

Innlegg på ”Trafikdage 2007” på Aalborg Universitet:

Emne:

”Presentasjon av forsøk med alternativ transportforvaltning”
Eksempel fra Kristiansand, Norge.

Navn:

Kåre Riseng, Samferdselsrådgiver, ATP-prosjektet i Kristiansandsregionen
(fra 1/8-07 rådgiver i Agder Kollektivtrafikk AS, Kristiansand).

Tlf. +47 975 92400. E-mail: kaare.riseng@vaf.no

Bakgrunn:

Erfaringene fra transportforvaltningen er at det er mange aktører som har ansvar, det oppstår lett institusjonelle barrierer og det er mange særinteresser. Det kan føre til følgende:

- Tiltak tar lang tid å gjennomføre.
- Feil tiltak prioriteres.
- Manglende samordning gjør tiltakene mindre effektive.

Konsekvensen kan da være at man ikke får gjort det som er mulig å gjøre fordi aktørene ikke klarer å samhandle om gjøre de rette tingene til rett tid. Transportforvaltningen blir ikke effektiv nok, og vi klarer ikke å nå de ønskede målsettinger.

De statlige myndighetene i Norge ønsket å få mer kunnskap om effekten en mer samordnet areal- og transportpolitikk i norske byområder. I forbindelse med Nasjonal Transportplan i 2001, ble det lansert et forsøk med alternativ transportforvaltning med følgende formål:

”Hovedformålet med forsøkene er å oppnå en bedre samordnet areal- og transportpolitikk i byområdene og bedre offentlig ressursutnyttelse på tvers av forvaltningsnivåer innenfor transportsektoren. Forsøkene skal belyse om andre organisatoriske løsninger enn dagens kan møte utfordringene bl.a. knyttet til miljø og framkommelighet på en mer helhetlig og effektiv måte.”(Kilde: Nasjonal Transportplan 2002 – 2011)

I dette lå det at de nye organisasjonsmodellene skal være verktøyet for å nå politiske mål på transport- og arealområdet. Organisasjonene må kunne ta forpliktende beslutninger over virksomhetsområdene som inngår i forsøket og prioritere mellom tiltak underveis. Det skulle også etableres samarbeid med øvrige aktører som andre kommuner, Vegvesenet osv.
(Kilde: ECON presentasjon 14/6-03).

Tre mulige samarbeidsformer ble lansert, bykommunalt alternativ, fylkeskommunalt alternativ og avtalealternativet. I de to første alternativet ville det være slik at enten bykommunen eller fylkeskommunen overtar alt ansvar for transportforvaltningen, mens i avtalealternativet ville ansvaret bli overført etter nærmere avtale. Med bakgrunn i dette fikk de største byområdene mulighet til å søke om deltagelse i forsøksordningen.

Samferdselsdepartementet satte 2004 i gang forsøksordningen, med Bergen, Stavanger, Kristiansand og Trondheim som deltagere. Forsøket varer fra 2004 – 07, men bare Kristiansand har fått forlenget forsøket i 2008 og 2009. I de andre byene avsluttes forsøket ved utgangen av 2007.

Ansvar for forvaltningen av transport i Norge delt mellom følgende:

- Staten (Riksveier)
- Fylkeskommunene (Fylkesveier + drift av kollektivtrafikk)
- Kommunene (Kommunale veger)

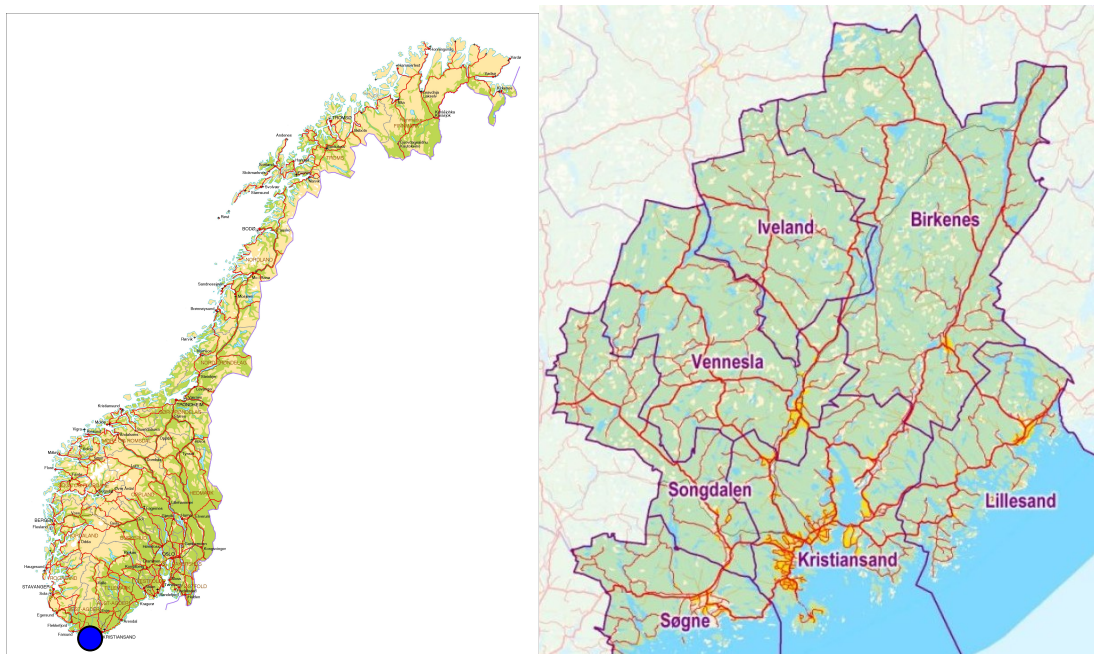
I forbindelse med forsøket valgte de deltagende byene forskjellige organisering og ansvarsområder:

- Bergen og Trondheim: Overtok ansvaret for alle veginvesteringer og drift av kollektivtrafikk.
- Stavanger valgte en modell der aktørene undertegnet samarbeidsavtaler, men både bevilgninger og beslutninger er fortsatt hos den enkelte aktør. Det ble etablert faggrupper som jobber med de ulike tiltakene.
- Kristiansand valgte å ta ansvaret for investeringer og gi driftsbidrag til kollektivtrafikken (ansvaret fortsatt hos fylkeskommunene). Det ble etablert et eget politisk utvalg med et sekretariat, som tar beslutninger og råder over de økonomiske midlene.

Ansvarsfordelingen i Kristiansand er vist på figuren under:

	Opprinnelig	Forsøket
Kommunale veger	Kommunene	Inkludert
Fylkesveger	Fylkeskom .	Inkludert
Riksveger	Staten	Delvis inkl.
Kollektivtrafikk drift	Fylkeskom .	Delvis. Inkl.
Kollektivtrafikk infrastruktur	Delt	Inkludert
Trafikksikkerhets tiltak	Delt	Inkludert
Gang- og sykkelstier	Delt	Inkludert

Om Kristiansand:



Figuren til venstre over viser Kristiansand i Norge, og figuren til høyre viser Kristiansandsregionen. Kristiansandsregionen ligger helt syd i Norge og består av Kristiansand by med ca. 75.000 innbyggere. Rundt Kristiansand ligger 3 kommuner i Vest-Agder Fylke (Søgne, Songdalen og Vennesla), og 2 kommuner i Aust-Agder Fylkeskommune¹ (Birkenes og Lillesand). Totalt er det ca. 116.000 innbyggere i en region med stor vekst og aktivitet. Kristiansand er en trafikknutepunkt mot Europa, med fergeforbindelser til Danmark. I tillegg ligger Kristiansand midtveis på hovedvegen mellom Oslo og Stavanger. Kristiansand er Norges fremste ferieby, og har i norsk sammenheng et godt klima som gjør det populært å bosette seg her.

Historie:

Kristiansand har lange tradisjoner for satsing på miljøvennlig transport både i regi av Kristiansand Kommune og Vest-Agder Fylkeskommune. Gjennom flere år har vi satset langsiktig og målrettet på utvikling og tilrettelegging for kollektivtrafikk, gang- og sykkeltrafikk.

Samarbeid mellom de ulike aktørene i ATP-prosjektet startet lenge før prosjektet ble etablert, og har utviklet seg gjennom mange år. Det har gjort det mulig å få til et stadig mer krevende og formaliserte samarbeid.

¹ Iveland Kommune er ikke med i transportdelen av ATP-prosjektet.

Organisering:

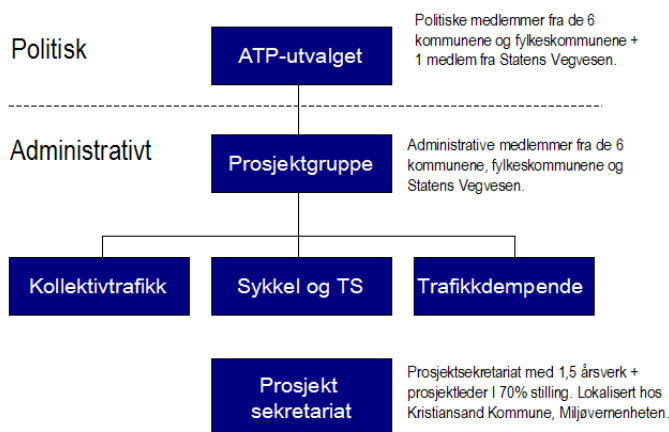
For å organisere prosjektet etablerte vi et eget politisk utvalg bestående av medlemmer fra samarbeidspartnerne. I tillegg ble det opprettet et eget sekretariat med 3 årsverk. Prosjektet har fått navnet Areal- og transportprosjektet i Kristiansandsregionen, forkortet til ATP-prosjektet og har egen logo og internettsider. ATP-utvalget har 17 medlemmer, hvorav 6 fra Kristiansand Kommune, 5 fra Vest-Agder Fylkeskommune, 1 fra Aust-Agder Fylkeskommune og 1 fra hver av de øvrige kommunene i regionen. I tillegg har Statens Vegvesen en representant med møterett. Sekretariatet har en prosjektleder for arealplan og en for transport. I tillegg til en faglig rådgiver på transport og miljø.

Det er etablert faggrupper bestående av medlemmer fra samarbeidspartnerne innenfor følgende fagområder:

- Prosjektgruppe (administrativ rådgivende gruppe for prosjektleder)
- Kollektivtrafikk
- Trafikkdpende tiltak
- Sykkel, gange og trafikksikkerhet

Figuren under viser organisasjonsmodellen:

Organisering av ATP-prosjektet



Statens Vegvesen har ansvaret for gjennomføringen av investeringsprosjekter, og sørger for at disse blir planlagt og bygget på bakgrunn av bestilling fra ATP-utvalget. Statens Vegvesen har i prosjektperioden ingen råderett over midlene, men utfører fortsatt samme jobben som før knyttet til bygging og gjennomføring av prosjektene.

Fylkeskommunene har ansvaret for driften av kollektivtrafikken som før. Nytt er at ATP-prosjektet kan bevilge midler til tilbudsforbedringer, taksttiltak, markedsføring osv. Vest-Agder Fylkeskommune har en egen enhet som jobber med kollektivtrafikk, og i Aust-Agder

har i hovedsak kontakten gått gjennom Vest-Agder Fylkeskommune eller direkte til busselskapene.

Kollektivtrafikken er et viktig virkemiddel for ATP-prosjektet og organiseringen av den har vært gjenstand for debatt både administrativt og politisk. Resultatet er at det i løpet av prosjektperioden er blitt enighet om å etablere et eget selskap som skal ha ansvar for bestille kollektivtrafikken, med Vest-Agder Fylkeskommune og Kristiansand Kommune som eiere. Selskapet skal hete Agder Kollektivtrafikk AS, og vil være operativt fra høsten 2007. I norsk sammenheng er det unikt at en bykommune og fylkeskommune går sammen om å ta ansvaret for driften av kollektivtrafikken gjennom en slik formell organisering. Årsaken til dette er trolig at ATP-prosjektet har banet vei for et mer omfattende og forpliktende samarbeid.

Partene er naturlig nok ikke alltid enige, og det kan oppstå uoverensstemmelser for eksempel mellom Kristiansand som den store bykommunen og fylkeskommunen som regional myndighet. Når det har oppstått uenighet har dette blitt løst på en imponerende konstruktiv måte. Deltakerne tenker i stor grad regionalt, fremfor på sin egen kommune.

Økonomi:

I perioden 2004 – 07 var det totale budsjettet til ATP-prosjektet på 223 mill. kr. hvorav 154 mill. kr. gikk til investeringsprosjekter, 13 mill. kr. til informasjon og holdningsskapende arbeid, 6 mill. kr. til administrasjon og 53 mill. kr. til drift av kollektivtrafikk.

I perioden 2008 – 09 er budsjettet årlig på 25,5 mill. kr. Statlige midler til veginvesteringer vil i denne perioden tilfalle en ny bompengordning i regionen, der alle investeringsmidler blir lagt sammen i en felles pott (Samferdselspakke for Kristiansandsregionen).

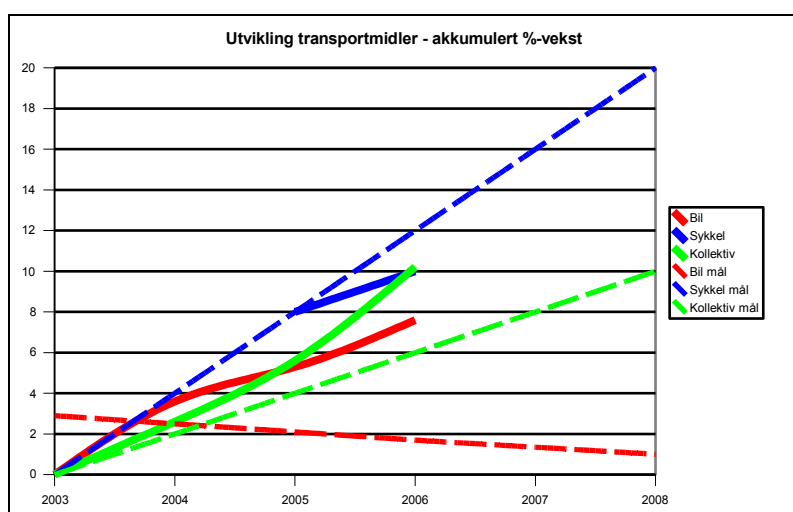
I perioden 2004 – 2007 har vi etter søknad og konkurranse med 5 andre norske byer mottatt 67 millioner kroner fra staten fra en nasjonal ordning med belønning for bedre kollektivtrafikk og redusert biltrafikk, belønningsordningen. Midlene tildeles årlig, og har gjort det mulig for oss å realisere flere kollektivtrafikk prosjekter og forbedre kollektivtilbudet.

Resultatmål:

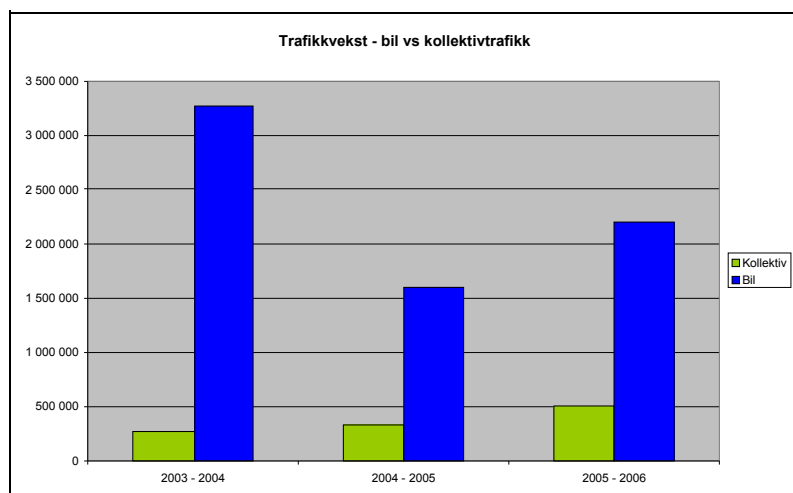
Det er viktig for prosjektet å sette seg konkrete mål og følge opp resultatutviklingen løpende. Følgende mål gjelder fra 2004 til 2008 (målt i 2008):

- Veksten i biltrafikken overstiger ikke befolkningsveksten (ca. 1%)
- Busstrafikken er økt med 10%, 20% på bussmetrorutene
- Sykkeltrafikken er økt med 20%
- Flere går til skole og jobbe
- Antall drepte og skadde i trafikken er redusert

Foreløpig er veksten i biltrafikken på omtrent 2%, mens målene for kollektivtrafikken nesten er nådd allerede og sykkeltrafikken er på et riktig nivå. Resultat av prosjektet er derfor meget godt. Figuren nedenfor viser akkumulert vekst frem til utgangen av 2006:



Veksten i biltrafikken er noe dempet, men ikke så mye som vi hadde satt oss som mål.



Figuren nederst på forrige side viser årlig vekst i reelle tall for bil og kollektivtrafikk fra 2004 til 2005 og fra 2005 til 2006. Til tross for høyere vekst i kollektivtrafikken i %, vokser likevel biltrafikken mye mer i reelle tall.

Det kreves mer effektive virkemidler enn vi til nå har benyttet for å oppnå vesentlig dempet vekst i biltrafikken.

Tiltaksplan:

Et viktig prinsipp for prosjektet er muligheten til å kunne velge virkemidler mellom drift og investeringer. Vi kan bruke midler som egentlig skulle blitt brukt til investeringer til drift. I tillegg kan vi velge å bygge kollektivfelt og gang- og sykkelveger fremfor bilveger. På den måten vil vi hele tiden kunne bruke det mest effektive virkemidlet for å oppnå prosjektets resultater. Tiltaksplanen inneholder derfor både drifts- og investeringstiltak.

Driftstiltak:

ATP-prosjektet har i løpet av de fire første årene gitt et ekstra bidrag på over 50 mill. kr. til drift av kollektivtrafikken i Kristiansandsregionen. Det har ført til flere nye og markedsorienterte ruter og forbedring av tilbudet på flere ruter. Blant annet har vi satset på økt kveldstilbud, og flere raske direktebusser i rushtiden.

For å fremme økt gang- og sykkeltrafikk har vi vært aktive med en rekke aksjoner og kampanjer:

- Aksjon for lysbruk, salg av sykkelhjelmer til redusert pris osv.
- Tusentråkk – kampanje for å få flere til å sykle og gå til jobb.
- Europeisk mobiltetsuke (stand, utdeling av gratis effekter osv.)
- ”Jeg kjører grønt” – Kampanje rettet mot bedrifter der ansatte som bruker bil får tilbud om gratis busskort i en måned eller sykkelutstyr for 1000 kr. mot at bilen parkeres i samme periode.
- Årlig sykkelmagasin sendes ut gratis til alle husstander i regionen hver vår.
- Tilrettelegging for sykling på bedrifter (sykkelparkering, dusj osv.).

I tillegg er det gitt bidrag til prosjekter for å bedre trafikksikkerheten, spesielt med tanke på holdninger blant yngre bilførere.

Investeringsprosjekter:

Vi har satset mye på fysiske tilretteleggingstiltak for gang- og sykkeltrafikken og for kollektivtrafikken. Vi har bygd flere gang- og sykkelveger, bygd kollektivfelt og park&ride/bike&ride flere steder.

Investeringsprosjekter er ofte tidkrevende og kompliserte. Det er en viss kostnadsrisiko med slike prosjekter da det ofte kan være store avvik fra kalkyle til ferdig prosjekt. Vi har sammen med Statens Vegvesen hatt løpende oppfølging av prosjektene, og det har vært nødvendig å gjøre endringer og tilpassninger underveis. Nøkkelen til suksess på dette området har vært dyktig kompetanse og oppfølging fra Statens Vegvesen.

Arealplan:



Figuren over viser Kristiansands visjon – areal og buss. Langs de røde linjene er det etablert et Bussmetro-system med tilhørende byutvikling i de skraverte områdene. ATP-prosjektet jobber nå med en felles samordnet arealplan for hele Kristiansandsregionen. En egen prosjektleder er ansatt og det er etablert en administrativ prosjektgruppe med fagfolk innen dette området. Arealplanen skal være ferdig i 2009 og har følgende mål:

- redusert transportbehov.
- reduserte reiseavstander.
- et godt kollektivtilbud.
- lokalisering av handel og servicesteder hvor man kan tilby et godt kollektivtilbud.

Planprogrammet er nå vedtatt og det jobbes nå med analysene som skal danne grunnlaget for den endelige planen.

Et slikt arbeid kan være utfordrende både for prosjektet og for deltagerne. Kommunene har normalt en meget sterk råderett over sin lokalisering og utbygging innen egen kommune. Nå må de akseptere at andre bestemmer at de kanskje ikke får de arbeidsplassene og boligene de

ønsker. Som oftest vil det være bedre sett i transportsammenheng å bruke sentrale arealer til boligbygging for eksempel fremfor å bruke dem til landbruk. Dette kan gi grunnlag for målkonflikter blant aktørene i prosjektet. Til nå har prosessen gått svært bra, og det er stor enighet om å tenke regionalt for å få de totalt sett beste løsningene.

Kristiansand kommunes arealstrategi bygger på en langsiktig byutvikling langs Bussmetroaksen (som vist i figuren tidligere). 65% av arbeidsplassene i kommunen, høyskolen og alle videregående skoler i kommunen ligger mindre enn 500 meter fra bussmetroaksen. I kommuneplan for Kristiansand for 2005 – 2016 vedtatt 21.sept 2005 er det gitt retningslinjer for å sikre en bærekraftig arealutvikling i kommunen.

Samferdselspakke for Kristiansandsregionen:

I 2008 blir det etablert en bompengefinansiert investeringspakke (Samferdselspakke for Kristiansandsregionen), som skal benyttes til å finansiere vegutbygging. En vesentlig andel av midlene skal brukes på en såkalt ”myk pakke”, det vil si tilrettelegging for kollektivtrafikk, gående og syklende og trafikksikkerhet. Første fase fra 2008 – 2014 har en investeringsramme på 1340 mill. Kr. Hvorav 350 mill. kr. er planlagt til ”myk pakke”. ATP-utvalget har hatt ansvaret for å utforme søknaden og har vedtatt at de anbefaler søknaden. Men det formelle vedtaket gjøres i Kristiansand Kommune og Vest-Agder Fylkeskommune. ATP-utvalget vil være styringsgruppe for prioriteringen av tiltakene i ”myk pakke”. Dette innebærer at bompengekostnadene i Kristiansand som eksempelvis vil gå opp fra 1500 kr. i året til 5700 kr. for de som kjører mest. Uten ATP-prosjektet ville realiseringen av dette trolig blitt komplisert.

Evaluering:

Før vi søkte om forlengelse av prosjektet i 2008 og 2009 ønsket vi å få mer kunnskap om hva involverte mener om prosjektet.

I 2006 gjennomførte Jomar Lygre Langeland hos Norconsult på oppdrag for oss en midtveis evaluering av prosjektet. Vi formulerte tre hovedspørsmål som vi ønsket svar på:

1. Hva er erfaringene med forsøket så langt?
2. Hva er forventningene til ATP-prosjektet i resten av forsøksperioden?
3. Hva skal man gjøre etter at forsøksperioden er avsluttet?

Metoden for undersøkelsen var følgende:

- Dybdeintervju med 12 informanter på ca. 1,5 – 2,0 timer.
- Internettbasert spørreskjemaundersøkelse med 25 spørsmål sendt til 44 informanter hvorav 32 svarte på skjemaet.

Undersøkelsen viser at det er mange som mener at man har fått til en bedre regional tenking gjennom forsøket, og at man har fått til større fleksibilitet knyttet til virkemidler. Det er en klar oppfatning at man har fått mer statlige ressurser pga prosjektet. Flere fremhever også at prosjektet har gitt økt kunnskap og forståelse for andres synspunkt. Flere fremhever at samarbeidsklimaet er godt, og er spesielt overasket over samarbeidet mellom politikerne i ATP-utvalget.

Flere trekker frem at man har et demokratisk underskudd i prosjektets politiske utvalg, ved at det kun er en representant fra de mindre kommunene. Det er en viss uenighet om virkemiddelbruken, og enkelte etterlyser satsing på biltrafikk fremfor gående, sykkel eller buss. Noen mener prosjektet krever noe mer byråkrati og møtevirksomhet, men fremhever at det kanskje blir slik i starten av prosjektet. Et mindretall mener også at kan være uklarerhet i roller og ansvarsdeling. Det kommer også frem at det er ulikt syn på ansvaret for driften av kollektivtrafikken.

Stort sett alle er enig om at prosjektet fører til bedre samordning av areal- og transport, og at det fører til bedre ressursutnyttelse på tvers av forvaltningsnivåene. Det er stor enighet om at forsøket fører til større rom for lokale prioriteringer, og at den geografiske avgrensningen er fornuftig. Et flertall mener også det er de riktige aktørene som er med i prosjektet, og at det har bidratt til å skape faglige arenaer som tidligere ikke fantes. Flere mener at Kristiansand som den store bykommunen kan få mye makt i prosjektet, men samtidig er det en aksept for at Kristiansand som regionens ”motor” har en viss styring. Det kommer også frem at mange mener at ATP-utvalget fungerer som en konsensusforum, som i praksis kun kan ta beslutninger som partene i prosjektet kan stille seg bak.

Flere mener at prosjektet burde hatt råderett flere virkemidler som f.eks. parkeringspolitikken og drift av kollektivtrafikken. Virkemidlene er blitt dreid i forhold til prosjektets målsettinger. De fleste tror at prosjektet vil bidra til at man når målsettingene om redusert vekst i biltrafikken. Det er et stort flertall for at prosjektet skal bli forlenget i perioden 2008 – 09, og nesten like mange mener det bør bli en permanent ordning.

Det er ulike synspunkter på om sammensetningen av det politiske utvalget er uproblematisk. Politikerne som sitter i utvalget selv mener det er mindre uproblematisk enn f.eks. administrative ansatte.

Etter 2009:

Et formalisert samarbeid om kollektivtrafikken er på plass allerede i år, og vil bety mye for samarbeide også på andre områder.

Det er gode muligheter for at ATP-utvalget blir videreført på permanent basis også etter at forsøket avsluttes i 2009. Dersom ikke sentrale myndigheter legger til rette for det, er det nok et ønske om et lokalt samarbeid basert på dagens ATP-prosjekt. Blant annet er det behov for ATP-utvalget i forbindelse med gjennomføringen av ”myk pakke” i Samferdselspakken. På sentralt nivå pågår det en debatt om fylkeskommunenes rolle i fremtiden, og det er snakk om overgang til større regioner. Behovet for et organ som ivaretar byområdenes interesser i denne type regioner kan være tilstede. Hvordan dette til slutt blir utformet vil nok være avgjørende for hva som skjer med ATP-prosjektet i fremtiden.

Samferdselsdepartementet vil i 2008 evaluere de norske transportforvaltningsforsøkene, basert på data innhentet før forsøkene startet.

Kristiansand Kommune og Vest-Agder Fylkeskommune vil jobbe videre med en videreutvikling av dagens ordning med belønningsmidler for bedre kollektivtrafikk og redusert biltrafikk fra Samferdselsdepartementet. Et forslag til en ordning der Kristiansand kan få en mer sentral rolle som eksempel by er under utarbeidelse.

Det arbeides nå med et revidert handlingsprogram for ATP-prosjektet for perioden 2008 –09. Både målene og tiltaksplanen vil bli ytterligere skjerpet i forhold til handlingsprogrammet for 2004 – 07. Sammen med økte bompengetakster, foreslås det å iverksette flere tiltak som kan føre til en større demping av trafikkveksten enn det vi har klart i første fase. Handlingsprogram for 2008 – 09 er under arbeid og vil bli vedtatt av ATP-utvalget i oktober 2007.

Konklusjon:

Vår oppfatning er at ATP-prosjektet har hatt en avgjørende betydning for endringer av transportvaner i Kristiansandsregionen. Det har ført til bedre samarbeid mellom aktørene og gitt grunnlag for gjennomføring av tiltak og prioriteringer som før var vanskeligere å oppnå. Prosjektet har til nå ikke i tilstrekkelig grad klart å gjennomføre tiltak som har gitt nok trafikkdempende effekt, men her har også flere eksterne faktorer som man ikke råder over lokalt virket mot oss. ATP-prosjektet har dannet grunnlag for økt formalisert samarbeid og for andre krevende beslutninger. Krevende målsettinger om reduserte utslipp av klimagasser krever betydelig endringer i folks transportvaner, og ATP-prosjektet er i forkant i dette arbeidet. Kampanjer og belønning for at folk sykler og går er allerede godt innarbeidet og videreutvikles stadig. ATP-prosjektet har også gitt grunnlag for at vi nå kan få til forbedret fremkommelighet for kollektivtrafikken gjennom sentrum av Kristiansand.

ATP-prosjektet er en suksess som gir resultater på et komplisert område, med mange særinteresser og målkonflikter. Vi kan derfor anbefale vår måte å organisere areal- og transportforvaltningen på til andre byområder.

Mer opplysninger finnes på www.atp-prosjektet.no