

Hvordan anvende den kvalitative plananalysen

I IPTC har vi utviklet en kvalitativ plananalyse som kan anvendes i forbindelse med planprosesser ved rullering eller etablering av ny plan. Den kan også anvendes for å vurdere hvorvidt en plan, eller flere planer for en byregion har et godt måloppnåelsespotensial. I delkapittel **Feil! Fant ikke referanse kilden.** har vi vist resultatene av å anvende den kvalitative metoden for å vurdere i hvorvidt man vil være i stand til å øke kollektivtransportens konkurransekraft gitt den planlagte utviklingen. Metoden og den empiriske kunnskapen den bygger på er spesielt tilpasset målet om å øke kollektivtransportens konkurransekraft versus bilen. Lignende arbeidsmetoder, i form av systematiske, kunnskapsbaserte og etterprøvbare plananalyser, er også diskutert av Tennøy mfl. (2017). Som nevnt i forrige delkapittel kan metoden tilpasses andre fagområder. Det krever i så fall at plankyndige gjennomfører en systematisk litteraturgjennomgang av empiriske studier og teori for å etablere nye kriterier som er relevante for andre målsetninger. *Tabell 1* viser hvem som kan bruke metoden og resultatene av denne, hvorfor man skal bruke metoden og når man kan bruke metoden.

Tabell 1: Tabellen viser hvem, hvorfor og når man kan bruke metoden.

Hvem kan bruke metoden	Hvorfor bruke metoden	Når kan man bruke metoden
Metoden bygger på planfaglig og planteoretisk empiri og selve utførelsen og analyser bør derfor utføres av plankyndige.	For å på et strategisk nivå få oversikt over hvorvidt den helhetlige planlagte utviklingen kan bidra til å nå et definert mål.	Ved utvikling av overordnede planer og strategier som skal bidra til å nå spesifikke målsetninger
Resultatene av analyser som bygger på denne metoden kan brukes av beslutningstakere	For å få en strukturert og saklig diskusjon rundt konflikterende og kontradiktatoriske plangrep	Resultater av analyser som bygger på metoden kan brukes som utgangspunkt for diskusjon på politisk nivå
Beslutningstakere kan teste metoden i verksteder for å provosere frem diskusjoner rundt ønsket utvikling	For å få finne frem til argumenter for en mer målrettet praksis og utvikling	Metoden kan med enkel innføring anvendes i verksteder for å provosere frem diskusjoner rundt prioriteringer
	For å få tydeligere frem hva som bør prioriteres for å nå definerte mål og eventuelt gjøre det tydeligere hva som går tapt dersom man ikke ønsker å gjøre disse prioriteringene	

Trinn 1 Etablere kriterier

For å få innsikt i hva man kan regne som en negativ utvikling eller positiv utvikling for kollektivtransportens konkurransekraft versus bilen ble det foretatt en systematisk gjennomgang av empiriske studier og teori. I denne gjennomgangen var det et fokus på hva som kunne regnes som styrkende for kollektivtransport og hva som kunne regnes som styrkende for bilbruk. Kriteriene er kort forklart nedenfor. Dersom man ønsker å anvende metoden innenfor et annet fagfelt må man etablere andre kriterier som passer dette fagfeltet og aktuelle mål.

Ett tydelig sentrum (monosentrisk) versus flere sentre (polysentrisk)

Forskning viser at byer med en monosentrisk bystruktur har en høyere andel kollektivpassasjerer sammenlignet med polysentriske byer hvor bilandelen er høyere (Engebretsen mfl. 2018, Næss, Strand, mfl. 2019, Næss, Tønnesen, mfl. 2019, Wolday 2018, Wolday mfl. 2019). Dette er både relevant ved

vurderinger knyttet til eksisterende bykontekst, og byutvikling hvor arbeid og besøksintensive områder er i risiko for å komme i et konkurranseforhold med byens sentrumsfunksjon.

Fortetting i og ved sentrum versus bygge spredt

Kollektiv, sykkel og gange har vanskelig for å konkurrere mot privatbilens fleksibilitet og rekkevidde i byer med lav tilgjengelighet og lange avstander (Banister 2008). Det er fordi det er lettere å gå, sykle og tilby et godt kollektivtilbud i tette områder. Tette områder har en høyere andel kollektivpassasjerer sammenlignet med områder med lav tetthet og spredt bebyggelse hvor bilandelen og bilbruken er høyere (Cao mfl. 2019, Graham mfl. 2018, Næss mfl. 2017, Næss mfl. 2018, Næss, Strand, mfl. 2019, Næss, Tønnesen, mfl. 2019). Små byer skiller seg litt ut fra større byer fordi man i små byer har relativt høye andeler gående og syklende for kortere turer, mens både kollektiv og privatbil brukes for lengre turer (Wolday 2018). Dette er relevant for å vurdere eksisterende bykontekst og ved vurderinger knyttet til lokalisering og dimensjonering av ulike funksjoner i arealplanleggingen.

Gi areal og (snar)veier til kollektivtransporten versus å ikke gi kollektivtransporten rom og (snar)veier

Det øker kollektivtransportens konkurransekraft når kollektivtransporten har lav ventetid og er tilgjengelig for flere. Det er lettere å tilby en høy frekvens for flere gjennom strategisk ruteplanlegging hvor kollektivtransporten får prioritert plass og 'snarveier' (Bertolini mfl. 2005, Ferreira mfl. 2012, Fletcher mfl. 2005, Nielsen & Lange 2008, Pettersson & Sørensen 2020, Tennøy mfl. 2017, Walker 2012). Dette er relevant for å gjøre vurderinger rundt hvorvidt det eksisterende kollektivtilbudet er attraktivt, om tilbudet er tilgjengelig for mange og om det er et potensiale for å forbedre tilbudet.

Gi areal og snarveier til myke trafikanter versus å ikke gi rom og skape omveier til myke trafikanter

Når kollektivtransporten blir gjort tilgjengelig for gående og syklende gjennom etablering av snarveier og tilgjengelighetstiltak (gang og sykkelveier) så blir kollektivtransporten tilgjengelig for flere potensielle passasjerer (Hillnhütter 2016, Kager mfl. 2016, Kager & Harms 2017). Dette er relevant for å vurdere tilgjengeligheten til kollektivtilbudet for potensielle passasjerer. Legger for eksempel bestemmelser i arealdelen opp til å sikre gode forhold for kollektivreisende ved etablering av boligområder og besøk og arbeidsintensive virksomheter?

Minimere antall parkeringsplasser versus å ha en generøs parkeringskapasitet

Tiltak som reduserer tilgjengeligheten for privatbilens reduserer privatbilens konkurransekraft (Christiansen, Engebretsen, mfl. 2017, Christiansen, Fearnley, mfl. 2017), det er positivt for kollektivtransportens konkurransekraft. Parkering bør sees i sammenheng med lokalisering av arbeid og besøksintensive virksomheter og større boligprosjekter. Dersom slike arealbruksfunksjoner lokaliseres i områder med mer generøse parkeringsbestemmelser, så er det større sannsynlighet for andel reiser med bil blir høyere enn andel reiser med kollektiv. I noen områder er det selvsagt behov for parkering, men behovet bør vurderes opp imot lokalisering av ulike typer arealbruksfunksjoner og eksisterende eller planlagt kollektivtilbud.

Begrense veikapasiteten versus å øke veikapasiteten

Forskning viser at det å øke veikapasiteten på sikt bidrar til å øke biltrafikken. Blant annet blir det mer attraktivt å kjøre på grunn av raskere reisetid, og videre blir det mer attraktivt å bo i mindre sentrale, bilbaserte områder. Ved å begrense veikapasiteten, føre en strategisk arealutvikling og forbedre kollektivtilbudet kan man øke kollektivtransportens konkurransekraft versus privatbilens (Tennøy 2012, Tennøy mfl. 2019, Tennøy mfl. 2017). Ved vurdering av veikapasitet bør det anvendes lokalkunnskap om bakgrunnen og behovet knyttet til dimensjoneringen av veien. Eksisterende og/eller planlagt veikapasitet bør sees i sammenheng med både areal som er tilgjengelig for utbygging i planene og det eksisterende/planlagte kollektivtilbudet. Det bør også gjøres vurderinger knyttet til i hvilken grad større veier fungerer som barrierer for syklende og gående og deres tilgang til kollektivtilbudet. Det bør gjøres vurderinger rundt hvorvidt kollektivtransporten er tildelt eget areal i veien (kollektivfelt og/eller prioritert

i kryss og rundkjøringer), og hvorvidt det er et kollektivtilbud i eller langs veien som knytter sammen viktige målpunkter i byregionen på lik linje med hvordan veien gjør dette for privatbilistene.

Økonomiske virkemidler for å redusere bruken av bil og øke bruken av kollektiv

I denne metoden er det et primært fokus på fysiske virkemidler som inngår i overordnede planer. Økonomiske insentiver er kjente metoder for å gjøre det mer eller mindre attraktivt å bruke kollektivtransport eller redusere bruken av privatbilen. Selv om dette er virkemidler som kan ha en effekt, så viser litteraturen at det å reise med bil generelt er underpriset (Cervero mfl. 2017).

Trinn 2 Dokumentstudier og intervjuer/teamarbeid

Når kriteriene for hva som kan styrke og hva som kan svekke kollektivtransportens konkurransekraft er etablert, kan man gå i gang med dokumentstudiene. I arbeidet vi har gjort så har det vært relevant å se på planer på statlig nivå, fylkesnivå, regionalt nivå, kommunalt nivå. Årsaken er at planene for areal, samferdsel og kollektiv skjer på ulike plannivåer. Store samferdselsplaner er underlagt statlig forvaltning, og det er derfor lite informasjon om disse i for eksempel kommuneplanens arealdel. Regionale planer gir en oversikt over ønsket utvikling i regionen, men denne planen er ikke bindende og den blir ifølge våre intervjuer brukt i varierende grad. Kommuneplanens arealdel er bindende, og viser planlagt arealutvikling. Bestemmelsene sier også mye om hva som er ønsket relatert til lokalisering av funksjoner, tetthet, utvikling på reguleringsplannivå, som for eksempel parkeringsbestemmelser, sikring av avstand til holdeplasser og infrastruktur til gående og syklende. Interkommunale planer har vært relevante for oss å se på fordi det viser at det er en interesse blant involverte kommuner for å ha en felles retning i utviklingen. Det er mulig å anvende metoden på kun en plan i forbindelse med prosesser knyttet til rullering eller ny plan, for eksempel kommuneplanens arealdel. Det anbefales likevel å ta utgangspunkt i planlagt areal og transportutvikling i byregionen og ut ifra dette velge hvilke planer man skal analysere. Dette bidrar til en mer holistisk forståelse av situasjonen.

Dersom man selv arbeider i regionen man skal bruke metoden på, er det ikke nødvendig å gjennomføre intervjuer med lokale planleggere. Ved arbeid lokalt vil det være hensiktsmessig å opprette et team som diskuterer fortolkning av funnene i dokumentstudien. Uansett fordrer denne metoden at flere fagkyndige samles og diskuterer hva slags plangrep man skal fortolke som konflikterende eller kontradiktatoriske, basert på faglig kunnskap og lokalkunnskap. Trinn 3 beskriver hvordan man kan gå frem for å gjenkjenne konflikterende og kontradiktatoriske plangrep.

Trinn 3 Gjenkjenne konflikterende og kontradiktatoriske plangrep

Som nevnt i delkapittel **Feil! Fant ikke referansekilden.** må man ta hensyn til kontekst, lokalisering og dimensjonering for å kunne avveie hvorvidt planlagt utvikling styrker eller svekker kollektivtransportens konkurransekraft.

Kontekst: Bygger planlagt utvikling videre på eksisterende utfordringer eller bidrar den til å løse disse?

Lokalisering: Styrker lokaliseringen av arealbruksfunksjoner opp under kollektivtransportens konkurransekraft eller bidrar den til å utvikle/videreutvikle bilbaserte områder?

Dimensjonering: Vurderinger rundt størrelsen på planlagte arealbruksfunksjoner gjør det lettere å avveie i hvilken grad utviklingen vil påvirke kollektivtransportens konkurransekraft.

Under dokumentstudien anbefaler vi å opprette et arbeidsdokument eller en tabell for å registrere funn fra dokumentene og refleksjoner knyttet til funnet. Se *Tabell 2* for eksempel. Refleksjoner bør reflektere teamets samlede vurderinger.

Tabell 2: Eksempel på samletabell for funn fra dokumentstudier.

Dokument	Funn som styrker	Funn som svekker	Refleksjon
----------	------------------	------------------	------------

			(kontekst, lokalisering, dimensjonering)
Kommuneplanens arealdel (årgang)	Bestemmelse x.xx , x.xx, x,xx sikrer fortetting i sentrum og langs kollektivaksen (s.xx)	-	Det regnes som positivt at det sikres fortetting i sentrale områder og langs kollektivaksen fordi eksisterende bystruktur (<i>kontekst</i>) er noe spredt. Fortetting vil motvirke allerede eksisterende tendenser og trekke utviklingen i en mer positiv retning. Kriterie: Fortette
Kommuneplanens arealdel (årgang)	-	Parkeringsnorm i KPA (s.x) tillater høyeste maksimumsnivå (0,9 per 100m ² BRA) for næringsbebyggelse langs kollektivåre med planlagt høy frekvens	Avhengig av funksjon og <i>dimensjonering</i> av næringsbebyggelse, kan det <i>lokaliseres</i> virksomheter i denne sonen som får svært god parkeringsdekning til tross for at det er et godt kollektivtilbud tilgjengelig. Det er vedtatt at det skal etableres en større arbeid og besøksintensiv bedrift i sonen, denne vil få god parkeringskapasitet. Kriterie: Generøs parkeringskapasitet
Kommuneplanens arealdel (årgang)	-	Nye utbyggingsområder med boligformål i plankartet er lokalisert i områder med dårlig kollektivdekning. Parkeringsbestemmelser for sone x tillater høy parkeringsdekning (X,X per boenhet) i dette området	Det regnes som negativt for kollektivtransportens konkurransekraft at det åpnes for utbygging av boligområder i dette området (<i>lokalisering</i>), men effekten av dette på transportmiddelfordelingen i regionen vil være avhengig av om det er snakk om mange boliger eller noen få boliger (<i>dimensjonering</i>). Kriterie: Bygge spredt

Trinn 4 Resultat

Basert på dokumentgjennomgangen og de fagbaserte avveingene oppretter man til slutt en enkel samletabell for den planlagte utviklingen. Samletabellen (*Tabell 3*) bør presenteres i sammenheng med en tekst som oppsummerer de faglige vurderingene man har gjort i forbindelse med funnene i dokumentene (som vist i delkapittel 6.4.2). Samletabellen viser hva slags utvikling som trekker i ulike retninger i byregionen, og kan gjøre det lettere å få i gang diskusjoner om hva man bør prioritere for å nå vedtatte mål.

Tabell 3: Samletabell.

Styrker kollektivtransportens	Konflikterende og	Svekker kollektivtransportens
--------------------------------------	--------------------------	--------------------------------------

konkurranseskraft	kontradiktatorisk	konkurranseskraft
Ett tydelig sentrum (monosentrisk) Fortetting i og ved sentrum Gi areal og (snar)veier til kollektivtransporten Gi areal og snarveier til myke trafikanter Minimere antall parkeringsplasser Ikke øke/reducere vegkapasiteten	For eksempel: Fortette Og Byspredning Investere i kollektiv Og Øke veikapasitet	Flere sentre (polysentrisk) Bygge spredt <i>Ikke</i> gi kollektivtransporten rom og (snar)veier <i>Ikke</i> gi rom og skape omveier til myke trafikanter God parkeringskapasitet Øke vegkapasitet