

Saksnr.: 2018/8096
Løpenr.: 87425/2018
Klassering: N02
Saksbehandler: Kjetil Gaulen

Møtebok – Saksframlegg

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Styret for Ungdommens Fylkesråd	04.09.2018	
Flerkulturelt råd	05.09.2018	
Fylkesrådet for mennesker med nedsatt funksjonsevne	06.09.2018	
Eldrerådet	07.09.2018	
Samferdselskomiteen	11.09.2018	

Utredning av kollektivtilbudet i Østfold - Høringsforslag

Vedlegg:

- 1 UA-rapport 101/2018 - Utredning av kollektivtilbudet i Østfold

Komitélederens forslag til vedtak

UA rapport 101/2018 «Utredning av kollektivtilbudet i Østfold» sendes på høring til aktuelle kommuner og andre interessenter sammen med fylkesrådmannens merknader. Svarfristen settes til 15. oktober 2018.

Komitélederens behandling

Ingen endring.

Sarpsborg, 27. august 2018

Olav Moe
leder av samferdselskomiteen

Fylkesrådmannens anbefaling

UA rapport 101/2018 «Utredning av kollektivtilbudet i Østfold» sendes på høring til aktuelle kommuner og andre interessenter sammen med fylkesrådmannens merknader. Svarfristen settes til 15. oktober 2018.

Sarpsborg, 22. august 2018



Anne Skau
fylkesrådmann

Håkon Johnsen
fylkesdirektør

Bakgrunn for saken

Fylkestinget vedtok økt satsing på kollektivtrafikk gjennom prosjektet "Østfold tar bussen" høsten 2015. Et element i prosjektet har vært å gjennomgå hele kollektivtilbudet i Østfold.

Prosjektet har vært todelt, hvor gjennomgangen i Nedre Glomma har blitt prioritert og nytt tilbud ble satt i drift 25. juni 2018 med utgangspunkt i fylkestingets vedtak 7. desember 2017. Denne gjennomgangen er dokumentert i UA-rapport 91/2017 «Utredning av kollektivtilbudet i Nedre Glomma» og er delvis finansiert av Bypakke Nedre Glomma.

Foreliggende utredning omfatter tilbudene utenfor Nedre Glomma og tar utgangspunkt i vedtatte prinsipper for et fremtidsrettet kollektivtilbud i Østfold, jfr sak til Samferdselskomiteen 7. februar 2017. Her fremgår det blant annet at «Etablering og endring av kollektivtilbud i Østfold skal ta utgangspunkt i rutehierarkiet slik dette fremgår av fylkesrådmannens vurdering.».

Saken fremmes for å avklare om UA-rapport 101/2018 «Utredning av kollektivtilbudet i Østfold» skal sendes på høring med de anbefalingene som fremgår i rapporten og de føringer som fremgår under fylkesrådmannens vurdering.

Fakta

Om utredningen

Fylkesrådmannen har inngått en avtale om konsulentbistand med Urbanet Analyse i samarbeid med Asplan Viak. Oppdraget har vært å utarbeide et helhetlig kollektivtilbud som ser dagens tilbud og nye tilbud i sammenheng og som tar utgangspunkt i kundenes reisebehov slik de faktisk er i dag, og slik de forventes å være i et lengre perspektiv (2030).

For å kunne utarbeide et bedre og mer effektivt kollektivtilbud er det nødvendig å ha kunnskap om hvilke tiltak som vil gi størst effekt. Dette må sees i sammenheng med bosetting og arbeidsplasslokalisering i dag og i årene fremover, gjeldende infrastruktur og fremtidige utviklingsprosjekter (blant annet gjennom Bypakke Nedre Glomma, Smart Mobilitet Grålum og utvikling av Værsteområdet i Fredrikstad). Arealbruk spiller også en viktig rolle for å legge til rette for et bedre kollektivtilbud, og kommunene i Nedre Glomma har et tydelig fokus på fortetting som et viktig virkemiddel for å endre reisemiddelfordelingen.

Utredningen skal bidra til utvikling av et nytt kollektivtilbud i Østfold med forslag til rutestruktur- og tilbud, frekvenser samt økonomiske konsekvenser av foreslåtte tiltak på kort og lang sikt og med fokus på sømløse reiser. Det skal tas høyde for at det vil settes i gang flere større veg- og baneprosjekter i de nærmeste årene og at dette vil få konsekvenser for fremkommeligheten i byene. Utfordringene og målene for kollektivtransporten er ulik i ulike deler av fylke. Utredningen må derfor innrettes slik at den tar hensyn til mål og utfordringer i de ulike regionene.

I Nedre Glomma har mål og tiltak som inngår i Bypakke Nedre Glomma vært en viktig premiss for utformingen av et kollektivtilbud som kan bidra til å nå nullvekstmålet. Utredningen skal

synliggjøre hvordan en kollektivsatsing vil kunne bidra til å nå målsettingen, men samtidig hvordan effekten av en kollektivsatsing vil kunne forsterkes ved samtidig å gjennomføre andre tiltak som bygger opp under kollektivtransporten og som kan være helt nødvendige for å få tatt ut den effekten som potensielt ligger i ulike typer kollektivtiltak.

Også i Mosseregionen vil det være et grunnlag for å øke kollektivandelen, ikke bare gjennom et forbedret kollektivtilbud, men også gjennom en mer helhetlig virkemiddelbruk. Utredningen skal synliggjøre effektene av en bedre tilpasning av kollektivtilbudet til reisebehov og forholdet til andre transportformer som tog og ekspressbuss. For eksempel kan avstanden mellom bussterminalen og den nye jernbanestasjonen bli en utfordring. Her må det sees spesielt på muligheter for å etablere et rutetilbud som både kan betjene sentrum og den nye jernbanestasjonen på en effektiv måte.

For regionene Halden og Indre Østfold vil hovedoppgaven være en vurdering av behovet for ulike kollektivtilbud med utgangspunkt i mål om økt mobilitet og tilgjengelighet til arbeidsmarkedet, fortrinnsvis lokalt i Østfold. Det vil si en vurdering av markedsgrunnlaget for kollektivtransporten, og mulighetene for å tilpasse tilbudet til markedet. Hovedfokus vil være arbeidspendlere og skole- /studiereiser, men vil også ta hensyn til andre typer reiser. Analysene skal legge vekt på reiser mellom de enkelte regionene i Østfold, men også over fylkes- og riksgrensen.

Samtidig skal forhold som er viktige for en effektiv drift av kollektivtilbudet inngå, spesielt i byområder og på overordnet nivå. Dette omfatter blant annet lokalisering av knutepunkt og holdeplasser, vurdering av tilførselsveier/snarveier og annen infrastruktur som fremkommelighetstiltak og innfartsparkering. Tilbudene må også sees i sammenheng med tog-, ekspressbuss- og fergetilbud som ivaretar tunge transportkorridorer. Det planlegges for øvrig for en omfattende og langvarig utbygging av Østfoldbanens Vestre linje (IC- triangelet) som kan gi mange utfordringer for fremkommeligheten gjennom sentrum av byene frem mot 2030.

Utredningen skal omfatte alternative forslag til kollektivtilbud og infrastrukturtiltak basert på dagens driftsrammer og en gradvis innføring av nye tilbud og tiltak for å nå målsettingene som gjelder i de ulike regionene i Østfold, herunder nullvekst i Mosseregionen.

Utredningen skal omfatte effektberegninger som omfatter etterspørsel, konkurranseforhold og hvilke tiltak som må gjennomføres for å nå målene.

Medvirkning og samarbeid har vært en viktig del av prosessen. Det er gjennomført dialogmøter og workshop med viktige interessegrupper i alle regionene og en omfattende markedsundersøkelse i Mosseregionen og Nedre Glomma. Det har i tillegg vært gode muligheter for alle til å gi innspill underveis gjennom en åpen, nettbasert undersøkelse.

Målet er å få til en politisk behandling av rapporten og høringsuttalelsene i desember 2018.

Inndelingen av analyseområdet

Rapporten tar utgangspunkt i fem delområder som er behandlet hver for seg i rapporten.

- Moss byområde med Moss kommune og nordvestre del av Rygge kommune (kap 6.4 s. 58).
- Halden kommune (kap 6.5 s. 67).

- Indre Østfold med kommunene Våler, Hobøl, Spydeberg, Askim, Eidsberg, Skiptvet, Rakkestad, Trøgstad, Marker, Rømskog og Aremark (kap 6.6 s. 73).
- Hvaler kommune (kap 6.7 s. 78).
- Områder/linjer som ikke tilhører bare ett område og som binder byene/ulike delområder sammen. Her inngår også Råde og den delen av Rygge kommune som ikke inngår i Moss byområde (kap 6.8 s. 79).

De ulike delområdene er videre inndelt i mindre soner basert på grunnkretser for å analysere hvor det største reisebehovet er og hvor de største reisestrømmene går.

Prinsipper for utvikling av kollektivtilbudet

Det er viktig at et nytt og/eller endret kollektivtilbud må bygge på noen felles, generelle prinsipper for utvikling av et mer effektivt kollektivtilbud.

I områder der det er et mål å øke kollektivandelen, for eksempel i Moss, vil det legges vekt på å utarbeide et raskt og effektivt kollektivsystem som kan konkurrere mot bil. Tilbudet må i stor grad rettes inn mot den største gruppen i befolkningen som foretar flest daglige reiser – som i dag er den gruppen som benytter bussen minst. Det vil si at tilbudet må differensieres i et rutehierarki hvor ryggraden i kollektivsystemet er stamlinjer/hovedlinjer som tar unna de største reisestrømmene, og et sekundærnett og et bestillingstilbud som står for en bredere flatedekning.

I delområder der økt mobilitet og tilgjengelighet er målsettingene, for eksempel i deler av Indre Østfold, vil sekundærlinjene være sentrale.

Supplerende ruter, som matebusser og innsatsruter, har også en viktig rolle i rutehierarkiet ved å dekke opp om prioriterte grupper og satsingsområder. I tillegg er det viktig å tilrettelegge for og koble kollektivtilbudene med tilbud på øvrige transportmidler, som tog og ekspressbuss – for å sikre en helhetlig utvikling av det totale tilbudet.

Siden det er begrensede ressurser til drift av kollektivtilbud, er det viktig å prioritere mellom ulike trafikantgrupper. Hvis målet er å øke markedsandelen for kollektivtrafikken, må det først satses der de store reisestrømmene går, og utvikle tilbudet slik at dette oppleves som effektivt. I andre områder med andre målsettinger kan det være mer hensiktsmessig å prioritere etter reisehensikt.

Kollektivtilbudet må også bli enklere. Grunnprinsippet er at tilbudet skal være enklest mulig å orientere seg i. Det innebærer blant annet at det ikke skal være ulike varianter av rutene. Faste ruter bør gå i samme trasé, ha fast intervall mellom avgangene og ha faste avgangstider. Det skal gå raskt og være effektivt og ha en høy frekvens. Dette kan blant annet føre til at avstanden til holdeplassen øker for mange kunder, men samtidig at bussene går oftere.

Prinsippene for hvordan tilbudene bør utvikles i de ulike delområdene i fylket vil være felles for alle. Likevel vil lokale forutsetninger og behov, strukturer og målsettinger, gi noen forskjeller ved at mulighetene for å differensiere innenfor rutehierarkiet vil variere fra delområde til delområde.

Kort oppsummert kan vi legge til grunn følgende, vedtatte hovedprinsipper for utvikling av nye tilbud, jfr sak til Samferdselskomiteen 7. februar 2017:

- Ta utgangspunkt i markedet – satse der det er størst potensial.

- Tydelige prioriteringer; noen kan oppleve å få et dårligere tilbud på bekostning av mange som får et bedre.
- Bygge rutehierarki.
 - Etablere hovedlinjer/stamlinjer med full fremkommelighet og så høy frekvens som det er markedsgrunnlag for.
 - Etablere gode knutepunkt som letter overgang mellom ruter og transportmidler, og øker tilgjengeligheten til «alle steder» i regionen.
 - Etablere sekundærruter og supplerende tilbud med større flatedekning, som kobles mot stamrutene.
- Gjøre tilbudet enklere og lettere tilgjengelig.
- Satse på kvalitet og frekvens framfor lavere takster.
- Tenke langsiktig planlegging og satsing (ting tar tid).
- Prinsippene for linjeføring:
 - Mest mulig rettlinjede traséer – dette gir kortere reisetid.
 - Trakting for å skape høyest mulig frekvens på fellesstrekninger.
 - Reduksjon i antall holdeplasser for å øke hastigheten på bussene.

Fylkesrådmannens vurdering

Fylkesrådmannen anbefaler å sende UA rapport 101/2018 «Utredning av kollektivtilbudet i Østfold» på høring med følgende merknader:

Moss/Rygge

Fylkesrådmannen mener at det bør være et mål å gjennomføre en ruteomlegging fra sommeren 2019. Det er imidlertid flere sentrale områder i Moss som ikke dekkes av forslagene i utredningen, herunder Refsnesskogen, Tronvik og Mosseporten senter, og her bør det vurderes et sekundært tilbud. Konsulentens forslag vil samtidig øke ruteproduksjonen sammenlignet med dagens tilbud og bør derfor reduseres noe. Fylkesrådmannen er enig i behovet for å forenkle tilbudet, for eksempel gjennom å kjøre samme trase tur/retur og ikke i ring som i dagens tilbud, men en slik løsning gir samtidig dårligere flatedekning og er derfor en avveining som må gjøres i forhold til akseptabel avstand fram til busstilbud.

Indre Østfold

Driftsavtalene i Indre Østfold utløper sommeren 2020, og innføring av nye tilbud bør derfor i all hovedsak utsettes til dette tidspunkt. Fylkesrådmannen vil imidlertid anbefale en gjennomgang av tilbudene med linje 9 Mysen-Askim-Oslo og linje 490 Trøgstad-Lillestrøm-Oslo med en eventuell omlegging allerede fra sommeren 2019. Det bør samtidig vurderes en omlegging av linje 640 Østfoldringen mellom Mysen-Askim-Skiptvet-Sarpsborg i tråd med anbefalingene i rapporten. Årsaken er at disse tilbudene er svært kostbare pr reise og fylkesrådmannen mener at en omlegging vil gi rom for en styrking av lokale tilbud og tilbringertilbud inn til jernbanestasjonene og andre knutepunkt i Indre Østfold. Fylkesrådmannen ønsker også å bemerke at enkelte forslag i rapporten vil være vanskelig å gjennomføre siden tilbudene i stor grad benyttes av skoleelever med skyssett.

Halden

Driftsavtalen i Halden utløper sommeren 2020, og fylkesrådmannen anbefaler derfor at innføring av nye tilbud utsettes til dette tidspunkt. Fylkesrådmannen registrerer at valg av kjøretrase for bybussene vil gi lengre reisevei enn i dagens tilbud og bør vurderes spesielt. Det bør samtidig legges opp til at tilbudene betjener jernbanestasjonen.

Regionbusser

Linje 630 Halden-Fredrikstad-Moss og linje 633 Halden-Sarpsborg-Moss har en del lokale reiser og skolereiser som gjør det vanskelig å redusere disse tilbudene nevneverdig. Hvis det oppnås enighet med jernbanedirektoratet om en prisavtale for lokale togreiser på strekningen Halden-Sarpsborg-Fredrikstad så vil det være naturlig å vurdere en slik reduksjon og heller øke busstilbudet til jernbanestasjonene.

Fylkesrådmannen må også bemerke at NX3 mellom Sarpsborg og Oslo er en kommersiell busslinje som Østfold fylkeskommune ikke har råderett over.

Fylkesrådmannen har imidlertid inngått en avtale om kjøp av lokale busstjenester fra linje NX3 som kan vurderes ved en betydelig økt satsing på linje 633 mellom Halden-Sarpsborg-Moss.