Nasjonal transportplan 2022-2033

MELLOMSTORE BYOMRÅDER

Utredningsrapport 15. oktober 2018

AVINOR Jernbane-direktoratet KYSTVERKET NyeVeier Statens vegvesen

FORORD

Som en del av grunnlaget for Nasjonal transportplan (NTP) 2022-2033 har Avinor AS, Jernbanedirektoratet, Kystverket, Nye Veier AS og Statens vegvesen (heretter: transportvirksomhetene) satt i gang et utredningsarbeid innen sju utvalgte områder:

- Klima
- Miljø
- Teknologi
- Byområder
- Godstransport
- Transportsikkerhet
- Samfunnssikkerhet

Arbeidet skal resultere i et faglig grunnlag i forbindelse med departementets rullering av stortingsmeldingen om Nasjonal transportplan.

Denne rapporten er en av delleveransene til temaet byområder. Rapporten drøfter hvordan transportvirksomhetene skal jobbe med byområder som ikke er aktuelle for byvekstavtaler (i rapporten brukes samlebetegnelsen mellomstore byområder).

Prosjektgruppen har utarbeidet rapporten som grunnlag for videre arbeid.

Arbeidsgruppen har bestått av følgende medlemmer:

Malin Bismo Lerudsmoen – Statens vegvesen Vegdirektoratet, leder

Silje Hjelle Strand - Statens vegvesen Vegdirektoratet

Bente Beckstrøm Fuglseth – Statens vegvesen Region vest

Natasa Zivkovic - Jernbanedirektoratet

Kirsten Hegsvold - Jernbanedirektoratet

Eli N. Ruud-Olsen – KS (Hedmark og Oppland fylkeskommuner)

Niklas Cederby – KS (Vestfold fylkeskommune)

Oslo, 15. oktober 2018

Malin Bismo Lerudsmoen

Prosjektleder for Mellomstore byområder

1 Innledning 4
2 Oppsummering og anbefalinger 5
2.1 Reisevaner og utfordringer i mellomstore byområder 5
2.2 Aktuelle mål og ambisjoner for transportetatenes arbeid i mellomstore byområder 5
2.3 To forslag til strategier for transportetatenes arbeid i mellomstore byområder 6
3 Transportmiddelbruk og utfordringer i mellomstore byområder 7
3.1 Reisevaner og transportmiddelfordeling 7
3.2 Utfordringer i mellomstore byområder 9
3.3 Forventet befolknings- og transportvekst 12
3.4 Potensiale for overgang fra bil til gåing, sykling og kollektivtransport 13
4 Aktuelle mål og ambisjoner for transportetatenes arbeid i mellomstore byområder 14
4.1 Mål om bærekraftige og attraktive mellomstore byområder 14
4.2 Bakgrunn for anbefaling 14
4.3 Aktuelle virkemidler for de mellomstore byområdene 15
5 Todelt strategi for transportetatenes arbeid i mellomstore byområder 16
5.1 Utvidelse av byvekstavtalene til å gjelde flere byområder 16
5.2 Bypakker med større fokus på byutvikling og areal 18
Referanseliste 23
Vedlegg 1: Bystørrelse 26
Vedlegg 2: Klimagassutslipp fra vegtrafikk 29
Vedlegg 3: Befolknings- og trafikkvekst 30
Vedlegg 4: Lokale beregninger av helseeffekter av økt gåing og sykling 31
Vedlegg 5: Gjøvik-modellen 32
Vedlegg 6: Oppsummering av medvirkningsseminarer 33

1 INNLEDNING

Som del av plangrunnlaget til NTP 2022-2033 skal Transportetatene og Avinor utarbeide en bystrategi som vurderer flere aktuelle tiltak og virkemidler for å nå nasjonale mål. Regjeringens mål om at veksten i persontransporten i byområdene skal tas av gåing, sykling og kollektivtransport gjelder for de ni byområdene som per i dag er aktuelle for byvekstavtaler. I flere byområder utover disse ni ventes det befolkningsvekst som kan gi økte transport- og miljøutfordringer, og transportetatene ser et behov for en strategi for hvordan etatene skal jobbe med mindre byområder som ikke er aktuelle for byvekstavtaler. Dette oppdraget er avgrenset til å gjelde byområder som er aktuelle for by-/bompengepakker. Avgrensingen er gjort på bakgrunn av at:

a) Staten har en rolle i byområder som er aktuelle for by-/bompengepakker, også der det ikke er statlig infrastruktur
b) Det ligger en fleksibilitet i avgrensningen fordi lokale initiativ er med på å avgjøre hvilke byområder som omfattes
c) Avgrensningen utelukker ikke byområder ut fra innbyggertall, men er begrunnet ut fra lokale behov og åpner for en lokalt tilpasset løsning.

Det er stor bredde i de byområdene som har eller er aktuelle for by-/bompengepakker, også med hensyn til bystørrelse. Det minste byområdet som har bypakke i dag er Førde, med om lag 10 000 innbyggere i tettstedet (2017).

I rapporten bruker vi samlebetegnelsen mellomstore byområder. Vi har tatt utgangspunkt i ulike avgrensninger av byområder for å hente inn kunnskap. I en innledende fase ønsket vi å få mer kunnskap om dagens utfordringer og tok utgangspunkt i byområder med tettsted over 20.000. Vedlegg 1 gir en oversikt over hvilke byområder det gjelder. Vi har også sett på hvilke mellomstore byområder som har eller er i prosess med å etablere by-/bompengepakke, og kjennetegn ved disse.

I forbindelse med utarbeidelsen av rapporten er det gjort en analyse av dagens reisevaner og potensialet for en miljøvennlig transportutvikling i mellomstore byer. Her er det tatt utgangspunkt i byområder med over 1000 intervjuer i den nasjonale reisevaneundersøkelsen (RVU) 2013/14, utover de ni som er aktuelle for byvekstavler. Følgende mellomstore byområder er inkludert i analysen: Hamar, Elverum, Lillehammer, Gjøvik, Tønsberg/Færder, Molde, Ålesund, Kristiansund, Bodø, Harstad og Alta. Rapporten er utarbeidet av Urbanet Analyse og er tilgjengelig på NTPs nettsider. Reisevanedataene er fra 2013/14, og bildet kan derfor se noe annerledes ut i dag.

Det er holdt to innspillseminar i prosessen:

- 1. mars: Seminar om muligheter og utfordringer i mellomstore byområder med deltakere fra alle byområder med tettsted over 20.000 og tilhørende fylkeskommuner.
- 22. august: Workshop om bypakker med et utvalg deltakere fra kommuner, fylkeskommuner og Statens vegvesen

I tillegg til relevant faglitteratur og statistikk er innspillene som er kommet inn i forbindelse med seminarene og resultatene fra utredningsarbeidet til Urbanet Analyse brukt til å beskrive status, utfordringer og hva som kjennetegner de mellomstore byene. Dette er også brukt som grunnlag for arbeidsgruppens anbefaling av strategi for hvordan transportetatene skal jobbe med de byene som er aktuelle for bypakker.

I kapittel 2 presenteres sammendraget av arbeidsgruppens anbefaling med to forslag til hvordan transportetatene skal jobbe med de mellomstore byområdene.

Kapittel 3 tar for seg status og utfordringer knyttet til fremtidig transportvekst, reisevaner og transportmiddelfordeling i de mellomstore byene. Dette blir brukt som et bakteppe for arbeidsgruppens anbefalinger.

I kapittel 4 presenteres arbeidsgruppens anbefaling til strategier. Innledningsvis beskrives aktuelle mål og ambisjoner for mellomstore byområder og hvordan strategiene kan bidra til å nå disse, før det kommer en beskrivelse av de to strategiene som foreslås:

- Utvidelse av byvekstavtaleordningen til å gjelde flere byområder
- Bypakker med større fokus på byutvikling og areal (justering av dagens rammeverk)

2 OPPSUMMERING OG ANBEFALINGER

2.1 REISEVANER OG UTFORDRINGER I MELLOMSTORE BYOMRÅDER

De mellomstore byområdene varierer i befolkningsstørrelse, forventet befolknings- og transportvekst, og hvilke utfordringer de står ovenfor. På et generelt grunnlag kan man si at mellomstore byområder har høye bilandeler, også på korte reiser. De har en spredt arealstruktur noe som gjør det utfordrende å utvikle et konkurransedyktig kollektivtilbud. Flertallet av de yrkesaktive har gratis parkeringsplass ved arbeidsplassen. Det er en relativ stor andel av befolkningen som bor innenfor en 10 minutters sykkelavstand fra sentrum, noe som gir et potensial for overføring til mer sykling og gåing. Mellomstore byområder har ikke like tydelige utfordringer med kø og lokal luftforurensning som de større byområdene, noe som kan gjøre det mer utfordrende å gjennomføre trafikkreduserende tiltak. Kombinasjonen av at folk reiser lenger og mer med bil, samtidig som befolkningen øker, vil føre til økt trafikk. Enkle beregninger viser at man i de mellomstore byområdene kan forvente en transportvekst på mellom 6500 og 45.000 reiser per dag frem mot 2040. Ulik arealbruk, befolkningstetthet, reiseavstand og parkeringspolitikk gjør at de mellomstore byene har ulike forutsetninger for å endre reisemiddelfordelingen i retning av mer gåing, sykling og kollektivtransport. Byområder med kompakte sentrum og tydelige tettstedsstrukturer vil ha større potensial for overføring til gåing, sykling og kollektivtransport enn byområder med mindre utpreget tettstedstruktur.

2.2 AKTUELLE MÅL OG AMBISJONER FOR TRANSPORTETATENES ARBEID I MELLOMSTORE BYOMRÅDER

Mål og ambisjoner

Arbeidsgruppen mener at det vil være hensiktsmessig å fastsette mål og ambisjoner for transportetatenes arbeid i de mellomstore byområdene når det gjelder fremtidig areal- og transportutvikling. Et overordnet mål bør være å bidra til å legge til rette for en areal- og transportplanlegging som gir bærekraftig og attraktive byområder. Dette vil kunne bidra til å redusere negative miljøeffekter av personbilen, bedre folkehelsen og redusere investeringsbehovet for veginfrastruktur.

Virkemidler

Lavere befolkningsgrunnlag og mindre markedsgrunnlag for kollektivtransport, samt færre funksjoner og sterkere konkurranse mellom sentrum og eksterne handelsområder, gir behov for en arealplanlegging som bygger opp under bysentrene og sentrale kollektivakser. Ansvaret for de ulike virkemidlene er delt mellom kommune, fylkeskommune og stat. For å lykkes med en areal- og transportplanlegging som bidrar til mer bærekraftige og attraktive byer, er det nødvendig med koordinering og samarbeid på tvers av forvaltningsnivåene der man ser behovet for virkemidler uavhengig av vegeier. De enkelte virkemidlene vil ha størst

effekt om de inngår som en del av en felles, langsiktig tiltakspakke. Tiltak som legger til rette for gåing og sykling bør prioriteres da det er et betydelig potensial for overføring av korte bilreiser. Gåing og sykling er arealeffektive transportformer som fremmer god helse. Store investeringer i kollektivtiltak vil være mindre aktuelt i de mellomstore byområdene på grunn av et lavere markedsgrunnlag. Det er imidlertid behov for en styrking av kollektivtransporten der potensialet er størst, og utforme et godt tilbud i hovedaksene. Bedre utnyttelse av eksisterende infrastruktur som gir økt personkapasitet bør prioriteres fremfor kapasitetsutvidende vegutbygginger.

2.3 TO FORSLAG TIL STRATEGIER FOR TRANSPORTETATENES ARBEID I MELLOMSTORE BYOMRÅDER

Arbeidsgruppen foreslår en todelt strategi for hvordan transportetatene skal jobbe med de mellomstore byområdene:

- Utvidelse av dagens byvekstavtaler til å gjelde flere byområder
- Bypakker med større fokus på byutvikling og areal (justering av dagens rammeverk)

2.3.1 Utvidelse av byvekstavtalene til å gjelde flere byområder

Arbeidsgruppen anbefaler at byvekstavtaleordningen utvides til å omfatte flere byområder. Det forventes befolkningsvekst i flere av de mellomstore byområdene. Hvis det ikke gjøres tiltak vil dagens reisemiddelfordeling gjøre at bruken av privatbil fortsetter å dominere transportbildet, og at miljø- og kapasitetsutfordringene forsterkes. Avgrensingen av hvilke byområder som skal inngå bør basere seg på objektive kriterier. Utvidelsen av byvekstavtalen kan gjøres ved å invitere et utvalg byområder til å forhandle basert på utvalgte objektive kriterier som bystørrelse og befolknings- og trafikkvekst. Alternativt kan man legge opp til en mer åpen tilnærming der mellomstore byområder inviteres til å «søke» i henhold til utvalgte kriterier og med vekt på lokale utfordringer knyttet til byutvikling, arealbruk, transport og miljø. Størrelsen på avtalene i disse byområdene må være i samsvar med forventet trafikkvekst, utfordringene dette vil gi og hvilke tiltak som vil gi best effekt.

Arbeidsgruppen mener det er behov for å gjøre en gjennomgang av forventet trafikkvekst og kostnader i de byområdene som er aktuelle. Videre bør det gjennomføres byutredninger for å få et grunnlag for å vurdere hvilke tiltak som kan være aktuelle i det enkelte byområde, og synliggjøre aktuelle virkemiddelpakker for nullvekst.

2.3.2 Bypakker med større fokus på byutvikling og areal

Det er ikke hensiktsmessig med byvekstavtaler i alle byområder, og for mange mellomstore byområder vil bypakker være et godt alternativ. Arbeidsgruppen mener at det er behov for å se på justeringer i dagens rammeverk for by-/bompengepakker slik at disse i større grad møter miljøutfordringene og bidrar til en god by- og arealutvikling.

Mål

Arbeidsgruppen mener det bør være et statlig krav at attraktive og bærekraftige byer legges til grunn for bypakkene i tillegg til framkommelighet og trafikksikkerhet.

Virkemidler, strategi og faglige grunnlag

Arbeidsgruppen mener det bør lages areal- og transportstrategier i tilknytning til bypakkene. Som grunnlag for areal og transportstrategien bør det utarbeides helhetlige byanalyser. Byanalysene skal gi et bilde av byområdets muligheter og utfordringer, hvilken løsninger som gir best effekt og hva det er behov for av bidrag fra de ulike aktørene. Det bør utvikles en felles metode slik at analysene for de ulike byområdene blir sammenlignbare. For å få kunnskap om hvilke virkemidler som trengs i de ulike byområdene er det nødvendig å vite

mer om dagens reisemønster. Arbeidsgruppen mener at det bør gjøres tilleggsutvalg i alle byområdene med bypakker, og at transportetatene må sette av midler til å bidra med finansiering av dette. Bompenger fungerer regulerende ved at det kan redusere behovet for infrastruktur og gi større handlingsrom til å gjennomføre andre tiltak. Arbeidsgruppen mener det bør vurderes å se på mer langsiktige ordninger for bompengeinnkreving, og at kravene knyttet til bruk av bompenger til drift av kollektivtransport bør vurderes på nytt slik at flere byområder kan benytte seg av dette.

Organisering og statens rolle
Byanalysene bør utarbeides i fellesskap med aktører fra alle vegeierne, og eventuelt andre aktører innenfor areal og transport i byområdet. Initiativet til samarbeid om byanalyser kan komme fra kommune, fylkeskommune eller Statens vegvesen. Det bør tidlig etableres en prosjektorganisasjon der de ulike forvaltningsnivåene er representert, og der kommunen(e) leder arbeidet. Der det er statlig infrastruktur og/eller statlig finansiering bør staten sitte i styringsgruppen.

Finansiering
Arbeidsgruppen mener at aktuelle finansieringsordninger for byområder som har bypakker bør utredes nærmere. Et alternativ kan være å styrke tilskuddsordningen for økt sykkelbruk og gjøre endringer som gir en mer helhetlig og langsiktig finansieringsordning for aktiv transport.

3 TRANSPORTMIDDELBRUK OG UTFORDRINGER I MELLOMSTORE BYOMRÅDER

3.1 REISEVANER OG TRANSPORTMIDDELFORDELING

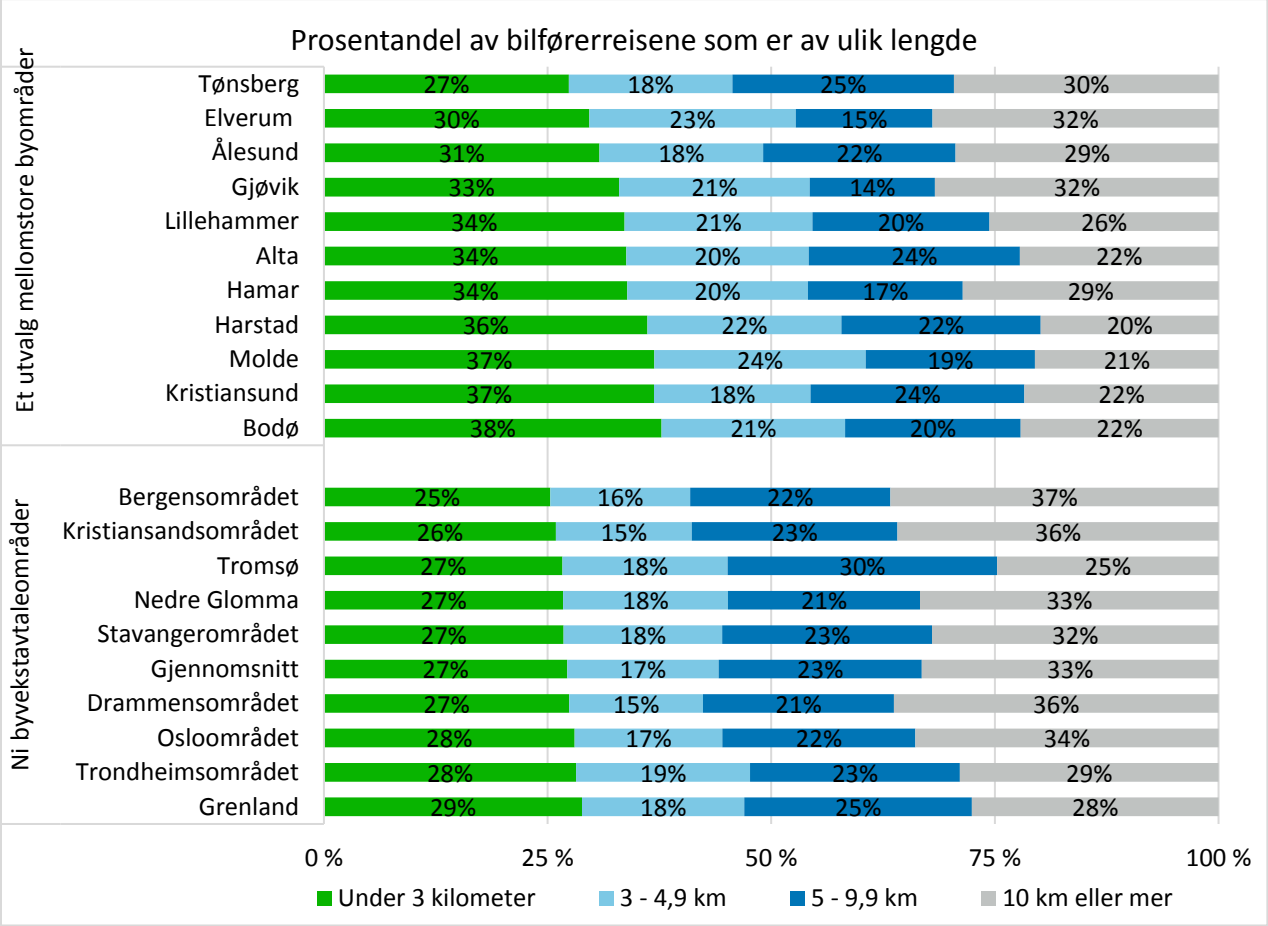
Analyser av reisevaner og transportmiddelfordeling i et utvalg mellomstore byområder (Urbanet Analyse 2018) viser at det er store forskjeller mellom byområdene. Reisevanedataene er sammenlignet med de ni byområdene som er aktuelle for byvekstavtaler ettersom vi for de byområdene har gode reisevanedata på bynivå og fordi vi vet mye av hvilke virkemidler som er aktuelle for disse byområdene.

Analysene viser at flere av de mellomstore byområdene har mer til felles med flere av de minste byområdene som er aktuelle for byvekstavtaler enn med de andre mellomstore byområdene. Det er større variasjoner i de byområdene som er aktuelle for byvekstavtaler enn i de mellomstore byområdene. Det er særlig de aller største byområdene som skiller seg ut med en lavere bilførerandel og en høyere kollektivandel. Selv om det er vanskelig å si noe generelt om reisevaner i mellomstore byer, viser analysene noen generelle fellestrekk.

3.1.1 En stor andel korte reiser, og mange gjennomføres med bil

Det er generelt flere korte reiser og færre lange reiser i de mellomstore byområdene sammenlignet med de ni som er aktuelle for byvekstavtaler. I flere mellomstore byområder er omtrent halvparten av reisene under 3 kilometer.

Bilførerandelen varierer fra 53 % til 61 % i de mellomstore byområdene. Den varierer enda mer i byområdene som er aktuelle for byvekstavtaler. Nedre Glomma og Grenland har høyest bilførerandel, noe som er høyere enn de mellomstore byområdene som inngår i denne analysen. I figur 1 ser vi at en stor del av bilreisene er korte.

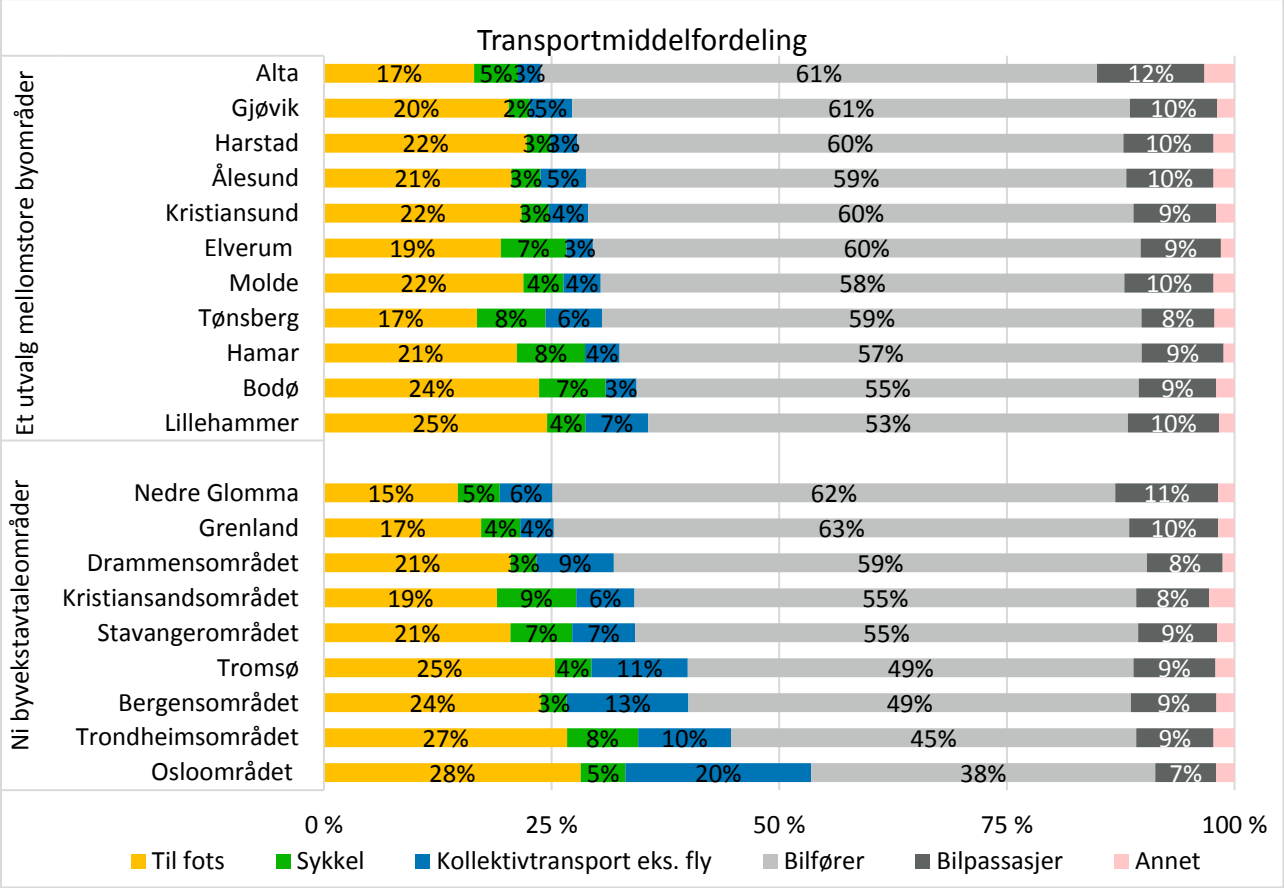


Figur 1: Prosentandel av bilførerreisene som er av ulik lengde (km) i ulike byområder, RVU 2013/14 Kilde: Urbanet Analyse Rapport 133/2018

3.1.2 Lav kollektivandel

Det er generelt en lavere kollektivandel i de mellomstore byområdene enn i de ni som er aktuelle for byvekstavtaler, dette gjelder særlig arbeidsreiser. Kollektivandelen i de mellomstore byområdene som er med i analysen, varierer fra 3 til 7 prosent, mens den varierer fra 4 til 20 prosent i de ni byvekstavtaleområdene. Noen av byområdene som er aktuelle for byvekstavtaler har imidlertid tilsvarende kollektivandeler som noen av de mellomstore byområdene, for eksempel har Stavangerområdet, Kristiansandsområdet, Nedre Glomma og Grenland tilsvarende kollektivandel som Lillehammer og Tønsberg.

Til tross for at det er mange korte reiser i de mellomstore byområdene er gang- og sykkelandelene tilnærmet de samme som i de ni byområdene som er aktuelle for byvekstavtaler. Det er ingen systematisk sammenheng mellom gang- og sykkelandelen og byområdenes størrelse. Områder med høy sykkelandel har ofte lav gangandel og omvendt, det kan derfor være nyttig å se disse i sammenheng.



Figur 2: Transportmiddelfordeling på daglige reiser i ulike byområder. RVU 2013/14. Kilde: *Urbanet Analyse Rapport 133/2018.*

Det er generelt færre reiser som gjennomføres i de mellomstore byområdene enn i de ni som er aktuelle for byvekstavtaler. Markedsgrunnlaget for ulike transportløsninger er dermed generelt sett mindre enn i de ni byområdene som er aktuelle for byvekstavtale.

3.1.3 Mange bor 10 minutter fra sentrum med sykkel

Flere av de mellomstore byområdene har begrenset utstrekning og kompakte sentrum. En relativt stor andel av befolkningen bor innenfor en 10 minutters sykkelavstand til målpunkt i sentrum, selv om andelene varierer mye (fra over 50% i Molde til under 25% i Ålesund og Tønsberg). Det er en klar sammenheng mellom reiselengde og andelen av befolkningen som bor innenfor 10 minutters sykkelavstand fra sentrum, men sammenhengen med gang- og sykkelandeler er ikke like klar.

3.1.4 Gratis parkeringsplass hos arbeidsgiver

Andelen som har gratis p-plass hos arbeidsgiver i de utvalgte mellomstore byområdene varierer, men er generelt høyere i de mellomstore byområdene enn i byområdene som er aktuelle for byvekstavtaler. Tilgang til parkering er i stor grad med på å påvirke transportmiddelvalget på arbeidsreisen.

3.2 UTFORDRINGER I MELLOMSTORE BYOMRÅDER

Mange av utfordringene med areal og transport i de største byområdene finner man også i de mellomstore og de mindre byene. I kapittelet under tar vi for oss noen sentrale utfordringer i de mellomstore byområdene.

3.2.1 Spredt arealstruktur

Mange mellomstore byområder har en stor arealreserve å ta av, noe som gjør det utfordrende å styre arealbruken (Urbanet Analyse 2018). Spredt arealstruktur gjør det utfordrende å utvikle et kollektivtransporttilbud som har høy nok kvalitet til å konkurrere med biltrafikken. Mange har ikke et reelt alternativ til bil på de lange reisene. Nabokommuner med spredtbygd bosetning bidrar også til økt biltrafikk ved innpendling til byene. Mange byområder har gode planer om fortetting i og nærme knutepunktene, men opplever at det er vanskelig å få til dette i praksis og at det er krevende å styre arealbruk etter det anbefalte ABC-prinsippet[1]. Sykkelvegnettet er ofte fragmentert og mange kommuner opplever særlig utfordringer knyttet til vinterdrift av gang- og sykkelvegene.

3.2.2 Flere byområder innenfor et felles bo- og arbeidsmarked

Enkelte av de mellomstore byområdene ligger i nærheten av hverandre og tilhører samme bo- og arbeidsmarkedsregion. De håndterer trafikkutfordringer, parkeringsrestriksjoner og arealbruk ulikt, noe som fører til konkurranse mellom byene, både mht. handel, bolig- og næringsetablering. God arealutvikling kan være særlig krevende dersom tettstedet ligger i flere kommuner fordi det da er flere aktører som må bli enige om en felles byutvikling.

Ulik praksis når det gjelder parkering gir uheldige virkninger

Kommunene har ulik grad av parkeringsrestriksjoner, noe som gjør det utfordrende å finne balansegangen ved bruk av restriksjoner, det vil si hvor kraftige restriksjoner det er mulig å bruke før det virker konkurransehemmende til fordel for nabobyene eller kjøpesenter i utkanten av sentrum.

Sentrum er sårbart for konkurranse fra kjøpesentre og nabobyer

Flere norske byer har utfordringer med plassering av handelstilbud utenfor sentrum, noe som har ført til at sentrum har tapt markedsandeler (Asplan Viak, 2013). Det er stort press på etableringer utenfor byområdene, for eksempel langs riksvegene og i kryssområder. Dette gir økt trafikk og kan bidra til å undergrave sentrumsområdenes utvikling. Selv om dette også er utfordringer for større byområder, er det trolig av enda større betydning i mellomstore byområder der selve sentrum er små med færre funksjoner og større etableringer nesten kan danne nye «sentrumsområder». Når sykehus og andre statlige arbeidsplasser lokaliseres på bilbaserte lokaliteter og ikke i sentrum skaper det utfordringer i forhold til å tilrettelegge for mer sykling, gåing og kollektivtransport.

3.2.3 Utfordrende med restriktive tiltak

Selv om noen mellomstore byområder har utfordringer med kø i rushtid er utfordringene ikke like store som i de større byområdene. Fraværet av synlige problemer med kø og luftforurensing gjør at det er utfordrende å begrunne de restriktive tiltakene overfor befolkningen i de mellomstore byområdene. Byområdene konkurrerer om de samme innflytterne og næringsetableringene i en bo- og arbeidsmarkedsregion, noe som kan gjøre det ekstra vanskelig med restriktive tiltak som bompenger eller parkeringskostnader.

3.2.4 Færre mennesker gir mindre fagmiljø og færre ressurser

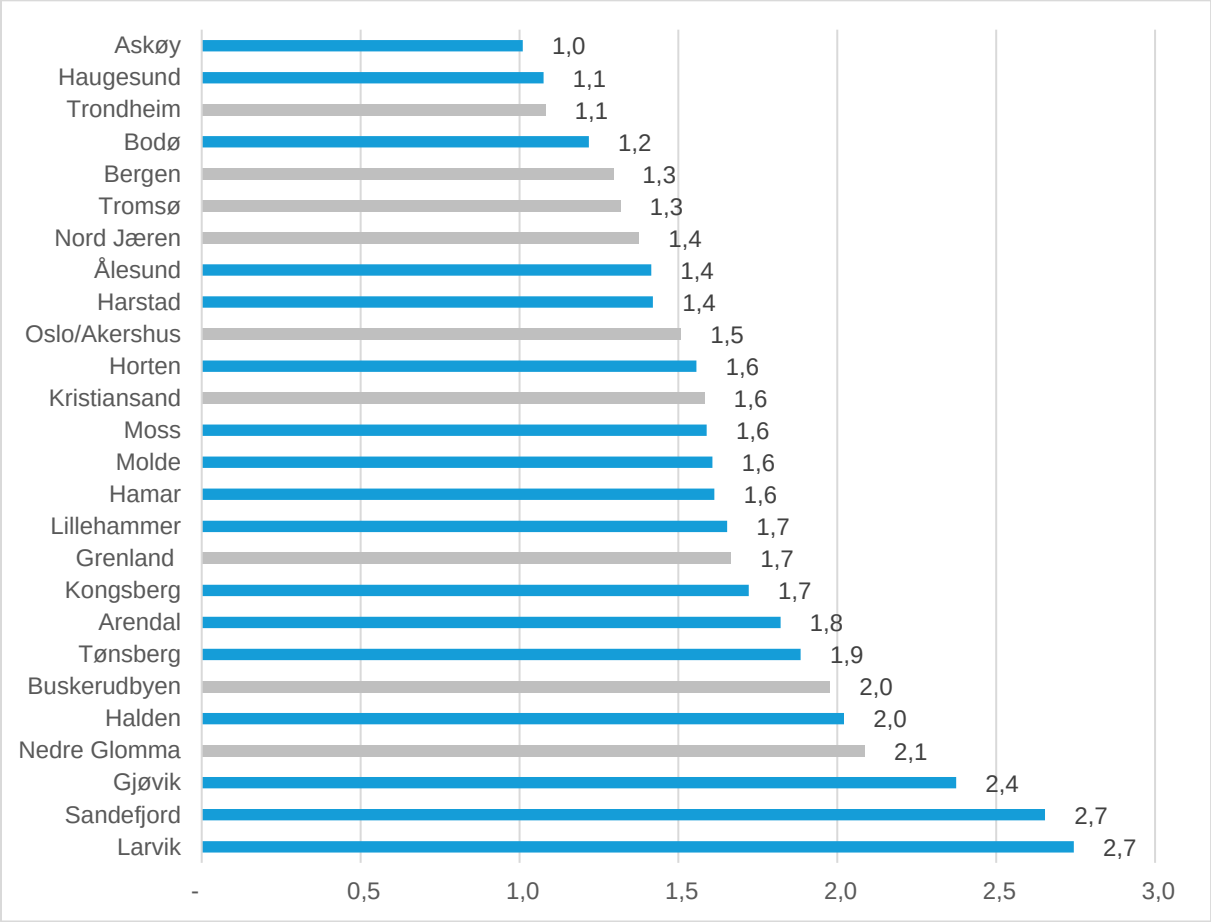
Målsettingen om å legge til rette for mer kollektivtransport, sykling og gåing på bekostning av bil stiller nye krav til kunnskap og praksis hos planleggere og andre fagfolk. Innsatsen må flyttes fra å tilby den veg- og parkeringskapasiteten som til enhver tid etterspørres, til å

[1] Virksomheter som tiltrekker seg mange mennesker ønskes lokalisert i A-områder, dvs. områder med god tilgjengelighet med kollektiv og ikke-motorisert transport og lav tilgjengelighet med bil. Virksomheter med få ansatte eller besøkende, men med høy avhengighet av bil for godstransport osv., kanaliseres til C-områdene. I en mellomkategori ligger B-områdene, som har forholdsvis mange ansatte eller besøkende per arealenhet, men som samtidig er avhengige av en del varetransport, som f.eks. møbelvarehus.

utvikle byene og bytransportsystemene på måter som bidrar til at konkurransekraften til miljøvennlige transportmidler styrkes. Vi ser at de byområdene som har klart å sette av ressurser til byutvikling lykkes, men det er utfordrende å etablere sterke fagmiljøer. Erfaringer fra blant annet Fremtidens byer viste at særlig de minste byområdene hadde stort utbytte av å dele erfaringer og kunnskap i et faglig fellesskap.

3.2.5 Klimagassutslipp

Selv om det er store variasjoner mellom byene, er det en tendens at bilandeler, kjørelengde per person og klimagassutslipp per person øker ved synkende bystørrelse (Ciens, 2012). Figur 3 viser at utfordringer med utslipp fra vegtrafikk (tonn CO2-ekvivalenter) pr. innbygger i snitt er på samme nivå i de mellomstore byene som de ni byområdene som er aktuelle for byvekstavtaler.



Figur 3: Klimagassutslipp (tonn CO2-ekvivalenter) fra vegtrafikk pr innbygger 2016 (Tonn CO2-ekv) for utvalgte kommuner (Kilde: Statistisk sentralbyrå og Miljostatus.no)

Når det gjelder totale utslipp har enkelte av de mellomstore byområdene opplevd en økning fra 2009 til 2016. De fleste av byvekstavtaleområdene har ligget stabilt eller hatt nedgang. Se vedlegg 2 for oversikt over klimagassutslipp fra vegtrafikken og utvikling 2009 til 2016.

3.2.6 Luftkvalitet og støy

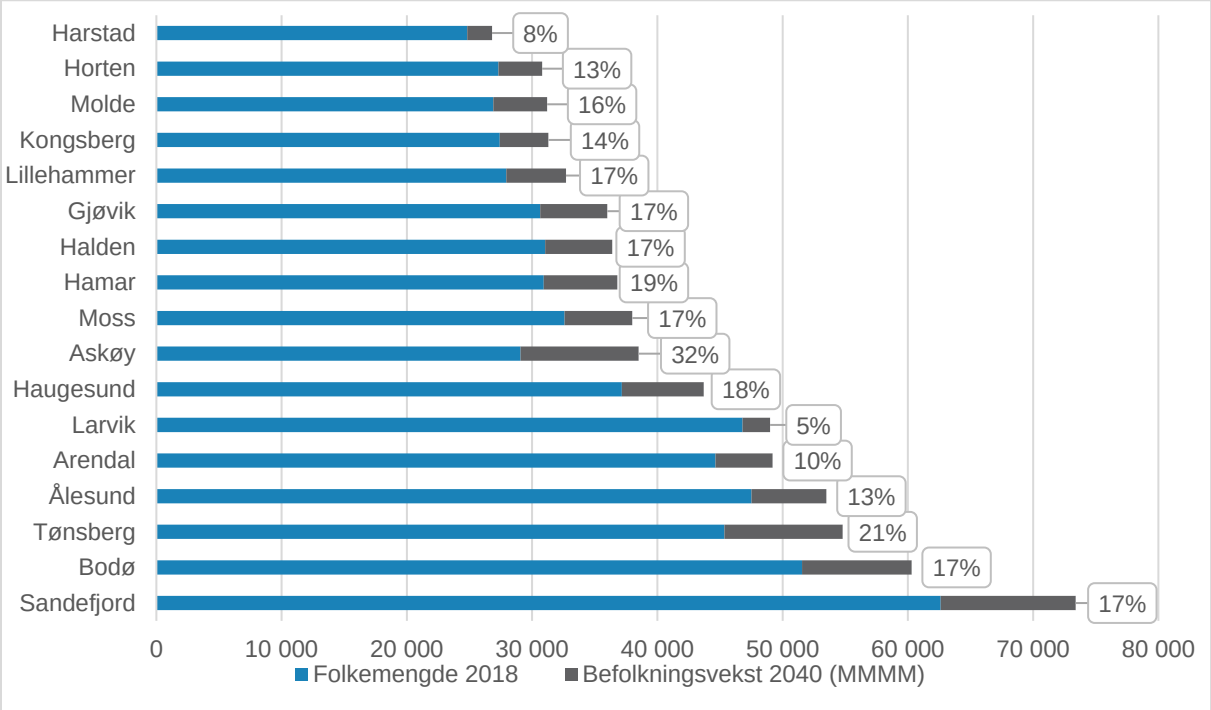
Det nasjonale målet for PM10 (svevestøv) blir overskredet i flere større og mindre byer. Fram til 2010 var det en tydelig reduksjon av nivåene, men i løpet av de siste fem årene har nivåene vært stabile de feste steder. Det nasjonale målet for PM10 kommer sannsynligvis til å bli overskredet i årene som kommer hvis det ikke iverksettes lokale tiltak mot vegstøv. Selv om de fleste av de mellomstore byområdene holder seg innenfor antall tillate overskridelser

per år når det gjelder indikatorene for luftkvalitet, har enkelte utfordringer knyttet til lokal luftforurensing. Økt trafikk kan på sikt føre til at luftkvaliteten forverres, og gi utfordringer i flere av de mellomstore byområdene, særlig på vinterstid. Det mangler imidlertid data for luftkvalitet i flere byområder (miljøstatus.no).

Støy er et økende problem og i 2014 var rundt 1,9 millioner mennesker i Norge utsatt for trafikkstøy som overstiger anbefalingene, det vi si over 55 dBA. Dette er en økning på 700 000 siden 1999. Den viktigste årsaken til at så mange mennesker er utsatt for støy er at vegtrafikken øker, samtidig som flere mennesker bosetter seg i trafikktette og støyutsatte områder (miljøstatus.no). Trafikkvekst og befolkningsvekst i områder påvirket av støy fører til flere støyutsatte. Danske undersøkelser viser at mennesker som bor langs motorveier er vesentlig mer plaget av vegstøy enn mennesker som bor langs byveger som er utsatt for samme vegstøybelastning. Støyplager er sterkt knyttet til forventninger og opplevelse, og forventningene til trafikkstøy i større byer er annerledes enn forventningene til støy i mindre byer og tettbebygde strøk. Adgang til en stille fasade i boligen har en positiv innvirkning på hvor plaget man føler seg. Det er vesentlig flere boliger i store byer som har en stille fasade (Vejdirektoratet 2016).

3.3 FORVENTET BEFOLKNINGS- OG TRANSPORTVEKST

Befolkningsstørrelse og forventet befolkningsvekst har stor betydning for transportomfanget og forventet transportvekst. Figur 4 viser befolkningsvekst i kommuner med tettsteder med en befolkning på over 20.000.

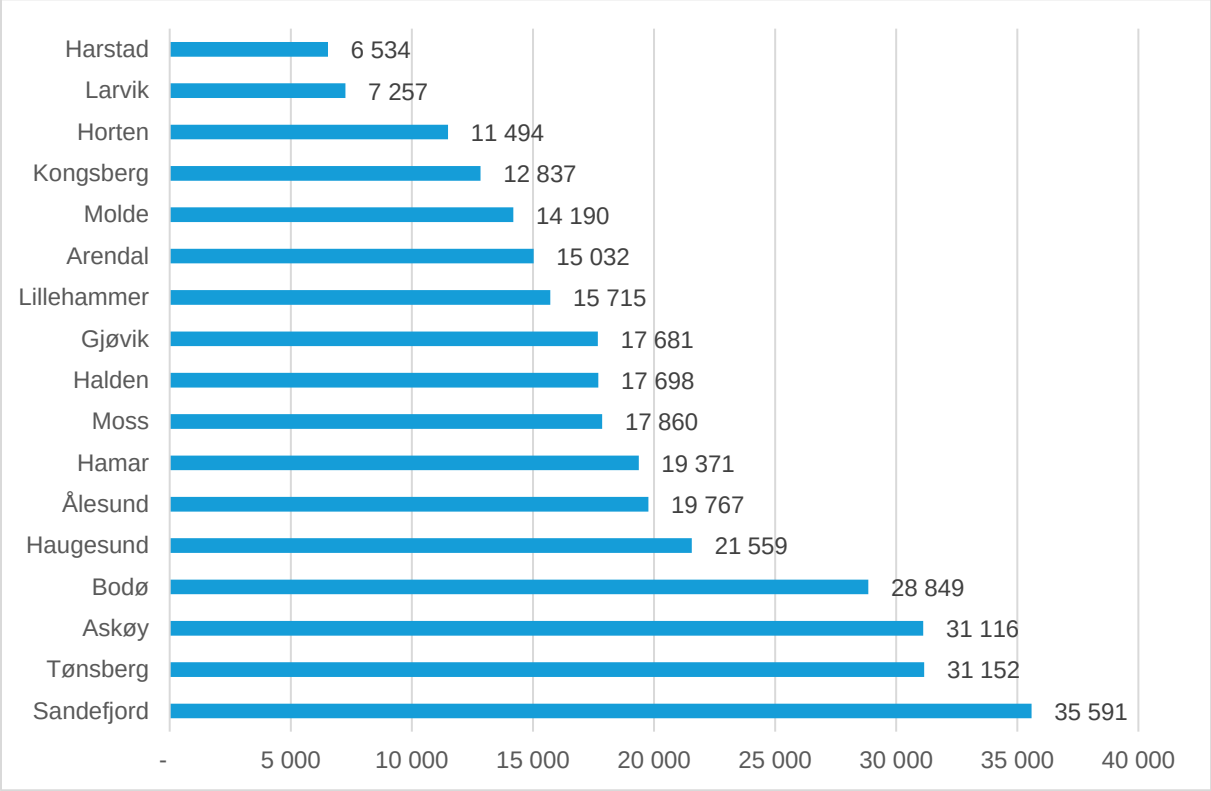


Figur 4: Forventet befolkningsvekst 2040 MMMM for kommuner med tettsteder over 20 000 innbyggere (Kilde: Statistisk sentralbyrå)

I vedlegg 3 har vi også sammenlignet de mellomstore byområdene med de ni byområdene som er aktuelle for byvekstavtaler for å ha et sammenligningsgrunnlag. Med unntak av Tromsø og Porsgrunn/Skien ser vi at befolkningsveksten i antall nye innbyggere er størst i de byområdene som er aktuelle for byvekstavtaler. Ser vi prosentvis vekst er det imidlertid større variasjon og ikke noen tydelig forskjell mellom de byområdene som er aktuelle for

byvekstavtaler og mellomstore byområder. De fleste av byvekstavtaleområdene vil imidlertid ha et vesentlig høyere total folkemengde enn de mellomstore byområdene.

Kombinasjonen av at folk reiser lenger, og mer med bil, samtidig som befolkningen øker, vil føre til økt trafikk. Figuren under viser en svært forenklet beregning[2] av forventet trafikkvekst målt i antall nye turer i 2040 (i kommuner med tettsteder over 20 000 innbyggere), forutsatt at reiseaktiviteten opprettholdes på samme nivå som i dag.



Figur 5: Trafikkvekst i kommuner som inngår i tettsteder med en befolkning på over 20.000 (se vedlegg 3)

I de mellomstore byområdene kan man frem til 2040 forvente en transportvekst på mellom 6500 og 45.000 reiser per dag. Med unntak av Tromsø og Porsgrunn/Skien forventes det høyere trafikkvekst generelt i byområdene som er aktuelle for byvekstavtaler (vedlegg 3).

3.4 POTENSIALE FOR OVERGANG FRA BIL TIL GÅING, SYKLING OG KOLLEKTIVTRANSPORT

De mellomstore byene har ulik arealbruk, befolkningstetthet, reiseavstand og parkeringspolitikk, noe som betyr at de har ulike forutsetninger for å endre reisemiddelfordelingen. Byområdene varierer i befolkningsstørrelse og forventet transportvekst, slik at mengden av nye reiser som skal håndteres av miljøvennlige transportmidler vil være ulik. Dette har betydning for markedsgrunnlaget for nye løsninger, og legger føringer på hvordan man best mulig bør planlegge for overgang fra bil til miljøvennlige transportformer. For å kunne si noe om potensialet for endring av reisemiddelfordeling i de mellomstore byene kan de grovt deles inn i tre kategorier etter bystruktur:

[2] Befolkningsvekst i kommunene som inngår i tettstedet x 3,3, som er basert på at hver person (over 12 år) foretar 3,3 reiser per dag

- ***I byområder med kompakt sentrum (10-minuttersbyen med sykkel)*** kan det være et stort potensial for å endre reisemiddelfordelingen, og forholdene ligger godt til rette for større omfang av gåing og sykling.
- ***I byområder med spredt by, men tydelig tettstedsstruktur*** er kollektivandelen høy og befolkningsgrunnlaget relativt stor. Her er det et visst markedsgrunnlag for økt kollektivtransport og et større potensial for endret reisemiddelfordeling enn i byområder med en mindre utpreget tettstedsstruktur.
- ***I byområder med spredt by og med mindre utpreget tettstedsstruktur*** er markedsgrunnlaget for kollektivtransporten er begrenset og det vil være mest utfordrende å få en overgang fra bil til mer miljøvennlige transportformer.

I alle kategoriene er det nødvendig med en samordnet areal og transportpolitikk, med en fortetting og byutvikling som bygger opp under markedsgrunnlaget for gåing, sykling og kollektivtransport.

4 AKTUELLE MÅL OG AMBISJONER FOR TRANSPORTETATENES ARBEID I MELLOMSTORE BYOMRÅDER

Den nasjonale bypolitikken har de siste årene lagt vekt på byområdene som er aktuelle for byvekstavtaler. Dette har gitt en tydelig retning for areal- og transportutviklingen og et løft for de ni byområdene som er omfattet av byvekstavtaleordningen. Arbeidsgruppen mener at det vil være hensiktsmessig å fastsette mål og ambisjoner også for de mellomstore byområdene når det gjelder fremtidig areal- og transportutvikling. Stortingsmeldingen om bærekraftige byer og sterke distrikt peker på behovet for bypolitikk som er tilpasset byområdenes ulike forutsetninger og muligheter.

4.1 MÅL OM BÆREKRAFTIGE OG ATTRAKTIVE MELLOMSTORE BYOMRÅDER

Arbeidsgruppen mener at et overordnet mål for transportetatenes arbeid i mellomstore byområder bør være å bidra til å legge til rette for en areal- og transportplanlegging som gir bærekraftig og attraktive byområder. I dette ligger blant annet god tilgjengelighet til hverdagens behov, rolledeling mellom transportformene der gåing, sykling og kollektivtransport prioriteres, reduserte negative effekter knyttet til vegtransport, levende sentrum og et utbyggingsmønster og transportsystem som fremmer en kompakt byutvikling. Viktige forutsetninger for dette er blant annet samordnet areal- og transportplanlegging og samarbeid mellom ulike aktører på ulike forvaltningsnivå. Det er store variasjoner i de mellomstore byområdene og det er nødvendig å konkretisere målene slik at de er tilpasset det enkelte byområdets utfordringer og muligheter. De nasjonale målene skal gi en retning for transportetatenes arbeid i de mellomstore byområdene.

4.2 BAKGRUNN FOR ANBEFALING

4.2.1 Reduserte negative miljøeffekter fra personbiltrafikken

De negative miljøeffektene fra personbiltrafikken i de mellomstore byområdene er først og fremst knyttet til støyutfordringer og klimagassutslipp. Når det gjelder klimagassutslipp per innbygger er det ikke store forskjeller mellom de mellomstore byområdene og byvekstavtalebyområdene. Enkelte mellomstore byområder opplever overskridelser av

grenseverdier for lokal luftforurensing, og trafikkvekst kan føre til at dette vil gjelde for flere i fremtiden. Elektrifisering av kjøretøyparken vil på sikt kunne bidra til å redusere klima- og miljøutfordringene. Det er imidlertid knyttet stor usikkerhet til tidsperspektivet på dette og det er nå der størst behov og størst klimaeffekt av å iverksette trafikkreduserende tiltak. Det er også utfordringer med eksempelvis svevestøv og mikroplast som ikke blir løst. Å redusere antall bilreiser, og få flere til å sykle, gå og reise kollektivt, vil både bidra til å redusere lokal luftforurensning, klimagassutslipp og støyproblematikk i de mellomstore byene.

4.2.2 Bedre folkehelse gjennom mer aktiv transport

Bedre tilgjengelighet til offentlig transport, sammenhengende gang- og sykkelveger og attraktive og tilgjengelige sentrumsområder er tiltak som legger til rette for økt gåing og sykling. Beregninger viser at fysisk aktive vinner i gjennomsnitt åtte leveår med god helse (kvalitetsjusterte leveår) i et livsløpsperspektiv, noe som innefatter bade økt levetid og økt livskvalitet, sammenlignet med personer som er inaktive. Ytterligere økt fysisk aktivitet kan gi opp mot 16 kvalitetsjusterte leveår. Det er gjort flere vurderinger av helseeffekten av nullvekstmålet i de mellomstore byområdene de siste årene som viser betydelige helsegevinster knyttet til økt gåing og sykling.

4.2.3 Redusert investeringsbehov ved økt satsing på kollektivtransport, sykling og gåing

Flere av de mellomstore byområdene vil ha en befolknings- og trafikkvekst som er på nivå med noen av de ni byområdene som er aktuelle for byvekstavtaler. For å opprettholde god mobilitet og tilgjengelighet for befolkningen må transportkapasiteten bygges ut. Det vil være mer kostnadseffektivt om det økte transportbehovet tas med kollektivtransport, sykling og gåing enn med personbil. Bedre utnyttelse av eksisterende infrastruktur som gir økt personkapasitet bør prioriteres fremfor kapasitetsutvidende vegprosjekter.

4.3 AKTUELLE VIRKEMIDLER FOR DE MELLOMSTORE BYOMRÅDENE

4.3.1 Samordnet areal- og transportplanlegging

Tilrettelegging for mer gåing, sykling og kollektivtransport fordrer en samordnet areal- og transportplanlegging. Dette er trolig enda viktigere i de mellomstore byområdene enn i de største byområdene fordi de har et dårligere markedsgrunnlag. Lavere befolkningsgrunnlag og mindre markedsgrunnlag for kollektivtransport, samt færre funksjoner og sterkere konkurranse mellom sentrum og eksterne handelsområder, gir stort behov for en arealplanlegging som bygger opp under bysentrene og sentrale kollektivakser. Dette kan styrke grunnlaget for kollektivtransport, og kan skape et større grunnlag for reiser med sykkel og gåing.

4.3.2 Helhetlig virkemiddelbruk og samarbeid på tvers av forvaltningsnivåer

Sammenhengende gang- og sykkelvegnett, snarveger, drift og vedlikehold, gode byrom og møteplasser er viktige tiltak for å legge til rette for økt gåing, sykling og kollektivtransport. Samtidig er det også nødvendig å gjennomføre bilrestriktive tiltak. Tiltakspakker som kombinerer positive virkemidler med tiltak som gjør det mindre attraktivt å kjøre bil vil være mer effektivt enn kun å satse på positive virkemidler.

Ansvaret for de ulike virkemidlene er delt mellom kommune, fylkeskommune og stat. For å lykkes med en areal- og transportplanlegging som bidrar til mer bærekraftige og attraktive byer, er det nødvendig med koordinering og samarbeid på tvers av forvaltningsnivåene der man ser behovet for virkemidler uavhengig av vegeier. De enkelte virkemidlene vil ha størst effekt om de inngår som en del av en felles, langsiktig tiltakspakke.

4.3.3 Tiltak som fremmer økt gåing og sykling bør prioriteres

Gåing og sykling har en sentral rolle i å håndtere forventet transportvekst i de mellomstore byområdene. Høy andel korte reiser i de mellomstore byområdene gir gode forutsetninger for at flere reiser kan skje til fots eller med sykkel. I tillegg har flere av de mellomstore byområdene begrenset utstrekning og er relativt kompakte. Tiltak som fremmer gåing og sykling vil også ha god samfunnsnytte da de også fremmer god helse og økt byliv.

4.3.4 Kollektivtransporten må styrkes

De viktigste virkemidlene for et mer effektivt og attraktivt kollektivtilbud i de mellomstore byområdene vil være rutestruktur og driftsopplegg. I tillegg er det en forutsetning at arealutviklingen bygger opp under eksisterende rutestruktur. Store investeringstiltak vil være mindre aktuelt i de mellomstore byområdene på grunn av et lavere markedsgrunnlag, men det er viktig å gjennomføre tiltak som vil bedre fremkommeligheten til de reisende med kollektivtransport. Det er behov for en styrking av kollektivtransporten der potensialet er størst, og utforme et godt tilbud i hovedaksene. Eksempler på tiltak kan være effektive knutepunkter, sambruksfelt, kollektivfelt, prioritering av kollektivtransport i kryss og riktig valg av holdeplasstyper.

5 TODELT STRATEGI FOR TRANSPORTETATENES ARBEID I MELLOMSTORE BYOMRÅDER

Arbeidsgruppen anbefaler en todelt strategi for transportetatenes arbeid i mellomstore byområder.

1. Utvidelse av byvekstavtaleordningen til å gjelde flere byområder
2. Bypakker med større fokus på byutvikling og areal (justering av dagens rammeverk) Dette gjelder alle byområder som er aktuelle for bypakker, men ikke byvekstavtaler.

Strategiene bygger på forutsetningene og utfordringene som ble presentert i kapittel 3 og anbefalte mål og virkemidler i kapittel 4.1. De foreslås på bakgrunn av at transportetatene bør prioritere innsatsen der det er størst behov, der det lokalt er tatt grep for å få mer attraktive og bærekraftige byområder og der det er utfordringer som byområdene ikke klarer å løse med ordinære midler og virkemidler.

Hensikten med de anbefalte strategiene er å legge til rette for en arena for samhandling mellom forvaltningsnivåene og en mer helhetlig virkemiddelbruken som ser areal og transport i sammenheng.

5.1 UTVIDELSE AV BYVEKSTAVTALENE TIL Å GJELDE FLERE BYOMRÅDER

Utvidelse av byvekstavtalene var også et tema i forbindelse med utredningene til NTP 2018-29, men det ble ikke åpnet for dette i stortingsmeldingen. I behandlingen av stortingsmeldingen «Bærekraftige byer og sterke distrikt» i 2017 ba Stortinget regjeringen om å utrede en utvidelse av ordningen med byvekstavtaler til å omfatte flere byområder. Arbeidsgruppen mener derfor det er naturlig å gjøre en ny vurderinger rundt dette inn mot NTP 2022-2033.

Arbeidsgruppen anbefaler at byvekstavtalene utvides til å omfatte flere byområder. Avgrensingen av hvilke byområder som skal inngå bør basere seg på objektive kriterier. Utvidelsen av byvekstavtalen kan gjøres ved å invitere et utvalg byområder til å forhandle basert på utvalgte objektive kriterier som bystørrelse og befolknings- og trafikkvekst. Alternativt kan man legge opp til en mer åpen tilnærming der mellomstore byområder

inviteres til å «søke» i henhold til utvalgte kriterier og med vekt på lokale utfordringer knyttet til byutvikling, arealbruk, transport og miljø.

5.1.1 Bakgrunn for anbefaling

Med unntak av de største byområdene, er utfordringene i de flere av de mellomstore byområdene sammenlignbare med utfordringene i byområdene som er aktuelle for byvekstavtale. Samordnet areal- og transportplanlegging er av stor betydning i de mellomstore byområdene, som har et begrenset markedsgrunnlag for nye transportløsninger og bysentra som er sårbare for konkurranse fra eksterne nærings- og handelsområder og nabobyer.

Byvekstavtalene er et godt rammeverk for å samordne areal- og transportplanleggingen. Arbeidsgruppen mener at byvekstavtaleordningen bør utvides til å omfatte flere mellomstore byområder. Det forventes befolkningsvekst også i de mellomstore byområder fram mot 2040. Hvis det ikke gjøres tiltak i de mellomstore byområdene vil dagens reisemiddelfordeling gjøre at bruken av privatbil fortsetter å dominere transportbildet, og at dagens miljø- og kapasitetsutfordringer forsterkes. I flere av de mellomstore byområdene vil ikke dagens kapasitet i transportsystemet være tilstrekkelig for å møte befolkningsveksten. Økt kapasitet, om det gjelder sykkelveger, kollektivtilbud eller personbiltrafikk, vil kreve økte ressurser til investeringer, samt drift og vedlikehold.

De ni byområdene som per i dag er aktuelle for byvekstavtale omtales som de «ni største byområdene». Vedlegg 1 viser noen ulike måter å sortere byområder etter bystørrelse på, og viser at flere mellomstore byområder har en befolkningsstørrelse som ligger over noen av de ni byområdene som i dag er aktuelle for byvekstavtale. Flere mellomstore byområder ønsker å forhandle om byvekstavtaler og har jobbet både politisk og administrativt med mål, strategier og planer som er i tråd med planlegging for nullvekst for å posisjonere seg for en eventuell fremtidig byvekstavtale. Dette har gitt positive effekter som bør bygges videre på.

For noen av de største byområdene er det i reforhandlingene av bymiljø- og byvekstvekstavtalene lagt opp til å utvide avtaleområdene til et større omland. Arbeidsgruppen mener det kan være mer hensiktsmessig å utvide byvekstavtaleordningen med flere mellomstore byområder enn å inkludere et større omland når det gjelder de resterende byområdene som per i dag er aktuelle for byvekstavtaler. Det er i byområdene det er størst potensial for å få flere til å gå, sykle og reise kollektiv, mens omlandet er spredtbygd og bilbasert med et mindre potensial for nullvekst i personbiltrafikken. Samtidig er flere av de mellomstore byområdene ganske like flere av byområdene som i dag er aktuelle for byvekstavtaler.

5.1.2 Nullvekst er mulig, men utfordrende, i flere av de mellomstore byområdene

Klimaforliket og målet om at veksten i persontransport skal tas med gåing, sykling og kollektivtransport er knyttet opp til byvekstavtalene. I tillegg til reduserte klimagassutslipp skal målet bidra til redusert lokal luftforurensing og støy, bedre folkehelse, en mer effektiv arealbruk og bedre utnyttelse av transportinfrastrukturen. Det er mulig å oppnå nullvekst i flere av de mellomstore byområdene, men som for flere av de ni byområdene som er aktuelle for byvekstavaler i dag vil det være utfordrende. Enkle beregninger av hvordan forventet transportvekst kan fordeles, gitt nullvekstmålet i et utvalg mellomstore byområder viser at gåing og sykling vil kunne spille en sentral rolle i å håndtere forventet transportvekst. I de fleste byområdene kan gåing ta omtrent dobbelt så mye av veksten som kollektivtransport. Dette henger sammen med at det er mange korte reiser i disse byområdene. I de ni byvekstavtaleområdene forventes gåing og kollektivtransport å stå for omtrent like stor andel av transportveksten. Selv om mye av veksten i de mellomstore

byområder kan tas av gåing, er det likevel behov for betydelig vekst i antall kollektivreiser fordi markedsandelen til kollektivtransporten i de mellomstore byområdene er lav i utgangspunktet. (Urbanet Analyse 2018).

5.1.3 Utvalg av byområder basert på objektive kriterier

Det er ikke hensiktsmessig å åpne for byvekstavtaler i alle mellomstore byområder, og det vil være nødvendig å prioritere ressursene der de gir mest nytte. Avgrensingen av hvilke byområder som skal inngå bør være basert på objektive kriterier. Bystørrelse er et kriterium som bør ligge til grunn. Det er ulike måter å sortere på størrelse, eksempelvis antall innbyggere i tettsted, kommuner som tilhører et tettsted og antall innbyggere i bo- og arbeidsmarkedsregionen. Ulike tilnærminger til sortering fører til ulike resultater, og skjønnsmessige vurderinger vil måtte ligge til grunn for hvilken tilnærming som er mest hensiktsmessig. Det viktigste er at byområdene sorteres ut fra like premisser og kriterier. Se vedlegg 1 for vurderinger rundt dette.

Bystørrelse alene er ikke er avgjørende for hvor store transportutfordringer et område kan ha og hvor miljøvennlig byområdene kan være. Andre kriterier som bør legges til grunn for å avgrense hvilke byområder som bør kunne forhandle om byvekstavtale er befolkningsvekst og trafikkvekst. I byområder med høy befolkningsvekst og trafikkvekst vil det være nærliggende å forvente større utfordringer knyttet til kapasitet, miljø og byutvikling, og dermed også større behov for samarbeid fra staten for å løse disse utfordringene, og for å innfri nasjonale mål.

5.1.4 Oppfølging i praksis

En utvidelse av byvekstavtalen kan gjøres på to ulike måter:

- Alternativ A: Et utvalg byområder inviteres til å forhandle basert på utvalgte objektive kriterier som bystørrelse og befolknings- og trafikkvekst.
- Alternativ B: De mellomstore byområder inviteres til å «søke» i henhold til utvalgte kriterier og med vekt på lokale utfordringer knyttet til byutvikling, arealbruk, transport og miljø.

Størrelsen på avtalene i disse byområdene må være i samsvar med forventet trafikkvekst og utfordringene dette vil gi. Det vil ikke være hensiktsmessig med store investeringstiltak for kollektivtrafikken i de mellomstore byområdene, men det er behov for midler til å forsterke et kollektivtilbud som kan være et alternativ til bil, i tillegg til å legge til rette for gåing og sykling.

Arbeidsgruppen mener det er behov for å gjøre en grundigere gjennomgang av forventet trafikkvekst og kostnader i de byområdene som er aktuelle. Det bør utarbeides byutredninger, for å få et grunnlag for å vurdere hvilke tiltak som kan være aktuelle i det enkelte byområde, og synliggjøre aktuelle virkemiddelpakker for nullvekst.

5.2 BYPAKKER MED STØRRE FOKUS PÅ BYUTVIKLING OG AREAL

Det er ikke hensiktsmessig med byvekstavtaler i alle byområder, og for mange mellomstore byområder vil bypakker være et godt alternativ. Arbeidsgruppen mener at det er behov for å se på justeringer i dagens rammeverk for by-/bompengepakker slik at disse i større grad møter miljøutfordringene og bidrar til en god by- og arealutvikling. Forvaltningsnivåene har ansvar for ulike virkemidler som sammen utgjør en helhetlig verktøykasse for å utvikle attraktive og bærekraftige byområder. Disse virkemidlene kan utfylle og forsterke hverandre dersom de brukes som en del av en helhetlig strategi for areal- og transportutvikling. Under følger arbeidsgruppens forslag til justeringer i dagens rammeverk for bypakker.

5.2.1 Bakgrunn for anbefaling

NTP 2018-2029 viser til at ordinære bypakker med bompengeinnkreving er et velegnet verktøy for å finansiere vegprosjekter og andre transporttiltak i byområder som ikke er aktuelle for byvekstavtaler. Arbeidet med bypakker skal skje i tråd med fastsatte prinsipper, for eksempel skal tiltakene samlet føre til bedre framkommelighet og trafikksikkerhet. Bypakkene skal vurderes ut fra samfunnsøkonomisk lønnsomhet og måloppnåelse. Klima- og miljømål skal vektlegges, men må også veies opp mot andre relevante mål.

Kommune, fylkeskommune og stat sitter på forskjellige virkemidler som sammen utgjør en helhetlig verktøykasse for å utvikle gode og attraktive byer. Disse virkemidlene kan utfylle og forsterke hverandre dersom de brukes som en del av en helhetlig strategi for areal- og transportutvikling. Byvekstavtalenes viktigste fortinn over bypakker er at de i større grad bidrar til å koble sammen areal og transport, og koble sammen forvaltningsnivå. Det at det er en langsiktig forpliktende avtale basert på et felles kunnskapsgrunnlag, bidrar til å gjøre planprosessene mer effektive. Forpliktende samarbeid mellom forvaltningsnivåene og behov for stimuleringsmidler som støtter opp under de investeringene som gjøres på veg har vært et innspill som har kommet opp gjentagende ganger på medvirkningsseminarene vi har hatt i denne prosessen.

Noen mellomstore byområder har etablert ordinære by-/bompengepakker med bompengeinnkreving, og flere er under planlegging. En stor andel av midlene i bypakkene går til finansiering av større vegtiltak. For at bypakkene skal kunne bidra til en god arealutvikling og møte fremtidens transport og miljøutfordringer foreslår arbeidsgruppen noen justeringer i dagens rammeverk rundt bypakker.

5.2.2 Mål for bypakkene

Arbeidsgruppen mener det bør være et statlig krav at attraktive og bærekraftige byer legges til grunn for bypakkene i tillegg til dagens krav om framkommelighet og trafikksikkerhet.

De fleste av byområdene som har eller planlegger bypakker i dag har i tillegg til mål om trafikksikkerhet og framkommelighet, mål om redusert bilbruk eller økt sykling, gåing og kollektivtransport. Noen av de mellomstore byområdene som planlegger bypakker har nullvekst som mål, selv om dette ikke er noe krav (eks: Tønsberg, Ålesund, Molde, Kristiansund).

5.2.3 Virkemidler og faglige grunnlag

Aktuelle virkemidler i byområder som er aktuelle for bypakker er beskrevet i kapittel 4.3 Under følger noen forslag til justeringer innenfor dagens rammeverk for bypakker.

Areal og transportstrategi basert på helhetlige byanalyser

Arbeidsgruppen mener det bør utarbeides areal- og transportstrategier i tilknytning til bypakkene. Finansiering av vegprosjekt må sees i sammenheng med areal- og transportsystemet i og rundt byområdene, og virkemidler innenfor arealpolitikk, parkeringspolitikk mv. bør inngå som en del av bypakkene. Prinsippet bør være at alle tiltak knyttet til areal og transport i et byområde bør inngå i bypakkearbeidet.

Som grunnlag for areal og transportstrategien bør det utarbeides helhetlige byanalyser. Byanalysene skal gi et bilde av byområdets muligheter og utfordringer, hvilken løsninger som gir måloppnåelse og hva det er behov for av bidrag fra de ulike aktørene.

I de fleste tilfeller er det i dag konseptvalgutredning (KVU) som legger grunnlaget for hvilket konsept og hvilke tiltak som skal gjennomføres i bypakkene. KVU er en statlig utredning på strategisk nivå som vurderer fremtidig utvikling av transportsystemet for eksempel for et

byområdet eller for en lengre strekning. KVU har fokus på statlige virkemidler og investeringer på riksveg, selv om ByKVUene også omhandler noe om kommunale virkemidler som areal og parkering (og tiltak på kommunal veg). Mange av byområdene som har eller arbeider med planer for bypakker har gjennomført KVU eller andre mulighetsstudier. En gjennomgang av disse viser at mange av disse har målretning om redusert bilbruk eller nullvekst. De fleste nevner at det er nødvendig med både positive og restriktive virkemidler sammen med konsentrert arealbruk for å nå målsetningene. Det vises til ulike positive og restriktive virkemidler, men det blir lagt liten vekst på hvordan virkemidler innenfor arealbruk bør gjøres utover at man påpeker at en konsentrert utbygging er et viktig virkemiddel (Urbanet Analyse 2018).

Arbeidsgruppen mener det er behov for en mer systematisk og metodisk gjennomgang av denne typen virkemidler tilsvarende det som ble gjort i byutredningene. Byutredningene som åtte av de ni byområdene som er aktuelle for byvekstavtaler gjennomførte i 2017, blir trukket frem som nyttig for å synliggjøre hvilke virkemidler som har effekt i de enkelte byområdene.

Metode for byanalyser og felles areal- og transportstrategi
Arbeidsgruppen mener det bør utvikles en felles metode slik at analysene for de ulike byområdene blir sammenlignbare. På bakgrunn av byanalysene bør det lages en strategi for areal og transport. Areal- og transportstrategien skal legges til grunn for bypakkene og prosjektporteføljen i bypakkene skal synliggjøre måloppnåelse. Metoden som er foreslått under er basert på *Gjøvik-modellen* (Vedlegg 3). Medvirkning er sentralt i alle faser i arbeidet, og det bør gjøres dialog og kunnskapssamlinger og andre lokale medvirkningsaktiviteter.

- Trinn 1 Utfordringer og muligheter: Etablere felles forståelse av dagens situasjon. Kunnskapsinnhenting og dialog. Fasen inneholder blant annet utarbeidelse av et kunnskapsgrunnlag. I dette angis også behovet for ny kunnskap.
- Trinn 2 Prinsipper og fremtidsbilder**:** Gjennomføre utredninger og analyser i fellesskap, som oppfølging av trinn 1. Dette kan være for eksempel: Reisevaner, avstander, trafikkundersøkelser, arealbruk, prognoser, parkering og befolkningstrender
- Trinn 3 Muligheter og løsninger**:** Faglig grunnlag presenteres og mulige løsninger diskuteres og skisseres.
- Trinn 4 Areal- og transportstrategi: Prinsipper for fremtidig utvikling velges etter bred medvirkning og forankring. Strategidokument utarbeides. Strategien følges av en tiltaksdel. Økonomiske og administrative ressurser avklares i strategien for å sikre nødvendig oppfølging. Strategien følges av en samarbeidsavtale mellom partene og tiltaksdel med tiltak på kort og lang sikt. Strategidokumentet er en intensjonsavtale mellom partene om å prioritere sine ressurser innenfor det som er avtalt.

Reisevaneundersøkelser i byområder som er aktuelle for bypakker
For å få kunnskap om hvilke virkemidler som trengs i de ulike byområdene er det nødvendig å vite mer om dagens reisemønster. Det gjøres reisevaneundersøkelser kontinuerlig og vi har godt datagrunnlag nasjonalt og for de ni byområdene som er aktuelle for byvekstavtaler. Det er åpnet for at byområder kan betale for tilleggsutvalg. Disse betales delvis lokalt og delvis av statlige midler. Det er noen få mellomstore byområder som har tilleggsutvalg til de

pågående reisevaneundersøkelsene. Arbeidsgruppen mener at det bør gjøres tilleggsutvalg i alle byområdene med bypakker, og at transportetatene må sette av midler til å bidra med finansiering av dette.

Bompenger som restriktivt virkemiddel
Arbeidsgruppen mener det bør vurderes å se på mer langsiktige ordninger for bompengeinnkreving. For eksempel kan tidsdifferensiert bomavgift (rushtidsavgift), miljøavgift eller køprising være aktuelle tiltak også i mellomstore byområder.

Bompenger er tradisjonelt et finansieringstiltak, og bompengesystemet er bygget opp slik at bomsnittene skal stå i en avtalt periode til prosjektene er nedbetalt. I byområdene er imidlertid bompenger også et effektivt virkemiddel for å få mindre kø og kapasitetsproblemer, og få til en endring i reisemiddelbruken. Bompenger fungerer også regulerende ved at det kan redusere behovet for infrastruktur og gi større handlingsrom til å gjennomføre andre tiltak. I noen byområder har nedleggelse av bomringen ført til en stor økning i biltrafikken og medfølgende kapasitetsproblemer, og flere av byområder har gitt innspill om at det er utfordrende at innkrevingstiden er såpass kort (15 år). Noen byområder er effekter av virkemiddelbruk beregnet med bompenger fordi det skal etableres bomring rundt sentrum (eks: Tønsberg). I andre (eks: Harstad) er det ikke tatt med i beregningene av fremtidige effekter da nedbetalingsperioden vil være over (Urbanet Analyse 2018).

Bruk av bompenger til drift av kollektivtransport
Ved innføring av bompenger bør det være alternative måter å komme omkring i byområdet på. Rutestruktur, gode overgangsmuligheter og driftsopplegg er viktige virkemidler for kollektivtransporten i mellomstore byområder. Byområder som har byvekstavtale og/eller belønningsordning kan bruke disse midlene til drift av kollektivtransport, mens andre byområder må bruke av ordinære midler. I de fleste fylker (med unntak av Oslo) går store deler av de fylkeskommunale midlene til kollektivtransport til å dekke lovpålagt skoletransport, noe som gjør det utfordrende å legge til rette for kollektivtransport utover dette. Stortinget vedtok våren 2008 en endring i vegloven § 27 som åpnet for bruk av bompenger til drift av kollektivtrafikk, men per i dag er det kun åpnet for dette i Trondheim og Oslo. Arbeidsgruppen mener at kravene knyttet til bruk av bompenger til drift bør vurderes på nytt slik at flere byområder kan benytte seg av dette der det er ønske om det lokalt.

5.2.4 Organisering og statens rolle
For å skape eierskap og forankring hos alle aktørene er det viktig at de faglige kunnskapsgrunnlagene utarbeides i fellesskap med aktører fra alle vegeierne, og eventuelt andre aktører innenfor areal og transport i byområdet. Innretningen og omfanget av byanalysene kan variere utfra hva det er gjort av utredninger tidligere. Initiativet til samarbeid om byanalyser kan komme fra kommune, fylkeskommune eller Statens vegvesen. Det bør tidlig etableres en prosjektorganisasjon der de ulike forvaltningsnivåene er representert, og der kommunen(e) leder arbeidet. Der det er statlig infrastruktur og/eller statlig finansiering bør staten sitte i styringsgruppen.

Arbeidsgruppen mener at transportetatene bør sette av ressurser til å bidra i byområder som har bypakker med mål om nullvekst. Det kan være ressurser til koordinering av bypakkearbeidet, utredningsarbeid eller lignende.

5.2.5 Statlig finansiering
Bompenger kan brukes til planlegging og bygging av vegtiltak, og i noen tilfeller skinnegående kollektivtrafikk og drift av kollektivtransport. Det er imidlertid en rekke tiltak som fremmer gåing, sykling og kollektivtransport som ikke kommer inn under dette. Dette er tiltak som i dag må finansieres over kommunale- og fylkeskommunale budsjetter eller det

kan søkes om statlige tilskuddsmidler (for eksempel økt sykling, klimasats mfl.). De statelige tilskuddsordningene er basert på årlige tildelinger og har flere begrensninger knyttet til hva, hvor og når de kan brukes, og gir lite rom for langsiktig- og helhetlig planlegging.

Arbeidsgruppen mener at aktuelle finansieringsordninger for byområder som har bypakker bør utredes nærmere, særlig dersom det ikke åpnes for en utvidelse av byvekstavtalene til å gjelde flere byområder. Det er behov for finansiering av mindre tiltak som bidrar til redusert bilbruk og økt gåing, sykling og kollektivtransport, uavhengig av vegeier. Slike statlige tilskudd vil, i et spleiselag med lokale midler, kunne bidra til å nå nasjonale mål. Dette vil også gjøre avtalene som er beskrevet ovenfor mer forpliktende, og stille større krav til måloppnåelse.

Et alternativ kan være å styrke tilskuddsordningen for økt sykkelbruk og gjøre endringer som gir en mer helhetlig og langsiktig finansieringsordning for aktiv transport. Arbeidsgruppen mener både sykkelbyarbeidet og tilskuddsordningen for økt sykling bør bli mer helhetlige og også inkludere tiltak for økt gåing. Tilskuddsordningen for økt sykkelbruk fungerer i dag slik at man kan søke om støtte for at inntil 50 prosent av godkjente kommunale og fylkeskommunale prosjekter kan finansieres av statlige midler. Sykkelby er et trepartssamarbeidet mellom kommuner, fylkeskommuner og Statens vegvesen om en særskilt satsing på økt sykling er i dag et kriterium for å bli prioritert i tildeling av statlige tilskuddsmidler til kommuner og fylkeskommuner gjennom tilskuddsordning for økt sykling. For å få en sykkelbyavtale må det foreligge en vedtatt plan for hovedsykkelvegnett. Arbeidsgruppen mener sykkelbyarbeidet bør knyttes opp mot bypakkearbeidet for å se virkemidlene i sammenheng. Byområder som har gjennomført byanalyser og laget areal- og transportstrategi bør prioriteres innenfor denne ordningen.

REFERANSELISTE

Asplan Viak, (2013) *Handel i og utenfor bysentrum.* Tilgjengelig på https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/md/2013/asplanviakrapport_kjopesenter.pdf

Ciens, (2012) *Attraktive og klimavennlige mellomstore byer*. Tilgjengelig på http://www.ciens.no/nyheter/attraktive-og-klimavennlige-mellomstore-byer/ Rapport 2012/2

Dovre Group og Transportøkonomisk institutt, (2015) *Fremtidens transportsystem i Hønefossområdet. Kvalitetssikring av beslutningsunderlag for konseptutvalg (KS1).* Tilgjengelig på https://www.vegvesen.no/_attachment/898895/binary/1035953?fast_title=Hovedrapport+KVU-H%C3%B8nefossomr%C3%A5det+2015.pdf

Holte consulting, A-2 Norge, Proba Samfunnsanalyse og Samfunns- næringsforskning (SNF), (2016) *Kvalitetssikringsrapport KS1 av KVU Haugesund.* Tilgjengelig på https://www.regjeringen.no/contentassets/919fefca1aa24ea79e0df7d44343bb8a/rapport-ks1-haugesund.pdf

IRIS, (2016) *Drivkrefter for vekst i små og mellomstorebyregioner.* Tilgjengelig på http://www.iris.no/samfunn/pdf%20filer/Rapport%20IRIS%202016-130%20Små%20og%20mellomstore%20byregioner%20(14-10-16)%20web.pdf, Rapport 2016/130

Kongsvinger kommune, Statens vegvesen, Hedmark fylkeskommune og Byen Vår Kongsvinger, (2017) *Kongsvinger 2050 – strategier for fremtidig byutvikling*. Tilgjengelig på https://kongsvinger2050.no/wp-content/uploads/2017/04/Kongsvinger-2050-strategier-for-framtidig-byutvikling-lavoppl%C3%B8selig-versjon-1.pdf

Kommunal –og moderniseringsdepartementet (2015) *Framtidens byer – dokumentasjon*. Tilgjengelig på https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/by--og-stedsutvikling/framtidensbyer/id547992/

Kommunal –og moderniseringsdepartementet (2017) *Meld. St. 18 (2016–2017) Berekraftige byar og sterke distrikt*. Tilgjengelig på https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-18-20162017/id2539348/

Larvik kommune, Bane NOR, Larvik Havn, Vestfold fylkeskommune, Kystverket og Statens vegvesen (2017) *Mulighetsanalyse Larvik*. Tilgjengelig på https://www.vfk.no/contentassets/fbb1a100bbdc4a91a8bd0c04b33f9eb8/17-0255-hovedrapport-web-002.pdf

Miljøstatus.no, (2018) *Statistikk for klimagassutslipp i kommuner*. Tilgjengelig på http://www.miljostatus.no/tema/klima/norske-klimagassutslipp/klimagassutslipp-kommuner/

Miljøstatus.no, (2017) *Mange er utsatt for støy fra veitrafikk.* Tilgjengelig på http://www.miljostatus.no/tema/stoy/stoy-fra-veitrafikk/

Samferdselsdepartementet, (2017) *Meld. St. 33 (2016-2017) Nasjonal transportplan 2018-2029.* Oslo: Samferdselsdepartementet.

Statistisk sentralbyrå (SSB), (2018) *Befolkning.* Tilgjengelig på https://www.ssb.no/befolkning

Statistisk sentralbyrå (SSB), (2018) *Befolkningsframskrivninger*. Tilgjengelig på https://www.ssb.no/befolkning/statistikker/folkfram/aar

Statistisk sentralbyrå (SSB), (2016) *Befolkning og areal i tettsteder*. Tilgjengelig på https://www.ssb.no/befolkning/statistikker/beftett/aar/2016-12-06#content

Statistisk sentralbyrå (SSB), (2016). *Folkemengde og befolkningsendringar.* Tilgjengelig på https://www.ssb.no/befolkning/statistikker/folkemengde/aar-per-1-januar/2016-02-19?fane=tabell&sort=nummer&tabell=256001

Statistisk sentralbyrå (SSB), (2018) *Utslipp av klimagasser.* Tilgjengelig på https://www.ssb.no/natur-og-miljo/statistikker/klimagassn

Statens vegvesen, (2018) *Gjøvikmodellen.* Notat fra Paul Berger og Ingrid Øvsteng 2.10.2018

Statens vegvesen (2018), *Informasjon om bypakker*. Tilgjengelig på https://www.vegvesen.no/sok?query=bypakker

Statens vegvesen, (2013) *Konseptvalutgreiing for transportsystemet i Ålesund.* Tilgjengelig på https://www.vegvesen.no/_attachment/498388/binary/809485?fast_title=Konseptvalutgreiing+for+transportsystemet+i+%C3%85lesund.pdf

Statens vegvesen, (2018) *KVU Haugesund.* Tilgjengelig på https://www.vegvesen.no/_attachment/1135228/binary/1081967?fast_title=Rapport+KVU+Haugesund+20151014.pdf

Statens vegvesen, (2015) *KVU Hønefoss.* Tilgjengelig på https://www.vegvesen.no/_attachment/898895/binary/1035953?fast_title=Hovedrapport+KVU-H%C3%B8nefossomr%C3%A5det+2015.pdf

Statens vegvesen, (2018) *Tilskuddsordning for økt sykling.* Tilgjengelig på https://www.vegvesen.no/Fag/Fokusomrader/Miljovennlig+transport/Sykkeltrafikk/tilskuddsordning

Statens vegvesen og Jernbaneverket, (2016) *KVU Transportsystemet Jaren (Oslo) – Gjøvik – Moelv.* Tilgjengelig på https://www.vegvesen.no/_attachment/1642679/binary/1151615?fast_title=KVU+Transportsystemet+Jaren-Gj%C3%B8vik-Moelv.pdf

Terramar AS og Oslo Economics AS, (2014) *Kvalitetssikring (KS1) av KVU for transportsystemet i Ålesund.* Tilgjengelig på https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/sd/vedlegg/ks-rapporter/ks1_2014/ks1aalesund23042014.pdf?id=2240365

Transportetatene og KS: *Innspillseminar 1. mars og 22. august 1. mars med tema muligheter og utfordringer i mellomstore byområder og workshop om bypakker*

Transportøkonomisk institutt (2014), *Den nasjonale reisevaneundersøkelsen 2013/14 – nøkkelrapport.* Tilgjengelig på https://www.toi.no/getfile.php/1339511/Publikasjoner/T%C3%98I%20rapporter/2014/1383-2014/1383-2014-elektronisk.pdf, rapport 1383/2014

Urbanet Analyse (2018). *Dagens reisevaner og potensialet for en miljøvennlig transportutvikling i mellomstore byområder*, rapport 133/2018

Vejdirektoratet (2016). *Støjgener fra byveje og motorveje. Undersøgelse af den oplevede støjgene fra vejtrafikken for beboere langs motorveje og byveje.* Tilgjengelig på http://www.vejdirektoratet.dk/DA/viden_og_data/publikationer/Lists/Publikationer/Attachments/888/St%c3%b8jgener%20fra%20byveje%20og%20motorveje_100216%20rev.pdf Rapport 551 – 2016

VEDLEGG 1: BYSTØRRELSE

Begrepet by brukes ikke i offentlig statistikk. Etter endringene i kommuneloven som åpnet opp for at kommunene selv kunne vedta bystatus, har det vært store variasjoner knyttet til bruken av bybegrepet. Det er en begrensning ved at kommunen skal ha over 5 000 innbyggere og et bymessig tettsted med handels- og servicefunksjoner og konsentrert bebyggelse. Samtidig finner vi også eksempler på byer med under 5 000 innbyggere. Mens enkelte av byene omfatter hele kommunen, er andre byer avgrenset til et tettsted i kommunen.

Tettstedsstørrelse som grunnlag for avgrensning

Det kan være mer hensiktsmessig å ta utgangspunkt i SSB sin tettstedsavgrensning, enn de byene som har bystatus. Både fordi tettstedsbegrepet dekker det funksjonelle byområdet uavhengig av kommunegrenser og fordi det er basert på en felles definisjon som utgangspunkt for avgrensing. En kommune kan ha flere tettsteder/byer samtidig som et tettsted/by kan strekke seg over kommunegrensene. Mens tettstedsavgrensingen vil gi et godt faglig grunnlag for å avgrense de aktuelle byområdene, er det kommunegrensen som avgrenser den administrative og politiske enheten. En strategi for de mellomstore byområdene må også forholde seg til dette nivået. Byområdene som nå er aktuelle for byvekstavtaler omfatter både enkeltkommuner (Trondheim, Tromsø) og flere kommuner (Nord-Jæren, Bergen, Kristiansandregionen, Oslo/Akershus, Nedre Glomma, Buskerudbyen, Grenland).

Tabellen under viser tettsteder med over 20 000 innbyggere sortert etter størrelse, der byområdene som er aktuelle for byvekstavtaler er markert med grått. Der tettstedet strekker seg over flere kommuner, er kommunene listet opp i parentes.[3]

Tettsted/byområde	Folkemengde i tettstedet
Oslo (Oslo, Oppegård, Ski, Bærum, Asker, Sørum, Rælingen, Lørenskog, Skedsmo, Nittedal, Lier, Røyken)	988 873
Bergen	254 235
Stavanger/Sandnes (Sandnes, Stavanger, Sola, Randaberg)	220 943
Trondheim	180 557
Drammen (Drammen, Øvre Eiker, Nedre Eiker, Lier, Røyken, Sande)	116 446
Fredrikstad/Sarpsborg (Fredrikstad, Sarpsborg)	111 267
Porsgrunn/Skien (Porsgrunn, Skien, Bamble)	92 753
Kristiansand	61 536
Ålesund (Ålesund, Sula)	52 163
Tønsberg (Tønsberg, Færder)	51 571
Moss (Moss, Rygge, Vestby)	46 618
Haugesund (Haugesund, Karmøy)	44 830
Sandefjord	43 595
Arendal (Arendal, Grimstad)	43 084
Bodø	40 705
Tromsø	38 980
Hamar (Hamar, Ringsaker, Stange)	27 324
Halden	25 300
Larvik	24 208
Askøy	23 194
Kongsberg	21890

[3] Kilde: SSB. Befolkning og areal i tettsteder: https://www.ssb.no/beftett

Harstad	20 953
Molde	20 863
Lillehammer	20 400
Horten	20 371
Gjøvik	20 112

Kommunestørrelse som grunnlag for avgrensning
En annen avgrensning er å inkludere innbyggertallet i hele kommunen, ettersom det er de administrative grensene som er avgrensende for gjeldene byvekstavtaler. Der tettstedet strekker seg inn i flere kommuner, er også folketallet for disse kommunene tatt med. Ser vi på rekkefølgen over byområder er den lik for de åtte største. Samtidig ser vi det er flere svakheter ved å rangere byene etter størrelse på denne måten. For det første inngår flere kommuner i flere tettsteder, noe som gir dobbelttelling. For det andre kommer byområder med et stort omland høyere opp på listen, selv om de har et mindre funksjonelt byområde. Denne oversikten baserer seg på gjeldende kommunegrense, og kommunesammenslåinger vil derfor kunne gi endringer.

Tettsted/byområde	Totalt i kommunene
Oslo (Oslo, Oppegård, Ski, Bærum, Asker, Sørum, Rælingen, Lørenskog, Skedsmo, Nittedal, Lier, Røyken)	1 118 586
Bergen	279 792
Stavanger/Sandnes (Sandnes, Stavanger, Sola, Randaberg)	246 705
Trondheim	193 501
Drammen (Drammen, Øvre Eiker, Nedre Eiker, Lier, Røyken, Sande)	170 714
Fredrikstad/Sarpsborg (Fredrikstad, Sarpsborg)	136 520
Porsgrunn/Skien (Porsgrunn, Skien, Bamble)	104 784
Kristiansand	91 440
Hamar (Hamar, Ringsaker, Stange)	85 727
Haugesund (Haugesund, Karmøy)	79 410
Tromsø	75 638
Tønsberg (Tønsberg, Færder)	72 094
Arendal (Arendal, Grimstad)	67 662
Moss (Moss, Rygge, Vestby)	66 157
Sandefjord	62 615
Ålesund (Ålesund, Sula)	56 641
Bodø	51 558
Larvik	46 801
Halden	31 037
Gjøvik	30 642
Askøy	29 071
Lillehammer	27 938
Kongsberg	27 410
Horten	27 317
Molde	26 900
Harstad	24 820

Bo- og arbeidsmarkedsregioner som grunnlag for avgrensning
Et tredje alternativ er å ta utgangspunkt i bo- og arbeidsmarkedsregioner og inkludere et større omland. Flere av de mellomstore byområdene har samarbeid om areal- og transportplanlegging, for eksempel Mjøsbyen (Hamar, Lillehammer, Gjøvik, Elverum m.fl.) og Vestfoldbyen (Larvik, Sandefjord, Tønsberg). Gjeldende bompengepakke for Haugalandet dekker et enda større omland (Haugesund, Karmøy, Sveio, Tysvær, Vindafjord, Etne). Det er

imidlertid vanskelig å finne objektive kriterier som kan være utgangspunkt for en slik avgrensning. Også byenes funksjon er relevant og hvorvidt de er regionssentre for et større omland (for eksempel Haugesund, Bodø) eller om de ligger tett på et regionssenter (For eksempel Askøy).

En rapport fra 2016 om små og mellomstore byregioner skrevet på oppdrag fra Kommunal og moderniseringsdepartementet har tatt utgangspunkt i NIBR sin inndeling i bo- og arbeidsmarkedsregioner. Her er det fire storbyregioner (Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger) og 16 mellomstore byregioner. Tabellen under viser oversikt over de 16 mellomstore byregionene rangert etter størrelse.[4] Merk at de fire største byregionene ikke er med, ettersom denne oversikten kun gjaldt mellomstore byområder.

Byregion	Kommuner som inngår i byregionen	Folketall 2016
Drammen	Drammen, Sigdal, Modum, Øvre Eiker, Nedre Eiker, Lier, Svelvik, Sande	168 000
Fredrikstad/ Sarpsborg	Fredrikstad, Sarpsborg, Hvaler, Rakkestad, Råde	152 000
Kristiansand	Kristiansand, Lillesand, Birkenes, Iveland, Vennesla, Songdalen, Søgne	136 000
Tønsberg	Tønsberg, Horten, Holmestrand, Hof, Re, Andebu, Stokke, Nøtterøy, Tjøme	136 000
Grenland	Porsgrunn, Skien, Siljan, Bamble, Kragerø, Drangedal, Nome	127 000
Haugesund	Haugesund, Karmøy, Bokn, Tysvær, Vindafjord, Etne, Sveio	109 000
Hamar	Hamar, Ringsaker, Løten, Stange	91 000
Sandefjord/ Larvik	Sandefjord, Larvik, Lardal	91 000
Ålesund	Ålesund, Ørskog, Stordal, Sykkylven, Skodje, Sula, Giske, Haram	88 000
Arendal	Arendal, Grimstad, Vegårshei, Tvedestrand, Froland, Åmli	82 000
Tromsø	Tromsø, Karlsøy	75 000
Gjøvik	Gjøvik, Østre Toten, Vestre Toten, Søndre Land, Nordre Land	71 000
Molde	Molde, Vestnes, Nesset, Midsund, Aukra, Fræna, Eide, Gjemnes	57 000
Bodø	Bodø, Gildeskål	52 000
Moss	Moss, Rygge, Våler	52 000
Lillehammer	Lillehammer, Øyer, Gausdal	39 000

[4] Drivkrefter for vekst i små og mellomstorebyregioner, Rapport IRIS –2016/130: http://www.iris.no/samfunn/pdf%20filer/Rapport%20IRIS%202016-130%20Små%20og%20mellomstore%20byregioner%20(14-10-16)%20web.pdf

VEDLEGG 2: KLIMAGASSUTSLIPP FRA VEGTRAFIKK

Tabellen under viser klimagassutslipp fra vegtrafikk (tonn CO2-ekvivalenter) i 2009 og 2016, samt utslipp per innbygger 2016. Oversikten inneholder kommuner med tettsteder over 20 000 innbyggere, samt de ni byvekstavtaleområdene. Merk at for disse ni er alle kommunene som inngår i byvekstavtalen inkludert, mens for de andre inngår kun (hoved)bykommunen. Tabellen under er sortert etter prosentvis endring.

	2009 (tonn CO2-ekv.)	2016 (tonn CO2-ekv.)	Endring 2009-2016	Prosentvis endring	Innbygger 2016	Utslipp pr innbygger 2016 (Tonn CO_2-ekv)
Grenland	158 832	149 797	-9 035	-6 %	89 907	1,7
Lillehammer	47 570	45 425	-2 145	-5 %	27 476	1,7
Trondheim	212 196	202 677	-9 519	-4 %	187 353	1,1
Gjøvik	74 911	71 551	-3 360	-4 %	30 137	2,4
Askøy	29 751	28 667	-1 084	-4 %	28 380	1,0
Bodø	63 457	61 518	-1 939	-3 %	50 488	1,2
Bergen	370 465	359 250	-11 215	-3 %	277 391	1,3
Kristiansand	142 382	139 973	-2 409	-2 %	88 447	1,6
Arendal	81 817	80 721	-1 096	-1 %	44 313	1,8
Buskerudbyen	272 019	269 495	-2 524	-1 %	136 262	2,0
Kongsberg	46 879	46 496	-383	-1 %	27 013	1,7
Nord Jæren	337 664	336 155	-1 509	0 %	244 297	1,4
Haugesund	39 897	39 757	-140	0 %	36 951	1,1
Oslo/Akershus	1 892 470	1 890 522	-1 948	0 %	1 252 923	1,5
Harstad	34 914	35 066	152	0 %	24 695	1,4
Tromsø	96 370	96 826	456	0 %	73 480	1,3
Tønsberg	77 633	79 679	2 046	3 %	42 276	1,9
Sandefjord	118 222	121 586	3 364	3 %	45 820	2,7
Horten	41 129	42 311	1 182	3 %	27 178	1,6
Larvik	116 329	120 392	4 063	3 %	43 867	2,7
Ålesund	62 282	66 125	3 843	6 %	46 747	1,4
Molde	40 458	42 965	2 507	6 %	26 732	1,6
Hamar	44 105	48 585	4 480	10 %	30 120	1,6
Nedre Glomma	242 305	278 886	36 581	15 %	133 645	2,1
Moss	44 409	51 141	6 732	15 %	32 182	1,6
Halden	53 541	61 735	8 194	15 %	30 544	2,0

Kilder:

Miljøstatus.no. 2018. Statistikk for klimagassutslipp i kommuner: http://www.miljostatus.no/tema/klima/norske-klimagassutslipp/klimagassutslipp-kommuner/

SSB. 2016. Folkemengde og befolkningsendringar, 1. januar 2016: https://www.ssb.no/befolkning/statistikker/folkemengde/aar-per-1-januar/2016-02-19?fane=tabell&sort=nummer&tabell=256001

VEDLEGG 3: BEFOLKNINGS- OG TRAFIKKVEKST

Tabellen under viser forventet befolknings- og trafikkvekst i kommuner som inngår i tettsteder med en befolkning på over 20.000. Det er tatt utgangspunkt i hovedalternativet (MMMM) i SSBs framskrivinger for folkemengde i kommuner i 2040. Der tettstedet strekker seg inn i flere kommuner, er disse kommunene tatt med for få et mest mulig lik avgrensning som de ni byområdene som er aktuelle for byvekstavtaler (i grått). Hvilke kommuner som inngår kommer frem i parentes. En slik fremgangsmåte har en svakhet ved at flere kommuner kan inngå i flere tettsteder, noe som gir dobbelttelling.

Tettsted/byområde	Folkemengde 2018	Befolknings-vekst 2040 (MMMM)	Forventet folkemengde i 2040 (MMMM)	Endring prosent byområde	Forventet trafikkvekst 2040[5]
Oslo (Oslo, Oppegård, Ski, Bærum, Asker, Sørum, Rælingen, Lørenskog, Skedsmo, Nittedal, Lier, Røyken)	1 118 586	229 014	1 347 600	20 %	755 746
Drammen (Drammen, Øvre Eiker, Nedre Eiker, Lier, Røyken, Sande)	170 714	39 786	210 500	23 %	131 294
Stavanger/Sandnes (Sandnes, Stavanger, Sola, Randaberg)	246 705	32 095	278 800	13 %	105 914
Bergen	279 792	30 808	310 600	11 %	101 666
Trondheim	193 501	26 999	220 500	14 %	89 097
Fredrikstad/Sarpsborg (Fredrikstad, Sarpsborg)	136 520	23 780	160 300	17 %	78 474
Kristiansand	91 440	18 360	109 800	20 %	60 588
Moss (Moss, Rygge, Vestby)	66 157	14 243	80 400	22 %	47 002
Hamar (Hamar, Ringsaker, Stange)	85 727	12 473	98 200	15 %	41 161
Tønsberg (Tønsberg, Færder)	72 094	11 606	83 700	16 %	38 300
Arendal (Arendal, Grimstad)	67 662	11 138	78 800	16 %	36 755
Sandefjord	62 615	10 785	73 400	17 %	35 591
Askøy	29 071	9 429	38 500	32 %	31 116
Porsgrunn/Skien (Porsgrunn, Skien, Bamble)	104 784	8 916	113 700	9 %	29 423
Bodø	51 558	8 742	60 300	17 %	28 849
Ålesund (Ålesund, Sula)	56 641	8 159	64 800	14 %	26 925
Haugesund (Haugesund, Karmøy)	79 410	8 090	87 500	10 %	26 697
Tromsø	75 638	6 462	82 100	9 %	21 325
Halden	31 037	5 363	36 400	17 %	17 698
Gjøvik	30 642	5 358	36 000	17 %	17 681
Lillehammer	27 938	4 762	32 700	17 %	15 715
Molde	26 900	4 300	31 200	16 %	14 190
Kongsberg	27 410	3 890	31 300	14 %	12 837
Horten	27 317	3 483	30 800	13 %	11 494
Larvik	46 801	2 199	49 000	5 %	7 257
Harstad	24 820	1 980	26 800	8 %	6 534

[5] Beregningsmetode: Befolkningsvekst i kommunene som inngår i tettstedet x 3,3, som er basert på at hver person (over 12 år) foretar 3,3 reiser per dag.

VEDLEGG 4: LOKALE BEREGNINGER AV HELSEEFFEKTER AV ØKT GÅING OG SYKLING

Tabellen under viser en oversikt over beregninger av helseeffekten av nullvekstmålet/økt sykling og gåing i et utvalg mellomstore byområder. Beregningsmetodene varierer noe mellom de ulike utredningene slik at de ikke er direkte sammenlignbare, da det er brukt noe forskjellig beregningsmetode, ulik tidsperiode og diskonteringsperiode og verdsetting av positive helseeffekter per km gåing og sykling har blitt oppjustert.

Byområde	Utredninger	Helseeffekter
Haugesund	KVU Haugesund (2016) [6]	Nullvekst er beregnet til å gi en helseeffekt på 2645 mill kr per år, 48,9 mrd kr neddiskontert over 40 år med 4% rente
	KS1 (2016)[7]	Konseptet med høyest investeringsnivå for gåing og sykling er beregnet til å gi en samlet helsegevinst for samfunnet (neddiskontert over 40 år med 4% rente) på 5,85 mrd kr. Her er de individuelle helsegevinstene av bedre livskvalitet og livsforlengelse tatt ut sammenlignet med KVUen.
Ålesund	KVU Ålesund (2013)[8]	Nullvekst er beregnet til å gi en helsegevinst på 461 mill kr per år
	KS1 (2014)[9]	De ulike konseptene er beregnet til å gi helsegevinster på mellom 32 og 433 mill kr per år
Hønefoss	KVU (2015) [10]	Helsegevinsten ved økt gåing og sykling er ved de ulike konseptene er beregnet til mellom 3,1 og 6,7 mrd (neddiskontert over 40 år med 4% rente)
	KS1[11]	Helsegevinst ved økt gåing og sykling er beregnet til 360 mill kr i 2040. Diskontert til 2022 med 4,5 % rente over 40 år blir disse helsegevinstene av økt fysisk aktivitet verdt knapt 7 milliarder.
Gjøvik	KVI (2016)[12]	Nullvekstmålet er beregnet til å gi en årlig helsegevinst på 509 mill kr i 2040. Samlet helsegevinst 3,7 mrd (neddiskontert over 25 år med 4% rente)
Kongsvinger	Kongsvinger 2050 – strategier for fremtidig byutvikling[13]	Økt gåing og sykling kan gi en årlig helsegevinst på 233 mill kr i 2040
Lillehammer	Byutvikling 2044: Strategi for areal- og transportutvikling	Økt gåing og sykling kan gi en samlet helsegevinst 2016-2040 på ca 2,3 mrd kr
Larvik	Mulighetsanalyse Larvik (2017)[14]	Ved å overføre hver fjerde korte biltur i Larvik til gåing og sykling vil det gi en årlig økt helsegevinst på i underkant av 600 mill. kr. Ved å overføre hver andre korte biltur i Larvik til gåing og sykling gir dette en samlet økt helsegevinst på ca. 1 mrd. kr. pr. år, hvorav gåing utgjør ca 60 prosent av dette. Dersom trafikkveksten tas med kollektiv, gåing og sykling vil den årlige helsegevinsten for økt gåing utgjøre i overkant av 500 mill. kr. pr. år, og omtrent 80 mill. kr. for sykling.

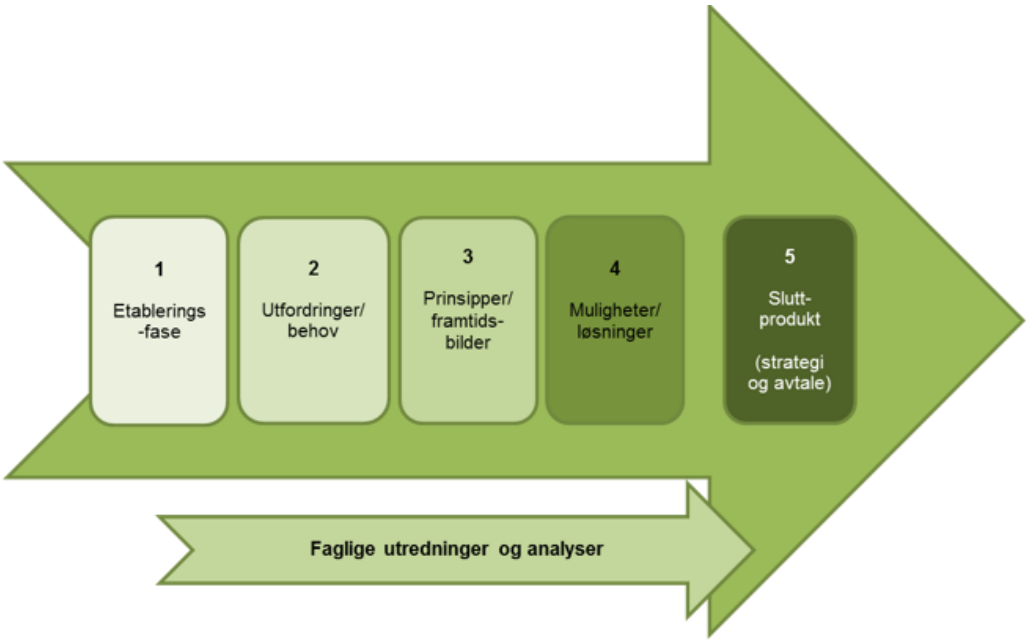
[6] KVU Haugesund: https://www.vegvesen.no/_attachment/1135228/binary/1081967?fast_title=Rapport+KVU+Haugesund+20151014.pdf
[7] KSI Haugesund: https://www.regjeringen.no/contentassets/919fefca1aa24ea79e0df7d44343bb8a/rapport-ks1-haugesund.pdf
[8] KVU Ålesund: https://www.vegvesen.no/_attachment/498388/binary/809485?fast_title=Konseptvalutgreiing+for+transportsystemet+i+%C3%85lesund.pdf
[9] KS1 Ålesund: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/sd/vedlegg/ks-rapporter/ks1_2014/ks1aalesund23042014.pdf?id=2240365
[10] KVU Hønefoss: https://www.vegvesen.no/_attachment/898895/binary/1035953?fast_title=Hovedrapport+KVU-H%C3%B8nefossomr%C3%A5det+2015.pdf
[11] KS1 Hønefoss: https://www.ntnu.no/documents/1261860271/1261975586/KS1+Transportsystem+H%C3%B8nefoss.pdf/a0e8527e-74cb-4104-9116-9f0219d76140?version=1.0
[12] KVU Gjøvik: https://www.vegvesen.no/_attachment/1642679/binary/1151615?fast_title=KVU+Transportsystemet+Jaren-Gj%C3%B8vik-Moelv.pdf
[13] Kongsvinger 2050
– strategier for fremtidig byutvikling: https://kongsvinger2050.no/wp-content/uploads/2017/04/Kongsvinger-2050-strategier-for-framtidig-byutvikling-lavoppl%C3%B8selig-versjon-1.pdf
[14] Mulighetsanalyse Larvik: https://www.vfk.no/contentassets/fbb1a100bbdc4a91a8bd0c04b33f9eb8/17-0255-hovedrapport-web-002.pdf

VEDLEGG 5: GJØVIK-MODELLEN

«Gjøvikmodellen» har som mål å utarbeide en felles transport- og arealstrategi for det enkelte byområdet der både kommune, fylke, stat, innbyggere og næringsliv er involvert i prosessen. Strategien skal ligge til grunn for videre planlegging og er ikke en plan basert på Plan- og bygningsloven. Strategien følges av en samarbeidsavtale og en tiltaksdel med tiltak på kort og lang sikt. Arbeidet baserer seg på 5 suksesskriterier:

- **Enighet om å samarbeide** om langsiktig areal- og transportutvikling i det enkelte byområde
- **Forankring.** Arbeid på både politisk og administrativt nivå
- **Medvirkning.** Dialog-, kunnskapssamlinger og andre lokale medvirkningsaktiviteter
- **Dagens situasjon:** Enighet om nåsituasjon
- **Forpliktende samarbeidsavtale**

Strategiprosessene gjennomføres som faseinndelt med en etableringsfase, identifisering av utfordringer og behov, prinsipper og fremtidsbilder, muligheter og løsninger og til slutt en strategi og avtale:



Når strategidokumentet med handlingsplan og samarbeidsavtale er vedtatt, videreføres den etablerte samarbeidsarenaen (ATP-nettverk/samarbeidsgruppe). Alle involverte parter sitter også i nettverket i gjennomføringsfasen. Gruppen har ansvaret for den løpende oppfølgingen av strategi og handlingsdelen. Gruppen ledes av kommunen, og møtes 4-6 ganger pr år. Dette skal være en arena for samordning, særlig mellom forvaltningsnivåenes planer og tiltak for å sikre helhetlige løsninger og økt gjennomføring.

Gjøvikmodellen er per i dag brukt i innlandet (Gjøvik, Lillehammer, Kongsvinger, Vinstra, Raufoss og Otta).

VEDLEGG 6: OPPSUMMERING AV MEDVIRKNINGSSEMINARER

Vi har hatt to medvirkningsseminarer i denne arbeidsprosessen:

1. mars: Seminar om transport og miljøutfordringer i mellomstore byer.
Deltakere: Kommuner som har tettsted med over 20 000 innbyggere, og tilhørende fylkeskommuner.

Den første samlingen var et presentasjonsbasert seminar, der kommunene og fylkeskommunene holdt korte presentasjoner fra sine byområder. Flere kommuner synliggjorde et behov for samarbeide med staten for å få til en mer helhetlig bypolitikk med tiltak for gåing, sykling, kollektiv, veg og arealbruk. Mange var også opptatt av at det er behov for en nasjonal bypolitikk som er mer rettet mot flere byområder enn de ni som per i dag er aktuelle for byvekstavtaler.

Selv om det ble pekt på mange like utfordringer i byområdene, ble det tydelig at de er veldig ulike og ikke nødvendigvis lar seg definere som en gruppe.

22. august: Workshop om bypakker
Deltakere fra kommuner, fylkeskommuner og Statens vegvesen som jobber med bypakker. Deltakerne var delt inn i grupper, og jobbet med spørsmål rundt mål, virkemidler, statens rolle.

Stikkordsliste over innspill som har kommet fra de to samlingene:

- Bypakker fungerer som effektiv finansiering av vegtiltak. Bør se på en mer helhetlig innretning, med areal og tiltak for gåing, sykkel og kollektiv.
- Statlige forpliktelser som gir retning
- Statlig bistand i utredning og analyser **–** og at ulike aktører fra ulike forvaltningsnivå jobber sammen
- Resultatstyrte mål.
- Tydelige konsekvenser av å ikke oppfylle statlige mål.
- Ønske om byvekstavtale - ikke nødvendigvis en kopi av byvekstavtalene slik de er i dag, men tilpasset mellomstore byområder.
- Behov for finansiering til gåing-, sykling- og kollektivtiltak
- Nullvekstmålet er relevant også for mellomstore byområder – er knyttet til mer enn klima.
- Ønsker støtte til å ta upopulære beslutninger
- Krav i bypakkene at de bygger på areal og transportplan. Støtte til gjennomføring av SATP/strategier.
- Virkemidler som retter seg mot transformasjon av eksisterende infrastruktur og ikke kun investeringer i transportinfrastruktur

Prinsipper for bypakker i mellomstore byområder – noen konkrete forslag til endringer (fra workshop om bypakker):

- Det bør være mer fleksibelt hva midlene brukes til.
- Oppfordring om porteføljestyring er begrensende og gjør at midlene som i utgangspunktet er tenkt til g/s/k ender opp med å gå til veg
- Lengre nedbetalingstid med mulighet for å forlenge perioden bomstasjonene står.
- Mulighet for vegprising istedenfor bomring.
- Overordnede mål og styre på effekt, ikke være så knyttet opp mot prosjekt
- Krav til en andel som er til gåing, sykling og kollektivtransport av bypakken.
- Ønske om en form for belønning for de som har tiltak som bidrar til nasjonale mål.