

**Sammendrag:**

# **Behov for økte midler til kollektivtrafikken i byene?**

## **En sammenstilling av utredet behov i ni byområder**

*TØI rapport 1169/2011*

*Forfatter(e): Jan Usterud Hanssen, Jørgen Aarhaug og Nils Fearnley*

*Oslo 2011 61 sider*

---

*En målsetting om at en større andel av den motoriserte persontransporten i de større byområdene skal skje kollektivt forutsetter at det satses stort både på økt kapasitet og bedret kvalitet (frekvens, pålitelighet, komfort). En gjennomgang av foreliggende konseptvalgutredninger (KVU) og annen dokumentasjon fra de ni byområdene som samarbeider innenfor "Framtidens byer", viser at det legges stor vekt på konsepter der kollektivtransport inngår. I flere av byområdene inngår bybane og/eller høystandard bussløsning i de konseptene som er utredet. I årene fremover er det nødvendig med betydelige investeringer i infrastruktur, samtidig som tilskudd til driften av tilbudene må økes. En sammenstilling av de relativt grove kostnadsanslagene for de ni byområdene tilsier et årlig finansieringsbehov på nær 8 milliarder kroner i minst ti år fremover..*

NTP-sekretariatet har ønsket å få en oversikt over hvilke ressurser som kan bli nødvendig om byområdene skal følge opp intensjoner om at en større andel av transportterspørselen skal kunne tas av kollektivtilbudet (avrop 37). Rapporten gir en sammenstilling av hvordan kollektivtransporten er behandlet og eventuelt prioritert i konseptvalgutredninger (KVU) og overordnet planlegging i 9 byområder. Alle byområdene har inngått avtaler innenfor programmet "Framtidens byer".

Det foreligger syv KVUer (Oslo/Akershus, Bergen, Jæren, Kristiansand, Tromsø, Grenland og Nedre Glomma). Fire av disse konseptvalgutredningene har blitt kvalitetssikret av eksterne konsulenter (KS1). For Jæren, Kristiansand og Bergen foreligger det foreløpig ikke noen KS1. Tilleggsutredninger pågår for Jæren.

For Drammen (Buskerudbyen) foreligger det foreløpig ikke noen KVU. Denne rapporten tar derfor utgangspunkt i det grunnlaget som foreligger. For miljøpakken for Trondheim er det gjennomført en utredning som grunnlag for fase 2, men ingen KVU/KS1 for fase 1. Begge disse byområdene har på samme måte som Kristiansand og Bergen inngått fireårige avtaler innenfor den statlige belønningsordningen for bedre kollektivtransport og mindre bilbruk.

De foreliggende KVUer er basert på at det utvikles parallelle konsepter som grunnlag for å kunne sammenligne effekter av ulike prinsipper for utbygging og drift. De fleste har beskrevet et konsept basert på at det vesentlige av fremtidig vekst i transportterspørselen skal kunne tas av kollektivtransporttilbudet. I hovedsak er det også konsepter med satsning på kollektivtransport som er anbefalt på grunnlag av analysene og vurderingene som er foretatt.

I et par tilfeller er det, som følge av analysene, definert og anbefalt såkalte kombinasjonskonsepter. For Tromsø har regjeringen gitt føring om at videre planlegging av transportsystemet skal ta utgangspunkt i Kombinasjonskonseptet (brev fra Samferdelsdepartementet 09.12.2011).

De fullførte kvalitetssikringene (KS1) har i hovedsak gitt tilslutning til de valgte konseptene, men har også gitt anbefalinger som tilsier at det bør legges større vekt på kollektivtiltakene.

For Oslopakke 3 er føringer gitt gjennom Stortingets behandling av St.meld. nr. 17 (2008-2009). Fordi pågående gjennomføring og nye kostnadsoverslag viser at prosjektenes kostnader har økt vesentlig mer enn prisstigningen, pågår arbeid med å oppdatere den opprinnelige handlingspakken. Trolig vil det også resultere i et revidert handlingsprogram. Det utredes også hvordan finansieringsgrunnlaget kan økes. I samsvar med anbefalingene i KS1 legges det opp til at prioriteringene bør gjennomgås regelmessig. Det foreslås at det kan skje hvert fjerde år i tilknytning til NTP-arbeidet.

Tabell S1 gir en samlet oversikt over investeringsbehovet. Rammene har ulike tidshorisonter. Derfor kan et gjennomsnittlig årlig investeringsbehov gi en bedre oversikt enn totalbeløpene alene. Jernbaneinvesteringer er sett som et rent statlig ansvar og er ikke med i oversikten.

Tabell S1 Samlet oversikt over oppgitte rammer for investeringer i infrastruktur for kollektivtransporten. Kroneverdi: 2009-2011 (Kilde: KVVU mm)

Byområde	Investering (milliarder kr.) <sup>1</sup>	Horisont	Årlig investering (millioner kr)
Bergen	13,3	30 år	443,3
Buskerudbyen (Drammen)	16,7 <sup>3</sup>	40 år	417,5
Grenland <sup>2</sup> (Porsgrunn/Skien)	1,1	30 år	36,7
Jæren (Stavanger/Sandnes)	13,8	30 år	460,0
Kristiansand	3,8	30 år	126,7
Nedre Glomma <sup>2</sup> (Sarpsborg/Fredrikstad)	3,2	20 år	160,0
Oslo /Akershus (GLP-O3) <sup>2</sup>	55 <sup>3</sup>	10 år <sup>4</sup>	5 500,0
...(Oslo K2012) <sup>5</sup>	(180) <sup>5</sup>	(50 år)	(3 600)
Tromsø <sup>2</sup>	0,5 <sup>6</sup>	20 år	25,0
Trondheim	2,3-8,2	10 år	230-820
<b>Sum</b>	<b>109,7 – 115,6</b>		<b>7 400 – 8 000</b>
<i>Alternativt. med tall fra K2012</i>	<i>ca. 238<sup>5</sup></i>		

<sup>1</sup> Investeringenes kroneverdi forutsettes å tilsvare verdien i rapportens publiseringsår – 2010 eller 2011

<sup>2</sup> Ekstern kvalitetssikring foreligger – investeringsbeløp fra kollektivkonseptet.

<sup>3</sup> Beløpet er basert på oppstilling i Grunnlag for langsiktige prioriteringer i O3 – frem til 2027 (dvs 15 år)

<sup>4</sup> Revisjonen av handlingsprogrammet for O3 er tilpasset NTP 2014-2023 dvs 10 år

<sup>5</sup> Med investeringsrammer fra Ruters K2012 i stedet for fra Oslopakke 3 – horisont på 50 år

<sup>6</sup> Basert på Kollektivkonseptet. Nyere utredninger gir justerte beløp – se omtalen av Tromsø i kapittel 3

Vi tar en rekke forbehold om sammenlignbarheten av kostnadstallene i tabellen. Fordi kildene (i hovedsak KVVUene) ikke alltid er klare på hvilke enkeltprosjekter som er utgangspunkt for analysene, hva som inngår i overslagene eller hvilket års

kroneverdi som ligger til grunn. Det må også påpekes at anslagene over infrastrukturens kostnader sies å ha en usikkerhet på  $\pm 40\%$ .

Det har ikke vært rammer for å gå gjennom delrapporter (underlagsrapporter) for å finne mer konkret dokumentasjon av hvilke prosjekter som inngår i utredningene. Derfor vil det være en fordel om det i fremtiden gis føringer for hvordan grunnlaget for analysene i en KVVU skal tydeliggjøres for derved å lette arbeidet med en sammenstilling tilsvarende det som har vært oppgaven for denne rapporten.

Spørsmålet om hva det vil koste å drifte et kollektivsystem som kan ta storparten av etterspørselsveksten i de store byområdene, er vanskelig å besvare på grunnlag av tilgjengelige data. Utfordringene er spesielt stor når det gjelder å konkretisere kostnaden for en ny kollektivreise i rushperiodene. Det er vist at statistikken ikke gir et tilstrekkelig pålitelig og detaljert bilde av kostnadsstrukturen.

Byområdene er tildelt midler fra staten gjennom Samferdselsdepartementets belønningsordning for bedre kollektivtransport og mindre bilbruk i byområdene. Det vil være enten gjennom en fireårig avtale (Bergen, Trondheim, Buskerudbyen og Kristiansand) eller gjennom årlig tildeling (de øvrige fem områdene). Tildelte midler benyttes på ulike måter i byene. Midlene brukes til både planlegging, investeringer og drift. Dette knyttes til hvilken fase man er i og hvilke prioriteringer som gjøres lokalt. I de overordnede dokumentene (KVVUer) vi har gjennomgått, er det ikke alltid tydeliggjort om eller hvordan belønningsmidlene inngår og hvordan midlene forutsettes benyttet. De som ikke har en fireårig avtale, kan heller ikke planlegge for bruk av slike midler på lengre sikt.

Det er åpenbart en klar forskjell på kostnaden knyttet til drift av kollektivtilbudet i rushperiodene og resten av driftsdøgnet. En toppet etterspørsel betinger materiell og bemanning som ofte vil få dårlig utnyttelse resten driftsdøgnet. Dårligere fremkommelighet i rushperiodene bidrar også til at det er vesentlig mer kostbart å tilby ny kapasitet i rushperiodene enn utenfor – i hvert fall på veg. Noe av dette kan avbøtes ved å utvikle traseer med høy standard (meget god fremkommelighet og effektive holdeplasser) på gater og veger i et byområde.

Denne rapporten viser at det vil bli en utfordring å finansiere infrastruktur, materiell og drift for å kunne utvikle et kollektivtilbud som tar mye av etterspørselsveksten og derved kan bidra til å avlaste vegsystemet. De ulike KVVUene viser likevel at konseptene med satsning på kollektivtransport kommer best ut i analysene.

Rapporten fra prosjektet "Kollektivtransport og kostnader", som ble utført på oppdrag fra KS, gir en oversikt over ulike finansieringsformer og -muligheter i andre land (Olsen, m.fl. 2011). Den legger et viktig grunnlag for vurdering av realismen i satsing på å forbedre og utvide kollektivtilbudet byene. I den rapporten drøftes tre alternative modeller for finansiering av kollektivtransport – en statlig, en lokal og en prosjektbasert modell. I forbindelse med at det skal utarbeides en revidert handlingsplan for Oslopakke 3 er det også i den sammenhengen utarbeidet reviderte kostnadstall for prosjektene og utredet hvilke muligheter man har for å styrke finansieringsgrunnlaget (Oslopakke 3-sekretariatet 2011a og b).

I besvarelsen av at tidligere prosjekt ble det gitt en detaljert oversikt over utredninger og planer for utvikling av kollektivsystemet i de fire største

byområdene (Strand et al 2010). Det var ønsket at denne rapporten skulle gi en tilsvarende dokumentasjon fra de fem andre byområdene som inngår i avtalene om Framtidens byer. Vi har ikke funnet tilstrekkelig informasjon til at det er mulig å besvare den delen tilfredsstillende.

Oppdraget som denne rapporten svarer på, omfatter også en kort gjennomgang av hvordan begrepene superbuss, høystandard kollektivtrafikk, mv. tas opp i de ulike KUVene. Gjennomgangen viser at det kan være behov for ytterligere avklaring av begrepene. Litteratur fra andre land viser også at det råder ulike syn på hva de ulike begrepene innebærer og hvor rendyrket konseptene kan eller bør være. I flere av de 9 byområdene vurderes eller planlegges det bussbaserte kollektivtilbud der bussene skal kunne kjøre på egne traséer for derved å kunne bedre tilbudet til brukerne gjennom større kapasitet, raskere fremføring, større pålitelighet, bedre komfort, høyere standard på holdeplasser mv.

.