

Notat

Bård Norheim

52 / 2013

Bymiljøavtaler i NTP Et godt virkemiddel for bedre kollektivtrafikk og miljø?



Innhold

Nasjonal Transportplan – et godt virkemiddel for kollektivtrafikk og miljø?	4
I: Utfordringer for de største byområdene	5
Problemer med å finansiere det økte transportbehovet	5
Dagens bypakker er ikke egnet til å møte transportutfordringene	5
Behov for bedre samarbeid og organisering	5
Lokale og statlige myndigheter må spille på lag	6
Bedre rammebetingelser for kollektivtransporten reduserer tilskuddsbehovet	6
II: Forslag til nye Bymiljøavtaler i NTP	7
Finansiering av Bymiljøavtalene og Belønningsordningen	7
Opptopping	8
Belønningsordningen som toppfinansiering av bypakkene	8
Resultatavhengig finansiering	9
Investeringene må følges opp med økt satsing på drift	10
Kraftig økning i rammene til miljøvennlig transport i byene	11
III: Kan bymiljøavtalene gi en ny kurs for byene?	12
Er det de riktige tiltakene som er med i Bymiljøavtalene	12
Er det tilstrekkelig midler til å finansiere trafikkveksten?	13
IV: Krav til en balansert avtale mellom statlige og lokale myndigheter	14
Politikerne positive til forpliktende partnerskap	14
Barrierer mot et forpliktende partnerskap	15
Mer forutsigbare og balanserte avtaler	15
V: Forslag til innretning i bypakkene	16
<i>Helhetlig virkemiddelbruk</i>	16
Forslag til konkrete avtalem modeller for byområdene	17
Modell 1: Avtale om en konkret tiltakspakke	17
Modell 2: Avtale om resultatavhengige insentiver	18
Modell 3: Avtale om tiltaksavhengige insentiver	19
IV: Ny organisering av kollektivtransporten i distriktene	21
Samordning av midler vil kunne gi bedre tilbud til alle	21
Forslag til en konkret modell for distriktene	22
Referanseliste	23

Nasjonal Transportplan – et godt virkemiddel for kollektivtrafikk og miljø?

Stortingsmeldingen om Nasjonal transportplan 2014-2023 ble fremmet 12. april 2013, med konkrete planer for hvilke veier, jernbanestrekninger og transporttiltak som skal prioriteres i årene som kommer. NTP gir viktige signaler om hvordan regjeringen vil satse fremover, både organisatorisk, økonomisk og på konkrete prosjekter.

Årets transportplan legger opp til en markant vridning i hvordan byene skal finansiere det økte transportbehovet etter hvert som befolkningen vokser, fra prosjektfinansiering til resultatfinansiering innenfor de nye bymiljøavtalene. Det er også en betydelig økning i de økonomiske rammene til byene, sammenliknet med det som i dag finansieres innenfor dagens bypakker.

Spørsmålet er denne vridningen gir byene større muligheter til å møte transportutfordringene framover og om de rammene som er lagt inn i NTP er tilstrekkelig for å dekke både investeringer og drift av den økte transportveksten? Vi har i denne rapporten fokusert på de organisatoriske endringene som er av betydning for lokal kollektivtransport, og ikke sett på konkrete prosjekter i NTP. Vi har sett på forslaget om Bymiljøavtaler og utvidelse av Belønningsordningen i de største byene, i tillegg til forslaget om en bedre samordning av offentlig betalte transporter i distriktene.

Rapporten er laget på oppdrag fra NHO Transport og Kollektivtrafikkforeningen. Spørsmålene de ønsker å få belyst er om NTP legger opp til:

1. De riktige tiltakene og grepene for å møte transportutfordringene i de største byene?
2. En bedre organisering og finansiering av kollektivtransporten i distriktene?
3. Tilstrekkelig midler til å møte kravet i Klimaforliket om at kollektivtransport og gang/sykkel skal ta transportveksten?
4. Endringer i bypakken og Belønningsordningen som gir muligheter for mer effektiv virkemiddelbruk og samhandling mellom statlige og lokale myndigheter?

Det er ikke meningen å gjøre noen nye analyser på dette området, men å vurdere NTP opp mot de analysene som ble gjennomført i forkant av NTP. Det gjelder i første rekke analyser av Belønningsordningen, forslag til nye avtaleformer for KS og evaluering av Bypakken opp mot Klimaforliket for MD. I tillegg ble det gjennomført en evaluering av mulighetene for en mer effektiv organisering av kollektivtransporten i distriktene. For mer detaljert bakgrunn for evalueringer av NTP i denne rapporten henvises til www.urbanet.no.

I: Utfordringer for de største byområdene

Problemer med å finansiere det økte transportbehovet

Analyser for de 9 største byområdene viser at den forventede befolkningsveksten vil kreve betydelige samferdselsinvesteringer i årene som kommer, mellom 7 og 14 mrd kr årlig og mest hvis trafikkveksten kommer i form av økt biltrafikk. Dette kommer på toppen av behovet for reinvesteringer og vedlikehold av nedslitt infrastruktur, ønsker om å satse på bedre kvalitet og distriktenes behov for nye veier. En av de store utfordringene for staten framover vil være å stimulere til mer kostnadseffektive transportløsninger i byene slik at det er mulig å finansiere den store trafikkveksten.

I distriktene sliter kollektivtransporten med et fallende markedsgrunnlag og mulighetene til å ha et rutegående kollektivtilbud utover skoletransporten. I 13 av 19 fylke er det en nedadgående markedsandel for kollektivtransporten. Samtidig er det et betydelig innslag av offentlig betalte transportører som ikke er åpne for alle, og kommersielle ruter som ikke er godt nok koordinert med lokal kollektivtransport. En av de store utfordringene for distriktene vil være å få til en bedre koordinering av disse transporttilbudene, slik at det blir et åpent, tilgjengelig og brukervennlig system for flest mulig.

Dagens bypakker er ikke egnet til å møte transportutfordringene

En gjennomgang av de planene som ligger inne i dag viser at biltrafikken må reduseres med ytterligere 25 prosent hvis målene i Klimameldingen skal nås. Samtidig viser analyser fra disse bypakkene at fremkommeligheten på vegene ikke vil bedres, til tross for massive investeringer i nye veier.

Analyser fra Oslo viser at køene på vegene vil øke mindre raskt enn de ellers ville gjort, med 50 prosent mer køer i 2030 mot 80 prosent økning uten Oslopakke 3. En gjennomsnittsbilist som reiser i rushet til/fra arbeid vil i løpet av et år sitte 3 døgn ekstra i kø i 2030 sammenliknet med i dag! Det er nødvendig å se på dagens bypakker med nye øyne for å kunne møte den store trafikkveksten framover, ikke minst av hensyn til næringslivets transportører og for å få en levende by som ikke kveles av biltrafikk.

Behov for bedre samarbeid og organisering

Det er fullt mulig å nå målsettingen i Klimaforliket. Men da må flere virkemidler tas i bruk, ikke minst ved en mer målrettet arealplanlegging, bedre framkommelighet for kollektivtransporten og restriksjoner på bilbruk. Denne rapporten viser at en helhetlig pakke av tiltak kan bidra til å nå målsettingen i Klimaforliket uten at folk skal slutte å kjøre bil. Men det må legges restriksjoner på bilbruk der hvor den skaper størst problemer og hvor kollektivtransporten er mest konkurransedyktig.

Det er ikke mangel på kunnskap men behov for bedre organisering slik at de ulike aktørene spiller på lag. Så lenge de ulike aktørene presses av kortsiktige budsjetter og manglende samordning vil potensielt gode forslag i NTP få redusert miljøeffekt og økte kostnader, fordi det er manglende insentiver for samarbeid og effektivisering i dagens bypakker.

Lokale og statlige myndigheter må spille på lag

Analyser som er gjort for KS viser at en effektiv arealplanlegging, god framkommelighet på vegene og restriktiv bilpolitikk kan gjøre kollektivsatsingen langt mer kostnadseffektiv. Det er mulig å halvere kostnadene ved miljøstrategien, fra ca 10 mrd kr årlig til ca 5 mrd kr, med et målrettet samarbeid mellom statlige i lokale myndigheter basert på forpliktende avtaler og hvor staten premierer resultater. Uten et slikt samarbeid er selv ikke den store økningen i bymiljøavtalene nok. En undersøkelse blant politikerne i de 13 største byene viser at de er positive til slike forpliktende avtaler, hvor hele 70 prosent støttet et slikt forslag. Men det forutsetter at det er likeverdige avtaler, og ikke er overstyring fra staten hvor «byene skal gjennomføre de tiltakene som staten vil». Det er byene selv som vet best «hvor skoen trykker». Samtidig kan ikke staten være forpliktet til å finansiere alle typer kollektivtiltak hvis ikke byene gjennomfører tiltak som gjør denne satsingen mest mulig kostnadseffektiv.

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 framkommelighet

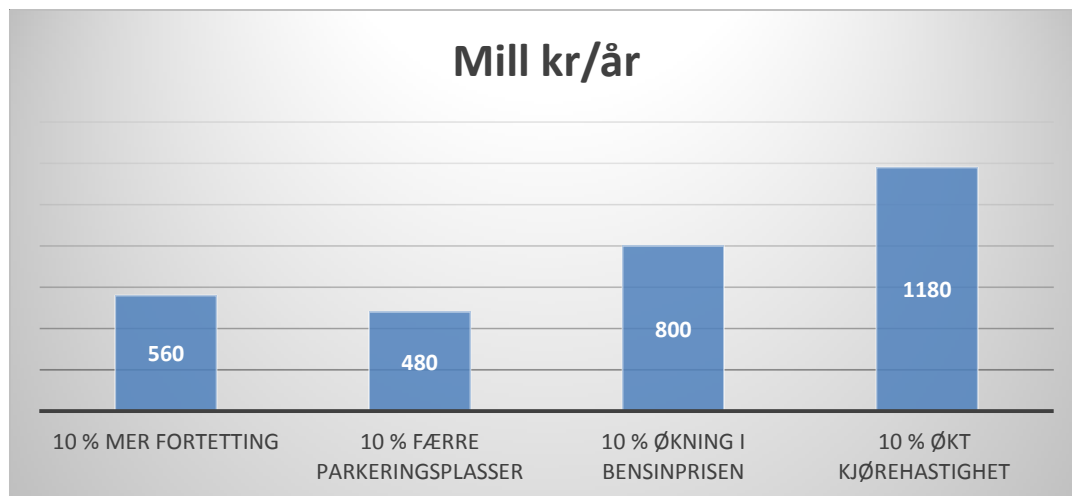
Med bakgrunn i disse resultatene kan vi beregne hvor mye endringer i transportmiddelfordelingen påvirker investeringsbehov og tilskudd til kollektivtransporten.

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 Figur 1 viser at 10 prosent bedre framkommelighet for kollektivtransporten kan redusere kostnadene med over 1 mrd kr årlig kr, mens de andre rammebetingelsene kan redusere kostnadene med mellom 500 og 800 mill kr årlig. Summen av disse tiltakene vil

redusere kostnadene til investering og tilskuddsbehov på ca. 3 mrd. kr i Miljøscenariet, for alle ni byområdene totalt.



Figur 1: Anslag på endringer i investering- og tilskuddsbehov som følge av endrede rammebetingelser for transportsystemet. 9 byområder. Miljøscenario 2030 Mill. kr/år

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.

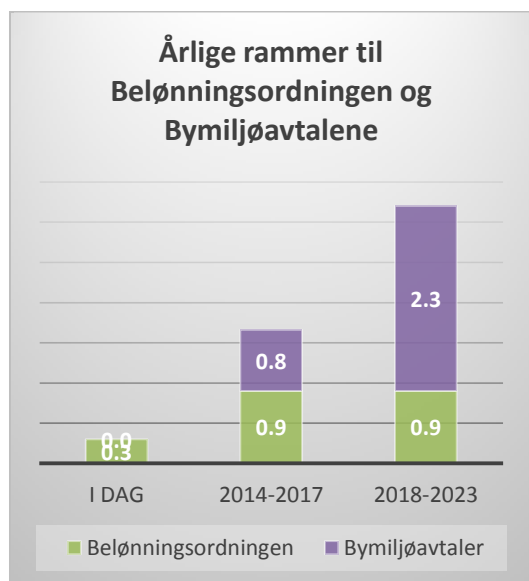
II: Forslag til nye Bymiljøavtaler i NTP

I forslaget til NTP legges det opp til en ny form for organisering og finansiering av transport i by (kapittel 9.5). Målsettingen er at lokale og statlige myndigheter bedre skal spille på lag for å kunne nå de målene som er satt i Klimaforliket. Dette målet innebærer at kollektivtransport, gange og sykkel skal ta trafikkveksten i byene på bekostning av bil. De generelle kravene til innhold og hva som skal være avtalt eller vedtatt i en helhetlig bymiljøavtale er oppsummert i boks 9.1. Alle kravene skal være oppfylt før en avtale inngås.

Finansiering av Bymiljøavtalene og Belønningsordningen

Det er satt av 16,9 mrd kr til disse bymiljøavtalene i løpet av en 10-årsperiode, dvs ca 1,7 mrd kr årlig. I tillegg legges det opp til en opptopping av disse midlene, med en opptopping fra 0,76 mrd kr årlig de første fire årene og 2,3 mrd årlig de siste 6 årene. Dette kommer i tillegg til dagens bypakker og Belønningsordningen. Dagens bypakker har en årlig ramme på 9,6 mrd kr, mens Belønningsordningen i dag har en ramme på ca 0,3 mrd

kr årlig¹. Dette er en betydelig økning i satsing på miljøvennlige transport-former i byene, fra rundt 0,3 mrd kr årlig til over 3 mrd kr årlig den siste delen av perioden.



Figur 2: Årlige rammer til belønningsordningen og bymiljøavtalene Mrd kr/år

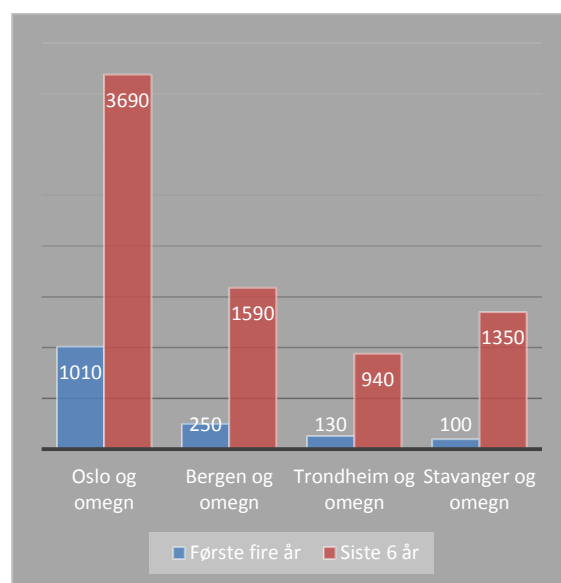
Opptopping av midlene

Det legges opp til en opptopping av disse midlene i løpet av perioden. For å illustrere hva dette kan bety for de enkelte byene har vi sett på effekten for de fire største med sammen fordelingsnøkkel som over (Figur 3). Denne tabellen viser at byene i den siste del av perioden vil kunne få fra 1 til 3,7 mrd kr årlig i ekstra satsingsmidler innenfor en slik ordning og med relativ fordeling etter kollektivtransportens markedsandeler. Samtidig bør disse klare å hente ut en større andel av potten fordi miljøproblemene er størst i disse byene og fordi de har mer ressurser til å utvikle gode søknader.

Det er viktig at hovedtyngden av midlene kommer i slutten av perioden fordi det tar tid å utvikle slike avtaler, og ikke minst få effekt

¹ Det er en økning av Belønningsordningen til 0,6 mrd kr årlig i 2013, men det er ikke inngått noen avtaler innenfor denne rammen. Vi har derfor sammenliknet NTP-satsingen med rammer for eksisterende avtaler for å belyse størrelsen på økningen.

av de tiltakene som iverksettes. Det betyr også at det er mulig å innarbeide betydelige investeringer i for eksempel T-bane til Fornebu, bybane i Bergen og T-banetunell innenfor disse midlene, selv om det kanskje ikke er mulig å fullfinansiere disse investeringene. Vi vil komme tilbake til spørsmålet om dette er nok penger, og hvordan ordningen bør innrettes for å få mest mulig ut av midlene.



Figur 3: Fordeling av midler til de største byene med relativ andel og opptopping i løpet av perioden Mill kr/år

Belønningsordningen som toppfinansiering av bypakkene

Det betyr at det må etableres en finansieringsordning som kompenserer for inntektsbortfallet hvis biltrafikken over bomstasjonene reduseres og som kan dekke det økte tilskuddsbehovet hvis kollektivtilbudet må økes. Belønningsordningen kan fungere som en slik tilleggsfinansiering, ved at målsettingen er å premiere byer som klarer å få til en endret reisemiddelfordeling. Det er nylig foretatt en evaluering av Belønningsordningen som så på hvordan ordningen har fungert frem til nå og hvilke nye grep som ev kan bidra til bedre måloppnåelse (Norheim m fler 2012).

Hovedkonklusjonene på denne analysen var at Staten i større grad bør fokusere på resultatene som oppnås framfor tiltakene som gjennomføres:

1. **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 bypakken.
2. **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 kollektivtransport i 2030 være 3,5 mrd. kr høyere enn i 2010, dette tilsvarer 7,5 kr per ny passasjer.
3. **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 mer effektiv drift av kollektivtransporten i form av kollektivprioritering og reduserte driftskostnader redusere tilskuddsbehovet ytterligere. En målstyrt finansieringsmodell kan gjøre det enklere å etablere porteføljestyling hvor også

rammebetingelsene og transportomfang spiller en viktig rolle.

4. **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. I den grad det er vanskelig å forplikte staten på mer enn fireårige avtaler bør det etableres intensjonsavtaler som dekker formålet med avtalene, eller etablere en resultatavhengig finansiering av kollektivtransporten som en permanent ordning.

5. **Samarbeid mellom lokale myndigheter**

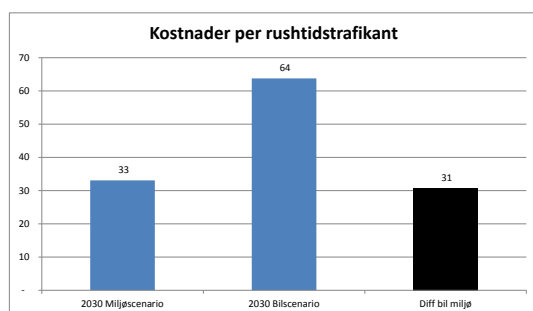
Det er mange aktører som har ansvar for de tiltakene som kan påvirke reisemiddelfordelingen i byområdene. Samtidig utvides det funksjonelle byområdet slik at det vil være mange kommuner og lokale aktører som bør være med i et slikt avtalebasert partnerskap.

Resultatavhengig finansiering

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 kjøpproblemene på vegnettet ikke

skal øke (Norheim m fl 2011). Disse beregningene er basert på at vegkapasiteten bygges ut i takt med trafikkveksten.

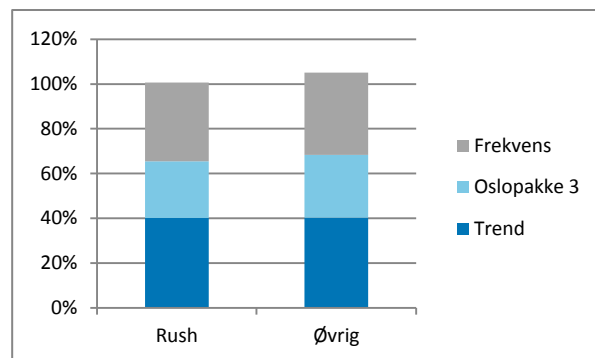
Alternativet til økte veginvesteringer vil være at kollektivtransport og sykkel tar trafikkveksten. En slik løsning vil kreve omtrent halvparten så store investeringer som en satsing på veginvesteringer og spare samfunnet for store ressurser. I følge beregningene fra denne analysen vil hver ny rushtidstrafikant koste 64 kr per tur i økte investeringskostnader hvis de benytter bil, og 33 kr hvis de reiser kollektivt/sykler² (Figur 4). Det betyr at for hver redusert biltur i rushet vil byene «spare» ca. 30 kroner i redusert investeringsbehov.



Figur 4: Beregnet investeringskostnad per ny rushtrafikanter, Kr per tur. Kilde Norheim m fl 2011

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 5).



Figur 5: 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 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.

Boks 9.1 Generelle krav til rammer, avklaringer og vedtak i helhetlige bymiljøavtaler

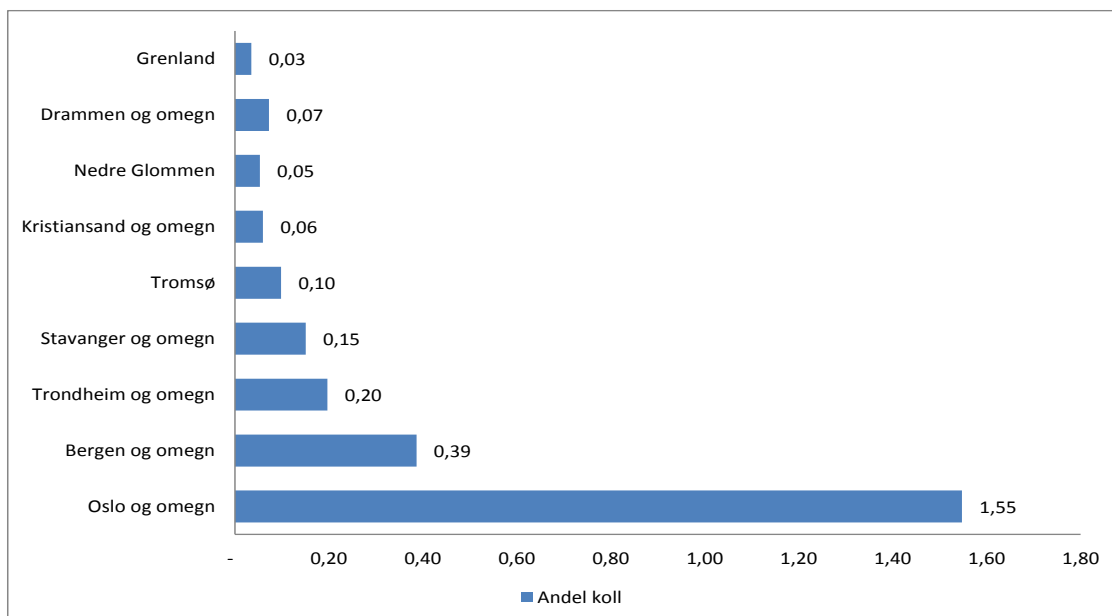
- KS1:
 - KVV og KS1 for byområdet transport-system er gjennomført. Regjeringens føringer er fulgt opp.
 - Gjennom KVV/KS1 er det synliggjort hva som må til for at persontransportveksten skal tas med kollektivtransport, sykling og gange. KVV/KS1 suppleres dersom dette ikke er tilfelle.
 - Om nødvendig er KS2 for større enkelt-prosjekt gjennomført.
- Mål og innsatsområder:
 - Klimaforlikets mål om at veksten i person-transporten skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange legges til grunn.
 - Langsiktige mål og mer kortsiktige etappemål er vedtatt.
 - Lokalt vedtatte mål harmonerer med nasjonale mål.
 - Hovedinnsatsområder er avklart mellom partene. Det kan f.eks. være stamnett for kollektivtrafikken, større kollektivinvesteringer og hovednett for syklende og gående.
 - Innføring av restriktive tiltak må være avklart.
- Arealplanlegging:
 - Regional eller interkommunal arealplan etter plan- og bygningsloven er vedtatt eller vedtatt utarbeidet/revidert i tråd med målene i den helhetlige bymiljøavtalen, og med intensjon om en konsentrert arealbruk som bygger opp under knutepunkt og mer kollektivtransport, sykling og gange. Det forutsettes at føringer fra regionale eller interkommunale planer følges opp i den kommunale arealplanleggingen.
- Finansiering:
 - Brukerbetaling som bidrag til finansiering er avklart. Det er gjort nødvendige vedtak på kommunalt og fylkeskommunalt nivå i tråd med kravene for ordinære bompengepakker.
 - De ulike forvaltningsnivåenes bidrag til finansiering er konkretisert og vedtatt lokalt. Staten gjør sitt vedtak ved behandling i Stortinget.
 - Drift av kollektivtilbudet er avklart. Dersom en økning av tilbudet skal inngå, må dette være avklart.
- Styringssystem:
 - System for styring av gjennomføringen og oppfølging av økonomi er avtalt.
 - Indikatorsystem for måloppfølging er avtalt.

Kraftig økning i rammene til miljøvennlig transport i byene

Vi kan sammenlikne dette med dagens rammer til bypakker. Disse er i størrelsesorden 9,6 mrd kr hvorav ca 4,5 mrd kr går til kollektivtransport og gang/sykkel. Det betyr at ca 4,8 mrd kr går til miljøtiltak i disse byene i dag, mens det legges opp til en økning på 2,9 mrd kr opp til 7,7 mrd kr årlig. Det tilsvarer en økning på 60 prosent. For den totale rammen til bypakker utgjør det en økning på 29 prosent.

Hovedpoenget med denne ordningen er at de byene som har de beste søknadene vil få den

største delen av midlene, ut fra behov, miljøutfordringer og transportomfang. For å antyde størrelsen på denne ordningen har vi «fordelt» midlene på byene relativt i forhold til deres andel av kollektivtrafikken i Norge (Figur 6). Denne figuren viser at Oslo vil kunne få ca 1,5 mrd kr årlig hvis de får en slik relativ andel, mens de minste byene kan få mellom 50 og 60 mill kr årlig. Til sammenlikning har de byene som har fått mest penger fra Belønningsordning i dag fått ca 70 mill kr årlig. Det er en kraftig økning i rammene til byene og kan muliggjøre mange nye tiltak for å bedre kollektivtilbudet i byene. I tillegg settes det av midler til økt sykkelsatsing.



Figur 6: Fordeling av midler fra bymiljøavtaler og Belønningsmidler hvis byene får en relativ andel i forhold til kollektivtransportens omfang i byene Mrd kr/år

III: Kan bymiljøavtalene gi en ny kurs for byene?

Er det de riktige tiltakene som er med i Bymiljøavtalene

Alle de sentrale virkemidlene i transportpolitikken inngår i bymiljøavtalene. Spørsmålet er mer om de aktørene som har ansvar for de ulike virkemidlene har tilstrekkelig insentiver for å iverksette en ny politikk. Det vil vise seg i etterkant, Men det er en del signaler som tyder på at disse avtalene kan bli mer helhetlige og forpliktende enn dagens bypakker og tidligere avtaler innenfor belønningsordningen. Det skyldes i første rekke at:

1. **Arealplanlegging** er et sentralt element i avtalene, noe som kanskje er den viktigste faktoren for å lykkes med målsettingen Klimaforliket. Det legges opp til å stille krav om at arealplanleggingen skal bygge opp under trafikkgrunnlaget for miljøvennlig transport
2. Det er **langsiktige avtaler** over 10-20 år som skal rulleres hvert fjerde år, slik at det er mulig å resultatfinansiere en større del av virkemiddelpakka. Det betyr også at det kan satses mer langsiktig i forhold til virkemiddelbruk, særlig arealplanlegging men også tunge investeringer.
3. Det legges opp til en utstrakt bruk av **mål og resultatstyring** både som grunnlag for resultatfinansiering innenfor Belønningsordningen og porteføljestyling av tiltakspakkene. Det betyr at staten og byene i større grad kan forhandle om måltall og resultatfinansiering enn konkrete tiltak og prognoser for effekt.

4. Det åpnes for at **bompenger kan brukes til drift** av kollektivtransporten, og selv om dette bare er innenfor Belønningsordningen vil det gjøre det mulig å satse mer offensivt på økt frekvens i kombinasjon med investeringene i bymiljøavtalene.
5. Det legges opp til en **bedre samordning av jernbane og lokal kollektivtransport**, blant annet ved at det åpnes for at fylkeskommunene kan kjøpe jernbanetjenester. Dette er særlig viktig for å få bedre integrering av rutetilbudet og bedre takstsamordning.
6. **Belønningsordningen** som en integrert del av bymiljøavtalene gjør at staten både kan finansiere økte infrastrukturinvesteringer og premiere resultater hvis dette gir endret reisemiddelfordeling.
7. Bymiljøavtalene må innkludere **restriktive tiltak på biltrafikken**, uten at det spesifikt pekes på kjøprising som eneste virkemiddel. Sammenliknet med dagens Belønningsordning er rammene for bymiljøavtalene så store at de fleste byene vil vurdere restriksjoner på biltrafikken for å bli med på ordningen.

Det betyr at disse bymiljøavtalene har alle muligheter for å lykkes, fordi de er mer målstyrt og helhetlige enn dagens bypakker, hvor både arealplanlegging og restriksjoner på biltrafikken vil få en sentral plass. Samtidig er det også en fare for at disse avtalene «blir som før», dvs en avtale som fokuserer mer på tiltak enn resultater og hvor avtalene tar

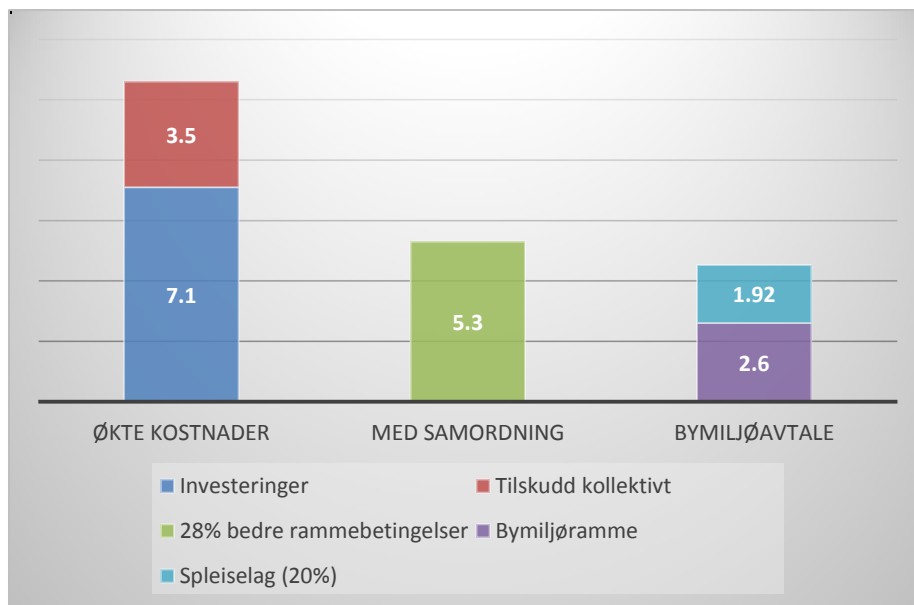
utgangspunkt i tiltak som staten ønsker å få gjennomført. Det er både enklere og mer i tråd med hvordan resten av NTP blir finansiert.

Er det tilstrekkelig midler til å finansiere trafikkveksten?

Dagens bypakker har en finansieringsmodell som gjør det vanskelig å gjennomføre og finansiere en mer helhetlig transportpolitikk. For det første er de primært investeringspakker som gjør det vanskelig å finansiere betydelig økning i driftstilskuddet. For det andre er det en modell som finansierer investeringer og ikke tiltak som kan redusere finansieringsbehovet.

Sammenliknet med de rammene som ligger inne i forslaget til NTP er det ca en fjerdedel av finansieringsbehovet hvis det ikke gjøres noe med rammebetingelsene i byene (figur S.6). Hvis rammebetingelsene endres i tråd med det som er skissert over halveres finansieringsbehovet slik at bymiljøavtalene pluss belønningsmidlene kan finansiere omtrent halve beløpet.

Samtidig utgjør disse midlene en del av den totale finansieringspakken i byområdene. Hvis byene tar en del av de midlene som i dag er fordelt og målrettet mot tiltak som møter klima og trafikkutfordringene er det mulig å fullfinansiere en slik satsing. Dette eksempelet viser at de midlene som ligger i NTP ikke kan fullfinansiere den nødvendige satsingen i byene, men i kombinasjon med en mer helhetlig virkemiddelpakke og en revidering/spleiselag med dagens bypakker kan det være mulig.



Figur 7: Finansieringsbehov for å dekke investeringer og drift for miljøalternativet, med og uten samordning, og sammenliknet med rammene i NTP. Mrd kr/år

Uten mer effektive rammebetingelser i byene vil det bli en overfinansiering av transporttiltak i byene, og uten en «egenfinansiering» ved at byene dekker noe av satsingen med eksisterende bypakkemidler

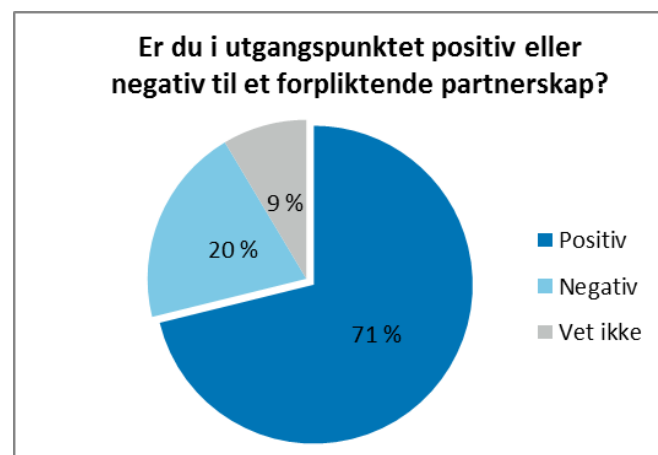
kan det stilles spørsmålsteget ved om det er tilstrekkelig lokal vilje til å gjennomføre tiltakene.

IV: Krav til en balansert avtale mellom statlige og lokale myndigheter

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 politikerne 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.



Figur 8: Svarfordeling på spørsmålet «Er du i utgangspunktet positiv eller negativ til et forpliktende partnerskap mellom stat, fylkeskommune og kommune?». N=863.

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

Barrierer mot et forpliktende partnerskap

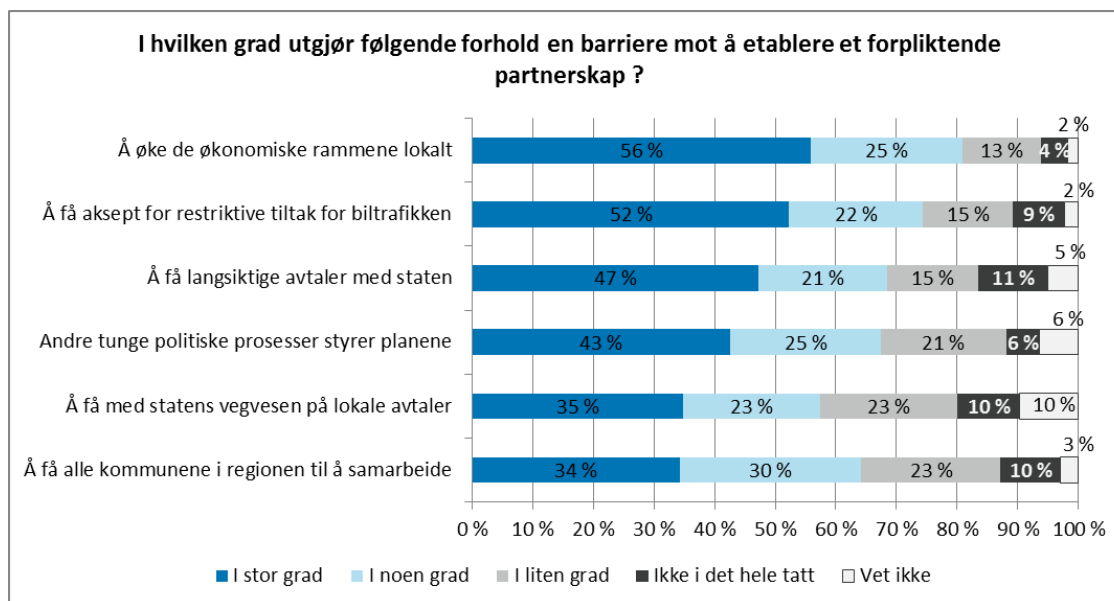
Lokalpolitikerne ble også spurt om hva som kan utgjøre barrierer mot å etablere et slikt forpliktende partnerskap. Resultatene viser at litt over halvparten av politikerne mener det å øke de økonomiske rammene lokalt i stor grad utgjør en barriere mot å etablere et forpliktende partnerskap. Videre mener 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. Forslaget til nye bymiljøavtaler kan redusere mange av disse barrierene, både ved at de økonomiske rammene er økt betydelig, noe som også kan gjøre det lettere å få aksept for restriktive tiltak på biltrafikken. Det legges opp til mer langsiktige avtaler og integrert med bypakkene slik at det blir mer langsiktighet og samordning med øvrige prosesser i byregionen.

Mer forutsigbare og balanserte avtaler

Men det holder ikke med langsiktige avtaler hvis det er usikkerhet om de blir fulgt opp når resultatene skal telles opp. Både evalueringen av belønningsordningen og forslag til forpliktende avtaler mellom lokale og statlige myndigheter viser at det er noen

grunnleggende forutsetninger i disse avtalene som må være oppfylt for at de skal ha noen effekt:

1. De må være langsiktige og forutsigbare, slik at de kan være sikre på å få den finansieringen som ligger i avtalen hvis de oppnår forventede resultater. Det betyr at disse avtalene, som skal gå over flere valgperioder, må ha en bred politisk enighet om at avtalene skal følges opp i henhold til avtalene i Klimaforliket.
2. Staten må ikke overstyre avtalene ved å premiere byer som gjennomfører de tiltakene staten ønsker å gjennomføre, men fokusere på de målene som staten og byene i fellesskap ønsker å oppnå. Det betyr at avtalene må ha fokus på resultater og ikke virkemidler, og de utbetalingene som baseres på resultater må ligge fast i hele avtaleperioden.



Figur 9: Svarfordeling på spørsmålet: «i hvilken grad vurderer du at de følgende forhold utgjør en barriere mot å etablere et slikt partnerskap?» N=763.

V: Forslag til innretning i bypakkene

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.

Helhetlig virkemiddelbruk

Denne analysen viser at det er et økende finansierungsbehov 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.

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:

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:**

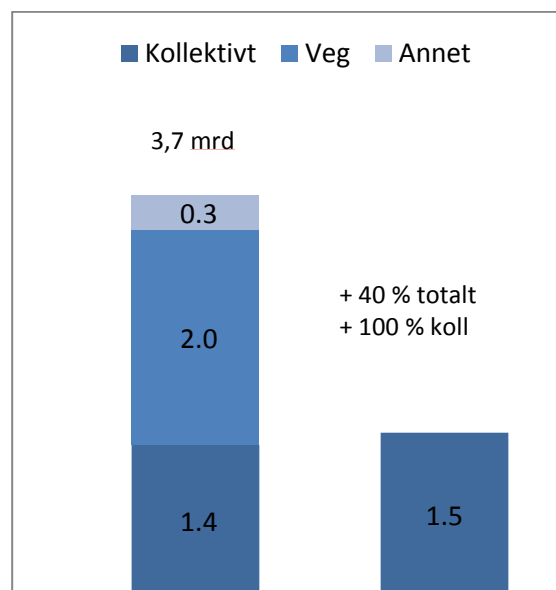
Modellen innebærer at staten forplikter seg til å premiere byene ut fra hvor mye de klarer å redusere biltrafikken og øke antall kollektivreiser.

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. Vi har tatt utgangspunkt i Oslopakke 3 for å konkretisere hva som kan ligge i en slik avtale. Dette er kun ment som en illustrasjon på hvordan staten og byene kan gå i dialog for å utvikle en konkret og langsiktig avtale. Oslopakke 3 har i dag en årlig ramme på 3,7

mrd kr årlig, hvorav 1,4 mrd går til kollektiv- og sykkeltiltak og 2 mrd til vegtiltak, mens 0,3 mrd kr får til andre tiltak (Oslopakke 3, Revidert pakke). Hvis Oslopakke 3 revideres og utvikles innenfor disse bymiljøavtalene kan de få i størrelsesorden 1,5 mrd kr årlig i økte rammer. Det er ca fordobling i forhold til miljøtiltakene i dag eller 40 prosent økning av den totale rammen. Dette er snittet for hele perioden, og tilsvarer ca 15 mrd kr over en 10-årsperiode.



Figur 10: Økonomiske rammer til Oslopakke 3 i dag og muligheter for økte rammer innenfor bymiljøavtalene g Belønningsordningen Mrd kr/år

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.

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. Dette er særlig vektlagt i Oslo hvor Oslopakke 3 er et resultat av et skjørt politisk kompromiss. 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.

Eksempel Oslo

For Oslo er det påpekt at Fornebubanen og ny T-banetunell ikke ligger inne i NTP og at disse prosjektene trenger finansiering. En mulig løsning kan derfor være at det utvikles en avtale om spreliselag for disse tilleggsprosjektene hvor staten og lokale myndigheter bidrar like mye. Som eksempel vil en slik finansieringsmodell innebære at det er mulig å finansiere økt satsing på T-bane på f.eks. 20 mrd. kr i Oslo-området hvis de lokalt klarer å finansiere 10 mrd. Lokal finansiering kan skaffes ved å omdisponere noen av dagens planer i Oslopakke 3, OPS for å finansiere Fornebubanen eller økte bomsatser.

Hovedpoenget med en slik modell er at staten ikke skal fullfinansiere alle ønskede prosjekter, men at den lokale andelen av finansieringen vil være et signal om hvor høyt disse prosjektene prioriteres. Det kan være tilstrekkelig at staten og byene signerer en avtale om denne finansieringsmodellen i

avtalen, slik at det kan settes i gang en prosess for å skaffe lokale midler.

Eksempel Nord-Jæren

For Stavangerområdet har det vært en positiv utvikling på Jærbanen de siste årene. Samtidig er det en svært høy bilandel, fragmentert busstilbud og begrenset med arealer som kan bebygges på grunn av jordvern.

I dette området kunne videre utbygging av Jærbanen med dobbeltspor til Egersund koples opp mot krav til trafikkgrunnlag på de ulike stasjonene. Dette vil avhenge av en mer målrettet arealplanlegging og hvor godt busstilbudet er integrert med togtilbudet. En slik tiltakspakke bør kombineres med at fylkeskommunen overtar kjøp av lokale jernbanetjenester slik at det blir et mest mulig helhetlig tilbud for trafikantene.

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.

Det betyr at byene lokalt vil sitte med en større risiko ved manglende måloppnåelse som skyldes andre utenforliggende faktorer. Det er derfor viktig å ha avtaler som regulerer denne risikoen.

Eksempel på en slik avtale

For byene vil en slik avtale innebære at det etableres gode rutiner for å beregne biltrafikkutviklingen over bomstasjonene og passasjerutviklingen på kollektivtransporten, korrigert for trendutvikling. Oslo bør ha høyere insentiver enn andre byer fordi det er høyere kostnader for både biltrafikk og kollektivtrafikk enn resten av landet. For byer som ikke har bomstasjoner må det etableres automatiske tellesnitt på de mest sentrale veglenkene i rushet.

Oslo har hatt en positiv trafikkutvikling de siste årene, hvor kollektivtransporten har tatt markedsandeler fra bilen. Men en slik modell ville de ha hentet ut en del av denne gevinsten ved økte tilskudd fra staten. Det vil bety at en slik insentivordning på toppen av Oslopakke 3 kan gjøre det mer lønnsomt å revidere tiltakspakken eller øke bomsatsene fordi det vil gi økte inntekter.

Samtidig er mange byer avhengig av bompenger for å finansiere transport-investeringene. En slik avtale om insentiver må derfor komme i tillegg til de tapte bominntektene av redusert biltrafikk.

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.

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.

Eksempel på en konkret modell for byene

For byene kan slike avtaler f.eks. knyttes opp mot fremkommelighet for kollektivtransporten eller trafikkgrunnlag som kan

utløse statlig finansiering av infrastruktur. Det kan lages konkrete avtaler for:

1. Hvordan fremkommeligheten på kollektivtransporten skal måles, hvor mye den bør kunne øke og hvordan staten skal premiere økt hastighet for kollektivtransporten.
2. For satsing på skinnegående transport bør det inngås avtaler om hvor mange passasjerer per time som skal være tilstrekkelig for at staten forplikter seg til å finansiere ny infrastruktur. For buss vil det være avtaler om tilstrekkelig trafikkgrunnlag for at bussen skal få full fremkommelighet i vegnettet.
3. For prioritering av jernbanen i lokal kollektivtransport avhengig av trafikkgrunnlag og samordning mellom buss og tog. Det bør utvikles avtaler med nøkkeltall for nødvendig trafikkgrunnlag før staten forplikter seg til å øke rutetilbudet med lokaltog, alternativt hvor stor del av togtilbudet på lokalstrekningene som er lokaltog får disse tjenestene ev. skal inngå i lokale kjøp av kollektivtjenester.

I alle tilfeller vil disse avtalene gi insentiver for å tenke effektivisering og helhetlig planlegging av kollektivtilbudet, inkludert arealplanlegging/fortetting og effektivisering i kollektivknutepunkt. Det er også konkrete avtaler som bedre kan integrere tog i den lokale kollektivtransporten og utvikle et mer effektivt og helhetlig kollektivtilbud.

IV: Ny organisering av kollektivtransporten i distriktene

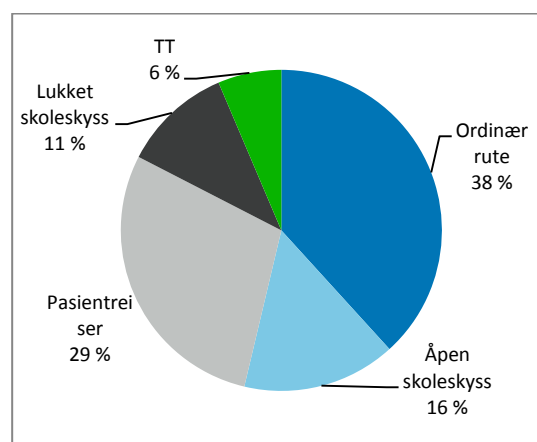
Kollektivtransporten i distriktene sliter med helt andre utfordringer enn i byene. Det er ikke trengsel og trafikkvekst som er utfordringene, men et stadig nedadgående marked som gjør det vanskelig å opprettholde et minimumstilbud for rutegående kollektivtransport. 13 av 19 fylkeskommuner har opplevd nedgang i kollektivreiser per innbygger de siste årene.

Samtidig er det et stort omfang av offentlig betalte transporter som ikke er åpne for alle. Ser man på kostnadene ved offentlig betalte transporter utgjør den ordinære kollektivtransporten ca halvparten av markedet, mens det øvrige markedet stort sett består av «lukkede tjenester».

Samferdselsdepartementet vil vurdere endringer i kjøretøy- og yrkestransportforskriftene for bedre tilpasning til mellom transportbehov, vogn drift og kunde. Dette vil kunne gjøre det mulig å fange opp flere tilbud og tjenester innenfor rammen av ordinær kollektivtransport, og dermed avgrense andelen «lukkede» tjenester til kunder med størst behov for tilpasning. Det legges også opp til en større samordning mellom sektorene, ved at det skal utredes en bedre regional modell for person-transporten. Hovedprinsippet er at transporttilbudet skal være åpent, og i den grad noe tilbud må være lukket skal dette begrunnes spesielt. Samferdselsdepartementet, Kommunal og regionaldepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet vil samarbeide om gjennomføringen av en slik samordning. I denne prosessen er det naturlig at både fylkeskommuner og kommuner trekkes inn i vurderingen av samordningspotensialet. En mulighet er å utvikle en forsøksordning i distriktene hvor et par fylker blir invitert til å teste å hvor stort dette samordningspotensialet kan være.

Samordning av midler vil kunne gi bedre tilbud til alle

Hvis man slår sammen kostnadene til offentlige betalte transporter, dvs både fylkeskommunenes og helseforetakenes kostander, ser vi at det åpne kollektivtilbudet, dvs ordinære kollektivruter og åpne skoleruter utgjør drøyt 50 prosent av offentlige utgifter (Figur 11). Lukket skoleskyss og TT utgjør 17 prosent og pasientreiser 29 prosent av offentlige kjøp, til sammen 46 prosent av de offentlige utgiftene til transportoppgaver.



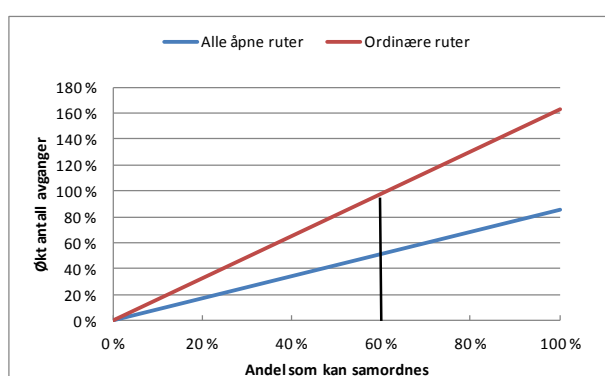
Figur 11: Summen av offentlige kjøp til lokal kollektivtransport og til pasientreiser, fordelt etter reisetypen. Datakilde; SSBs kollektivstatistikk, Kostra og www.pasientreiser.no.

Selv om det er usikkerhet i disse tallene viser det at det er potensial for å øke kollektivtilbudet betydelig hvis en del av TT-tjenestene og pasienttransporten samt lukkede skoleruter samordnes (Figur 11). Mulighetene for å åpne en større del av den offentlige betalte transporten vil dermed være av avgjørende betydning for å kunne utvikle et kundesvennlig kollektivtilbud i distriktene. Samtidig er det store forskjeller mellom fylkene, og i noen fylker er nesten det eneste kollektivtilbudet de åpne skolerutene.

Poenget med denne figuren er å vise potensialet og hvor mye mer midler man kan

ha til rådighet til å utforme et kollektivtilbud om man får samordnet offentlige midler som benyttes til transport. Det er lite trolig at man kan oppnå en 100 prosent samordning av midler. I Figur 12 har vi illustrert hvor mye bedre kollektivtilbudet kan bli, målt i antall avganger, ved ulike grader av samordning av midler.

Hvis 60 prosent av disse de «lukkede» reisene kan åpnes for andre reisende vil det i snitt bety en fordobling av antall avganger i forhold til ordinære kollektivruter og 50 prosent når vi tar med de åpne skolerutene.



Figur 12: Endring i antall avganger med åpent kollektivtilbud i Norge avhengig av hvor stor andel av den lukkede transporten som kan åpnes. Prosent endring

Den andre store utfordringen for kollektivtransporten i distriktene vil dermed være å stille spørsmål om ressursene kan utnyttes bedre, i form av vognmateriell som kan benyttes til annen type offentlig transport mellom skolestart og -slutt og på ettermiddag og kveldstid. Dagens store skolebusser egner seg i liten grad til det øvrige transportbehovet i distriktene. Det betyr at en mer tilpasset vognpark, med mindre busser, vil ha et langt bedre potensial for å kunne benyttes til pasientreiser og bestillingstransport, til en lavere marginalkostnad. Det betyr at den billigste transporten til/fra skolen med store busser kan være en samfunnsøkonomisk dårlig løsning fordi den ikke ser alle reiser i sammenheng.

Forslag til en konkret modell for distriktene

Forslaget i NTP legger opp til at samordningspotensialet skal utredes nærmere og det kan være ulike løsninger for forskjellige fylker. Samtidig kan det være en ambisjon om at det er en fellesnevner som gjør kollektivtransporten enklere og mer tilgjengelig for alle. Vi vil her forsøke å skissere hva dette kan innebære som en «idealmødel»:

1. All offentlig transport bør i prinsippet være åpen:

Det tilbudet som ikke kan være åpent av helsemessige eller andre årsaker må dokumenteres før det blir en lukket tjeneste. At skolebussen er full er ingen begrunnelse. Tilgjengeligheten til de ulike tilbudene vil bestemme om folk får plass.

2. Alle offentlige tilbud skal være enkelt å få oversikt over:

Tilbudet skal kunne bestilles på en felles nettside og telefon, og helst felles adresse for hele landet³.

3. Alle offentlige og private kollektivtilbud skal betjene sentrale kollektivknutepunkt slik at det danner et felles nettverk i regionen:

Det offentlige kan forplikte seg om å informere om alle tilbud som betjener disse knutepunktene, og med best mulig koordinert tilbud i forhold til overgang.

4. Vognparken må være mindre skreddersydd slik at den kan benyttes til ulike typer transporttilbud:

Som eksempel flere småbusser til skoletransport for å kunne utnytte vognparken til annen «småkjøring».

³ Som eksempel vil det kunne opplyses om at en taxi/TT-tjeneste er bestilt i en kommune på et bestemt tidspunkt med 2 ledige plasser til sentrum.

Referanseliste

- *Kollektivtrafikk, veiutbygging eller kaos? Scenarioer for hvordan vi møter framtidens transportutfordringer.*
Urbanet Analyse rapport 23/2011.
- *Belønningsordningen for bedre kollektivtransport og mindre bilbruk* **Urbanet Analyse rapport 34/2012**
- *Bypakker - hva skal til for å nå klimaforliket?*
Urbanet Analyse rapport 36/2012
- *Forpliktende avtaler om utbygging av miljøvennlige transportformer i de største byområdene.*
Urbanet Analyse, rapport 35/2012.
- *Grunnlag for langsiktige prioriteringer Oslopakke 3.*
Oslopakke 3-sekretariatet 2011.
- *Forslag til ny organisering og innretting av kollektivtilbudet i distriktene*
Urbanet Analyse , rapport 32/2012

Urbanet Analyse

Urbanet Analyse AS
Storgata 8, 0155 Oslo

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

