

Sammendrag

Organisering og samarbeid for utvikling, drift og bruk av et verktøy for arealprognoser

TOI rapport 1640/2018

Forfattere: Hagen, Knapskog, Kwong, Lunke og

Ryning Oslo 2018 104 sider

I denne rapporten foreslås det hvordan et faglig samarbeid mellom stat og kommunesektor knyttet til areal- og transportanalyser kan organiseres. Basert på deloppgaver rapporten skal svare ut, foreslås utvikling og drift av et verktøy for arealprognoser lagt til NTP-samarbeidet. Dette sikrer en sterk kobling mot transportmodellene. Alternativt kan ansvaret legges til en egen forening ledet av planmyndighetene, som sikrer større arealfaglig fokus og bruk i flere typer oppgaver. Prognoseverktøyet skal brukes lokalt, og det skal samarbeides om både arealbruksprognoser og oppdatert grunnlag til transportmodellene. Gjennom et løpende samarbeid, der de lokale areal- og transportaktørene deltar i faste arbeids- og styringsgrupper, kan man sikre økt og riktigere bruk av transportmodellene, at arealbruk tas på alvor i transportmodellene og at aktørene opplever forutsigbarhet og effektivitet i arbeidet. I et lokalt samarbeid anbefaler vi at koordineringsansvar for arealbruksprognoser legges til fylkeskommunene og at ansvar for transportmodeller videreføres hos regionkontaktene i Statens vegvesen.

Oppdraget og formål

Hovedformålet med denne rapporten har vært å komme fram til et konkret og helhetlig forslag til organisering av faglig samarbeid og informasjonsutveksling mellom stat og kommunesektor knyttet til areal- og transportanalyser. Seks deloppgaver definert av oppdragsgiver Kommunesektorens Organisasjon (KS) har vært utgangspunktet for arbeidet. Deloppgavene omhandler organisering og samarbeid rundt bruk av transportmodeller og arealbruksprognoser, økt bruk av transportmodellene og forutsigbarhet for deltakende parter, samt ordninger som gir oppbygging av fagkompetanse i både statlige enheter og kommunesektoren. Det har vært særlig fokus på hvordan samarbeid rundt et nytt prognoseverktøy for arealbruk kan organiseres, der verktøyet skal bidra til omforente arealbruksprognoser blant annet for bruk i de regionale transportmodellene.

Metode

For å komme fram til et forslag til organisering og samarbeid har vi samlet inn opplysninger og erfaringer fra dagens bruk av og samarbeid om transportmodellene og arealbruk i disse, og definert utfordringer som bør løses. Deretter definerte vi viktige mål og vurderingskriterier for et framtidig samarbeid. Vurderingskriteriene har blitt benyttet til å diskutere måloppnåelse for ulike alternativer for organisering og samarbeid, og analysen av alternativene danner grunnlaget for å komme fram til et løsningsforslag.

Vi samlet inn empiri gjennom fire fagsamlinger og 18 intervjuer. Intervjuene ble gjennomført blant aktører som har deltatt i byutredningene fram til 2017, med fokus på representanter fra kommuner, fylkeskommuner og Statens vegvesen (prosjektledere og transportmodellører). Det ble også gjennomført gruppeintervju med PROSAMs modell- og

RVU-gruppe, som er et eksempel på et langsiktig samarbeid om transportmodeller i Oslo-området, samt med representanter fra Vegdirektoratet. Gjennom fire fagsamlinger samlet vi deltakere fra både statlig, regionalt og lokalt nivå, for å diskutere erfaringer og mulige alternativer til framtidig samarbeid.

Dagens situasjon og utfordringsbilde

Gjennom innsamling av empiri ønsket vi å synliggjøre hvordan kompetansen blant ulike aktører påvirker bruken av transportmodeller i planarbeid. Det framkommer av både intervjuene med aktørene fra byutredningene og av våre inntrykk gjennom tidligere prosjekter, at mange planleggere i kommunene og fylkeskommunene har lav kompetanse om transportmodeller. Flere uttrykker skepsis til bruk av modellene og til formidling av resultatene de gir. Det synes å være et kunnskapsgap mellom arealplanleggere og transportplanleggere, der disse snakker hvert sitt «språk» som den andre ikke helt forstår. Mangel på kompetanse i kommunesektoren synes å være en barriere som gjør at kommunene ikke er i stand til å være kompetente aktører i analyser hvor transportmodellene benyttes eller kan benyttes, og flere representanter fra kommunene påpeker at de er avhengige av Statens vegvesen dersom de skal bruke eller bestille bruk av transportmodeller i sitt planarbeid.

Vi ønsket å undersøke hvordan eksisterende samarbeidsformer i byområdene påvirker bruken av transportmodeller. Gjennom samarbeidet i byutredningene er det flere som framhever at de har fått økt kunnskap om transportmodellene, særlig gjennom dialogen mellom aktørene. Samtidig er det flere som framhever at det er behov for ytterligere kompetansheving. Byutredningene representerer en endring i hvordan arealbruk har blitt hensyntatt i de regionale transportmodellene, der kommunene og til dels fylkeskommunene har vært aktive bidragsyttere i å definere arealscenarier som sammen med ulike transporttiltak inngår i virkemiddelpakker. Erfaringene fra byutredningene viser at arealutvikling har stor effekt for å nå nullvekstmålet for persontransport med bil. Vi tror at både resultatene som kommer fram av beregningene og kompetansen flere av aktørene har fått gjennom samarbeidet i byutredningene, kan medføre økt bruk av transportmodeller i planarbeid. Dette understrekes også gjennom erfaringene fra PROSAM-samarbeidet.

Basert på datainnsamlingen kunne vi definere noen utfordringer som et forpliktende og formalisert samarbeid mellom statlige organer og kommunesektoren bør bidra til å løse, og benyttet dette som utgangspunkt for å definere tre mål som organiseringen og samarbeidet bør bidra til å nå:

- Økt og riktig bruk av transportmodellen
- Arealbruk tas på alvor i transportmodellene
- Forutsigbarhet og effektivitet i arbeidet med transportmodeller

Organisering og samarbeid sentralt og lokalt

Arealbruksprognosene skal fungere som inndata til de regionale transportmodellene (RTM), men skal også kunne brukes i andre analyser og oppgaver. En forutsetning lagt til grunn for drøftingen og analysen har vært at *utvikling og drift av et prognoseverktøy* for arealbruk skjer på sentralt nivå, mens organisering og samarbeid om *bruk av prognoseverktøy* skjer på lokalt nivå.

På **sentralt nivå** skal det utvikles felles verktøy og metoder som kan brukes av alle regioner og kommuner, samt tilbys opplæringstiltak knyttet til dette. Vi vurderte først at det er mest fordelaktig at utviklingen og drift legges på nasjonalt nivå. Deretter diskuterte vi om det er transportmyndighetene eller planmyndighetene som bør ha ansvaret for prognoseverktøyet. Med ansvar hos transportmyndighetene kan verktøyutvikling og drift legges til NTP Transportanalyse, som utvikler og drifter transportmodellene. Kobling til denne organiseringen, som ledes av Vegdirektoratet, kan sikre en rask framdrift og sterk kobling til transportmodellene. En viktig forutsetning er at planmyndigheten involveres i arbeidet. Et alternativ til at ansvaret legges til NTP Transportanalyse, er å opprette et nytt tverretattlig prosjekt i NTP-samarbeidet, for eksempel NTP Arealanalyse. Dette kan i større grad sikre uavhengighet fra transportmodellene. Uansett hvor i NTP-samarbeidet ansvaret legges, må det tilføres nye ressurser til organiseringen, og planfaglig kompetanse må inngå både i prosjektgruppen og styringsgruppen.

Dersom ansvaret for prognoseverktøyet legges til planmyndighetene, muliggjør man større uavhengighet fra transportmodellene og en sterkere kobling til både det planfaglige miljøet og til andre bruksområder. Det finnes ingen eksisterende organisering man kan knytte seg til. Vi foreslår derfor at det opprettes en forening der de sentrale aktørene samarbeider om utvikling og drift, etter inspirasjon av organiseringen av PANDA Analyse som er et økonomisk-demografisk modellsystem utviklet for bruk i regional analyse og overordnet planlegging i fylker og sammenslutninger av kommuner. En slik forening kan for eksempel ledes av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), men også Miljødirektoratet og KS kan være aktuelle. En tydelig kobling til NTP Transportanalyse må fortsatt etableres, slik at arealbruksprognosene er kompatible for bruk i de regionale transportmodellene. De lokale aktørene, som vil være primærbrukere av et prognoseverktøy, kan være medlemmer av foreningen. Dette kan gi en sterk kobling mellom sentrale og lokale aktører.

Dersom ansvaret organiseres som en forening, vil medlemmene være med på å finansiere arbeidet gjennom medlemsavgift. Dette gir en avhengighet av årlige tilskudd, som kan ha en viss usikkerhet knyttet til årlige budsjett og prioriteringer. Sentrale myndigheter som deltar i samarbeidet må forventes å gå inn med midler, spesielt knyttet til utvikling av verktøyet, men også for å sikre forutsigbar drift. En organisering underlagt NTP-samarbeidet vil sannsynligvis ha lavere finansiell usikkerhet.

Ansvar hos planmyndighetene eller hos transportmyndighetene representerer to ulike alternativ til organisering og samarbeid på sentralt nivå. Tar man utgangspunkt i den tydelige koblingen til transportmodellene, er det hensiktsmessig at prognoseverktøyet legges til NTP-samarbeidet, enten til NTP Transportanalyse eller til et nytt tverretattlig prosjekt under NTP. Men dersom man har ambisjoner ut over transportmodellene, er det hensiktsmessig at organiseringen trekkes ut av NTP-samarbeidet og organiseres uavhengig av dette, for eksempel i en egen forening ledet av planmyndighetene. **At NTP-samarbeidet har ansvaret for et prognoseverktøy for arealbruk vurderes som best for å svare ut målsetningene og deloppgavene som belyses i rapporten.**

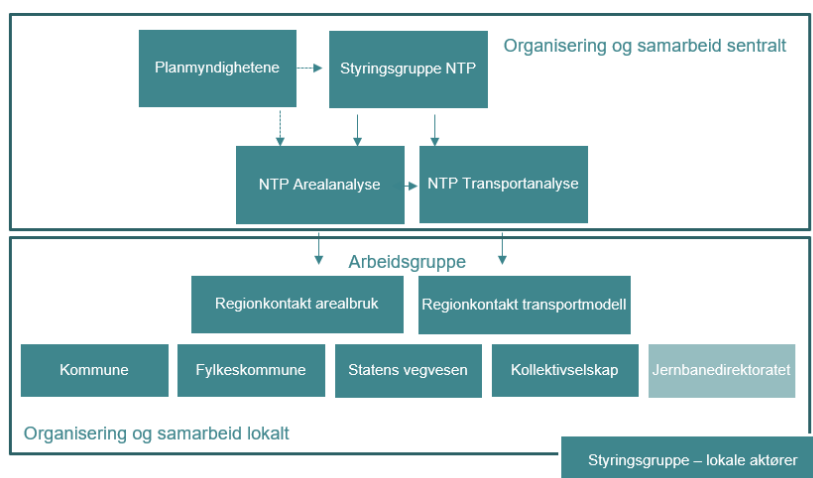
På **lokalt nivå** skal organisering knyttes til både bruk av et prognoseverktøy og til samarbeid om etablering av referansebaner og tilgang til oppdatert modell- og datagrunnlag til transportmodellene. Gjennom samarbeidet kan man sikre ressurseffektivitet ved at de

lokale aktørene benytter det samme grunnlaget i ulike utredninger. Samarbeidet må være forpliktende og involvere en rekke aktører. Vi diskuterte om et prosjektbasert eller et løpende fast samarbeid er mest egnet for å nå målene, samt rollefordeling og ansvar blant de lokale aktørene. Selv om både et prosjektbasert samarbeid og et løpende, fast samarbeid bidrar til å bygge kompetanse om transportmodellene, er det først gjennom samarbeid over tid at aktørene vil tilegne seg kunnskap og kompetanse og et faglig sterkt nettverk som bidrar til økt og riktigere bruk av transportmodellene. Både et prosjektbasert og et løpende samarbeid kan bidra til at arealbruk ivaretas i transportmodellene, men vår vurdering er at et løpende samarbeid i større grad vil bidra til eierskap og fokus over tid. Forutsigbarhet og effektivitet kan sikres gjennom begge alternativene, men et løpende samarbeid gir større kontinuitet i arbeidet og bidrar til større forutsigbarhet om at både oppdaterte arealbruksprognoser og referansebaner foreligger. Det gir rom til å fokusere på løpende vedlikehold uavhengig av prosjektspesifikke behov. **Et løpende, fast samarbeid er vurdert som best egnet på lokalt nivå for å svare ut målsetningene og deloppgavene som belyses i rapporten.**

Det lokale samarbeidet bør omfatte representanter fra areal- og transportaktørene lokalt, det vil si fra fylkeskommune og kommuner i regionen/byområdet, kollektivselskap, Statens vegvesen, samt eventuelt Jernbanedirektoratet. I organiseringen er det behov for en arbeidsgruppe med faste deltakere som koordinerer og gjennomfører eller bestiller arbeid etter et gitt mandat. Arbeidsgruppas arbeid bør forankres gjennom en styringsgruppe, som sikrer nødvendige ressurser og forankring oppover i organisasjonene. Aktørene må finansiere arbeidet ved at ressurspersoner gis tid til å delta, samt eventuelle økonomiske bidrag ved behov.

I arbeidsgruppa bør det være én person som er ansvarlig for arealprognoser, og som koordinerer inngangsdata om arealbruk fra kommunene. Vi har foreslått at fylkeskommunen har dette koordineringsansvaret. Tilgang til transportmodellene krever at disse oppdateres og ajourholdes i regionene, slik at de offentlige aktørene har tilgang til siste grunnlag og startkostnadene kan fordeles på flere prosjekter. Vi har foreslått at man i det lokale samarbeidet også har én person med ansvar for transportmodellene. Her kan dagens praksis med regionkontakter i SVV videreføres. I tillegg kan det være aktuelt å benytte innleid modellkompetanse ved behov.

Figuren nedenfor viser forslag til organisering og samarbeid på sentralt og lokalt nivå.



S1: Forslag til organisering og samarbeid på sentralt og lokalt nivå.

Kompetansetiltak

Selv om mange opplever kompetanseøkning gjennom lokalt og sentralt samarbeid, vil et sentralisert tilbud om opplæring i både et prognoseverktøy for arealbruk og transportmodeller være nødvendig for å gi aktørene bestiller- og brukerkompetanse. Opplæring i transportmodellene foreslås videreført som i dag, der både NTP Transportanalyse og universitetene tilbyr kurs og seminarer. Tilbudet bør suppleres med kurs som gir transportmodellørene økt kompetanse i arealbruk og i bruk av inngangsdata fra et nytt prognoseverktøy. Det er særlig viktig med fokus på hva endret arealbruk i transportmodeller betyr for resultatene fra transportmodellene og kunnskap om hvilke typer arealbruksendringer som er relevant å modellere med RTM.

I tillegg må det tilbys kurs som gir bestillerkompetanse, det vil si grunnleggende innføring i transportmodellene, hvilke modeller som er egnet til hva, forutsetninger med mer. Bestillerkompetanse skal bidra til at aktører i for eksempel kommune og fylkeskommune er i stand til å bestille transportmodellberegninger og forstå og videreformidle beregningsresultatene.

For opplæring i prognoseverktøyet for arealbruk forslår vi at det tilbys både overordnet innføringskurs og en mer detaljert innføring i bruken av selve verktøyet med tanke på bruk i ulike analyseoppgaver. I tillegg er det behov for å tilby supporttjenester og et brukenettverk for deling av erfaringer.

For å sikre kompetanse på tvers bør det tilbys erfaringsutvekslingsseminarer, der både brukere av prognoseverktøyet og brukere av transportmodellene møtes.