

Sammendrag

Kvalitetssikring av metoden beskrevet i «Potensiale for miljøvennlige transportmiddelvalg»

TØI rapport 1854/2021

Forfattere: Aud Tennøy og Fitwi Wolday

Oslo 2021 39 sider

Vi har bistått med en faglig kvalitetssikring av Trondheim kommunes metode for vurdering av hvorvidt lokalisering av foreslåtte boligområder bidrar til at nullvekstmålet kan nås. Vår vurdering er at de fire kriteriene og de tredelte skalaene fungerer godt, og vi har foreslått noen justeringer. Vi har også foreslått at nærhet til sentrum og nærhet til høyfrekvent kollektivholdeplass vektet høyere enn i den eksisterende metoden, mens nærhet til lokalsenter vektet lavere. Det kan ikke tilrådes å legge mulige fremtidige endringer i kollektivtilbud, hovedsykkelnett eller lokalsenter til grunn for vurdering av foreslåtte boligområder. En kritikk er at ordbruken i dokumentet i for liten grad er rettet inn mot mulighetene for å nå nullvekstmålet, samt at det ikke fremgår tydelig hva vurderingene skal brukes til og av hvem.

Bakgrunn, oppdrag og metode

Bystyret i Trondheim har vedtatt at det skal innarbeides et fast punkt med etterprøvbare kriterier i alle reguleringsplaner som viser hvordan reguleringsplanen bidrar til at nullvekstmålet nås, og Byplankontoret har utviklet en metode for å vurdere dette. Metoden er beskrevet i dokumentet «Potensiale for miljøvennlige transportmiddelvalg – kunnskapsgrunnlag», som vi heretter betegner som Dokumentet. I metoden vurderes lokaliseringen opp mot fire kriterier som antas å påvirke hvilke transportmidler beboerne velger på sine daglige reiser, og det gis poeng på tredelte skalaer. Poengene regnes sammen, og resultatet indikerer i hvilken grad planforslag er i tråd med nullvekstmålet. Transportøkonomisk institutt har bistått Trondheim kommune med faglig kvalitetssikring av metoden.

I arbeidet inngikk fire temaer:

- Vurdering de fire kriteriene og den tredelte skalaen
- Vurdering av om vektning av kriteriene ved sammenregning gir et realistisk bilde av sammenlagt potensiale for et nytt boligfelt
- Diskusjon av hvordan metoden kan ivareta forskjellen mellom dagens situasjon og fremtidens potensiale
- En overordnet og samlet vurdering av metoden

Oppdraget er løst ved at forskerne kritisk har gjennomgått kriterier, skalaer, vektning og begrunnelser for disse og diskutert dette opp mot relevant forskningsbasert kunnskap. Vesentlige usikkerheter har blitt diskutert, og forskerne har gitt begrunnede forslag til alternativer der det var behov for det. Utkast til rapport har blitt presentert for og diskutert med oppdragsgiver før endelig ferdigstilling.

Overordnet og samlet vurdering

Vår overordnede og samlede vurdering er at metoden representerer et godt faglig grunnlag for å vurdere hvorvidt lokalisering av foreslåtte boligområder vil bidra til at nullvekstmålet kan nås. Metoden er objektiv, enkel, etterprøvable og forståelig, og den vurderer effekter av boliglokalisering på bilavhengighet og trafikkskapning på måter som i hovedsak er i tråd med forskningslitteraturen. Vi er imponert over hvor tydelig og klart nullvekstmålet og begrunnelsene for valg av kriterier og skalaer er forklart i Dokumentet. Vi har likevel foreslått at det gjøres noen endringer. Kriteriene og skalaene fungerer i hovedsak bra, og vi har foreslått justeringer som vi mener vil bidra til at metoden er enda mer i tråd med forskningsbasert kunnskap og til mer treffsikre vurderinger. Vi har også foreslått at nærhet til sentrum og til høyfrekvent kollektivholdeplass vektas høyere og nærhet til lokalsenter lavere enn i den eksisterende metoden. Vi mener at sammenregning av kriteriene gir fornuftige resultater, men at ordlyden i vurderingene bør endres og bli tydeligere. Dette gjelder spesielt mellomkategorien, som vi foreslår endres fra å omtales som 'middels' til å omtales som 'usikker'. Vi tilrår ikke at mulige fremtidige endringer i kollektivtilbud, hovedsykkelnett eller lokalsenterstruktur legges til grunn for vurdering av foreslåtte boligprosjekter, fordi en slik praksis vil komme i konflikt med behov for forutsigbarhet, rettferdighet og reduksjon av usikkerhet. Vi anbefaler at ordbruken i Dokumentet rettes tydeligere mer konsistent og inn mot nullvekstmålet. En viktig kritikk dreier seg om at det ikke fremgår tydelig av Dokumentet hvordan vurderingene skal brukes og av hvem, samt hvilke konsekvenser totalvurderinger av boligområder vil gi. Disse punktene er utdypet under.

Vurdering av kriterier og skalaer

Kriteriene og skalaene i Trondheim kommunes metode er:

- Nærhet til sentrum – gangavstand til Torget (0-2,5 km, 2,6 – 5 km, mer enn 5 km)
- Butikker og tjenester nær boligen – gangavstand til nærmeste vedtatte lokalsenter eller handleområde (0-500 meter, 501-1000 meter, mer enn 1000 meter)
- Nærhet til høyfrekvent kollektivholdeplass - avstand (luftlinje) til nærmeste buss-holdeplass med minst 10 minutters frekvens i rushtid (0-300 meter fra holdeplass for Metrobuss, 0-300 meter fra holdeplass for buss med 10-minutters frekvens i rush, mer enn 300 meter fra holdeplass med godt kollektivtilbud)
- Nærhet til sykkelinfrastruktur – avstand (luftlinje) til vedtatt hovedsykkelnett og kotehøyde (0-250 m og under kote 50, 0-250 m og over kote 50, mer enn 250 meter)

De fire kriteriene er, etter vår vurdering, i hovedsak godt egnet til å indikere hvorvidt en lokalisering er bilavhengig og må forventes å generere mye biltrafikk og bidra negativt til mulighetene for å nå nullvekstmålet. Det finnes mer forskning og mer entydige resultater knyttet til kriteriene nærhet til sentrum og til høyfrekvent kollektivtilbud enn til kriteriene butikker og tjenester nær boligen og nærhet til sykkelinfrastruktur. Vi foreslår ikke at det tas inn flere kriterier. Tredelte skalaer virker hensiktsmessig – det gir muligheter for å skille tydelig mellom lokaliseringer som tydelig bidrar til nullvekstmålet, de som ikke gjør det og de som er usikre. Vi har foreslått noen endringer i kriterier og måleskalaer, som vi mener kommunen bør vurdere. De dreier seg i hovedsak om å vurdere lokalsentre og sykkelnett som er vedtatt, men ikke realisert lavere enn i eksisterende metode, å endre måltall og ordlyd knyttet til nærhet til kollektivholdeplass, samt noen presiseringer av ordlyd. Dette er konkretisert under.

Nærhet til sentrum:

- Ingen forslag til endring

Butikker og tjenester nær boligen:

- Ordlyd i beskrivelse av kriteriet, fra «Sannsynligheten for at folk går, sykler eller reiser kollektivt er høy når man bor under 500 meter fra lokalt sentrum» til for eksempel «Sannsynligheten for at folk går eller sykler på reiser til og fra daglig handel og service er høy når man bor under 500 meter fra lokalt sentrum»
- Endre skala slik at kun eksisterende lokalsentre innen 500 meter regnes som høy måloppnåelse, mens vedtatte lokalsentre innen 500 meter regnes som middels (eller usikker) måloppnåelse
- Det bør presiseres hvor i boligområdet man måler avstand fra

Nærhet til høyfrekvent kollektivtilbud:

- Endre mål fra 300 meter luftlinje til 400 meter faktisk gangavstand, eventuelt til 500 meter faktisk gangavstand til holdeplass for Metrobuss og 400 meter til annet høyfrekvent tilbud
- Det bør presiseres hvor i boligområdet det måles fra

Nærhet til sykkelinfrastruktur:

- Fjerne ordet 'vedtatt' i beskrivelsen av indikatoren
- Endre skalaen slik at kun boligområder som er lokalisert kortere enn 250 meter fra eksisterende hovedsykkelnett og under kote 50 regnes som høy måloppnåelse⁴

Vurdering av vektning og sammenregning

I metoden til Trondheim kommune gis det poeng for hvert kriterie ut fra hvor de er vurdert på de tredelte skalaene:

- Nærhet til sentrum: 6-3-0
- Nærhet til lokalsenter: 3-2-0
- Nærhet til høyfrekvent kollektivtilbud: 3-1-0
- Nærhet til sykkelinfrastruktur: 2-1-0

Forskningslitteraturen viser at nærhet til sentrum er det av kriteriene som i klart sterkere grad påvirker gjennomsnittlige trafikkmengder generert av bosatte i et område. Det er derfor korrekt at poengene på skalaen for dette kriteriet både er høyere enn for de andre kriteriene og at det er større avstand mellom poengsummene på skalaen. Vi anbefaler at kommunen vurderer å vekte dette kriteriet enda høyere, som vil være mer i tråd med forskningslitteraturen. Ifølge forskningslitteraturen er det sterkere og mer entydige sammenhenger mellom gjennomsnittlig kjørelengde med bil og nærhet til høyfrekvent kollektivtilbud enn med avstand til lokalsenter. I dagens metode er nærhet til lokalsenter vektet høyere enn nærhet til høyfrekvent kollektivtilbud. Vi foreslår at dette endres, slik at nærhet til høyfrekvent kollektivtilbud gis høyere vekt og nærhet til lokalsenter gis lavere vekt. Det er godt dokumentert i forskningslitteraturen at eksistensen av sykkelinfrastruktur og fravær av tunge motbakker øker sykkelens konkurransekraft versus bilens, selv om studiene ikke gir svært presise svar. Vi foreslår ikke endringer i denne poengskalaen.

Oppsummert mener vi at kommunen bør vurdere om vektingen bør endres, for eksempel slik:

- Nærhet til sentrum: 7-4-0
- Nærhet til lokalsenter: 2-1-0
- Nærhet til godt kollektivtilbud: 3-2-0
- Nærhet til sykkelinfrastruktur 2-1-0

Dersom kommunen vurderer å endre måleskalaer og vekting som foreslått, bør det gjøres nye analyser av hvordan dette slår ut totalt sett og om resultatene er rimelige.

Det er uklart hva vurderingene 'betyr' og hvordan de skal brukes

Vår vurdering er at resultater av sammenregninger av kriteriene ser rimelige ut. Kommunen har testet metoden og resultatene i overordnet planlegging, og mener selv at metoden gir rimelige resultater.

Vi mener at betegnelsen 'middels' som grad av måloppnåelse for 'mellomkategorien' i tabellene i kapittel 3 er uheldige. Det kan gi inntrykk av at mellomkategorien ('middels') er en 'ganske god lokalisering' målt mot nullvekstmålet, mens våre tester viser at mange områder av denne kategorien med stor sannsynlighet vil være bilavhengige og generere mye biltrafikk. Vi mener at riktig betegnelse på måloppnåelse her bør vær 'usikker'.

Dette gjelder også for tabellen i kapittel 4. Her foreslår vi i tillegg at ordlyden endres fra å legge vekt på potensiale for 'å velge miljøvennlige transportformer' til å legge vekt på 'kortere bilreiser og mindre bilkjøring. Vi foreslår at ordlyden i venstrekolonnen for de to ytterkategoriene endres til «Områder med HØYT/LAVT potensial for kortere bilreiser og mindre bilkjøring», mens midtkategorien endres til «Områder med USIKKERT potensiale for kortere bilreiser og mindre bilkjøring». Teksten i høyrekolonnen bør også endres, slik at teksten i større grad peker på hva som er konsekvensen av den vurderingen som gis. Det kan for eksempel stå at «Lokaliseringen er lite bilavhengig og bidrar til at nullvekstmålet kan nås. Det anbefales at forslaget vedtas», «Det er usikkert hvor bilavhengig lokaliseringen er og i hvilken grad den bidrar til at nullvekstmålet kan nås. Dette må undersøkes grundigere og mulige avbøtende tiltak kan vurderes» og «Lokaliseringen er klart bilavhengig og bidrar til at det blir vanskelig å nå nullvekstmålet. Det anbefales at forslaget ikke vedtas». Hvordan dette formuleres er selvsagt opp til faglige og politiske myndigheter i Trondheim, og avhenger av hvordan det er meningen at vurderingen skal brukes og hvilke konsekvenser de skal ha.

Dette peker på en annen svakhet ved Dokumentet, som er at det ikke angir tydelig hvordan det er meningen at vurderingen skal brukes og forstås av ulike aktører, og hvilke konsekvenser de skal ha. Skal de for eksempel signalisere noe om hvorvidt reguleringsplanen bør vedtas eller ikke, eller skal de kun peke på avbøtende tiltak som kan iverksettes for å redusere eventuelt trafikkgenererende effekter? Dette bør komme tydelig frem både i kapittel 1.1 Formål og i kapittel 4.

Teksten bør bli mer målrettet

En svakhet ved beskrivelsen av metoden er at viktige deler av teksten i for liten grad er rettet inn mot målet om nullvekst i biltrafikken, og i stedet fokuserer på 'potensialet for miljøvennlige transportmiddelvalg'. Vi foreslår endringer i ordlyd som vi mener vil bidra til

at Dokumentet blir mer målrettet og konsistent. Dette gjelder tittelen på Dokumentet, som vi foreslår endret til «Potensial for å bidra til å nå nullvekstmålet – kunnskapsgrunnlag. Kriterier for vurdering av potensial for kortere bilreiser og mindre bilkjøring» og overskrift for indikatorene for hvert kriterie i kapittel 2, som vi foreslår endret til «Områder med potensial for kortere bilreiser og mindre bilkjøring». Uttrykket 'kortere bilreiser og mindre bilkjøring' er allerede brukt flere steder i Dokumentet, og det bidrar til tydelighet og målfokus å bruke det samme uttrykket på disse viktige stedene.

Dagens situasjon versus fremtidig potensiale

En tilbakevendende problemstilling i arealplanlegging og byutvikling er om nye planforslag skal vurderes opp mot dagens situasjon eller opp mot en mulig – men usikker – fremtidig situasjon. Med unntak av det første kriteriet i Trondheims metode (gangavstand til Torget), som ligger fast, kan de øvrige kriteriene endres over tid ved at det etableres nye lokalsentre, at kollektivtilbudet endres og at sykkelnett utvides. Foreslåtte boligprosjekter kan i seg selv skape grunnlag for eller være argumenter for slike endringer. Et viktig spørsmål er i hvilken grad mulige fremtidige endringer i dette skal legges til grunn for vurdering av boligområdene. Vi tilråder ikke at mulige fremtidige endringer i kollektivtilbud, hovedsykkelnett eller lokalsenterstruktur legges til grunn for vurdering av foreslåtte boligprosjekter. Det vil være stor usikkerhet knyttet til om de endringene som da legges til grunn vil bli realisert, og verken kommunen eller utbygger kan sikre at de blir det. Dette gjelder i særlig grad når endringene ikke ligger inne i langsiktige, strategiske planer for arealutvikling og utvikling av transportsystemene. Det er heller ikke tilrådelig å legge til grunn at utbyggers reguleringsforslag for enkeltstående boligprosjekter skal ha vesentlig innflytelse på utviklingen av kollektivtilbud, hovedsykkelnett og lokalsenterstruktur. Det er avgjørende for effektiv ressursutnyttelse og for at nullvekstmålet skal kunne nås at disse viktige elementene samordnes og styres gjennom langsiktige, strategiske planer og beslutninger, og at utbyggers reguleringsforslag vurderes opp mot disse. Dette bidrar også til forutsigbare og rettferdige rammer, og til å styrke plansystemets troverdighet og legitimitet.