

Rapport

Bård Norheim
Konstantin Frizen
Ingunn Opheim Ellis

35a/ 2012

Hovedrapport

Forpliktende avtaler om utbygging av miljøvennlige transportformer i de største byområdene



Forord

På oppdrag fra KS har Urbanet Analyse utredet de økonomiske konsekvensene av å etablere forpliktende avtaler om økt satsing på kollektivtransport, gange og sykling i de største byområdene i Norge.

Bakgrunnen for prosjektet er de føringer som fremkommer i statsetatens NTP-forslag, Klimameldingen og Klimaforliket om at kollektivtransport, gange og sykling må ta mesteparten den beregnede veksten i persontransporten, og at dette skal skje ved at byområdene og staten inngår forpliktende avtaler.

I denne rapporten presenteres hovedresultater fra prosjektet.

Rapporten er utarbeidet av Bård Norheim, Konstantin Frizen og Ingunn Opheim Ellis, med førstnevnte som prosjektleder.

Anne Johanne Enger har vært oppdragsgivers kontaktperson i prosjektet. I tillegg har også Jørn Inge Dørum, Henning Berby og Jon Anders Drøpping fra KS gitt innspill og kommentarer til rapporten.

Prosjektet bygger på tre ulike analyser:

1. Beregning av finansieringsbehovet ved alternative finansieringsmodeller.
2. Kartlegging av lokalpolitikernes syn på forpliktende avtaler mellom stat, fylkeskommuner og kommuner om økt satsing på miljøvennlige transportformer.
3. Vurdering av mulige insentiver i avtalene i byområdene.

I tillegg til denne hovedrapporten, er det utarbeidet en dokumentasjonsrapport hvor analysene er nærmere beskrevet (Urbanet Analyse rapport 35b/2012).

Oslo
oktober 2012

Bård Norheim

Konstantin Frizen

Ingunn Opheim Ellis



Forpliktende avtaler om utbygging av miljøvennlige transportformer i de største byområdene
Hovedrapport

Innhold

| | |
|--|-----------|
| Hovedresultater | 1 |
| Sammendrag | 3 |
| Befolkningsvekst gir behov for økte midler til kollektivtransporten | 3 |
| Helhetlige tiltakspakker reduserer finansieringsbehovet..... | 4 |
| Forslag til innretning i bypakkene..... | 4 |
| Lokale politikeres forventninger til forpliktende avtaler | 6 |
| 1. Muligheter for redusert biltrafikkvekst i de største byområdene | 7 |
| 1.1 Metodisk tilnærming..... | 7 |
| 1.2 Forventet befolkningsvekst i de neste 20-årene..... | 8 |
| 1.3 Økonomiske beregninger av tilskuddsbehov | 9 |
| 1.4 Politikerundersøkelsen..... | 10 |
| 2. Kostnader ved trafikkveksten | 13 |
| 2.1 Store transportutfordringer i de største byområdene..... | 13 |
| 2.2 Investeringene må følges opp med økt satsing på drift..... | 14 |
| 2.3 Flere passasjerer gir økt tilskuddsbehov | 15 |
| 2.4 Bedre rammebetingelser for kollektivtransporten reduserer tilskuddsbehovet..... | 17 |
| 3. Politikernes vurdering av lokale avtaler | 21 |
| 3.1 Politikerne positive til forpliktende partnerskap | 21 |
| 3.2 Barrierer mot et forpliktende partnerskap | 21 |
| 3.3 Staten er den mest sentrale aktøren i et forpliktende partnerskap | 22 |
| 3.4 Forbedring av kollektivtilbudet prioriteres høyest | 25 |
| 3.5 Balansering av statlige bidrag og restriksjoner | 26 |
| 4. Målstyrte avtaler mellom stat og lokale myndigheter..... | 29 |
| 4.1 Forslag til konkrete avtalemodeller for byområdene | 30 |
| Referanser..... | 35 |



Forpliktende avtaler om utbygging av miljøvennlige transportformer i de største byområdene
Hovedrapport

Hovedresultater

Sterk befolkningsvekst vil kreve økte tilskudd til drift av kollektivtransport

Målsettingen om at kollektivtransport, gange og sykkel skal ta veksten i persontransport innebærer at tilskuddsbehovet til drift av kollektivtransport må øke fremover. I 2030 vil det årlige tilskuddsbehovet til drift av kollektivtransport være på 6,3 mrd. kroner, i følge våre beregninger. Dette er en økning på 3,5 mrd. kroner i forhold til 2010, eller 7,5 kr per ny passasjer.

Forpliktende avtaler mellom stat og lokale myndigheter vil redusere offentlige utgifter

Forpliktende avtaler mellom staten og byområdene vil redusere tilskuddsbehovet til drift av kollektivtransport. Dette krever at lokale myndigheter må forplikte seg til å gjennomføre tiltak som bedrer rammebetingelsene for kollektivtransporten i forhold til bil.

Dersom rammebetingelsene for kollektivtransport bedres med 10 prosent viser beregninger at det årlige tilskuddsbehovet til drift av kollektivtransport kan reduseres med 1,8 mrd. kroner i 2030. I 2030 vil dermed tilskuddsbehovet være 4,5 mrd. kroner.

I tillegg kan investeringsbehovet til infrastruktur reduseres med 1,3 mrd. kroner årlig. Det gir en samlet innsparing på ca. 3 mrd. kroner årlig.

Resultatavhengige insentiver gir økonomisk gevinst

For å få etablert forpliktende avtaler som stimulerer til mer helhetlige tiltakspakker, må staten inn med økonomiske midler. En forpliktende avtale mellom stat og lokale myndigheter kan være insentivbasert, hvor staten bidrar med økonomiske midler ut fra hvor mye biltrafikken reduseres og kollektivtrafikken øker. Størrelsen på den økonomiske støtten vil avhenge av hvor ambisiøse planer som ligger i de lokale avtalene.

Sammendrag

På oppdrag fra KS har Urbanet Analyse utredet økonomiske konsekvensene av å etablere forpliktende avtaler om økt satsing på kollektivtransport, gange og sykling i de største byområdene i Norge. Bakgrunnen for prosjektet er de føringer som fremkommer i statsetatenes NTP-forslag, Klimameldingen og Klimaforliket om at kollektivtransport, gange og sykling må ta mesteparten den beregnede veksten i persontransporten, og at dette skal skje ved at byområdene og staten inngår forpliktende avtaler.

Målsettingen med prosjektet er å skissere mulige modeller for forpliktende partnerskap mellom statlige og lokale myndigheter og hvilke gevinster og utfordringer som ligger i slike avtaler.

For å belyse denne problemstillingen har vi gjennomført en analyse av framtidig tilskuddsbehov i de ni største byområdene avhengig av rammebetingelser og virkemiddelbruk lokalt. Vi har også gjennomført en spørreundersøkelse blant politikere i de 13 største byområdene i Norge om utfordringer og barrierer knyttet til slike forpliktende partnerskap.

Hovedkonklusjonene fra disse analysene oppsummeres i denne rapporten. I tillegg til denne hovedrapporten er det utarbeidet en dokumentasjonsrapport hvor analysene som ligger til grunn for resultatene er ytterligere dokumentert (Urbanet Analyse rapport 35b/2012).

Befolkningsvekst gir behov for økte midler til kollektivtransporten

Sterk befolkningsvekst krever økt tilskuddsbehov til drift av kollektivtransport

De neste 20 årene forventes befolkningen i de 9 største byområdene i Norge å vokse med ca. 30 prosent. Dette vil føre til ca. 2 mill. nye reiser hver dag og skape store utfordringer for transportsystemet. Hvis kollektivtransport og sykkel skal ta hele denne trafikkveksten må antall kollektivreiser øke med ca. 4,5 prosent årlig i de neste 20-årene.

Dette vil føre til at det årlige tilskuddsbehovet til drift av kollektivtransport i de 9 største byområdene vil øke med ca. 3,5 mrd. kroner, fra 2,8 mrd. kr i 2010 til 6,3 mrd. kr i 2030. I tillegg kommer tilskudd til jernbanen.

Satsing på miljøvennlig transport vil redusere investeringsbehovet til infrastruktur

Hvis vegnettet skal bygges ut i takt med trafikkveksten vil det kreve 270 mrd. kr i økte veginvesteringer summert for de neste 20 årene, dvs. ca. 14 mrd. kroner årlig hvis vi fordeler investeringsbehovet jevnt utover de neste 20 årene. Dette er et langt høyere beløp enn de investeringsplanene som ligger i bypakkene.

Hvis kollektivtransport og sykkel skal stå for transportveksten vil investeringsbehovet til infrastruktur halveres, til ca. 140 mrd. kroner summert for de neste 20 årene. Dette utgjør ca. 7 mrd. kroner årlig hvis vi fordeler investeringsbehovet jevnt utover de neste 20 årene.

Behov for økte midler til kollektivtransporten

Både økte investeringer og økt tilskuddsbehov er større enn det som kan finansieres innenfor ordinære budsjetter. Det betyr at det er behov for et forpliktende partnerskap mellom staten og lokale myndigheter for å kunne finansiere en slik satsing.

Helhetlige tiltakspakker reduserer finansieringsbehovet**Lokale rammebetingelser kan redusere finansieringsbehovet med 30 prosent**

Byområdenes bidrag til et forpliktende partnerskap kan være med på å bidra til redusert finansieringsbehov. Våre analyser viser at lokale rammebetingelser kan bidra til en betydelig andel av fremtidig finansieringsbehov i byene. For eksempel kan 10 % endrede rammebetingelser bidra til i underkant av 30 % reduksjon av finansieringsbehovet.

Bygg opp under trafikkgrunnlaget for kollektivtransporten

Vi har sett på effekten av 10 % fortetting, 10 % redusert parkeringsdekning, 10 % økte kostnader for å bruke bil og 10 % økt hastighet for kollektivtransporten i de ni største byområdene. Dette vil gi en overgang fra bil til kollektivtransport, og reduserer det årlige driftstilskuddet til kollektivtransporten i 2030 med ca. 1,8 mrd. kr – fra 6,3 til 4,5 mrd. kroner.

Bedre fremkommelighet er et av de viktigste tiltakene for å få mer og bedre kollektivtransport per tilskuddskrone. 10 % økt hastighet for kollektivtransporten vil alene kunne redusere det årlige tilskuddsbehovet til drift av kollektivtransport i 2030 med 1,2 mrd. kroner.

Samtidig vil disse tiltakene kunne redusere det årlige investeringsbehovet til infrastruktur i 2030 med 1,3 mrd. kr, fra 7 til 5,7 mrd. kroner.

Forslag til innretning i bypakkene**Helhetlig virkemiddelbruk**

Denne analysen viser at det er et økende finansieringsbehov i de største byene som ikke kan dekkes gjennom ordinære offentlige budsjetter. Det er mulig å fullfinansiere en slik satsing hvis økte statlige midler følges opp med lokale tiltak for å styrke kollektivtransportens konkurransekraft. Det gjelder både tiltak som styrker kollektivtransportens trafikkgrunnlag og tiltak som bidrar til mer effektiv drift.

Det bør etableres forpliktende partnerskap mellom staten og lokale myndigheter som premierer de byene som bidrar til mer effektiv ressursbruk på transportområdet. Samtidig er det stor lokal motstand mot statlig detaljstyring av virkemiddelbruken. Staten bør derfor i større grad fokusere på resultatene som oppnås framfor tiltakene som gjennomføres.

Statlig støtte per redusert biltur

Hvis de ni største byområdene klarer å redusere biltrafikken i årene som kommer vil dette spare samfunnet for investeringer i nye veier. En avtalebasert satsing i de største byområdene bør premiere byene med et kronebeløp per redusert biltur, beregnet ut fra innsparingen. Midlene kan tas fra statens bidrag til finansiering av bypakkene.

Statlig støtte per ny kollektivreise

For å få full effekt av kollektivtransportinvesteringene i byområdene må det følges opp med økte midler til drift av kollektivtransport. I følge våre beregninger vil tilskuddsbehovet til drift av kollektivtransporten i 2030 være 3,5 mrd. kr høyere enn i 2010, dette tilsvarer 7,5 kr per ny passasjer.

Samtidig vil befolkningsveksten føre til økt skatteinngang. I 2030 gir skatteøkningen muligheter for å finansiere 800 mill. kr av det økte tilskuddsbehovet til drift av kollektivtransport. For å dekke inn kostnadene utover det som ligger i økt skatteinngang, kan byene premieres med et kronebeløp per ny kollektivpassasjer.

Byene bør bestemme hvilke tiltak som skal gjennomføres

En slik finansieringsordning innebærer at det bare er de byene som klarer å øke antall kollektivreiser som får støtte fra staten. Hvor mye de får i støtte avhenger av hvordan de klarer å bedre konkurranseforholdet for kollektivtransporten i forhold til bil. I tillegg vil en mer effektiv drift av kollektivtransporten i form av kollektivprioritering og reduserte driftskostnader redusere tilskuddsbehovet ytterligere.

Langsiktige avtaler

Det bør i utgangspunktet være opp til lokale myndigheter å bestemme hvilke tiltak som er mest effektive for å nå disse målene. Samtidig må avtalene være langsiktige slik at byene også høster gevinstene av fortetting og andre mer langsiktige tiltak. Hvis avtalene er mer kortsiktige, dvs. under 10 år vil det være nødvendig å premiere tiltakene som gjennomføres i større grad enn resultatene i form av redusert biltrafikk og økt kollektivtrafikk.

Samarbeid mellom lokale myndigheter

Det er mange aktører som har ansvar for de tiltakene som kan påvirke reisemiddelfordelingen i byområdene. Samtidig utvides det funksjonelle byområdet slik at det vil være mange kommuner og lokale aktører som bør være med i et slikt avtalebasert partnerskap. I dette prosjektet har vi sett på hvordan rammebetingelsene i byområdene kan redusere kostnadene ved den økte trafikkveksten. En målstyrt finansieringsmodell kan gjøre det enklere å etablere en modell for porteføljestyling hvor også rammebetingelser og transportomfang spiller en viktig rolle.

Redusert motstand mot restriktive tiltak

Det er en stor motstand mot restriktive tiltak på biltrafikken blant lokale myndigheter. Samtidig vil økt statlig finansiering av bypakkene redusere denne motstanden noe. I følge våre beregninger vil 10 prosent økt statlig finansiering føre til at lokale myndigheter kan akseptere ca. 7 prosent økte bomkostnader eller 6 prosent redusert parkeringsdekning i sentrum. En målstyrt finansieringsmodell vil prioritere de byene som gjennomfører mest omfattende tiltak.

Lokale politikeres forventninger til forpliktende avtaler

Lokale politikere er positive til forpliktende avtaler

70 prosent av politikerne i de største byområdene er i utgangspunktet positive til et forpliktende partnerskap med staten.

Mange er skeptiske til økt trafikanbetaling

Samtidig er det rundt 20 prosent som i utgangspunktet er negative, hovedsakelig fordi de er i mot økte bompenger og ikke ønsker en overstyring fra staten når det gjelder virkemiddelbruk i byene.

Byene forventer at staten tar et stort ansvar i avtalene

Det er ikke mulig å få til forpliktende avtaler i byene uten at staten bidrar tungt. 90 prosent av politikerne mener det er avgjørende at staten er med for at de skal bli med på forpliktende avtaler. De forventer at staten bidrar med rundt 2/3 av de økte midlene til en økt satsing, mens trafikantene og lokale myndigheter skal bidra med 15-20 prosent.

Bilistene bør være største bidragsyter blant private aktører

Politikerne mener at bilistene bør dekke 55 prosent av bidragene fra private aktører, 31 prosent fra privat næringsliv og 14 prosent fra kollektivtrafikantene. Hvem som skal bidra er i først rekke aktører som får direkte nytte av satsingen.

Prioritering av positive tiltak framfor restriksjoner på biltrafikken

Det er i første rekke positive virkemidler som prioriteres innenfor en slik avtale, mens det er under 20 prosent som prioriterer restriksjoner på biltrafikken. Av tiltak som bedrer kollektivtransportens konkurransekraft er det fortetting, lokalisering og parkeringspolitikk høyere prioritert enn økte bomsatser. Det er dobbelt så mange som prioriterer parkeringsrestriksjoner framfor bompenger.

Prioriterer bedre fremkommelighet for kollektivtransport fremfor biltrafikken

Politikerne i de fire største byområdene vil gi halvparten av satsingsmidlene til kollektivtransport, 30 prosent til prioritering av vei og 20 prosent på gange og sykkel. Også i de andre byområdene prioriteres kollektivtransporten høyest, men forskjellene er mindre. Gang/sykkeltiltak har langt høyere prioritering enn det som ligger i dagens budsjetter.

1. Muligheter for redusert biltrafikkvekst i de største byområdene

I transportetatens forslag til Nasjonal transportplan slås det fast at kollektivtrafikk, gåing og sykling må ta mesteparten den beregnede veksten i persontransporten. Samtidig konkluderes det med at staten må gi kommuner og fylkeskommuner økonomisk rom til å bygge ut sin del av kollektivtrafikken. Det vises til at det vil være behov for økte midler både til investeringer og drift. I tillegg må arealbruken legges til rette for økt kollektivbruk, gjennom konsentrert byutvikling og andre tiltak, blant annet restriksjoner på bilbruk, slik at transportadferden i byene endres, heter det i forslaget.

Skal det bli iverksatt utbygging som legger til rette for endret transportbruk i byområdene i det omfanget etatene anbefaler, må det etableres en robust, langsiktig og forutsigbar finansieringsordning for investeringer i kollektivtransport. Samtidig må fylkeskommunenes rammetilskudd til drift økes i takt med økt utbygging og bruk.

1.1 Metodisk tilnærming

Formålet med prosjektet har vært å finne frem til en eller flere modeller for hvordan forpliktende avtaler mellom stat, fylkeskommuner og kommuner skal se ut i praksis. Den store utfordringen har vært å finne finansieringsmodeller som kan stimulere til mer effektive transportløsninger, og identifisere hva som ev. hindrer slike løsninger i dag. Vi har derfor både beregnet effekten av alternative finansieringsmodeller, og kartlagt barrierene mot langsiktige avtaler.

Dette prosjektet bygger på tre ulike analyser:

1. Beregning av finansieringsbehovet ved alternative finansieringsmodeller.
2. Kartlegging av lokalpolitikernes syn på forpliktende avtaler mellom stat, fylkeskommuner og kommuner om økt satsing på miljøvennlige transportformer.
3. Vurdering av mulige insentiver i avtalene i byområdene.

1) Beregning av finansieringsbehovet ved alternative finansieringsmodeller

Vi har beregnet finansieringsbehovet med målsettingen om at kollektivtransporten skal ta trafikkveksten, sammen med gange og sykkel. Disse beregningene bygger videre på beregninger foretatt i forbindelse med rapporten «Kollektivtrafikk, veiutbygging eller kaos?», som fokuserer på investeringsbehovet i infrastruktur knyttet til den forventede befolkningsveksten i de største byområdene, basert på tre scenarier for trafikkutviklingen frem mot 2030 (Norheim m fl 2011):

- 1) *Trendscenariet*, som betyr prolongering av dagens nivå, og hvor forventet trafikkvekst i hovedsak tas av bil.
- 2) *Miljøscenariet*, som betyr at trafikkveksten som følge av befolkningsutviklingen tas av kollektivtransport og sykkel.

3) *Bilscenarioet*, der all trafikkvekst tas av bil.

I denne utredningen har vi fokus på driftssiden av kollektivtransport. Vi har benyttet en kostnadsmodell for å beregne effekten av forventet befolkningsvekst på transportbehov, transportmiddelfordeling og finansieringsbehov, ved å beregne effekten av kombinerte tiltakspakker inkludert midler til drift og effekten av endrede rammebetingelser for kollektivtransporten. Hovedresultatene fra denne analysen er presentert i kapittel 2 Kostnader ved trafikkveksten.

2) Mulighetene for å etablere robuste avtaler og finansieringsmodeller i byområdene

For å kartlegge mulighetene for å etablere robuste avtaler og finansieringsmodeller i byområdene, har vi gjennomført en internettbasert spørreundersøkelse blant lokale politikere i de 13 største byområdene i Norge om deres syn på forpliktende avtaler mellom stat, fylkeskommuner og kommuner om økt satsing på miljøvennlige transportformer.

Hensikten med undersøkelsen har vært å kartlegge eventuelle barrierer mot å etablere nye lokale finansieringsmodeller, hvor robuste modellene vil være når det gjelder å få til langsiktige avtaler og hva som er en optimal fordelingsnøkkel mellom lokale og sentrale myndigheter for å få mest mulig igjen for ressursbruken (kostnadseffektive tiltak). Hovedresultatene fra spørreundersøkelsen er presentert i kapittel 3 Politikernes vurdering av lokale avtaler.

3) Vurdering av insentivbaserte avtaler i byområdene

De to første analysene avdekker behovet for å gjennomføre mer kostnadseffektive tiltak for å dempe det økte tilskudsbehovet. Det er behov for å skreddersy virkemiddelbruken til lokale forhold og gi lokale myndigheter størst mulig ansvar for virkemiddelbruken. Spørsmålet er om det er mulig å utvikle insentivordninger i byene som gir lokale myndigheter større ansvar for virkemiddelbruken og hvor staten gir støtte ut fra resultatmål. Vi har oppsummert en del tidligere analyser som har drøftet mulige insentiver ut fra målsettingen og mer effektiv kollektivtransport og redusert bilbruk. Hovedresultatene fra denne analysen er presentert i kapittel 4 Målstyrte avtaler mellom stat og lokale myndigheter.

Ytterligere dokumentasjon av analysene finnes i dokumentasjonsrapporten som er utarbeidet i tilknytning til prosjektet – Urbanet Analyse rapport 35b/2012.

1.2 Forventet befolkningsvekst i de neste 20-årene

SSBs hovedalternativ (MMMM) for befolkningsframskriving legges til grunn i analysene av trafikkveksten frem mot 2030. Befolkningsframskrivingen viser at det i de neste 20-årene forventes en befolkningsvekst på ca. 29 prosent i de ni største byområdene i Norge, noe som betyr at innbyggertallet vil øke med ca. 690 000 fra 2010 til 2030 (Tabell 1.1). Dette gir en gjennomsnittlig vekst i innbyggertallet på ca. 1.3 prosent per år i de neste 20-årene.

Tabell 1.1: SSBs hovedalternativ for befolkningsframskriving (MMMM) 2010-2030. 1000.

| Byområdet | Befolkning 2010 (1000) | Befolkning 2030 (1000) | Forventet vekst til 2030 (1000) | %-vis endring 2010-2030 |
|---------------|---------------------------|---------------------------|------------------------------------|----------------------------|
| Oslo | 1123 | 1493 | 370 | 33 % |
| Bergen | 320 | 405 | 84 | 26 % |
| Trondheim | 189 | 242 | 52 | 28 % |
| Stavanger | 221 | 294 | 73 | 33 % |
| Drammen | 109 | 142 | 33 | 31 % |
| Kristiansand | 111 | 140 | 29 | 26 % |
| Tromsø | 67 | 81 | 13 | 20 % |
| Grenland | 103 | 114 | 11 | 11 % |
| Nedre Glommen | 126 | 150 | 24 | 19 % |
| Sum | 2369 | 3059 | 690 | 29 % |

1.3 Økonomiske beregninger av tilskuddsbehov

I analysene har vi beregnet hva det årlige tilskuddsbehovet til drift av kollektivtransporten vil være i 2030 og sammenlignet dette med 2010. Beregningene er gjort for de 9 største byområdene. Vi har også sett på effekter av forbedrede rammebetingelser for kollektivtransporten. I denne type effektanalyser er det viktig å se på det totale finansieringsbehovet for transportsystemet, dvs. både tilskudd til drift av kollektivtransporten og investeringer i infrastruktur. I analysen bruker vi derfor nøkkeltall for økt investeringsbehov i de 9 største byområdene som ble utarbeidet i forbindelse med rapporten «Kollektivtrafikk, vegutbygging eller kaos?» (Norheim m fl 2011).

I vårt prognosearbeid har vi møtt på flere utfordringer. Noen av de mest sentrale er at:

- Det er i dag mangelfull oversikt over både inntekter og kostnader for kollektivtransport på byområdenivå. Grunnen til dette er at økonomiske nøkkeltall for kollektivtransporten ikke offentliggjøres på grunn av konfidensialitet i de fleste av byområdene. Oslo-området er unntaket.
- Dagens regionale transportmodeller (RTM), som brukes til å prognostisere trafikkveksten, klarer ikke å beregne hvor mye kapasiteten i kollektivtransporten må økes når passasjertallet øker.

Disse utfordringene betyr at vi må gjennomføre tilleggsanalyser for å beregne hvor mye kapasiteten i kollektivtransporten må øke for å håndtere passasjerveksten og for å gi et rimelig anslag av kostnader og inntekter til kollektivtransporten på byområdenivå:

- **Prognoser for passasjervekst:** Vi tar utgangspunkt i prognosene for passasjervekst i de neste 20-årene for de ni største byområdene i Norge. Prognosene ble utarbeidet i forbindelse med KS-rapporten «Kollektivtrafikk, vegutbygging eller kaos?» og beskriver passasjerutviklingen med ulike scenarier for trafikkvekst.
- **Endring i kapasitet i kollektivtransporten:** Vi gjennomfører en lineær regresjonsanalyse, med utgangspunkt i eksisterende kollektivstatistikk, for å beregne hvor mye kapasiteten i kollektivtransporten må øke for å håndtere passasjerveksten i de ulike scenarioene for trafikkvekst.

- **Kostnader og inntekter for kollektivtransport:** Vi bruker normerte kostnader og nøkkeltall for billettinntekter til å beregne endringer i kostnader og billettinntekter for kollektivtransport som følge av passasjerveksten og kapasitetsendringer i de ulike scenarioene.
- **Endring i tilskuddsbehovet til drift av kollektivtransport:** Vi beregner endringen i tilskuddsbehovet til drift av kollektivtransport som en differanse mellom endringene i kollektivtransportens kostnader og endringene i billettinntekter.

1.4 Politikerundersøkelsen

Vi har gjennomført en internettbasert undersøkelse blant lokalpolitikere i de 13 største byområdene i Norge, for å kartlegge deres syn på forpliktende avtaler mellom stat, fylkeskommuner og kommuner om økt satsing på miljøvennlige transportformer. 24 prosent av politikerne har besvart undersøkelsen.

Undersøkelsen er gjennomført blant politikere i de 13 største byområdene i Norge, både politikere i kommunestyre og i fylkesting. Totalt inneholder utvalget representanter fra 42 kommuner og 13 fylkeskommuner (Tabell 1.2).

Tabell 1.2: Oversikt over kommuner og fylkeskommuner i utvalget

| | Byområde | Kommuner ¹ | Fylkeskommune |
|----------------------------|------------------------------|---|-----------------|
| De fire største byområdene | Osloområdet | Oslo, Asker, Bærum, Nittedal, Oppegård, Lørenskog, Skedsmo, Ski | Akershus |
| | Bergensområdet | Bergen, Askøy, Fjell og Os | Hordaland |
| | Trondheimsområdet | Trondheim, Klæbu og Malvik | Sør-Trøndelag |
| | Stavangerområdet | Stavanger, Sandnes, Sola og Randaberg | Rogaland |
| De fem mindre byområdene | Drammensområdet | Drammen, Lier, Nedre Eiker, Øvre Eiker og Kongsberg | Buskerud |
| | Kristiansandsområdet | Kristiansand, Vennesla, Songdalen og Søgne | Vest-Agder |
| | Tromsø | Tromsø kommune | Troms |
| | Grenland | Porsgrunn, Skien, Siljan og Bamble | Telemark |
| | Sarpsborg/Fredrikstad | Sarpsborg og Fredrikstad kommune | Østfold |
| De fire minste byområdene | Tønsbergområdet | Tønsberg og Nøtterøy kommune | Vestfold |
| | Arendalsområdet | Arendal og Grimstad | Aust-Agder |
| | Ålesundsområdet | Ålesund og Skodje | Møre og Romsdal |
| | Bodø | Bodø kommune | Nordland |

¹ Vi har benyttet samme områdeinndeling som benyttes i SSBs kollektivstatistikk, med unntak av Drammensområdet, hvor vi har inkludert alle kommunene i Buskerudby-samarbeidet, dvs. Øvre Eiker og Kongsberg i tillegg til Drammen, Lier og Nedre Eiker.

Undersøkelsen var internettbasert. Hver respondent fikk tilsendt en e-post som inneholdt en kort informasjon om undersøkelsen, samt en lenke til å komme inn på selve undersøkelsen. Feltperioden var 7.–24. august, og det ble foretatt en purrerunde i løpet av denne perioden.

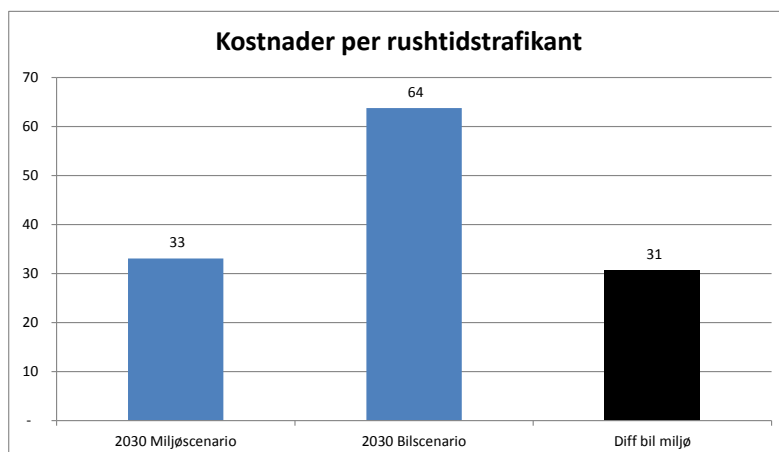
Informasjon om representantenes e-postadresser ble innhentet via kommunenes og fylkenes internettsider. Henvendelsen ble sendt ut til både faste representanter og vararepresentanter i de tilfeller hvor det lå kontaktinformasjon om begge deler. I tilfeller hvor slik informasjon ikke lå tilgjengelig, ble den enkelte kommune/fylkesting kontaktet. Vi var i stand til å innhente kontaktinformasjon fra alle de aktuelle kommunene og fylkestingene, men ikke alle e-postlistene var komplette. Noen politikere kan derfor ha blitt forbigått i utsendelsen. Totalt ble det sendt ut e-post til 3 700 politikere. 165 e-poster kom i retur grunnet ukjent eller feil e-postadresse. Av netto antall utsendte e-poster, kom det inn svar fra 863 personer, noe som utgjør en svarandel på 24 prosent.

2. Kostnader ved trafikkveksten

2.1 Store transportutfordringer i de største byområdene

Det er forventet en betydelig transportvekst i de største byområdene i årene som kommer. Beregningene som ble gjort i forbindelse med rapporten «Kollektivtrafikk, veiutbygging eller kaos?» viser at det bare i de 9 største byområdene er forventet 2,1 millioner flere reiser hver dag, noe som vil kreve en investering på 292 mrd. kroner de neste 20 årene hvis køproblemene på vegnettet ikke skal øke (Norheim m fl 2011). Disse beregningene er basert på at vegkapasiteten bygges ut i takt med trafikkveksten.

Alternativet til økte veginvesteringer vil være at kollektivtransport og sykkel tar trafikkveksten. En slik løsning vil kreve omtrent halvparten så store investeringer som en satsing på veginvesteringer og spare samfunnet for store ressurser. I følge beregningene fra denne analysen vil hver ny rushtidstrafikant koste 64 kr per tur i økte investeringskostnader hvis de benytter bil, og 33 kr hvis de reiser kollektivt/sykler² (Figur 2.1). Det betyr at for hver redusert biltur i rushet vil byene «spare» ca. 30 kroner i redusert investeringsbehov.



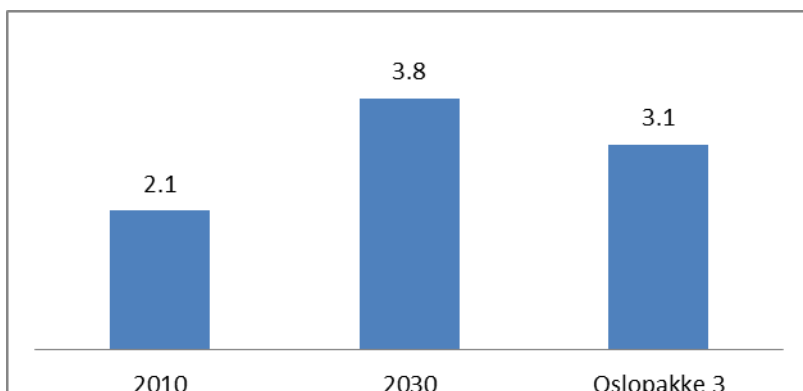
Figur 2.1: Beregnet investeringskostnad per ny rushtrafikanter, Kr per tur. Kilde Norheim m fl 2011

Køproblemene vil øke

Befolkningsveksten vil kreve et betydelig høyere beløp enn det bypakkene klarer å finansiere gjennom bompenger og statlige overføringer. I Oslopakke 3 er det beregnet at køproblemene vil øke til tross for massive investeringer både på veg og kollektivtransport. Køproblemene er forventet å øke med ca. 80 prosent hvis en bare foretar de investeringene som ligger i ordinære budsjetter (GLP Oslopakke 3 2011) og ca. 50 prosent inkludert den satsingen som ligger i Oslopakke 3 (Figur 2.2). Det betyr at selv om tiltakene som ligger i Oslopakke 3 vil bedre

² I disse beregningene er det tatt utgangspunkt i transportmiddelfordelingen mellom sykkel og kollektivtransport for hver av byene. Sykkel vil ha den laveste investeringskostnaden men også lavere markedsandel i forhold til kollektivtransport på disse strekningene.

fremkommeligheten i forhold til situasjonen i 2030 vil køproblemene bli betydelig dårligere enn situasjonen i dag.

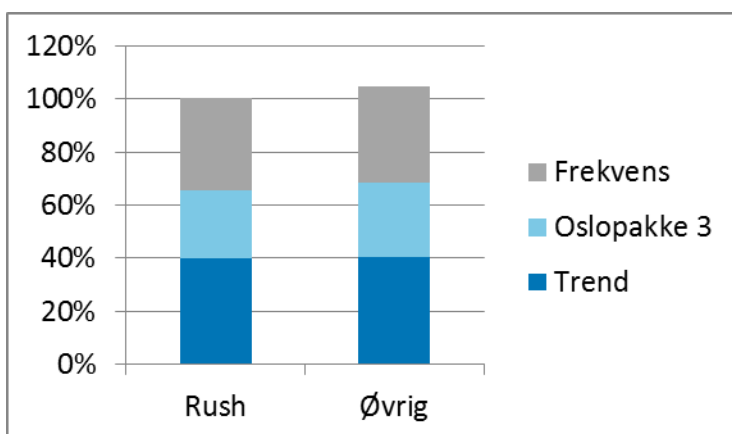


Figur 2.2: Bergede forsinkelseskostnader for bil og kollektivtransport i makstimen i 2010, referanse 2030 og ved de investeringsplaner som ligger i Oslopakke 3. mrd. kr per år. Kilde (GLP Oslopakke 3 2011).

Selv om det er betydelig usikkerhet i disse tallene viser det tydelig at de store bompengeprojektene rundt de største byene ikke er tilstrekkelige til å møte den store befolkningsveksten og at køene trolig vil øke. Hvis målsettingen er å bedre fremkommeligheten på vegnettet må disse investeringene kombineres med restriksjoner på biltrafikken.

2.2 Investeringene må følges opp med økt satsing på drift

Økte midler til drift vil være avgjørende for å få full effekt av de investeringene som ligger i dagens bypakker. Analyser fra Oslopakke 3 viser at investeringene i et bedre kollektivtilbud alene kun vil gi mellom 10 og 20 prosent flere kollektivreiser, og inntil 60 prosent inkludert befolkningsveksten de neste 20 årene (Figur 2.3).



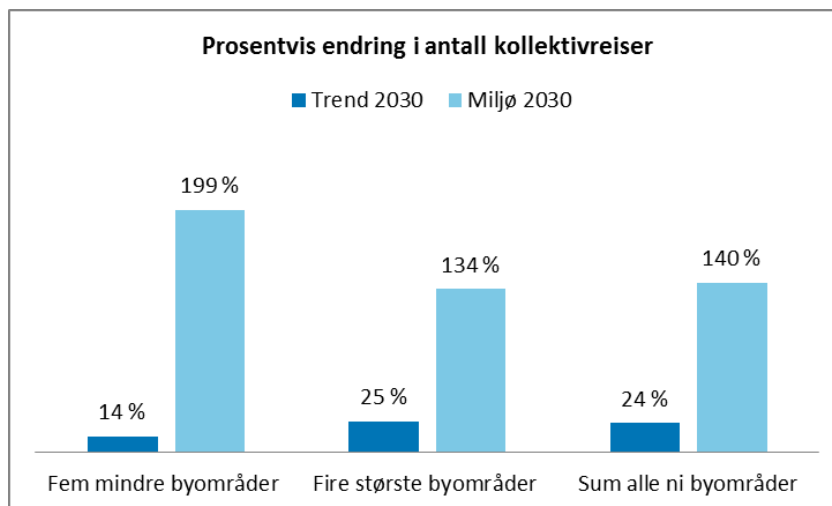
Figur 2.3: Forventet endring i antall kollektivreiser i Osloområdet 2010-2030 som følge av trend/ befolkningsvekst, effekten av Oslopakke 3 (innretning 3H) og supplerende effekt hvis passasjerveksten for kollektivtransport følges opp med økt frekvens. Prosent endring fra 2010

Hvis disse investeringene følges opp med et mer effektivt rutetilbud og økt frekvens kan antall kollektivreiser fordobles. Men dette forutsetter at det er tilstrekkelige midler til å øke rutetilbudet og at det iverksettes tiltak som gir mer effektive transportløsninger.

2.3 Flere passasjerer gir økt tilskuddsbehov

Økt frekvens på kollektivtransporten vil føre til økt tilskuddsbehov. Det har sammenheng med at prisen på kollektivtransporten er lavere enn kostnadene ved å øke tilbudet, ikke minst i rusket. Dermed vil det være bedriftsøkonomisk ulønnsomt å øke antall avganger, og vanskelig å gjennomføre innenfor stramme offentlige budsjetter. Samtidig vil en økt frekvens også gi gevinster for dagens passasjerer og bidra til redusert biltrafikk, slik at det ofte vil være svært samfunnsøkonomisk lønnsomt.

- I **Trendscenariet** vil antallet kollektivreiser øke med ca. 25 prosent i de fire største byområdene og med ca. 14 prosent i de fem øvrige byområdene fra 2010 til 2030 (Figur 2.4).
- I **Miljøscenariet** holdes biltrafikken på dagens nivå og trafikkveksten tas av kollektiv og sykkel. I de fire største byområdene vil antall kollektivreiser i Miljøscenariet øke med ca. 135 prosent, dvs. mer enn en fordobling av antall reiser i 2030 sammenlignet med 2010. I de fem øvrige byområdene vil antall kollektivreiser øke med ca. 200 prosent. Dvs. ca. en tredobling i antall kollektivreiser i 2030 sammenlignet med 2010.



Figur 2.4: Prosentvis endring i antall kollektivreiser med de ulike scenarioene for trafikkutvikling.

Prognosene for passasjervekst som ble utarbeidet i rapporten «Kollektivtrafikk, veiutbygging eller kaos? (Norheim m fl 2011) indikerer at antall kollektivreiser i de ni største byområdene må øke med ca. 4.5 prosent årlig i de neste 20-årene, hvis samfunnet har en ambisjon om at kollektiv og sykkel skal ta den forventede trafikkveksten (Tabell 2.1). Vi ser samtidig at den prosentvise veksten i antall kollektivreiser i de fem øvrige byområdene må være høyere enn veksten i de fire største byområdene. Dette forklares med at de fem øvrige byområdene har en

lavere kollektivandel og høyere bilandel i utgangspunktet, noe som betyr at den relative veksten i antall kollektivreiser må være høyere.

Tabell 2.1: Gjennomsnittlig årlig vekst i antall kollektivreiser med ulike scenarier for trafikkutvikling.

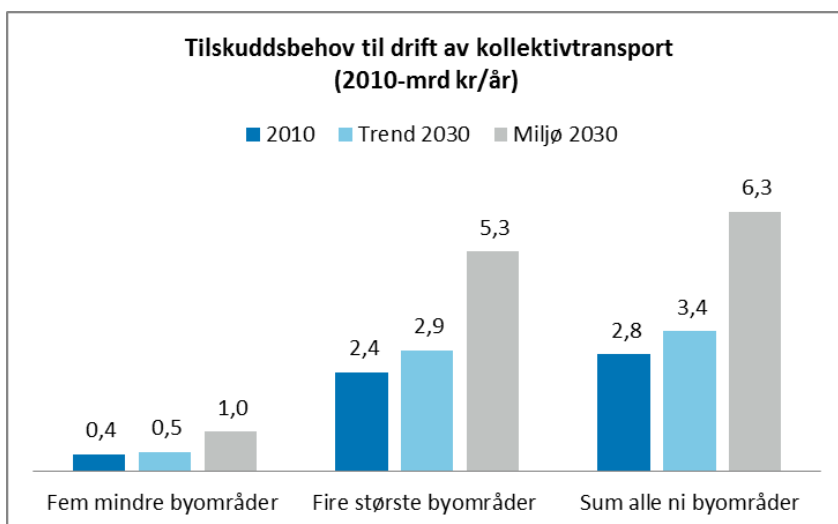
| | Trend 2030 | Miljø 2030 |
|------------------------|------------|------------|
| Fem mindre byområder | 0.6 % | 5.6 % |
| Fire største byområder | 1.1 % | 4.4 % |
| Sum alle ni byområder | 1.1 % | 4.5 % |

I Figur 2.5 har vi beregnet tilskuddsbehovet til drift av kollektivtransporten med de ulike scenarioene for trafikkveksten. Resultatene av våre beregninger viser at:

- **Trendscenariot** vil bety at det totale årlige tilskuddsbehovet til drift av kollektivtransporten i de ni byområdene vil øke med ca. 600 mill. kr, fra 2.8 mrd. kr i 2010 til 3.4 mrd. kr i 2030.
- **Miljøscenariot** vil bety at det totale årlige tilskuddsbehovet til drift av kollektivtransporten i de ni byområdene vil øke med ca. 3.5 mrd. kr, fra ca. 2.8 mrd. kr i 2010 til 6.3 mrd. kr i 2030.

Disse beregningene viser at kollektivtransporten i de ni byområdene trenger mer en fordobling av driftstilskudd, hvis kollektiv og sykkel skal ta trafikkveksten på bekostning av bil.

Miljøscenariot vil bety at tilskuddsbehovet til drift av kollektivtransporten må øke med ca. 4 prosent per år i de neste 20-årene.



Figur 2.5: Driftsøkonomi i alle ni byområder med ulike scenarier for trafikkveksten. 2010-Mrd kr/år

2.4 Bedre rammebetingelser for kollektivtransporten reduserer tilskuddsbehovet

Tilskuddsbehovet fremover vil avhenge av rammebetingelsene for bil og kollektivtransport. Hvis det satses på tiltak som kan bygge opp under trafikkgrunnlaget for kollektivtransporten vil inntektene øke og tilskuddsbehovet reduseres. På samme måte vil tiltak som effektiviserer driften redusere kostnadene og tilskuddsbehovet. Vi har i dette prosjektet sett på 4 konkrete tiltak som kan påvirke konkurransekraften for kollektivtransporten:

- Økt fortetting
- Redusert parkeringsdekning
- Økte kostnader for bilbruk
- Bedre fremkommelighet

Vi har tatt utgangspunkt i en analyse av 32 byer i Europa hvor det er kartlagt en rekke egenskaper ved byområdene i tillegg til kvaliteten på kollektivtilbudet og rammebetingelser for bilbruk³. Mange av faktorene som er analysert kan i varierende grad bli påvirket av lokale myndigheter og har varierende effekter på kort og lang sikt. Det gjelder både endringer i bystruktur og faktorer som kan påvirke bilholdet på lang sikt:

- **Fortetting i byområdene.** Hvor veksten i bolig og arbeidsplasser kommer framover vil i stor grad påvirke folks bruk av bil og kollektivtransport. Hvis veksten kommer som fortetting, vil for eksempel en 10 prosent mer tettbygd bystruktur isolert sett gi nesten 4 prosent flere kollektivreiser per innbygger og 2 prosent færre bilturer pr innbygger.
- **Tilgang til parkering på arbeidsplassen** er en av de viktigste faktorene som kan forklare bruken av bil og kollektivtransport. Hvis parkeringsdekningen i sentrum er under 10 prosent er kollektivandelen av mekaniserte reiser hele 40 prosent, mens den faller til under 10 prosent hvis det er parkeringsdekningen er over 50 prosent. I denne internasjonale sammenlikningen viser det seg at Oslo er en av de byene med lavest parkeringsdekning i sentrum, målt ved antall parkeringsplasser pr. arbeidsplass. Oslo har under 10 prosent parkeringsdekning mens snittet i utvalget ligger på ca. 23 prosent.
- **Økte kostnader for biltrafikk.** Kostnadene for bruk av bil, vil i stor grad påvirke bruken av både bil og kollektivtransport. 10 prosent økte kostnader for bilbruk vil gi 2,2 prosent flere kollektivreiser og 1,8 prosent færre bilturer. Denne kostnadsøkningen kan skje gjennom vegprising eller ulike former for avgifter på bilbruk.

I tabellen under har vi oppsummert noen av resultatene fra studien som brukes for å beregne inntektseffekten av endrede rammebetingelser.

³ Grunnlaget for analysene er UITP's «Millennium Cities Database» som er samlet inn i 1995 og 2001. De nordiske byene som er med i databasen er Helsingfors, Stockholm, København og Oslo/Akershus.

Tabell 2.2: Etterspørselseffekter av endrede rammebetingelser. Kilde: Norheim 2006.

| | Effekt på biltrafikken | Effekt på kollektivtrafikken |
|---|------------------------|------------------------------|
| 10 % fortetting av byområdet | -2.0 % | 4.0 % |
| 10 % redusert parkeringsdekning | -0.9 % | 2.3 % |
| 10 % økning kostnader for biltrafikk | -1.8 % | 2.2 % |
| Summen av enkelttiltak | -4.7 % | 8.5 % |

Med bakgrunn i disse resultatene kan vi beregne hvor mye endringer i transportmiddel-fordelingen påvirker investeringsbehov og tilskudd til kollektivtransporten.

Forbedrede rammebetingelser for kollektivtransport vil bidra til mer effektiv drift og økt passasjergrunnlag for kollektivtransport. For eksempel kan en mer målrettet arealplanlegging og effektiviseringstiltak bidra til å utnytte «motstrømstrafikken» bedre, noe som kan gi flere passasjerer uten at kostnaden for kollektivtransporten øker.

I denne analysen har vi ikke mulighet til å gå nærmere på hvor mye driftskostnaden for kollektivtransporten reduseres som følge av de analyserte tiltakene. I beregningene forutsetter vi derfor at passasjerveksten absorberes innenfor eksisterende tilbud, dvs. vi får kun positiv effekt i form av økte billettinntekter uten at kostnadene til kollektivtransporten øker. Dette vil redusere tilskuddsbehovet. Disse beregningene må kun sees som en illustrasjon på et mulig effektiviseringspotensial uten at det vil være fasit på faktisk inntektseffekt.

En generell trafikkvekst som følge av befolkningsøkningen vil gi økt investeringsbehov i infrastrukturen på ca. 23.5 kr per økte bilreise og ca. 13 kr per økte kollektivreise. Våre beregninger er presentert i Tabell 2.3 og viser at summen av enkelttiltak vil bety at:

- Den totale besparelsen i 2030 kan være på ca. 3 mrd. kr i Miljøscenariet, for alle ni byområdene totalt. Årlige tilskuddsbehov til drift av kollektivtransporten kan bli redusert med ca. 1,8 mrd. kr, mens årlige investeringsbehov til infrastruktur kan bli redusert med ca. 1,3 mrd. kr.

Tabell 2.3: Anslag på endringer i investering- og tilskuddsbehov som følge av endrede rammebetingelser for transportsystemet. 9 byområder. Mrd. kr/år

| | Trend 2030 (mrd kr) | | | Miljø 2030 (mrd kr) | | |
|-------------------------------------|------------------------------|---------------------------------|--------------|------------------------------|---------------------------------|--------------|
| | Årlig tilskudds- behov | Årlig investerings- behov | Sum | Årlig tilskudds- behov | Årlig investerings- behov | Sum |
| 10 % mer fortetting | -0.15 | -0.76 | -0.91 | -0.27 | -0.29 | -0.56 |
| 10 % færre parkeringsplasser | -0.08 | -0.32 | -0.40 | -0.16 | -0.32 | -0.48 |
| 10 % økning i bensinprisen | -0.08 | -0.76 | -0.84 | -0.15 | -0.65 | -0.80 |
| 10 % økt kjørehastighet | -0.64 | - | -0.64 | -1.18 | - | -1.18 |
| Summen av enkelttiltak | -0.95 | -1.84 | -2.79 | -1.76 | -1.26 | -3.02 |

Det er viktig å understreke at disse tiltakene kan være mer målrettede. En generell fortetting bør snarere fokusere på fortetting rundt knutepunkter og kollektivlinjer mens måltall for parkeringsdekning bør differensieres mot ulike deler av byområdene og ikke bare generelt mot sentrum.

Den forventede trafikkveksten gir store finansielle utfordringer på transportsektoren, både for å finansiere investeringer og drift. Samtidig vil en mer helhetlig pakke redusere dette finansieringsbehovet. Det er ulike lokale aktører som er ansvarlig for disse virkemidlene, noe som understreker behovet for å utvikle helhetlige pakker av tiltak som bygger på mer forpliktende avtaler mellom staten og lokale myndigheter.

3. Politikernes vurdering av lokale avtaler

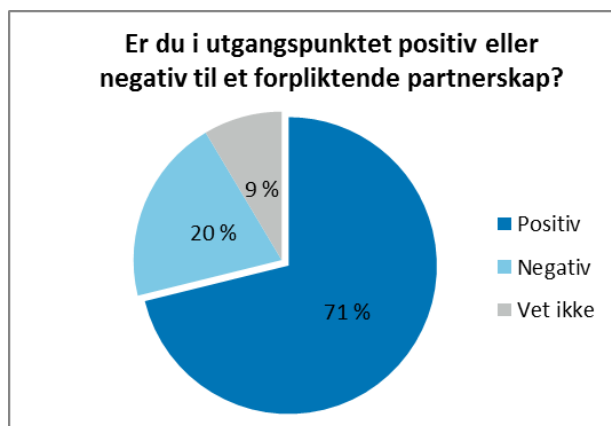
3.1 Politikerne positive til forpliktende partnerskap

Mangel på lokalt samarbeid kan føre til en overinvestering i samferdselssektoren i en tid hvor det er knapphet på offentlige midler. Det er derfor viktig å undersøke om politikere i de største byene er interessert i et forpliktende partnerskap for å møte denne trafikkveksten. De ble spurt om de i utgangspunktet er positive eller negative til et slikt forpliktende partnerskap, etter at et slikt partnerskap var blitt beskrevet.

Resultatene viste at 71 prosent av respondentene i utgangspunktet er positive til et slikt forpliktende partnerskap mellom stat og lokale myndigheter. 20 prosent er negative, mens 9 prosent ikke har tatt stilling til spørsmålet.

De som svarte at de var negative til et partnerskap fikk et åpent spørsmål om hvorfor. Grovt sett kan svarene grupperes i fire hovedkategorier:

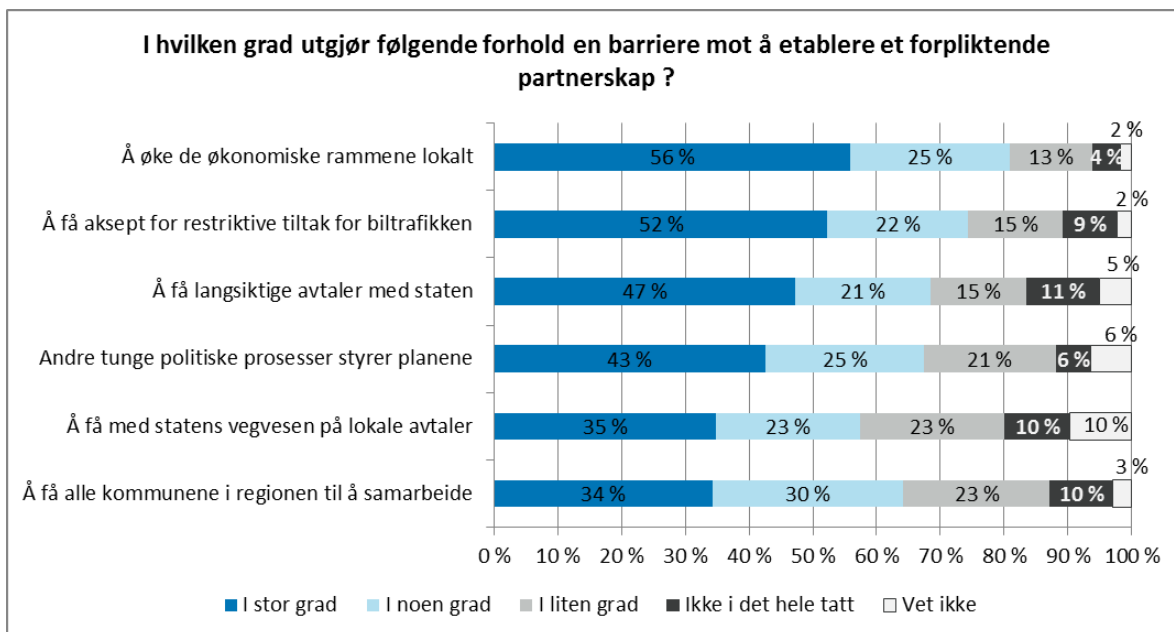
1. Ønsker ikke bruk av restriktive tiltak, kun bruk av gulrot
2. Ønsker ikke mer brukerbetaling
3. Samferdsel er statens oppgave
4. Det vil føre til statlig detaljstyre



Figur 3.1: Svarfordeling på spørsmålet «Er du i utgangspunktet positiv eller negativ til et forpliktende partnerskap mellom stat, fylkeskommune og kommune?». N=863.

3.2 Barrierer mot et forpliktende partnerskap

Lokalpolitikerne ble også spurt om hva som kan utgjøre barrierer mot å etablere et slikt forpliktende partnerskap. Resultatene viser at litt over halvparten av politikere mener det å øke de økonomiske rammene lokalt i stor grad utgjør en barriere mot å etablere et forpliktende partnerskap. Videre mener om lag halvparten at det å få aksept for restriktive tiltak for biltrafikken i stor grad utgjør en barriere mot å etablere et forpliktende partnerskap. I tillegg mener nesten halvparten at det er vanskelig å få langsiktige avtaler med staten.

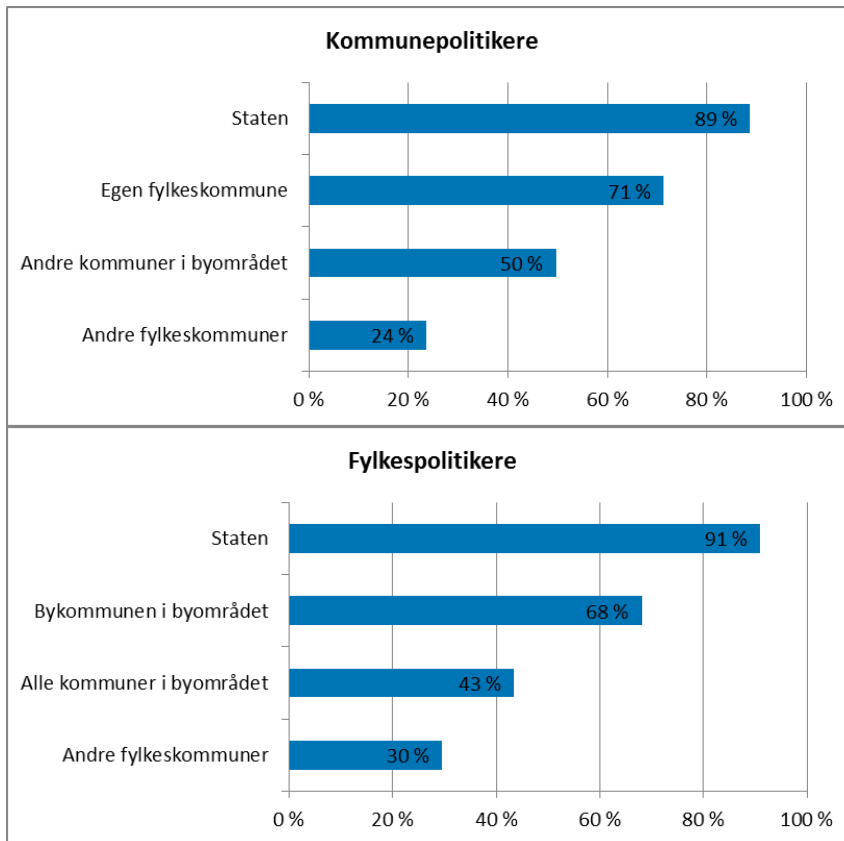


Figur 3.2: Svarfordeling på spørsmålet: «i hvilken grad vurderer du at de følgende forhold utgjør en barriere mot å etablere et slikt partnerskap?» N=763.

3.3 Staten er den mest sentrale aktøren i et forpliktende partnerskap

Resultatene fra politikerundersøkelsen viser at staten er en selvskreven aktør i et forpliktende partnerskap. Over 90 prosent av politikerne mener det er svært viktig at staten bidrar. Videre er fylkeskommunen i området, samt bykommunen i området, sentrale aktører i et forpliktende partnerskap om betydelig satsing på miljøvennlige transportformer (Figur 3.3).

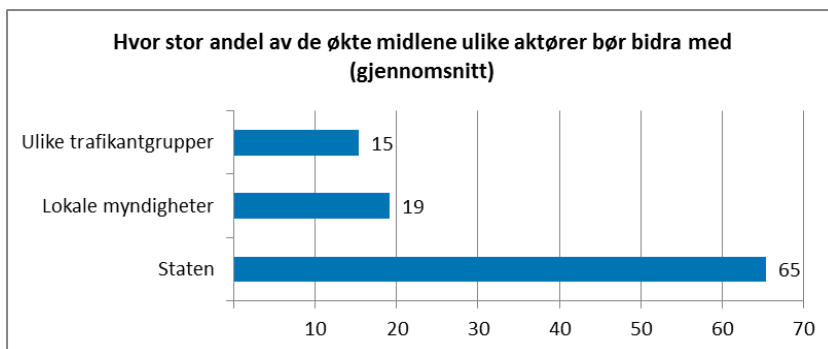
At andre fylkeskommuner er med og bidrar er ikke så viktig. Under halvparten av politikerne mener det er viktig å ha med seg andre fylkeskommuner enn «sin egen» i et slikt partnerskap. Det er relativt små forskjeller mellom representanter i de ulike byområdene i synet på hvilke offentlige aktører som er viktige samarbeidspartnere i et forpliktende partnerskap.



Figur 3.3: Svarfordeling på spørsmålet: «For at din kommune/fylkeskommune skal være villig til å bidra i et slikt partnerskap, hvor viktig mener du det er at følgende offentlige aktører også bidrar?» Prosentandel som svarer «Svært viktig». $N(\text{kommunepolitikere})=669$, $N(\text{fylkespolitikere})=166$.

Videre spurte vi representantene om hvor stor andel av de økte midlene de mener hhv stat, lokale myndigheter og trafikantgrupper bør bidra med i et forpliktende partnerskap. Politikerne mener at staten bør bidra med det meste av de økte midlene – i gjennomsnitt 65 prosent (Figur 3.4). 11 prosent av representantene mener staten bør bidra med alt, mens 23 prosent mener de bør bidra med 75-99 prosent av de økte midlene.

Politikerne mener at lokale myndigheter bør bidra med 19 prosent av de økte midlene i snitt, og at ulike trafikantgrupper bør bidra med 15 prosent av de økte midlene. Det er liten forskjell etter byområdets størrelse på hvor stor andel av midlene de ulike aktørene bør bidra med. Kommunepolitikere og fylkespolitikere har også omtrent samme syn på hvor stor andel av midlene de ulike aktørene bør bidra med.



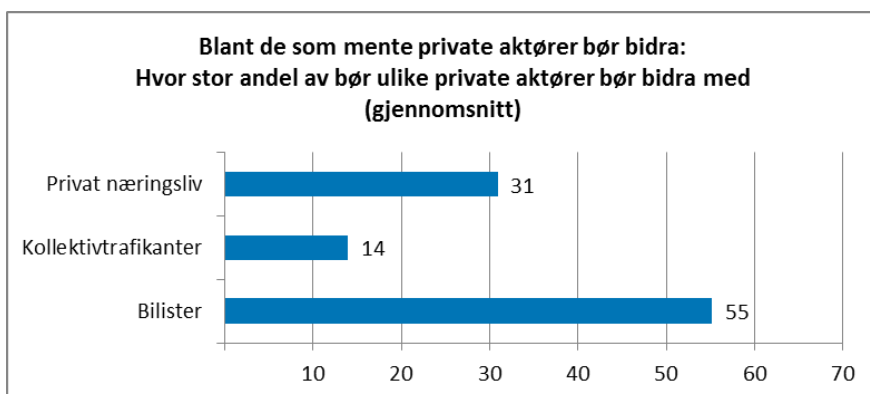
Figur 3.4: Gjennomsnittsfordeling på spørsmålet: «Hvor stor andel av de økte midlene mener du hhv staten, lokale myndigheter (kommunale og fylkeskommunale) og ulike trafikantgrupper bør bidra med i et forpliktende partnerskap?» N=800.

Bilister bør bidra mest av de private aktørene

De som mente ulike trafikantgrupper bør bidra med en viss andel av de økte midlene, ble bedt om å spesifisere hvor stor andel av denne summen ulike trafikantgrupper (hhv bilister, kollektivtrafikanter og privat næringsliv) bør bidra med.

I snitt mener lokalpolitikerne at bilister bør bidra med 55 prosent av trafikantgruppens andel, mens privat næringsliv bør bidra med 31 prosent. Kollektivtrafikanter bør bidra med 14 prosent av de ulike trafikantgruppens andel.

Dette stemmer godt overens med svarfordelingen på spørsmålet om hvilke aktører man mener det er viktig at er med på å bidra i et forpliktende partnerskap, hvor også bilister var den gruppen av private aktører politikere mener det er viktigst at bidrar i et forpliktende partnerskap.



Figur 3.5: Gjennomsnittsfordeling på spørsmålet: «Hvor stor andel av denne summen mener du de ulike trafikantgruppene bør bidra med?» Svar blant de som mener ulike trafikantgrupper bør bidra med en viss andel av de økte midlene. N=600.

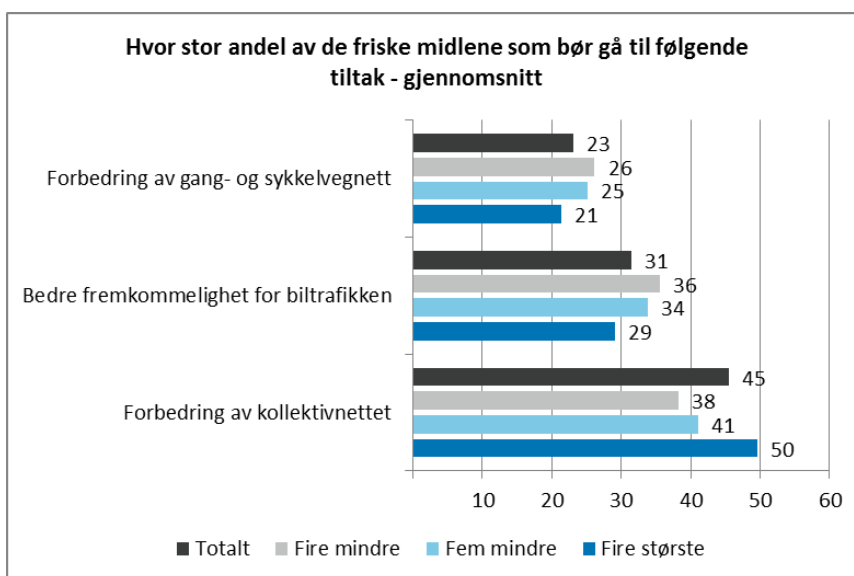
3.4 Forbedring av kollektivtilbudet prioriteres høyest

Et forpliktende partnerskap vil kunne gi friske midler til satsing på ulike typer transporttiltak. Vi ba respondentene om å vurdere hvilke tiltak de ønsker å prioritere, ved å oppgi hvor stor andel av de friske midlene som bør satses på hhv

- i) forbedring av kollektivnettet,
- ii) bedre fremkommelighet for biltrafikk og
- iii) forbedring av gang- og sykkelvegnettet.

Forbedring av kollektivtilbudet prioriteres høyest. I snitt ønsker lokalpolitikerne at 45 prosent av midlene går til forbedring av kollektivtilbudet (Figur 3.6). Men politikerne sprer i stor grad midlene ut på alle de nevnte tiltakene. I gjennomsnitt går 31 prosent til å bedre fremkommelighet for biltrafikken, mens 23 prosent av midlene settes av til forbedring av gang- og sykkelvegnettet.

Politikere i de fire største byområdene prioriterer kollektivtiltak i større grad enn politikere i de øvrige byområdene, mens de prioriterer fremkommelighet for biltrafikken og forbedring av gang- og sykkelvegnettet i noe mindre grad.



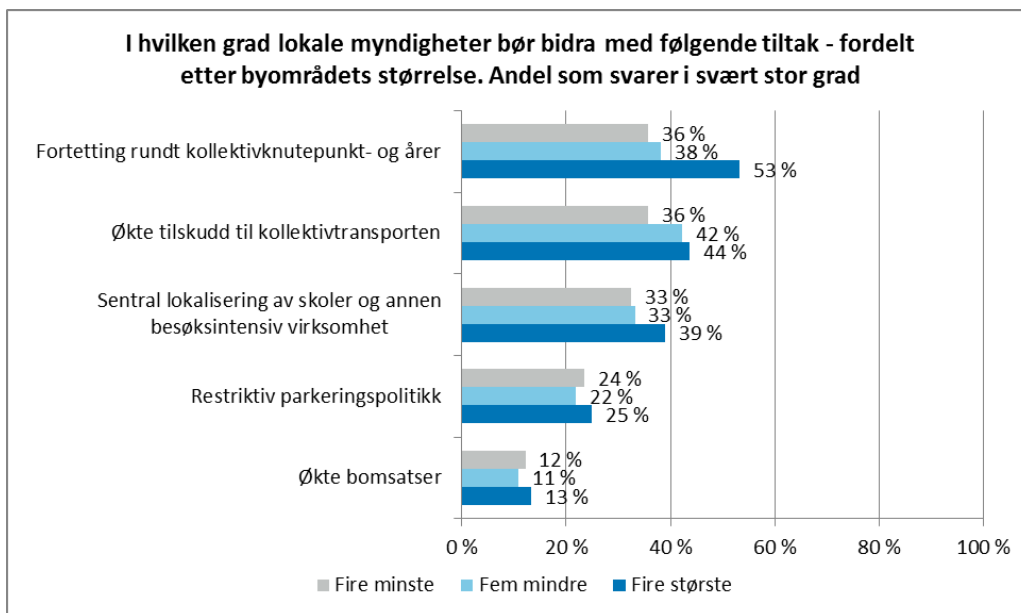
Figur 3.6: Gjennomsnittsfordeling på spørsmålet: «Vi vil be deg om å oppgi hvor stor andel av de friske midlene du mener bør satses på de ulike tiltakene som er listet opp nedenfor?» N=802.

Lokalpolitikere ønsker i liten grad å bidra med restriktive tiltak

Et forpliktende partnerskap mellom stat og lokale myndigheter vil innebære at staten bidrar med økte midler, men størrelsen på bidraget vil kunne avhenge av hvilke tiltak lokale myndigheter forplikter seg til å gjennomføre. Politikerne fikk derfor spørsmål om hvilke tiltak de mener lokale myndigheter bør forplikte seg til å gjennomføre:

- i) fortetting rundt kollektivknutepunkt og – årer,
- ii) restriktiv parkeringspolitikk,
- iii) sentral lokalisering av skoler og annen besøksintensiv virksomhet,
- iv) økte tilskudd til kollektivtransporten og
- v) økte bomsatser.

Resultatene viser at lokalpolitikkerne i liten grad ønsker å bidra med restriktive tiltak rettet mot bilbruk, slik som økte bomsatser og en restriktiv parkeringspolitikk. Dette gjelder uavhengig av byområdets størrelse. Mens flertallet mener lokale myndigheter bør bidra med arealpolitikk i form av fortetting og sentral lokalisering av besøksintensiv virksomhet, samt med økte tilskudd til kollektivtrafikken. Arealpolitikk er i større grad et ønsket virkemiddel i de fire største byområdene enn i de øvrige byområdene.



Figur 3.7: Svarfordeling på spørsmålet «I hvilken grad mener du lokale myndigheter bør bidra med følgende tiltak i et slikt partnerskap?». Prosentandel som svarer svært viktig (verdi 8 og 9 på en skala fra 1 til 9), fordelt etter byområdets størrelse.

3.5 Balansering av statlige bidrag og restriksjoner

Det er ikke overraskende at lokale politikere ønsker at staten skal bidra med mest mulig av de økte satsingsmidlene og at de i liten grad ønsker å ta i bruk restriksjoner på biltrafikken. Et minst like viktig spørsmål er om det er noen sammenheng mellom deres vilje til å benytte restriksjoner avhengig av hvor mye staten bidrar. Vi har derfor stilt politikerne overfor spørsmål om de vil gå inn for et forpliktende partnerskap, avhengig av hvor sterke virkemidler som inngår i dette partnerskapet. De fikk spørsmål om flere virkemiddelpakker hvor både nivået på statlige bidrag og lokale forpliktelser varierte.

Disse analysene viste at det er de fire største byområdene som er mest positive til et slikt partnerskap, og de som ikke ser noen problemer med køer på vegene framover er minst

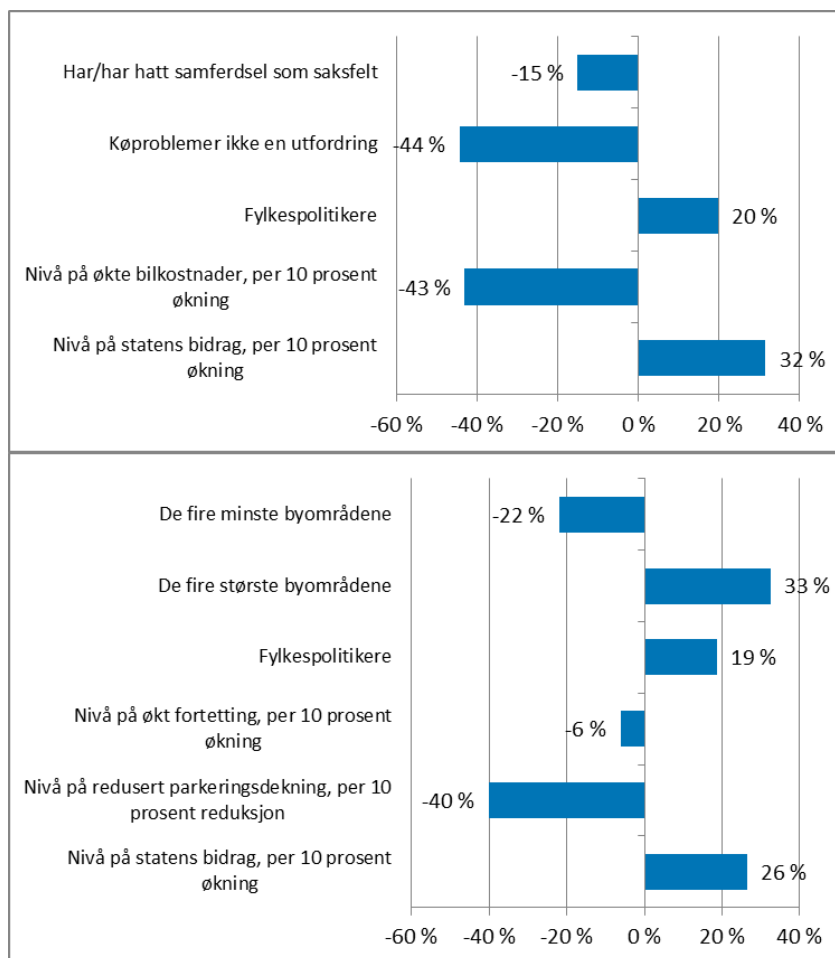
positive. Dette henger naturlig sammen med hvilke byområder hvor utfordringene med trafikkveksten er størst. Forskjellene er mellom 33 og 45 prosentpoeng

De viser også at fylkespolitikere er mer positive til et slikt partnerskap, med ca. 20 prosent høyere sannsynlighet for å delta. Dette kan ha sammenheng med at det er fylkespolitikerne som ser den største utfordringen i å finansiere det økte tilskudsbehovet.

Hvis de statlige bidragene øker vil naturlig nok oppslutningen om et slikt partnerskap øke, med rundt 3 prosent per prosent økt statlig bidrag. Det betyr at 10 prosent økt statlig bidrag vil øke oppslutningen med mellom 26 og 33 prosent.

Samtidig vil restriksjoner på biltrafikken redusere oppslutningen i minst like stor grad. 10 prosent redusert parkeringsdekning vil isolert sett gi 40 prosent mindre oppslutning og 10 prosent økte bomsatser vil gi 43 prosent mindre oppslutning.

Spørsmålet er hvor mye staten må øke innsatsen for å få aksept for mer restriksjoner på biltrafikken. I følge disse analysene vil 10 prosent økte statlige midler kunne gi en aksept for enten 6,6 prosent reduksjon i parkeringsdekningen eller 7,3 prosent økte bomsatser.



Figur 3.8: Hvor mye vil sannsynligheten for å akseptere et forpliktende partnerskap mellom staten og lokale myndigheter avhenge av nivået på virkemidlene og hvilke områder og politikere vi spør. Isolerte effekter. Prosent.

4. Målstyrte avtaler mellom stat og lokale myndigheter

Et grunnleggende prinsipp for en målstyrt avtale mellom staten og byene må være å utvikle kriterier for tildeling som premierer effektiv drift og virkemiddelbruk. På samme måte som investeringer i næringslivet bør kanaliseres til bedrifter som gir størst avkastning, bør midlene fra staten kanaliseres til områder som gir størst samfunnsøkonomisk avkastning. Dette gjelder både midler til drift av kollektivtransporten, investeringer og endret virkemiddelbruk. Spørsmålet er da om det er mulig å utvikle incentiver som stimulerer til mer effektiv ressursbruk og hvor store rammer dette ville kreve

Utfordringen vil være å finne gode måltall og beregne samfunnsøkonomisk optimale incentiver innenfor en slik ordning. Det bør være et begrenset antall måltall innenfor en slik ordning for å unngå overlappende incentiver og for at en slik ordning skal være enkel å administrere. Samtidig må incentivene være balansert i forhold til den totale budsjettammen som er innenfor ordningen.

Vi har tatt utgangspunkt i to sentrale kriterier for å premiere byene ut fra måloppnåelse:

1. Premiere redusert biltrafikk er beregnet ut fra redusert behov for veginvesteringer
2. Premiere endrede rammebetingelser og forbedret kollektivtilbud er beregnet ut fra gevinsten i form av et mer effektivt kollektivtilbud og redusert biltrafikk

I dokumentasjonsrapportens del 4 (UA rapport 35b/2012) har vi ved noen eksempler vist hvordan disse insentivene kan beregnes. Det er grunn til å anta at insentivene bør være forskjellig i store og små byer, og de kan være mer målrettet enn de generelle insentivene vi har sett på i dette prosjektet. Samtidig er dette en avveining mot hensynet til enkle og objektive måltall. Våre beregninger viser at selv enkle måltall og insentiver kan gi betydelige samfunnsøkonomiske gevinster:

1. Hvis de 9 største byområdene får en insentivordning som tilsvarer 30 kr per redusert rushtidsbilist vil 5 prosent reduksjon innebære samfunnsøkonomiske innsparinger på 560 mill. kr årlig i reduserte investeringskostnader på veg.
2. Hvis de samme byene får en insentivordning som premierer restriksjoner på biltrafikken som f eks mer restriktiv parkeringspolitikk, økte bilkostnader eller fortetting kan det for hver prosent endring gi mellom 60 og 115 mill. kr i reduserte investeringskostnader på veg. Det betyr at det er mulig å gi insentiver som premierer de langsiktige gevinstene av endrede rammebetingelser for bil og kollektivtransport.
3. Hvis det innføres insentiver på 10 kr per rushpassasjer og 5 kr for øvrige passasjerer til kollektivtransporten i de 6 største byområdene i Norge ville det gitt ca. 200 mill. kr i samfunnsøkonomisk gevinst og gevinsten er langt høyere enn hvis midlene overføres som direkte tilskudd uten resultatkrav.

4. En tilsvarende analyse av busstilbudet for Ruter viste at en insentivordning som ga 4 kr per ny passasjer kombinert med 9 kr per rutekm i rush og 2 kr per rutekm utenfor rush kunne gi nesten 500 mill. kr i samfunnsøkonomisk gevinst.

Felles for alle disse beregningene var at det stimulerer til mer kostnadseffektive løsninger. Grunnlaget for alle disse insentivene er at de er en belønning for det samfunnet sparer ved redusert biltrafikk eller økt kollektivtrafikk. Det betyr at de mest kostnadseffektive tiltakene vil bli iverksatt fordi utbetalingene knyttes opp til måloppnåelse og ikke hva tiltakene koster.

En endring i retning av insentivbaserte avtaler vil øke byenes ansvar for å finne den beste kombinasjonen av virkemidler ut fra lokale forhold og gi departementet ansvar for å følge opp resultatmålene i forhold til utbetaling av støtte.

4.1 Forslag til konkrete avtalem modeller for byområdene

Vi har forsøkt å skissere noen konkrete modeller for et avtalebasert partnerskap mellom staten og lokale myndigheter. Hovedprinsippene bak avtalem modellene er:

Hovedprinsipper

1. Avtalene bør være målstyrt hvor staten gir insentiver til de byene som arbeider for å oppnå endret reisemiddelfordeling eller bedrer kollektivtransportens konkurransekraft.
2. Byene forplikter seg til å kartlegge sentrale nøkkeltall for måloppnåelsen og staten forplikter seg til langsiktige avtaler om finansiering i forhold til disse måltallene.
3. Avtalene må være tilstrekkelig langsiktige slik at det er mulig å planlegge, iverksette og høste gevinster av de tiltakene som planlegges. Det betyr at avtalene må ha en tidshorisont på minst 10 år, og helst følge samme avtaleperiode som bompengeprojektene i hver av byene.
4. I de forpliktende avtalene ligger bypakkene og vedtatte KVUer inne som en premiss for planlegging og utvikling av transporttilbudet. Avtalene ligger inne som en toppfinansiering av bypakkene med særlig vekt på drift av kollektivtransporten. Men prinsippene for avtalebasert finansiering kan implementeres i bypakkene hvis staten og byene ønsker det.

Vi vil foreslå at alle 9 byer inviteres til å delta i slike forpliktende avtaler. Innholdet i avtalene vil være gjenstand for forhandlinger, og det er prinsippene for innretningen vi her skisserer. Dette er avtalem modeller hvor byene inviteres til å utvikle en tiltakspakke som kan møte transportutfordringene framover og staten forplikter seg til å følge opp med økte satsingsmidler for å finansiere hele eller deler av tiltakspakkene.

Vi ser for oss tre ulike hovedmodeller for disse avtalene som skiller seg fra hverandre når det gjelder finansieringsmodell og endringsdyktighet underveis i avtaleperioden:

1. **Modell 1: Avtale om konkret tiltakspakke:**
Modellen innebærer at byene forplikter seg til å gjennomføre de planlagte tiltakene og staten forplikter seg til å bidra med økte satsingsmidler for å finansiere tiltakene.
2. **Modell 2: Avtale om resultatavhengige insentiver:**
Modellen innebærer at staten forplikter seg til å premiere byene ut fra hvor mye de klarer å redusere biltrafikken og øke antall kollektivreiser.
3. **Modell 3: Avtale om tiltaksavhengige insentiver:**
Denne modellen innebærer at staten og byene inngår en avtale om hvor mye staten skal premiere byene i forhold til tiltak som bedrer konkurranseforholdene for kollektivtransport og sykkel på bekostning av bil.

Vi vil her presentere disse tre modellene og drøfte noen fordeler og ulemper ved hver modell.

Modell 1: Avtale om en konkret tiltakspakke

Dette er en modell som ligner mest på dagens Belønningsordning hvor det inngås en avtale mellom staten og byene om konkrete tiltakspakker og mål for reduksjon i biltrafikken og økt antall kollektivreiser. De byene som lager de mest ambisiøse planene får inngå avtale med staten og det utbetales støtte ut fra budsjetterte kostnader. I ettertid justeres utbetalingene hvis alle tiltakene ikke er gjennomført eller målsettingene om endret reisemiddelvalg ikke er nådd.

Dette er en tilsvarende modell som i dag er etablert for Belønningsordningen. Forskjellen er i første rekke finansieringen av tiltakene som avhenger av forventet måloppnåelse og langsiktighet i avtalene. Vi vil foreslå at byene får en finansiering av disse tiltakene som tilsvarer den forventede innsparingen i veginvesteringer og den forventede økningen i tilskuddsbehovet når kollektivtrafikken øker.

Vurdering av modellen

Fordelen ved denne modellen er at byene konkret forplikter seg til konkrete tiltak som skal gjennomføres og de får statlig støtte ut fra hvor ambisiøse planene er. Samtidig er det usikkerhet i prognosene som vil ligge til grunn for disse utbetalingene og det kan føre til en diskusjon om prognoser mer enn tiltak.

Hovedutfordringen med en slik modell er likevel at mange planer allerede er lagt og at det er vanskelig å endre planer. Det er også et spørsmål hvordan endringer underveis skal håndteres i en slik avtale, enten ved at tiltak forsinkes uten at lokale myndigheter er ansvarlig eller ved at ny kunnskap eller endrede rammebetingelser gjør det nødvendig å justere virkemiddelbruken.

Modell 2: Avtale om resultatavhengige insentiver

Dette er en modell hvor staten og byområdene avtaler konkrete måltall for hvordan antall kollektivreiser og bilturer skal registreres og hvilke insentiver som skal ligge i avtalene for å premiere gevinsten ved endret reisemiddelvalg. Vi har i denne analysen beregnet innsparingene per redusert biltur til 10 kr og kostnadene per økte kollektivreise til 7,5 kr.

Dette er et gjennomsnitt for alle byene og må ev beregnes konkret for hver by. Vi vil i utgangspunktet foreslå at det er passeringer i bomstasjonene og beregnet passasjertall basert på elektronisk billettering som danner grunnlag for utvikling i antall reiser.

Denne modellen går utelukkende på en premiering av resultat og må derfor være langsiktig. Samtidig ligger investeringene i bypakkene i bunnen, og det er mulig å endre tiltakspakken slik at det påvirker reisemiddelvalget. Hvor mye staten vil bidra i denne finansieringspakken avhenger av hva byene oppnår for å endre reisemiddelvalget.

Vurdering av modellen

Fordelen ved en slik modell er at den gir direkte premiering av det som er hovedmålsettingen med disse avtalene, dvs. redusert bilbruk og økt antall kollektivreiser. Det gir store muligheter til å finne de mest kostnadseffektive tiltakene for å nå målsettingen i avtalen. Det betyr at modellen også vil være mer endringsdyktig ved at byene kan endre virkemiddelbruken underveis i avtaleperioden, så lenge staten bare er forpliktet til å betale ut fra resultat.

Samtidig vil effekten på bil og kollektivtransport være langsiktige effekter av de tiltakene som iverksettes og det kan være utenforliggende faktorer som også kan påvirke denne måloppnåelsen. Typiske eksempler kan utvikling i bensinpriser, økonomisk utvikling og arbeidsmarkedet. Ulempen ved en slik modell kan også være måleproblemene både i forhold til biltrafikk og kollektivreiser.

Modell 3: Avtale om tiltaksavhengige insentiver

Dette er en modell hvor staten og byområdene avtaler konkrete måltall for tiltak som kan bedre konkurransekraften for kollektivtransport og sykkel i forhold til bil. Dette kan f eks gjelde arealplanlegging/fortetting, parkeringsdekning, parkeringskostnader, bomkostnader, fremkommelighet for kollektivtransporten og for sykkel/sykkelfelt.

Avtalene må inneholde konkrete måltall for hvordan kollektivtransport og sykkel skal bedre sin konkurransekraft i forhold til bil. Det gjelder i første rekke måltall for:

1. Kostnader for bilbruk
2. Parkeringsdekning
3. Arealplanlegging/fortetting
4. Kollektivprioritering/hastighet
5. Sykkelfelt andel

Det er opp til byene å velge hvilke konkrete måltall som skal inngå i avtalene. Statlig finansiering vil avhenge av hvor kraftige virkemidler som legges inn i pakkene og hvordan rammebetingelsene for bil og kollektivtransport er i utgangspunktet.

Avtalen vil inneholde krav til hvordan disse virkemidlene skal registreres og hvilke insentiver som skal knyttes til hvert enkelt måltall. Prinsippet for premiering av disse tiltakene er at de tilsvarer innsparingene i veginvesteringer ved redusert biltrafikk og kostnadene ved å bygge ut et konkurransedyktig kollektivtilbud.

Vi har i denne analysen beregnet kostnadsgevinsten ved fortetting, redusert parkeringsdekning og økte kostnader for bilbruk. I følge våre beregninger vil 10 % endring i disse rammebetingelsene redusere biltrafikken med nesten 5 prosent og investeringskostnadene med 1,8 mrd. kr samlet for de 9 byene.

Denne modellen gir insentiver til å prioriterer virkemiddelbruk som bedrer konkurranseforholdet for kollektivtransport og sykkel. En slik avtalemodell vil innebære at byene og staten må bli enige om hvordan disse virkemidlene og rammebetingelsene kan måles, og hvem som ev har ansvaret for iverksettelsen av tiltakene. Som eksempel er det i Tyskland en modell som premierer kommuner som bygger boliger nær kollektivknutepunkt, og det er på samme måte mulig å premiere kommuner som endrer parkeringsnormene eller reduserer parkeringsdekningen i sentrum.

Vurdering av modellen

Fordelen ved en slik modell er at den gir direkte premiering av de tiltakene som gjennomføres ut fra forventet effekt på reisemiddelvalget. Dermed vil utbetalingene være mindre følsom for ytre rammebetingelser som byene ikke har kontroll over, som f eks bensinprisutvikling, økonomisk utvikling osv.

Insentivene fra staten vil avhenge av hvor ambisiøse planer som legges. Det gir store muligheter til å finansiere direkte de som har ansvaret for tiltakene og det forutsetter ikke full enighet i hele byområdet om de tiltakene som skal gjennomføres. Det betyr at modellen også vil være mer endringsdyktig ved at byene kan prioritere de aktørene som ønsker å endre virkemiddelbruken, så lenge staten bare er forpliktet til å betale ut fra resultat.

Ulempen ved en slik modell kan være måleproblemene både i forhold til virkemiddelbruk og forventet effekt på bilbruk og kollektivtransport. Det er i dag problemer med å få en god kartlegging av parkeringsdekningen i et byområde, særlig i forhold til private plasser.

Referanser

- Bekken, Jon-Terje 2004
FINMOD – en aggregert kostnadsmodell for norsk kollektivtransport. TØI-rapport 734/2004.
- Bekken, Jon-Terje og Bård Norheim 2006
Optimale tilskudd til kollektivtrafikken i byområder. TØI-rapport 829/2006
- COWI 2012
«Vurdering af driftskonsept for bybanens byggetrin 3» Utkast 9 juni 2012.
- Larsen, Odd I. 1993
Samfunnsnytte av tilskudd til kollektivtransport. TØI rapport 208/1993.
- Løvås, Gunnar G 2005
Statistikk for universiteter og høyskoler. Universitetsforlaget, 2 utgave.
- Norheim, Bård 2005
Samfunnsøkonomisk analyse av kollektivtransportens inntektsgrunnlag. Alternativ finansiering av transport i by - Delrapport 4. TØI rapport 767/2005
- Norheim, Bård 2006
Kollektivtransport i nordiske byer – markedspotensial og utfordringer framover.
- Norheim, Bård m fl 2011
Kollektivtrafikk, veiutbygging eller kaos? Scenarier for hvordan vi møter framtidens transportutfordringer. Urbanet Analyse rapport 23/2011.
- Norheim, Bård, Konstantin Frizen og Ingunn O Ellis, 2012.
Forpliktende avtaler om utbygging av miljøvennlige transportformer i de største byområdene. Dokumentasjonsrapport. Urbanet Analyse, rapport 35b/2012.
- Norheim, Bård, Katrine N Kjørstad og Didier deVelde 2009
Incentivbaserte kontrakter og konkurranseutsetting. Strategiske valg for Ruter AS. Urbanet Analyse rapport 15/2009
- Oslopakke 3-sekretariatet 2011
Grunnlag for langsiktige prioriteringer Oslopakke 3. Oslopakke 3-sekretariatet, 21. desember 2011.
- Renolen, Heidi 1998
Hva Forsøksordningen har lært oss. Hovedkonklusjoner fra forsøk med kollektivtransport 1991-1995. TØI rapport 393/1998
- Ruter Årsrapporter 2007-2011.
<http://www2.ruter.no/verdt-a-vite/om-ruter/Fag-og-publikasjoner/arsrapporter/>
- SSB statistikk for kollektivtransport med buss 2005-2008.
<http://statbank.ssb.no/statistikkbanken/>
- Tørset, Trude, Olav Kåre Malmin, Snorre Ness Ina Abrahamsen og Oscar Kleven 2008
Regionale modeller for persontransport. Modellbeskrivelse. NTP Transportanalyser 2008
- Røntgen og deVelde 2008
Delrapport under «Forsøk med alternativ forvaltningsorganisering i transportsektoren»
Urbanet rapport 2008

Urbanet Analyse

Urbanet Analyse AS
Storgata 8, 0155 Oslo

Tlf: [+47] 96 200 700
urbanet@urbanet.no

