

Saksframlegg

Saksnr.: 2020/79637

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Fylkesrådet	11.06.2020	

Status i arbeid med Temastrategi samferdsel 2022-2033

Innstilling

1. Status for arbeidet med temastrategi for samferdsel 2022-2033 fase 1 i vedlagte saksframlegg tas til orientering.
2. Forankring på tvers av rådsområder vektlegges i det videre for å sikre koordinering og felles mål. Relevante organer og medvirkningsorganer inviteres med.
3. Samferdselskomiteen orienteres om arbeidet.
4. Det legges opp til behandling av temastrategiens overbygning i fylkestinget 23. november 2020.
5. Arbeidet med handlingsdelen igangsettes parallelt med avslutningen av fase 1 for å kunne ferdigstilles i tide til arbeidet med årsbudsjett 2022 og økonomiplan 2022-2025
6. Det tas hensyn til høringsutkastet til regional planstrategi innenfor prosessplanen for temastrategi samferdsel.

04.06.2020

Kristoffer Robin Haug
fylkesråd for kollektivtrafikkOlav Skinnes
fylkesråd for distrikt og fylkesveier

Bakgrunn for saken

De fleste planer og føringer for samferdselsområdet i Viken har utspring i nasjonal politikk eller i de tidligere fylkeskommunene. Rådsområde Infrastruktur har startet arbeidet med å samordne disse føringene og vurdere dem i sammenheng med de politiske forventningene til samferdselsområdet i Viken fylkeskommune. Fase 1 skal resultere i en strategisk overbygning med mål, strategier og prioriteringskriterier, mens en fireårig handlingsdel skal utarbeides i fase 2. Arbeidet får status som en temastrategi.

Gjeldende planer for samferdsel fra Akershus, Buskerud og Østfold har mange likhetstrekk. Satsing på gange, sykkel og kollektiv i byområdene, innhenting av vedlikeholdsetterslep, jordvern, fremkommelighet for næringslivet og arbeid i tråd med nullvisjonen for drepte og hardt skadde i trafikken er blant temaene som går igjen. Samtidig finnes det forskjeller, blant annet når det gjelder uttalt ambisjonsnivå utenfor byområdene. I tillegg har vi nye politiske ambisjoner knyttet til reduserte klimagassutslipp og redusert trafikk, bygdemiljøpakker, sterkere jordvern, bruk av ny teknologi og å legge FNs bærekraftsmål og planetens tålegrenser til grunn. I sum betyr dette at eksisterende planer gir et for fragmentert bilde og ikke er oppdatert ut fra nye politiske føringer for Viken, samt ny kunnskap om klodens tilstand.

Formålet med temastrategien er å gi en mest mulig samlet fremstilling av fylkeskommunens mål, strategier og prioriteringskriterier for drift, investering og arbeidsoppdrag innen samferdsel. Arbeidet har et bredt perspektiv der mål og virkemidler på samferdselsområdet sees i sammenheng med fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør. Denne strategiske overbygningen skal ikke omtale konkrete tiltaks- eller prosjektprioriteringer. Målet er at resultatet av fase 1 kan legges frem for fylkestingsbehandling i møtet 23. november 2020. Det er orientert om saken i Ledergruppe Viken 18.2.2020 (saksnr. 2020/82355).

Status i arbeidet med temastrategi for samferdsel 2022-2033

Plassering i plan- og styringssystem

Temastrategi for samferdsel 2022-2033 er en samling av de viktigste føringene for hvordan Viken fylkeskommune vil utøve sine roller og sitt ansvar på samferdselsområdet. Dette inkluderer ansvaret for fylkesvei, kollektivtransport, mobilitetsplanlegging og øvrige samferdselsvirkemidler med betydning for å nå Vikens overordnede mål. Dette er altså et styringsverktøy for fylkeskommunens egne virkemidler og fastsetter ikke nye føringer for andre som kommuner og statsetater. Dette er dermed ikke en ny regional plan. Samtidig befinner den seg på et overordnet nivå med mål, strategier og prioriteringskriterier, og den er dermed heller ikke bare en handlingsplan. Dette er bakgrunnen for at dette utarbeides som en temastrategi. Handlingsdelen skal først utarbeides i neste fase med konkrete prioriteringer for tiltak og økonomiske disponeringer.

Vedtatte regionale planer for areal og transport i Akershus, Buskerud og Østfold gjelder fortsatt. Disse planene er bindende for fylkeskommunen og skal også legges til grunn av kommunale og statlige virksomheter. Temastrategi for samferdsel 2022-2033 vil derfor både ta utgangspunkt i gjeldende planer for å sørge for at de følges opp, samtidig som temastrategien vil ta utgangspunkt i den politiske samarbeidsplattformen for Viken for å gi retning til arbeidet fremover. Temastrategien er i så måte et viktig verktøy i overgangen til en ny fylkeskommune og skal beskrive hvordan planene følges opp og videreutvikles av fylkeskommunen innenfor en Viken-kontekst.

Arbeidet med en temastrategi på samferdselsområdet må forholde seg til mange andre planprosesser. Eksempler er arbeidet med Nasjonal transportplan 2022-2033, regional planstrategi for Viken og øvrig regional planlegging. Dette må også sees i sammenheng med helhetlig virkemiddelbruk og helhetlig planlegging i Viken. Arbeidet organiseres slik at disse forbindelsene blir ivarettatt, og det er lagt opp til god dialog på tvers av oppgaver og rådsområder. Arbeidet med årsbudsjett 2021 og økonomiplan 2021-2024 bygger på eksisterende handlingsprogrammer, og dette behandles uavhengig av arbeidet med temastrategien. Det vil imidlertid være god kontakt mellom prosessene for å ivareta nødvendig sammenheng. Forholdet mellom temastrategien og utarbeidelse av nye regionale planer må avklares.

Tidsperspektiv og usikkerhetsvurdering

Temastrategien angir mål, strategier og prioriteringskriterier frem mot 2033. Overordnede føringer bør virke over tid for å gi ønsket effekt. Arbeid for å påvirke reisevaner, utvikle og ta i bruk ny teknologi, istandsette forfalt infrastruktur og bygge nye anlegg er tidkrevende. Tiden fra initiering til ferdigstilling er lang, ikke minst for prosjekter som krever utredning, planlegging og grunnverv før bygging. Samtidig vil vi ikke skape urealistiske forventninger til hvor langt frem det er mulig å planlegge for. 12 år er derfor det tidsperspektivet vi mener er realistisk for temastrategien. Ny Nasjonal transportplan utarbeides også for samme tidsperiode – 2022-2033. I tillegg skal temastrategien ha en handlingsdel som gjelder for fire år.

Føringer for en 12 års periode innebærer alltid en betydelig grad av usikkerhet. Dette gjelder både økonomiske konjunkturer, teknologiutvikling, ny kunnskap, økonomiske rammer,

endringer i lover og reguleringer og så videre. Usikkerheten er enda større nå som følge av koronasituasjonen. Dette kan gi nye langsiktige endringer blant annet knyttet til smittevernbestemmelser, økonomiske perspektiver, næringsstruktur, samhandlingsmønstre og reisevaner. I tillegg er Viken fylkeskommune en ny enhet der mange rammer og strategier ikke er på plass.

I dette perspektivet er det sannsynlig at temastrategien relativt snart bør oppdateres ut fra ny kunnskap og nye strategier som utarbeides, for eksempel når det gjelder plan for innhenting av vedlikeholdsetterslep som ut fra gjeldende føringer skal ferdigstilles i 2021. Det bør vurderes å rullere temastrategien etter to år for å ta høyde for nytt planverk i Viken. Temastrategien bør senest rulleres om fire år slik at den kan gjenspeile de politiske prioriteringene etter fylkestingsvalget i 2023. Den vil da fortsatt gå parallelt med utarbeidelse av den nasjonale transportplanen, men det bør gis rom for oppdateringer før dette.

Samfunns mål

Samfunns målet har blitt til gjennom en prosess der mål fra gjeldende regionale planer for areal og transport og vedtatte mål for Viken, blant annet fra politisk plattform, er sett i sammenheng. Dette har resultert i følgende samfunns mål for temastrategien:

Viken fylkeskommune vil bygge sin politikk og prioriteringer på FNs bærekraftsmål og planetens tålegrenser, og bidrar til å redusere Vikensamfunnets klima- og miljøavtrykk. Viken er en konkurransedyktig og bærekraftig transportregion med

- Effektiv og miljøvennlig bruk av areal og infrastruktur
- Mobilitetsløsninger som er funksjonelle, sikre og enkle å bruke for alle trafikanter og kjøretøygrupper
- Gode bomiljøer og attraktive omgivelser

Fylkeskommunens roller og ansvar

Viken fylkeskommune som regional utviklingsaktør har et bredt spekter av virkemidler å benytte for å nå målet. I dette ligger en overordnet rolle knyttet til samfunnsutvikling som ikke minst forvaltes gjennom regional planlegging. I tillegg kommer direkte roller både som veieier og mobilitetsaktør, blant annet med ansvar for drift av kollektivtilbudet.

Fylkeskommunen kan også påvirke mobilitetsløsninger og mobilitetsvalg gjennom kampanjer, kunnskapsbygging, digitalisering, smart trafikkstyring, anbudsprosesser, innkjøp og utvikling av nye forretningsmodeller. I temastrategien sees disse rollene i sammenheng slik at innsatsen på ulike områder trekke i samme retning for å nå de langsiktige målene. Dette skal også skape forutsigbarhet både internt i fylkeskommunen og overfor andre som er avhengige av oss, som kommuner, næringsliv og innbyggere.

Hovedstrategier

Å definere mål, strategier og tiltak hjelper fylkeskommunen til å jobbe systematisk for å løse sine oppgaver. Mål beskriver hvor vi skal, mens strategiene beskriver veivalget frem mot målet. Tiltak er hvordan vi faktisk tar oss frem langs den valgte ruta. Prioriteringskriterier hjelper oss å velge de tiltakene som tar oss frem på best mulig måte.

I gjeldende planer er det et stort antall føringer og strategier. Disse er nå gjennomgått. En sentral oppgave er å sortere og samordne disse slik at de kan fungere som styringsverktøy ved utarbeidelse av handlingsdelen og i prioritering mellom konkrete tiltak. Dette skjer også i dialog med andre rådsområder. Slik arbeidet ser ut nå, vil strategier og prioriteringskriterier bygge på følgende hovedstrategier:

- 1) Å sette inn rett innsats på rett sted.
- 2) Å nedskalere investeringer og prioritere drift, vedlikehold og istandsetting av eksisterende infrastruktur fremfor å bygge nye anlegg. Ved eventuelle kapasitetsøkende tiltak, skal kollektiv, sykkel og gange prioriteres.
- 3) Å vektlegge både sosial, økonomisk og miljømessig bærekraft innen oppfølging av drift, investering og arbeidsoppdrag.

Dette mener vi både er i tråd med gjeldende regionale planer, samt politiske føringer for Viken.

Å sette inn rett tiltak på rett sted

Viken er et mangfoldig fylke. Forhold som topografi, demografi og næringsstruktur gjør at mobilitetsbehov og utfordringer arter seg forskjellig i ulike områder. Tilgangen på virkemidler varierer også. Mobilitetsløsningene vil spille ulike roller i de større byene, i mindre byer og tettsteder og i landområdene. Oppfølging av bypakker og byvekstavtaler krever andre strategier enn det som gjelder mindre byområder. En sentral del av arbeidet handler derfor om å vurdere hvordan fylkeskommunen skal arbeide for å sette inn rett tiltak på rett sted.

Planer for videre arbeid

Videre arbeid vil særlig handle om å konkretisere strategiene og forankre dette på tvers av rådsområder, herunder med rådsområde for plan, klima og miljø. Mange strategier vil gjelde hele fylket, blant annet trafikkikkerhet, klima / energibruk, jordvern, et enkelt og sømløst kollektivtilbud og universell utforming. Andre strategier vil kreve mer geografisk tilpasning i tråd med hovedstrategi 1.

I tråd med hovedstrategi 2 og 3, vil strategiene ikke bare omhandle investeringsprosjekter. Vel så viktig er drift og hvordan fylkeskommunen på andre måter vil arbeide for å påvirke mobilitetsløsninger og mobilitetsvalg.

Med bakgrunn i FNs bærekraftsmål, planetens tålegrenser og hovedstrategi 3, vil det være viktig å gi føringer som sikrer at både sosiale, økonomiske og miljømessige aspekter blir ivaretatt. Dette kan ha betydning for hvilke tiltak og prosjekter som skal velges, samt hvordan hvert enkelt prosjekt skal utformes. Her vil det være målkonflikter som vi vil forsøke å belyse. I tillegg vil det være viktig å peke på prioriteringskriterier som kan bidra til avklaringer og gi forutsigbarhet.

Medvirkning og involvering

Organiseringen av arbeidet sikrer bred forankring internt. Ved siden av den løpende dialogen med ulike enheter og ansvarsområder, vil det avholdes ett til to referansegruppemøter med bred deltagelse på tvers av rådsområder.

Temastrategien er satt opp som tema på møter fylkesrådene skal avholde med kommuneregionene. Vi mener det også er behov for å involvere samferdselskomiteen før temastrategien ferdigstilles.

Siden temastrategien bygger på vedtatte regionale planer og Vikens politiske plattform, har vi vurdert at ytterligere ekstern medvirkning i denne fasen ikke er hensiktsmessig. Det vil være større behov for medvirkning når det arbeides med konkrete prioriteringer. Hoveddelen av den eksterne medvirkningen vil derfor skje som del av fase 2 hvor det skal utarbeides et handlingsprogram for samferdsel.

Vurdering

Å ha en temastrategi for samferdsel med tilstrekkelig faglig grunnlag og medvirkning klar til arbeidet med årsbudsjett 2021 og økonomiplan 2021-2024 var ikke realistisk. For å være i rute til årsbudsjett 2022 og økonomiplan 2022-2025 måtte arbeidet startes tidlig i 2020. Å avvente resultatet av den regionale planstrategien ville innebære enda ett års forsinkelse. Dette ville være uheldig av hensyn til å oppnå et helhetlig styringssystem for samferdsel i tråd med politiske føringer og ambisjoner. Gjennom temastrategien kan politiske bestillinger bli inkludert i styringssystemet på en måte som gir grunnlag for oppfølging over tid.

Samfunns målet og hovedstrategier er i tråd med gjeldende regionale planer og gir rom for oppfølging av politiske forventninger slik de blant annet er uttrykt i den politiske plattformen til fylkesrådet og verbalvedtakene i budsjettet.

Konsekvenser

Arbeidet i fase 1 vil resultere i avklaring av mål, strategier og prioriteringskriterier som gjør det mulig å målrette innsatsen innen fylkesveier, kollektivtransport og andre samferdselsoppgaver for å oppfylle politiske ambisjoner i tråd med FNs bærekraftsmål og planetens tålegrenser. Arbeidet krever administrative ressurser særlig på rådsområdet Infrastruktur, men også i noen grad fra andre rådsområder. Det kan være behov for midler til utredninger som del av arbeidet. Dette dekkes i så fall innenfor rådsområdets budsjett. Ut over dette er det ingen økonomiske eller miljømessige konsekvenser.