

BYPAKKE HAUGESUND OG FASTLANDS-KARMØY - MULIG HANDLINGSROM FOR Å STYRKE KOLLEKTIVTILBUDET

Notat Rogaland fylkeskommune, 9. mars 2023

Bakgrunn for saken

Haugesund og Karmøy kommune behandlet i desember 2022 en prinsipp-sak om rammene for ny bypakke. I forslaget var det satt av 350 mill. kr med tanke på å styrke kollektivtilbudet (kollektivdrift). Begge kommunene vedtok å slutte seg til en bypakke for Haugesund og fastlands-Karmøy. Bypakken ferdigstilles nå, og planlegges lagt fram for kommunene til lokalpolitisk behandling i mai 2023.

Ved behandling av prinsipp-saken, vedtok Haugesund bystyre et oversendelsesforslag: *«350M til rute- og frekvensforbedringer byruter(drift) tas ut av pakken. 350M fordeles på sekkepostene i pakken.»* Begrunnelsen var at midlene i bypakken bør benyttes til investeringstiltak (ikke drift), og at det er et fylkeskommunalt ansvar å sørge for godt kollektivtilbud. Karmøy kommune gjorde ikke noe tilsvarende vedtak.

Mer detaljerte inntektsanalyser for bypakken har i etterkant vist at den planlagte taksten (14 kr) vil gi større handlingsrom enn tidligere anslått (ca +390 mill. kr), slik at det kan være rom for både å opprettholde midler til kollektivdrift, og samtidig styrke de aktuelle sekkepostene for mindre gang-/sykkeltiltak, kollektivframkommelighet, trafiksikkerhet mv.

Oversendelsesforslaget har vært diskutert i den politiske referansegruppa, og det ble konkludert med at spørsmålet om midler til kollektivdrift skal legges fram som en egen prinsipp-sak i både Haugesund og Karmøy kommune. Rogaland fylkeskommune utarbeider et notat (dette dokumentet) som beskriver behov for å styrke kollektivtilbudet - muligheter og handlingsrom. Notatet blir et felles grunnlag for saksforberedelse i Haugesund og Karmøy kommune. Kommuneadministrasjonene har oppgitt at saken planlegges behandlet 15. mars (Haugesund) og 27. mars (Karmøy).

Ny «prinsipp-sak» i kommunene om kollektivdrift

Dette dokumentet er underlag for en ny «prinsipp-sak» i Haugesund og Karmøy. Kommunene bes ta stilling til om de ønsker at det skal settes av en sekkepost i bypakken som gir handlingsrom til å forbedre kollektivtilbudet. Det var i prinsipp-saken i desember foreslått en ramme på 350 mill. kr. Endelige tiltak og beløp vil bli utredet og prioritert gjennom bypakkens handlingsprogram. Det er derfor ikke nødvendig i denne omgang å ta stilling til hvilke tiltak/bussruter sekkeposten skal brukes til.

Dersom kommunene ønsker at sekkepost til kollektivdrift heller skal omprioriteres til investeringstiltak, vil dette gi økt krav om egenandel fra Rogaland fylkeskommune (og kommunene). Dette skyldes at det er egenandelskrav på investeringsmidler, men ikke på driftsmidler. Rogaland fylkeskommune har i økonomiplanen satt av 30 mill. kr pr år til egenandel i bypakken, men nye inntektsanalyser (+390 mill. kr) og eventuell omprioritering av kollektiv-drift (350 mill. kr) bidrar til at egenandelen kan stige til 38 mill. kr/år. Fylkeskommunen har ikke hatt en tilsvarende prinsipp-sak som kommunene, og blir først forelagt bypakken og endelig størrelse på egenandelen i forbindelse med lokalpolitisk behandling i juni. Dersom kommunene ønsker å ta vekk midler til kollektivdrift, kan det

derfor ikke tas for gitt at midlene automatisk omprioriteres til investeringstiltak – med tilsvarende økning av egenandelen. Dette må også Rogaland fylkeskommune ta stilling til. Det kan derfor være et alternativt at investeringsomfanget holdes uendret, og at volumet i pakken i stedet reduseres med 350 mill. kr.

Anbefaling: Sikre handlingsrom nå - prioritere i handlingsprogrammet

Sikre handlingsrom nå – utrede og prioritere mer detaljert senere

I arbeidet med bypakken har fylkesadministrasjonen og Kolumbus anbefalt å sikre et handlingsrom for å styrke kollektivtilbudet (drift), fordi dette vil gi et viktig bidrag til bypakkens mål om nullvekst, byutvikling og klima. Dette har fått støtte i den administrative arbeidsgruppa. Dersom det settes av en sekkepost i bypakken for å styrke kollektivtilbudet, er det ikke nødvendig nå å fastsette hvilke bussruter og forbedringstiltak som skal prioriteres. Dette vil skje gjennom utarbeidelse og årlig revisjon av bypakkens handlingsprogram. Ved behandling av handlingsprogrammet, vil det være naturlig å utrede alternative tiltak og måloppnåelse. Det kan også være mulig å endre kollektivprioriteringene underveis, dersom det er hensiktsmessig.

Må avgjøres nå dersom det skal være et handlingsrom

Det som imidlertid er nødvendig å avgjøre før bypakken behandles i mai, er om det i det hele tatt skal være et handlingsrom for å styrke kollektivtilbudet gjennom delfinansiering i bypakken. Dersom det ikke settes av en sekkepost til dette ved den lokalpolitiske behandlingen, vil det heller ikke være mulig å få det inn i løpet av bypakke-perioden. Det er et større handlingsrom andre veien – det vil si at hvis det settes av midler til kollektivdrift, og dette ikke gir ønsket effekt, er det ikke nødvendig å fortsette tiltakene.

Det er fylkeskommunens egenandel som kan brukes til å styrke kollektivdriften

I bompengepakker er det et skille mellom bompenger på den ene siden, og fylkeskommunal/kommunal egenandel og momskompensasjon på den andre. De største byområdene i landet har åpning for også å benytte av bompengene til drift av kollektivtrafikk (i tillegg til at de får store statlige tilskudd). Vegdirektoratet oppgir at andre bypakker, slik som bypakken for Haugesund og fastlands-Karmøy, kan benytte av den lokale egenandelen. I bypakken er det anslått at Rogaland fylkeskommune må stille med egenandel på ca 550 mill. kr, i tillegg til moms-kompensasjon. Dersom det settes av en sekkepost i bypakken til å styrke kollektivdriften, vil det i så fall være deler av denne fylkeskommunale egenandelen som benyttes til dette.

Kollektiv er viktig for nullvekst, klima, nyttefordeling og sosial profil

Bypakken har nullvekstmål for personbiltransport i byområdet. Målet er nedfelt i kommuneplan for Haugesund, energi- og klimaplan for Karmøy, regionalplan for areal og transport, ligger til grunn for KVV Haugesund, og er en forutsetning for avtale med staten om «Tilskuddsordning for mindre byområder». For å nå nullvekstmålet, må all vekst i persontransport innenfor og inn/ut av byområdet Haugesund og fastlands-Karmøy skje som gåing, sykling eller kollektivtransport.

Daglige personturer i byområdet kan deles i tre kategorier

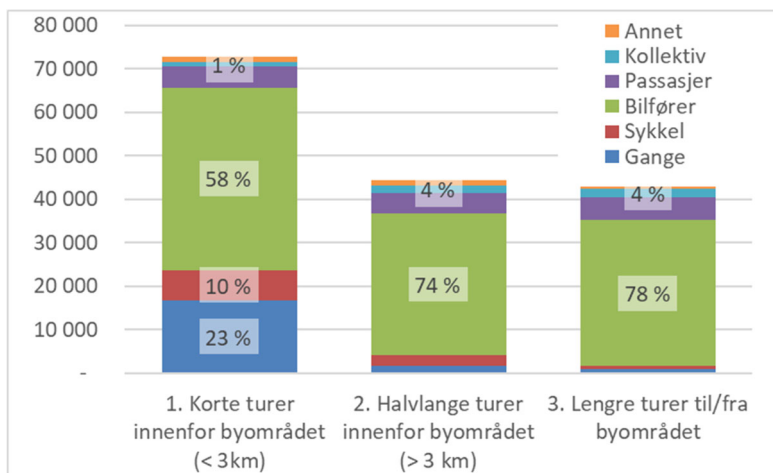
Hver dag er det ca 160.000 personturer innenfor og til/fra Haugesund og fastlands-Karmøy (RVU Haugalandet 2011). Disse kan litt enkelt deles i tre kategorier:

1. Korte turer innenfor byområdet (< 3 km):

Nesten halvparten av turene (ca 73.000), er korte turer internt i byområdet (< 3 km). Det er på disse turene at det er lettest å klare seg uten bil. Gang-/sykkelandelen er 33 %, mens det nasjonalt er ca 55 % gang-/sykkelandel på så korte turer (NRVU 2018/19). Det er derfor stort potensiale for mer gåing og sykling på korte turer, og en betydelig del av bypakken er innrettet nettopp mot dette.

2. Halvlange turer innenfor byområdet (> 3 km):

Vel en fjerdedel (ca 44.000) er halvlange turer innenfor byområdet. Disse skjer i hovedsak med bil (84 % bilfører + passasjer). Gang-/sykkelandelen er lav, men el-sykkel og bedre tilrettelegging kan bidra til økning.



Figur 1: Hver dag er det ca 160.000 personturer innenfor og til/fra byområdet Haugesund og fastlands-Karmøy (RVU Haugalandet 2011).

3. Turer til/fra byområdet:

Vel en fjerdedel (ca 43.000) er lengre turer til/fra byområdet. De fleste er mellom 5 og 25 km, og turene skjer i all hovedsak med bil (90 % bilfører + passasjer).

Tabell: Daglige personturer innenfor og til/fra byområdet - og potensiale for gang/sykkel/kollektiv.

Kategori	Antall daglige turer	Gåing/ sykling/ kollektiv	Vurdering potensiale
1.Korte turer innenfor byområdet (< 3 km)	Ca 73.000	33 % gang/sykkel, 1 % lite kollektiv	Stort potensiale for mer gang/sykkel.
2.Halvlange turer innenfor byområdet (> 3 km)	Ca 44.000	I hovedsak bil, 4 % kollektiv	Potensiale for noe mer gang/sykkel. Kollektiv må ta større del av transportveksten.
3.Turer til/fra byområdet (stort sett 5-25 km)	Ca 43.000	I hovedsak bil, 4 % kollektiv	Kollektiv må ta transportveksten.

Kollektivtransporten må ta en større del av transportveksten på halvlange og lengre turer

På de halvlange turene innenfor byområdet (nr 2 over), og på de lengre turene til/fra byområdet (nr. 3 over), må kollektivtransporten ta en større andel av transportveksten enn på de korte turene, dersom nullvekstmålet skal nås. Kollektivandelen på disse turene er i dag ca 4 %. Hoveddelen av dette er imidlertid skoleskyss/ungdom, og kollektivandelen på arbeidsreiser er ca 1-2 %. Når utgangspunktet er såpass lavt, betyr det at veksten i kollektivtransport må bli stor i prosent, dersom kollektiv skal ta en merkbar del av transportveksten. For å oppnå en slik økning, vil det være nødvendig med kombinasjon av en rekke ulike tiltak, inklusiv styrking av selve kollektivtilbudet. Alternativet vil være å akseptere at halvlange og lengre turer fortsatt i hovedsak skjer med bil.

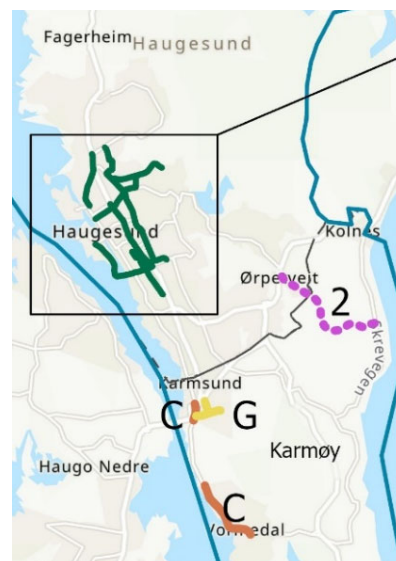
Når det gjelder effekt på samlet transportarbeid (kjørte km), trafikkmengde totalt og på klimautslipp, er det ekstra viktig å tilby et miljøvennlig alternativ til halvlange og lengre reiser med bil – rett og slett fordi disse reisene er lengre og dermed gir mer transportarbeid/klimautslipp pr reise.

Kollektiv-satsing vurderes å gi bedre nyttefordeling, legitimitet og sosial profil i bypakken

Bypakken har en sterk satsing på gåing og sykling i byområdet. I områder med mange korte turer, slik som sentrumsnære deler av Haugesund og i tillegg Norheim, er det derfor prioritert flere gange- og sykkelprosjekter.

En tydelig kollektiv-satsing i bypakken vil supplere dette, delvis dekke andre deler av byområdet, og tilby et alternativ til bilen for en større del av befolkningen. Dette vil gi en bredere geografisk fordeling av prosjektene i bypakken og være i tråd med «nytteprinsippet» om at det skal være samsvar mellom nytte og betaling.

Et forbedret kollektivtilbud vil også bidra til styrket mobilitet blant de som ikke disponerer egen bil eller har forutsetninger for å gå/sykle i hverdagen, og derfor bidra til en bredere sosial profil i bypakken.



Figur: Lokalisering av større prosjekter i bypakken.

Hva er gjort for å styrke kollektivtilbudet – og hva kan gjøres mer?

Hva er gjort de senere årene for å styrke kollektivtilbudet i byområdet?

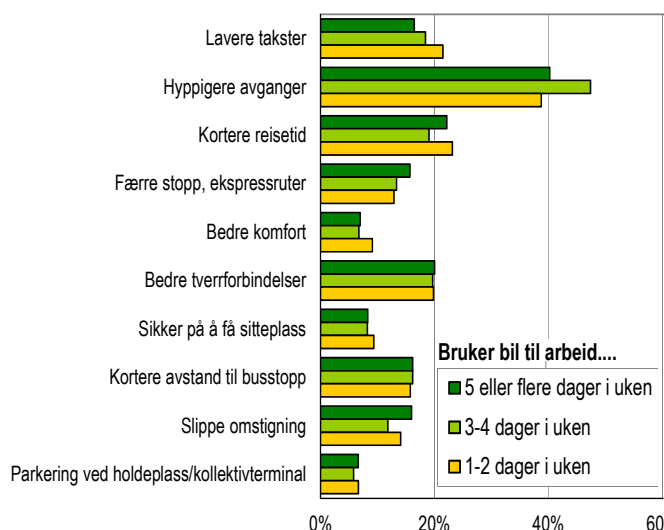
På slutten av 90-tallet og fram til 2005 var det et synkende antall kollektivpassasjerer i Nord-Rogaland. Etter at Rogaland fylkeskommune og Kolumbus overtok ansvaret for kollektivplanleggingen i 2006, er det gjennomført skrittvis tiltak for å styrke kollektivtransporten i byområdet. Dette har bidratt til at trenden har snudd, og den langsiktige passasjer-utviklingen på byrutene har vært positiv.

Tabell: Tiltak som er gjennomført for å styrke kollektivtransport i byområdet.

År	Tiltak	Effekt
2006	Markedstilpasset ruteomlegging. Nye busser.	Passasjervekst 13-14 %, deretter noe nedgang igjen.
2015	Ny effektivisering/markedstilpassing. Tilbudet konsentrert på hovedruter med potensiale for vekst, jf. ATP. Enklere rutetabeller.	Ca 60 % passasjervekst på byrutene fra 2015 til 2019.
2015	10-kroners billett i byområdet.	
2020	Ruteomlegging. Nye elektriske busser, nytt depot, ny terminal Flotmyr. Høyere anbuds kostnader.	Korona og endret tellemåte gjør det vanskelig å sammenligne etter 2019.
2022	Takstøkning bybuss til 15 kr.	

Styrket kollektivtilbud vurderes som viktig for måloppnåelsen i bypakken

Et godt kollektivtilbud vurderes som nødvendig for å nå bypakkens mål om nullvekst og byutvikling, og samtidig opprettholde regional tilgjengelighet til byområdet og Haugesund sentrum. Når bilførere på Haugalandet blir spurt om hva som skal til for at de vil reise oftere kollektivt, er det klart flest som peker på hyppigere avganger (ca 40 %). Kortere reisetid, bedre overgangsmuligheter og lavere takster er også viktig, men det er likevel bare halvparten så mange som svarer dette (ca 20 % på hver).



Figur 2: Tiltak som bilførere på Haugalandet oppgir kan få dem til å reise oftere kollektivt (RVU Haugalandet 2011).

Forslag til tiltak i bypakken: Hyppigere avganger (drift)

I arbeidet med bypakken har Rogaland fylkeskommune og Kolumbus gjennomgått bussrutene innenfor og til/fra byområdet, og vurdert mulige frekvensøkninger opp mot forventet kostnad og potensiale for passasjervekst. Det ble pekt på følgende, mulige tiltak:

- Forlenge 201 (rød) fra Amanda til Norheim (kobles sammen på Norheim).
- Økt frekvens på 202 (blå) på dagtid (15-min-frekvens, tilsvarende som 201).
- Økt frekvens på 201 og 202 til 6 eller 8 ganger pr time morgen og ettermiddag.
- Økt frekvens på 206 Haugesund-Garhaug (2 ganger/time)
- Økt frekvens på 209 Haugesund-Åkrehamn (grønn) til 4 ganger/time
- Økt frekvens på 210 Haugesund-Skudeneshamn (grønn)

Det vil imidlertid ikke være handlingsrom i bypakken til å gjennomføre alle disse forbedringene på én gang – til det vil kostnaden være for stor. Som nevnt vil valg av tiltak bli utredet mer detaljert og prioritert som del av bypakkens handlingsprogram.



Figur: Bybussene (rute 201 rød og rute 202 blå) og Karmøy-rutene (grønn).

Fylkeskommunens handlingsrom til kollektivdrift vil bli redusert

Styrket kollektivtilbud i bypakken skal ikke erstatte ordinær fylkeskommunal drift

Rogaland fylkeskommune har ansvar for offentlig kollektivtilbud i Rogaland gjennom Kolumbus. Hensikten med eventuelt å sette av en sekkepost i bypakken, skal ikke være å erstatte fylkeskommunale tilskudd, men gi muligheter utover ordinære midler.

Fylkestinget har vedtatt at det må komme innsparinger i kollektivtilbudet

De fylkeskommunale utgiftene til kollektivtransport i Rogaland har økt markant de senere år, blant annet som følge av økte anbudskostnader og mål om elektrifisering. Rogaland fylkeskommune har for 2023 satt av et rammetilskudd på ca 1,3 mrd. kr. til kollektivdrift, noe som er ca 50 % høyere enn for 5 år siden. Statlige tilskudd til Nord-Jæren gjennom byvekstavtalen utgjør i tillegg ca 350 mill. kr. Budsjetterte billettinntekter er ca 470 mill. kr, dvs. at kollektivtransporten i Rogaland er avhengig av en høy tilskuddsandel.

Rogaland fylkeskommune står i de kommende årene overfor et redusert økonomisk handlingsrom på kollektivsiden, og fylkestinget har som del av økonomiplanen vedtatt at det må gjøres innsparinger i kollektivtilbudet. Dette kommer også til å gjelde for Haugesund og fastlands-Karmøy.

Tilskuddsordningen for mindre byområder kan ikke benyttes til kollektivdrift

I Nasjonal Transportplan 2022-33 ble det innført en ny tilskuddsordning for de fem byområdene Bodø, Ålesund, Haugesund, Arendal/Grimstad og «Vestfoldbyen». Til sammen skulle det settes av 600 mill. over fire år til *«mindre investeringer i gang- og sykkelveier og kollektivtiltak som kollektivfelt, holdeplasser og knutepunkter langs riks-, fylkes- og kommunal vei»*. Dersom ordningen blir innført på mer permanent basis, kan det gi ekstra investeringsmidler i bypakken. Det ble imidlertid presisert i NTP at *«midlene vil ikke kunne brukes til drift av kollektivtransport»*.

Bypakken er eneste realistiske finansieringskilde for å styrke kollektivtilbudet

Dersom kommunene ønsker et bedre kollektivtilbud i byområdet, ser bypakken derfor ut til å være eneste realistiske finansieringskilde. Som nevnt, vil det i så fall være (deler av) den fylkeskommunale egenandelen i pakken som kan benyttes til kollektivdrift.

Hva skjer med kollektivtilbudet når bypakken avsluttes?

Et ekstra-tilskudd i bypakken vil ikke være en varig finansieringskilde. Det er likevel mulig at den kan gi langsiktige resultater, ved at nye generasjoner opplever kollektivtransporten som et konkurransedyktig tilbud. På grunn av tidsbegrensningen, er det nødvendig å vurdere hva som kan skje med ekstra-tilbudet når bypakken avsluttes etter 15 år. Så langt ser det ut til å være følgende alternativer:

1. Økende billettinntekter: Dersom kollektivbruken øker markant, kan dekningsbidraget øke og gjøre at behovet for ekstra-tilskudd blir noe lavere.
2. Økt dekningsbidrag: Dersom Rogaland fylkeskommune sitt økonomiske handlingsrom tillater, kan tiltakene videreføres med fylkeskommunal finansiering.
3. Økt statlige tilskudd. Dersom det i mellomtiden oppnås statlige tilskudd (belønningsmidler), kan det tenkes at tiltakene videreføres med statlig finansiering.
4. Ny bompengepakke/egenandel: En eventuell ny bompengepakke kan videreføre satsingen.
5. Redusere kollektivtilbudet igjen: Dersom det ikke er andre muligheter, må ekstra-tiltakene avsluttes, og kollektivtilbudet videreføres med ordinære ressurser.

Til sammenligning: Milliardbeløp til kollektivdrift i Bymiljøpakken på Nord-Jæren

I planleggingen av Bymiljøpakken på Nord-Jæren, ble det beregnet at det ville kreve økt årlig driftstilskudd til kollektiv på ca 200 mill. kr (2013-kr) for å nå nullvekstmålet (forutsatt optimal arealbruk, parkeringspolitikk og kollektiv-framkommelighet). Det ble derfor tatt inn at totalt 3.150 mill. kr skulle benyttes til «Drift av kollektivtransport» i bymiljøpakken.

Staten har siden den gang økt tilskuddene til kollektiv i de største byområdene. I tillegg til investeringstilskudd til Bussveien, får byområdet på Nord-Jæren statlige tilskudd på ca 350 mill. kr til kollektivdrift i 2023. Dette omfatter belønningsmidler til ruteproduksjon, mobilitetstiltak, digitale tjenester og takstreduserende tiltak mv. Utover de statlige tilskuddene, har det derfor ikke vært behov for å benytte innbetalte bompenger til kollektivdrift i Bymiljøpakken.

To andre oversendelsesforslag om endringer i mål og miljøprofil

Haugesund bystyre vedtok også to andre oversendelsesforslag, som gjaldt reduksjon av personbiltrafikk og å øke miljøprofilen til 80 %. Disse forslagene har også vært diskutert i den politiske referansegruppa:

Forslag	For å bedre fremkommelighet for andre kjøretøy og redusere utslipp, bør målet omgjøres til «reduksjon» av personbiltrafikken, i stedet for nullvekst.
Fylkes-administrasjonens vurdering	Nullvekstmålet er nedfelt i kommunale og regionale planer, KVVU og statlig tilskuddsordning, og det er naturlig å legge det til grunn også for bypakken. Den kommunale planleggingen har i tillegg andre virkemidler som kan bidra til redusert transportbehov og trafikk, slik som arealbruk og parkering, og som der sees i sammenheng med mål om regional tilgjengelighet, nærings- og byutvikling.
Konklusjon i referansegruppa	Nullvekstmålet ¹ videreføres i bypakken.

Forslag	Miljøprofilen bør økes til 80% av pakken til gang-, sykkel- og kollektivtrafikk, da det bedre beskriver prosjektene.
Fylkes-administrasjonens vurdering	Alle de store veg- og gateprosjektene i bypakken innebærer en forbedring av gange- og sykkelforbindelser i form av fortau, sykkelstier, gang- og sykkelveg eller lignende. Det er imidlertid vanskelig i store prosjekter å skille ut hvor stor en slik «gang-/sykkel-andel» er, fordi prosjektene inneholder så mange felles-elementer som planlegging, grunnnerverv, konstruksjoner o.l. Det er derfor en etablert praksis at det bare er «rene» gange, sykkel- og kollektivprosjekter som regnes med i «miljøprofilen».
Konklusjon i referansegruppa	I beskrivelsen til bypakken tydeliggjøres det hvordan også de store veg- og gateprosjektene bidrar til gåing, sykling og miljø (forbindelser for gående og syklende, krysningspunkt mv.).

¹ Nullvekstmålet er definert som at «i byområdene skal klimagassutslipp, kø, luftforurensning og støy reduseres gjennom effektiv arealbruk og ved at veksten i persontransporten tas med kollektivtransport, sykling og gange.»