

Sammendrag

Utvikling av rutetilbud i samordnet areal- og transportplanlegging

Forslag til organisering og rutiner

TØI rapport 1710/2019

Forfattere: Marianne Knapskog, Chi Kwan Kwong, Eva-Gurine Skartland

Oslo 2019 56 sider

I denne rapporten presenteres et forslag til hvordan organisering av et permanent faglig samarbeid om kollektivtransport mellom kommuner, fylkeskommuner, Statens vegvesen, Jernbanedirektoratet, kollektivselskapene og operatører, kan etableres. Basert på hvordan arbeid med arealprognoser skal utvikles og samarbeides om i NTP-samarbeidet, foreslår vi å utvide dette til å gjelde også for kollektivtransport ved å legge til en kollektivkontakt med støtte i en kollektivgruppe. Gjennom et løpende samarbeid, der de lokale aktørene deltar i faste arbeids- og styringsgrupper, kan man sikre økt og riktigere bruk av transportmodellene og at kollektiv blir bedre håndtert i transportmodellene. Vi foreslår at regionkontakten for kollektiv får ansvar for ruteplanlegging og blir leder av en kollektivgruppe. Sentrale diskusjoner for en kollektivgruppe er knyttet til når og hvordan referansebaner for kollektiv fremstilles, hvordan kollektivtransport kan håndteres i regionale transportmodeller og hva slags analyser som bør ligge til grunn når det tas beslutninger om systemiske ruteendringer.

Prosjektet er gjennomført på vegne av Jernbanedirektoratet. Oppgaven var å utvikle et forslag til organisering av et faglig samarbeid mellom kommuner, fylkeskommuner, Statens vegvesen, Jernbanedirektoratet og kollektivkjøpsenhetene underlagt fylkeskommunene. Vi foreslår at det faglige samarbeidet skal være permanent og ha ansvar for å levere et samlet rutetilbud for all kollektivtransport. Hensikten med opprettelsen av det faglige samarbeidet er få på plass en arbeidsprosess som kan se sammenheng mellom infrastruktur, arealbruk og kollektivtilbud. Det faglige samarbeidet vil bedre kunne sikre leveransen av et sluttprodukt som kan benyttes til å kode nye eller endrede rutetilbud i kollektivtrafikken, inn i transportmodellene.

På oppdrag for Kommunenes organisasjon (KS) leverte TØI i 2018 en større kartlegging og vurdering av hvordan arealprognoser blir håndtert i transportmodellene i forbindelse med byutredningene i 2017 (Hagen mfl. 2018). På bakgrunn av denne kartleggingen foreslo vi en organisering på sentralt og lokalt nivå som styrker arbeidet med arealprognoser til transportmodeller. TØIs forslag til en arbeidsprosess for fremtidig kollektivtilbud kan ses som en naturlig videreføring av arbeidet med organisering for arealprognoser.

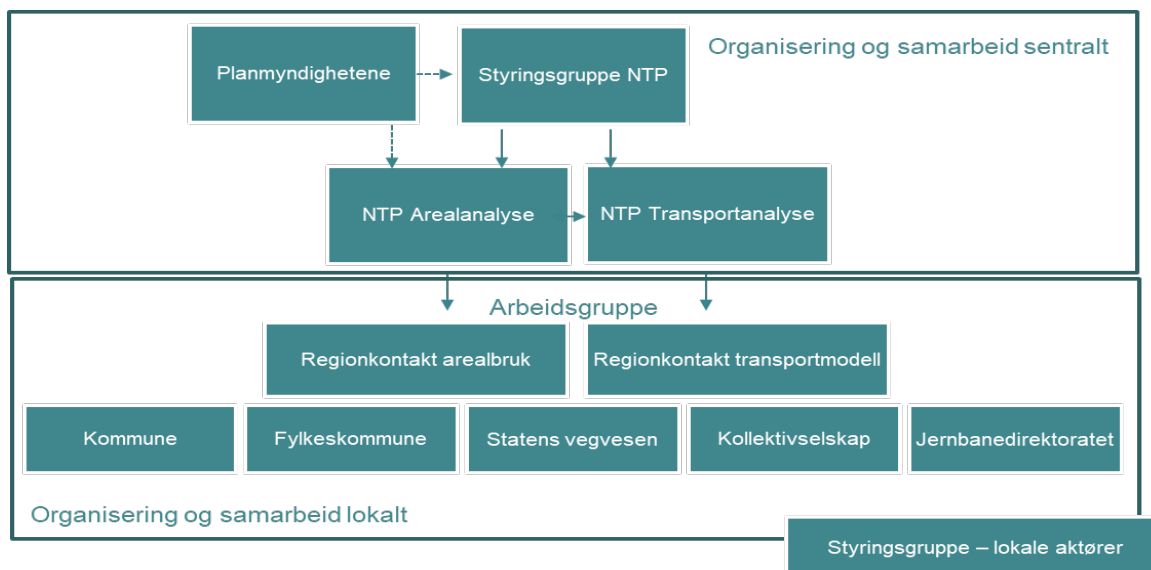
Vi har kartlagt hvordan kollektivtilbudet blir håndtert i byutredningsarbeid gjennom en spørreundersøkelse og intervjuer med relevante aktører. Basert på disse valgte vi tre case. De tre casene er Grenland, Trondheim og Bodø. Bodø har ikke vært gjennom en byutredning, men har gjort store endringer i kollektivsystemet de siste årene. Basert på dette, samt vår kunnskap om bruk av transportmodeller, foreslår vi hvordan et samarbeid kan organiseres med hensyn til aktører og ansvarsfordeling. Vi har foreslått rutiner for informasjonsinnhenting og aktuelle analyser som gir et kunnskapsgrunnlag for arbeidet med et fremtidig kollektivtilbud. Løsningsforslaget er diskutert med relevante deltakere i en workshop for å innhente innspill og sikre relevansen i forslaget. Forslaget inneholder både

- Et forslag til løsning for organisering av arbeidet, og
- Et forslag til rutiner for hvordan en kollektivgruppe kan jobbe med kunnskapsgrunnlag.

Organisering

Oppsummert mener vi det først og fremst er viktig med et formalisert og forankret samarbeid på lokalt nivå¹. Vi tar utgangspunkt i forslaget vi laget om organisering av fremstilling av arealprognoser. Når det gjelder organisering foreslår vi at det opprettes en regionkontakt for kollektivtransport på samme nivå som regionkontakt for arealbruk og regionkontakt for transportmodell. Mandatet til organisering må gis på statlig nivå og forankres på lokalt nivå, både økonomisk og faglig. Organisering er vist i figuren under. Per i dag har fylkeskommunen ansvar for buss og Jernbanedirektoratet har sektoransvar for tog, mens Statens vegvesen har sektoransvar for vei og vegtrafikk. Den pågående omorganiseringen og regionaliseringen som foregår i fylkeskommunene og Statens vegvesen kan resultere i større ansvar og flere ansatte hos fylkeskommunen, noe som kan være en fordel for kollektivtransportplanleggingen og muligheten til å samordne denne i større grad med arealbruken, men dette har vi ikke undersøkt. Omorganiseringen og regionaliseringen vil ikke være avgjørende for organiseringen vist i figuren. Vi vektlegger rollebeskrivelsen og rutiner knyttet til ruteplanlegging heller enn organisatorisk plassering. Plassering kan også påvirkes av lokale forhold og kompetanse.

Kollektivkoordinatorene som per i dag er plassert hos Statens vegvesen bør få tydeligere ansvar og rolle som bør inkludere ruteplanlegging, og vi anbefaler at disse blir regionkontakter for kollektivtransport hvis lokale forhold ikke tilsier noe annet. Regionkontakten for kollektiv bør ha knyttet til seg en gruppe som består av de andre lokale aktørene som er knyttet til kollektivtransportplanleggingen som kan bidra inn i det faglige arbeidet på lokalt nivå.

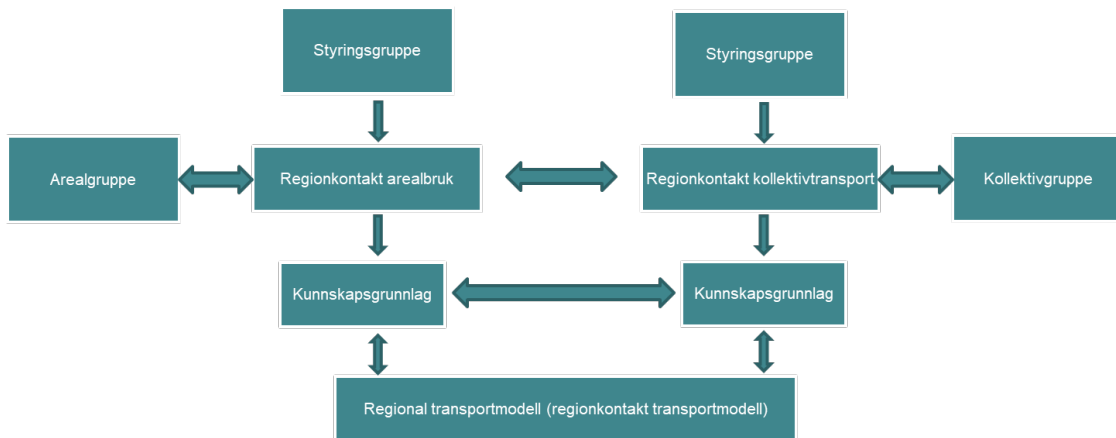


Figur S 1: Oppdatert forslag til organisering og samarbeid på sentralt og lokalt nivå basert på Hagen mfl. 2018.

Både arealbruksprognoser og kollektivprognoser representeres i de regionale transportmodellene. Figuren under viser at det er spesielt viktig at arealbruk og kollektivtransport samordnes i forkant av modelleringen. Dette gjøres av regionkontaktene for kollektiv og areal før disse mates inn i modellen av regionkontakt for transportmodell. Kunnskapsgrunnlaget for arealbruk og kollektiv kan også bli mer komplett med resultater fra modelleringen ved at modellberegningene kan gi innspill på effekter som fører til at

¹ Vi bruker lokalt nivå om nivået der fylkeskommune, kommuner og det regionale Statens vegvesen møtes, og som for eksempel kan være avgrenset av området som inngår i en byutredning eller et plansamarbeid.

arealbruk eller kollektivtransport endres. Kunnskapsgrunnlagene vil også kunne brukes i planlegging som ikke involverer modellering.



Figur S 2: Forholdet mellom regionkontaktene for arealbruk, kollektiv og transportmodell.

Rutiner

Vi foreslår at rutiner for oppdatering av kunnskapsgrunnlag som skal ligge til grunn for referanse- og tiltaksbaner for prognoser samkjøres og beskrives i en veileder på samme måte som veiledningsmaterialet for byutredningene og krav til nasjonal transportplan. Datafangst og statistikk fra Jernbanedirektoratets innsamling bør inngå i dette.

Viktige oppgaver for en kollektivgruppe inkluderer å bruke den kunnskap og de verktøy som finnes hos aktørene. Eksempler på hva som skal inngå i et lokalt kunnskapsgrunnlag er:

- Definere eller videreutvikle et stamnett av høyfrekvente hovedruter for byregionen som input til den regionale transportmodellen
- Diskutere arealplaner og forslag som vil påvirke kollektivtransport og fremtidig ruteplanlegging
- Ved ny infrastruktur rettet mot kollektivtransport må rollen til den nye infrastrukturen avklares. Rutetilbud på ny infrastruktur bør defineres.
- Samle erfaringer fra andre steder og effekter av lokale tiltak og nye former for mobilitetstiltak som kan knyttes til den første og siste delen av reisen, og som kan forbedre kollektivtransportplanleggingen
- Definere viktige knutepunkter som sikrer overgang mellom høyfrekvente ruter og øvrige kollektivruter som gir flatedekning over et større område. I sentrale byområder, der tettheten av busser til og fra hovedbusstasjon kan være en utfordring bør diskusjonen inkludere vurdering av terminering av ruter på flere knutepunkter.
- Tilpasse bussruter for modellering og plukke ut et utvalg av kollektivruter ut ifra lokalkunnskap og bruke de som utgangspunktet for koding av nettverket som er nødvendig
- Definere hva slags analyser som bør ligge til grunn når det tas beslutninger om systemiske ruteendringer

Det er også viktig å danne en gruppe som øker deltakernes kompetanse og som den enkelte føler at de får noe igjen for å delta i tillegg til å få til bedre bestillinger, et felles språk og et godt kunnskapsgrunnlag.