

Saksgang	Møtedato	Møte nr.	Sak nr.
Administrativ stryingsgruppe	17.12.2015	8-2015	4
Overordnet styringsgruppe	06.01.2016	8-2015	4

Satsing på gange, sykkel og kollektiv/ Hovedaksene buss og sykkel Utarbeidelse av interkommunal kommunedelplan for gange, sykkel og buss

Sammendrag

Som «overbygning» for senere planarbeid (regulering og/eller forprosjekt), anbefales at det utarbeides en interkommunal kommunedelplan for alle 4 bypakke-kommunene; en temaplan for både gange (G), sykkel (S) og kollektiv/ buss (K) (dvs. GSK-IKDP) iht. PBL § 9. Det utarbeides planprogram iht. PBL § 4-1. Det utarbeides ikke KU. Det anbefales at planarbeidet ledes av overordnet styringsgruppe (OSG) for Bypakke Tønsberg-regionen. Både de berørte kommunene og Vestfold fylkeskommune må gi OSG fullmakt om dette. Kommunene og Vestfold fylkeskommune gjør endelig vedtak om GSK-planen. Kostnadene med planarbeidet finansieres gjennom bypakka.

Innstilling/forslag til vedtak

1. Det utarbeides en interkommunal kommunedelplan (IKDP) for alle 4 bypakkekommunene; en temaplan for både gange (G), sykkel (S) og kollektiv/ buss (K); dvs. GSK-IKDP.
2. Det fremmes sak i de berørte kommunene og Vestfold fylkeskommune. Administrasjonen bes legge frem sak som skal til behandling i neste styringsgruppemøte.



Innledning

Saken fremmes for å få avklart plantype (før regulering og/eller forprosjekt) for videre arbeid med hovedaksene for buss og sykkel og satsing på gange (G), sykkel (S) og buss/ kollektiv (K) i bypakka.

Slik avklaring trengs for å kunne:

- Starte videre arbeid med GSK/ hovedaksene for buss/ sykkel
- Anslå behov for midler til slikt planarbeid som grunnlag for kommende forskutteringssak om planmidler og bompengesøknad

Samferdselsdepartementet har i oktober 2015 besluttet at Ringveikonseptet skal legges til grunn for den videre planleggingen av transportsystemet i Tønsberg-regionen.

Dette har redusert usikkerheten om korridorvalg for fastlandsforbindelsen, slik at det nå kan/ bør startes opp planarbeid parallelt med GSK/ hovedaksene for buss/ sykkel og gatebruksplanen for Tønsberg sentrum.

Arbeidet med GSK/ hovedaksene for buss/ sykkel er forankret i fylkestingsvedtak 20/14 og i tilsvarende vedtak i kommunene Stokke, Tjøme, Nøtterøy og Tønsberg i sak om «*Organisering av bypakke for Tønsberg-regionen*»:

«Bypakke Tønsberg-regionen etableres for å planlegge og anlegge et helhetlig transportsystem for Tønsberg-regionen. Partene i bypakke Tønsberg-regionen er Vestfold fylkeskommune og kommunene Tønsberg, Nøtterøy, Tjøme og Stokke.

Prosjektet skal legge frem forslag til bompengoordning, og anlegg finansieres primært gjennom bompenge, bidrag fra Vestfold fylkeskommune og kompensasjon for merverdiavgift. Prosjektet skal ha en andel som vektlegger gående, syklende og kollektiv. Denne andelen skal være minst det samme som er lagt til grunn i KVU for Tønsberg-regionen». (uthevingen foran er gjort ifm. denne saken)

Saksutredning

Mål i bypakka

En felles målstruktur ligger til grunn for alle delprosjektene i bypakka. Målstrukturen består av samfunns mål og effektmål.

Effektmålene som direkte nevner gange, sykkel og kollektiv/ buss er følgende:

- Mer miljøvennlig reisemiddelfordeling, der veksten i persontransport tas med kollektivtransport, gåing og sykling («nullvekstmålet»)
- Økt fremkommelighet for sentrumsrettet kollektivtransport
- Økt fremkommelighet for syklende
- Økt fremkommelighet for gående

I «Mandat for arbeidet med Bypakke Tønsberg-regionen» fremgår det at oppgaven til arbeidsgruppe A4 er å «utarbeide kommunedelplan/ reguleringsplan for hovedaksene for sykkel og buss».

I det følgende drøftes om det bør utarbeides kommunedelplan eller en annen plantype før regulering.

Mål i KVU, for buss og sykkel:

- «Fri fremføring av buss på de 4 aksene inn mot jernbanestasjonen».
- «En effektiv og sammenhengende ekspressveg for sykkel til de mest folkerike områdene».

Målene må detaljeres og konkretiseres mer i senere planarbeid, for å være grunnlag for planlegging, valg og dimensjonering av tiltak, og resultatmåling.

Hva vil kreves for å oppnå målene nevnt foran?

Urbanet Analyse har i rapport 50/2014 utredet hva som vil kreves for å nå nullvekstmålet i storbyområdene i Norge. Grovt sett kreves tiltak innen 2 satsingsområder:

- God tilrettelegging for gange, sykkel og kollektivtrafikk (GSK)
- Restriksjoner for personbiltrafikk

UA-rapport 50/2014 nevner også at investeringer i infrastruktur for GSK må øke i takt med utviklingen i antall reiser. I tillegg vil det bli store kostnader med drift av kollektivtransporten. Nullvekstmålet vil likevel koste mindre enn en bilbasert utvikling.

Det er lagt ved et enkelt regnestykke for å illustrere de trafikale konsekvensene av nullvekstmålet for Tønsberg-regionen. Resultatene fra beregningene samsvarer i stor grad med UA-rapport 50/2014.

Konklusjoner for å oppnå nullvekstmålet i Tønsberg-regionen:

- Gange og sykling må øke med gjennomsnittlig ca. 40% fra 2015 til 2030. I byer og tettsteder må økningen være mye større.
- Busstrafikken må dobles fra 2015 til 2030. Ytterligere dobling fra 2030 til 2043. Mange av de ekstra bussene vil trenge i rush.

Alternativer plantype

Ulike plantyper (før regulering) som har vært vurdert:

- Kommunedelplan(er) (KDP) enten som temaplan eller som «ordinær» KDP med bindende arealdel (jfr. PBL § 11), for to eller flere kommuner i bypakka

- Interkommunal KDP (temaplan eller med arealbinding) for alle 4 kommunene i bypakkesamarbeidet
- Separate, eller felles, KDP'er for gange (G), sykkel (S) og kollektiv/ buss (K)
- Regional plan (PBL § 8) for gange, sykkel og buss (GSK)
- «Prinsippplan» for GSK (En «prinsippplan» er ikke hjemlet i PBL)
- Enkelt forprosjekt for sykkel, for å fastlegge prinsipper. Gå rett på regulering for buss.

Ønskede egenskaper ved plantypen som skal «rydde veg» for senere planarbeid:

- Ikke være «mer omfattende enn nødvendig» ift. bypakkemålene og midlene som blir tilgjengelige for tiltak for gange, sykkel og buss, men:
- Planen må være så detaljert at man har sikkerhet for at foreslåtte løsninger/ tiltak er gjennomførbare
- Fastlegge prinsipper for type løsninger og standard/ dimensjonering av tiltak
- Avklare hovedtraséer og løsninger for både gange, sykkel og buss; både fysiske og ikke-fysiske tiltak
- Utrede konsekvenser og kostnader, for å gi godt beslutningsgrunnlag
- Sikre helhet, god arealbruk og samordning av gange, sykling og busstrafikk
- Sikre nødvendig forankring hos alle partene i bypakke-samarbeidet
- Gi grunnlag for prioritering og valg av tiltak som skal planlegges og gjennomføres via bypakka
- Legge til rette for senere å eventuelt kunne søke om å få bymiljøavtale for Tønsberg-regionen
- Klargjøre neste steg i planprosessen; behov for regulering og/eller forprosjekt
- Identifisere nødvendige tiltak for å nå målene i bypakken; både enkle og mer omfattende fysiske tiltak, samt eventuelt ikke-fysiske tiltak

Noen forhold som påvirker behovet for, og stedfesting av, overordnet planarbeid:

- I dag vet vi ganske mye om utfordringer og løsninger/ tiltak for buss i Tønsberg-området, mindre for sykkel. Det vil derfor være behov for ulik mengde planarbeid for disse transportformene.
- Noen steder kan tiltak gjennomføres innenfor dagens vegareal (annen bruk av dette), uten behov for regulering.
- De fleste buss- og sykkel-tiltakene (særlig dem som vil kreve areal) vil bli gjennomført i Tønsberg og Nøtterøy kommuner. Jfr. KVVU-målene nevnt foran.
- Gange er lite omtalt i KVVU, men er et viktig satsingsområde i en mer miljøvennlig reisemiddelfordeling. Kollektiv og gange hører tett sammen. For at det skal bli mer attraktivt å reise med buss (enn i dag), bør derfor «hovedaksene for buss og sykkel» vurdere tiltak for trygg ferdsel/gange til/fra de viktigste bussholdeplassene. Omfanget av tiltak for gående må avklares i det senere planarbeidet.

Vurderinger

På møte 15/9-2015 mellom planleggere i Vestfold fylkeskommune, Tønsberg og Nøtterøy kommuner, og Statens vegvesen (jfr. vedlagt møtereferat –VEDLEGG 2), ble det konkludert med at man bør utarbeide en interkommunal kommunedelplan (IKDP) for alle 4 bypakkekommunene; en temaplan for både gange, sykkel og buss.

Siden er det vurdert nærmere om det likevel kan være bedre å lage en «prinsippplan» enn en IKDP. Veiledende plan/ prinsippplan er utprøvd i flere norske byer. Eksempler i Oslo: Veiledende prinsippplan for Ensjøbyen (2006; transformasjon fra «bilby» til boligområde) og Breivoll (2012; også områdeutvikling).

Fordeler (+) og ulemper (-) med prinsippplan ift. IKDP:

- + Mer fleksibel
- + Kan ha enklere planprosess (men se minus nedenfor) og krever ikke KU
- + Endring av planen krever ikke planprosess etter PBL

- Er så vidt kjent ikke prøvd på tvers av kommunegrenser
- Lite kjent plantype, usikkerhet omkring planprosess mm (ingen hjemmel i lov)
- Usikkert om man sparer tid, for planen skal ha planprogram og bør ha planprosess omtrent som en IKDP for å oppnå god medvirkning, forankring mm, og planen skal vedtas i de enkelte kommunestyrene

For både en IKDP (temaplan) og en prinsippplan vil det gjelde at:

- Siden planen ikke er juridisk bindende for arealbruken, kan det bli utfordrende med tanke på gjennomføring av felles plan i flere kommuner over tid.
- Det er utfordringer knyttet til å utarbeide en plan som på den ene siden skal være klar og retningsgivende og på den andre siden overordnet og åpen nok til å finne gode løsninger i forbindelse med reguleringsplanarbeidet.
- Planer kan bli utdatert før tiltakene blir realisert og dermed raskt uaktuell som styringsverktøy

Anbefaling

Valg av plantype bør ta utgangspunkt i målsettingen og hensikten med planarbeidet.

IKDP er vel utprøvd og hjemlet i lovverket og gir dermed forutsigbarhet for berørte parter. Det er nedfelt en rekke regler i lovverket som hjelp til å håndtere uenighet og potensiell konflikt i planprosessen.

Ut fra kravene og vurderingene foran, anbefales å **utarbeide en interkommunal kommunedelplan (IKDP) for alle 4 bypakke-kommunene; en temaplan for både gange, sykkel og buss.**

I det følgende kalles planen GSK-**IKDP**.

Noen egenskaper ved GSK–IKDP:

- Planen utarbeides og behandles iht. PBL §§ 9 og 11.
- GSK–IKDP'en bør dekke alle 4 bypakke-kommunene, mhp planprosess/ forankring, helhet i løsningsprinsipper og informasjon
- IKDP er velegnet der det er få konflikter og stor grad av enighet og felles interesser mellom kommunene
- Iht. PBL § 9–2 skal planarbeidet skal alltid ledes av et eget styre. Styret fastsetter selv regler for sitt arbeid og organiserer planarbeidet slik det finner det hensiktsmessig. Jfr. kommuneloven § 27.
- Iht. PBL § 9–3 kan de deltakende kommuner overføre til styret den myndighet til å treffe vedtak om planprosessen som etter loven er lagt til kommunen. Men; Hvert kommunestyre treffer endelig planvedtak for sitt område.
- Iht. PBL § 9–6 bør partene i et interkommunalt plansamarbeid inngå avtale om gjennomføring av vedtatte planer, når det er behov for samordning av bruk av virkemidler for gjennomføring
- En temaplan er ikke bindende for areal/ traséer
- Planprogram må lages (iht. PBL)
- Trenger ikke KU ifm. IKDP'en, men i senere regulerings-planer må det lages KU for nye arealer som tas til vegformål.

Organisering av arbeidet med en GSK–IKDP

Det anbefales at arbeidet med GSK–IKDP'en forankres i etablert organisasjon for Bypakke Tønsberg-regionen, for best mulig å binde sammen dette arbeidet med øvrige delprosjektene i bypakka.

Det er viktig at bypakkas arbeidsgrupper A1 (gatebruksplan), A2 (ny fastlands-forbindelse) og A4 (buss og sykkel) samarbeider tett og sikrer god samordning av disse planarbeidene.

Det foreslås at OSG fungerer som styre (iht. PBL § 9–2) for arbeidet med GSK–IKDP, på tilsvarende måte som for ny fastlandsforbindelse.

Dvs. at kommunenes/ fylkeskommunens politiske organer må gi OSG fullmakt til å ta avgjørelser som kommunenes/ fylkeskommunens politiske organer har.

Følgende foreslås (på tilsvarende måte som for ny fastlands-forbindelse):

1. Det utarbeides en interkommunal kommunedelplan (GSK–IKDP) for alle 4 bypakke-kommunene; en temaplan for både gange, sykkel og buss (jfr. plan og bygningsloven § 9–1)
2. Planarbeidet ledes av politisk valgte representanter i overordnet styringsgruppe for Bypakke Tønsberg-regionen. Styringsgruppens politisk valgte representanter gis en prosessledende rolle og fullmakt til å treffe vedtak om planprosessen; jfr. plan og bygningsloven § 9–2 og § 9–3.

3. Det utarbeides et planprogram iht. PBL § 4-1.
4. Følgende skal sendes til politisk behandling i de samarbeidende kommunene og fylkeskommunen:
 - a. Planprogram etter gjennomført høring
 - b. Eventuell utredning med anbefaling om utsiling av alternativer
5. Forslag til GSK-IKDP, etter gjennomført høring, fremmes for behandling i de politiske organer i de samarbeidende kommunene i Bypakke Tønsberg-regionen før behandling i Vestfold fylkeskommune som veieier.
6. Endelig planvedtak for den enkelte kommune for sitt område, jfr. §9-3, treffes av de enkelte kommunestyre når alle kommuner og fylkeskommunen har valgt løsning.
7. Dersom det ikke oppnås enighet mellom kommunene og fylkeskommunen, fremmes planen som regional plan. Fylkestinget er regional planmyndighet.
8. Kostnadene med planarbeidet finansieres gjennom Bypakke Tønsberg-regionen.

Kostnader for GSK-IKDP

Det er vanskelig å anslå kostnadene med planen, siden Staten vegvesen ikke har utført tilsvarende plan tidligere, men ut fra erfaring med KDP-prosesser, anslås kostnadene grovt til ca. 4 millioner kroner (Det må i tillegg settes av midler til videre regulering/forprosjekter).

Framdrift og prosess videre

Det arbeides allerede med å avklare mål og oppgaver, registreringer og analyser, og arbeid med trafikkmodeller (ATP, Aimsun), som er felles for både gatebruksplanen, ny fastlandsforbindelse og buss/ sykkel.

Det foreslås å varsle planoppstart våren 2016 for GSK-planen og gatebruksplanen. Det bør raskt utarbeides en fremdriftsplan, bl.a. for å sikre fornuftig samspill mellom de ulike delene av bypakkearbeidet.

Vedlegg:

1. Trafikale konsekvenser av nullvekstmålet i Tønsberg-regionen; Regneeksempel
2. Referat fra møte 15/9-2015 om GSK-plantage

Trafikale konsekvenser av nullvekstmålet i Tønsberg-regionen; Regneeksempel:

	Daglige reiser 2015 (antall)	Trafikk økning 2015–2030 antall reiser pr. dag	Trafikk økning 2015–2030 prosent %	Daglige reiser 2030 (antall)	Trafikk økning 2015–2043 antall reiser pr. dag	Transpo rt– middel– fordelin g % 2030	Trafikk økning 2015–2043 prosen t %	Daglige reiser 2043 (antall)
Bilfører	156 480	0	0	156 480	0	54	0	156 480
Bil– passasjer	20 864	1 252	6	22 116	2 513	8	12	23 377
Gange	46 944	17 943	38	64 887	36 026	22	77	82 970
Sykkel	15 648	6 676	43	22 324	13 405	8	86	29 053
Buss	11 736	11 892	101	23 628	23 878	8	203	35 614
Sum reiser pr. dag	251 672	37 764	15	289 436	75 823	100	30	327 495

Noen forutsetninger for beregningene ovenfor:

Befolkning 2015: 80 000 (Tønsberg: 42000, Nøtterøy: 21500, Tjøme: 5000, Stokke: 11500)

Daglige reiser 2015 i Tønsberg-regionen: 80000 innbyggere x 3,26 reiser/ dag (iht. RVU 2013–14) = 260800 reiser/ dag.

Forutsetter befolkningsvekst 1% pr. år. Det blir ca. +16% (+12800 innb.) i 2030 og +32% (+25700 innb.) i 2043. Dette medfører ca. 42000 flere daglige reiser i 2030 enn i 2015 og ca. 84000 flere daglige reiser i 2043 enn i 2015. Hele denne økningen skal tas med gange, sykkel og kollektiv (GSK).

Tallene i tabellen over er ikke helt like med tall nevnt her under forutsetninger. Dette skyldes at de sistnevnte tallene inkluderer togreiser og «annet» (= 2 %; se under). Disse reisemåtene er fratrukket i tabellen over.

Merknader:

Transportmiddelfordeling iht. RVU 2013/14 for «Vestfoldbyen»:

Bilfører 60%, Bilpassasjer 8%, gange 18%, sykkel 6%, kollektivtransport eks fly 6%, annet 2%

Rapport 50/2014 fra Urbanet Analyse har sett på hvordan transportmiddel–fordelingen kan se ut i hhv 2028 (2030) og i 2050, gitt at nullvekstmålet nås, og dermed hvor stor del av

veksten i transportomfanget hhv. kollektivtransport, sykkel og gange må ta i hvert av storbybyområdene i Norge.

Konklusjon: Kollektivtransporten bør ta mellom 35 og 50 prosent av transportveksten, gange bør ta 40–50 prosent, mens sykkelens andel av veksten varierer mye mellom byområdene, fra 4–20 prosent.

Dette samsvarer bra med KVV side 17 (sitat): «Det betyr at andre miljøvennlige transportformer til sammen må stå for ca. 50 % av reisene»

BYPAKKE TØNSBERGREGIONEN

MØTENOTAT

Dato: 15.09.2015 (referat-dato 25/9-15)

Tid: 13-15:40

Referent: Øyvind Sjøfteland

Møte om plantyper for sykkel- og buss-satsing i bypakka

Møte nr.: 1-2015

Sted: Statens vegvesen

Møteleder: Øyvind Sjøfteland

Til stede: Vestfold fylkeskommune: Linda Lomeland, Trine Flagstad
 Nøtterøy kommune: Torgeir Bettum, Per Ole Bing-Jacobsen
 Tønsberg kommune: Rita Regbo, Elisabeth Finne
 Statens vegvesen: Lene Stenersen, Nina Ambro Knutsen, Øyvind Sjøfteland

Forfall:

Kopi til: Møtedeltagerne

	Ansvar / frist
<p>Formålet med møtet var å ha en planfaglig diskusjon omkring temaet. Øyvind hadde før møtet sendt ut diverse materiale som innspill til diskusjon.</p> <p>1. Konklusjoner på møtet</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bør lage en interkommunal kommunedelplan, som tema-plan, som skal omhandle både gange, sykkel og buss. (En temaplan er ikke bindende for areal/ traséer) - Planprogram må lages (iht. PBL) - Trenger ikke KU ifm kommunedelplanen, men i senere reguleringsplaner må det lages KU for nye arealer som tas til vegformål. - Den interkommunale kommunedelplan bør dekke alle 4 bypakke-kommunene, mhp planprosess/ forankring, helhet i løsningsprinsipper og informasjon. - Må diskutere nærmere hvordan den interkommunale kommunedelplanen og gatebruksplanen bør samordnes. - Viktig at bypakkas arbeidsgrupper A1 (gatebruksplan), A2 (ny fastlandsforbindelse) og A4 (buss og sykkel) samarbeider tett. 	

2. Noen punkt fra diskusjon på møtet

- Viktig å definere hva vi bør gjøre for å oppnå målene i bypakka. Planlegging gjøres for å få identifisere tiltak, prioritere og gjennomføre
- Hvordan kan vi best oppnå de virkningene som vi ønsker?
- Må bla utrede effekt av ulike tiltak og hva som trolig vil ha best effekt
- KVVU'en har «tynt» grunnlag for anbefalingene om sykkelsatsing
- Må se gange, sykling og kollektiv i sammenheng
- Må nå unngå arealfokus og arealkonflikter
- Vi vet mye om utfordringer og løsninger for buss. Hvordan kan løsninger best bli gjennomført?
- Bør (på lang sikt) samlokalisere buss- og jernbanestasjon i Tønsberg
- Gatebruksplan for Porsgrunn sentrum samordner både gange, sykling og buss; finnes idéer/ inspirasjon der for Tønsberg?
- Må ha mange ulike virkemidler for å få mer av gange, sykling og kollektivtrafikk, inkludert restriktive tiltak for biltrafikk
- God drift og vedlikehold av gang- og sykkelanlegg er viktig for å få høy bruk. Er viktig med politisk forankring og vilje til å bevilge midler til drift og vedlikehold
- Hva skal til i Tønsberg-området for å få mange til å endre vaner og velge gange, sykling og kollektivtrafikk (GSK) i stedet for privatbil?
- For buss virker: Kort reisetid/ korteste veg fra A til B/ fri fremføring, hyppig frekvens og gjennomgående ruter (så man slipper buss-bytter)
- De 100 mest benyttede holdeplassene i Vestfold representerer ca. 60 % av påstigningene. For 2015-2018 har Fylkestinget vedtatt at hvert år skal 5% av disse holdeplassene oppgraderes til universell standard.
- Det er mye å lære nå fra Oslos sykkelsatsing. Psykologi er viktig; «herlighetsopplevelsen»
- Viktig med informasjon i tillegg til fysiske tiltak
- Statens vegvesens «mulighetsstudie» fra 2013 er bare et regneeksempel som ikke er forankret i kommunene. Det finnes politisk vedtak om at satsing på GSK skal utgjøre 15 % av veginvesteringene
- Gange er lite omtalt i KVVU, men er et viktig satsingsområde, som vil utgjøre mye i en mer miljøvennlig, reisemiddelfordeling. Kollektiv og gange hører tett sammen.
- Tønsbergs byplan og kommende gatebruksplan (for hva som kan/ skal gjøres i sentrum, bla i Nedre Langgate), henger sammen med løsning for ny fastlandsforbindelse - og omvendt.
- Statens vegvesen arbeider nå med trafikkmodell (Aimsun) til bruk ifm. bla. ny fastlandsforbindelse, kollektivutredning i Halvdan Wilhelmsens allé mm
- Statens vegvesen jobber også med ATP-modeller for å få frem potensiale og rekkevidde for gående og syklende.