

Rapport

Bård Norheim
Jørund Nilsen
Alberte Ruud

34 / 2012

Belønningsordningen for bedre kollektivtransport og mindre bilbruk

Forslag til ny innretning



Foto: Arne Danielsen

Forord

Nivi og Urbanet Analyse har, på oppdrag av Samferdselsdepartementet, evaluert Belønningsordningen for bedre kollektivtransport og mindre bilbruk i byområdene. Hovedspørsmålet er om den eksisterende ordningen er et egnet virkemiddel for å oppnå bedre kollektivtransport og mindre bilbruk i byområdene, og om det er behov for endringer av ordningen. Hovedfokus i evalueringen er de fireårige avtalene som er inngått.

Denne rapporten er utarbeidet av Alberte Ruud, Jørund Nilsen og Bård Norheim med sistnevnte som prosjektleder. For analysene av rammebetingelser og utviklingstrekk har Ingunn Ellis og Christoph Siedler bidratt med analysegrunnlaget. Åse Nossun har vært oppdragsgivers kontaktperson i prosjektet.

Innenfor prosjektet er det gjennomført en workshop for å diskutere foreløpige resultater og fordeler og ulemper med dagens innretning på Belønningsordningen. På denne workshopen deltok Stenerik Ringquist fra UITP Euroteam for å få internasjonale erfaringer med ulike finansieringsmodeller. I tillegg deltok representanter fra Samferdselsdepartementet.

Oslo 29. juni 2012

Bård Norheim

Alberte Ruud

Jørund Nilsen

Innhold

KONKLUSJONER	5
SAMMENDRAG	7
1. PROBLEMSTILLINGER OG METODE	19
2. BAKGRUNN OG FORMÅL	23
2.1 Fra ettårige til fireårige avtaler	23
2.2 Samordning med bypakkene	24
2.3 Måloppnåelse	24
2.4 Avtalepartene	25
3. MÅL OG TILAK: STATUS	29
3.1 Økonomiske rammer og fordeling av midler	29
3.2 Mål	30
3.3 Status for de fireårige avtalene	31
3.4 Oppsummering	40
4. BETYDNINGEN AV TILRETTELEGGING FOR BIL OG KOLLEKTIVTRANSPORT	41
4.1 Status og utvikling i de 13 største byområdene 2005-2010	41
4.2 100 millioner kollektivreiser årlig i de største byområdene utenom Oslo	42
4.3 Reiseomfang og transportmiddelfordeling	45
4.4 Rammebetingelser for transportmiddelvalg	49
4.5 Rammebetingelsenes betydning for transportmiddelvalg	54
5. BETYDNINGEN AV ØKT FINANSIERING FOR MÅLOPPNÅELSE	65
5.1 Befolkningsveksten øker investeringsbehovet	65
5.2 Behov for bedre samordning av ressursinnsatsen i byområdene	69

6. NASJONAL POLITIKK OG UTREDNINGSARBEID	73
6.1 Klimameldingen og klimaforliket	73
6.2 Forslag til Nasjonal Transportplan	74
6.3 Kommunesektoren	74
7. ORGANISERINGEN OG OPPFØLGINGSANSVAR	77
7.1 Belønningsavtalenes tidshorisont	77
7.2 Avtalene gir rom for ulik fortolkning av målsettinger og virkemiddelbruk	78
7.3 Lokal og regional organisering	80
7.4 Statens rolle og organisering	81
7.5 Inter(fylkes)kommunalt samarbeid og samforvaltning – prinsipielle problemstillinger	82
7.6 Alternativer til regional organisering	83
8. INSENTIVBASERT BELØNNINGSORDNING	85
8.1 Insentiver for endret transportpolitikk	85
8.2 Innretning på Belønningsordningen	86
8.3 Premiere mer effektiv drift og virkemiddelbruk	87
8.4 Helhetlig virkemiddelbruk	90
8.5 Internasjonale erfaringer med insentiver for regionalt samarbeid og helhetlig virkemiddelbruk	93
9. VIDEREFØRING AV BELØNNINGSORDNINGEN	99
9.1 Forslag til endret innretning	99
9.2 Beregning av optimale insentiver	101
9.3 Konkret eksempel på en endret innretning	103
REFERANSER	107

Konklusjoner

Hovedkonklusjonen i utredningen er at ordningen med langsiktige belønningsavtaler bør videreføres, men innretningen bør endres. Vi vil i det følgende kort beskrive hvilke endringer vi foreslår. Bakgrunn for og drøfting av endringene er oppsummert i sammendraget, og dokumentert i hovedrapporten.

1. **Økt ramme.** Selv med den økonomiske rammen som ligger i Klimaforliket er rammen for lav til at den er et tilstrekkelig incentiv for endret virkemiddelbruk, spesielt i de største byene. Behovet for økning av rammen vil imidlertid avhenge av antallet byer det inngås avtaler med.
2. **Lengre avtaleperiode.** Lengre avtaler, f.eks. med avtaleperioder på 10 år, vil i større grad gjøre Belønningsordningen til et virkemiddel som møter byområdenes behov for langsiktighet og forutsigbare rammer på transportområdet. Mer langsiktige avtaler vil i større grad bidra til at langsiktige etterspørselseffektene og effektiviseringsgevinstene av konkrete tiltak hentes ut.
3. **Kombinasjon av målstyring og virkemiddelstyring.** Det overordnede målet om redusert biltrafikk bør være det styrende for tildelingen av midler. Samtidig er det viktig å sikre at byene gjennomfører virkemidler som er i tråd med ønsket måloppnåelse, og mange av virkemidlene vil ha effekt på lengre sikt enn 10 år. Vi vil derfor foreslå en todelt Belønningsordning. Den ene delen av midlene er knyttet til premiering av virkemiddelbruk som øker konkurransekraften til miljøvennlig transport på bekostning av bilbruk. Den andre delen er knyttet direkte til målet om redusert bilandel. En slik løsning forutsetter objektive og målbare indikatorer, som ikke gir rom for diskusjon om forutsetningene i avtalen underveis i avtaleperioden.
4. **Hensyn til eksisterende rammebetingelser i tildelingskriteriene:** Det bør vurderes om en egen del av tilskuddspotten skal knyttes til de eksisterende rammebetingelsene for bilbruk i byene. Dette for å ta hensyn til at byene er på ulikt nivå når det gjelder bil- og kollektivandeler og tilrettelegging for ulike transportformer.
5. **Forholdet til bypakkene.** Hvis belønningsmidlene skal inngå som en del av bypakkene forutsetter det at bypakkene mål- og virkemiddelstyres som beskrevet i punkt 3. En samordning kan vurderes på lang sikt, men vi ser det som lite realistisk på kort sikt fordi det vil kreve omfattende endringer av prosessen knyttet til bypakkene. Belønningsordningen bør derfor beholdes som en egen ordning, men den bør sees i sammenheng med bypakkene både når det gjelder avtaleperiode og hvilke tiltak som iverksettes.
6. **Regional organisering.** De langsiktige avtalene bør styres av en politisk forankret regional organisasjon som omfatter aktørene i det funksjonelle byområdet.

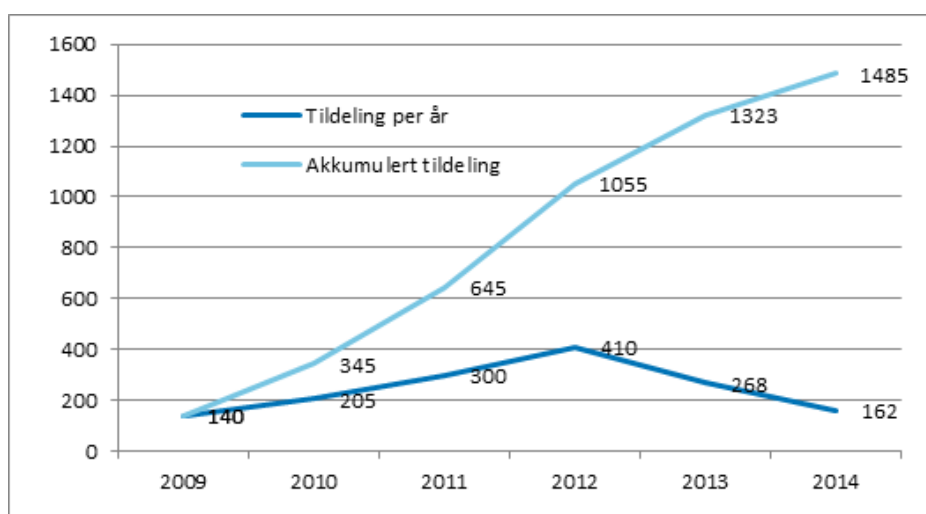
Sammendrag

Bakgrunn og formål med Belønningsordningen

Belønningsordningen for bedre kollektivtransport og mindre bilbruk ble innført i 2004 for å stimulere storbyområdene til å føre en areal- og transportpolitikk for mindre bilbruk og et bedre bymiljø. Forslaget etablering av Belønningsordningen ble lansert i St.meld. 26 (2001-2002) i avsnittet «Bedre kollektivtransport».

«Formålet med ordningen er å stimulere til bedre fremkommelighet, miljø og helse i storbyområdene, ved å dempe veksten i behovet for motorisert transport og antallet kollektivreiser på bekostning av reiser med privatbil. Avtalene skal bygge opp under målsettingene i Klimaforliket og det forutsettes at byene i egenskap av deltakere i Fremtidens byer også på andre måter bidrar til reduserte klimagassutslipp fra transportsektoren.» Kilde: Retningslinjer for Belønningsordningen.

Fra 2009 ble det åpnet for å inngå mer langsiktige avtaler. Det er nå inngått fireårige avtaler med fire byområder i tillegg til noen få ettårige avtaler. De fire byområdene med fireårige avtaler er Trondheimsregionen, Kristiansandregionen, Buskerudbyen og Bergensområdet. Formålet med de flerårige avtalene er å legge til rette for en markant endring av transportutviklingen. I henhold til avtalene skal det i løpet av perioden totalt bevilges 1485 mill. kr til byene med langsiktige avtaler, hvorav 645 mill. kr er fordelt frem til 2011.



Figur S.1: Oversikt over planlagt tildeling i henhold til de fireårige avtalene om belønningsmidler som er inngått. Mill kr per år og akkumulert i hele perioden.

Problemstillinger og metode i evalueringen

Hovedfokus i evalueringen er de fireårige avtalene som er inngått. Hovedspørsmålet er om den eksisterende ordningen er et egnet virkemiddel for å oppnå bedre kollektivtransport og mindre bilbruk i byområdene, og om det er behov for endringer av ordningen. Følgende hovedproblemstillinger er belyst i utredningen:

1. Hvilke effekter har de fireårige belønningsavtalene hatt så langt, i form av endret virkemiddelbruk eller redusert biltrafikk?
2. Hva kjennetegner organisering og prosessene knyttet til de langsiktige avtalene?
3. Er det behov for videreføring av Belønningsordningen?
4. På hvilke områder bør ordningen endres?

For å besvare problemstillingene har vi benyttet oss av flere metodiske innfallsvinkler:

- *Telefonintervjuer:* Intervjuer med aktører som er involvert i de fireårige belønningsavtalene, både på politisk og administrativt nivå. 14 aktører i kommunene, fylkeskommunene og i Statens vegvesen regionalt er intervjuet.
- *Arbeidsseminar:* Med SD (representanter fra Veg- og trafikkisikkerhetsavdelingen og Kollektivtransport- og baneavdelingen). Stenerik Ringquist fra UITP var med som «mentor» for å kommentere problemstillingene og vurdere utfordringer og mulige løsninger ut fra et internasjonalt perspektiv.
- *Dokumentgjennomgang og gjennomgang av korrespondanse:* Gjennomgang av byenes årsrapporter, Vegdirektoratets oppsummeringsrapporter og korrespondanse mellom byene, Samferdselsdepartementet og Statens vegvesen Vegdirektoratet.
- *Analyser av nøkkeltall:*
 - Analyser av status og utviklingstrekk for bil og kollektivtransport i de største byområdene. Datagrunnlaget er hentet fra SSBs kollektivtransportstatistikk og byenes rapporteringer.
 - Analyser av rammebetingelser for bil og kollektivtransport i de fire byområdene med langsiktige avtaler, sammenlignet med åtte andre byområder. Datagrunnlaget er hentet fra den Nasjonale reisevaneundersøkelsen (RVU) 2009/10.
- *Analyser av samfunnsøkonomiske optimale insentiver:*
 - Rushtidskostnader: Samfunnsøkonomiske innsparinger i form av reduserte investeringskostnader per redusert rushtrafikanter.
 - Rammebetingelser: Langsiktige effekter av endrede rammebetingelser på biltrafikken.
 - Effektivisering: Grenseverdier for hvilke tiltak som er mest effektive ut fra passasjergrunnlag og etterspørselseffekt.

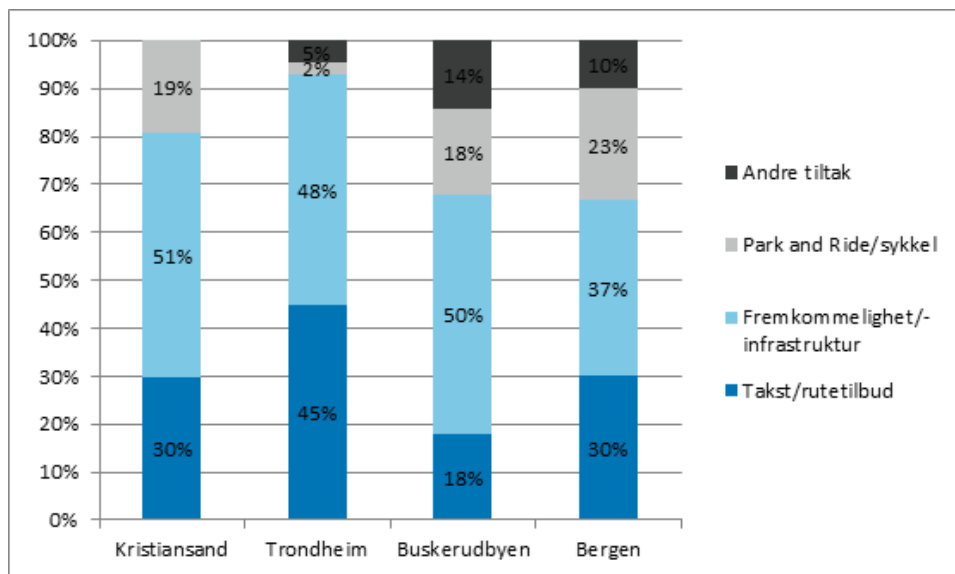
Erfaringene med de fireårige avtalene så langt

Det er brukt mer midler til drift enn forutsatt i avtalene, og investeringstiltakene er forsinket

Per 2011 er flere av tiltakene i avtalene forsinket. Oppfølgingsgraden, dvs. andelen av midlene som er brukt av de utbetalte midlene, er på mellom 53 og 68 prosent.

Samtlige byer har problemer med å holde den avtalte framdriften når det gjelder iverksetting av tiltak. Spesielt gjelder dette investeringstiltak som staten har ansvar for, og som byene derfor ikke kan lastes for. En informant omtaler denne problematikken på følgende måte: « *I praksis er vi avhengig av at vegvesenet faktisk prioriterer våre prosjekter. I praksis konkurrerer våre prosjekter med andre store prosjekter.* » I årsrapportene oppgis forsinkelser i regulerings- og planprosesser og usikker finansiering som hovedårsaker til at investeringstiltakene ikke er i rute.

I avtalene er det satt av mellom 18 og 45 prosent til nye rutetilbud og lavere takster. Per i dag har samtlige byer brukt mer midler på tilskudd til kollektivtransporten enn forutsatt i avtalene. Det vil bli en utfordring å opprettholde tilbudet når belønningsavtalene avsluttes. Samtidig vil midlene som er satt av til fremkommelighetstiltak for kollektivtransporten, som utgjør ca. 50 prosent av ressursbruken, redusere tilskuddsbehovet på sikt: Økt fremkommelighet for kollektivtransporten gir økt omløpshastighet, og dermed mer ruteproduksjon for hver krone som gis i tilskudd.



Figur S.2: Oversikt over tiltakene som skal gjennomføres i avtaleperioden i henhold til avtalene som er inngått. Prosent. Oversikt ut fra avtalene som er inngått

Utvidelsen av Belønningsordningen fra ettårige til fireårige avtaler har ført til en vridning mot mer langsiktige tiltak, og da særlig fremkommelighetstiltak. Samtidig har de totale rammene økt, slik at det i sum er brukt mer penger på tilskudd enn tidligere. Det faktiske tilskuddsbehovet når avtalene avsluttes vil dermed være høyere. En konsekvens av dette kan være at mange byer må kutte i rutetilbudet når ordningen avsluttes hvis de økonomiske rammebetingelsene forblir de samme som før avtalene ble inngått.

Redusert biltrafikk?

Vi har gjennomgått de rapporterte resultatene så langt. Ingen av avtalene har utløpt, og en stor del av midlene er fremdeles ikke fordelt. Det er viktig å understreke at det ikke kan forventes full måloppnåelse før avtaleperiodenes utløp. De foreløpige resultatene gir likevel en viss indikasjon på om det kan forventes at målene nås i løpet av de fire årene.

Så langt rapporterer byene om følgende resultater:

- **Trondheim** har belønningsavtale i perioden 2009-2012. I avtalen er målsettingen knyttet til Miljøpakkens mål om 11 prosent reduksjon i biltrafikken over bomringen i perioden 2008-2018 og 20 prosent reduksjon i klimagassutslippene i samme periode. For biltrafikken er resultatet nesten nådd, med 10 prosent reduksjon. Det er usikkert om miljømålet er oppnådd fordi det er usikkerhet i beregningene.
- **Kristiansandregionen** har belønningsavtale i perioden 2009-2012. Byregionen har et mål om 5 prosent reduksjon i biltrafikken over bomringen og ikke økning av total biltrafikk i avtaleperioden. Per 31.12 2011 var det oppnådd en trafikkreduksjon gjennom bomringen på 2,4 prosent, men den totale biltrafikken har økt.
- **Buskerudbyen** har belønningsavtale i perioden 2010-2013. De fem kommunene har et mål om 5 prosent reduksjon i biltrafikken i rushtiden, og ikke økning av total biltrafikk i avtaleperioden. Her er biltrafikken økt, men de har samtidig ikke kommet i gang med biltrafikkreduserende tiltak.
- **Bergensområdet** har belønningsavtale i perioden 2011-2014. Byområdet har mål om 5 prosent reduksjon i biltrafikken i perioder med stor andel arbeidsreiser, og ikke økning

av total biltrafikk i perioden 2011-2014. Det er oppnådd en trafikkreduksjon inn mot sentrum, men øvrig biltrafikk har økt.

Så langt er det kun i Trondheim som har oppnådd målsettingen om redusert biltrafikk. Det er for tidlig å trekke konklusjoner siden avtaleperiodene ikke er utløpt, men resultatene så langt viser at det blir en utfordring for de tre andre byområdene å nå målene i avtalene.

Endret virkemiddelbruk?

Belønningsmidlene utgjør en liten del av byenes øvrige satsing på kollektivtrafikk og transportinfrastruktur. Det er krevende å identifisere hvilke tiltak som eventuelt ikke ville blitt gjennomført uten belønningsmidlene fordi mange av tiltakene som er finansiert med belønningsmidler har delfinansiering fra andre kilder. Spesielt gjelder dette Bergen og Trondheim, der tiltakene dels inngår som en del av hhv. Bergensprogrammet og Miljøpakken. Men også i Kristiansand og Buskerudbyen er tiltak delfinansiert med andre midler.

Det er imidlertid ikke iverksettingen av de positive tiltakene som er hovedfokus i Samferdselsdepartementets oppfølging av avtalene, men virkemiddelbruken knyttet til restriksjoner mot bilbruk. Denne typen virkemidler koster det stort sett lite å iverksette, men de har en politisk kostnad.

Flere informanter peker på at bruken av belønningsmidlene er brukt på positive tiltak for å «sukre pillen» i forbindelse med vedtak om eller innføring av restriktive tiltak. En informant uttrykte seg slik: «*Ordningen virker som et smøremiddel når restriktive tiltak lokalt besluttes.*» I Trondheim er det flere om har påpekt at

Belønningsordningen gjorde det mulig å øke rutetilbudet samtidig med innføring av bomringen, som etter manges oppfatning er en av grunnene til at Miljøpakken har fått stor tilslutning lokalt.

Flere informanter understreker at den største fordelene med de langsiktige avtalene er at de har ført til økt fokus på restriktiv virkemiddelbruk blant politikere. Som en informant sier: «*Belønningsavtalen gir et press på å gjennomføre restriktive tiltak som er vanskelige.*»

I tråd med avtalene er det også iverksatt og/eller vedtatt en del restriktive tiltak:

- *Trondheim* har tidsdifferensiert bomsatsene, og er i gang med å endre parkeringsnormene med sikte på å få normer i mer restriktiv retning.
- I *Buskerudbyen* tar en sikte på å behandle et prinsippvedtak om innføring av trafikantbetaling i løpet av 2012. Parkeringsavgiftene i Drammen er økt med mellom 40 og 70 prosent i tillegg til at det er innført boligsoneparkering.
- I *Kristiansandregionen* ble bompengetakstene doblet 1. juli 2010, og ordningen med årskort i bomringen er fjernet. 600 m forbikjøringsfelt er omgjort til kollektivfelt, det har blitt dyrere langtidsparkeringsplasser i sentrum, færre p-plasser for kommunalt ansatte og det er vedtatt nye og strengere parkeringsvedtekter for nybygg.
- *Bergen* har vedtatt strengere parkeringsvedtekter for næringsbygg (maksnormer), døgnprisen på offentlige parkeringsplasser har økt og 200 p-plasser i Bergen sentrum fjernes. Det er også vedtatt å øke bomsatsene fra 15 til 25 kroner samt redusere rabatten fra 40 til 20 prosent. Selv om de økte bomsatsene primært har til hensikt å dekke merfinansieringsbehovet til Bergensprogrammet er det ikke tvil om at økte bomsatser bidrar til å dempe biltrafikken.

Siden avtalene ikke er utløpt er det for tidlig å konkludere når det gjelder om de fireårige avtalene har gitt endret virkemiddelbruk. Per i dag (juni 2012) holder Samferdselsdepartementet tilbake 60 mill. kr fra Bergen og Kristiansand. Departementet ønsker en nærmere vurdering av om vedtakene om hhv. økte bomsatser og tidsdifferensiering vil gi tilstrekkelig måloppnåelse i forhold til avtalen som er inngått.

Ny tenkning eller videreføring av eksisterende politikk?

Fra intervjuene er vårt inntrykk at Belønningsordningen medvirker til større lokalt aksept for restriktiv virkemiddelbruk, samtidig som den gjør det enklere å gjennomføre slike virkemidler. Belønningsmidlene utgjør en relativt liten del av ressursbruken, men flere informanter fremhever at de har utløst virkemiddelbruk og ekstra bevilgninger fra stat, fylkeskommune og kommune. Noen informanter påpeker at avtalene til en viss grad bidrar til å vri øvrig ressursbruk på transportområdet, både lokalt og regionalt.

Flere fremhever at politikkområdet har blitt prioritert, og at oppmerksomheten om transportutfordringene har blitt styrket som følge av ordningen. En informant sa at «(...) ordningen har bidratt til å øke kunnskapen om og forståelsen av at biltransporten andel av transportarbeidet må reduseres.» Som en annen informant uttrykker seg: «Aldri har nasjonal politikk blitt så tydeliggjort innenfor ATP-området som gjennom de fireårige belønningsavtalene».

I Buskerudbyen har de samarbeidende partene fokus på det skal ligge et solid kunnskapsgrunnlag til grunn for oppfølgingen av avtalen. Det er derfor satt av en egen pott til utredningsarbeid i Buskerudbyens avtale, som etter deres vurdering har bidratt til en vesentlig heving av kunnskapsnivået. En informant fra Buskerudbyen sa det slik: «Jeg synes vi har fått til at det er den faglige innstillingen som har vunnet gjennom.»

Det er imidlertid ikke unison enighet om at Belønningsordningen utløser ny politikk: Enkelte informanter sier at midlene fra Belønningsordningen i stor grad har vært brukt til å iverksette allerede vedtatt lokal politikk - med andre ord at ordningen ikke har gitt vesentlige endringer i de lokale prioriteringer.

Flere informanter fremholder at Belønningsordningen kun utgjør en liten del av ressursbruken til transport, og at det er føringer i andre planer som er styrende for virkemiddelbruken. Som en informant uttrykte seg: «Det er ikke belønningsavtalen, men de eksisterende og nye bypakkene og virkemiddelbruk og prioriteringer i disse som må være hovedsvaret for å møte utfordringene.» I den sammenheng er det flere som fremhever at det er viktig å få en vesentlig økning av rammetilskuddet for å kunne møte framtidens transportutfordringer. Flere påpeker også at kriteriene for tildelingen av rammetilskuddet bør endres slik at de i større grad tar hensyn til storbyenes utfordringer på transportområdet.

Avtalene gir rom for ulik fortolkning av grunnlagsmateriale, målsettinger og virkemiddelbruk

De fireårige avtalene er formulert slik at det dels er resultatene (biltrafikkreduksjon og økt kollektivandel) og dels er byområdenes virkemiddelbruk som skal inngå i departementets vurdering av hvorvidt de følges opp eller ikke. Dersom departementet finner at avtaler ikke er fulgt opp, kan konsekvensen blir tilbakeholdelse av midler. I avtalene er det imidlertid klart

formulert at byregionene ikke skal lastes for forsinkelser som er knyttet til statlige ansvarsområder.

Det er flere informanter som peker på at avtalene er uklare når det gjelder premissene for måloppnåelse og gjennomføring av avtalen. Dette gjør det vanskelig å vurdere resultatoppfølging og krav til utbetaling av de årlige tilskuddsbeløpene, og gir rom for vedvarende diskusjoner mellom departementet og byene om hvorvidt avtalen følges opp eller ikke.

Samferdselsdepartementet har våren 2012 tilbakeholdt midler til Bergensområdet og Kristiansandregionen. Begrunnelsen for tilbakeholdelsen er noe ulik, men begge tilfeller er den knyttet til hvorvidt byene gjennomfører restriktive tiltak som gir måloppnåelse i tråd med avtalen. I begge tilfeller kan se ut som om byområdene og departementet tolker avtalenes innhold ulikt.

De to sakene er ikke identiske, men de illustrerer behovet for klarere avtaler mellom byområdene og departementet. Dette gjelder både hvilke tiltak som forventes iverksatt og operasjonaliseringer av måloppnåelse.

Vurdering av innretning og forslag til endringer

Belønningsordningen bør videreføres og rammene bør økes, men ordningen kan ikke løse byenes finansieringsbehov alene

Det er flere grunner for å videreføre og forsterke Belønningsordningen i de største byområdene. En langsiktig Belønningsordning kan:

1. stimulere byene til å prioritere restriksjoner på biltrafikken, som kan dempe presset på veginvesteringer i byene
2. bidra til å forsere langsiktige tiltak som målrettet arealplanlegging og fremkommelighetstiltak, som på sikt bidrar til mer kostnadseffektiv drift
3. bidra til å finansiere samfunnsøkonomisk lønnsomme tiltak som det ikke er budsjettmessige rammer for lokalt

Det er forventet en betydelig transportvekst i de største byområdene i årene som kommer. I de ni største byområdene er det forventet 2,1 mill. flere reiser per dag i 2030 enn i 2010. En slik trafikkvekst vil kreve betydelige investeringer i transportinfrastruktur dersom en skal unngå en vesentlig økning av kø- og trengselsproblemene i byene.

Den store utfordringen for byene framover vil være å finansiere transportutfordringene på en mest mulig effektiv måte. Dette vil innebære en kombinasjon av økt kollektivsatsing, restriktive tiltak på biltrafikken og effektivisering av kollektivtilbudet gjennom fremkommelighetstiltak og målrettet arealplanlegging.

Etter Klimaforliket i juni 2012 synes det klart at Belønningsordningen økes med 250 mill. kr i 2013, og med ytterligere 250 mill. kr i 2014. Finansieringsbehovet til byene er betydelig større enn Belønningsordningens rammer, også etter Klimaforliket. Belønningsordningen verken kan eller skal løse byenes utfordringer på transportområdet alene. Men ordningen bør ha økonomiske rammer som gjør at belønningsmidlene er et reelt insentiv til å endre virkemiddelbruken i ønsket retning. Rammen bør derfor økes ytterligere.

Antall byer må sees i sammenheng med økonomisk ramme og ressursbehov

I dag er det byområdene som er med i Framtidens byer som gis anledning til å søke om belønningsmidler. Antallet byer som skal gis anledning til å søke og antall avtaler som inngås må ses i sammenheng med ressursbehovet i byenes søknader og ordningens samlede økonomiske rammer. Ordningen bør beholdes byområdene som har de største utfordringene på transportområdet. Vi vil derfor fraråde en utvidelse av antall byer med mulighet til å søke.

Behov for mer langsiktige avtaler

Tiårige avtaleperioder vil kunne møte byområdenes behov for langsiktighet og forutsigbare rammer på transportområdet.

Økte rammer og fireårige avtaler har bidratt til å gi økt fokus på restriktive tiltak, og til at det brukes mer midler på investeringstiltak. Belønningsordningens innretning har dermed stimulert til en mer kostnadseffektiv bruk av midler enn tidligere.

Ordningen er imidlertid fremdeles for kortsiktig til at den fulle gevinsten av tiltakene kan måles i avtaleperioden. Det tar tid å få full effekt av tiltakene som gjennomføres. Erfaringene fra Forsøksordningen for kollektivtransport viste at det tok minst 3 år før effekten av et bedre kollektivtilbud hentes ut (Renolen 1998). Tidligere studier har vist at den langsiktige effekten - 5 og 10 år etter iverksetting av tiltakene – er dobbelt så stor som den kortsiktige effekten (Balcome et al (ed) 2004). En tidshorisont på 10 år vil dermed gi mulighet til både å gjennomføre og oppnå resultater av større infrastrukturinvesteringer eller tidkrevende planarbeid innenfor avtaleperioden.

Både NTP, lokale planprosesser, KVVU- og bypakkearbeidet innebærer at mange planer allerede er lagt eller legger klare føringer på hvilke tiltak som kan gjennomføres i avtaleperioden. De fleste informantene vi intervjuet mente at avtalenes tidsperiode bør forlenges betydelig. Mange foreslår i den sammenheng en avtaleperiode på 10 år som følger NTP-perioden.

For å kunne forankre Belønningsordningen i lokale planer og avtaler er det viktig med mer langsiktige avtaler. Ved siden av hensynet til forutsigbarhet og tid til å gjennomføre tidkrevende tiltak, for eksempel tiltak som krever mer langsiktige planprosesser, vil en 10-årig ordning kunne koordineres og tilpasses plan- og prioriteringsprosessene i NTP.

Korte avtaleperioder er en utfordring også for drift av kollektivtransporten fordi bindinger i anbudskontrakter reduserer mulighetene til å justere tilbudet underveis. En mer langsiktig avtale vil gi byområdene større økonomisk trygghet når det gjelder å møte påfølgende driftskostnader for kollektivtransporten. Det vil uansett være en utfordring for byene å sikre driftsmidler når avtalene utgår.

Behov for fleksible og endringsdyktige avtaler

Innenfor en ordning med 10-årige avtaler og tildelinger gjennom årlige overføringer bør det være rom for innholdsmessige justeringer underveis i avtaleperioden. Dette vil for det første være nødvendig for å kunne tilpasse virkemiddelbruk som følge av endrede behov eller ny kunnskap om virkemiddelbruk, måleindikatorer og målsettinger. For det andre kan det skje endringer i for eksempel økonomiske eller demografiske forhold som nødvendiggjør justering av virkemiddelbruken.

Dersom Belønningsordningens tidsperspektiv forlenges til 10 år, vil det være hensiktsmessig å vurdere avtalenes innhold ved rulleringene av NTP hvert fjerde år slik at Belønningsordningen, bypakker og statlig infrastrukturplanlegging kan ses i sammenheng.

Behovet for regelmessig kontakt og formaliserte møtepunkter underveis i avtaleperioden har blant mange intervjupersoner blitt pekt på som et forbedringspunkt for Belønningsordningen. Regelmessig kontakt kan gi mulighet for avklaringer underveis i avtaleperioden, utvikling av felles forståelse og drøftinger av justeringer. For å møte dette behovet kan det for eksempel legges opp til årlige møter mellom byområdene og departementet.

Belønningsordningen som målrettet toppfinansiering, med fokus på drift

Økte midler til drift vil være avgjørende for å få full effekt av transportinfrastrukturinvesteringer. Effekten av transportinfrastrukturinvesteringer øker betydelig hvis de suppleres med økt frekvens og effektivisering av rutetilbudet. 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. Hvis disse investeringene følges opp med et mer effektivt rutetilbud og økt frekvens kan antallet kollektivreiser fordobles. Men dette forutsetter at det er tilstrekkelige midler til å øke rutetilbudet og at det iverksettes tiltak som gir mer effektive transportløsninger.

Samtidig er det en stor utfordring at fylkeskommunene i dag ikke har rammer til å finansiere det økte tilskuddsbehovet. Dermed kan man komme i en situasjon hvor de statlige midlene benyttet i bypakkene ikke gir optimal gevinst fordi investeringene ikke følges opp av nødvendige driftsmidler til kollektivtransporten. En løsning på dette kan være at midlene fra Belønningsordningen først og fremst går til finansiering av drift av kollektivtransporten, og fungerer som en toppfinansiering av bypakkene. Belønningsordningen vil dermed fungere som en positiv katalysator for gevinsten av bypakkene, som stort sett finansierer investeringer.

Alternativet ville være å innarbeide midlene fra Belønningsordningen i bypakkene. For å få samme målrettede effekt må i så fall den statlige andelen av bypakkene følge de samme prinsippene for mål- og virkemiddelstyring som (vårt forslag til endring av) Belønningsordningen. Dette vil kreve store endringer av prosessene knyttet til bypakkene, og kan vurderes på lengre sikt. Men på kort sikt er det vanskelig å se for seg en slik endring fordi den vil gjøre finansieringen av bypakkene mindre forutsigbar og svekke prinsippet om at de viktigste samferdselsinvesteringer skal være basert på et spleiselag mellom staten og byene.

Kombinasjon av mål- og virkemiddelstyrt Belønningsordning

En forlengelse av avtaleperioden vil innebære et større behov for enkle og forutsigbare kriterier for utbetaling av belønningsmidler. Dette er nødvendig både for å sikre at midlene blir best mulig utnyttet uten at staten må ha detaljkunnskap om lokale forhold i byene, og for å sikre en mer dynamisk virkemiddelbruk hvis rammebetingelsene i byene endres. Det er også svært viktig at en langsiktig avtale er tuftet på enighet mellom avtalepartene om hvilke forutsetninger, mål og virkemidler som ligger i avtalen.

Vi foreslår en kombinasjon av mål- virkemiddelstyrt ordning som gir departementet mer entydige og forutsigbare kriterier å forholde seg til i prioriteringen mellom søknadene og fordeling av belønningsmidler. En slik ordning innebærer at byene blir premiært i forhold til

1. **Resultatavhengige insentiver**, som tar utgangspunkt i målsettingen om for eksempel redusert biltrafikk og økt kollektivtrafikk. Midlene fordeles ut fra endringer i *resultatene som oppnås*.
2. **Virkemiddelbaserte insentiver** som tar utgangspunkt i virkemidlene som gjennomføres i byene og *forventet effekt* på antall bil og kollektivreiser. Midlene fordeles ut fra ulike mål om økt fremkommelighet for kollektivtransporten, økt fortetting, redusert biltilgjengelighet i sentrum osv.

Flere informanter mener at staten i for stor grad detaljstyrer hvilke tiltak som skal gjennomføres innenfor dagens Belønningsordning. Endringen vi foreslår innebærer at byene får større frihet i valg av virkemiddel, og at de måles på hva slags effekt som kan forventes av tiltakene de iverksettes. Da blir det opp til byene å bestemme hvilke tiltak som iverksettes for å for eksempel redusere biltilgjengeligheten til sentrum: parkeringsrestriksjoner, parkeringsavgifter, økte bomsatser, bilfrie gater mv.

En slik ordning innebærer at belønningsmidlene både kobles til måloppnåelse og virkemiddelbruk, uten at staten detaljstyrer hvilke tiltak som gjennomføres. Det betyr at byene vil kunne oppnå den samme utbetaling med ulike kombinasjoner av tiltak, og at de vil velge den tiltakspakka som er mest politisk og økonomisk hensiktsmessig ut fra lokale forhold. Det gjør det også enklere for departementet å utvide avtaleperioden fordi det vil være opp til byene å iverksette de mest effektive tiltakene for å utløse belønning. Ordningen blir også mer dynamisk og fleksibel når det gjelder virkemiddelbruk.

En modell der byene kun belønnes ut fra effekten på biltrafikken vil etter vår oppfatning redusere statens mulighet til å styre virkemiddelbruken – og dessuten være risikabel for byene fordi trafikkutviklingen også avhenger av rammebetingelser som de i liten grad rår over (økonomisk utvikling, bilhold mv).

Optimale insentiver

En endring i retning av en målstyrt Belønningsordning 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 ved utbetaling av støtte.

Vi foreslår at det tas utgangspunkt i to sentrale indikatorer i beregningen av belønning:

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

Vi har i denne rapporten vist noen eksempler på hvordan disse insentivene kan beregnes og som kan gi betydelig samfunnsøkonomisk gevinst for byområdene. Forutsetningen for at disse insentivene gir en effekt er at de stimulerer til mer kostnadseffektive løsninger. Insentivene vil ikke fullfinansierer tiltakene, men de gir størst belønning til de mest samfunnsøkonomisk lønnsomme tiltakene.

Organisering

Statens rolle regionalt

Flere byområder har delegert ansvaret for oppfølgingen av avtalene til bypakkestyrer der staten har en formell posisjon. Hensikten er å se belønningsmidlene i sammenheng med de øvrige finansieringskilder og tiltak i bypakkene. Imidlertid kan det stilles spørsmål ved om det er i tråd med forvaltningsmessige prinsipper at Statens vegvesen formelt deltar i styringen av belønningsmidlene når midlene inngår som en egen ordning mellom departementet og byområdene ved fylkeskommune og kommune.

Avtalepart og nasjonal oppfølging

Belønningsordningen innebærer politiske avtaler mellom kommuner, fylkeskommuner og regjeringen ved statsråden i Samferdselsdepartementet. Avtalene er politiske av natur og krever dialog og samhandling på politisk nivå både i forkant og underveis i avtaleperiodene. Statens Vegvesen Vegdirektoratet har i dag i oppdrag å evaluere innholdet i byområdenes årsrapporter i lys av de inngåtte avtalene. Nåværende ordning innebærer dermed at Statens Vegvesen selv evaluerer avtalene samtidig som Statens vegvesen er involvert i Belønningsordningen lokalt og etaten har en rolle i gjennomføringen av ordningen som infrastrukturier, vegadministrasjon og i sammenheng med bypakkene. Vi foreslår å legge ansvaret for evaluering til Samferdselsdepartementet, ev gjennom eksterne oppdrag der departementet er oppdragsgiver.

Prinsipper for lokal og regional organisering

Den lokale og regionale organiseringen av ressursene i Belønningsordningen og øvrige ressurser i bypakker bør ivareta følgende hovedhensyn, som til en viss grad er ivaretatt i dag:

- Samferdselsdepartementets avtalepart for Belønningsordningen bør være fylkeskommunene og de berørte byene. I tillegg bør omkringliggende kommuner som samlet utgjør byregionene og som omfatter transport- og arealutfordringene omfattes i det lokale og regionale arbeidet.
- Ansvaret for oppfølgingen av avtalene bør legges til inter(fylkes)kommunale organer (felles styrer/utvalg) med politisk representasjon. Ved siden av fylkeskommunene og kommunene bør Statens vegvesen og i den grad det er naturlig, Jernbaneverket, være deltaker i styrenes/utvalgenes arbeid. Imidlertid vil det være fylkeskommunen og kommunenes representanter som foretar de endelige prioriteringer når det gjelder belønningsmidlene etter fullmakt fra kommunestyre og fylkesting. Større endringer i for eksempel virkemiddelbruk i avtaleperioden må antagelig behandles av kommunestyrene og fylkesting.
- Felles styrer/utvalg bør ha jevnlig dialog med kommunene og fylkeskommunene, for eksempel gjennom etablering av råd med bredere representasjon enn styrene og/eller at status for arbeidet og prioriteringer jevnlig er tema på møter i kommunestyre og fylkesting.
- Spesielt dersom belønningsmidlene inngår som del av større bypakker, er det naturlig at det etableres en fagadministrasjon med oppgave i å følge opp styrene for belønningsmidlene og bypakkene. Fagadministrasjon vil få et ansvar for fremdrift, faglige utredninger, løpende kontakt med kommune, fylkeskommune og statlige virkemiddelaktører samt utarbeidelse av beslutningsgrunnlag.

Samforvaltning i bypakkene

Styrene for Belønningsordningen og spesielt bypakkene forvalter betydelige beløp på vegne av samfunnet og selv om overordnede prinsipper og tiltak innenfor avtalene er forankret i direkte folkevalgte organer, har styringsgruppene også en vesentlig innflytelse til å foreta justeringer underveis og i form av forslag og utredningsrett overfor overordnet organ.

Etter vår vurdering er det behov for en nærmere avklaring og vurdering av den nåværende organiseringen av styringen av bypakkene og Belønningsordningen der spørsmål knyttet til formelle myndighetsforhold, saksbehandlingsprinsipper og representasjonsprinsipper drøftes nærmere.

1. Problemstillinger og metode

Samferdselsdepartementet ønsker å gjennomføre en evaluering av Belønningsordningen, med fokus på de langsiktige avtalene som er inngått med fire av byområdene.

Hovedfokus i evalueringen er de fireårige avtalene som er inngått. Hovedspørsmålet er om den eksisterende ordningen er et egnet virkemiddel for å oppnå bedre kollektivtransport og mindre bilbruk i byområdene, og om det er behov for endringer av ordningen.

Følgende hovedproblemstillinger er belyst i evalueringen:

1. Hvilke effekter har de fireårige belønningsavtalene hatt så langt, i form av endret virkemiddelbruk eller redusert biltrafikk?
2. Hva kjennetegner organisering og prosessene knyttet til de langsiktige avtalene?
3. Er det behov for videreføring av Belønningsordningen?
På hvilke områder bør ordningen endres?

For å besvare problemstillingene har vi benyttet oss av flere metodiske innfallsvinkler, som kort beskrives i det følgende.

Telefonintervjuer

Vi har gjennomført 14 telefonintervjuer med politiske og administrative representanter i byområdene. Fra politisk nivå er både fylkeskommunene og kommuner representert. I tillegg er representanter for regionvegkontorene intervjuet.

I telefonintervjuene tok vi utgangspunkt i en på forhånd utarbeidet intervjuguide. Samtidig ga intervjusituasjonen rom for å stille tilleggsspørsmål og be om supplerende informasjon om blant annet innholdet i årsrapportene. Hovedtemaene for intervjuene var:

- Lokal og regional organisering av arbeidet
- Politiske og administrative prosesser
- Dialogen med departementet
- Belønningsavtalene som insentiv
- Måloppnåelse og virkemiddelbruk
- Behov for videreføring av ordningen
- Ordningens tidsperspektiv – ev innføring av lengre avtaleperioder
- Målfokusert eller virkemiddelfokuser ordning
- Finansiering av drift eller investeringer
- Forholdet til bypakker

Formålet med disse intervjuene var å få en vurdering av innretning på Belønningsordningen i dag og ev forslag til endringer ut fra erfaringene så langt. Disse intervjuene er sett i lys av at ingen av byene har avsluttet avtaleperiodene og noen byer har knapt nok startet. Intervjuene har derfor fungert som «et bakteppe» for drøfting av innretning og forslag til endringer av ordningen.

Arbeidsseminar

Den 12. juni d.å. ble det gjennomført et arbeidsseminar med representanter fra Veg- og trafiksikkerhetsavdelingen og Kollektivtransport- og baneavdelingen i Samferdselsdepartementet. Stenerik Ringquist fra UITP deltok som «mentor» for å vurdere utfordringer og mulige løsninger ut fra et internasjonalt perspektiv.

Formålet med seminaret var å drøfte foreløpige resultater med oppdragsgiver og få tilbakemelding på om problemstillinger og målsettinger med oppdraget var tilstrekkelig ivaretatt.

På arbeidsseminaret ble sentrale problemstillinger drøftet innenfor tre hovedbolker:

1. *Kort gjennomgang av mål og status for de fireårige avtalene*
Konkrete måltall og resultater så langt basert på byenes egne rapporteringer og Vegdirektoratets oppsummering
2. *Erfaringer så langt og gjennomgang av ulike elementer i avtalene*
Oppsummering av intervjurundene med aktørene i hver av byene med fokus på tidsperspektiv, forutsigbarhet, virkemiddelbruk og organisering
3. *Alternative finansieringsmodeller for Belønningsordningen*
En gjennomgang av fordeler og ulemper ved ulike for insentivmodeller for Belønningsordningen og drøfting av hva som vil være optimale insentiver avhengig av de ulike målsettingene med ordningen.

Dokumentgjennomgang og gjennomgang av korrespondanse:

Byene er forpliktet til å levere årlige rapportering av status for måloppnåelse og tiltak i avtaleperioden. Statens vegvesen Vegdirektoratet oppsummerer og vurderer disse på oppdrag fra Samferdselsdepartementet. Vi har gjennomgått både byenes årsrapporter og vegvesenets oppsummerings-/evalueringsrapporter. Vi har også gjennomgått korrespondanse mellom byene, Samferdselsdepartementet og Statens vegvesen Vegdirektoratet.

Analyser av nøkkeltall

Vi har analysert status og utviklingstrekk for bil og kollektivtransport i de største byområdene. Datagrunnlaget er hentet fra SSBs kollektivtransportstatistikk og byenes rapporteringer i forbindelse med Belønningsordningen.

Vi har også analysert rammebetingelser for bil og kollektivtransport i de fire byene med langsiktige avtaler, sammenlignet med åtte andre byområder. Datagrunnlaget er hentet fra den Nasjonale reisevaneundersøkelsen (RVU) 2009/10. Metodikken og analysene er basert på et prosjekt for Statens vegvesen Vegdirektoratet (Urbanet Analyse rapport 30/2012).

Formålet med denne gjennomgangen er å belyse om byene med fireårige avtaler skiller seg fra resten av landet når det gjelder rammebetingelser, og om det er mulig å utvikle nøkkeltall som kan benyttes for å premiere byer på bakgrunn av rammebetingelser for bil og kollektivtransport.

Vi har i tillegg sett på mulighetene for å finansiere en økt satsing på sykkel og kollektivtransport med dagens økonomiske rammebetingelser. Formålet med denne gjennomgangen er å få et anslag på forventet finansieringsbehov hvis sykkel og kollektivtransport skal ta en større del av trafikkveksten fremover, og drøfte hvilke type tiltak som det er størst problemer å få finansiert innenfor ordinære budsjetter.

Analyser av økonomiske rammebetingelser og konsekvenser av ulike insentiver

Målsettingen med Belønningsordningen er å premiere byer som får til en endret reisemiddel-fordeling, med redusert biltrafikk og flere sykkel-/kollektivreiser. Vi har sett på hvor mye samfunnet vil spare på en reduksjon av biltrafikken i rushet med utgangspunkt i investeringskostnadene ved fremtidig trafikkvekst. Kostnadsberegningene tar utgangspunkt i prognoser for investeringskostnader med alternative scenarier for å dekke forventet trafikkvekst i de største byene (Urbanet Analyse rapport 23/2011).

De marginale kostnadene for rushtrafikken er differansen mellom en bilbasert og en kollektivtrafikk/sykelbasert trafikkvekst. Vi har vurdert å premiere byene ut fra det de sparer i form av reduserte investeringskostnader hvis biltrafikken i rushet reduseres. Dette er innsparinger som er et direkte alternativ til investeringskostnadene i bypakkene.

Vi har vurdert ulike resultatavhengige og tiltaksavhengige insentiver ut fra disse innsparingene for samfunnet:

1. Resultatavhengige tilskudd i forhold til redusert biltrafikk i rush eller økt kollektivtrafikk hvor en viss andel kommer fra bil.
2. Tiltaksavhengige insentiver ut fra forventet effekt av endrede rammebetingelser på biltrafikken. Vi har sett på parkeringsrestriksjoner, fortetting, fremkommelighet for kollektivtrafikken og kostnader for bilbruk.

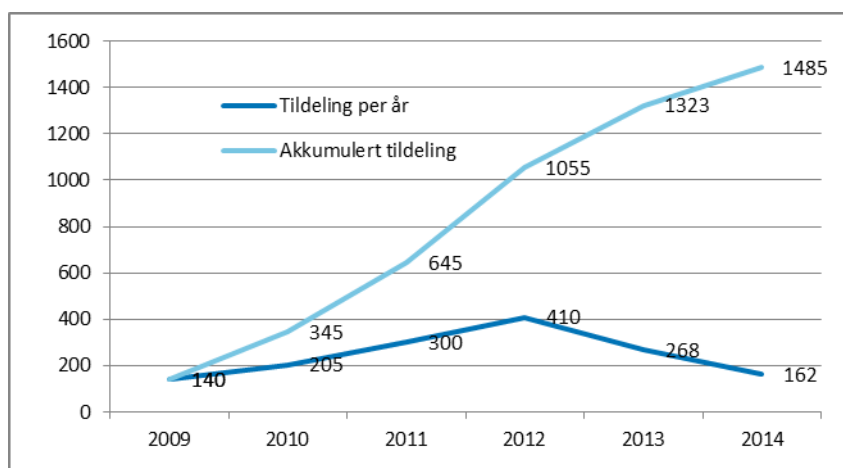
2. Bakgrunn og formål

Belønningsordningen for bedre kollektivtransport og mindre bilbruk ble innført i 2004 for å stimulere storbyområdene til å føre en areal- og transportpolitikk for mindre bilbruk og et bedre bymiljø. Forslaget om å etablere en slik Belønningsordning ble lansert i St.meld. 26 (2001-2002) «Bedre kollektivtransport».

«Formålet med ordningen er å stimulere til bedre fremkommelighet, miljø og helse i storbyområdene, ved å dempe veksten i behovet for motorisert transport og antallet kollektivreiser på bekostning av reiser med privatbil. Avtalene skal bygge opp under målsettingene i Klimaforliket og det forutsettes at byene i egenskap av deltakere i Fremtidens byer også på andre måter bidrar til reduserte klimagassutslipp fra transportsektoren» (Retningslinjer for Belønningsordningen)

2.1 Fra ettårige til fireårige avtaler

Fra 2009 ble ordningen endret, med langsiktige satsing på noen få byområder i tillegg til at det er inngått noen ettårige avtaler. Det er inngått avtaler med fire byområder om tildeling av midler for fire år; i Kristiansand, Trondheim, Buskerudbyen og Bergen. Formålet med de flerårige avtalene er å legge til rette for en markant endring av transportutviklingen. Totalt er det bevilget 1485 mill. kr til disse byene, hvorav 645 mill. kr er fordelt frem til 2011.



Figur 2.1: Oversikt over tildeling av midler til de fire byene som har avtaler innenfor Belønningsordningen. Mill kr per år og akkumulert i hele perioden.

Endringen innebar økt fokus på restriktive tiltak på biltrafikken og forpliktende politiske avtaler (retningslinjer 18.11.2009):

1. Bindende avtaler om å redusere biltrafikken

«I klimaavtalen på Stortinget ble seks partier enige om en dobling av Belønningsordningen forutsatt at det inngås bindende avtaler om lokale og regionale tiltak for redusert biltrafikk. Byområder som ønsker å utprøve vegprising, differensierte bompengesatser eller andre trafikkregulerende tiltak skal prioriteres.

2. Konkrete mål for utvikling av biltrafikken

Søknaden skal inneholde et forslag til målsetting for utviklingen i biltrafikken i

byområdet, hvor den ikke skal øke og helst reduseres. Det må foreligge forpliktende politiske vedtak om å iverksette nye, eller skjerpe, eksisterende restriktive tiltak rettet mot bilbruk slik at målsettingen nås.»

Spørsmålet er i hvilken grad kravet om å iverksette nye eller skjerpe eksisterende restriktive tiltak mot bilbruk kan være førende på hvilke byer som kan søke om midler. Det gjelder både spørsmålet om byer som har de mest restriktive tiltakene i dag vil ha vanskeligere for å søke, og om det vil ta for lang tid å iverksette beslutningsprosessene lokalt til at slike tiltak vil ha effekt i avtaleperioden.

2.2 Samordning med bypakkene

Søknaden må samsvare med målene og handlingsprogrammet for byens deltakelse i Framtidens byer og være i samsvar med eventuelle vedtatte bypakker. I byer der det pågår, eller er i ferd med å settes i gang, KVV/KS1 prosesser må søknaden utformes slik at en eventuell avtale om flerårig tildeling skal reflektere resultatet av vedtakene i etterkant av KS1-behandlingen.

For byer som søker om flerårig tildeling og som ikke baserer seg på en tiltakspakke knyttet til en gjennomført eller pågående KVV/KS1 prosess og der tiltakene enkeltvis eller samlet ikke forutsetter KVV/KS1 prosess, skal det foreligge helhetlige analyser av tiltakspakken. Slike helhetlige analyser skal være gjennomført i samarbeid med SVV eller vært forelagt SVV for uttalelse.

Et viktig spørsmål i denne sammenheng vil være om kravet til KVV/KS1-prosesser gjør det vanskeligere å komme inn med nye tiltak i tiltakspakkene, og om dette legger føringer på hva slags type tiltak som kan gjennomføres og på hvilket tidspunkt byene ev kan søke om belønningsmidler.

2.3 Måloppnåelse

I denne utredningen har vi fokus på de langsiktige avtalene. Belønningsordningen skal premiere dokumenterte resultater og/eller vilje til å gjennomføre tiltak eller ta i bruk virkemidler som forventes å gi effekt i samsvar med formålet med ordningen. Ved vesentlige endringer i rammebetingelsene, som f eks reduserte bensinpriser eller andre forhold, kan måltallene fravikes.

Et viktig spørsmål er om disse måltallene er entydige i forhold til avtalene. I hvilken grad vil byer som har hatt suksess med satsing på økt kollektivtransport og redusert biltrafikk forut for avtalene ha problemer med å søke om midler innenfor disse kriteriene?

I forbindelse med innvilging av søknad om flerårig tildeling av midler fra Belønningsordningen skal det inngås en avtale mellom Samferdselsdepartementet og søker. Avtalen skal presisere grunnlaget for innvilging av søknaden, årlig beløp som kan tildeles og kriterier for å holde tilbake hele eller deler av det tildelte beløpet. Videre skal avtalen inneholde bestemmelser om hva som skal rapporteres før det årlige beløpet utbetales.

Et viktig spørsmål i denne evalueringen vil være om tildelingskriteriene og avtalene er objektive og forutsigbare i forhold til de årlige utbetalingene fra departementet til byene.

Dette vil i tillegg til spørsmålet om måloppnåelse være et spørsmål om ansvar for ev forsinkelser når det gjelder gjennomføring av de tiltakene som er avtalt i hvert byområde.

2.4 Avtalepartene

Det er fire byer/byområder som har inngått fireårige avtaler med departementet. I tabellen under gis en oversikt over hvilke perioder avtalene gjelder for og hvilke aktører som er formelle avtaleparter.

Tabell 2.1: Oversikt over byområder med fireårige avtaler, avtaleperiode og avtaleparter.

Område	Periode	Avtaleparter i tillegg til Samferdselsdepartementet
Trondheimsregionen	2009-2012	Trondheim kommune og Sør-Trøndelag fylkeskommune
Kristiansandsregionen	2009-2012	Kristiansand kommune og Vest-Agder fylkeskommune
Buskerudbyen	2010-2013	Drammen, Lier, Øvre Eiker, Nedre Eike og Kongsberg kommuner og Buskerud fylkeskommune
Bergensområdet	2011-2014	Bergen kommune og Hordaland fylkeskommune

Trondheimsregionen

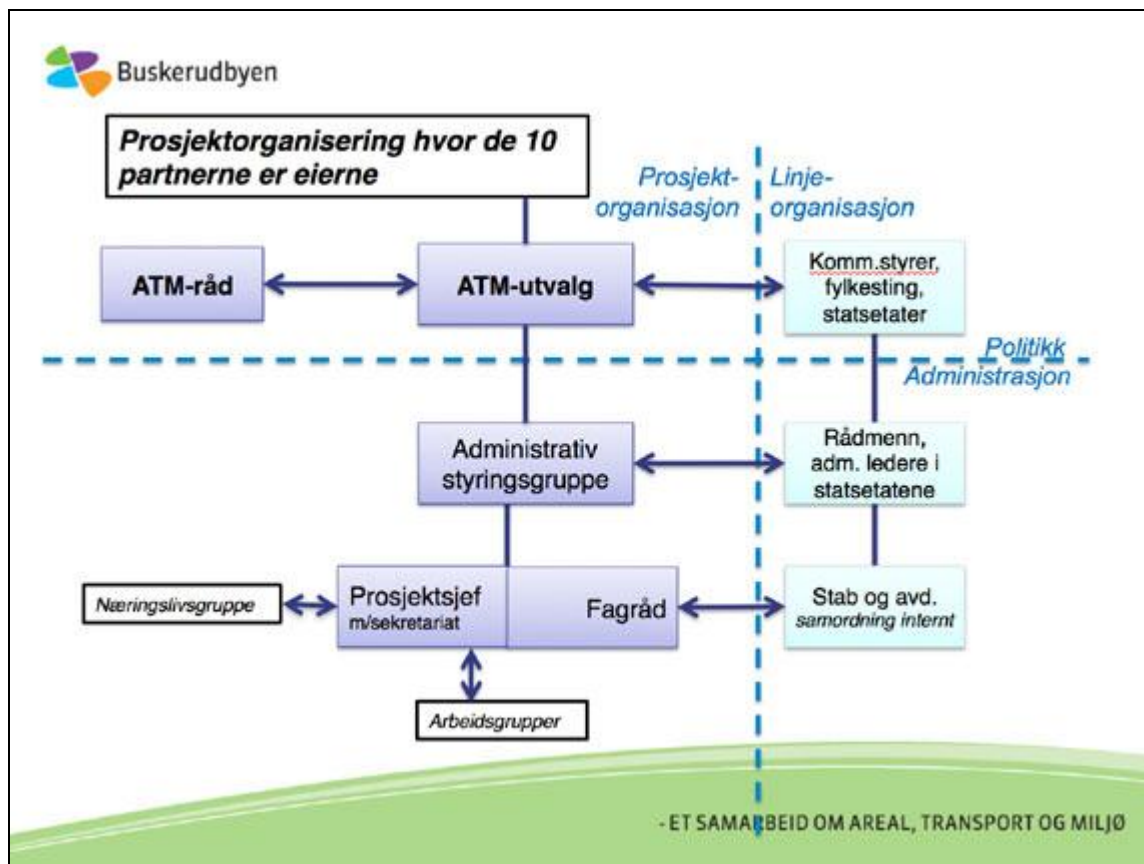
Avtalen med Trondheimsregionen er gjort med Sør-Trøndelag fylkeskommune og Trondheim kommune. Tiltak finansiert fra Belønningsordningen samordnes og integreres med tiltak finansiert av andre finansieringskilder i Miljøpakken for transport i Trondheim. Styring og administrasjon av belønningsmidlene skjer dermed i de samme faglige og politiske utvalg som for Miljøpakken der øverste organ er Kontaktutvalget som består av Sør-Trøndelag fylkeskommune, Trondheim kommune og Statens vegvesen ved Vegdirektoratet. Kontaktutvalget har både til oppgave å koordinere tiltakene som blir finansiert gjennom Belønningsordningen for kollektivtransport og i Miljøpakken for transport i Trondheim. Administrativt er arbeidet organisert i ulike faggrupper som innstiller til et arbeidsutvalg som igjen enten fatter vedtak innenfor vedtatte rammer/fullmakter eller innstiller til Kontaktutvalget.

Kristiansandsregionen

Samferdselsdepartementets formelle avtalepart er Vest-Agder fylkeskommune og Kristiansand kommune. Imidlertid heter det i avtalen at den også omfatter 6 andre kommuner i regionen. Kommunene og fylkeskommunen har lagt det politiske og administrative ansvaret for oppfølgingen av avtalen til Areal- og transportutvalget for regionen (ATP-utvalget). ATP-utvalget består av 18 politikere fra regionen, herav 6 representanter fra Kristiansand kommune, 5 representanter fra Vest-Agder fylkeskommune, en representant hver av de 6 øvrige kommunene i Kristiansand-regionen og en representant fra Aust-Agder fylkeskommune. Fylkesordføreren i Vest-Agder leder utvalget. Statens vegvesen Region Sør har et medlem i utvalget med talerett. Det daglige arbeidet i ATP-samarbeidet drives av ATP-sekretariatet bestående av medarbeidere i Kristiansand kommune og Vest-Agder fylkeskommune.

Buskerudbyen

Avtalen er gjort mellom Samferdselsdepartementet, Buskerud fylkeskommune og kommunene Drammen, Kongsberg, Lier, Nedre Eiker og Øvre Eiker. Gjennomføringen av arbeidet ledes av Areal-, transport- og miljøutvalget (ATM-utvalget) som består av ordførerne i kommune, fylkesordførere, fylkesmannen, og regionsjefene fra Statens vegvesen, Jernbaneverket og Kystverket. Det er også opprettet et ATM-råd som består av ordførerne, fylkesordføreren og 30 valgte politikere fra de fem kommunestyrene og fylkesting. I ATM-rådet møtes politikere på tvers av kommunegrenser, politiske partier og drøfter sentrale problemstillinger i samarbeidet før formell politisk behandling i kommunene og i fylkeskommunen. Det er i tillegg opprettet en administrativ styringsgruppe med deltakelse fra rådmenn, fylkesrådmann og administrative ledere fra statsetatene, samt to representanter fra næringslivet (NHO og LO) og et fagråd som består av partnernes faglige ledere, samt en representant for Buskerud Kollektivtrafikk. Buskerudbysamarbeidets sekretariat på 5 personer har som hovedfunksjon å koordinere alle aktiviteter i samarbeidet og legge frem saker til beslutning.



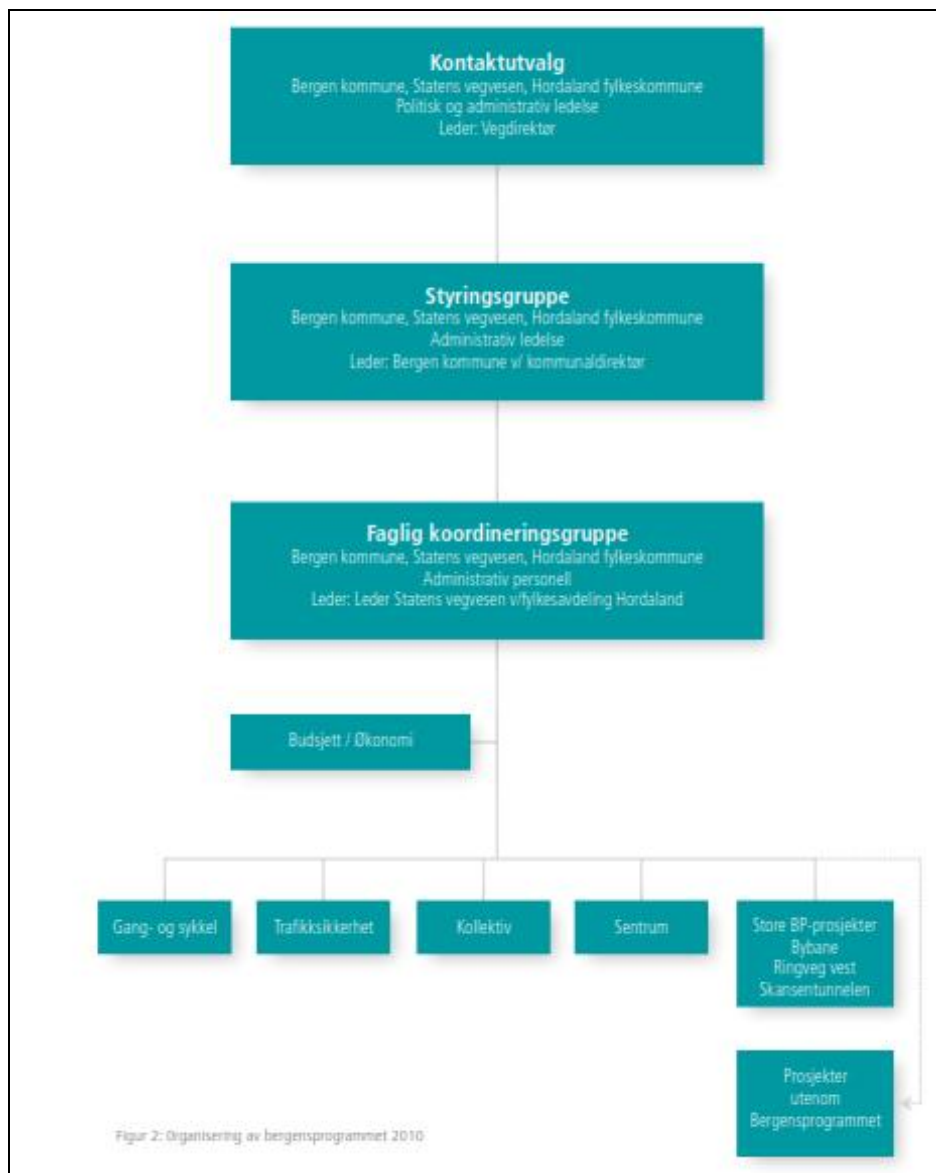
Figur 2.2: Organiseringen av Buskerudbyen (kilde: www.buskerudbyen.no)

Bergensområdet

Avtalen med Bergensområdet er gjort med Hordaland fylkeskommune og Bergen kommune. I avtalen heter det imidlertid at avtalen retter seg mot Bergensområdet. Videre heter det at styring av belønningsmidlene vil skje gjennom Bergensprogrammet der også andre tiltak og finansiering inngår. Dette skal sikre god samordning av tiltak som blir finansiert fra ulike kilder.

Bergensprogrammet er et samarbeid mellom Hordaland fylkeskommune, Bergen kommune og Statens vegvesen. Programmet ledes av Kontaktutvalget med politiske og administrative ledere fra Bergen kommune, fylkeskommunen og Vegvesenet. Regionvegsjefen leder utvalget.

Det er i tillegg opprettet en administrativ styringsgruppe under ledelse av Bergen kommune ved kommunaldirektør og en administrativ faggruppe under ledelse av Statens Vegvesen Hordaland.



Figur 2.3: Organiseringen av Bergensprogrammet (kilde: bergensprogrammet.no)

3. Mål og tilak: Status

I dette beskrives avtalenes mål, tiltak og økonomiske rammer, og status når det gjelder måloppnåelse og iverksetting av tiltakene i avtalene. Gjennomgangen baserer seg i hovedsak på avtalene og byenes årsrapporter.

3.1 Økonomiske rammer og fordeling av midler

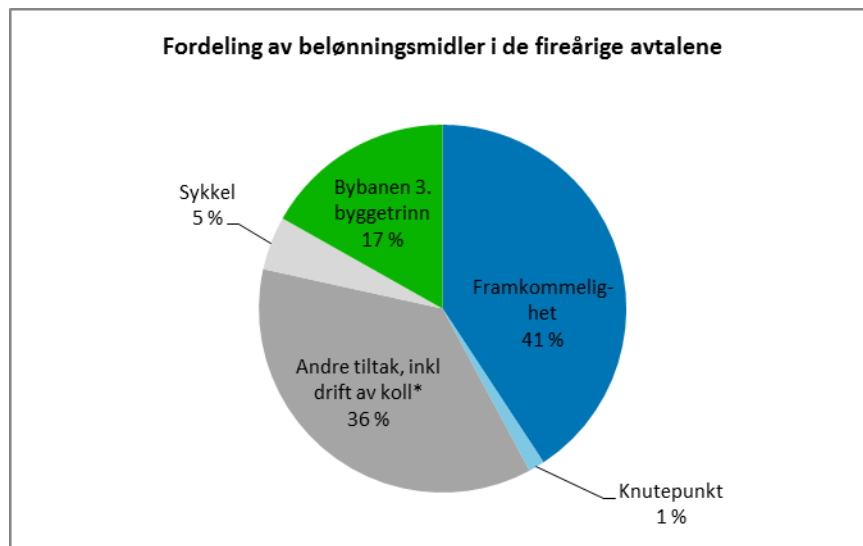
Fordeling av midler mellom byene er vist i tabellen under. Bergensområdet har fått den største rammen, 550 mill. kr (Tabell 3.1). Kristiansandsregionen og Trondheimsregionen er inne i sitt siste år av den fireårige avtalen, mens Buskerudbyen og Bergensområdet har hhv to og tre år igjen av avtaleperioden.

Tabell 3.1: Planlagt fordeling av belønningsmidler i henhold til de fireårige avtalene som er inngått. Mill kr. Kilde: De fireårige avtalene.

Byområde	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Sum
Trondheimsregionen	60	95	105	110			370
Kristiansandsregionen	80	80	65	60*			285
Buskerudbyen		30	60	90	100		280
Bergensområdet			70	150*	168	162	550

*60 mill kr er holdt tilbake inntil videre i Bergen og Kristiansand.

Det er to hovedgrupper av virkemidler i belønningsavtalene: restriktive tiltak med sikte på å redusere bilbruken og tiltak som gir økt kollektivtransport og sykling. I henhold til avtalene skal midlene fordeles som vist i figuren under.



Figur 3.1: Fordelingen av midler på tiltaksområder for de fire byområdene med 4-årig belønningsavtale per juni 2011. Beløpene er basert på avtalene mellom Samferdselsdepartementet og de respektive avtalepartene. Kilde: Byenes årsrapporter om Belønningsordningen.

41 prosent av midlene skal gå til fremkommelighetstiltak for buss, deriblant etablering av kollektivfelt i Bergen og utvikling av superbusskonsept i Trondheim.

36 prosent skal gå til tiltak som er utenfor statens ansvarsområde, deriblant tilskudd til kollektivtransport, informasjonssystemer, stoppesteder, lehus, sykkel, gange. Omtrent to tredjedeler av andre tiltak – 24 prosent av midlene totalt – er tilskudd til kollektivtransport (økt rutetilbud og taksttiltak). I Bergen skal omtrent halvparten av midlene gå til bybanens tredje byggetrinn, noe som utgjør 17 prosent av belønningsmidlene totalt sett.

Det er relativt store forskjeller i byområdene når det gjelder type tiltak og hvor stor andel av midlene som etter planen skal gå til driftstiltak (Tabell 3.2).

I alle byer med langsiktige avtaler er ansvaret for selve gjennomføringen av tiltakene basert på eksisterende ansvarsfordeling mellom aktørene. Bredden i type tiltak påvirker derfor hvor mange aktører som må involveres i den lokale beslutningsprosessen for å gjennomføre de avtalte tiltakene.

Tabell 3.2: Oversikt over tiltakene som i henhold til avtalene skal finansieres i avtaleperioden (mill kr).
Kilde: De fireårige avtalene om belønningsmidler.

Kristiansand (2009-2012)	Mill kr	Buskerudbyen (2010-2013)	Mill kr
Buss og taksttiltak	88	Felles areal og transportplan	5
Fremkommelighet buss/Busmetro	150	Forbedret kollektivtilbud	50
Park and Ride	13	Infrastruktur	140
Sykkelvei og koll/sykkel	44	Sykkel og gange	50
		Biltrafikkreduserende tiltak	15
		Markedsføring og informasjon	15
		Felles kunnskapsgrunnlag, evaluering og resultatmålinger	5
Totalt Kristiansand	295	Totalt Buskerudbyen	280
Trondheim (2009-2012)	Mill kr	Bergen (2011-2014)	Mill kr
Superbuss	28	Videreutvikling av taksttiltak og nye rutetilbud	90
Infrastrukturtiltak	174	Fremkommelighetstiltak buss	105
Park and Ride	8	Informasjon og markedsføring	30
Økt rutetilbud	119	Sykkeltiltak	70
Markedsføring og elektronisk billettering	17	Fortetting og konsentrert byutvikling langs bybanetraseen	5
Takstfrys	15	Bybanen 3. byggetrinn	250
Totalt Trondheim	361	Totalt Bergen	550

3.2 Mål

Alle byområder har tallfestede mål om reduksjon av biltrafikken, og de tre byområdene med bomring har egne mål knyttet til passeringer gjennom denne:

- *Trondheim* har et mål om 11 prosent reduksjon av biltrafikken i løpet av ti år (2009-2018). Det betyr en nedgang i biltrafikken på i gjennomsnitt ca. 1 prosent årlig.
- I *Kristiansandsregionen* er målet at biltrafikken gjennom bomringen reduseres med 5 prosent i avtaleperioden, med referanseår 2008. Målet betyr en reduksjon i biltrafikken gjennom bomringen på ca. 1,2 prosent årlig i snitt.

- I *Buskerudbyen* er målet at biltrafikken i hele området skal holde seg på 2009-nivå i hele avtaleperioden. Rushtidstrafikken skal reduseres med 5 prosent, dvs. 1,2 prosent årlig i snitt.
- I *Bergensregionen* er det et mål at biltrafikken som passerer bomsnittet skal holde seg 2010-nivå ut avtaleperioden. Rushtrafikken mot Bergen sentrum¹ skal imidlertid reduseres med 5 prosent, dvs. 1,2 prosent årlig i snitt.

Målene for biltrafikkutviklingen er absolutte, det vil si at de ikke skal justeres for befolkningsvekst.

Tabell 3.3: Oppsummering av mål i de fireårige avtalene om belønningsmidler. Kilde: De fireårige avtalene.

By	Biltrafikk	Miljø	Oppnås år
Trondheim	Bomring: - 11 % ift 2008 ¹⁾	-20 % klimautslipp ¹⁾	2018 ²⁾
Kristiansandsregionen	Bomring: -5 % ift 2008 Hele området: ikke økning, helst reduksjon ift 2009 (fra og med 2010)		2012
Buskerudbyen	Hele området: Ikke økning ift 2009 Rushtid: -5 % ift 2009		2013
Bergensområdet	Bomringen: ikke økt biltrafikk ift 2010 Mot Bergen sentrum: -5 % i perioder med stor andel arbeids-reiser (ift 2010)	Oppfylle klimapolitiske mål i tråd med Framtidens byer	2014

¹⁾ Målene skal revurderes ifbm behandling av miljøpakkens fase 2. ²⁾ Det skilles ikke mellom mål for avtalen om belønningsmidler og Miljøpakke fase 1, som avsluttes i 2018.

I avtalene er det et hovedfokus på målene som går på endringer i biltrafikken. Kollektiv- og gang-/sykkelsatsing er en del av «virkemiddelpakken» for å nå Belønningsordningens mål om redusert bilbruk. I alle avtaler ligger en tiltaksliste til grunn, fordelt på ulike typer kollektiv- og gang-/sykkeltiltak. Byområdene har egne mål for gang- og sykkeltrafikken i andre strategidokumenter, men ikke i belønningsavtalene. I Kristiansand er det imidlertid formulert såkalte gjennomføringsmål for kollektivfelt, park and ride-anlegg og gang- og sykkelveg.

Endringen fra ettårige til fireårige belønningsavtaler var en del av Klimaforliket som ble inngått mellom alle partier unntatt Frp i 2008. Likevel er det bare i Trondheim at det er satt egne miljømål i avtalen.

3.3 Status for de fireårige avtalene

Hver by som tildeles midler, skal kunne besvare følgende ved utgangen av fireårsperioden:

- I hvilken grad er forutsetningene i avtalen for redusert bilbruk og bedre kollektivtransport gjennomført?
- Hva er utviklingen i biltrafikk og kollektivtrafikk i perioden?

¹ Følgende formulering er brukt: «Trafikken i perioder med en stor andel arbeidsreisende»

- I hvilken grad er fastsatte mål innfridd?
- Hva er årsaken til eventuelle avvik?

Hvert byområde leverer en årlig statusrapport til Samferdselsdepartementet. Gjennomgangen av status så langt er basert på byenes årsrapporter, i tillegg til at vi har supplert med oppdatert informasjon der det har skjedd endringer av betydning for den videre prosessen med avtalene.²

Trondheimsregionen

Trondheim er inne i avtalens fjerde og siste år. Det er til sammen bevilget 370 mill. kr til Trondheim, og hele beløpet er utbetalt. Årsrapportene avgis av Sør-Trøndelag fylkeskommune.

Bruk av midler og oppfølging av tiltak

Ved utgangen av 2011 sto 84 mill., kr ubrukt, dvs. en økonomisk oppfølgingsgrad på 68 prosent. Visse investeringer forventes å komme først i 2012, og noen kanskje først i 2013.

I perioden 2009 -2011 er 68 prosent av belønningsmidlene brukt til driftstiltak, som økt rutetilbud, taksttiltak mv. Andelen belønningsmidler som går til driftstiltak er omtrent det dobbelte av det som var forutsatt i avtalen. Det er et stort underforbruk til infrastrukturtiltak.

Mål og måloppnåelse - trafikkutvikling

Avtalen har følgende hovedmål: *Belønningstilskuddet for bedre kollektivtrafikk og mindre bilbruk benyttes til finansiering av tiltak som kan medvirke til at en når målsettingene i Miljøpakken for transport i Trondheim. Hovedmålet for bruken av belønningstilskuddet er å redusere biltrafikken.*

Det er ikke skilt mellom effekten av tiltak finansiert av belønningstilskuddet og effekten av andre tiltak i Miljøpakken, men det ble forventet at en betydelig del av reduksjonen i biltrafikk skulle oppnås den fire-årsperioden som avtalen omfatter, noe som har slått til: I gjennomsnitt er trafikken gjennom snittene redusert med ca 10 prosent siden innføringen av bompenger i 2010. Trafikken gjennom bomstasjonene ble redusert med ca. 19 prosent fra 2009 til 2010. Det er oppnådd mer en ytterligere reduksjon i 2011, dog begrenset til -0,4 prosent.

Intensjonen er at trafikkreduksjonen skal være større i rushtiden enn ellers i døgnet. Målsettingen for trafikkutviklingen skal revurderes i forbindelse med avklaring av trinn 2 i miljøpakken og ny Informasjon om trafikkutviklingen.

Miljøpakken har som overordnet målsetting å redusere klimautslippene med 20 % fram til 2018. Klimaeffekten skal oppnås gjennom reduksjon av biltrafikken og overgang til kjøretøy/motorteknologi som gir lavere utslipp.

Den generelle biltrafikkveksten i Sør-Trøndelag var mellom 2010 og 2011 +1,7 prosent (SVV 2011, Vegtrafikkindeksen 2011).

² Årsrapportene oppsummeres og vurderes av Statens vegvesen Vegdirektoratet på oppdrag fra Samferdselsdepartementet. Den siste rapporten (mars 2012) er inntil videre unntatt offentligheten.

Trafikkveksten med buss fra 2008, ved oppstart av Miljøpakken, og fram til årsskiftet 2011/12, er samlet sett omlag 30 prosent for Trondheim og for Trondheimsregionen. Det gjennomføres foreløpig ikke systematiske tellinger av gang- og sykkeltrafikken, men det er grunn til å anta at man har oppnådd en begrenset økning i gang- og sykkeltrafikken i 2011.

Samlet vurdering

1) Brukes midlene som forutsatt?

Trondheim ser ut til å gjennomføre tiltak iht. avtalen, men har et underforbruk til infrastrukturtiltak. Fylkeskommunen har ikke rapportert detaljert når det gjelder bruk av midlene, og årsaken til underforbruket til infrastrukturtiltak fremgår ikke av årsrapporten.

2) Oppnås målene med avtalen?

Trondheim har en god måloppfyllelse. Dette gjelder både i byen og i regionene. Trafikken gjennom snittene er redusert med ca. 10 prosent siden tidsdifferensierte satser ble innført. Endringene varierer geografisk og er spesielt store over Sluppen bru og Fossestuvegen, der trafikken er om lag halvert.

Kristiansandsregionen

Kristiansandsregionen er per i dag inne i avtalens siste år, 2012. Samferdselsdepartementet holder tilbake den siste utbetalingen, noe som er drøftet nærmere i kapittel 8.

Forutsetningene i avtalen om bruk av midler

I den fireårige avtalen som er inngått i Kristiansand er det lagt til grunn planer om å:

- Fordoble bompengeretakstene i 2010 og redusere rabattene
- Innføre rushtidsavgift eller andre tiltak med tilsvarende effekt
- Fokuserer på overordnet arealplan og fortetting rundt kollektivaksene
- Forbedre framkommeligheten til buss og sykkel
- Øke rutetilbudet
- Bygge ut sammenhengende sykkelveinett

Etter det tredje året i avtalen mellom Samferdselsdepartementet og Vest-Agder fylkeskommune/Kristiansand er 118,7 mill. kr av tildelte 225 mill. kr brukt. Det betyr at oppfølgingsgraden på tildelte midler er ca. 53 prosent.

I avtalen mellom Samferdselsdepartementet med Kristiansand/Vest-Agder fylke er det forutsatt at over 70 prosent av tildelingen skal gå til investeringer som legger til rette for bedre kollektivtransport. Etter tredje året av avtalen er omtrent to tredjedeler (78. mill. kr) av midlene benyttet til løpende driftstiltak i kollektivtransporten, mens ca. en tredjedel (41 mill. kr) er benyttet til investeringer i infrastruktur for kollektivtransport og sykkel.

For å løse utfordringene knyttet til drift etter avtaleperiodens utløp er det vedtatt å søke Stortinget om at deler av bompengeinntektene kan brukes til drift. Det påpekes imidlertid fra

ATP-sekretariatets side at det uansett vil ta tid å få denne ordningen på plass, og at driftskostnadene vil være en utfordring allerede fra 2013.

Kravene i belønningsavtalene for kollektivtransport er å sikre hinderfri framføring av buss, forbedre busstilbudet for å ta imot overført trafikk og etablere kollektivfelt. Det er formulert følgende konkrete gjennomføringsmål:

- 5 km kollektivfelt/bussgater er etablert
- 8 stk. park and ride-anlegg er etablert
- 15 km gang/sykkelveg er etablert/oppgradert

Plan for hinderfri framføring av bussmetroen er vedtatt, 2 km kollektivfelt er etablert og 2,8 km ferdig regulert, finansiert og delvis under bygging. Det oppgis at dette fullføres i 2012, forutsatt tildeling av midler. Busstilbudet er styrket gjennom taksttiltak og tilbudsforbedringer. I perioden 2009-2011 er det etablert 14,2 km gang-/sykkelveg. Ytterligere 2,8 km etableres i 2012. I tillegg kommer oppgradering. Målene for sykkel blir mer enn oppfylt ved utgangen av 2012.

Kollektivfelt på E39 og Rv 456 er ikke gjennomført. Det oppgis at dette skyldes lang gjennomføringstid fra Statens vegvesens side, utfordrende grunnverv og kommunalt reguleringsarbeid. Dette er forhold byregionen i henhold til avtalen ikke kan lastes for.

ATP-utvalget opplyser at de gjenstående investeringstiltakene for buss som ligger innenfor avtalen, er fullfinansiert fra flere kilder, der belønningsmidlene anses om viktige. Bygging er planlagt i 2012. Dersom dette medfører riktighet vil man ved utgangen av perioden ha gjennomført utbyggingen i tråd med avtalen.

Tiltak for å redusere personbilbruken utgjør en viktig del av belønningsavtalene. I avtalen mellom Samferdselsdepartementet og Kristiansandsregionen fra 2009 inngikk bompenger, rushtidsavgift eller eventuelle andre tiltak med tilsvarende effekt, prioritering av buss gjennom kollektivfelt og endret parkeringspolitikk. Per 2012 er status følgende:

- Parkering: *Nye og strengere parkeringsbestemmelser for nybygg er vedtatt.*
- Bompenger/takstene: *Takstene er doblet og årskort fjernet. Gjennomført som avtalt (fra 1.7.2010).*
- Rushtidsavgift: *Vedtak om rushtidsavgift er fattet lokalt, må avvente Stortingsbehandling. I vedtaket er det presisert at trafikantenes belastning ikke skal øke over det som i dag er makspris for passering av bomsnittet.*

Mål og måloppnåelse – trafikkutvikling

Avtalen har følgende hovedmål:

- Biltrafikken gjennom bomringen skal i avtaleperioden reduseres med 5 prosent sammenlignet med 2008.
- Den samlede biltrafikken i området skal ikke øke fra og med 2010, og helst reduseres.

- Målene for trafikktutviklingen skal revurderes i lys av anbefalingene fra arbeidet med KVV for Samferdselspakke 2.

Årsrapport 2011 fra Statens vegvesen Region Sør viser at belønningsavtalens mål for nedgang i personbiltrafikken ikke er oppnådd, men at en er på rett vei. Fra 2008 til 2011 er nedgangen på hovedinnfartsårene til Kristiansand i rushtid på 1,7 prosent, mens målet ved utgangen av 2012 er en nedgang på 5 prosent. Den samlede trafikken i tellepunktene viser en nedgang på -2,4 prosent det siste året (2010-2011), med store variasjoner fra strekning til strekning. E18 og Rv 452 har hatt betydelig vekst både det siste året og de siste 5 årene.

I Vest-Agder var veksten i personbiltrafikken fra 2010 til 2011 noe lavere enn i Norge sett under ett, 0,9 prosent mot 1,3 prosent (kilde: Vegtrafikkindeksen 2011). Men trafikken har likevel økt noe, mens målet var frys eller helst reduksjon.

I belønningsavtalen er det ikke satt effektmål for buss- og sykkeltrafikken i Kristiansand. Passasjerantallet på bussen i Kristiansandsregionen med 0,4 prosent fra 2010 til 2011. Metrorutene har økt med 0,9 prosent, mens det var en svak nedgang i Kristiansand (-0,1 prosent). I regionen for øvrig, var det en økning med 0,4 prosent. De tre første årene av den fireårige avtaleperioden har antallet bussreiser på Metrorutene økt med 3,3 prosent, 0,6 prosent årlig. I regionen ellers har antallet reiser sunket med ca. 2 prosent.

Samlet vurdering

1) Brukes midlene som forutsatt?

Som nevnt er investeringsprosjektene forsinket, noe som har ført til at det foreløpig er brukt en mindre andel til investeringer enn forutsatt i avtalen, men forsinkelsen forhold byregionen ikke kan lastes for. En stor del av infrastrukturtiltakene vil bli bygget i 2012 slik at man vil ligge nær ved å oppfylle avtalen ved dennes opphør, selv om det hittil er brukt en større andel på drift/tilskudd til kollektivtransporten enn forutsatt.

Når det gjelder avtalte tiltak for å redusere bilbruken er takstene i bomringen doblet, og parkeringstiltak er gjennomført. Kommunen vedtok tidsdifferensiert bompengavgift i mai 2012, men det er usikkert når ordningen kan iverksettes fordi saken først må behandles av Stortinget. Det er også et spørsmål om vedtaket i tilstrekkelig grad fyller avtalens intensjon om tiltak for å redusere bilbruken fordi det i vedtaket er satt som betingelse at avgiften i rushtiden ikke overstiger gjeldende maksimalsats.

2) Oppnås målene med avtalen?

Det er vanskelig å vurdere om belønningsavtalen har den tilsiktede trafikale virkningen for bil- og busstrafikken siden det er ett år igjen av avtaleperioden. Det ser imidlertid ikke ut til at målene nå innen utgangen av 2012, noe som både kan skyldes sen gjennomføring av tiltak for bedre framkommelighet for kollektivtrafikken og at det i liten grad er innført restriktive tiltak mot bilbruk. Effektberegninger tyder på at det er mulig å nå målet om reduksjon i rushtid ved hovedinnfartsårene med tidsdifferensierte bompengesatser. Tiltaket gir imidlertid ikke effekt i selve avtaleperioden siden en eventuell tidsdifferensiering først kan iverksettes etter avtalens utløp.

Buskerudbyen

Avtalen i Buskerudbyen er inne i sitt tredje år. Til og med 2011 er det utbetalt 90 mill. kr i belønningsmidler.

Bruk av midler og oppfølging av tiltak

Både økonomisk og resultatmessig viser rapporten en noe lavere gjennomføringstakt enn hva handlingsprogrammet forutsetter. Det er gjennomført en lang rekke tiltak i 2011, som framgår av Buskerudbyens årsrapport:

- Planprogram for felles areal- og transportplan for Buskerudbyområdet ble vedtatt i alle fem kommuner og i fylkesutvalget våren 2011.
- Konsekvensutredning for tre alternative areal- og transportprogrammer er igangsatt. Framdriftsplanen tilsier politisk sluttbehandling av et felles areal- og transportplan i kommuner og fylkesting i løpet av 2012.
- I 2011 er det ble det innført boligsoneparkering i et nytt område i Drammen og bybrua ble som forutsatt, stengt for biltrafikk for en periode framover. Samordnet parkeringspolitikk følges opp av Øvre Eiker, Nedre Eiker og Lier. De tre kommunene vil søke om å bli parkeringskommuner i første kvartal 2012. I Kongsberg er boligsoneparkering utredet i fire områder, og kommunen har foreslått innføring i to områder. Vedtak og implementering av parkeringspolitikk er forsinket i forhold til tidsplanen i avtalen med departementet, jf. Pkt. 3.2.b.
- Det er valgt ut fem prioriterte kollektivstrekninger for buss der tiltakene skal prioriteres i 2012 og 13. Det er fokus på planleggingsprosesser for å sikre rask gjennomføring av fysiske tiltak.
- Etablering av et felles kunnskapsgrunnlag, evaluering og datainnsamling omfatter utredninger, og etablering av system for telling og trafikkmåling. Det største tiltaket innen dette området har vært å få etablert tellepunkter for bil for å registrere effekten av tiltakene i regi av Buskerudbyen. Etter noe forsinkelse ble alle planlagte tellepunkter etablert i 2011.

Buskerudbyens handlingsprogram for Belønningsordningen ble justert gjennom vedtak i ATM-utvalget, for å svare på Samferdselsdepartementets tilbakemelding om at mer av tildeling skal gå til varige tiltak og mindre til drift.³

Mål og måloppnåelse - trafikkutvikling

Hovedmål for avtalen er at den samlede biltrafikken i byområdet Buskerudbyen ikke skal øke i 4-årsperioden, og helst reduseres. Videre skal biltrafikken i rushtiden reduseres med 5 prosent for hele byområdet i perioden. Referanseåret for trafikkutviklingen er 2009.

Biltrafikken i 2011 har samlet økt med 1,23 prosent fra 2010 til 2011 på fire tellepunkter i Drammen. Holdes E134 Strømsåstunnelen utenfor, er det ingen økning i biltrafikken fra 2010 til 2011.

³ Jf. Samferdselsdepartementets tilbakemelding i brev av 04.05.2011.

Bussrutene i Buskerudbyen har fortsatt veksten fra 2010 og øker med 2,12 prosent sammenlignet med 2010. Det har vært en positiv utvikling for den lokale kollektivtrafikken også i 2011. Fra 2009 har antallet busspassasjerer økt med mer enn 6 prosent.

Samlet vurdering

1) Brukes midlene som forutsatt?

Både økonomisk og resultatmessig viser Statusrapport 2011 en noe lavere gjennomføringstakt enn hva handlingsprogrammet forutsetter. Forsinkelsene må sees i sammenheng med treg oppstart i første avtaleår — 2010. Forsinkelsene i gjennomføring av en rekke tiltak kan tilskrives manglende kapasitet hos samarbeidspartene og i markedet.

Buskerudbyen har fulgt opp signalene i Samferdselsdepartementets tilbakemelding på Statusrapport for 2010 ved å endre handlingsprogrammet mer i retning av infrastrukturtiltak i stedet for driftsstøtte til kollektivtrafikken.

2) Oppnås målene med avtalen?

Etter avtalen skal den samlede biltrafikken ikke øke, uavhengig av endring i befolkningstallet. Biltrafikken har økt noe totalt sett på de fire tellepunktene (+1,23 %). Buskerudbyen har også satt som mål at biltrafikken i rushtiden skal reduseres med 5 prosent. Det foreligger per i dag ikke data om trafikkutviklingen i rushtiden. Mot slutten av 2012 vil det foreligge konkret trafikkinformasjon som gir bedre grunnlag for å vurdere måloppnåelse i forhold til den 4-årige belønningsavtalen.

Bergensregionen

Avtalen mellom Samferdselsdepartementet og Bergen /Hordaland fylkeskommune er inne i sitt andre år. Departementet utbetalte 70 mill. kr i 2011, og 60 av de 150 mill. kr i 2012. Resten av den planlagte tildelingen i 2012 (90 mill. kr) er holdt tilbake inntil videre, noe som er drøftet i kapittel 8.

Bruk av midler og oppfølging av tiltak

Forbruket i 2011 var på 40 mill. kr, dvs. en oppfølgingsgrad på 57 prosent. Siden avtalen først ble inngått på forsommeren 2011 har det tatt noe tid å komme i gang med investeringer.

Tiltak for å redusere privatbilismen: Ny bompengesøknad er nå oversendt til Stortinget. I søknaden foreslås det å øke takstene fra 15 til 25 kroner for liten bil og til 50 kroner for stor bil, og at rabatten redusert fra 40 prosent til 20 prosent. Statens vegvesen har regnet ut at trafikken i 2013 vil bli redusert med 12 prosent i forhold til trafikken i 2010 som følge av nytt takstsystem og økte takster. Det er vedtatt strengere parkeringsbestemmelser for Bergen, parkeringsnormen for kontorbygg og forretninger er strenge sammenlignet med andre byområder. Prisen har økt og p-plasser er fjernet i Bergen sentrum.

Tiltak for å gjøre kollektivtrafikken mer attraktiv: Hordaland fylkeskommune og Bergen kommune har fattet alle nødvendige politiske vedtak for å sikre innføring av sambruksfelt. På spørsmål fra politiet har Statens vegvesen gjort en risikovurdering knyttet til innføring av sambruksfelt, denne vurdering anbefalte ikke innføring av et slikt tiltak av hensyn til

trafikksikkerhet. I januar 2012 ble det bestemt at det skal gjøres en ny vurdering med sambruksfelt i høyre felt i stedet for venstre felt. Resultatet av arbeidet foreligger ikke.

I 2011 var kollektivfelt på Fv. 181 fra rundkjøring Skjoldskiftet til Speltunvegen ferdig. E39 Åsanevegen er forsinket, men beregnes å åpne i 2012. På E39 kommer den andre delen til å bli ferdig først i 2013 i stedet for 2011 som tiltaksplanen sier. De strekningene med kollektivfelt som ikke omtales i årsrapporten, er dels utredet som mulighetsstudier/forstudier i fylket/kommune eller til utredning hos Statens vegvesen. Eventuell bygging anslås til 2013.

Tiltaksplanen la opp til at det i 2011 skulle etableres 440 nye innfartsparkeringsplasser, men det har ikke blitt etablert noen plasser i 2011. Årsrapporten viser hva som har skjedd for 290 av dem. 100 plasser kommer til å bli etablert i 2012, 80 er utsatt og 110 er til regulering. I tiltaksplanen er det også nevnt at 150 plasser for bil skal etableres utenfor Bergen sentrum, disse er det ikke noen redegjørelse for.

3. oktober 2011 ble det gjort en omfattende ruteomlegging i Bergen. Tre nye anbudsområder er startet opp i 2011. Mange svært gamle busser har blitt byttet ut. I 2011 ble det lansert en ny mobilapplikasjon med ruteinformasjon. Arbeidet med innføring av sanntidsinformasjon er satt i gang.

Utviklingsfasen av elektronisk billettering går mot slutten, og systemet vil gå inn i ordinær drift. Arbeidet med å forenkle takstsonesystemet er satt i gang. Holdeplasser og terminaler oppdateres, og i 2011 åpnet Åsane Terminal. Arbeidet med å bygge om og oppgradere Bergen busstasjon er startet opp. Ruteomlegging, nytt materiell, informasjon, elektronisk billettering og oppgradering av terminaler og holdeplasser virker å være i gang som planlagt.

Tiltak for en mer bærekraftig areal- og transportplanlegging: Samarbeidet i Bergensområdet utvikles videre gjennom etablering av Regionpakke Bergen som en videreføring av Bergensprogrammet, samt utarbeiding av en Regional plan for utbyggingsmønster, arealbruk og transport i Bergensområdet (samordnet areal- og transportplan). I januar 2012 vedtok fylkesutvalget å starte opp arbeidet med planprogrammet. Et forslag er planlagt sendt på høring i november/desember 2012. De viktige planprosessene er i gang. En dypere analyse burde gjøres for å se til at 80 prosent av ny bostedsbygging skjer som fortetting.

Tiltak for å bidra til mer gåing og sykling: Sykkelstrategien for Bergen 2010-2019 ble vedtatt i bystyret i Bergen 26. april 2010, og en sykkelhandlingsplan ble vedtatt i januar 2011. Det har blitt bygget 1,6 km sykkelveg og 1,4 km gang/sykkelveg i 2011.

Mål og måloppnåelse - trafikkutvikling

Det er et mål at tiltak finansiert gjennom Belønningsordningen for bedre kollektivtransport og mindre bilbruk skal medvirke til bedre framkommelighet og å oppfylle klimapolitiske mål og mål om et bedre bymiljø, i tråd med målet for samarbeidet i Framtidens byer. Tilskudd fra Belønningsordningen skal benyttes til finansiering av tiltak som kan medvirke til å redusere biltrafikken og øke bruken av kollektivtransport og sykkel i Bergensområdet. Som effektmål har en valgt følgende mål for biltrafikken i Bergensområdet:

- Effektmål 1: Den samlede biltrafikken i bompengeringen i Bergen skal ikke øke i avtaleperioden selv om befolkningen og/eller tallet på arbeidsplasser øker.
- Effektmål 2: Biltrafikken inn mot Bergen sentrum skal i perioder med stor andel av arbeidsreiser, reduseres med 5 prosent i 4-årsperioden.
- Reiser med kollektivtrafikk skal øke med 50 prosent innen 2020, noe som betyr 20 prosent flere reiser i 2014 enn 2010.
- For sykkel er målet en andel på 10 prosent 2020, og 6 prosent i 2014.

Referanseåret for avtalen er 2010.

I henhold til årsrapporten fra Hordaland fylkeskommune har den samlede biltrafikken i bompengeringen i Bergen økt med 2,1 prosent fra 2010 til 2011. Den generelle trafikkøkningen i Hordaland mellom 2010 og 2011 var 1,5 prosent (Vegtrafikkindeksen 2011).

Trafikken mot Bergen sentrum har gått ned med 2,4 prosent i rushtida (fra 7.00 -9.00 og fra 15.00 til 17.00), fra 2010 til 2011. I følge Statens vegvesen har årsdøgntrafikken inn mot selve sentrum gått ned med 1,2 prosent fra 2010 til 2011. Utviklingen inn mot sentrum går dermed i riktig retning i forhold til målet i belønningsavtalen. Den generelle biltrafikkutviklingen går imidlertid ikke i riktig retning, men det er for tidlig å trekke noen konklusjoner om måloppnåelse siden det er tre år igjen av avtaleperioden.

Passasjerstatistikken viser en vekst i tallet på påstigninger for både Bergen og Bergensområdet på 19 prosent, og må særlig ses i sammenheng med nedgangen i den sentrumsrettede biltrafikken.

Ruteomleggingene i Bergen siste året har gitt et nytt system av stamlinjer og lokallinjer som har gjort at reisende i noen områder oftere må bytte buss underveis. Dette vil kunne føre til at tallet på påstigninger øker, siden disse passasjerene blir registrert flere ganger i løpet av en reise. Likevel er den totale økningen i antall påstigninger så stor at flere bussbytter bare utgjør en del av denne veksten. Det har vært en vesentlig passasjerøkning på Bybanen i løpet av 2011. Mens det i første driftsår var 22-24 000 reisende på banen på hverdager, var det i siste kvartal i 2011 et daglig snitt på 27 800 passasjerer på hverdager.

Samlet vurdering

1) Brukes midlene som forutsatt?

Så langt ser det ut til at midlene brukes som forutsatt.

2) Oppnås målene med avtalen?

Det er ikke å forvente at det er gjennomført mange tiltak hvor man kan måle virkning allerede etter et halvt år. Årsrapporten viser at det gjøres en del godt arbeid, ikke minst i areal- og transportplanleggingen.

Med bakgrunn i gjennomførte tiltak er man på veg i riktig retning når det gjelder utviklingen av kollektivreiser. Det er for tidlig å si om effektmålene i belønningsavtalen blir nådd med

foreliggende vedtak om fordobling av bompengetakstene mm. Kommunen og fylkestinget legger til grunn at endringene er tilstrekkelig restriktive til å påvirke folks reisemiddelvalg.

3.4 Oppsummering

Resultatene så langt viser at målene om biltrafikkutvikling kun er nådd i Trondheim. I de øvrige byene har trafikken totalt økt, men både i Bergen og Kristiansand rapporteres det at den sentrumsrettede trafikken og rushtidstrafikken er redusert.

Tabellen under viser utviklingen det rapporterte året, fra 2010-2011. For Trondheim har vi tatt med de to siste årene fordi etablering av bom og rushtidsavgift i 2009 har påvirket trafikkutviklingen vesentlig.

Med den store befolkningsveksten som byområdene opplever er selv et mål om å "fryse" biltrafikken på dagens nivå krevende å oppnå. Tabellen under viser at befolkningsveksten i Kristiansand og Buskerudbyen er høyere enn biltrafikkveksten, noe som tyder på at bilbruken per innbygger er noe (dog marginalt) redusert fra 2010 til 2011. Dette er en annen utvikling enn i Norge totalt sett, der biltrafikkutviklingen har vært noe høyere enn befolkningsveksten fra 2010 til 2011.

Tabell 3.4: Endret bruk av bil i de fire avtalebyene Prosent Kilde: Lokale rapporter fra byene

	Befolkningsendring 2010-2011	Biltrafikk – prosent endring 2010-2011		
		Hele området	Sentrumsrettet	Rushtid
Bergen	1,5 %	+2,1 %	-1,2 %	-2,4 %
Trondheim	1,5 % / 3,1 % ¹	-0,4 % / -10,7 % ¹	-	-
Kristiansand	1,4 % / 1,2 % ²	+ 0,9 % ²	-2,4 %	- 2 % ³
Buskerudbyen ⁴	1,5 %	+ 1,2 %	-	-
Hele landet	1,3 %	+ 1,7 %		

1)2010-11/2009-11 2)Hele Vest-Agder 3)Morgen 4) Fire tellepunkter.

Det er for tidlig å konkludere når det gjelder om Belønningsavtalene har ført til et trendbrudd i biltrafikkutviklingen fordi ingen av avtalene er utløpt. Biltrafikkteilingene er i tillegg basert på utvalgte passeringpunkter, og det kan være mer eller mindre tilfeldige variasjoner i teilingene fra år til år. For å kunne identifisere mer langsiktige trender er det derfor mer hensiktsmessig å se på biltrafikkutviklingen over lengre tid. Det er imidlertid en rekke faktorer som er med på å påvirke biltrafikkutviklingen. I en tidsserieanalyse er det derfor nødvendig å inkludere andre rammebetingelser som er med på å påvirke utviklingen.

En stor del av informantene i byene mener at Belønningsordningen har gitt økt fokus på restriktiv virkemiddelbruk, noe som også er tydelig i rapporteringene. Alle byområder med langsiktige avtaler har vedtatt og/eller iverksatt bilregulerende tiltak, som økte parkeringsavgifter, mer restriktive parkeringsnormer og økte /tidsdifferensierte bomsatser. Men også når det gjelder virkemiddelbruk er det for tidlig å trekke en endelig konklusjon om belønningsavtalenes innvirkning før avtaleperiodene er utløpt.

4. Betydningen av tilrettelegging for bil og kollektivtransport

4.1 Status og utvikling i de 13 største byområdene 2005-2010

Det er flere forhold som er med på å forklare årsaken til trafikkutviklingen. Mange av disse forholdene har byene ingen, eller svært begrenset, påvirkning på, som for eksempel økonomisk utvikling og bilhold. Andre årsaksforhold er resultat av langsiktige prosesser, som for eksempel grad av fortetting og bolig- og arbeidsplasslokalisering. Samtidig er det også en rekke forhold som kan påvirkes på relativt kort sikt, som kollektivtilbud, parkeringsplasser, bom- og parkeringsavgifter. Alle disse forholdene spiller med og mot hverandre, noe det er viktig å ta høyde for når en vurderer grad av måloppnåelse i avtalene som er inngått.

Vi vil i det følgende gjennomgå kjennetegn ved en rekke rammebetingelser i de fire byområdene med langsiktige avtaler, og sammenligne disse med de øvrige ni største byområdene i Norge. Hensikten er å belyse hvordan rammebetingelsene i de fire byområdene legger føringer på muligheten til å påvirke transportmiddelfordelingen, og dermed kan være med på å forklare utviklingen i de fire årene med belønningsavtaler. I Urbanet Analyse notat 47/2012 er resultatene gjennomgått mer i detalj, i dette kapitlet vil vi gjennomgå hovedtrekkene i analysene.

For å få et bakteppe gjennomgår vi også status og utvikling for kollektivtransporten i de 13 byområdene de siste seks årene. Denne beskrivelsen er basert på SSBs kollektivtrafikkstatistikk, dokumentert i Urbanet Analyse notat 48/2012.

I kommentarene betegner vi de fire byene med langsiktige belønningsavtaler for enkelthets skyld som "belønningsbyene".

Vi har tatt utgangspunkt i de 13 byområdene som benyttes i SSBs statistikk for kollektivtransport⁴. De 13 byområdene er definert slik (Tabell 4.1):

Tabell 4.1: De 13 største byområdene i Norge, jf. SSBs kollektivstatistikk

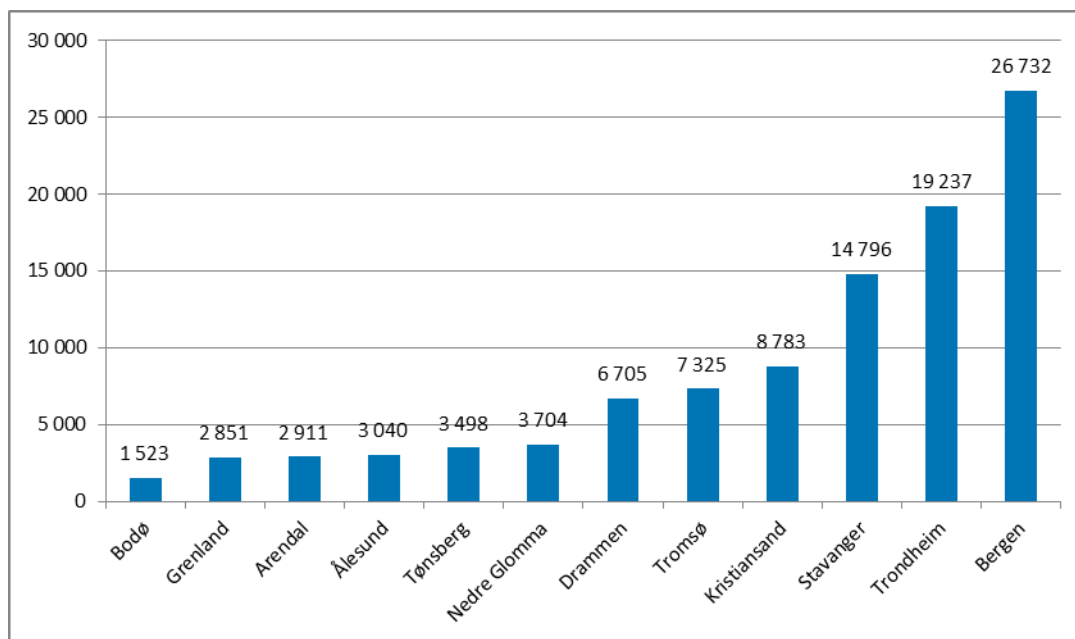
Byområde	Kommuner
Osloområdet	Oslo, Asker, Bærum, Nittedal, Oppegård, Lørenskog, Skedsmo og Ski
Bergensområdet	Bergen, Askøy, Fjell og Os
Trondheimsområdet	Trondheim, Klæbu og Malvik
Stavangerområdet	Stavanger, Sandnes, Sola og Randaberg
Tromsø	Tromsø kommune
Kristiansandsregionen	Kristiansand, Vennesla, Songdalen og Søgne
Sarpsborg/Fredrikstad	Sarpsborg og Fredrikstad kommune
Drammensområdet	Drammen, Nedre Eiker og Lier
Tønsbergområdet	Tønsberg og Nøtterøy kommune
Grenland	Porsgrunn, Skien, Siljan og Bamble
Arendalsområdet	Arendal og Grimstad
Ålesundsområdet	Ålesund og Skodje
Bodø	Bodø kommune

⁴ <http://www.ssb.no/vis/emner/10/12/kolltrans/om.html>

4.2 100 millioner kollektivreiser årlig i de største byområdene utenom Oslo

Oslo står i en særstilling når det gjelder antall kollektivreiser i året, med sine 240 mill reiser. Dette har både sammenheng med bystørrelse, tilrettelegging for kollektivtransport og rammebetingelser for bruk av bil.

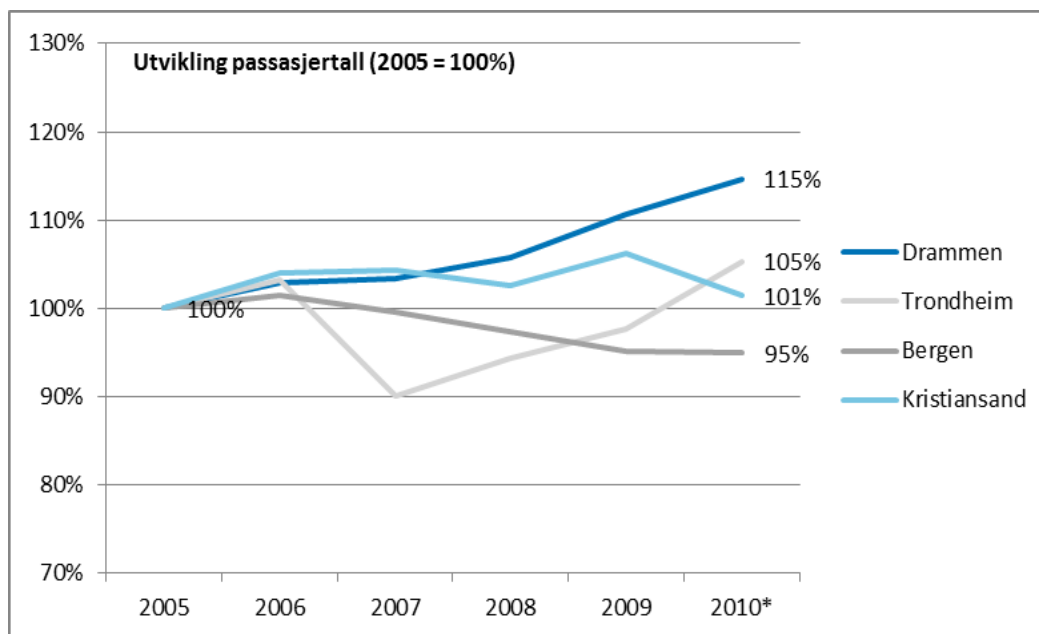
Av belønningsbyene foretas det flest kollektivreiser i Bergen årlig – nær 27 mill kollektivreiser ble gjennomført i 2010. I Trondheim ligger antall kollektivreiser på 19 millioner, mens Kristiansand og Drammen har hhv 8,8 mill og 6,7 mill kollektivreiser årlig.



Figur 4.1: Antall kollektivreiser per år i 2010. Datakilde SSBs kollektivtrafikkstatistikk.

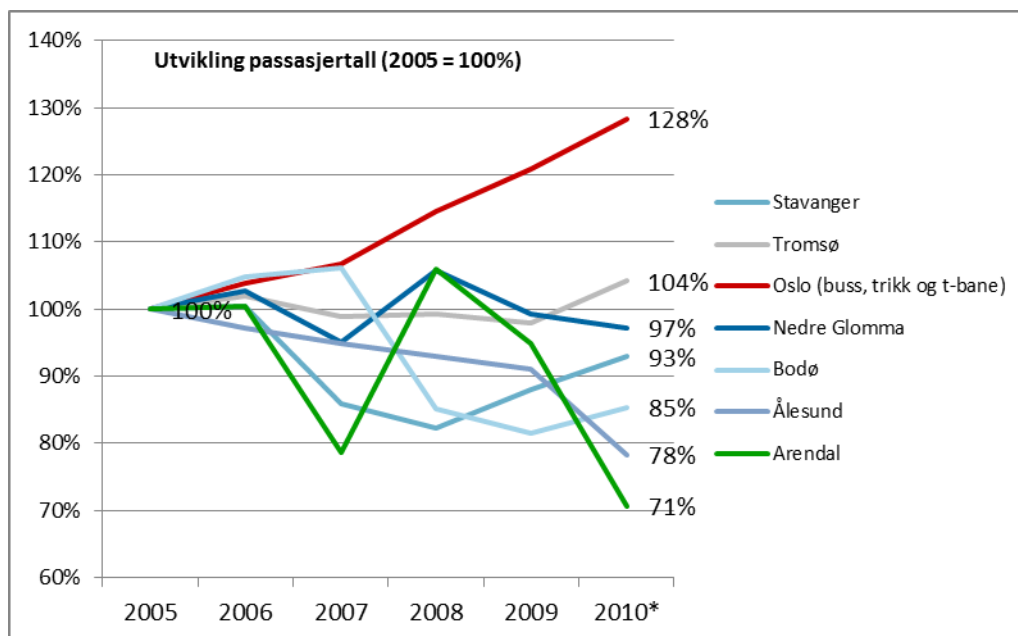
Av byene som ikke har belønningsavtaler skiller Tromsø seg ut, med over 7 mill. kollektivreiser selv om byen er på størrelse med Tønsberg, som hadde halvparten så mange kollektivreiser som Tromsø i 2010.

De seks siste årene har passasjertallet i Drammensregionen hatt den mest positive utviklingen av belønningsbyene, med 15 prosent økning i perioden. Trondheim har hatt en mer beskjeden økning, 5 prosent fra 2005-2010. Men utviklingen etter 2010 har vært langt mer positiv, jf. beskrivelsen av status i avsnitt 3.3. Det samme gjelder Bergen, som har snudd nedgangstrenden fra 2010 til 2011.



Figur 4.2: Passasjerutvikling i byområder som mottar belønningsmidler 2005 - 2010. Datakilde SSBs kollektivtrafikkstatistikk.

For de øvrige byene er bildet sammensatt. Oslo har hatt den beste utviklingen, med en passasjerøkning på 28 prosent fra 2005 til 2010. Også Tromsø har hatt en økning av passasjertallet, men økningen er langt mer beskjeden, 4 prosent.



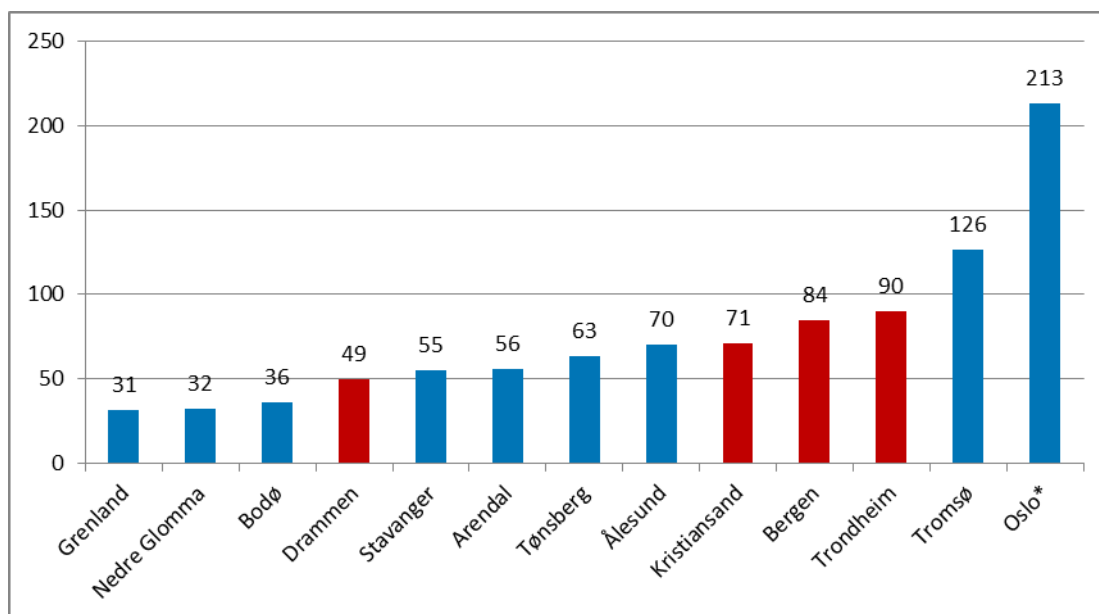
Figur 4.3: Passasjerutvikling i øvrige norske byer, 2005-2010. Datakilde: SSBs kollektivtrafikkstatistikk.

Det er enklere å få en prosentvis høy vekst dersom reiseaktiviteten i utgangspunktet er lav. Passasjertallet vil dessuten avhenge av innbyggertallet. Dermed er det viktig også å ha

kunnskap om hvor mange kollektivreiser per år innbyggerne foretar for å få et bedre bilde av bruken av kollektivtransport i de ulike byene.

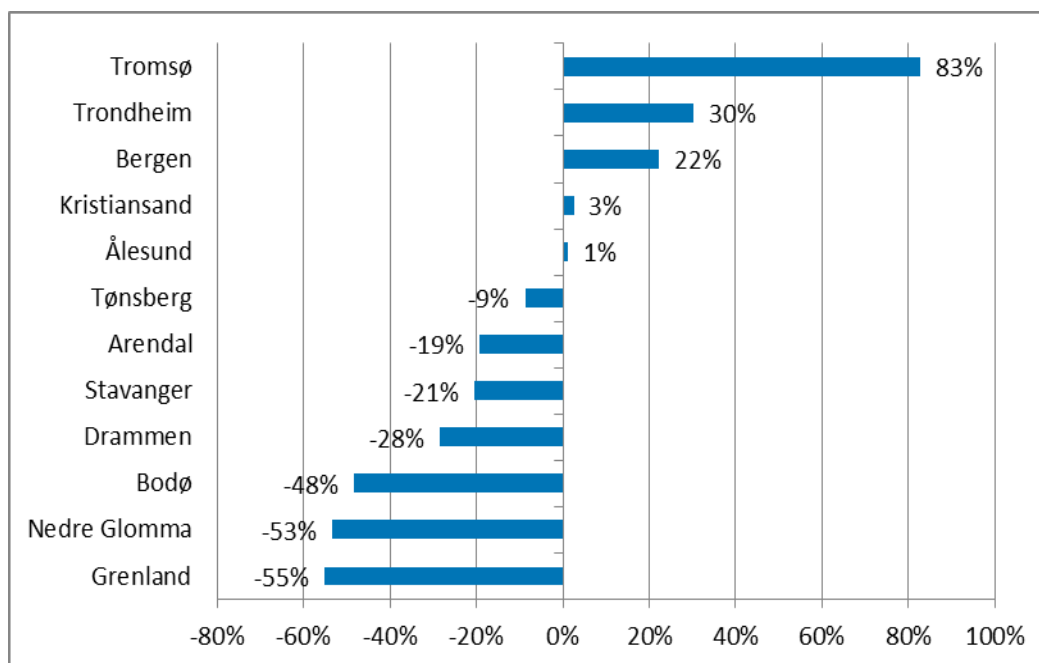
Tall for 2010 viser at Oslos befolkning reiser mest kollektivt, de foretar i gjennomsnitt 213 kollektivreiser årlig over. Også Tromsøs befolkning bruker kollektivtilbudet mye – med sine 126 kollektivreiser årlig reiser befolkningen oftere kollektivt enn befolkningen i alle belønningsbyene.

Av belønningsbyene foretar Trondheims befolkning flest kollektivreiser i snitt årlig, 90 reiser, tett etterfulgt av Bergen. Drammens befolkning foretar færrest kollektivreiser, med 49 kollektivreiser årlig i snitt.



Figur 4.4: Antall kollektivreiser per innbygger per år. 2010. Kilde: SSBs kollektivtrafikkstatistikk og befolkningstall. * Tall for Oslo er hentet fra Ruters årsrapport 2010.

Når vi ser bort fra Oslo foretok innbyggerne i de 12 øvrige byene i snitt 69 reiser per år i 2010 (vektet for innbyggertall). Figuren under viser hvordan byene avviker fra dette gjennomsnittet. Vi ser da at innbyggerne i Tromsø reiser mest kollektivt; i Tromsø foretar innbyggerne 83 prosent flere kollektivreiser per år enn snittet av de 12 byene. Også i Trondheim og Bergen foretar befolkningen flere reiser per år enn snittet, mens Kristiansand og Ålesund ligger omtrent på snittet. Belønningsbyen Drammen (Drammensregionen) ligger 28 prosent under gjennomsnittet i reiseaktivitet per innbygger.



Figur 4.5: Antall kollektivreiser per innbygger per år. Prosent avvik fra gjennomsnittet. Datakilde SSBs kollektivtrafikkstatistikk.

At Bergen og Trondheim ligger over snittet i reiseaktivitet per innbygger er ikke overraskende fordi de er langt større byer, med helt andre forutsetninger for å tilrettelegge for kollektivbruk enn de øvrige byområdene.

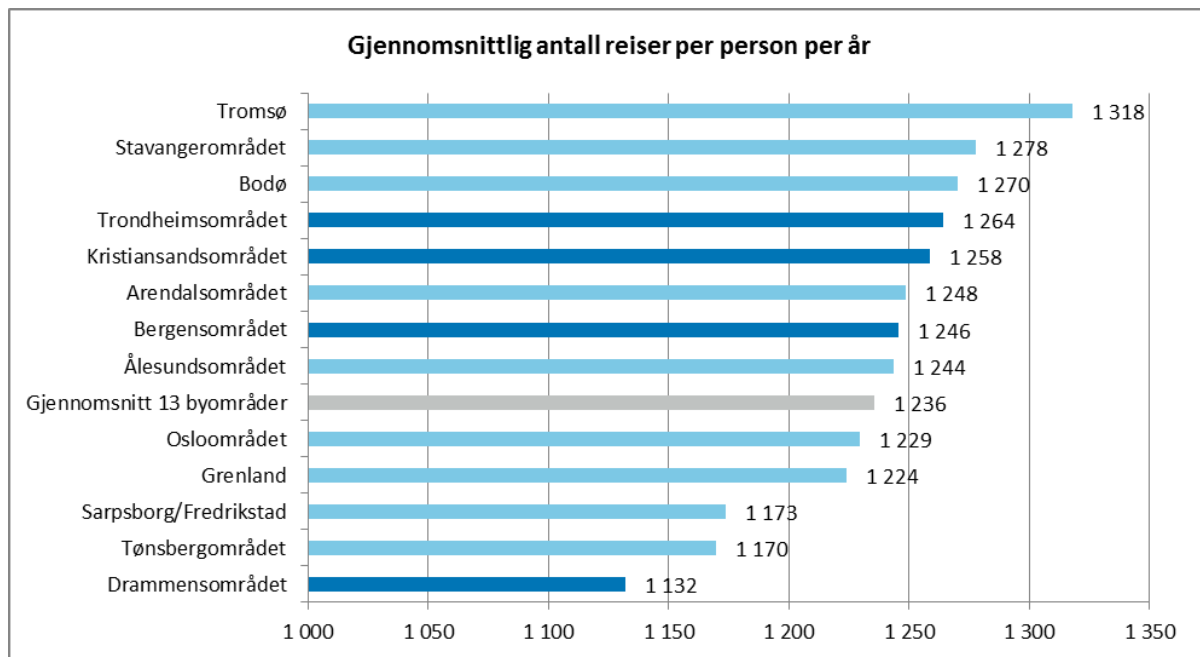
Sett i lys av den målrettede kollektivsatsingen i Kristiansand er det noe overraskende at reiseaktiviteten med kollektivtransport ikke er høyere enn gjennomsnittet. Dette kan skyldes at byområdet er godt tilrettelagt for bil, noe som trekker kollektivbruken ned. Dette vil vi komme tilbake til i de følgende avsnittene.

I Drammensregionen reiser befolkningen langt mindre kollektivt enn gjennomsnittet, også i forhold til mindre byområder som Arendal, Tønsberg og Ålesund. Også her kan god tilrettelegging for bilbruk være en viktig årsaksforklaring, noe vi drøfter i i de følgende avsnittene.

4.3 Reiseomfang og transportmiddelfordeling

Bergen, Trondheim og Kristiansand har høyere transportomfang enn andre byområder

Befolkningen i de 13 største byområdene foretok i gjennomsnitt 3,4 reiser per dag i 2009/10, mens landsgjennomsnittet er 3,3 reiser. Både Trondheims-, Kristiansands- og Bergensområdet ligger noe over gjennomsnittet for de 13 største byområdene. Innbyggerne i Drammensområdet foretar færrest reiser. Reiseomfanget her er 8 prosent lavere enn gjennomsnittet for de 13 største byområdene.

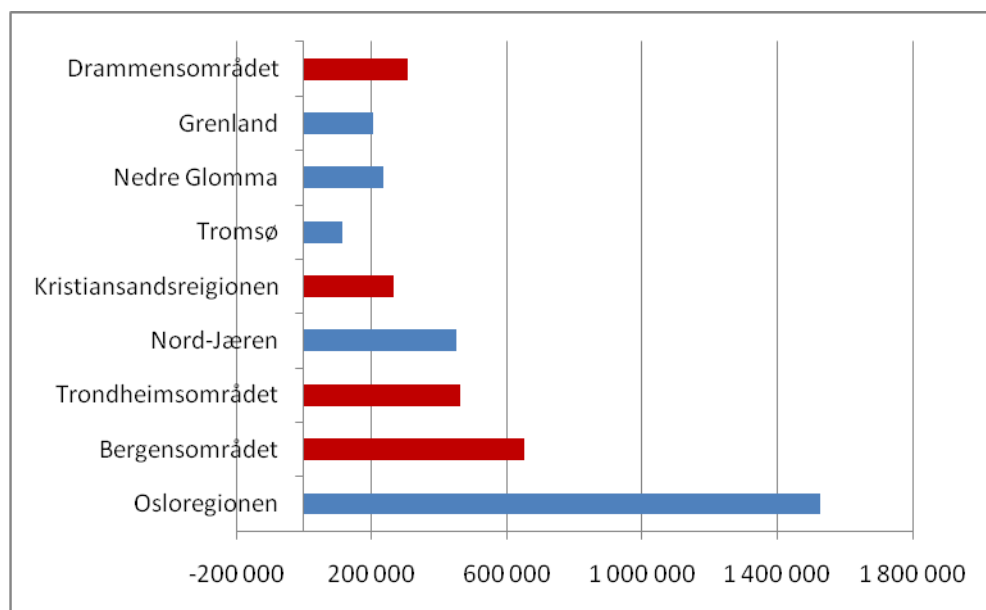


Figur 4.6:: Gjennomsnittlig antall reiser per person per år – fordelt etter 13 byområder, samt gjennomsnitt for de 13 byområdene. Datakilde: RVU 2009, egne kjøringer.

Det foretas 1,7 millioner bilreiser daglig i belønningsbyene

Totalt foretas det omtrent 4,2 millioner bilreiser (som fører) i de ni største byområdene per dag (2010). Osloregionen står for omtrent 1,5 millioner av bilreisene.

I byområdene med langsiktige belønningsavtaler foretas det til sammen 1,7 millioner bilreiser daglig.



Figur 4.7: Antall daglige bilreiser (som fører) i de ni største byområdene. Datauttak fra RTM. Kilde: Norheim m fl 2011.

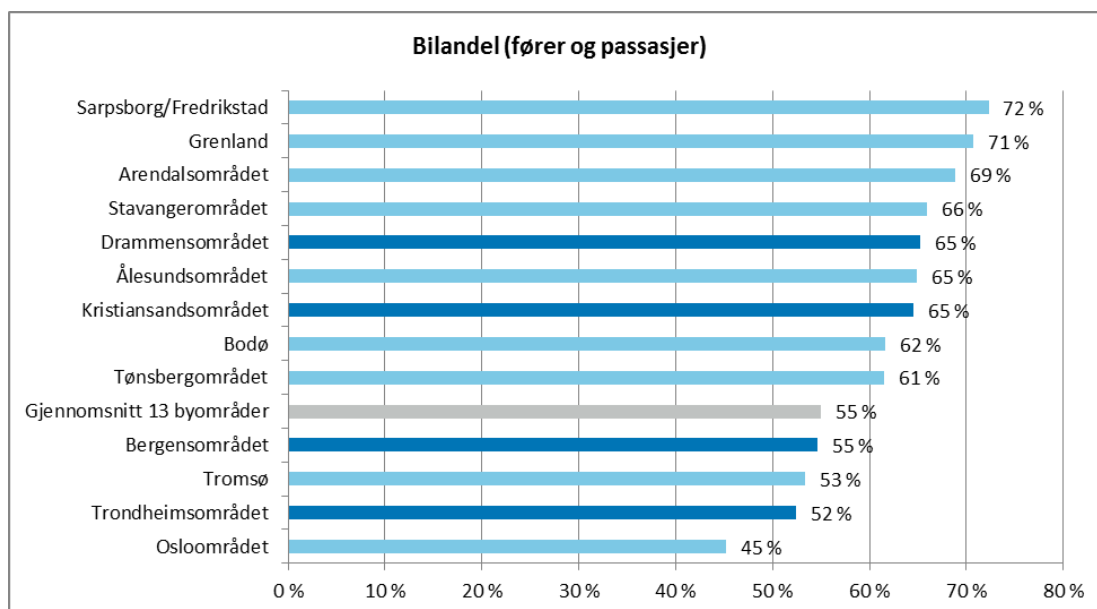
Av belønningsbyene er det i Bergensområdet at det foretas flest bilreiser, over 650 000. I Drammensområdet foretas det flere bilreiser enn i Kristiansandregionen, 305 000 mot 265 000.

Høy bilandel i Drammen og Kristiansand – Bergen har høyest kollektivandel av belønningsbyene

Transportmiddelfordelingen varierer en god del i de 13 byområdene.

1. **Bilandel:** Av de 13 største byområdene har Osloområdet lavest bilandel, 18 prosent lavere enn gjennomsnittet.

Drammens- og Kristiansandregionen har høyest bilandel av de fire belønningsbyene (65 %). Bilandelen i disse to byområdene ligger hhv 19 % og 17 % over den gjennomsnittlige bilandelen for de 13 største byområdene. Bergensområdet har omtrent samme bilandel som snittet for de 13 største byområdene, mens Trondheimsområdet har en bilandel som ligger 5 prosent lavere enn snittet.

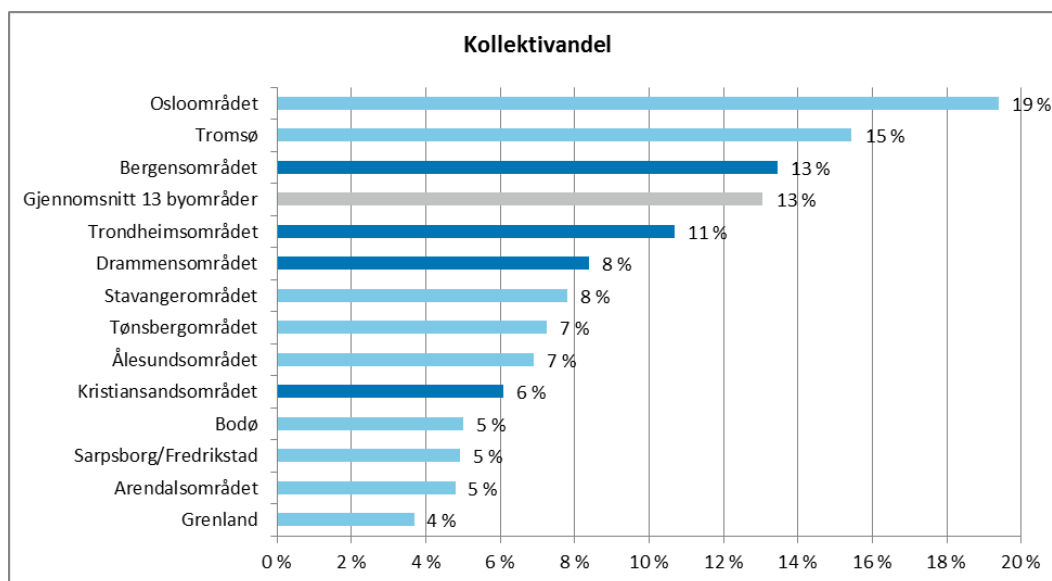


Figur 4.8: Bilandel i 13 byområder og gjennomsnitt av de 13 byområdene. Datakilde: RVU 2009, egne kjøringer.

2. **Kollektivandel:** Osloområdet utmerker seg også med høyest kollektivandel: 19 prosent av daglige reisene er kollektivreiser, noe som vil si at kollektivandelen er 50 prosent høyere enn gjennomsnittet for de 13 største byområdene.

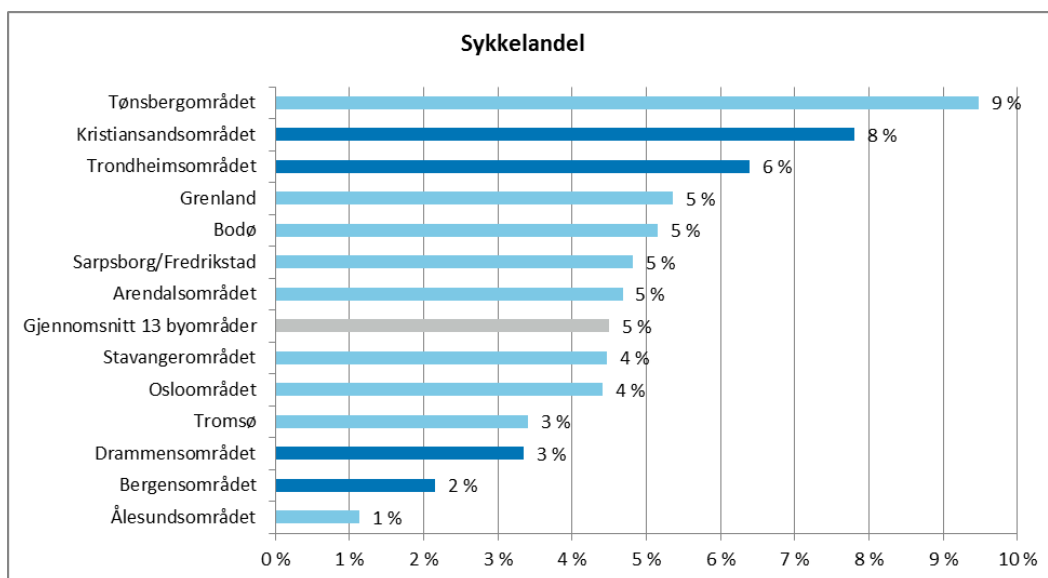
Bergensområdet har høyest kollektivandel av de fire belønningsbyene. Kollektivandelen er på 13 prosent, noe som plasserer Bergensområdet likt som gjennomsnittet for de 13 største byområdene. Deretter følger Trondheimsområdet, med en kollektivandel på 11 prosent, noe som er 18 prosent lavere enn gjennomsnittet. Drammensområdet har en kollektivandel på 8 prosent, og ligger dermed 36 prosent lavere enn gjennomsnittet.

Kristiansandregionen har lavest kollektivandel av de fire belønningsbyene med 6 prosent, noe som er 50 prosent lavere enn gjennomsnittet for de 13 største byområdene.



Figur 4.9: Kollektivandel fordelt etter 13 byområder, samt gjennomsnitt av de 13 byområdene. Datakilde: RVU 2009, egne kjøring.

3. **Sykkelandel:** Av de 13 største byområdene er det Tønsbergområdet som har høyest sykkelandel, med 9 prosent. Dette er omtrent dobbelt så høyt som gjennomsnittet for de 13 største byområdene



Figur 4.10: Sykkelandel fordelt etter 13 byområder, samt gjennomsnitt av de 13 byområdene. Datakilde: RVU 2009, egne kjøring.

Blant de fire belønningsbyene er sykkelandelen høyest i Kristiansandregionen. Her er sykkelandelen på 8 prosent, noe som er 73 prosent høyere enn gjennomsnittet for de 13 største byområdene. Deretter følger Trondheimsområdet, som har en sykkelandel på 6 prosent. Dette er 42 prosent høyere enn gjennomsnittet. Både Drammensområdet og

Bergensområdet har en lavere sykkelandel enn gjennomsnittet for de 13 største byområdene, hhv 26 prosent og 52 prosent lavere.

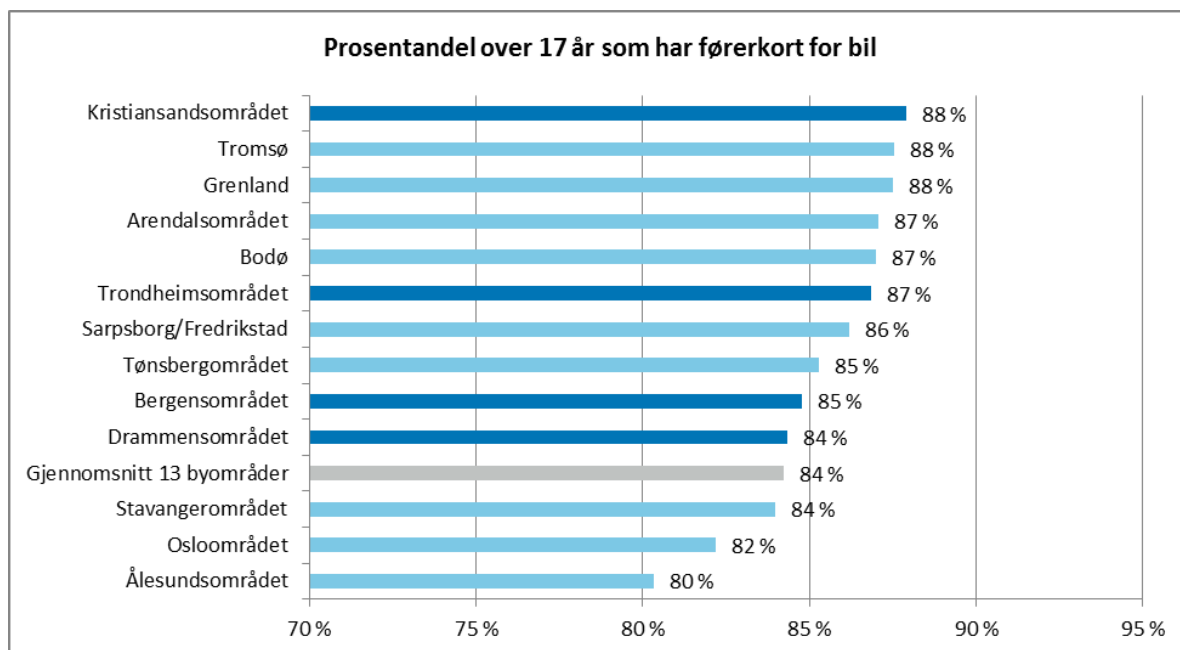
4.4 Rammebetingelser for transportmiddelvalg

I dette avsnittet beskriver vi hvordan tilgang til transportressurser som førerkort, bil og kollektivtransport varierer mellom de fire belønningsbyene. Vi vil også her sammenligne de fire belønningsbyene med de øvrige 13 største byområdene i Norge.

Liten variasjon i førerkortandel

I de 13 største byområdene er førerkortandelen (blant befolkningen >18år) 84 prosent (Figur 4.11).

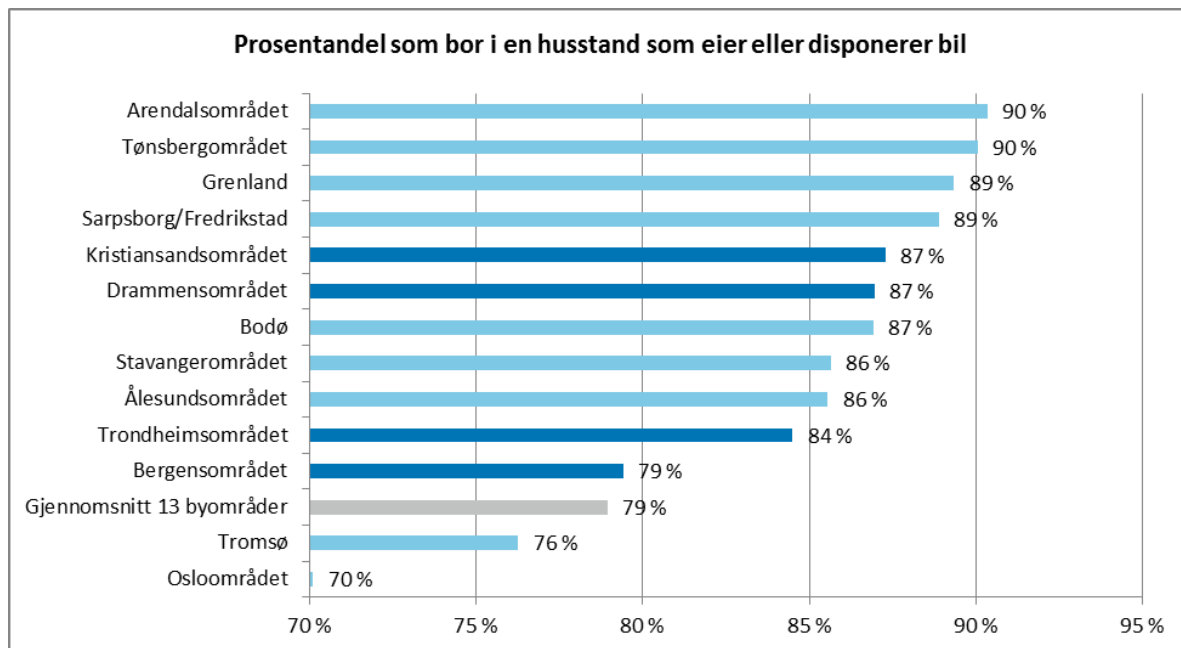
Det er relativt liten variasjon i førerkortandelen etter geografisk område. Av de fire belønningsbyene er det Krisitiansandregionen som har flest voksne innbyggere med førerkort for bil (88 %). Deretter følger Trondheimsområdet (87 %), Bergensområdet (85 %) og Drammensområdet (84 %).



Figur 4.11: Prosentandel blant personer over 17 år som har førerkort for bil. Fordelt etter 13 byområder samt gjennomsnitt av de 13 byområdene. Datakilde: 2009, egne kjøringer.

79 prosent av befolkningen i de 13 største byområdene har tilgang til bil (Figur 4.12). Bilandelen er lavest i Osloområdet (70 %), og høyest i Krisitiansandregionen (88 %).

Alle de fire belønningsbyene ligger over gjennomsnittet for de 13 største byområdene når det gjelder biltilgang. Dette hovedsakelig fordi den lave bilandelen i Osloområdet trekker snittet ned. Det er flest husstander med bil i Kristiansands- og Drammensområdet (87 %), og færrest i Trondheimsområdet (84 %) og Bergensområdet (79 %).



Figur 4.12: Prosentandel som bor i en husstand som eier eller disponerer bil i husstanden. Fordelt etter 13 byområder, samt gjennomsnitt av de 13 byområdene. Datakilde: RVU 2009, egne kjøringer.

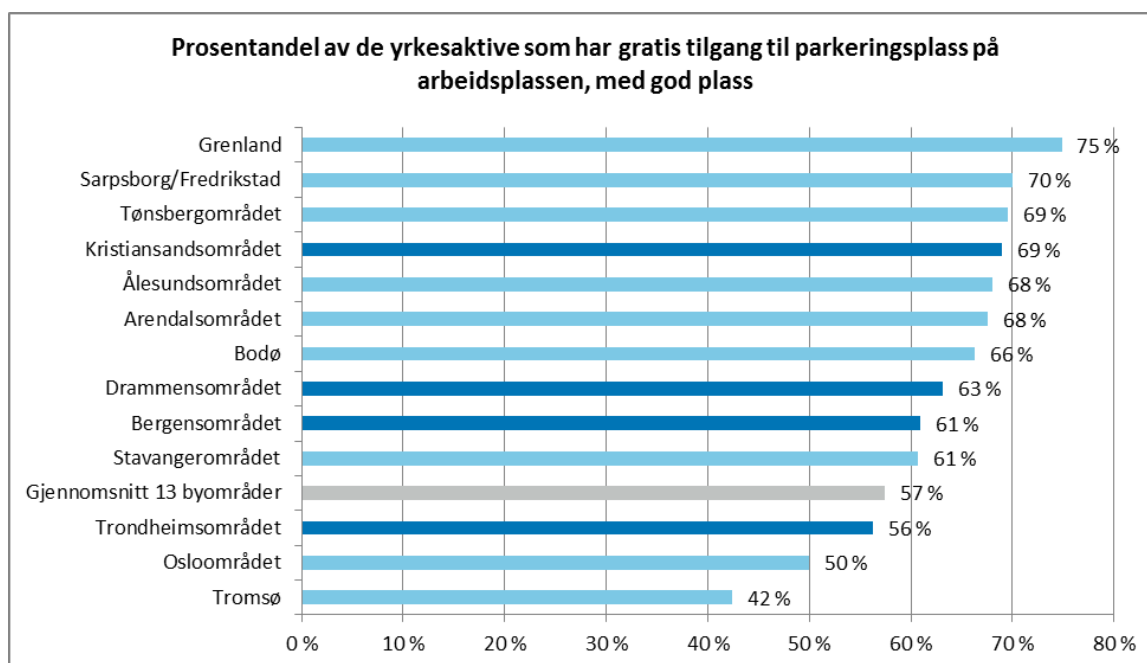
Av belønningsbyene har innbyggerne i Trondheim dårligst tilgang til gratis parkeringsplass på arbeidsplassen

Tilgang til gratis parkeringsplass på arbeidsplassen er den viktigste årsaken til valg av bil på arbeidsreisen (Engebretsen 2006). Selv om man har et akseptabelt kollektivtilbud, velger de fleste å kjøre bil når man har gratis parkering ved jobben.

I de 13 byområdene har 57 prosent av de yrkesaktive med fast oppmøtested tilgang til gratis parkeringsplass på arbeidsplassen hvor det er godt med plass (Figur 4.13). Dette er en god del lavere enn gjennomsnittet for hele landet, som ligger på 67.

Men tilgang til parkeringsplass ved arbeidsplassen varierer etter område. Den høyeste andel med tilgang til gratis parkeringsplass på arbeidsplassen finner vi i Grenland (75 %), og den laveste andelen finner vi i Tromsø. Her har under halvparten av de yrkesaktive tilgang til gratis parkeringsplass ved arbeidsplassen. Dette kan være en av årsakene til at reiseaktiviteten med kollektivtransport er såpass høy i Tromsø.

Av de fire belønningsbyene er parkeringstilgangen best i Kristiansandregionen (69 %). I Drammensområdet og Bergensområdet er det litt i overkant av 60 prosent av de yrkesaktive som har gratis tilgang til parkeringsplass ved arbeidsplassen, mens Trondheimsområdet ligger lavest, med 56 %.



Figur 4.13: Prosentandel med gratis p-plass med godt med plass på arbeidsplassen. Svar blant yrkesaktive med fast oppmøtested. Fordelt etter 13 byområder, samt gjennomsnitt av de 13 byområdene. Datakilde: RVU 2009, egne kjøring.

Befolkningen i Trondheim har best tilgang til kollektivtransport av belønningsbyene

RVU gir bare en grov fremstilling av egenskaper ved kollektivsystemet. Det stilles spørsmål om hvor langt er det fra boligen til stoppestedet for det kollektive transportmidlet som man vanligvis bruker, eller som det kan være mest aktuelt å bruke, og hvor ofte det går kollektivtransport fra dette stoppestedet på hverdager mellom klokka 9 og klokka 15.

På bakgrunn av avstand til den mest aktuelle holdeplassen og avgangsfrekvens fra denne holdeplassen har vi konstruert en indeks for tilgang til kollektivtransport, vist i tabellen nedenfor.⁵

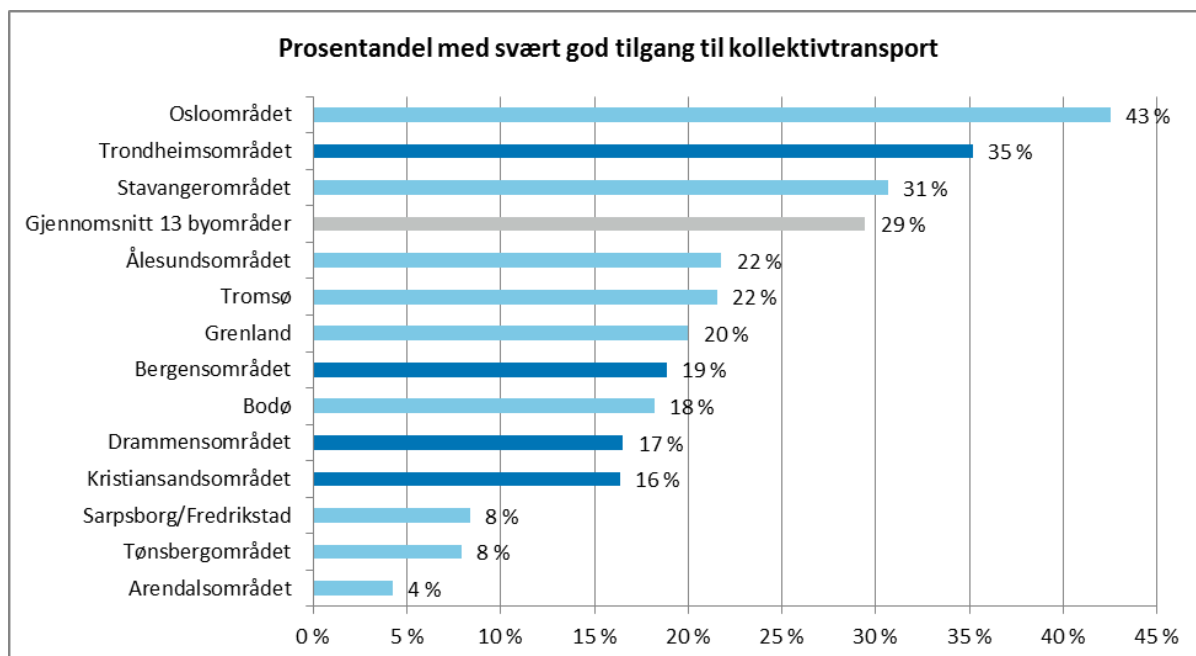
⁵ I dokumentasjonsrapportene til RVU-undersøkelsene (se blant annet Vågane mfl 2011) er det laget en tilsvarende indeks. Da vårt fokusområde er byområder, som har et bedre utbygd kollektivsystem enn landet som helhet, har vi imidlertid valgt en noe annen måte å gruppere indeksen på enn det som er gjort her. Blant annet har vi satt en grense på 500 meter til aktuell holdeplass som kriterium for å ha svært god kollektivdekning, mens den opprinnelige indeksen setter en grense på 1000 meter.

Tabell 4.2: Indeks for tilgang til kollektivtransport

Avgangsfrekvens (mellom kl. 0900 og 1500)				
Avstand til holdeplass	Minst 4 ganger i timen	2-3 ganger i timen	1 gang i timen eller sjeldnere	Annen hver time eller sjeldnere
Under 500 meter	Svært god	God	Dårlig	Svært dårlig
Mellom 0,5 og 0,9 km	God	God	Dårlig	Svært dårlig
Mellom 1 og 1,5 km	Dårlig	Dårlig	Svært dårlig	Svært dårlig
Over 1,5 km	Svært dårlig	Svært dårlig	Svært dårlig	Svært dårlig

29 prosent av befolkningen i de 13 største byområdene har det vi har definert som et svært godt kollektivtilbud der de bor, det vil si at de har under 500 meter til nærmeste holdeplass og avgang minst hvert kvarter (Figur 4.14). Men det er stor variasjon etter område. I Osloområdet har litt over 40 prosent av befolkningen et svært godt kollektivtilbud der de bor, mens i Arendalsområdet er denne andelen på bare 4 prosent.

Av de fire belønningsbyene har befolkningen i Trondheimsområdet best tilgang til kollektivtransport. Her har 35 prosent svært god tilgang. De øvrige tre belønningsbyene ligger noe under gjennomsnittet for de 13 største byområdene, og mellom 19 - 16 prosent som har svært god tilgang til kollektivtransport.



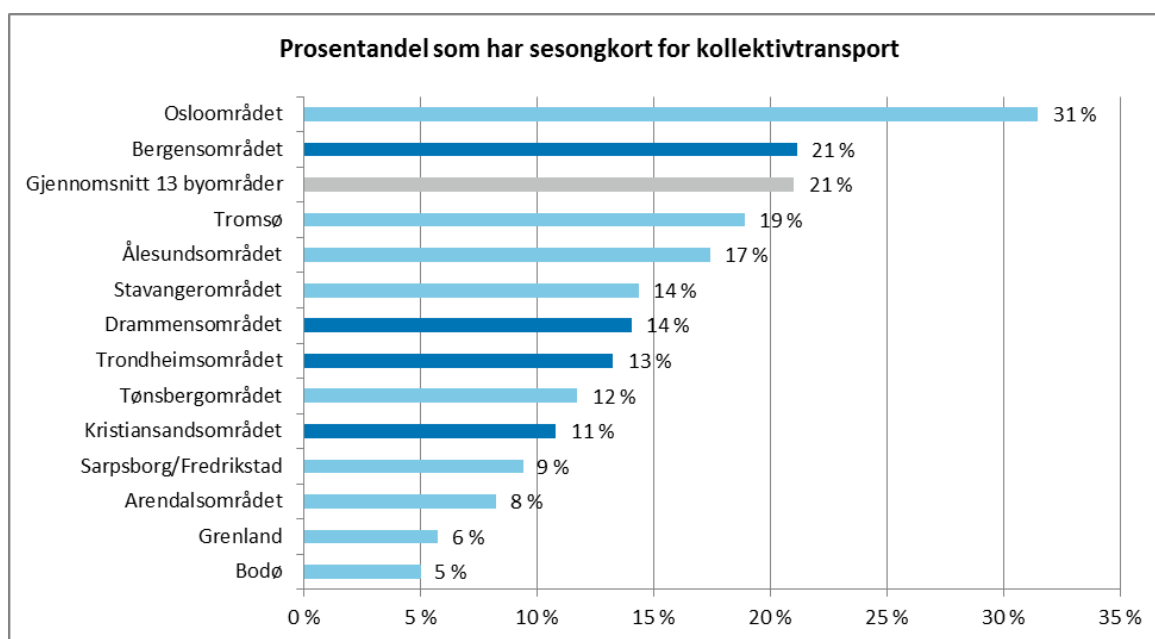
Figur 4.14: Prosentandel med svært god tilgang til kollektivtransport. Fordelt etter 13 byområder, samt gjennomsnitt av de 13 byområdene. Datakilde: RVU 2009, egne kjøring.

Flest sesongkortbrukere i Bergen av belønningsbyene

I tillegg til tilgang til kollektivtransport, har vi sett på prosentandelen av befolkningen som har sesongkort for kollektivtransporten. Det å ha sesongkort for kollektivtransport er ikke en uavhengig variabel av reisemiddelfordeling. Folk som reiser mye med kollektivtransport for eksempel til og fra arbeid eller skole skaffer seg ofte slike kort fordi de reiser mye kollektivt. Samtidig vil mange som har et slikt kort oppleve at de har «gratis» kollektivtransport, som det gjelder å bruke så mye som mulig. Å inneha sesongkort for kollektivtransport vil dermed i seg selv generere flere kollektivreiser.

Totalt sett er det 21 prosent av befolkningen i de 13 største byområdene som har sesongkort for kollektivtransporten. Men den geografiske variasjonen er stor (Figur 4.15). I Osloområdet har hele 31 prosent av befolkningen sesongkort, mens bare 5 prosent av Bodøs befolkning har sesongkort for kollektivtransport.

Av de fire belønningsbyene er andelen med sesongkort for kollektivtransporten høyest i Bergensområdet (21 %). De øvrige byområdene ligger under gjennomsnittet for de 13 største byområdene, hovedsakelig fordi Osloområdet trekker snittet opp. I Trondheims- og Drammensområdet har 14 prosent av befolkningen sesongkort for kollektivtransport, mens det i Kristiansandsregionen er 11 prosent som har sesongkort.



Figur 4.15: Prosentandel av befolkningen som har sesongkort for kollektivtransporten. Fordelt etter 13 byområder, samt gjennomsnitt av de 13 byområdene. Datakilde: 2009, egne kjøring.

4.5 Rammebetingelsenes betydning for transportmiddelvalg

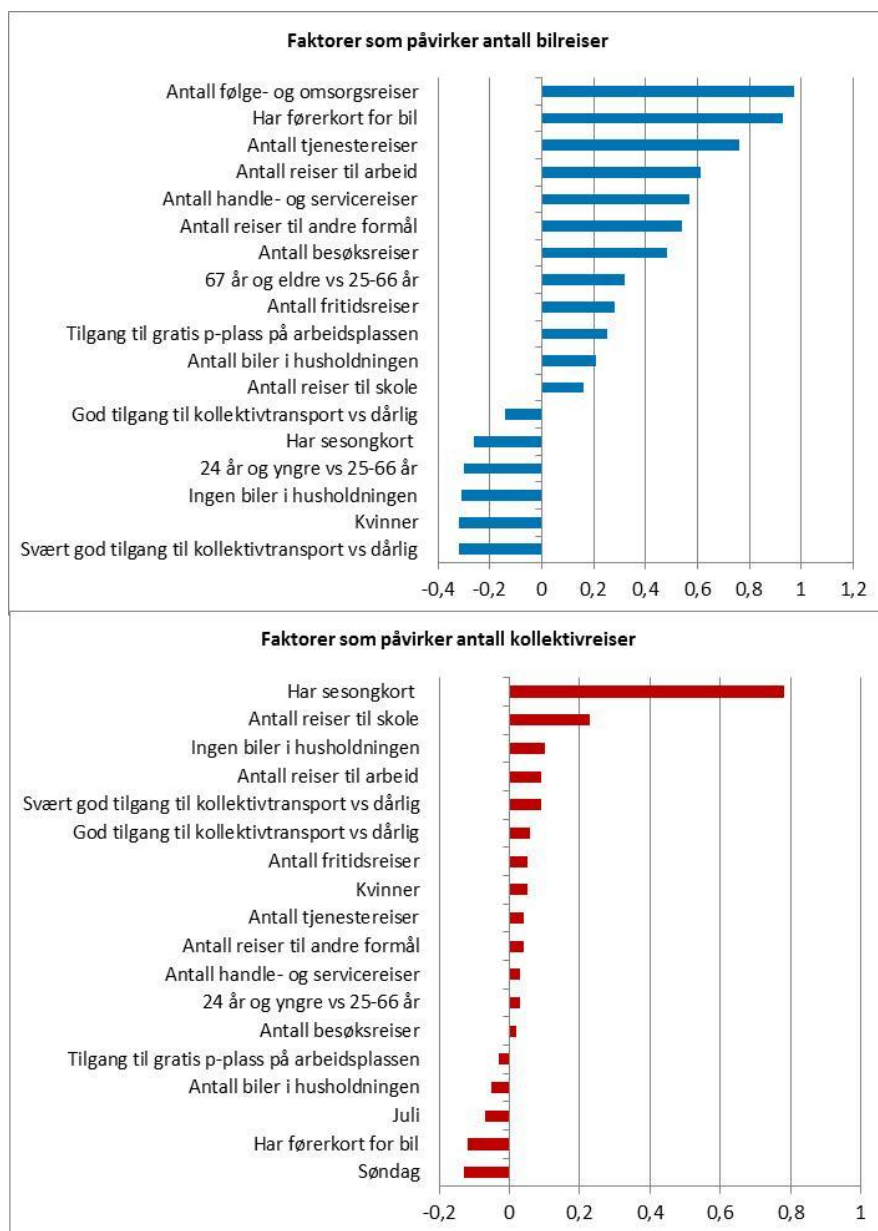
Innenfor Samferdselsdepartementets Program for Overordnet transportforskning (POT) har Urbanet Analyse utviklet en enkel etterspørselsmodell for å belyse effekten av ulike rammebetingelser på reiseomfang og transportmiddelfordeling (Norheim mfl 2010, Ellis 2010). Modellen er utviklet på bakgrunn av analyser av reisevanedata fra 1985 til 2005 for de 13 største byområdene i Norge. På grunnlag av analysen er det utviklet en enkel excel-basert modell som kan benyttes for å belyse effekten av ulike rammebetingelser for trafikantene i hvert av byområdene. Modellen og resultatene er dokumentert i Ellis m fl (2012). RVU-modellen bygger videre på et TØI-prosjekt fra 1999 som så på drivkrefter og utviklingstrekk i transportmarkedet (Norheim og Stangeby 1999).

I modellen tas det utgangspunkt i antall reiser per dag med ulike transportmidler, og hvor mye de ulike rammebetingelsene påvirker både reiseomfang, transportmiddelfordeling og klimautslipp. I modellen er følgende faktorer inkludert:

- Rammebetingelser for bil: førerkortinnehav og biltilgang, samt tilgang til parkeringsplass ved arbeidsplassen
- Rammebetingelser for kollektivtransport: avstand til holdeplass, avgangsfrekvens og sesongkortinnehav
- Antall reiser til ulike formål
- Kjennetegn ved trafikantene: kjønn og alder
- Som korrigeringsfaktor er det lagt inn om man har foretatt reisen på en helgedag, eller i juli måned
- Trendledd, dvs. utvikling over tid, utover endringer i rammebetingelsene

I dette avsnittet vil vi gjennomgå resultatene fra etterspørselsmodellen, og vi viser hvordan en rekke faktorer medvirker til å påvirke reiseomfang og transportmiddelfordeling. Modellen og modellresultatene er nærmere beskrevet i Urbanet Analyse notat 47/2012.

Figurene under gir en enkel oversikt over hvilke faktorer i modellen som bidrar til å forklare antallet bil- og kollektivreiser i et byområde. Dette er isolerte effekter, dvs. kontrollert for de andre faktorene i modellen.



Figur 4.16: Faktorer som påvirker bil og kollektivreiser. b-koeffisienter, modellresultater fra logistisk regresjon. Kilde: Urbanet Analyse notat 47/2012.

Figuren viser at de fire viktigste faktorene som bidrar til å **øke antallet bilreiser** er:

- Reiseaktivitet (antall reiser) til alle typer formål, men spesielt følge- og omsorgsreiser
- Andel med tilgang til gratis parkeringsplass ved arbeidsplassen
- Andel med god tilgang til bil i husstanden
- Andel av befolkningen som er 67 år og eldre (i forhold til andel i aldersgruppen 25-66 år).

De fire viktigste faktorene som bidrar til å **redusere antallet bilreiser** i et byområde er:

- Andel med svært god tilgang til kollektivtransport

- Høy kvinneandel
- Ingen biler i husholdningen
- Andel som er 24 år og yngre (i forhold til andel i aldersgruppen 25-66 år)

De fire viktigste faktorene som bidrar til å **øke antallet kollektivreiser** er:

- Andel med sesongkort
- Antall skolereiser
- Manglende biltilgang i husstanden
- Svært god tilgang til kollektivtransport

De fire viktigste faktorene som bidrar til å **redusere antallet kollektivreiser** er:

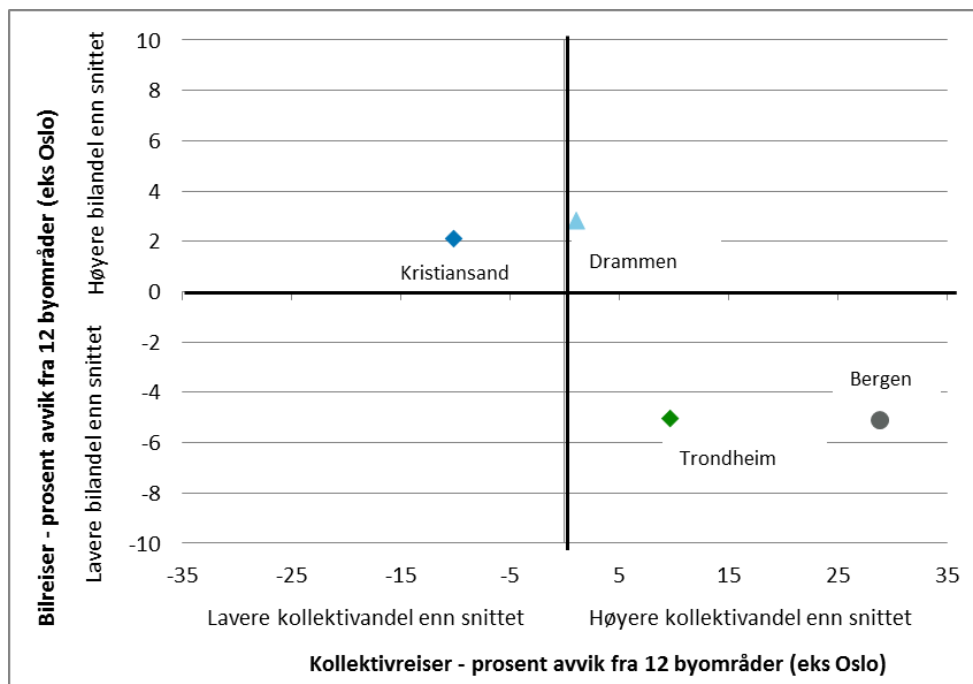
- Andel helgereiser (søndag)
- Førerkortandel
- Andel reiser på sommeren (juli)
- Biltilgang i husstanden

For å belyse hvordan de ulike rammebetingelsene bidrar til å plassere de fire belønningsbyene i kollektivvennlig eller bilvennlig posisjon, har vi sammenlignet disse byområdene med de øvrige største byområdene i Norge utenom Osloområdet (se oversikt i tabell 4.1).

Vi har valgt å se bort fra Osloområdet fordi hovedstadsområdet skiller seg vesentlig fra de øvrige 12 byområdene både når det gjelder transportressurser og transportmiddelfordeling. Tilgangen til kollektivtransport er vesentlig bedre enn for de øvrige byområdene, og biltilgangen er en god del lavere. Samtidig er bilandelen vesentlig lavere og kollektivandelen vesentlig høyere enn for de øvrige 12 byområdene. Med sine særtrekk og sin størrelse påvirker Osloområdet gjennomsnittet i såpass stor grad at det skjuler forskjeller mellom de øvrige byene.

I Figur 4.17 har vi plassert de fire belønningsbyene i forhold til gjennomsnittet for de 12 byområdene i analysen når det gjelder andelen av reiser som foretas med hhv bil og kollektivtransport.⁶ Figuren viser prosent avvik fra gjennomsnittet for de 12 byområdene for hver av de fire belønningsbyene.

⁶ Det er viktig å merke seg at dette er modellerte resultater. Den virkelige transportmiddelfordelingen kan dermed avvike noe fra det som presenteres i dette avsnittet.



Figur 4.17: Markedspotensialet for bil- og kollektivtransport i de fire belønningsbyene. Prosent avvik fra snittet for 12 byområder, basert på modellresultater

Figuren illustrerer at de fire belønningsbyene skiller seg tydelig fra hverandre. Bergensområdet og Trondheimsområdet plasserer seg langt nede til høyre, med høy kollektivandel og lav bilandel. Figuren illustrerer dermed tydelig at kollektivandelen er høyere og bilandelen lavere i disse to byområdene enn gjennomsnittet for de 12 byområdene i analysen. I Bergensområdet er for eksempel kollektivandelen 29 prosent høyere enn gjennomsnittet, mens bilandelen er 5 prosent lavere.

Videre ser vi at Drammensområdet har en noe høyere kollektivandel enn snittet, men også en høyere bilandel.

Kristiansandregionen befinner seg i øverst i venstre, hvor kollektivandelen er lavere og bilandelen høyere enn snittet for de 12 byområdene (eksklusive Osloområdet). Kollektivandelen er 10 prosent lavere enn gjennomsnittet, mens bilandelen er 2 prosent høyere.

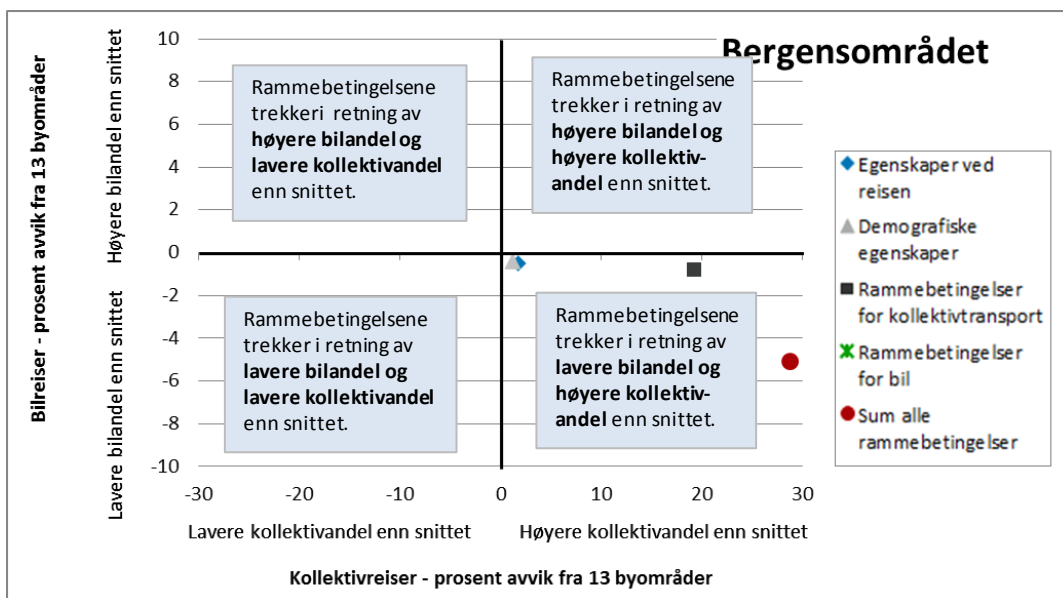
De neste figurene illustrerer hvordan hver enkelt av de ulike typene av forklaringsfaktorer bidrar til å trekke belønningsbyene i hhv kollektiv- eller bilvennlig retning. Forklaringsfaktorene er gruppert inn i følgende grupper:

1. Egenskaper ved reisen: reiseformål og gjennomsnittlig reiselengde
2. Demografiske egenskaper: Kjønn og alder
3. Rammebetingelser for bil: førerkortinnehav, tilgang til bil og tilgang til gratis parkeringsplass ved arbeidsplassen
4. Rammebetingelser for kollektivtransport: tilgang til kollektivtransport og sesongkort for kollektivtransport.

I figuren under har vi forsøkt å forklare hva det betyr at de ulike rammebetingelsene plasserer seg i ulike kvadranter (dvs. i ulike deler av de kryssende aksene).

Hvis for eksempel rammebetingelser for bil plasserer seg øverst til venstre, betyr det at tilretteleggingen for bilbruk eller biltilgangen er såpass god at den trekker i retning av høyere bilandel og lavere kollektivandel enn snittet.

I eksempelet Bergensområdet som vi bruker her, ser vi at samtlige rammebetingelser plasserer seg nederst til høyre. Det betyr at alle rammebetingelser som er med i modellen trekker i retning av at Bergen har lavere bilandel og høyere kollektivandel enn snittet av de 12 byområdene i analysen.



Figur 4.18: Illustrasjon, betydningen av at ulike rammebetingelser plasserer seg i ulike kvadranter.

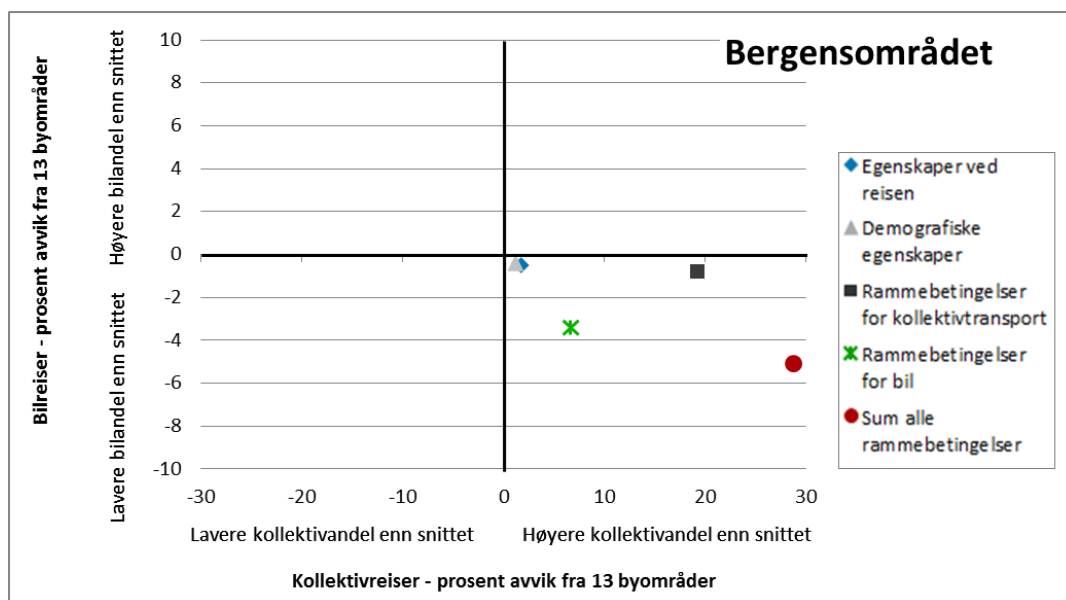
Når symbolet som viser egenskaper ved reisen ligger nær det kryssende punktet for aksene, som egenskaper ved reisen og demografiske egenskaper i figuren over, betyr det at befolkningens reiseformål osv i liten grad, skiller seg fra snittet, og derfor ikke forklarer at bil- eller kollektivandelen skiller seg fra snittet.

Bergensområdet

Bergensområdet har høyere kollektivandel og lavere bilandel enn snittet for de 12 byområdene i analysen. Kollektivandelen er 29 prosent høyere enn gjennomsnittet, mens

bilandelen er 5 prosent lavere. Alle rammebetingelsene trekker i samme retning, men i ulik grad.

Effekten av demografiske forhold, kjønn og alder, er liten. Bergensbefolkningens kjønns- og alderssammensetning bidrar dermed i liten grad til å forklare hvorfor Bergensområdet skiller seg fra de 11 andre byområdene når det gjelder kollektivandel, isolert sett. Det samme gjelder egenskaper ved reisen.



Figur 4.19: Faktorer som påvirker markedspotensialet for bil- og kollektivtransport. Bergensområdet. Prosent avvik fra snittet for 12 byområder, basert på modellresultater

Rammebetingelser for bil trekker kollektivandelen opp og bilandelen ned, og forklarer 7 prosent av avviket når det gjelder kollektivandel og 3 prosent når det gjelder bilandel. Det er særlig lav tilgang til bil som bidrar til dette. I Bergensområdet er både andel av husholdningene som har tilgang til bil, og gjennomsnittlig antall biler per husholdning, en god del lavere enn snittet for de 12 byområdene i analysen. Selv om tilgang til parkeringsplass ved arbeidsplassen er noe lavere i Bergensområdet enn snittet, bidrar dette bare i liten grad til lavere bilandel i området.

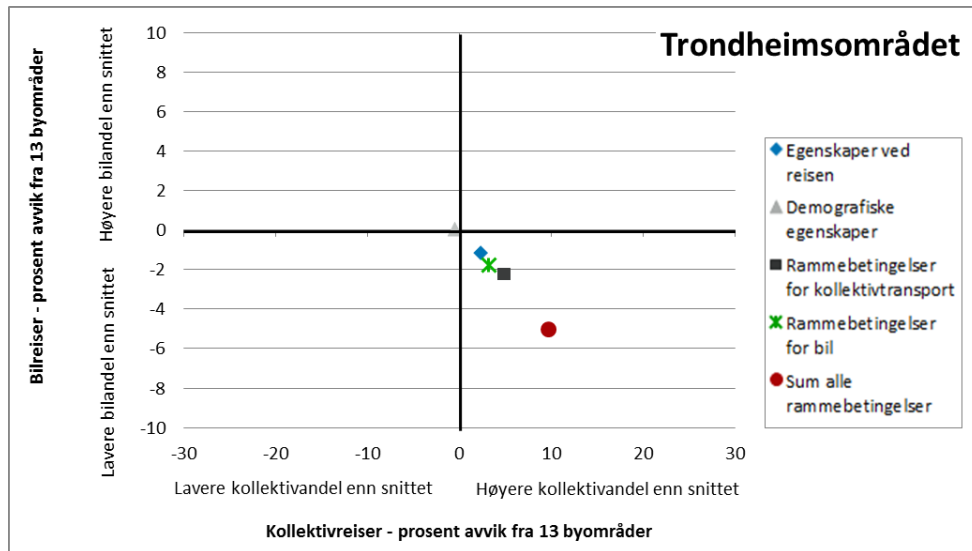
Det er rammebetingelser for kollektivtransport som bidrar mest til den høye kollektivandelen. Dette skyldes at andelen med sesongkort for kollektivtransporten er høy i Bergensområdet sammenlignet med snittet av de 12 byområdene i analysen. Forskjell i sesongkortinnehav forklarer hele 19 prosent av avviket når det gjelder kollektivandel.

Trondheimsområdet

Trondheimsområdet har også høyere kollektivandel og lavere bilandel enn snittet for de 12 byområdene i analysen. Som i Bergensområdet er effekten av demografiske forhold liten. Trondheimsbefolkningens kjønns- og alderssammensetning er med andre ord ikke en betydelig forklaringsfaktor når det gjelder hvordan bil- og kollektivandelen i Trondheimsområdet avviker

fra de øvrige byområdene. De øvrige rammebetingelsene trekker alle i samme retning, og bidrar til å plassere Trondheimsområdet i kvadranten for høy kollektivandel og lav bilandel.

Egenskaper ved reisen er med på å trekke bilandelen noe ned og kollektivandelen opp. Dette skyldes i hovedsak at det foretas noe flere skole- og omsorgsreiser og noe færre besøksreiser i Trondheimsområdet enn gjennomsnittet for de 12 byområdene.



Figur 4.20: Faktorer som påvirker markedspotensialet for bil- og kollektivtransport. Trondheimsområdet. Prosent avvik fra snittet for 12 byområder, basert på modellresultater

Rammebetingelser for bil trekker også i kollektivvennlig retning, og forklarer 3 prosent av avviket når det gjelder kollektivandel og 2 prosent når det gjelder bilandel. Det er særlig dårlig biltilgang som bidrar til dette. Både andel av husholdningene som har tilgang til bil og antall biler i husstanden er en god del lavere i Trondheimsområdet enn snittet for de øvrige byområdene i analysen. Selv om tilgang til parkeringsplass ved arbeidsplassen er noe lavere i Trondheimsområdet enn snittet, bidrar dette bare i liten grad til lavere bilandel i området.

Det er egenskaper ved kollektivtilbudet som bidrar mest til den lave bilandelen og høye kollektivandelen. Over 40 prosent av befolkningen i området har svært god tilgang til kollektivtransport. Dette forklarer 5 prosent av avviket når det gjelder kollektivandel og 2 prosent når det gjelder bilandel.

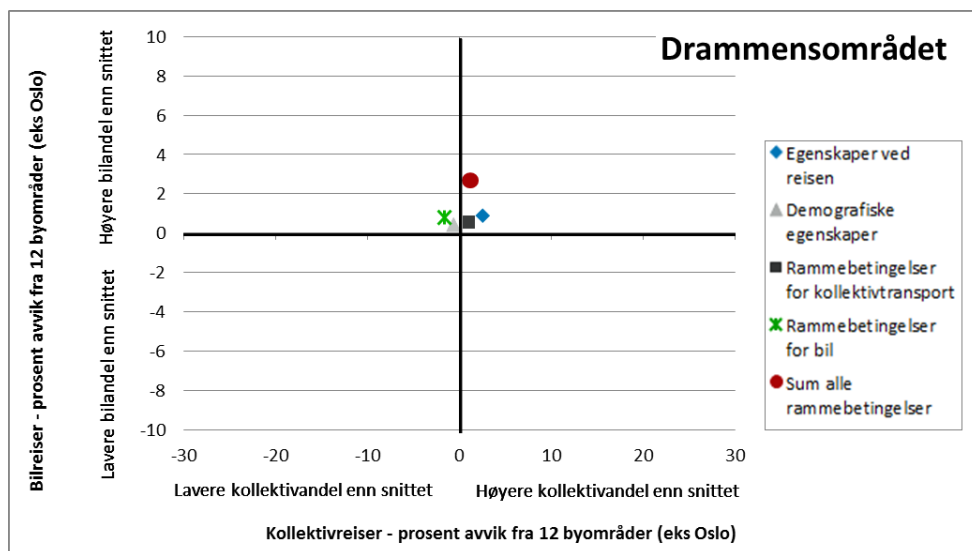
Drammensområdet

I Drammensområdet er både kollektivandelen og bilandelen så vidt noe høyere enn gjennomsnittet. Alle rammebetingelsene bidrar til å dra området i bilvennlig retning, men de drar i ulik retning når det gjelder kollektivandel.

Både egenskaper ved reisen, og rammebetingelser for kollektivtransport trekker i kollektivvennlig retning. Dette skyldes først og fremst at det foretas færre handle- og besøksreiser i Drammensområdet enn gjennomsnittet av de 12 byområdene i analysen.

Drammensområdet har en noe dårligere tilgang til kollektivtransport enn gjennomsnittet av de 12 byområdene, noe som trekker i retning av lavere kollektivandel enn snittet. Likevel er det en stor andel som har månedskort, noe som bidrar positivt for kollektivandelen. Summen av rammebetingelsene for kollektivtransport blir dermed marginalt positiv.

Demografiske egenskaper og rammebetingelser for bil trekker motsatt vei. Hovedårsakene til dette er en relativt høy biltilgang og en noe eldre befolkning enn snittet av byområdene i analysen.



Figur 4.21: Faktorer som påvirker markedspotensialet for bil- og kollektivtransport. Drammensområdet
Prosent avvik fra snittet for 13 byområder, basert på modellresultater

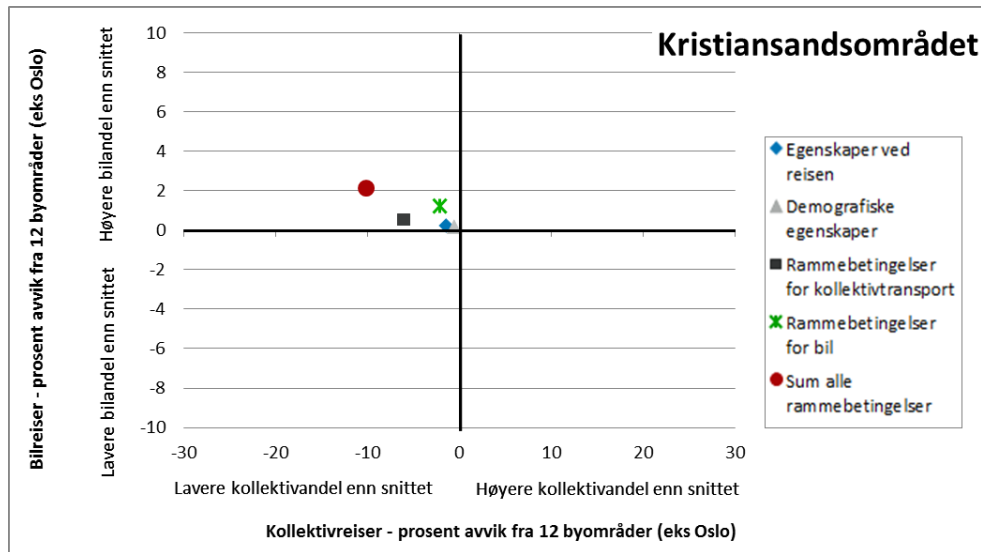
Kristiansandregionen

I Kristiansandregionen er kollektivandelen noe lavere og bilandelen noe høyere enn snittet for de 12 byområdene i analysen. Alle rammebetingelsene drar i samme retning, men med ulik styrke.

Demografiske egenskaper er isolert sett av liten betydning for forskjellen i transportmiddelfordeling mellom Kristiansandregionen og de øvrige byområdene. Men egenskaper ved reisen har en viss betydning for den lave kollektivandelen – i hovedsak ved at andelen besøksreiser er noe høyere enn gjennomsnittet.

Videre spiller også rammebetingelser for bil inn, og forklarer 2 prosent av avviket når det gjelder kollektivandel og 1 prosent når det gjelder bilandel. Den viktigste faktoren er at en relativt høy andel av befolkningen bor i en husstand med tilgang til bil.

Rammebetingelser for kollektivtransport forklarer 6 prosent av avviket mht kollektivandel, men bare 0,5 prosent mht bilandel. Det at relativt få har sesongkort for kollektivtransporten spiller inn her. Denne faktoren forklarer alene 5 prosent av avviket mht kollektivandel.



Figur 4.22: Faktorer som påvirker markedspotensialet for bil- og kollektivtransport. Kristiansandregionen. Prosent avvik fra snittet for 12 byområder, basert på modellresultater

Oppsummering

Analysene viser at rammebetingelser har stor betydning for forskjellen mellom byområdene når det gjelder bil- og kollektivandel.,

De største byområdene med belønningsavtaler har rammebetingelser som trekker i retning av lavere bilandel og høyere kollektivandel enn gjennomsnittet av de 12 byområdene i analysen.

I Bergensområdet trekker lav biltilgang kollektivandelen opp og bilandelen noe ned sammenlignet med de øvrige byområdene i analysen. Også i Trondheim er det dårligere rammebetingelser for bilbruk som trekker kollektivandelen opp sammenlignet med de andre byområdene i analysen, men egenskaper ved kollektivtilbudet er en omtrent like viktig forklaringsfaktor.

I Drammensområdet er både kollektivandelen og bilandelen så vidt noe høyere gjennomsnittet, men alle rammebetingelser bidrar til å dra området i bilvennlig retning.

I Kristiansandregionen er det spesielt rammebetingelser for bil som trekker bilandelen opp og kollektivandelen ned, men også rammebetingelser for kollektivtransporten og egenskaper ved reisen bidrar til at Kristiansandregionen har lavere kollektivandel og høyere bilandel enn snittet.

Hensyn til eksisterende rammebetingelser i tildelingskriteriene

Utfordringene med dagens Belønningsordning er at den fokuserer på endring og ikke tiltak som allerede er gjennomført. Det betyr at byer som allerede har gjennomført restriktive tiltak på biltrafikkene eller utviklet kollektivtilbudet ville falle utenfor en slik ordning. Det har vært en innvending fra Oslo og Trondheim vil også kunne komme i en slik situasjon etter at dagens avtaler avsluttes.

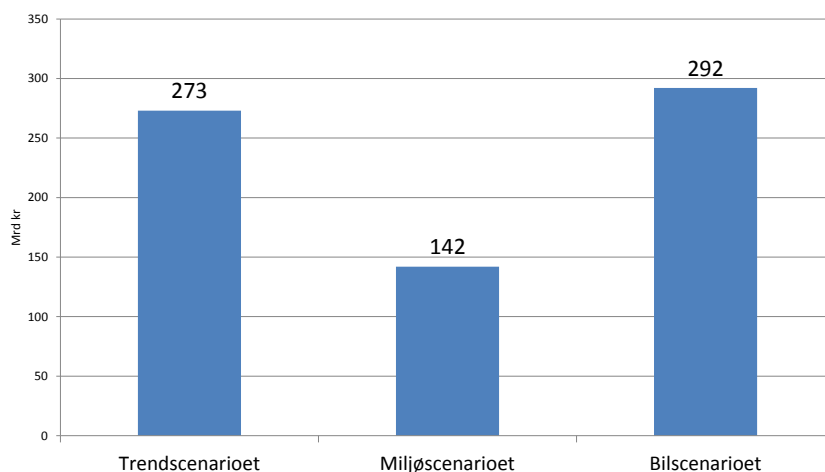
Det bør vurderes om en egen del av tilskuddspotten skal knyttes til de eksisterende rammebetingelsene for bilbruk og kollektivtransport i byene. Gevinstene ved en slik ordning er at byene kan iverksette tiltak som de får premiært i etterkant og de kan få forsterket og videreutviklet eksisterende satsing. Dermed unngås situasjoner hvor de byene som «har gjort minst får mest», og situasjoner hvor tildeling av midler avhenger av hvilken fase byene er i beslutningsprosessen. Dette vil ta hensyn til at byene er på ulikt nivå når det gjelder bil- og kollektivandeler og tilrettelegging for ulike transportformer.

5. Betydningen av økt finansiering for måloppnåelse

5.1 Befolkningsveksten øker investeringsbehovet

Målsettingen med belønningsmidlene er å utløse nye tiltak som kan bidra til redusert bilbruk og økt bruk av kollektivtransport og sykkel. Spørsmålet er om det er noen budsjettmessige barrierer eller ansvarsdeling i dag som hindrer byene å iverksette disse tiltakene. For å kunne gi svar på dette er det viktig å fokusere på transportutfordringene framover i lys av dagens ansvarsdeling og finansieringsmodeller.

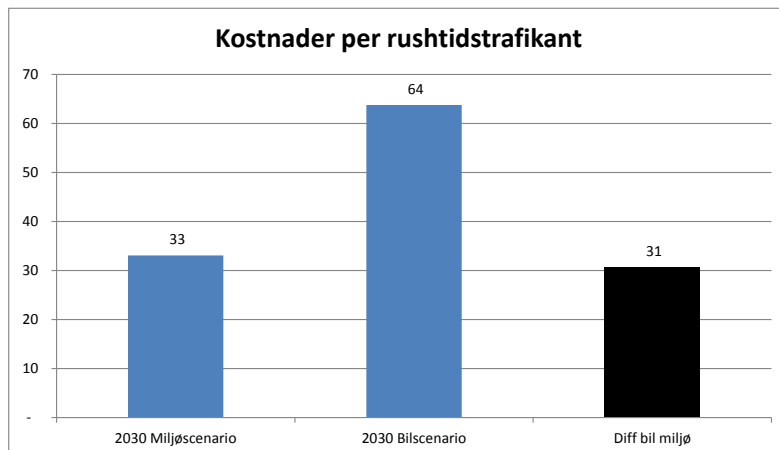
Det er forventet en betydelig transportvekst i de største byområdene i årene som kommer. Bare i de ni største byområdene er det forventet 2,1 millioner flere reiser hver dag, noe som vil kreve en investering på 292 mrd kroner de neste 20 årene hvis kjøpproblemene på vegnettet ikke skal øke (figur 5.1). Disse beregningene er basert på at vegkapasiteten bygges ut i takt med trafikkveksten.



Figur 5.1: Beregnet økt investeringsbehov for å møte forventet trafikkvekst 2010-2030 Mrd kr ni største byområder. Kilde: Norheim m fl 2011.

Alternativet til økte veginvesteringer vil være at kollektivtransport og sykkel tar trafikkveksten. En slik løsning vil kreve omtrent halvparten så store investeringer, 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/sykler⁷ (figur 5.2). For hver redusert biltur i rushet vil byene dermed «spare» ca 30 kroner i redusert investeringsbehov.

⁷ 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.

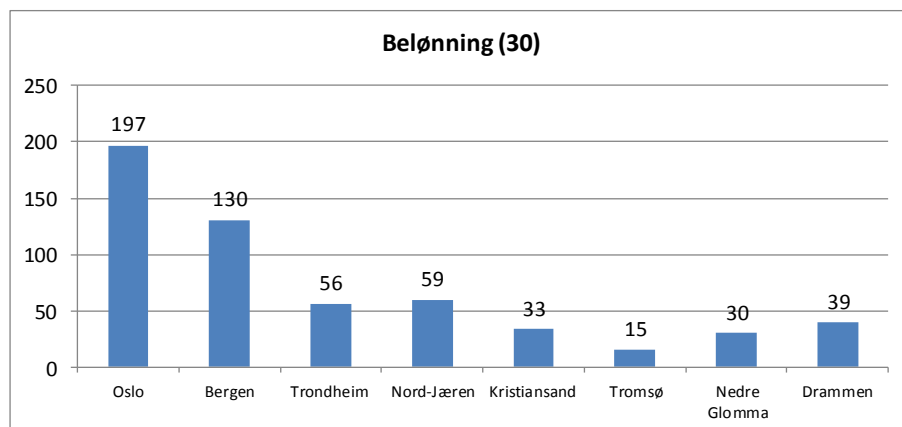


Figur 5.2: Beregnet investeringskostnad per ny rushtrafikanter, Kr per tur. Kilde Norheim m fl 2011

Disse kostnadene vil variere fra by til by, men de antyder et rimelig størrelsesforhold på hva samfunnet vil spare i form av reduserte investeringskostnader hvis rushtrafikken reduseres. I tillegg kommer gevinster i form av reduserte miljøkostnader og færre ulykker.

I et samfunnsøkonomisk perspektiv kan 30 kr per redusert rushtidsbilist være en mulig belønning innenfor Belønningsordningen. For å illustrere hva dette kan bety av utbetalinger har vi sett på en målsetting om 5 prosent færre bilturer i rushet. Dette er målsettingen i to av byområdene som har avtaler nå, men er kun ment som en illustrasjon. 30 kr per redusert rushtidsbilist vil med en slik måloppnåelse gi ca 200 mill kr til Osloområdet, 130 mill kr til Bergensområdet og mellom 15 og 60 mill kr til de andre byområdene (figur 5.3). For alle ni byområder samlet vil 5 prosent reduksjon i biltrafikken i rushet gi en utbetaling på ca 560 mill kr årlig.

Resultatet er basert på andelen bilturer i rushet med tall hentet fra den nasjonale reisevaneundersøkelsen 2009/10, og er kun ment som en illustrasjon på nivået. Et slikt insentiv vil innebære en høyere utbetaling enn summen som ligger inne i dagens Belønningsordning. Men beløpet befinner seg innenfor den økonomiske rammen omtalt i Klimaforliket, litt avhengig av hvor mange byer som skal være med i ordningen.

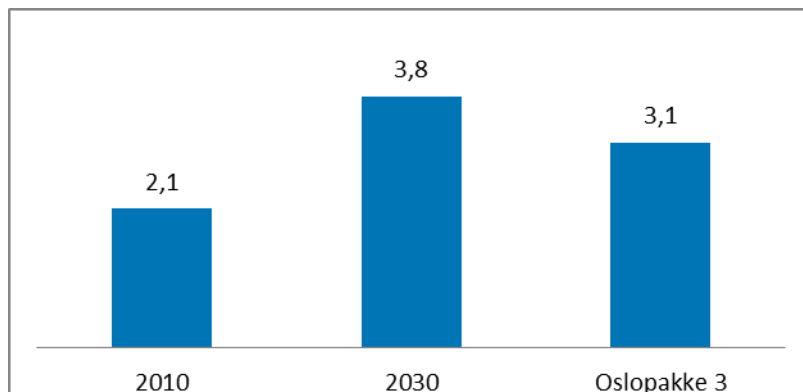


Figur 5.3: Beregnet årlig utbetaling med 30 kr per redusert rushtidsbilist og hvis byene klarer å redusere biltrafikken med 5 prosent. Mill kr per år.

Bypakkene er ikke tilstrekkelige til å redusere køproblemene i byene

Befolkningsveksten vil kreve et betydelig høyere beløp enn det bypakkene klarer å finansiere gjennom bompenger og statlige overføringer. I forbindelse med utredningen om langsiktig prioritering av Oslopakke 3 ble det beregnet at køproblemene vil øke til tross for massive investeringer både på veg og kollektivtransport (Oslopakke 3-sekretariatet 2011).

Køproblemene er forventet å øke med ca 80 prosent hvis en bare foretar de investeringene som ligger i ordinære budsjetter («referanse»), og ca 50 prosent inkludert den satsingen som ligger i Oslopakke 3 (figur 5.4). Det betyr at Oslopakke 3 vil bedre fremkommeligheten i forhold til referanse, men den blir betydelig dårligere enn situasjonen i dag.



Figur 5.4: Bergnede 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 usikkerhet i beregningene viser de 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.

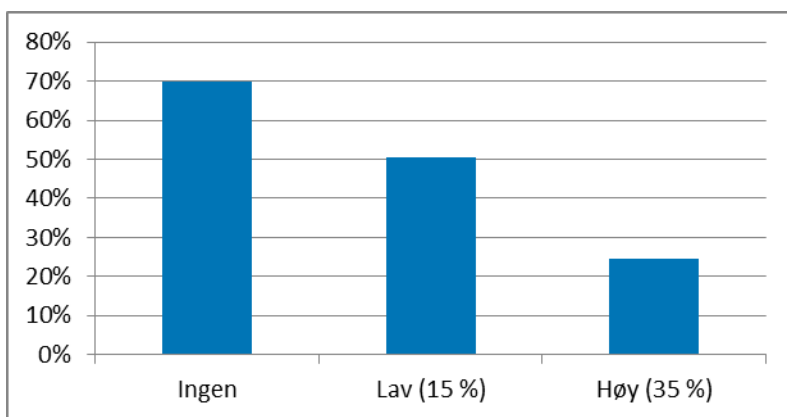
Fylkeskommune klarer ikke å finansiere det økte tilskuddsbehovet

Trafikkveksten vil også påvirke offentlige tilskudd til kollektivtransporten. Det er behov for mer enn en fordobling av antall kollektivtrafikanter hvis sykkel og kollektivtransport skal ta trafikkveksten.

Vi har gjort et grovt anslag på økt tilskuddsbehov for de ni største byområdene, basert på nøkkeltall og tilskudd for lokal kollektivtransport. Trendutviklingen vil i følge dette anslaget gi økt tilskuddsbehov på ca 0,5 mrd kroner årlig. Miljøscenarioet – dvs. at trafikkveksten håndteres av sykkel og kollektiv – vil kreve ca 4,6 mrd kroner i økte tilskudd. I tillegg kommer tilskudd til jernbanen. Dette anslaget angir bare størrelsesforholdet på det økte tilskuddsbehovet og kan ikke fordeles på byområder. Men tilskuddsbehovet vil uansett øke betydelig hvis Miljøscenarioet skal bli en realitet.

Tidligere analyser for de seks største byområdene tyder på at det er mulig å øke antall kollektivreiser med mellom 15 og 35 prosent uten økte tilskudd hvis rammebetingelsene legges til rette for kollektivtransporten samtidig som det åpnes for en effektivisering av rutennettet (Norheim 2005). Vi har tatt utgangspunkt i disse beregningene og laget et intervall for effektiviseringspotensialet hvor «ingen effektivisering» er dagens rutetilbud, «lav effektivisering» er 15 prosent flere reisende og «høy effektivisering» er 35 prosent flere reisende uten økte tilskudd.

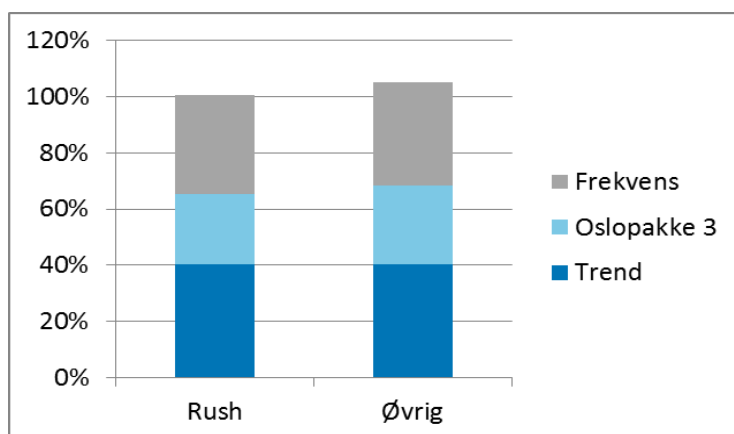
Skal kollektivtransporten ta trafikkveksten fremover vil det innebære ca en fordobling av antall kollektivreiser frem til 2030. Hvis vi tar utgangspunkt i beregningene fra de ni byområdene og forutsetter at byene kan øke skatteinntekten i takt med befolkningsveksten⁸ kan vi anslå behovet for ekstern finansiering, dvs utover fylkeskommunenes ordinære budsjetter (figur 5.5). Resultatene viser at en trafikkvekst basert på dagens rutetilbud vil kreve i størrelsesorden 70 prosent økning i eksternt finansieringsbehov, mens andelen reduseres til ca 25 prosent hvis rutetilbudet effektiviseres.



Figur 5.5: Beregnet eksternt tilskuddsbehov hvis kollektivtransporten skal fordobles de neste 20 årene. Prosent økning fra dagens nivå.

⁸ Dette forutsetter som en forenkling at f eks 30 prosent flere innbyggere gir 30 prosent økte skatteinntekter muligheter for å øke tilskuddene med 30 prosent.

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 5.6). 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.



Figur 5.6: 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

Resultatene fra analysene i de ni byområdene og Oslopakke 3 viser at det er en underfinansiering av midler til drift av kollektivtransporten, og at disse midlene er avgjørende for å få full effekt av investeringene som ligger i bypakkene. Samtidig er det ikke mulig å dekke dette finansieringsbehovet, verken over ordinære fylkeskommunale budsjetter eller innenfor rammen av Belønningsordningen, uten at rutetilbudet effektiviseres. Dette gjelder både direkte effektivisering i form av mer effektiv drift og indirekte effektivisering blant annet i form av arealplanlegging og restriksjoner på biltrafikken som bygger opp under trafikkgrunnlaget.

En Belønningsordning som ikke inneholder disse elementene vil bli svært kostnadskrevende, og vil ikke kunne bidra til å nå målsettingen om redusert biltrafikk innenfor dagens budsjettammer. Det vil også kunne gi store samfunnsøkonomiske gevinster hvis ordningen i større grad fokuserer på ulike typer effektiviseringstiltak.

5.2 Behov for bedre samordning av ressursinnsatsen i byområdene

Svaret på om Belønningsordningen er et hensiktsmessig virkemiddel for å stimulere byene til økt satsing på kollektivtransport og redusert bilbruk vil blant annet avhenge av den totale ressursinnsatsen i byene. Belønningsordningen er bare en av mange budsjettposter som overføres til byområdene, enten direkte gjennom bypakkene og andre støtteordninger eller indirekte gjennom rammeoverføringer til fylkeskommunene.

Totalt sett utgjør Belønningsordningen en liten del av disse midlene, og en generell overføring av denne rammen til bypakkene eller rammetilskuddet til fylkene ville bare gitt en marginal

økning i investeringer eller drift. I forhold til bypakkene i de ni største byområdene utgjør Belønningsordningen ca 3 prosent av de totale overføringene til transportsektoren, når vi ser bort fra overføringene til jernbane.

Tabell 5.1: Eksempel på økte rammer hvis hele beløpet fra Belønningsordningen ville gått til en økning i overføringen til byene (350 mill kr/år) og utvidet ramme. Eks overføringer til jernbane

	Ordinære midler	Belønningsordningens andel av rammen	
	(mill kr/år)	Dagens ramme	Utvidet ramme 1 mrd
Bypakkene	6 900	5 %	14 %
Tilskudd lokalt	4 600	8 %	22 %
Sum	11 500	3 %	9 %

I retningslinjene for Belønningsordningen forutsettes det «at midlene skal komme som et tillegg til, ikke erstatning for, midler fra lokale myndigheter og eventuelle bominntekter». Det betyr at midlene ikke skal bety en saldering av ordinære tilskudd gjennom offentlige budsjetter. I tillegg må søknadene samordnes med planene i bypakkene. Der hvor det er en KVV/KS1-prosess «...må søknaden utformes slik at en eventuell avtale om flerårig tildeling skal reflektere resultatet av vedtakene i etterkant av KS1-behandling». For byer som ikke har KVV/KS1-prosess «...skal det foreligge helhetlige analyser av tiltakspakken. Disse skal være gjennomført av SVV eller forelagt SVV for uttalelse».

Dette er to viktige prinsipper for å kunne se belønningsmidlene i sammenheng med de øvrige transportplanene og ressursene som benyttes i byområdene. Samtidig reiser de viktige spørsmål om dette bryter med ønsket om at Belønningsordningen skal føre til vedtak om endring i virkemiddelbruken.

Krav til søknaden er at «Det må foreligge politiske vedtak om å iverksette nye, eller skjerpe, eksisterende restriktive tiltak rettet mot bilbruk slik at målsettingen nås.» Arbeidet med bypakkene og KVV/KS1-prosessen er et langsiktig arbeid med mange aktører, og det vil i praksis være tilfeldig om denne prosessen sammenfaller med tidspunktet for søknadene om belønningsmidler. Hvis man skal tolke retningslinjene strengt er det bare byer som er inne i beslutningsprosessen om valg av virkemiddelbruk som kan søke om midler, mens de som allerede har vedtatt innholdet i bompengepakken og bomsatsene vil falle utenfor.

I denne sammenheng vil f eks Oslo, som allerede har en relativt restriktiv parkeringspolitikk og høye bomsatser, kunne falle utenfor ordningen. Samtidig er det et spørsmål om de nye høyere bomsatsene som nå er vedtatt, som et resultat av budsjettsprekken for Oslopakke 3, er en vridning i virkemiddelbruk som bør premieres.

Så lenge målsettingen med ordningen er å redusere biltrafikken og trafikk- og miljøutfordringene i de største byområdene bør alle vedtak som bidrar til dette premieres uavhengig av hvilken fase i prosessen byene er i. Årsakene til endret virkemiddelbruk er dermed etter vår vurdering av mindre betydning, og byer som allerede har vedtatt restriktive tiltak bør også kunne premieres innenfor en slik ordning.

Samtidig vil alle bypakker måtte revideres underveis i planperioden, som følge av endrede budsjettforutsetninger eller rammebetingelser i byene. I Osloregionen har en for eksempel utarbeidet konkrete måltall og prioriteringer som grunnlag for langsiktige prioriteringer av tiltakene innenfor Oslopakke 3. Andre byområder vil også måtte justere prosjektene underveis i perioden, også som følge av prioriteringer i NTP. Ved disse revideringene vil Belønningsordningen kunne spille en viktig rolle.

Alternativet til å øke ressursinnsatsen i Belønningsordningen kan være å øke rammene i de ordinære budsjettpostene, i første rekke rammetilskuddet til fylkeskommunen eller tilskudd til bypakkene. Spørsmålet er om det er hensiktsmessig å ha en målstyrt utbetaling av statlige satsingsmidler, og om størrelsen på ordningen, både i lengde og omfang, er tilstrekkelig til å påvirke virkemiddelbruken i byene

Selv om Belønningsordningen vil utgjøre en relativt liten del av overføringene til samferdselssektoren kan den etter vår vurdering spille en viktig rolle i kombinasjon med bypakkene.

Størrelsen på bypakkene og de lokale tilskuddene betyr at lokale myndigheter rår over ressurser som i stor grad kan påvirke transportmiddelfordeling og resultatoppnåelse i byene. For de fleste byområder er det ikke avgjørende å få midler fra Belønningsordningen for å få finansiert tiltakene, men Belønningsordningen kan fungere en brekkstang for å vri virkemiddelbruken ved at den gir byene mulighet til å få finansiert resultatoppnåelse. Det forutsetter imidlertid at Belønningsordningen holdes utenfor bypakkene og er tydelig koblet mot måltall for trafikkutvikling og rammebetingelser for bil og kollektivtransport.

Topppfinansiering av bypakkene med økte midler til drift

Det er i første rekke økte midler til drift av kollektivtransporten som det er vanskelig å finansiere innenfor ordinære budsjetter. Innenfor dagens bypakker er det åpnet for at bompenger også kan finansiere driftstiltak, men størstedelen av midlene går fremdeles til investeringstiltak. Resultatene fra analyser av Oslopakke 3 viser at den beste effekten av disse investeringene oppnås hvis de suppleres med økt frekvens og effektivisering av rutetilbudet (Oslopakke 3-sekretariatet 2011).

Effekten av Belønningsordningen kan forsterkes hvis den ses i sammenheng med bypakkene, hvor utbetalingene avhenger av måloppnåelse. Hvis kollektivtransporten øker vil dette øke tilskuddsbehovet i byene og det vil forsterke effekten av restriktive tiltak. Dette vil fungere som en positiv katalysator for gevinsten av bypakkene, og midlene som byene rår over er mye større enn det som Belønningsordningen alene kan finansiere.

6. Nasjonal politikk og utredningsarbeid

I den senere tid er Belønningsordningen og forhold knyttet til storbyenes transportutfordringer og mulige tiltak for å møte disse vært drøftet i Stortinget og ulike statlige dokumenter. KS og storbyområdene har også gitt uttalelser knyttet til ordningen. Nedenfor gjengis kort hovedpunktene i disse sakene som kan gi viktige rammer for utformingen av Belønningsordningen i tiden fremover.

6.1 Klimameldingen og klimaforliket

Klimameldingen

I Meld. St. 21 (2011–2012) Norsk klimapolitikk slår regjeringen fast at den vil:

- Ha som mål at veksten i persontransporten i storbyområdene skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange. I og omkring storbyområdene skal kollektivformål og sykkeltiltak gis økt prioritet ved fordeling av samferdselsbevilgningene.
- Gi kollektivtransporten en viktig plass i NTP 2014–2023 og utarbeide en kollektivhandlingsplan som oppfølging av NTP.
- Øke statens tilskudd til investering og drift av fylkeskommunal kollektivtransport og andre miljøvennlige transportformer. Dette skal skje ved at byområdene inngår forpliktende avtaler, for eksempel som ved Belønningsordningen. Avtalene må inneholde mål og virkemidler for økt kollektivandel, sykkel og gange og tiltak for redusert bilbruk. Det er en forutsetning at miljømål vektlegges og nås i slike forpliktende avtaler.
- Oppfordre kommunene til å utvikle en helhetlig parkeringspolitikk, og gi dem adgang til å kreve at parkeringsarealer utenfor kommunal grunn ilegges avgift.

I tillegg heter det at det i NTP 2010–2019 er det lagt opp til at bevilgningen til Belønningsordningen i første del av planperioden fram til 2013 skal trappes opp til det doble sammenlignet med 2009.

Klimaforliket

Stortinget behandlet klimameldingen i juni 2012 og følgende tillegg ble vedtatt (Innst. 390 S (2011–2012)):

”Belønningsordningen for kollektivtrafikk skal prioritere dokumenterte resultater. Det vil si en påvist vekst i andelen kollektivtransport på bekostning av personbiltrafikken. Belønningsordninger skal videre prioritere byområder som anvender vegprising, differensierte bompengesatser eller andre trafikkregulerende tiltak for tildeling av statlige midler. Vegprising er et lokalt virkemiddel. Det vil derfor ikke innføres vegprising uten lokal tilslutning. Det er en forutsetning for tildeling av slike midler at det iverksettes tiltak, eller nylig har blitt iverksatt tiltak som virker begrensende på personbiltrafikken. Det er en lokal beslutning hvilke tiltak som iverksettes. Belønningsordningen skal økes med 500 mill. kroner i 2013 og 2014, hvorav 250 mill. kroner bevilges i 2013 og 250 mill. kroner i 2014. Som del av framforhandlede og forpliktende avtaler med byområdene og fylkeskommunene, der også tiltak for redusert

bilbruk inngår, skal staten i større grad bidra til investeringskostnadene ved store kollektivprosjekter i og rundt de store byene, som for eksempel baneprosjekter og høykvalitets busstilbud.”

For øvrig ga komiteens flertall bl.a. følgende merknader.

- Flertallet understreker at staten bør øke tilskuddet til investering og drift av fylkeskommunal kollektivtransport og andre miljøvennlige transportformer. Dette skal skje ved at byområder og staten inngår forpliktende avtaler. Avtalene må inneholde mål og virkemidler for økt kollektivandel, sykkel og gange og tiltak for redusert bilbruk. Det er en forutsetning at miljømål vektlegges og nås i slike forpliktende avtaler.
- Flertallet understreker at staten, som en del av en framforhandlet og forpliktende avtale med byområdene og fylkeskommunene, der også tiltak for redusert bilbruk inngår, skal bidra i større grad til investeringskostnadene ved store kollektivprosjekter i og rundt de store byene, som for eksempel baneprosjekter og høykvalitets busstilbud.

6.2 Forslag til Nasjonal Transportplan

I forslag til NTP 2014- 2023 heter det bl.a. følgende:

”Trafikkveksten i de største byområdene må tas av de miljøvennlige transportformene. ... I praksis må folks transportatferd i byene endres. Det er behov for store investeringer og økte driftstilskudd til kollektivtransport. Kostnadene er så høye at fylkeskommunene og Oslo kommune ikke selv kan klare finansieringen med dagens inntekter. Staten bør derfor bidra for å sette fylkeskommunene i stand til å utvikle et høykvalitets kollektivtrafikktilbud. Det er også behov for mer midler til drift. Hver ny kollektivreise øker behovet for tilskudd fra det offentlige med minst 10 kroner. .. Transportetatene foreslår at det legges til rette for forpliktende avtaler mellom stat, fylkeskommuner og kommuner om utvikling og bidrag til transportløsninger i byområder.”

6.3 Kommunesektoren

KS Storbynettverk

I KS Storbynettverk notat i forbindelse med møte med Samferdselsministeren juni 2012 heter det bl.a. følgende:

”Transportetatene anbefaler at det tilrettelegges for forpliktende avtaler mellom stat, fylkeskommuner og bykommuner om utvikling av og bidrag til transportløsninger i byområdene. Utgangspunktet for avtalene er at de inneholder mål og virkemidler for økt kollektivandel, sykkel og gange og tiltak for redusert bilbruk. Storbynettverkets erfaring med Samferdselsdepartementets Belønningsordning har vært at den er for snever i sin tilnærming, uforutsigbar, kortsiktig og lite målrettet. Ordningen bør endres til mer jevnbyrdige forpliktende avtaler mellom stat, fylkeskommune og bykommune. Mål fremfor tiltak og virkemidler bør vektlegges og de økonomiske rammene bør være langsiktige og forutsigbare.

Dersom kollektivtrafikken virkelig skal løse kø- og miljøutfordringene i byområdene i årene framover, trengs betydelig økte – og forutsigbare – rammer til drift og investeringer i form av økte statlige bidrag..

Som sin del av forpliktende jevnbyrdige avtaler (bypakker) i byregionene, er storbyene beredt til å stille opp med en samordnet areal - og transportpolitikk som begrenser privatbilbruken, og legger til rette for overgang fra privatbilisme til kollektiv, samt økt sykkelandel. Det er avgjørende for storbyenes aktive deltakelse i forpliktende avtaler at de baseres på jevnbyrdighet mellom partene, og at kommunene selv velger aktuelle virkemidler for å nå forpliktende transportpolitiske mål. Her står bolig- og arealpolitikk i storbyene sentralt. ”

Østlandssamarbeidet (fylkeskommunene på Østlandet inkludert Oslo)

Østlandssamarbeidet har bl.a. uttalt følgende i uttalelse om forslag til NTP (juni 2012):

”Veksten i persontransport i byregionene må løses med kollektivtransport, gåing og sykling.

Det må lages forpliktende avtaler med varighet på 10 år eller mer mellom staten, fylkeskommunene og kommunene. Staten må bidra med økt finansiering til kollektivtrafikken. Fylkeskommunene må sikres langsiktige og forutsigbare finansieringsløsninger – både til investeringer, vedlikehold og drift. Det må bli enklere å ta i bruk supplerende finansieringsordninger, tilpasset den enkelte byregion. Statens utvikling av jernbanetilbudet må inngå i de forpliktende avtalene, og med full statlig finansiering.

Planarbeidet for bygging av ny jernbane- og T-bane tunnel gjennom Oslo må gis høy prioritet, da kapasiteten her er avgjørende for gods- og passasjertrafikken i hele Sør-Norge.”

7. Organiseringen og oppfølgingsansvar

7.1 Belønningsavtalenes tidshorisont

10-års avtaler

Fra og med 2009 åpnet Samferdselsdepartementet opp for 4-årige avtaler med byområdene. Innføringen av 4-årige avtaler kom bl.a. som et resultat av evalueringen av Belønningsordningen i 2009. I evalueringen heter det at ettårs-avtalene var for kortsiktige og rapporten konkluderer bl.a med: "Det bør være langsiktige og stabile rammer for Belønningsordningen, slik at byene som velges kan planlegge for en tidshorisont på minst 3-5 år og beregne hvor mye de kan forvente å hente ut etter bestemte kriterier."

Fra intervjuene har vi et klart hovedinntrykk at fireårige avtaler har bidratt til mer forutsigbare rammer og tid til gjennomføring av endret virkemiddelbruk. Ingen intervjupersoner tar til orde for å endre Belønningsordningen tilbake til ettårs-avtaler. Tvert i mot er hovedinntrykket fra intervjuene at avtalenes tidsperiode bør forlenges betydelig. Mange foreslår i den sammenheng en avtaleperiode på 10 år som følger NTP-perioden.

Lengre avtaler vil kunne møte byområdenes behov for langsiktighet og forutsigbare rammer for kollektivtransporten. For det første vil f eks en tidshorisont på 10 år kunne gi mulighet for å se resultater av ordningen knyttet til for eksempel infrastrukturinvesteringer eller tidkrevende planarbeid, og for det andre vil ordningen kunne gi byområdene bedre økonomisk trygghet for å møte påfølgende driftskostnader i kollektivtransporten. En 10-årig ordning vil også kunne koordineres og tilpasses plan- og prioriteringsprosessene i NTP.

Prinsipielle innvendinger

Det kan reises prinsipielle innvendinger mot 10-årsavtaler. Langsiktige avtaler binder fremtidige politikere både i Storting og regjering og i kommunestyre og fylkesting. Det politiske handlingsrommet reduseres. For eksempel vil innføring eller videreføring av restriktiv politikk overfor bilistene i liten grad være del av valgkamper eller den generelle politiske debatt, fordi belønningsavtalene ikke vil åpne for større endringer på politikkområdet. Langsiktige avtaler innebærer også at statens, kommunenes og fylkeskommunenes budsjetter bindes opp. Det kan svekke samtlige nivåers handlingsfrihet og mulighet for endrede prioriteringer av samfunnsoppgaver. Imidlertid er det ikke noe nytt at fremtidige politikere er bundet av og må ta hensyn til tidligere vedtak som legger føringer for deres handlingsrom. Innefor nær sagt samtlige samfunnsområder må dagens politikere forholde seg til nåværende rammebetingelser som for en stor del er fastlagt av tidligere tiders prioriteringer.

Behov for justeringer underveis

En ordning med mulighet for justeringer i målsettinger og virkemiddelbruk underveis i avtaleperioden, kan til en viss grad imøtekomme de ovennevnte prinsipielle innvendinger. Innenfor en ordning med 10-årsavtaler og faste tildelinger gjennom årlige overføringer, bør det være rom for innholdsmessige justeringer underveis i avtaleperioden. Dette vil være nødvendig både av hensyn til endringer i for eksempel økonomien eller befolkning

(konjunktorendringer, endringer i flyttemønster og demografisk utvikling), og av hensyn til behov for en tilpasset virkemiddelbruk som følge av endrede behov eller ny kunnskap om virkemiddelbruk, måleindikatorer og målsettinger. For eksempel kan det tenkes at et byområde i avtaleperioden når de avtalefestede målsettinger, som kan gjøre det nødvendig å definere ytterligere mål siden ordningen er en insentivordning og ikke del av den ordinære finansieringen av kommunesektoren. I tillegg kan endrede politiske prioriteringer fra nasjonal og lokal side gjøre det legitimt å justere avtalenes innhold.

Dersom Belønningsordningens tidsperspektiv forlenges til 10-årsavtaler, kan det være hensiktsmessig å vurdere avtalenes innhold ved rulleringene av NTP hvert fjerde år slik at Belønningsordningen, bypakker og statlig infrastrukturplanlegging kan ses i sammenheng.

Møtepunkter

Behovet for regelmessig kontakt og formaliserte møtepunkter underveis i avtaleperioden har blant mange intervjupersoner blitt pekt på som et forbedringspunkt for Belønningsordningen. Regelmessig kontakt kan gi mulighet for avklaringer underveis i avtaleperioden, utvikling av felles forståelse og drøftinger av justeringer underveis i avtaleperiodene. For å møte dette behovet kan det for eksempel legges opp til årlige møter mellom byområdene og departementet.

7.2 Avtalene gir rom for ulik fortolkning av målsettinger og virkemiddelbruk

De fireårige avtalene er formulert slik at det dels er resultatene (=biltrafikkreduksjon) og dels er selve virkemidlene som skal inngå i departementets vurdering av hvorvidt de følges opp eller ikke. I alle de fire avtalene er det formulert følgende om konsekvensen dersom avtalen ikke følges opp:

Dersom grunnlaget for forhåndstildeling på vesentlige punkter ikke er fulgt opp fra byregionens side foregående år uten at det er gode grunner til det, kan departementet redusere⁹ det endelige tilsagnet inneværende år. Det samme gjelder dersom planlagte tiltak og finansiering endres av byregionen, slik at det vil gå vesentlig på bekostning av resultatene som oppnås.

Avtalene er klare på at byregionene ikke skal lastes for forsinkelser som er knyttet til statlige ansvarsområder:

Byregionen kan ikke lastes for forsinkelser eller manglende oppfølging av tiltak staten har ansvaret for (forsinket sentral behandling av bompengesøknader, forsinkelser i planer og investeringstiltak som Statens vegvesen og Jernbaneverket har ansvaret for med mer). Slike forsinkelser gir derfor ikke grunnlag for å redusere det endelige tilskuddet i forhold til forhåndstilsagnet.

Det er flere informanter som peker på at avtalene, når det kommer til stykket, er uklare når det gjelder premissene for måloppnåelse og gjennomføring av avtalen. Dette gjør det vanskelig å vurdere resultatoppfølging og krav til utbetaling av de årlige tilskuddsbeløpene, og gir rom

⁹ I avtalen med Bergen er det etter *redusere* tilføyd *eller nullstille*

for vedvarende diskusjoner mellom departementet om byene om hvorvidt avtalen følges opp eller ikke.

Vi vil illustrere dette med den pågående diskusjonen mellom departementet og hhv. Kristiansand og Bergen i forbindelse med at det i år (2012) er holdt tilbake tilskudd grunnet manglende oppfølging av avtalen. Hele det forhåndsavtalte tilskuddet på 60 millioner er holdt tilbake i Kristiansand, mens 60 mill av 150 mill kr er holdt tilbake i Bergen.

I et brev fra Samferdselsdepartementet til avtalepartene datert 25.04.2012 skriver departementet følgende:

«(...) Gjennomgangen viser at avtalen ikke er fulgt verken når det gjelder virkemiddelbruk (rushtidsavgift) eller måloppnåelse (reduisert trafikk). Det foreligger ikke vedtak om rushtidsavgift eller andre tiltak med tilsvarende effekt (for eksempel tidsdifferensierte bompengesatser) i Kristiansand kommune, slik det gjør i Vest-Agder fylkeskommune. Verken avtalen eller intensjonene i avtalen når det gjelder restriktive tiltak for mindre bilbruk, slik det er presisert i brev fra Samferdselsdepartementet av 01.07.2011, er altså fulgt opp.

Foruten manglende vedtak om rushtidsavgift (eller tilsvarende) beskriver departementet to andre forhold:

- De rapporterte trafikk tallene er korrigert for befolkningsvekst, noe som ikke er i tråd med intensjonen.
- Det er brukt mindre til investeringer og mer til drift enn forutsatt, og det er fortsatt ubrukte midler fra 2009-2011.

Men følgende formulering etterlater liten tvil om hovedårsaken til tilbakeholdelsen av midler:

«Hvis restriktive tiltak i henhold til avtalens innhold og intensjoner blir vedtatt lokalt i løpet av kort tid, vil vi vurdere en utbetaling av midler på nytt.»

Som en direkte følge av dette departementets brev fattet bystyret i Kristiansand følgende vedtak den 23. mai 2012:

«Det aksepteres at tidsdifferensierte bompengesatser innføres (...) Det forutsettes at avgiften i rushtiden ikke overstiger gjeldende maksimaltakst.»

I tillegg har departementet mottatt et notat med gjennomgang av status for de planlagte investeringene («Park & Ride»-anlegg og kollektivfelt), som et svar på spørsmålet knyttet til underforbruket av midler til investeringer.

Saken er per i dag til behandling i Vegdirektoratet. Det er grunn til å stille spørsmål om hvorvidt det fra statens side kan aksepteres at det i bystyrets vedtak forutsettes at avgiften ikke overstiger gjeldende maksimaltakst. I avtalen er det ikke presisert at takstene skal være på et gitt nivå. Samtidig ligger det i avtalens intensjon at virkemidlene skal bidra til målet om redusert biltrafikk gjennom bomringen (og status quo for den øvrige biltrafikken). Uansett utfall viser denne saken tydelig at premissene i avtalen ikke er tilstrekkelig avklart, noe som åpner for ulike fortolkninger underveis i avtaleperioden. For Kristiansandregionens del kan saken

tyde på at virkemidlene ikke i tilstrekkelig grad var politisk forankret og avklart da avtalen ble inngått.

I Bergen skyldes tilbakeholdelsen av midler – og diskusjonen mellom departementet og kommunen - i hovedsak at departementet stiller spørsmålstegn ved den prognostiserte effekten av de økte bompengesatsene.

Prognosene for avvisningseffekten er utarbeidet av Statens vegvesen Region vest, og Vegdirektoratet har på oppfordring fra departementet kvalitetssikret og går god for beregningene. Også denne saken er per i dag til behandling i Vegdirektoratet fordi departementet har bedt om ytterligere kvalitetssikring av prognosene. I tillegg er det bedt om en nærmere redegjørelse for underforbruk av investeringsmidler, spesielt knyttet til planlagte innfartsparkeringsplasser.

I brevet fra departementet til avtalepartene 24. april d.å. kritiseres også kommunen for manglende innføring av tidsdifferensierte bomsatser: *«I det fylkeskommunale vedtaket frå 16.juni 2010, som var grunnlaget for Belønningsordninga, legg fylkesutvalet til grunn at ei ordning med tidsdifferensierte bompengar er knytt til auka statleg medverknad i finansiering av vidare utbygging av bybanen i Bergen, til dømes gjennom tilskot frå Belønningsordninga. Samferdselsdepartement ser at dette ikkje er fylgt opp da det ikkje er vedteke tidsdifferensierte bompengar eller rushtidsavgifter, men auka bompengetakstar frå 1.januar 2013.»*

Informantene fra Bergen kommune mener denne kritikken er urimelig, noe en informant begrunner uttrykker på følgende måte: *I forbindelse med forhandlingen om avtalen ble tidsdifferensierte bomsatser fjernet fra avtaleteksten fordi det ikke var politisk flertall for dette tiltaket da avtalen ble inngått.*

Uansett utfall illustrerer også denne saken at avtaleteksten i for stor grad åpner for diskusjon og det som kan tolkes som politisk spill underveis i avtaleperioden.

7.3 Lokal og regional organisering

Den lokale og regionale organiseringen av ressursene i Belønningsordningen og øvrige ressurser i bypakker bør vurderes i lys av følgende hovedhensyn:

- Virkemidlene som gjør kollektivtransport, sykkel og gange mer attraktivt og som gjør persontrafikk med bil mindre attraktivt, ligger hos fylkeskommunene, kommunene og staten. Belønningsordningen bør også i videreføringen tvinge fram et samarbeid om den transportpolitiske virkemiddelbruken på tvers av institusjonelle nivåer.
- Samferdselsdepartementets avtalepart for Belønningsordningen bør være fylkeskommunene og de berørte byene. I tillegg bør omkringliggende kommuner som samlet utgjør byregionene og som omfatter transport- og arealutfordringene omfattes i det lokale og regionale arbeidet. Det kan for flere byområders del innebære at flere kommuner enn i dag inngår i arbeidet knyttet til Belønningsordningen.
- Ansvar for oppfølgingen av avtalene og eventuelle justeringer i prioriteringer, innenfor avtalenes rammer og etter delegasjon fra kommunestyre/fylkesting, bør legges til

inter(fylkes)kommunale organer (felles styrer/utvalg) med politisk representasjon. I den sammenheng kan det lokalt variere i hvilken grad delegasjon oppgaver og ansvar innenfor avtalen skal legges til styrene. Imidlertid vil en viss delegasjon av ansvar uansett være nødvendig for på sikre beslutningseffektivitet og fremdrift. Større endringer i for eksempel virkemiddelbruk i avtaleperioden må antagelig behandles av kommunestyrene og fylkesting.

- Ved siden av fylkeskommunene og kommunene, bør Statens vegvesen og i den grad det er naturlig, Jernbaneverket, delta i styrenes/utvalgenes arbeid. Imidlertid vil det være fylkeskommunen og kommunenes representanter som foretar de endelige prioriteringer når det gjelder belønningsmidlene.
- Felles styrer/utvalg bør ha jevnlig dialog med kommunene og fylkeskommunene, for eksempel gjennom etablering av råd med bredere representasjon enn styrene og/eller at status for arbeidet og prioriteringer jevnlig er tema på møter i kommunestyre og fylkesting.
- Spesielt dersom belønningsmidlene inngår som del av større bypakker, er det naturlig at det etableres en fagadministrasjon med oppgave i å følge opp styrene for belønningsmidlene og bypakkene. Fagadministrasjon vil få et ansvar for fremdrift, faglige utredninger, rapportering, løpende kontakt med kommune, fylkeskommune og statlige virkemiddelaktører samt utarbeidelse av felles beslutningsgrunnlag.
- Det formelle ansvar for gjennomføring av prioriterte tiltak vil ligge hos ansvarlig myndighetsorgan, dvs fylkeskommunene når det gjelder regional plan, kollektivtransport og fylkesveger kommunene når det gjelder areal- og parkeringspolitikk og kommunale veger og staten når det gjelder riksveger og jernbane.

7.4 Statens rolle og organisering

I Belønningsordningen har staten flere roller. Staten er avtalepart med byområdene, staten evaluerer måloppnåelse og virkemiddelbruk i avtalene og staten inngår i byområdenes styrer/utvalg som skal gjennomføre avtalene. I tillegg har staten et oppfølgingsansvar knyttet til oppfølgingen av bypakker vedtatt av Stortinget og virkemidler på bl.a. riksvegene, KVUer mv. Nedenfor drøftes enkelte sider ved dagens roller og ansvar knyttet til ordningen og mulige forslag til justeringer av prinsippene for den statlige rolle utførelsen.

Statens rolle lokalt/regionalt

Belønningsmidlene er formelt overføringer til fylkeskommuner og kommuner (60-post over statsbudsjettet). Imidlertid har flere byområder delegert ansvaret for oppfølgingen av avtalene til bypakkestyrer der staten har en formell posisjon i styret. For eksempel skjer styring av belønningsmidlene gjennom Bergensprogrammet som ledes av leder av Statens vegvesen Region vest.

Hensikten med å legge belønningsmidlene til de lokale styrene/utvalgene, er å sikre samordning av pakkenes ulike finansieringskilder som kan være en nødvendighet for

oppfølgingen av de samferdselspolitiske mål. Imidlertid kan det stilles spørsmål ved om det er i tråd med forvaltningsmessige prinsipper at Statens vegvesen formelt deltar i styringen av belønningsmidlene, så lenge midlene er lokale og inngår som en egen ordning mellom departementet og byområdene ved fylkeskommune og kommune. Et alternativ til nåværende ordning vil være at Statens vegvesen deltar som observatør når midlene over Belønningsordningen skal prioriteres og følges opp. Statens Vegvesen vil ha et ansvar i å følge opp konkrete tiltak finansiert av belønningsmidler enten som ansvarlig for statens veger eller som fagadministrasjon for fylkesvegene.

Avtalepart og nasjonal oppfølging

Belønningsordningen innebærer politiske avtaler mellom kommuner, fylkeskommuner og regjeringen ved statsråden i Samferdselsdepartementet. Det legges til grunn at Samferdselsdepartementet ved statsråden fortsatt skal være formell avtalepart i ordningen. Avtalene er politiske av natur og krever dialog og samhandling på politisk nivå både i forkant og underveis i avtaleperiodene.

Det foreslås en endring i nåværende ordning der Statens Vegvesen Vegdirektoratet har fått i oppdrag å evaluere innholdet i byområdenes årsrapporter i lys av de inngåtte avtalene. Nåværende ordning innebærer at Statens Vegvesen selv evaluerer avtalene samtidig som Statens vegvesen er involvert i Belønningsordningen lokalt og etaten har en rolle i gjennomføringen av ordningen som infrastruktureier, vegadministrasjon og i sammenheng med bypakkene. For å sikre en større avstand mellom deltakere i de lokale beslutningsprosessene (utøverne) og evalueringsansvaret kan ansvaret for evaluering og gjennomgang av rapportering legges til Samferdselsdepartementet, ev gjennom eksterne oppdrag der departementet er oppdragsgiver.

7.5 Inter(fylkes)kommunalt samarbeid og samforvaltning – prinsipielle problemstillinger

Belønningsordningen innebærer at oppfølging lokalt og regionalt av inter(fylkes)kommunale styrer/utvalg. Det kan reises flere motargumenter mot interkommunalt samarbeid. For det første innebærer oppgaveløsning gjennom interkommunalt samarbeid indirekte demokrati og dermed svekket mulighet for innbyggerne å utøve innflytelse på oppgaveløsningen gjennom sine valgte representanter. Politikere i de styrende samarbeidsorganer vil ikke være direkte valgt og prioritere oppgaver også for innbyggere i nabokommuner. For det andre kan interkommunalt samarbeid kan være prosessuelt krevende og nødvendiggjør tiltak for forankring og felles forståelse for nivå på og prioriteringer av oppgaveløsningen. Interkommunalt samarbeid kan også være mindre beslutningseffektivt enn om oppgaveløsningen ivaretas av den enkelte kommune/fylkeskommune.

Tiltak gjennom utvikling av gode styringsmodeller og forankring av samarbeid i kommunestyrene/fylkesting kan bidra til å møte viktige hovedinnvendinger mot

interkommunalt samarbeid. I den sammenheng er prinsipper for delegasjon, representasjon, forankring og saksbehandling viktige å vurdere.

Imidlertid fremstår det i dag som uklart hvilken rettslig status og hvilke prinsipper nåværende styringsorganer for Belønningsordningen (og bypakkene) har i Buskerudbyen, Trondheim og Bergen. Dette gjelder for eksempel også for Oslo-pakke 3 samarbeidet.

Styrene for Belønningsordningen og bypakkene forvalter betydelige beløp på vegne av samfunnet og selv om overordnede prinsipper og tiltak innenfor avtalene er forankret i direkte folkevalgte organer, har styringsgruppene også en vesentlig innflytelse til å foreta justeringer underveis og i form av forslag og utredningsrett overfor overordnet organ. I bypakkene og oppfølgingen av Belønningsordningen inngår også staten på administrativt nivå som part i styringen lokalt/regionalt. Etter vår vurdering kan det være behov for en nærmere avklaring og vurdering av den nåværende organiseringen av styringen av Belønningsordningen og bypakkene der følgende spørsmål kan være aktuelle:

- Klarhet i oppdrag og mandat – formelle myndighetsforhold mellom styringsgruppene og Stortinget/regjeringen, bystyre og fylkesting.
- Rettslig status, herunder lovforankring av samarbeid mellom stat og fylkeskommune/kommune
- Grad av delegasjon til styrene
- Prinsipper for politisk representasjon og forankring av vedtak
- Saksbehandlingsprinsipper og beslutningsprinsipper
- Forholdet til offentlighetsloven, forvaltningsloven og kommuneloven

7.6 Alternativer til regional organisering

Årsaken til behovet for felles inter(fylkes)kommunale og statlige styrer er at staten, fylkeskommunene og kommunene hver for seg har ansvaret for oppgaver og virkemidler som må ses i sammenheng i transportpolitikken, og at kommune og fylkesstrukturen ikke sammenfaller med de faktiske transport- og arealutfordringene. Alternativene til nåværende felles styrer og til dels avtaler mellom nivåene kan være:

- Innføring av organisering etter samkommunepinsipper som innebærer at de berørte kommuner, fylkeskommuner og staten overfører økonomisk, juridisk og politisk ansvar for transport og arealutvikling til felles samarbeidsorganer. I motsetning til tradisjonelt samarbeid, hvor de viktigste beslutninger tas i kommunestyrene eller fylkestingene, innebærer samkommunemodellen at ansvaret for oppgaver flyttes ut av fylkeskommunen/kommunen og til et selvstendig inter(fylkes)kommunalt organ. Et samordningsorgan organisert etter samkommunemodellen er en organisasjonsform som møter behovet for tyngde og forenkling i interkommunalt samarbeid fordi samordningsorganet gis myndighet på definerte områder. Tenkningen om Samordningsorganet

for kollektivtransport i hovedstadsområdet (SKØ, bl.a. omtalt i NTP 2006-2015) bygde på disse prinsipper og er omtalt i ECON-rapport 2005-044: *Ny organisering av transportpolitikken i hovedstadsområdet*.

- Endringer i fylkes- og kommunestrukturen. Endringer kan innebære utvikling av fylker og kommuner som i større grad enn i dag tilsvarer arbeids-, bolig- og serviceregionene og dermed mer funksjonell i et samferdsels- og arealpolitisk perspektiv. Endringer i strukturen kan gi potensial for forenklinger i samarbeidet med staten.
- Statlig overtakelse av transportoppgaver og ev planoppgaver. En samling av transportoppgavene i statlige transportregioner vil gi mulighet til å møte samordningsbehovet knyttet til samferdsel i byregionene. En statlig modell vil kunne ivareta hensynet til nasjonal styring, koordinering og helhetlig transportplanlegging. Imidlertid ville modellen innebære at statlige administrasjoner vil foreta prioriteringer og avveininger mellom geografiske områder og transporttiltak og kan dermed svekke hensynet til at det bør være lokalpolitisk innflytelse over transport- og arealpolitikken.

8. Insentivbasert Belønningsordning

Dagens retningslinjer for Belønningsordningen legger opp til en avtale mellom departementet og byene om konkrete mål for utvikling av bil og kollektivtransport og finansiering av konkrete tiltak som i størst mulig grad skal bidra til å nå disse målene. Målsettingene om trafikkutvikling skal være nådd innenfor avtaleperioden og departementet følger opp fremdriften på de avtalte tiltakene. Belønningsordningen finansierer i utgangspunktet tiltakene avhengig av fremdrift på tiltakene, vedtak om restriktive virkemidler og om målsettingen om trafikkutvikling er nådd. Vi kan kalle dette en tiltaksbasert Belønningsordning.

Hvis utbetaling av belønningsmidler er avhengig av hvor stor andel av målsettingen som er kan den betegnes som «Insentivbasert Belønningsordning». Som eksempel kan vi se på en avtale hvor målsettingen er å redusere biltrafikken med 5 prosent og hvor staten har avtalt en støtte på 100 mill kr i hele perioden. Hvis byområdet oppnådde 4 prosent reduksjon ville en insentivbasert Belønningsordning innebære at de fikk 80 mill kr utbetalt. En insentivbasert Belønningsordning kan brukes for å følge opp mål både når det gjelder redusert biltrafikk, økt kollektivtrafikk og forventet effekt av endrede rammebetingelser for bil og kollektivtransport.

Vi vil i dette kapitlet se nærmere på fordeler og ulemper ved å vri Belønningsordningen i retning av mer insentivbaserte avtaler. Spørsmålet er om det er mulig å finne de rette insentivene for å fremme mer effektiv virkemiddelbruk, og om det vil oppstå måleproblemer som gjør en slik ordning vanskelig å organisere.

8.1 Insentiver for endret transportpolitikk

Hovedinntrykk fra intervjuene at Belønningsordningen lokalt og regionalt skaper en merverdi utover ekstra tilskudd og forbedrede økonomiske rammer. Mange påpeker at ordningen fremmer lokalt og regionalt samarbeid og forståelse av de ulike roller og oppgaver kommunene, fylkeskommunene og staten har i utviklingen av kollektivtransporten.

Mange påpeker også at til tross for at ordningen har et begrenset omfang, så har midlene i ordningen utløst virkemiddelbruk og ekstra bevilgninger fra stat, fylkeskommune og kommune. Belønningsordningen har til en viss grad vært en katalysator. I den sammenheng fremheves det at politikkområdet har blitt prioritert og at oppmerksomheten om transportutfordringene har blitt styrket som følge av ordningen. Flere fremhever at ordningen også har bidratt til lokal og regional læring og økt forståelse for at biltransportens andel av transportarbeidet må reduseres.

Fra intervjuene er vårt inntrykk at Belønningsordningen anses som viktig i den forstand at en arealpolitikk som innebærer økt fortetting, en strengere parkeringspolitikk, økning i bompenger og innføring av tidsdifferensierte bomsatser har blitt akseptert lokalt. Ordningen har i den sammenheng også bidratt til å "selge inn" restriktive tiltak lokalt fordi belønningsmidler bidrar til å finansiere tiltak innen kollektivtransport og bedre forhold for gang og sykkel.

Imidlertid skal det også fremheves at enkelte informanter påpeker at midlene fra Belønningsordningen i stor grad har vært brukt til å utløse allerede vedtatt lokal politikk - med andre ord at ordningen ikke har gitt vesentlige endringer i de lokale prioriteringer. Det skal også påpekes at Belønningsordningen kun utgjør en liten del av ressursbruken til transport. Det pekes på at det må være rammetilskuddet og bypakkene som må bære hovedsvaret for å møte finansieringsutfordringene. I den sammenheng påpekes at en økning i rammetilskuddet, ev endringer i kriteriene for tildelingen av tilskudd med vekt på storbyenes utfordringer og økte statlige tilskudd vil ha avgjørende betydning. Det påpekes også at ordningens fireårige perspektiv med årlige overføringer som avhenger av departemental godkjenning av måloppnåelse og virkemiddelbruk, skaper usikkerhet og ikke legger langsiktige nok insentiver for endret politikk i byområdene. Det påpekes i den sammenheng at bypakkene har en langt mer langsiktig karakter (Belønningsordningens tidshorisont er nærmere omtalt nedenfor).

8.2 Innretning på Belønningsordningen

Innretning på dagens Belønningsordning er en kombinasjon av tiltaksorientert og resultatorientert finansieringsmodell. Det blir etablert en avtale mellom staten og byområdene om hvilke tiltak som skal gjennomføres, og utbetaling av de årlige beløpene avhenger av fremdriften på disse tiltakene og oppnådde resultater når det gjelder redusert biltrafikk og økt kollektivtrafikk. Dette er en ordning som forutsetter at staten ved Samferdselsdepartementet vil ha et stort ansvar i å vurdere om de ulike tiltakspakkene er hensiktsmessige ut fra målsettingen med ordningen. Selv om det er byene som foreslår innretning på tiltakspakkene er det departementet som foretar en prioritering av hvilke tiltakspakker som skal få støtte. Det krever god kjennskap til de ulike byområdene og klare kriterier for å gjøre denne prioriteringen.

Våre intervjuer i de fire byområdene viser at disse kriteriene er uklare, både når det gjelder valg av virkemidler lokalt og konkret evaluering av måloppnåelse underveis i avtaleperioden. Det er også et spørsmål om departementet har tilstrekkelig med ressurser og kompetanse til å vurdere disse avtalene. En ev utvidelse av ordningen til å omfatte flere byer vil øke ressursbehovet i departementet for å følge opp denne ordningen.

I tillegg vil en ev forlengelse av avtaleperioden innebære at det er større behov for å justere tiltakspakkene underveis, slik at det er behov for å utvikle mer dynamiske og fleksible avtaler mellom byene og departementet. Langsiktige avtaler vil kreve enkle og forutsigbare kriterier for utbetaling av belønningsmidler og minst mulig usikkerhet når det gjelder muligheter for å revidere tiltakspakkene.

Det betyr at en ev utvidelse av ordningen vil øke behovet for enklere og mer entydige kriterier og målstyring av Belønningsordningen. Både for å sikre at midlene blir best mulig utnyttet uten at det krever detaljkunnskap om lokale forhold i byene og for å få en mer dynamisk utvikling av tiltakspakkene hvis rammebetingelsene i byene endres.

I dette kapitlet vil vi se nærmere på mulighetene for å kunne utvikle en mer målstyrt ordning som kan gi mer entydig og forutsigbare kriterier for å prioritere mellom byene og utbetaling av

belønningsmidler. En målstyrt ordning kan inneholde ulike elementer ut fra målsettingen med ordningen:

1. **Resultatavhengige insentiver** som tar utgangspunkt i målsettingen om redusert biltrafikk og økt kollektivtrafikk. Dette vil f.eks. være en utbetaling av belønningsmidler ut fra endring i ulike mål på antall bilreiser og kollektivreiser i byene. Spørsmålet er om det er mulig å utvikle klare resultatavhengige insentiver som stimulerer til en mest mulig kostnadseffektiv tiltakspakke og som baserer seg på enkle og objektive måltall?
2. **Tiltaksbaserte insentiver** som tar utgangspunkt i de tiltakene som gjennomføres i byene og forventet effekt på antall bil og kollektivreiser. Dette vil f.eks. være utbetaling av belønningsmidler ut fra ulike mål på fremkommelighet for kollektivtransporten, fortetting, parkeringsrestriksjoner osv. Spørsmålet er om det er mulig å utvikle klare og entydige indikatorer på disse forholdene og beregne forventet effekt på antall bil og kollektivreiser?

Gevinsten ved å gå over til en målstyrt ordning vil være at belønningsmidlene i større grad kobles opp mot hva byene har oppnådd eller forventes å oppnå, ut fra de tiltakene som gjennomføres. Det betyr at byene vil kunne oppnå den samme utbetaling med ulike kombinasjoner av tiltak, og at de vil velge den tiltakspakke som er mest politisk og økonomisk hensiktsmessig ut fra lokale forhold.

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

8.3 Premiere mer effektiv drift og virkemiddelbruk

Et grunnleggende prinsipp for Belønningsordningen 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 Belønningsordningen 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 insentiver som stimulerer til mer effektiv ressursbruk og hvor store rammer dette ville kreve fra Belønningsordningen?

Vi vil først fokusere på samfunnsøkonomisk optimale tilskudd til kollektivtransporten fordi dette er det området hvor det er størst utfordringer for å finne alternative finansieringsmodeller. På oppdrag fra Samferdselsdepartementet ble det foretatt en analyse av mulighetene for å innføre optimale tilskudd til kollektivtrafikk i byområder (Bekken og Norheim 2006). Denne analysen tok utgangspunkt i en økning i tilskuddsrammen på 150 mill. kr for de 6 største byområdene i Norge.

Utgangspunktet for analysene var en modell utviklet av Larsen (1993) for å belyse forholdet mellom bedriftsøkonomi og samfunnsøkonomi. Dette er en modell som kan analysere både en bedriftsøkonomisk og samfunnsøkonomisk optimalisering under ulike beskrankninger, dvs. ulike "nest-best"-løsninger. Modellen ble først benyttet til å analysere optimalt tilskuddsbehov for Oslo Sporveier, avhengig av hvilke frihetsgrader myndighetene la på rutetilbud og takster. Modellen er senere videreutviklet for å kunne analysere samfunnsøkonomiske optimaliseringer gitt ulike politiske føringer på frihetsgradene for operatørene i markedet (Norheim 2005).

Vurdering av mulige resultatavhengige insentiver

For å vurdere hvor gode ulike insentiver er, bør de sammenlignes med hva som er et samfunnsøkonomisk optimalt kollektivtilbud og i hvilken retning de bidrar i til å vri tilbudet i en slik retning. Innenfor dette prosjektet så de på to ulike budsjettbeskrankninger:

1. *Innenfor dagens tilskuddsrammer; dvs er det et potensial for omdisponering av ressursene uten økte statlige overføringer?*
2. *Innenfor en ramme på 150 mill kr i økte statlige tilskudd*

Kriteriet for optimale insentiver vil være at de som i størst mulig grad gir det optimale tilbudet for en aktør som handler ut innenfor bedriftsøkonomiske kriterier. For Belønningsordningen vil dette i praksis betyr en tilpasning gitt dagens tilskuddsramme, men med et ekstra insentiv basert på antall passasjerer eller økt ruteproduksjon.

1. *Gevinst ved takstfinansiert tilbudsforbedring med dagens tilskudd*

Disse analysene viste at det er et stort potensial for en samfunnsøkonomisk effektivisering av kollektivtilbudet i de største byene uten økte statlige overføringer. Dette kan gjøres ved en takstøkning på ca 20 prosent som kunne finansiere 35 til 77 prosent hyppigere avganger. Dette vil gi ca 7 prosent flere passasjerer og en samfunnsøkonomisk gevinst på 745 mill kr.

Det kan være flere grunner til at byene ikke har utviklet tilbudet i denne retning. For det første kan det være motvilje mot å øke takstene, og det kan være begrensninger på hvor mye vognparken kan endres på kort sikt. Samtidig viser disse analysene at noe av gevinstene ved en statlig insentivordning også kan være å løse opp i noen av disse barrierene mot å omdisponere innenfor dagens tilskuddsrammer.

2. *Store gevinster ved å målrette økte tilskudd*

Den andre optimaliseringen var en analyse av hvordan 150 mill kr i økte tilskudd kunne fordeles best mulig mellom byene hvis samfunnsøkonomiske kriterier skulle legges til grunn. Det betyr at de testet ut alternative insentiver for å se hvilke som i størst mulig grad reproducerer et optimalt kollektivtilbud når det gjelder takster, ruteproduksjon og vognpark.

Samlet for alle byene viste analysene at en flat økning i tilskuddsrammene kan gi ca 10 prosent flere passasjerer og en samfunnsøkonomisk gevinst på 936 mill kr. Det er grunn til å understreke at dette er en gevinst som oppnås hvis alle byene får 16 prosent økt tilskuddsramme og disse midlene fordeles etter samfunnsøkonomiske kriterier. Av denne samfunnsøkonomiske gevinsten

er det 745 mill kr som kan hentes ut innenfor dagens tilskuddsrammer mens 191 mill kr ekstra skyldes de økte statlige tilskuddsrammene.

En fordeling av de økte statlige tilskuddsrammene mot de byene hvor det gir største samfunnsøkonomisk avkastning ville bare gitt marginalt høyere samfunnsøkonomisk avkastning, med en samfunnsøkonomisk gevinst på 945 mill kr. I dette tilfellet ville det vært de tre største byområdene som ville fått økte tilskudd. De marginale forskjellene mellom variabel og fast fordeling av disse tilskuddsmidlene skyldes at gevinstene for Oslo i begge tilfellene vil utgjøre en dominerende andel av den samfunnsøkonomiske gevinsten.

Hvis denne økningen hadde blitt gitt direkte til kollektivselskapene, og fordelt etter bedriftsøkonomiske kriterier, ville det gitt en langt lavere gevinst (223 millioner). Dette viser at en økt tilskuddsramme til kollektivselskapene i disse byene, uten at det stilles krav om hvordan tilbudet skal utvikles, ville gi en langt lavere samfunnsøkonomisk gevinst og passasjerutvikling enn ved en målrettet optimalisering av tilbudet.

Måleproblemer

Det er grunn til å vurdere en resultatavhengig insentivordning kritisk når den skal overføres fra teori til praksis. Det er en rekke utfordringer en står ovenfor ved implementeringen.

1. *Målekriterier:* I hvilken grad er det mulig å ha objektive, målbare tall som grunnlag for utbetaling av insentivene?
2. *Effekter av endrede rammebetingelser:* I hvilken grad vil utbetalingene bli påvirket av endrede rammebetingelser og da i særlig grad variasjoner i bensinprisen?
3. *Effekter på kort og lang sikt:* Vil det være forskjeller i effekten på kort og lang sikt?

Rapporten drøfter noen av disse forholdene. Hovedkonklusjonene på disse vurderingene er at en slik insentivordning bør ha en langsiktig karakter slik at byene kan ha en mest mulig forutsigbar planleggingshorisont i forhold til de tiltakene de gjennomfører og mulige utbetalinger i framtida. Tidshorisonten vil også påvirke hva slags tiltak som kan gjennomføres og dermed den samfunnsøkonomiske gevinsten av en slik ordning.

Ut fra denne gjennomgangen anbefaler rapporten å premiere økt antall passasjerer, også i de tilfeller hvor redusert biltrafikk er hovedmålet. Det skyldes at økte passasjertall er en god indikator på redusert biltrafikk og et mer robust måltall for effekten av lokal satsing. I tillegg bør det benyttes billettsalgstall og korrigeres for endringer i bensinpriser og andre ytre rammebetingelser.

Stimulere til mer kostnadseffektive tiltak

Erfaringene fra forsøksordningen for kollektivtransport viste at det tok minst tre år før det meste av etterspørselseffekten var hentet ut, og denne effekten var ca 40 prosent høyere enn den kortsiktige effekten etter ett år (Renolen 1998). Et sentralt spørsmål er derfor hvilke tiltak og effekter som kan forventes innenfor en relativt kortsiktig tidshorisont på insentivordningen. Det vil avhenge av om de lokale myndighetene forventer at ordningen fortsetter eller om de har ett års planleggingshorisont på ordningen.

En kortsiktig planleggingshorisont vil legge mer vekt på tiltak som gir rask effekt, som f.eks. takstforsøk, og som kan reverseres. Og det vil legge mindre vekt på tiltak som binder opp fremtidige budsjetter. Vi har i disse analysene forutsatt at både lokale og sentrale myndigheter har en langsiktig planleggingshorisont, dvs. at de vil tilpasse seg en slik finansieringsform som en langsiktig ("permanent") ordning. Dette er selvfølgelig en tvilsom forutsetning, og realiteten ligger trolig et sted mellom "ettårs" og "permanent" ordning.

Rapporten vurderte også i hvilken grad de passasjeravhengige insentivene kan stimulere byene til å redusere takstene. Hovedkonklusjonen på denne analysen er at det vil være lønnsomt å redusere takstene for alle passasjerer som har høyere priselastisitet enn $-0,5$, dvs. høyere enn det som er funnet for gjennomsnittet av alle kollektivpassasjerer ($-0,3$ – $-0,4$). Effekten av disse passasjeravhengige insentivene vil derfor trolig bli målrettede takstreduksjoner mot de mest prisfølsomme gruppene. Dette er i tråd med intensjonene med Belønningsordningen om at insentivene skal stimulere lokale myndigheter til å iverksette mest mulig kostnadseffektive tiltak.

En tilsvarende analyse av busstilbudet i Osloområdet antyder at det vil være mulig å stimulere utviklingen av kollektivtilbudet i samfunnsøkonomisk riktig retning med en kombinasjon av produksjonsavhengige og passasjeravhengige insentiver (Norheim, Kjørstad og deVelde 2009). Disse beregningene viser at insentiver per rute km innenfor intervallet 9–11 kr i rush og 2–3 kr utenfor rush, kombinert med 4 kr per ny passasjer, vil kunne gi betydelig samfunnsøkonomiske gevinster. Disse nivåene vil gi mindre busser som kjører oftere, med en gjennomsnittlig frekvensøkning på i overkant av 50 prosent og 20 prosent mindre busstørrelse. Disse insentivene er beregnet å gi ca. 16 prosent flere passasjerer og øke tilskuddsbehovet med ca. 200 mill. kr.

Hovedgevinsten ved å kombinere disse insentivene er at de produksjonsavhengige insentivene ikke er tilstrekkelige til at det lønner seg å kjøre tomme busser (Norheim, Kjørstad og deVelde 2009). I følge disse insentivene må det være et snittbelegg på ca. 16 passasjerer per avgang før det er lønnsomt å sette inn flere busser. Dette er omtrent nøyaktig det som er gjennomsnittlig belegg på bussene for Ruter i dag. Hvis de klarer å effektivisere kostnadene med 10 prosent vil kravet til lønnsomt belegg reduseres til under 15 passasjerer.

Det betyr at byene må gjøre egne markedsmessige vurderinger av om det er tilstrekkelig mange passasjerer til å kunne forsvare en produksjonsøkning. Det betyr at de byene som satser på de mest kostnadseffektive tiltakene som vil ha mest å hente fra en slik tilskuddsmodell. Samtidig vil byene som klarer å øke belegget kunne tilby flere avganger.

8.4 Helhetlig virkemiddelbruk

Måleproblemer med resultatavhengige insentiver

I de foregående avsnittene har vi sett på mulighetene for å innføre ulike typer passasjeravhengige insentiver innenfor rammen av Belønningsordningen. Dette er insentiver som har som målsetting å premiere redusert bilbruk eller forbedret kollektivtilbud. Fordelen ved å benytte slike insentiver er at de går direkte på målsettingen med Belønningsordningen

og de legger ikke føringer på hvilke tiltak som gjennomføres lokalt for å nå disse målene. Det betyr at disse insentivene ikke bryter med dagens ansvarsdeling mellom statlige og lokale myndigheter, og det vil redusere departementets behov for å vurdere og følge opp innholdet i de ulike virkemiddelpakkene.

Utfordringen med disse insentivene er i første rekke måleproblemet. Det kan være vanskelig å beregne nøyaktige tall for passasjerutviklingen på kollektivtransporten og for vegtrafikken, og ikke minst hvis det skal skilles mellom reiser i og utenfor rushperioden. Etter hvert som stadig flere byer får elektronisk billettering og bomstasjoner med elektroniske brikker vil dette måleproblemet reduseres. Men det er fremdeles relativt mange passasjerer med sesongkort som ikke validerer billetten når de reiser kollektivt og det er et spørsmål om bomsnittene er et godt representativt mål for utvikling i biltrafikken. Men det er likevel gode indikatorer på trafikkutviklingen og eventuelle måleproblemer kan avklares mellom staten og byene hvis slike insentiver skal benyttes.

En større utfordring vil være at slike reisetall vil være sterkt avhengig av ytre faktorer som byene ikke har kontroll over og at det er en del rammebetingelser og tiltak som er av så langsiktig karakter at de ikke vil gi effekt på kort sikt. "Ytre faktorer" kan f.eks. være bensinprisutvikling, økonomisk vekst, bilhold eller klima/variasjoner i været, mens "rammebetingelser og tiltak" f.eks. kan være fremkommelighet, arealplanlegging eller parkeringsdekning. I mange tilfeller kan dette være forhold som de lokale prosjektgruppene ikke rår over eller hvor det er andre planprosesser som styrer utviklingen.

Stimulere til mer kostnadseffektive tiltakspakker

Et alternativ til resultatavhengige insentiver kan være å innføre tiltaksbaserte insentiver for å forsere virkemidler som har mer langsiktig effekt og stimulere til en mer helhetlig virkemiddelbruk. Tiltaksbaserte insentiver vil innebære at byene blir premiert ut fra forventet effekt av de tiltakene de gjennomfører og ikke faktisk resultat som også kan være påvirket av andre utenforliggende forhold. Dette forutsetter gode anslag på forventet effekt, samfunnsøkonomiske gevinster av endrede rammebetingelser og muligheter til å måle de virkemidlene som departementet ønsker å legge inn i en slik ordning. Samtidig er det viktig å begrense antall indikatorer eller virkemidler som skal inngå i ordningen fordi det lett kan bli overlappende insentiver.

Vi vil illustrere gevinsten av å benytte tiltaksbaserte insentiver med utgangspunkt i tre sentrale rammebetingelser for bil og kollektivtransport:

1. Arealplanlegging og fortetting
2. Parkeringsdekning
3. Kostnader ved å benytte bil

Hvis vi skal premiere forventet gevinst av disse rammebetingelsene kan det enten ta utgangspunkt i hvor mye disse rammebetingelsene reduserer biltrafikken eller bedrer trafikkgrunnlaget for kollektivtransporten. For å belyse langsiktige gevinster av disse rammebetingelsene er det nødvendig å analysere et bredt spekter av byområder med ulike

rammebetingelser. Den internasjonale kollektivtransportorganisasjonen (UITP) har foretatt en slik kartlegging for totalt 52 byer som gir grunnlag for å analysere hvilke faktorer som påvirker reiser med bil og kollektivtransport i disse byene (UITP 2006). En analyse av disse dataene viste at både fortetting, færre parkeringsplasser i sentrum og høyere bilkostnader vil kunne gi store utslag i reisemiddelfordelingen og redusere det totale transportarbeidet (Norheim 2005).

Hvis vi kan premiere de byene som satser på disse langsiktige tiltakene vil et naturlig insentiv kunne være det samfunnet sparer i form av redusert investeringsbehov i vegnettet. Hvis vi tar utgangspunkt i de investeringskostnadene som ble beregnet for de ni største byområdene viser disse beregningene at for hver prosent byene fortettes vil investeringsbehovet reduseres med 115 mill kr årlig og færre parkeringsplasser i sentrum eller økte bilkostnader vil redusere investeringsbehovet med 60-70 mill kr årlig. Disse eksemplene viser at det er mulig å beregne de samfunnsøkonomiske innsparingene av ulike langsiktige virkemidler med utgangspunkt i investeringsbehovet. Hvis vi utvider disse gevinstene til også å dekke klima- og miljøkostnader vil det gi en mer komplett samfunnsøkonomisk gevinst.

Tabell 8.1: Beregnet effekt av endrede rammebetingelser i byområdene på redusert investeringsbehov i vegkapasitet 9 byområder Beregninger avledet av etterspørselseffekt i tabell 5.6 og kostnader fra KS-scenarie prosjektet

	Per prosent endring	Innsparte kostnader (mill kr/år)
Fortetting	-0,31 %	115 mill
Færre parkeringsplasser i sentrum	-0,17 %	63 mill
Økte bilkostnader	-0,19 %	71 mill

Samtidig er det 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.

Når det gjelder parkeringsdekning jobber nå Vegdirektoratet med å utvikle parkeringsindikatorer for de største byene for å kunne sammenligne hvor restriktiv parkeringspolitikken er i hver av byene. Når disse indikatorene er ferdig utviklet kan det gi et godt grunnlag som et sammenlignbart måltall og insentiv innenfor Belønningsordningen.

Alternativt kan de tiltaksbaserte insentivene ta utgangspunkt i de driftsmessige innsparingene for kollektivtransporten. Dette er gevinster som skyldes at trafikkgrunnlaget for kollektivtransporten bedres eller at bedre fremkommelighet på vegnettet gir mulighet for mer effektiv drift. På sikt vil byene selv hente ut denne gevinsten i form av redusert tilskuddsbehov og flere reisende. Men i en del tilfeller er det ikke samme aktør som har ansvar for tiltakene og de som høster gevinstene. I dette tilfellet vil fylkeskommunen hente ut gevinsten mens det er kommunene (arealplanlegging og parkering) eller vegkontoret (fremkommelighet) som har ansvaret for virkemidlene. Dette kan være en grunn til at det er hensiktsmessig å knytte disse gevinstene til en insentivordning med byene.

8.5 Internasjonale erfaringer med insentiver for regionalt samarbeid og helhetlig virkemiddelbruk

En viktig målsetting med Belønningsordningen vil være å stimulere til bedre regionalt samarbeid og helhetlig virkemiddelbruk. Innenfor dette prosjektet har vi sett på noen internasjonale erfaringer som kan være av interesse for den norske Belønningsordningen når det gjelder mer helhetlig virkemiddelbruk. Vi har ikke funnet noen ordning internasjonalt som kan sammenlignes med den norske Belønningsordningen men det finnes alternative former for organisering og finansiering av transportsektoren fra statlig til lokalt nivå som på ulike måter kan ha en overføringsverdi til norske forhold (van deVelde og Røntgen 2008).

Disse erfaringene ble samlet inn i forbindelse med evalueringen av forvaltningsforsøkene i fire norske. Det har ikke vært noe mål å evaluere eller vurdere overførbarheten av disse forsøkene. I første omgang er denne gjennomgangen kun ment som et innspill til diskusjon rundt alternative grep, som kan være et supplement til videreutvikling av Belønningsordningen.

- Frankrike, som har en spesiell transportskatt og insentiver for å stimulere til interkommunalt samarbeid mellom tilgrensende bykommuner.
- Nederland, som har endret de statlige finansieringsordningene fra øremerkede overføringer til større frihet for lokale myndigheter til å omdisponere innenfor budsjetttrammene.
- Tyskland, som har en organisering i transportforbund for å koordinere den lokale transportpolitikken og konkrete erfaringer fra organiseringen i Karlsruhe og Nordrhein-Westfalen.
- Italia, som har en veldig sterk lokal styringsform med stor grad av uavhengighet mellom regionene. Vi har presentert erfaringene fra Milano hvor det innenfor et interregionalt samarbeid er innført vegprising kombinert med forbedringer i kollektivtilbudet.

Erfaringene fra Frankrike er av størst interesse for Belønningsordningen, både fordi ordningen har eksistert over en lengre periode og fordi det er foretatt en evaluering av ordningen. I tillegg er erfaringene fra Nordrhein-Westfalen i Tyskland og Milano av spesiell interesse. Vi vil derfor presentere disse mer utfyllende.

Frankrike

Frankrike som har en spesiell transportskatt og insentiver for å stimulere til interkommunalt samarbeid mellom tilgrensende bykommuner. Noe av bakgrunnen for denne organiseringen er de mange små kommunene i Frankrike som i gjennomsnitt er på under 2000 innbyggere. Innenfor en byregion er det derfor behov for et utstrakt samarbeid for å utvikle et enhetlig og samordnet transporttilbud. For å stimulere til interkommunalt samarbeid er det gjennom fransk lov gitt mulighet til å etablere et transportorgan som også kan kreve inn skatter og ha ansvar for parkeringspolitikk med mer.

Transportskatten kan ilegges bedrifter som har mer enn ni ansatte, og er begrunnet ut fra det kollektivtilbudet som må utvikles for å dekke deres arbeidsreiser. Ansatte som bor på

arbeidsplassen eller bedrifter som har ordnet egen transport kan slippe å betale en slik skatt. Det er også i den siste tiden blitt åpnet for en viss differensiering av skattesatsen for de bedriftene som har relativt dårlig kollektivtilbud. Skattesatsen avhenger av størrelsen på regionen og om de utvikler et bussbasert eller skinnegående transportsystem.

Det er en nedre grense for hvor "små" regioner som kan ilegges en slik transportskatt. Og det må være en etablert transportmyndighet som krever inn skatten. I utgangspunktet var det et krav at regionen skulle være på minst 300.000 innbyggere. Etter 1974 ble kravet redusert til 100.000 innbyggere og i dag er det på 30.000 innbyggere. Det er totalt 124 transportmyndigheter av denne typen i Frankrike.

Ansvarsområdet var opprinnelig den lokale kollektivtransporten innenfor regionen, men det er også noen myndigheter som har ansvar for flere områder. Den viktigste endringen og utvidelsen skjedde i 1999 hvor ansvarsområdet ble utvidet og hvor det ble lagt til ytterligere statlige incentiver for å få til et samarbeid:

1. For det første ble det skilt mellom tre ulike nivåer på transportmyndighetene, etter størrelse på byregionen.
2. Ansvarsområdet for byregionene avhenger av hvilken gruppe (størrelse) de er innenfor, og det kan utvides til også å gjelde vei og parkeringspolitikk hvis de lokale myndigheter ønsker dette.
3. Det ble lagt til et ytterligere statlig incentiv utover bedriftsskatten, på 30 til 80 \$/innbygger, for de som etablerer slike transportorgan.

Denne lovendringen tidoblet antall interkommunale transportorganer fra 1999 til 2006. 85 prosent av befolkningen i Frankrike bor nå innenfor en region med en slik transportmyndighet. Det førte også til at transportregionene økte i utstrekning fordi det ble økonomisk gunstig for de lokale myndighetene.

Evalueringen i etterkant, utført av CERTU, antyder at det har vært en "overkompensasjon" for å stimulere til denne utvidelsen, og at sammenslåingene i større grad har vært finansielt betinget enn hensynet til hva som er en hensiktsmessig byregion.

Belønningsordningen kunne fungere som den norske varianten av «transportskatten» hvor det ble stilt krav om tettere regional samarbeid for å få støtte gjennom ordningen. Det forutsetter samtidig en mer permanent Belønningsordning enn dagens 4-årige avtaler og selv med 10-årige avtaler fordi det berører hele forvaltningsorganiseringen i regionen. Erfaringene fra Frankrike viser uansett at nye finansieringsmodeller kan stimulere til bedre regional samarbeid hvis de økonomiske incentivene er sterke nok.

Tyskland

Tyskland består av 16 delstater (Bundesländer) med stort ansvar. I tillegg er Tyskland delt opp i 3 byregioner (Hamburg, Berlin og Bremen), ca 400 distrikter og 12.000 kommuner. På transportområdet er det etablert 50 ulike transportforbund som har ansvar for planlegging, koordinering og konkurranseutsetting av kollektivtransporten, inklusiv regional jernbane. I

tillegg er det etablert Takstforbund for å sikre et mer integrert takstsamarbeid innenfor et større område.

En av utfordringene på transportområdet er at mange naturlige byregioner overlapper de lokale administrative ansvarsområdene. F. eks. vil bosatte i Frankfurt-regionen omfatte flere delstater, og flere av delstatene er enten for små eller for store til å dekke en funksjonell enhet. Og i de tre byregionene dekker ansvarsområdet for transportforbundene utover byregionenes grenser. For å møte denne utfordringen ble det i 1995 etablert seks større byregioner, som i større grad dekker den funksjonelle byregionen. Disse har et frivillig samarbeid mellom de ulike myndighetsnivåene i regionen.

Nordrhein-Westfalen er i folketall den største delstaten, med 18 mill innbyggere. I delstaten er det etablert en interessant insentiv-ordning for å stimulere til boligbygging rundt kollektivknutepunkter. Ordningen ble etablert i 1998, og gir støtte til sosial boligbygging for utleieboliger hvis de ligger innenfor en radius av 1000 meter fra nærmeste jernbanestasjon. I tillegg gis det støtte til byer som satset på fortetting, med minst 150 boliger nær jernbanestasjoner (1000 m), eller 500 m fra trikk eller forstadsbane. 130 byer/tettsteder har byggeplaner innenfor denne støtteordningen.

Insentivene for fortetting rundt kollektivknutepunkter er tiltaksbasert, på linje med det som er drøftet i foregående avsnitt. Ved å ta utgangspunkt i hvordan lokalisering rundt kollektivknutepunkter påvirker reisemiddelfordelingen er det mulig å beregne gode og målrettede insentiver for en slik ordning. Erfaringene fra Tyskland viser at det er mulig å innføre tiltaksbaserte insentiver som stimulerer til en mer helhetlig virkemiddelbruk.

Milano i Nord-Italia

Italia er delt inn i 20 regioner, hvorav fem har et utvidet lokalt ansvar. Erfaringene fra Milano er spesielt interessant innenfor dette prosjektet. Byen har 1,4 millioner innbyggere, og regionen har ca 7 mill innbyggere. I denne byen ble det i 2007 vedtatt en plan for transport og miljø i byregionen som inkluderer:

- Forbedring av kollektivtilbudet, i form av to nye forstadsbaner, innfartsparkering, økt frekvens og flere kollektivfelt.
- Stimulering til grønn energi for boligoppvarming og planting av 500.000 trær i byen.
- Restriksjoner på biltrafikken, i form av en miljøavgift hvor avgiften varierer avhengig av hvor store utslipp bilene har. I tillegg satses det på bildeling, økte parkeringsavgifter og færre parkeringsplasser i sentrum.
- Utvikling av sykkelvegnettet, med bygging av 50 km nye sykkelveger og oppgradering av 67 km med eksisterende sykkelveger.

Den store utfordringen har vært å få de ulike myndighetene i byregionen til å samarbeide om en så omfattende plan. Det er første gang at dette har vært vellykket i en så stor skala i Italia. Den økonomiske rammen for planen er på ca 1300 kr/innbygger over en treårsperiode.

Miljøpasset er den andre viktige lærdommen fra Milano. Det er en av de første eksemplene på vegprising i Europa etter London og Stockholm. Trafikantene betaler mellom 2 og 10 Euro for å kjøre bil inn i byen. Ordningen startet 2. januar 2008, og avgiften gjelder mellom kl 7 og 19 på hverdager. Avgiften øker avhengig av utslippsnivå. Biler med høyest utslipp (euro-0) slipper ikke inn i byen i denne perioden.

Målsetting med miljøavgiften er å redusere utslippene fra vegtrafikken med 30 prosent i bysentrum, øke framkommeligheten i sentrum ved å redusere biltrafikken med 10 prosent, og å stimulere til økt bruk av kollektivtransport. Det er grunn til å understreke at selv den laveste avgiften er høyere enn snittet for norske bompengoordninger, og den høyeste avgiften er høyere enn det som må betales i Stockholm.

Målsettingene fra Milano er litt mer ambisiøse enn for byene som er har avtaler innenfor Belønningsordningen, men de inneholder mange av de samme elementene. Den kanskje viktigste forskjellen er at de i Milano i større grad differensierer virkemidlene etter utslippsnivå og at de også har satset mye på visuelle positive virkemidler som f eks treplanting.

Overførbarhet til norske forhold

Byregionene i Europa står overfor langt større trafikk- og miljøproblemer enn de norske byregionene. Det samme gjelder utfordringene med regional samordning, med overlappende pendlingsomland og sterke lokale myndigheter. Det er likevel interessant å merke seg hvordan en i andre land har benyttet ulike insentiver for å stimulere til økt regionalt samarbeid, og utviklingen av mer permanente interkommunale samarbeid. Det er også interessant å registrere at parkeringspolitikken blir en viktigere del av en helhetlig areal- og transportpolitikk i byregionen enn tidligere.

8.6 Kombinasjon av målstyring og virkemiddelstyring

Det overordnede målet om redusert biltrafikk bør være det styrende for tildelingen av midler. Samtidig er det viktig å sikre at byene gjennomfører virkemidler som er i tråd med ønsket måloppnåelse, og mange av virkemidlene vil ha effekt på lengre sikt enn 10 år. Dette gjelder både tiltak som det tar lang tid å planlegge, og tiltak som har langsiktig effekt på etterspørselen. Både infrastrukturtiltak, arealplanlegging og restriksjoner på biltrafikken er eksempler på slike tiltak.

Vi vil derfor foreslå en todelt Belønningsordning.

1. Den ene delen av midlene er knyttet til premiering av virkemiddelbruk som øker konkurransekraften til miljøvennlig transport på bekostning av bilbruk. Dette gjelder i første rekke rammebetingelser for bil, kollektivtransport og sykkel som f eks forfetting, framkommelighet for kollektivtransporten, parkeringsdekning, kostnader for bilbruk og sykkelveiutbygging. Insentivene i en slik ordning vil avhenge av forventet effekt på bilbruk og hva samfunnet sparer på denne endringen.
2. Den andre delen er knyttet direkte til målet om redusert bilandel. Vi vil foreslå en ordning hvor byene får belønningsmidler ut fra endring i antall bil og kollektivreiser, og hvor insentivene beregnes ut fra det samfunnet sparer på endret transportmiddelbruk.

En slik endring i Belønningsordningen innebærer at byene får betalt for hva de leverer og ikke hva de planlegger å levere. Det innebærer at byene kan endre virkemiddelbruk underveis i

avtaleperioden og staten behøver ikke å evaluere om de tiltakspakkene før avtalene iverksettes.

Avtalen mellom staten og byene vil da inneholde hvilke insentiver som skal inngå i avtalen og hvilke måltall som byene skal levere som grunnlag for utbetaling. En slik løsning forutsetter objektive og målbare indikatorer, som ikke gir rom for diskusjon om forutsetningene i avtalen underveis i avtaleperioden.

9. Videreføring av Belønningsordningen

9.1 Forslag til endret innretning

Vår hovedkonklusjon er at ordningen med langsiktige belønningsavtaler bør videreføres. Endringen som ble foretatt i 2009 har ført til økt fokus på mer langsiktige tiltak, helhetlige pakker og mer fokus på restriksjoner på biltrafikken. Selv uten en endring av innretningen på denne ordningen er en hovedkonklusjon at ordningen bør videreføres.

Retningslinjene ved ordningen har samtidig en del svakheter som bør vurderes endret for å få bedre effekt av belønningsmidlene. Vi vil i det følgende kort beskrive hvilke endringer vi foreslår og konkretisere hvordan en slik endring av innretningen kan fungere i praksis.

Økt ramme.

De fireårige avtalene med økt økonomisk ramme til noen få byer har ført til økt fokus på restriktive tiltak på biltrafikken. Samtidig er det bare noe få byer som kan få støtte og for en begrenset periode. Selv med den økonomiske rammen som ligger i det nye Klimaforliket er rammen for lav til at den er et tilstrekkelig insentiv for endret virkemiddelbruk i de største byene.

Støtte til hver by bør minst være på dagens nivå for at byene lokalt skal foreta en endret virkemiddelbruk. Behovet for økning av rammen vil imidlertid avhenge av antallet byer det inngås avtaler med. Med dagens økonomiske ramme vil den i første rekke være et effektivt virkemiddel for de mellomstore byene. Hvis ordningen skal ha effekt i de største byene, inkludert Oslo, bør rammen økes til minst 1 mrd kr årlig.

Lengre avtaleperiode.

De fireårige avtalene har ført til mer langsiktige tiltak, men mye av effektene fra satsingen vil komme etter at avtaleperioden er avsluttet. Samtidig vil de økte årlige tilskuddene føre til større budsjettmessige problemer når avtaleperiodene avsluttes.

Vi vil foreslå lengre avtaler, f.eks. 10 år, som i større grad vil gjøre Belønningsordningen til et virkemiddel som møter byområdenes behov for langsiktighet og forutsigbare rammer på transportområdet. Mer langsiktige avtaler vil i større grad bidra til at langsiktige etterspørselseffektene og effektiviseringsgevinstene av konkrete tiltak hentes ut. En lengre avtaleperiode vil gjøre det lettere å innføre resultatavhengige insentiver og forvente at byene forbereder overgangen til en situasjon uten belønningsmidler.

Kombinasjon av målstyring og virkemiddelstyring.

Det overordnede målet om redusert biltrafikk bør være det styrende for tildelingen av midler. Samtidig er det viktig å sikre at byene gjennomfører virkemidler som er i tråd med ønsket måloppnåelse, og mange av virkemidlene vil ha effekt på lengre sikt enn 10 år. Dette gjelder både tiltak som det tar lang tid å planlegge, og tiltak som har langsiktig effekt på

etterspørselen. Både infrastrukturtiltak, arealplanlegging og restriksjoner på biltrafikken er eksempler på slike tiltak.

Vi vil derfor foreslå en todelt Belønningsordning.

3. Den ene delen av midlene er knyttet til premiering av virkemiddelbruk som øker konkurransekraften til miljøvennlig transport på bekostning av bilbruk. Dette gjelder i første rekke rammebetingelser for bil, kollektivtransport og sykkel som f.eks. fortetting, framkommelighet for kollektivtransporten, parkeringsdekning, kostnader for bilbruk og sykkelveiutbygging. Incentivene i en slik ordning vil avhenge av forventet effekt på bilbruk og hva samfunnet sparer på denne endringen.
4. Den andre delen er knyttet direkte til målet om redusert bilandel. Vi vil foreslå en ordning hvor byene får belønningsmidler ut fra endring i antall bil og kollektivreiser, og hvor incentivene beregnes ut fra det samfunnet sparer på endret transportmiddelbruk.

En slik endring i Belønningsordningen innebærer at byene får betalt for hva de leverer og ikke hva de planlegger å levere. Det innebærer at byene kan endre virkemiddelbruk underveis i avtaleperioden og staten behøver ikke å evaluere om de tiltakspakkene før avtalene iverksettes.

Avtalen mellom staten og byene vil da inneholde hvilke incentiver som skal inngå i avtalen og hvilke måltall som byene skal levere som grunnlag for utbetaling. En slik løsning forutsetter objektive og målbare indikatorer, som ikke gir rom for diskusjon om forutsetningene i avtalen underveis i avtaleperioden.

Hensyn til eksisterende rammebetingelser i tildelingskriteriene:

Utfordringene med dagens Belønningsordning er at den fokuserer på endring og ikke tiltak som allerede er gjennomført. Det betyr at byer som allerede har gjennomført restriktive tiltak på biltrafikken eller utviklet kollektivtilbudet ville falle utenfor en slik ordning. Det har vært en innvending fra Oslo og Trondheim vil også kunne komme i en slik situasjon etter at dagens avtaler avsluttes.

Det bør vurderes om en egen del av tilskuddspotten skal knyttes til de eksisterende rammebetingelsene for bilbruk og kollektivtransport i byene. Gevinstene ved en slik ordning er at byene kan iverksette tiltak som de får premiert i etterkant og de kan få forsterket og videreutviklet eksisterende satsing. Dermed unngås situasjoner hvor de byene som «har gjort minst får mest», og situasjoner hvor tildeling av midler avhenger av hvilken fase byene er i beslutningsprosessen. Dette vil ta hensyn til at byene er på ulikt nivå når det gjelder bil- og kollektivandeler og tilrettelegging for ulike transportformer.

Forholdet til bypakkene

Dagens Belønningsordning forutsettes å være i samsvar med vedtatte bypakker. Dette er hensiktsmessig for å få en mer effektiv og samordnet virkemiddelbruk og fordi bypakkene må gjennomgå en faglig KVV/KS1 evaluering. Samtidig er rammene for bypakkene langt større enn for Belønningsordningen og bypakkene er i ulike faser når det gjelder utforming av innholdet i pakkene.

Hvis belønningsmidlene skal inngå som en integrert del av bypakkene er det viktig å beholde egenskapene ved Belønningsordningen når det gjelder resultatmål og virkemiddelbruk. Det forutsetter i tilfelle at bypakkene i større grad mål- og virkemiddelstyres ut fra målsettingen om redusert bilbruk og økt kollektivtransport. En slik samordning kan vurderes på lang sikt, men vi ser det som lite realistisk på kort sikt fordi det vil kreve omfattende endringer i finansieringsmodell for byene.

Vi mener derfor at Belønningsordningen bør beholdes som en egen ordning, men den bør sees i sammenheng med bypakkene både når det gjelder avtaleperiode og hvilke tiltak som iverksettes. Det betyr at Belønningsordningen i første rekke bør være et supplement til bypakkene for å stimulere til mer restriktive tiltak i forhold til bilbruk og toppfinansiere tiltak som ikke naturlig ligger innenfor bypakkene.

De langsiktige avtalene bør styres av en politisk forankret regional organisasjon som omfatter aktørene i det funksjonelle byområdet.

Toppfinansiering av bypakkene med økte midler til drift

Det er i første rekke økte midler til drift av kollektivtransporten som det er vanskelig å dekke innenfor ordinære fylkeskommunale budsjetter. Innenfor dagens bypakker er det åpnet for at bompenger også kan finansiere driftstiltak men hovedtyngden av midlene går fremdeles til investeringstiltak. Resultatene fra analyser av Oslopakke 3 viser at den beste effekten av disse investeringene oppnås hvis de suppleres med økt frekvens og effektivisering av rutetilbudet.

Effekten av Belønningsordningen kan forsterkes hvis den ses i sammenheng med bypakkene, hvor utbetalingene avhenger av måloppnåelse. Hvis kollektivtransporten øker vil dette øke tilskuddsbehovet i byene og det vil forsterke effekten av restriktive tiltak. Dette vil fungere som en positiv katalysator for gevinsten av bypakkene, og virkemidlene som byene rår over er mye større enn det som Belønningsordningen alene kan finansiere.

9.2 Beregning av optimale insentiver

En ev forlengelse av avtaleperioden vil innebære at det er større behov for å justere tiltakspakkene underveis, slik at det er behov for å utvikle mer dynamiske og fleksible avtaler mellom byene og departementet. Langsiktige avtaler vil kreve enkle og forutsigbare kriterier for utbetaling av belønningsmidler og minst mulig usikkerhet når det gjelder muligheter for å revidere tiltakspakkene.

Det betyr at en ev utvidelse av ordningen vil øke behovet for enklere og mer entydige kriterier og målstyring av Belønningsordningen. Både for å sikre at midlene blir best mulig utnyttet uten at det krever detaljkunnskap om lokale forhold i byene og for å få en mer dynamisk utvikling av tiltakspakkene hvis rammebetingelsene i byene endres.

Utfordringen vil være å finne gode måltall og beregne samfunnsøkonomisk optimale insentiver innenfor en slik ordning. Det bør være et begrenset antall måltall innenfor en slik ordning for å

unngå overlappende insentiver og for at en slik ordning skal være enkel å administrere. Samtidig må insentivene være balansert i forhold til den totale budsjettammen som er innenfor ordningen.

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

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

Vi har i denne rapporten vist ved noen eksempler 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:

- Hvis de ni 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.
- 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.
- 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.
- 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. Forutsetningen er at disse insentivene ikke er en fullfinansiering av tiltakene men en belønning hvor lønnsomheten avhenger av hvor tiltakene iverksettes. For de passasjeravhengige insentivene i 6 byer var grenseverdien for lønnsomme tiltak en prisfølsomhet på -0,6 og for busstilbudet i Ruter var grenseverdien 16 passasjer i bussen. En av de viktigste gevinstene ved disse insentivordningene er at byene kan høste gevinster av å iverksette mer kostnadseffektive tiltak.

En endring i retning av en målstyrt Belønningsordning 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.

Krav til objektive og målbare kriterier

Disse eksemplene viser at det er mulig å beregne gevinsten av endrede rammebetingelser for veginvesteringer og tilskuddsbehov. Samtidig er det et spørsmål om dette virkemidlet må tilpasses i forhold til forventet effekt og samfunnsøkonomiske gevinster i hver enkelt by eller om det er mer hensiktsmessig å ha en mest mulig felles indikator. For å kunne gi svar på dette må både valg av indikatorer og effekter analyseres nærmere. Jo flere byer som inkluderes i denne Belønningsordningen jo større forskjeller vil det være i betydningen av de ulike rammebetingelsene og dermed nivået på insentivene. Bruk av målstyrte insentiver i Belønningsordningen forutsetter klart definerte og objektive måltall, og hvor ev usikkerhet i måltallene avklares mellom staten og byene før avtalene underskrives.

Behov for fleksible og endringsdyktige avtaler

Det er i utgangspunktet krevende for departementet å evaluere de ulike søknadene fra byene og enda vanskeligere å vurdere forslag til endringer underveis. Mer langsiktige avtaler forutsetter at byene har muligheter til å endre virkemiddelpakke over tid. En avtale mellom staten og byene må derfor være mer fleksible jo lenger avtaleperiode som velges.

En målstyrt Belønningsordning gjør det lettere for departementet å utvide avtaleperioden fordi det vil være opp til byene å iverksette de mest effektive tiltakene for å utløse belønning. Det gjør ordningen mer dynamisk i forhold til virkemiddelbruk og utbetalinger fra departementet vil avhenge av i hvilken grad byene når de konkrete målsettingene.

9.3 Konkret eksempel på en endret innretning

Belønningsordningen har gitt et markant skift i virkemiddelbruk for flere av de byene som er med i ordningen. Samtidig viser evalueringen at ordningene er for kortsiktig og med for sterk fokus på tiltak og for lite på måloppnåelse. En mer langsiktig avtale er en forutsetning for at byene kan hente ut størst mulig gevinst av de tiltakene som iverksettes. Samtidig vil mer langsiktighet innebære at rammebetingelsene kan endres underveis og at byene vil ha behov for å endre virkemiddelbruken.

For å få mest mulig effekt av de midlene som ligger i Belønningsordningen vil vi foreslå at innretningen blir mer langsiktig og målstyrt. Lengden på ordningen kan følge tidsperioden for bypakkene eller gjøres permanent. Rammene for Belønningsordningen avgjør hvor mange byer som kan være med på ordningen og styrken på insentivene.

1 mrd kr årlig

Vi vil her ta utgangspunkt i et eksempel på hvordan en slik insentivbasert Belønningsordning kan utformes. I dette eksempelet tar vi utgangspunkt i en årlig ramme på 1 mrd kr slik at også de største byene kan få et tilstrekkelig insentiv gjennom ordningen. Vi har laget et forslag til fordelingsnøkkel:

- 350 mill kr fordeles etter eksisterende rammebetingelser for bilbruk
- 350 mill kr fordeles etter resultatavhengige insentiver

- 300 mill kr fordeles etter tiltaksbaserte insentiver

Denne fordelingsnøkkelen vil avhenge av hvor stor grad departementet vil premiere byer som allerede har satset, de som får til endring eller de som gjennomfører tiltak som vil gi endring på sikt. Denne rammen og fordelingsnøkkelen innebærer at de resultat- og tiltaksavhengige insentivene er omtrent på nivå med det som er foreslått innenfor det reviderte Klimaforliket, mens tilskudd basert på eksisterende rammebetingelser kommer i tillegg. Det kan i prinsippet bety at dette beløpet kan være et alternativ til noe av den statlige støtten til bypakkene eller lokal kollektivtransport, men som knyttes til rammebetingelser for bil og kollektivtransport.

Alle ni byer inviteres til å delta i Belønningsordningen

Vi vil foreslå en endring av fra tiltaksorientert til insentivbasert Belønningsordning hvor alle ni byer inviteres til å delta. Det innebærer at departementet ikke skal godkjenne tiltakspakkene i hver av byene som får midler men evaluere måloppnåelsen og utbetalinger i forhold til de mål og insentiver Departementet definerer

- hvilke måltall som skal registreres
- nivået på insentivene

Tabell 9.1: Forslag til insentiver som kan inngå i en målstyrt Belønningsordning

Måltall	Insentiv
Redusert antall bilturer i rush	30 kr per rushtidsreise
Økt antall kollektivreiser	10 kr per rushtidsreise 5 kr per øvrige reiser
Fortetting	Tilskudd per bolig som bygges i influensområdet rundt kollektivtransporten
Fremkommelighet for kollektivtransporten	Tilskudd per min i økt gjennomsnittshastighet for kollektivtransporten
Sykkelfelt	Tilskudd per km nye sykkelfelt Alt: Tilskudd per 1000 syklistere som benytter sykkelfeltene (hvis tellingene er pålitelige)

Det kan være andre måltall som også defineres innenfor en slik ordning som for eksempel reduksjon i utslipp fra bil og kollektivtransport.

Forpliktende kartlegging av data og måloppnåelse

De byene som ønsker å inngå i Belønningsordningen må forplikte seg til å kartlegge/registrere måloppnåelsen ut i fra objektive og etterprøvbare kriterier. Det betyr at byene og departementet må være enige om de registreringsmetodene som skal benyttes og det må være mulig for en ekstern revisor å etterprøve de nøkkeltallene som skal rapporteres. Samtidig må departementet lage en entydig definisjon av de tallene som skal rapporteres slik at tallene er sammenlignbare mellom byene som er med på ordningen.

Vi vil som et eksempel foreslå at følgende nøkkeltall kartlegges for byene

1. Rammebetingelser for bilbruk
(Bilkostnader (parkering, bomkostnader), parkeringsdekning)
2. Egenskaper ved kollektivtilbudet
(Takster, frekvens, trengsel/kapasitet, fremkommelighet, forsinkelser)
3. Egenskaper ved sykkeltilbudet
(Antall km separate sykkelveier og sykkelfelt)
4. Fremkommelighet på vegnettet
(hastighet for bil og kollektivtransport)

Basisfinansiering for å delta i ordningen

En insentivbasert Belønningsordning vil bare gi utbetalinger hvis de klarer å forbedre tilbudet og endre reisemiddelvalget ut fra de definerte nøkkeltallene over. Samtidig vil det kreve en del administrasjon om registrering av nøkkeltall som grunnlag for disse utbetalingene.

Departementet bør derfor dekke en basisfinansiering for å dekke kostnadene ved registrering, administrasjon og markedsføring av ordningen lokalt, både i oppstartsfasen og underveis i avtaleperioden.

Vi kan som et eksempel ta utgangspunkt i 10 mill kr som basisbeløp for denne de som ønsker å delta i denne ordningen. Størrelsen på dette beløpet avhenger av hvor omfattende rapportering som departementet forlanger. Vi vil foreslå at det stilles krav om registrering av alle sentrale nøkkeltall for bil og kollektivtransport i byområdene, men at dette gjøres på overordnet nivå. Samlet for byområdet, alle rushtidsreiser osv. Dette er sentrale nøkkeltall som departementet ikke sitter med i dag og som er viktige for transportplanleggingen i byene. En slik konsistent og sammenlignbar kartlegging mellom byene vil derfor være en viktig tilleggsgvinst av Belønningsordningen.

Symmetrisk Belønningsordning

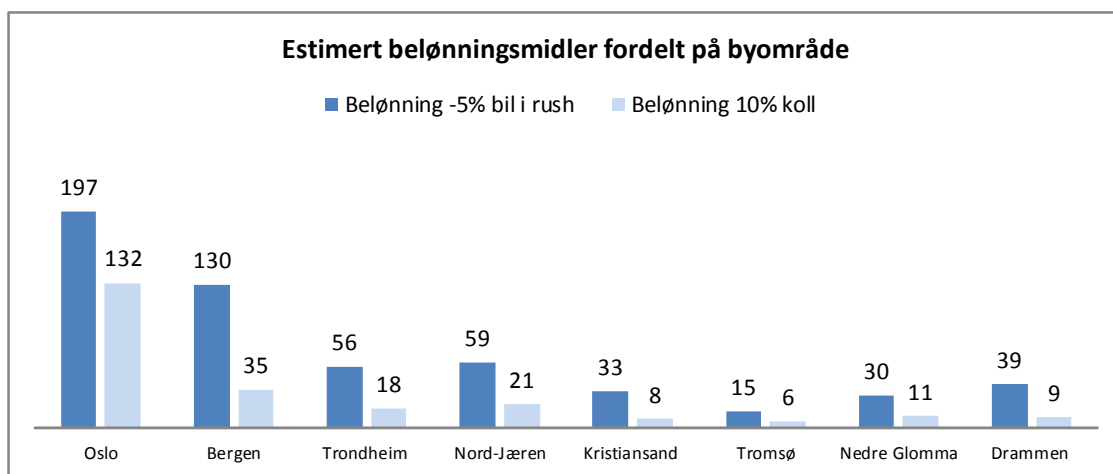
Disse nøkkeltallene vil danne grunnlag for å utbetale insentiver basert på eksisterende rammebetingelser i byene og endringer i resultatmål i avtaleperioden. Belønningen bør være symmetrisk, slik at både økning og reduksjon i måltallene vil påvirke utbetalingene fra staten. Det betyr at redusert måloppnåelse på noen områder og økning på andre vil bety at departementet vil summere bonus og malus opp til et samlet beløp. I visse tilfeller vil dette kunne føre til redusert bonus fra departementet. Da vil de måtte trekke dette fra basisbeløpet som overføres som en del av kartlegging og administrasjon av ordningen.

Hva betyr dette økonomisk?

Det er vanskelig å anslå nøyaktig hva dette vil bety av utbetalinger fra departementet fordi det avhenger av hvor stor grad byene lykkes med de målsettingene de har om å redusere biltrafikken og forbedre kollektivtrafikken. I følge våre beregninger vil en måloppnåelse hvor alle byene klarer å redusere biltrafikken i rushet med 5 prosent innebære en samlet bonus på 560 mill kr årlig (figur 9.1). Tilsvarende vil en 10 prosent økning i kollektivtrafikken innebære

en utbetaling på 448 mill kr årlig for de 9 byene. Det gir totalt ca 800 mill kr i resultatbonus hvis byene klarer å nå disse målene.

For departementet vil det bety mindre kjøproblemer og press på veginvesteringene tilsvarende ca 560 mill kr årlig og for fylkeskommunene vil det bety at departementet vil kunne delfinansiere en del av det økte tilskuddsbehovet. Det betyr at disse belønningsmidlene vil være et alternativ til økte rammer til bypakkene og generelle rammeoverføringer til fylkeskommunene, og de vil først realiseres hvis byene har suksess med å endre transportmiddelfordelingen. Dermed er det mulig å budsjettere med disse midlene som en toppfinansiering av bypakkene hvor det gir muligheter for å forsterke effekten av investeringene med økt frekvens.



Figur 9.1: Beregnet utbetaling av årlige belønningsmidler hvis byene klarer å redusere biltrafikken med 5 prosent i rushet og øke kollektivtrafikken med 10 prosent. Basert på 30 kr per redusert bilreise i rush og 7,5 kr per kollektivreise i snitt.

Referanser

Bekken, Jon Terje og Bård Norheim 2006

Optimale tilskudd til kollektivtrafikk i byområder. TØI rapport 829/2006

ECON 2005

Ny organisering av transportpolitikken i hovedstadsområdet. ECON-rapport 2005-044

Ellis, Ingunn Opheim 2012

Bil- og kollektivandel i byområdene med fireårige belønningsavtaler: betydningen av rammebetingelser. Urbanet Analyse notat 47/2012. Publiseres i august 2012.

Ellis, Ingunn Opheim 2010

Analyser av reisevanedata for de største byområdene i Norge. Urbanet Analyse notat 33/2010

Ellis, Ingunn Opheim, Lisa Steine Nesse og Bård Norheim 2012

RVU Dybdeanalyser: Sammenheng mellom transportmiddelvalg, transportkvalitet og geografiske kjennetegn. Urbanet Analyse rapport 30/2012

Engebretsen, Øystein 2006

Arbeids- og tjenestereiser. Den nasjonale reisevaneundersøkelsen 2005. TØI rapport 868/2006.

Innst. 390 S (2011–2012) Stortingets behandling av Klimameldingen

Kjørstad, Katrine Næss og Bård Norheim 2005

Hva tiltakspakkene for kollektivtransport har lært oss. TØI rapport 810/2005

KS Storbynettverk 2012

Notat i forbindelse med møte med Samferdselsministeren juni 2012

Larsen, Odd I. 1993

Samfunnsnytte av tilskudd til kollektivtransport. TØI rapport 208/1993.

Norheim Bård, Kjørstad Katrine N og van deVelde Didier 2009 *Insentivbaserte kontrakter og konkurranseutsetting Strategiske valg for Ruter* Urbanet Analyse rapport 15/2009

Norheim, Bård med flere 2010

Kostnadseffektive klimatiltak. Urbanet Analyse rapport 16/2010

Norheim, Bård, Alberte Ruud, Jomar Lygre Langeland og Hans Petter Duun 2007

Evalueringsordningen for bedre kollektivtransport og mindre bilbruk.

Norheim, Bård, Alberte Ruud, Tormod W. Haug, Lisa Steine Nesse og Konstantin Frizen 2011
Kollektivtrafikk, veiutbygging eller kaos? Scenarioer for hvordan vi møter framtidens transportutfordringer. Urbanet Analyse rapport 23/2011.

Norheim, Bård 2005
Samfunnsøkonomisk analyse av kollektivtransportens inntektsgrunnlag. Alternativ finansiering av transport i by - Delrapport 4. TØI rapport 767/2005

Oslopakke 3-sekretariatet 2011
Grunnlag for langsiktige prioriteringer Oslopakke 3. Oslopakke 3-sekretariatet, 21. desember 2011.

Renolen 1998
Hva Forsøksordningen har lært oss. Hovedkonklusjoner fra forsøk med kollektivtransport 1991-1995. Oslo Transportøkonomisk institutt TØI rapport 393/1998

Siedler, Christoph, Konstantin Frizen og Alberte Ruud 2012
Kollektivtransport i framtidens byer. Gjennomgang av utviklingstrekk og oppsummering av nøkkeltall. Urbanet Analyse notat 48/2012. Publiseres i august 2012.

Stangeby, Ingunn og Bård Norheim 1999
Konkurrensflater i persontransportmarkedet - drivkrefter og utviklingstrekk. TØI notat 1150/99.

St.meld.nr. 21 (2011–2012) *Norsk klimapolitikk*

St.meld.nr. 26 (2001-2002) *Bedre kollektivtransport*

Van deVelde, Didier og Edvard Røntgen 2008
Evaluering av alternativ forvaltningsorganisering i norske byområder Oppsummering av internasjonale erfaringer med alternative finansieringsordninger Amstrerdam, inno-V, Version 14 April 2008

UITP 2006
Mobility in cities Database UITP 2006

Vågane, Liv med flere 2011
Den nasjonale reisevaneundersøkelsen 2009 – nøkkelfrapport. TØI rapport 1130/2011

Østlandssamarbeidet 2012
Høringsuttalelse til NTP. Juni 2012

Dokumenter om Belønningsordningen

Belønningsordning for bedre kollektivtransport og mindre bilbruk i byområdene.
Retningslinjer. 8.12.2009

Avtale mellom Samferdselsdepartementet og Trondheim kommune og Sør-Trøndelag fylkeskommune om belønningstilskudd til bedre kollektivtransport og mindre bilbruk 2009 – 2012

Avtale mellom Samferdselsdepartementet og Kristiansand kommune og Vest-Agder fylkeskommune om belønningstilskudd til bedre kollektivtransport og mindre bilbruk 2009 – 2012

Avtale mellom Samferdselsdepartementet og Drammen, Lier, Øvre Eiker, Nedre Eike og Kongsberg kommuner og Buskerud fylkeskommune om belønningstilskudd til bedre kollektivtransport og mindre bilbruk 2010 – 2013

Avtale mellom Samferdselsdepartementet og Bergen kommune og Hordaland fylkeskommune om belønningstilskudd til bedre kollektivtransport og mindre bilbruk 2011 – 2014

I tillegg er årsrapporter fra de lokale avtalepartene og korrespondanse mellom avtalepartene og Samferdselsdepartementet og Statens vegvesen Vegdirektoratet gjennomgått.

