbefales at Oslopakke 3 sitt eksisterende Mål- og resultatstyringssystem (MRS) brukes som indikatorsett for oppfølging av en eventuell bymiljøavtale.

Kommentar: I dag har vi bompengordninger i flere av byområdene, som har ulike mål og evalueringskriterier og systemer for rapportering. Bompengordningene er imidlertid konsentrert om å finansiere og bygge ut infrastrukturen, samt i noen områder å bidra til finansieringen av drift av kollektivtrafikken. Bymiljøavtalene består også av andre deler, for eksempel forpliktelser til arealbruk og restriktive tiltak, som ligger utenfor bompengepakken. Når helhetlige bymiljøavtaler innføres vil disse bli det overordnede rammeverket for å nå målene i klimaforliket. Dette innebærer at gjeldende og nye bompengepakker kan sees på som en del av den helhetlige bymiljøavtalen, men ikke at bompengordningen og bymiljøavtalene er samme avtale. Det anbefales at byområdene bruker de eksisterende mål- og resultatstyringssystemene for å rapportere på innsatsområder i bymiljøavtalene. Disse må imidlertid suppleres med felles indikatorer for å følge opp forpliktelsene knyttet til arealbruk og restriktive tiltak.

Oslo kommune skriver i sin uttalelse at det vil være utfordrende å måle effekten av bymiljøavtalene isolert sett fordi det eksisterer mange ulike finansieringskilder i dag.

Kommentar: Bymiljøavtalene, slik de er beskrevet i kapittel 9 i NTP 2014-2023, er ikke begrenset til kun å være en finansieringskilde. Bymiljøavtalene begrunnes i NTP ut fra et behov om samordnet virkemiddelbruk. Som tidligere nevnt er det blant annet presisert at bilrestriktive tiltak skal være avklart og at det skal legges til grunn en arealbruksutvikling som bygger opp under målene i bymiljøavtalen. Dette er virkemiddelbruk som ikke krever statlig finansiering, men som likevel skal følges opp som en del av bymiljøavtalene. Effekten av bymiljøavtalene skal vurderes ut fra om nullvekstmålet nås med den helhetlige virkemiddelbruken som ligger i avtalene, inkludert virkemidlene i blant annet bompengordningene og belønningsordningen.

Antall indikatorer

Generelt er det uttrykt et ønske om å redusere antallet indikatorer. Spesielt er det kommunene skeptiske til omfanget, men også andre høringsinstanser påpeker at forslaget er omfattende. Det stilles også spørsmålstegn ved om arbeidsomfanget blir for stort både når det gjelder utviklingsbehov for hver enkelt indikator og for oppfølging/rapportering.

Det er stor enighet om målindikatorene, og det har kommet få forslag til endringer av disse. Det er også stor enighet om at skillet mellom målindikatorer og indikatorer for innsatsområder er hensiktsmessig. Men de fleste kommuner mener at indikatorene for innsatsområder bør avtales særskilt i forbindelse med den enkelte avtaleinngåelse. Argumentet er at rammebetingelsene varierer fra by til by, noe som betyr at virkemiddelbruken vil være forskjellig.

KS sin uttalelse er toneangivende for kommunenes holdning: «*Generelle Indikatorer for bymiljøavtaler bør avgrenses til oppnåelse av mål knyttet til persontransport og klimagassutslipp (nullvekstmålet). Øvrige indikatorer bør kobles til den konkrete avtalen for respektive byområde og ikke til et generelt indikatorsett som skal gjelde for alle avtaler. Slike lokalt bestemte øvrige indikatorer bør dessuten avgrenses til å måle arealbruk, restriktive tiltak, omfang av gange og sykkeltrafikk og fremkommelighet for kollektivtransport. De øvrige indikatorene nevnt i SVVs forslag er etter KS' oppfatning ikke knyttet direkte til nullvekstmålet, slik at de ikke bør benyttes i denne sammenheng.*»

Kommentar: I anbefalingen er det tatt hensyn til byområdenes ønske om å redusere antallet felles indikatorer til et minimum. To av innsatsområdene bør likevel ha felles indikatorer; arealbruksutvikling og bilrestriktive tiltak. Begrunnelse for dette er gitt over. Vi ser at det er et utviklingsbehov for disse indikatorene, og inviterer derfor KS og de fire største byområdene til et samarbeid om å utvikle gode felles indikatorer for arealbruksutvikling og bilrestriktive tiltak.

Videre arbeid med anbefalte indikatorer

Utvikling av persontransport

RVU: Nasjonal reisevaneundersøkelse (RVU) gjennomføres i dag hvert 4. år, og RVU 2013 er det syvende i rekken. Med innføring av bymiljøavtaler er det behov for en tettere oppfølging av trafikkarbeid og transportmiddelfordeling, og RVU er en viktig kilde for å få denne informasjonen. Samtidig er undersøkelsen som gjennomføres i dag omfattende og kostbar. Det er behov for å vurdere hvordan RVUene kan gjennomføres på en mer kostnadseffektiv måte samtidig som kvaliteten ivaretas. Transportetatene inviterte derfor høsten 2013 fire miljøer til å komme med innspill på bl.a. intervjumetodikk, innsamlingsmetode, intervjulengde og utvalg for dermed å kunne gi et bedre grunnlag for å vurdere fremtidige RVUer. De mottatte bidragene vil, sammen med øvrige faglige vurderinger, danne grunnlag for anbefalinger om fremtidig innsamlingsmetode og hyppighet for å kunne bruke RVU som grunnlag for målindikatoren. Finansiering og organisering er ikke avklart, det pågår en dialog SD om disse spørsmålene. Det tas sikte på at den tverretatlige arbeidsgruppa for reisevaneundersøkelser utarbeider en anbefaling i slutten av april. Den må deretter behandles i styringsgruppen for NTP før oversendelse til SD.

Trafikkregistreringer: Trafikkindeksen for byområdene er nå programmert. Det er per i dag bekreftet at det kan etableres et tilstrekkelig antall punkter til å få på plass en trafikkindeks fra 2014 i følgende byområder: Oslo, Bergen, Stavanger, Trondheim, Kristiansand, Buskerudbyen og Nedre Glomma.

Det ble høsten 2013 inngått en rammeavtale for innkjøp av nytt registreringsutstyr for trafikk. Det pågår fortsatt testing av utstyret ute i regionene. Videre er det et tett samarbeid mellom regionene og fylkeskommunene for å få finansiering og etablering av utstyr. Det vises for øvrig til ELM-vedtak 26.09.13 og 06.12.13.

Vegvesenet har anbefalt til Samferdselsdepartementet at hele vegnettet skal inngå i bymiljøavtalene. Gjennomgangstrafikken, dvs. trafikk som passerer uten start- og endepunkt i avtaleområdet, kan imidlertid unntas, forutsatt at denne dokumenteres. Det er derfor nødvendig å etablere en metodikk for å dokumentere gjennomgangstrafikken. Aktuelle metoder kan være informasjon fra autopassbrikker eller mer manuelle løsninger, som

nummerskiltundersøkelse og reisevaneundersøkelse. Det må arbeides videre med å komme fram til en hensiktsmessig metode.

Næringstransport omfattes ikke av nullvekstmålet for personbiltrafikken. RVUene vil gi data om trafikkarbeidet for personreiser. Trafikkregistreringspunktene vil gi oss endringer av antall lette kjøretøyer, som også inkludere personreiser i næring (mobile tjenesteytere) og lett næringstransport. Trafikkregistreringspunktene vil ikke gi et entydig bilde, da det er mange lette varebiler som er kortere enn 5,6 meter og som dermed vil registreres som lette biler. Det må vurderes om det er hensiktsmessig å utvikle en egnet metode for å kunne skille ut lettere næringstransport. I vurderingen bør det inngå en avveining av om det er tilstrekkelig å sammenligne RVU-data og trafikkarbeidet for å anslå hvorvidt en eventuell trafikkvekst skyldes lettere næringstransport eller personbiler.

Klimagassutslipp: Utfordringen når det gjelder denne indikatoren er først og fremst knyttet til å avgrense utslipp til det aktuelle byområdet. Miljødirektoratet har i samarbeid med VD hatt en dialog mot SSB om utvikling av geografisk fordelt klimastatistikk etter at denne ikke er publisert etter 2009. SSB vil på bakgrunn av avtale presentere fylkesfordelt statistikk fra sommeren 2014. Oppfølging utvikling i CO2 utslipp for kommunenivå/aktuelle byområder vil kreve egne analyser siden datagrunnlaget ikke kvalifiserer for statistikk. Det pågår en prosess for å etablere en avtale slik at dette skal bli prioritert av SSB, men det kan tidligst være tilrettelagt fra 2015. Datagrunnlaget forutsetter samarbeid med VD om forbedring av inngangsdata for trafikkfordeling for lokalt vegnett. ITS har gjort en kartlegging av dette. Sammensetning av kjøretøyparken mht. til ulike utslippsforutsetninger bør gjøres av SSB etter avtale med Miljødirektoratet, som har et overordnet ansvar for overvåkning av miljødata som er behov utover bymiljøavtalene. Mulighetene for å ta ut differensiert informasjon om ulike typer kjøretøy for eksempel på bomsnitt forutsetter et teknisk og juridisk utviklingsarbeid. Seksjon for brukerfinansering har gjort en vurdering av dette på oppdrag fra SD. Kostnadene er ikke anslått.

Indikatorer for arealbruksutvikling og bilrestriktive tiltak: Som tidligere nevnt er det behov for et videre utviklingsarbeid med disse indikatorene. Statens vegvesen tar initiativ til et samarbeid med KS og de fire største byområdene om å utvikle en definisjon, målemetodikk og indikatorveileder for de to innsatsområdene der indikatorene skal være felles for alle byområder. Arbeidet har frist 31.12.14.

Vedlegg

Oversikt over eksterne møter i forbindelse med, arbeidet med høringsnotatet, vedlegg 1
Oppsummering av de generelle synspunktene fra høringsinstansene, vedlegg 2