



## Sammendrag:

# Preferanseundersøkelse blant lokale beslutningstakere i samferdselssektoren

## Alternativ finansiering av transport i by - Delrapport 2

### Bakgrunn og problemstillinger

Denne rapporten er skrevet innfor prosjektet "Alternative finansieringsordninger for lokal persontransport – Samfunnsøkonomisk evaluering av alternative "spleiselag" for Oslo, Stavanger, Bergen og Trondheim". Målsettingen med prosjektet er å analysere gevinstene ved å etablere ulike former for "spleiselag" ("transportfond") i norske byområder basert på en kombinasjon av ulike statlige og lokale finansieringsordninger, og i hvilken grad dette avhenger av hvilke føringer som er lagt på virkemiddelbruken.

Som en del av dette prosjektet har vi gjennomført en preferanseundersøkelse blant lokal beslutningstakere. Undersøkelsen inngår også som en del av et større forskningsprosjekt som tar for seg ulike måter å finansiere lokal kollektivtransport i Europa, den delen av prosjektet er finansiert gjennom EU-prosjektet REVENUE.

Formålet med undersøkelsen er å kartlegge de lokale beslutningstakernes preferanser for alternative finansieringsordninger og ulike typer virkemiddelbruk, og dermed finne ut mer om valg, prioriteringer og handlingsrom i den lokale samferdselspolitikken. På bakgrunn av resultatene fra undersøkelsen ønsker vi å finne beslutningstakernes nytte (gevinst) og kostnad ved ulike typer finansieringsordninger. Dette er igjen tenkt brukt som input i det modellverktøyet som skal utvikles for å analysere konsekvensene av alternative finansieringsformer. Med utgangspunkt i beslutningstakernes nytte og kostnad er målsettingen å finne den totale samfunnsøkonomiske gevinsten ved de ulike finansieringsordningene.

Undersøkelsen er avgrenset til lokale beslutningstakere i de fem største byene i Norge og omhandler alternative finansieringsordninger og virkemiddelbruk for å få et bedre kollektivtilbud. Denne rapporten beskriver de resultatene vi har kommet frem til på bakgrunn av de data som er samlet inn gjennom preferanseundersøkelsen.

### Preferanseundersøkelsen

Preferanseundersøkelsen ble gjennomført høsten 2004 blant lokale beslutningstakerne i de største byområdene i Norge.

Spørreskjema var skreddersydd til hver enkelt beslutningstaker og undersøkelsen ble gjennomført som et egenadministrert intervju på Internett. Stated Preference-metoden ble brukt for å finne beslutningstakernes preferanser. Denne metoden baserer seg på at intervju-personene foretar hypotetiske valg mellom ulike alternativer.

Undersøkelsen tok opp problemstillinger knyttet til hvordan beslutningstakerne forholder seg til spleiselag mellom myndigheter og trafikanter for å finansiere en økt satsning på kollektivtransport.

Undersøkelsen forsøkte også å avdekke beslutningstakernes sine preferanser for ulike virkemidler/tiltak for å redusere bilkjøring og oppmuntre til økt bruk av kollektivtransport, samt hvor sannsynlig det er at de vil anbefale slike tiltak. Økt bompengetakst, reduksjon i tallet på parkeringsplasser og reduserte kollektivtakster er eksempler på virkemidler/tiltak som var med i undersøkelsen.

Beslutningstakerne gjorde også avveininger mellom ulike finansieringspakker der egenskapene varierte fra valg til valg. Disse spørsmålene var designet som to separate samvalgsekvenser. I den første sekvensen foretok respondentene avveininger mellom ulike finansieringsmodeller og i den andre avveininger mellom kombinasjoner av ulike typer transportpolitiske tiltak.

I de fleste spørsmålene, med unntak av de parvise valgene, kunne respondenten svare på en skala fra en til ni. På den måten fikk respondenten stor mulighet til å tilkjenne sine preferanser.

Data er analysert ved hjelp av lineær regresjon og logistisk regresjon.

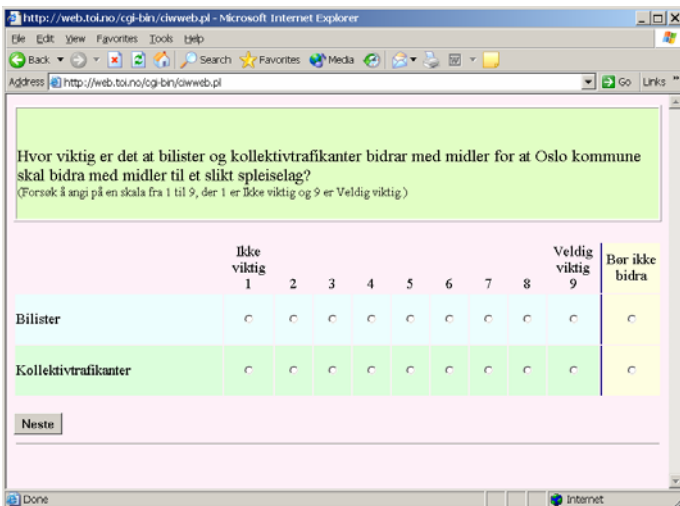
## Design av spørreskjema

De ulike delene i skjema er beskrevet under:

1. Respondentens kunnskap/erfaring
2. Overordnede politiske prioriteringer
3. Spleiselag mellom myndigheter og trafikanter
  - hvem bør være med?
  - hvilke tiltak som bør inngå?
4. Virkemidler i transportpolitikken
  - hvilke virkemidler fører til redusert biltrafikk og økt kollektivtrafikk?
  - hvilke virkemidler vil respondenten anbefale?
5. Parvise valg
  - avveininger mellom ulike finansieringsmodeller
  - kombinasjoner av ulike transportpolitiske tiltakspakker

- **Stavanger:** Rogaland fylkeskommune, Stavanger kommune, Sandnes kommune, noen andre kommuner i Rogaland og Statens vegvesen Region vest.
- **Trondheim:** Sør-Trøndelag fylkeskommune, Trondheim kommune og Statens vegvesen Region midt.
- **Kristiansand:** Vest-Agder fylkeskommune, Kristiansand kommune og Statens vegvesen Region sør.

Beslutningstakerne ble rekruttert via en e-post med en hyperlink til undersøkelsen. Linken inneholdt skjult informasjon om arbeidssted og geografisk tilknytning. På den måten fikk hver respondent ett skreddersydd skjema til seg, avhengig av geografisk og profesjonell tilknytning. I tillegg varierte nivåene i spørsmålene om spleiselag og virkemidler tilfeldig.



TØI-rapport 746/2004

Figur S.1: Eksempel på skjermbilde fra undersøkelsen.

## Utvalg og rekruttering

Målgruppen i denne undersøkelsen var lokale beslutningstakere i de fem største byområdene i Norge. Beslutningstakere er definert som de som er med i beslutningsprosessen i vid forstand, det vil si fylkes- og kommunepolitikere, administrativt ansatte i fylke og kommuner, samt vegmyndigheter. Vi har valgt å begrense undersøkelsen til et utvalg av politikere og administrativt ansatte.

Følgende fem byer er med i undersøkelsen:

- **Oslo:** Oslo kommune, Akershus fylkeskommune, noen utvalgte kommuner i Akershus og Statens vegvesen Region øst.
- **Bergen:** Hordaland fylkeskommune, Bergen kommune, noen av Bergen sine nabokommuner og Statens vegvesen Region vest.

## Svarprosent

Det ble sendt ut 747 e-poster til 547 politikere (73 prosent) og 200 administrativt ansatte (27 prosent) i de fem aktuelle byområdene. Totalt var det 362 som svarte på undersøkelsen, noe som gir en svarprosent på 48,5 prosent. Svarprosenten for politikere og administrativt ansatte avviker ikke mye fra totalutvalget og er på hhv 47 og 52,5 prosent.

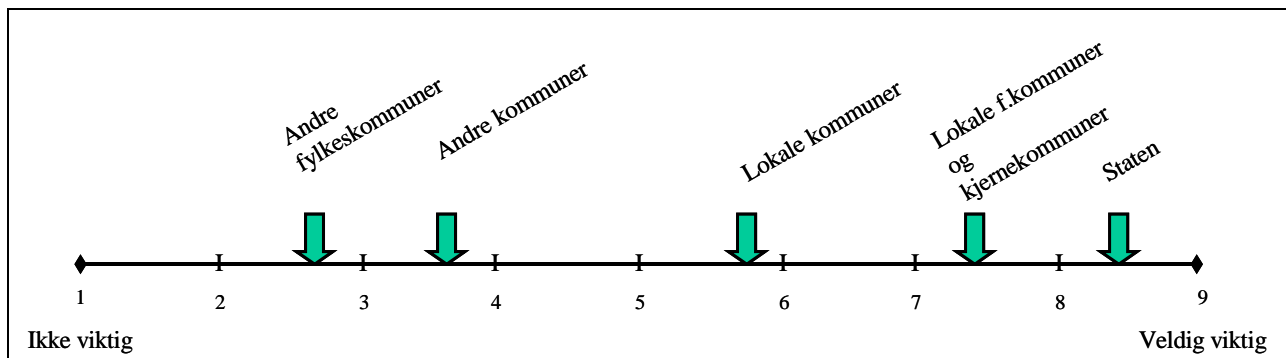
Utvalget er vektet ut fra fordeling i det opprinnelige totalutvalget.

## 80 prosent er positive til spleiselag

80 prosent sier de i utgangspunktet er positive til tanken om et spleiselag mellom myndigheter og trafikanter for å få et bedre kollektivtilbud. 15,7 prosent svarer nei, mens bare 4,2 prosent ikke vet om de er positive eller negative til et spleiselag mellom offentlige myndigheter og trafikanter.

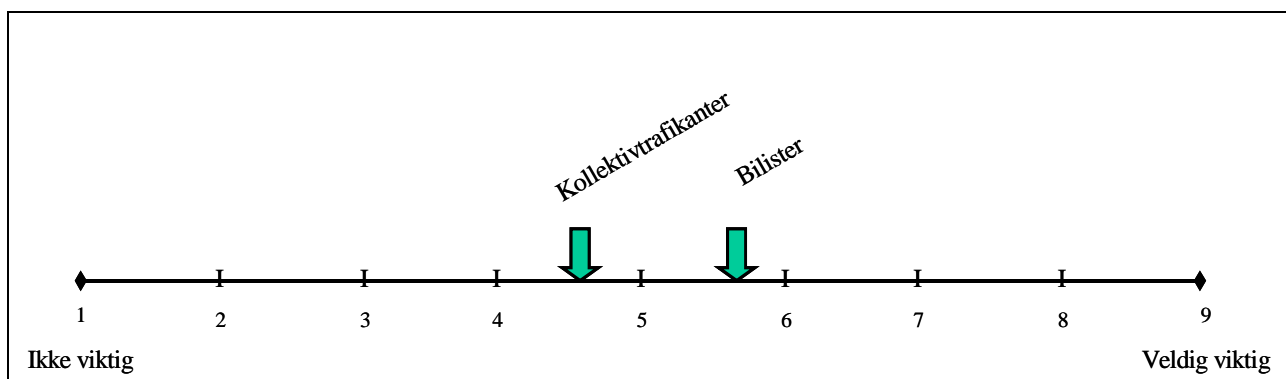
Av de som er negative til et slikt spleiselag sier 60 prosent at de ikke ønsker å belaste trafikantene med flere utgifter og 49 prosent sier at utbygging av kollektivtilbudet bør dekkes over offentlige budsjetter<sup>1</sup>. De ansatte i administrasjonen ser ut til å være noe mer positive til tanken om et spleiselag i forhold til politikerne.

<sup>1</sup> Hver beslutningstaker kunne oppgi flere årsaker.



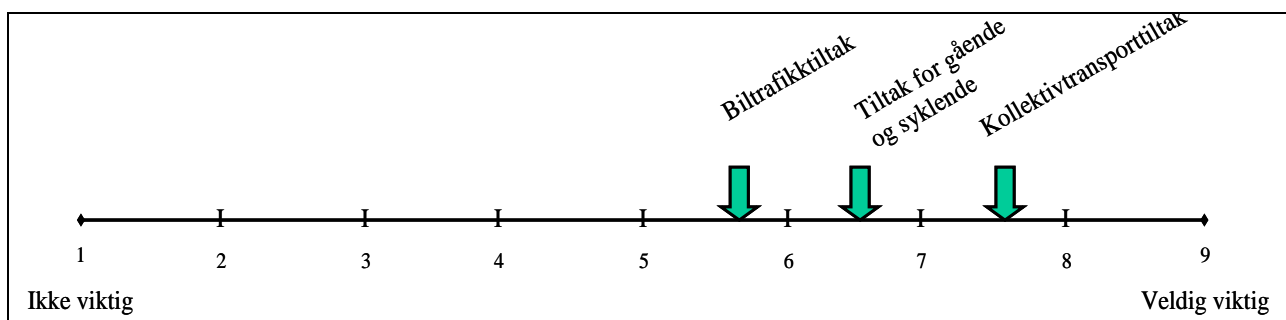
TØI-rapport 746/2004

Figur S.2: Hvor viktig er det at andre offentlig aktører bidrar til spleiselaget for at hhv egen kommune/fylkeskommune skal bidra til et spleiselag? Gjennomsnittlig score. N=324.



TØI-rapport 746/2004

Figur S.3: Hvor viktig er det at bilister og kollektivtrafikanter bidrar til spleiselaget? Gjennomsnittlig score. N=316.



TØI-rapport 746/2004

Figur S.4: Hvilke type tiltak er det viktig å gjennomføre innenfor et spleiselag? Gjennomsnittlig score. N=305.

## Staten viktig bidragsyter for at de lokale offentlige aktørene skal være med i et spleiselag

På spørsmål om hvor viktig det er at andre offentlige aktører er med i et slikt spleiselag mellom myndigheter og trafikanter for å finansiere en raskere kollektiv-

utbygging finner vi at staten er en viktig finansieringskilde. Lokale fylkeskommuner og kommuner er også viktige, mens andre fylkeskommuner og kommuner ikke er så viktige (figur S.2).

Administrasjonen legger større vekt på at staten og de lokale myndighetene er med i et slikt spleiselag enn det politikerne gjør.

Det er en negativ sammenheng mellom finansiering fra offentlige myndigheter og finansiering fra bilister eller kollektivtrafikanter. Det betyr at jo viktigere det er at staten, fylkeskommunen eller kommuner er med å finansierer en slik tiltakspakke, jo mindre viktig er det at bilistene/kollektivtrafikanter er med på spleiselaget<sup>2</sup>.

## Noe viktigere at bilistene bidrar enn at kollektivtrafikanter er med

Det ser ut til at det er noe viktigere at bilistene bidrar enn at kollektivtrafikanter bidrar for at egen lokale kommune/fylkeskommune skal være med å finansiere et slikt spleiselag mellom myndigheter og trafikanter (figur S.3).

Administrasjonen er noe mer positive til at bilistene skal bidra til spleiselaget enn det politikerne er.

De lokale beslutningstakerne i Oslo mener det er viktigere at bilistene bidrar til et spleiselag sammenliknet med de lokale beslutningstakerne i de andre byene<sup>3</sup>.

## Viktig å gjennomføre kollektivtiltak innenfor et spleiselag mellom myndigheter og trafikanter

På spørsmål om hvilke type tiltak beslutningstakerne anser som viktige å gjennomføre innenfor et spleiselag, får kollektivtransporttiltak høyere gjennomsnittlig score enn biltrafikktiltak (figur S.4).

Administrasjonen mener det er viktigere at tiltak for gående og syklende inngår i et spleiselag mellom trafikanter og myndigheter enn det politikerne mener.

Det at man i utgangspunktet er positiv til et spleiselag mellom myndigheter og trafikanter gjør at man synes det er viktigere med kollektivtransporttiltak enn hvis man i utgangspunktet ikke er så positiv til spleiselag<sup>4</sup>.

## Syv konkrete virkemidler

Respondenten fikk skissert syv virkemidler av ulike karakterer:

1. Prisen i bomringen øker

<sup>2</sup> Sammenhengen mellom staten og kollektivtrafikanter er ikke signifikant.

<sup>3</sup> Sammenhengen er bare signifikant for Bergen og Kristiansand.

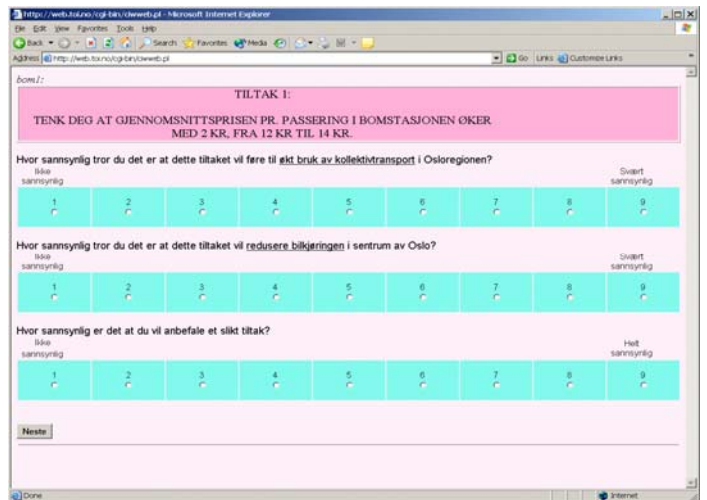
<sup>4</sup> Det at vi finner en signifikant sammenheng mellom holdningen til spleiselag for kollektivtransporttiltak og ikke for biltrafikktiltak og tiltak for gående og syklende kan ha sammenheng med at spørsmål om holdning til spleiselag tok utgangspunkt i spleiselag for å få et bedre kollektivtilbud.

2. Prisen i bomringen øker i rushtiden
3. Tallet på parkeringsplasser i sentrum reduseres
4. Parkeringsavgiften i sentrum øker
5. Bilfritt sentrum (bare beboere og vareleveranser får bruke bil i sentrum)
6. Bedre kollektivtilbud gjennom flere avganger
7. Bedre kollektivtilbud gjennom reduserte takster

Virkemidlene skulle vurderes på en 9-punktskala, der 1 var "Ikke sannsynlig" og 9 var "Svært sannsynlig" (se eksempel på skjermbilde).

De ble knyttet tre spørsmål til hvert virkemiddel:

- Hvor sannsynlig tror du det er at dette tiltaket vil føre til økt bruk av kollektivtransport?
- Hvor sannsynlig tror du det er at dette tiltaket vil redusere bilkjøringen i sentrum?
- Hvor sannsynlig er det at du vil anbefale et slikt tiltak?



TØI-rapport 746/2004

Figur S.5: Eksempel fra Oslo.

## Positiv til spleiselag henger sammen med troen på at virkemidlene har effekt

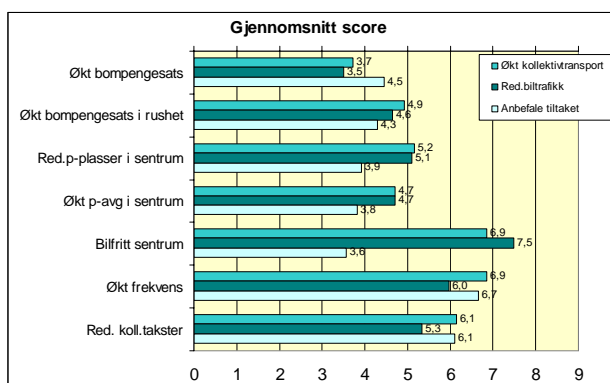
Sannsynligheten for at beslutningstakeren tror at virkemidlene vil føre til økt kollektivtrafikk og redusert biltrafikk, samt om man vil anbefale tiltaket er større hvis man i utgangspunktet er positiv til spleiselag. Denne sammenhengen gjelder for alle virkemidlene og er signifikant forskjellig fra null.

## Bilfritt sentrum har stor effekt, men anbefales ikke

Når vi ser på den gjennomsnittlige scoren ser vi at bilfritt sentrum er det virkemidlet som beslutningstakerne mener har høyest sannsynlighet for å ha effekt på kollektivtilbudet og biltrafikken, samtidig som det er det virkemidlet som har lavest score på hvor sannsynlig det er at beslutningstakerne vil anbefale det.

Sammenliknet med de andre virkemidlene ser det ut til at beslutningstakerne mener at kollektivtiltakene, som økt frekvens og reduserte takster har en effekt samtidig som det er sannsynlig at de vil anbefale slike tiltak. Dette henger nok sammen med at de to kollektivtiltakene er de to eneste i denne pakken som kan oppfattes som positive for befolkningen, de fem andre tiltakene må defineres som restriktive virkemidler.

Økt bompengesats er det eneste virkemidlet der beslutningstakerne mener det er høyere sannsynlighet for at han vil kunne anbefale et slikt tiltak enn sannsynligheten for at tiltaket vil ha effekt på kollektivtransporten eller biltrafikken



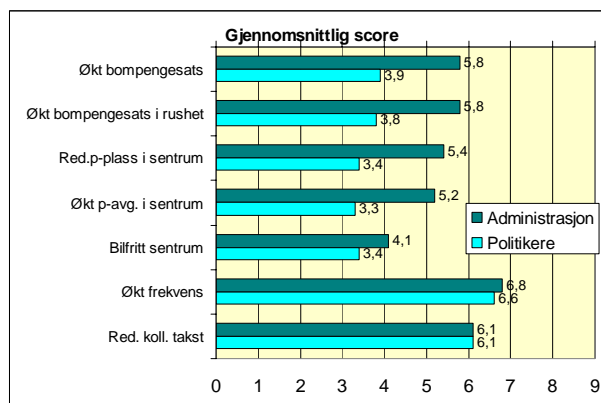
TØI-rapport 746/2004

Figur S.6: Hvor sannsynlig er det at følgende virkemidler vil føre til økt bruk av kollektivtransport og redusert bilkjøring, og hvor sannsynlig er det at du vil anbefale et slikt virkemiddel. Gjennomsnittlig score. N=304.

## ”Administrasjonen” større vilje til å anbefale restriktive tiltak

De ansatte i administrasjonen har signifikant større tilbøyelighet til å anbefale de restriktive virkemidlene, sammenliknet med politikerne. De to kollektivtiltakene er av en mer positiv karakter og for disse to tiltakene ser vi ingen signifikant forskjell mellom politikere og administrativt ansatte, verken for effekten på kollektivtrafikken og biltrafikken eller om de vil anbefale tiltakene.

Administrasjonen har større tro på at de restriktive virkemidlene har effekt på kollektivtrafikken og biltrafikken sammenliknet med politikerne, men det er bare for redusert antall parkeringsplasser og bilfritt sentrum at både effekten på kollektivtrafikken og biltrafikken er signifikante<sup>5</sup>.



TØI-rapport 746/2004

Figur S.7: Hvor sannsynlig er det at du vil anbefale et slikt tiltak. Politikere og ansatte i administrasjonen. N=304.

## Beslutningstakerne i Trondheim har størst tro på at tiltakene har effekt

I forhold til Oslo har beslutningstakere fra de fire andre byene større eller tilnærmet lik tro på at slike virkemidler har effekt på kollektivtransporten og bilkjøringen i sentrum. Bare de fra Trondheim har signifikant større tro på at disse tiltakene har effekt.

De fire mindre byene har derimot mindre eller tilnærmet lik tilbøyelighet til å anbefale slike virkemidler sammenliknet med Oslo<sup>6</sup>.

I forhold til Oslo har alle de andre byene større tro på at reduserte takster gir effekt og større tilbøyelighet til å anbefale et slikt virkemiddel<sup>7</sup>. Sammenliknet med Oslo har beslutningstakerne fra Bergen signifikant større tro på at reduserte takster vil øke bruken av kollektivtransport og redusere biltrafikken, i tillegg vil de i større grad anbefale tiltaket.

I Stavanger, Trondheim og til en viss grad Kristiansand har de større tro på at økt parkeringsavgift i sentrum vil føre til økt bruk av kollektivtilbudet og redusert bilkjøring i sentrum sammenliknet med Oslo.

<sup>5</sup> Effekten av økt bompengavgift i rushtiden har også signifikant effekt på redusert bilkjøring.

<sup>6</sup> Denne sammenhengen er ikke signifikant for noen av byene.

<sup>7</sup> Ikke alle sammenhengene er signifikante.

De lokale beslutningstakerne i Trondheim tror at økt pris i bomringen i rushtiden har større sannsynlighet for å føre til økt kollektivtrafikk og redusert biltrafikk sammenliknet med beslutningstakerne fra Oslo. Dette må sees i lys av at Trondheim har større erfaring med differensierte takster gjennom døgnet enn det Oslo har.

De lokale beslutningstakerne fra Stavanger ser det som mindre sannsynlig at økt pris i bomringen vil føre til redusert bilkjøring sammenliknet med de fra Oslo. Dette kan henge sammen med den lave bompengetaksten det er i Stavanger, og at økningen ikke har vært stor nok til å gi en høy nok takst til å påvirke trafikken i samme grad som andre steder.

## Nivået på tiltakene påvirker i liten grad anbefalingene

Beslutningstakerne sier at stor relativ endring gir høyere effekt enn en relativt liten endring, men tilbøyeligheten for å anbefale slike virkemidler påvirkes ikke av størrelsen på virkemidlet i samme grad.

For alle virkemidlene er det slik at jo større den relative endringen er jo større effekt mener beslutningstakerne at virkemidlet har på økt bruk av kollektivtransport og redusert bilkjøring<sup>8</sup>. For de restriktive tiltakene ser vi at den relative endringen ved virkemiddelet ikke har noen særlig effekt på om beslutningstakerne vil anbefale tiltaket eller ikke. For de positive kollektivtiltakene ser vi derimot en viss slik sammenheng. Det er større sannsynligheten for å anbefale de positive kollektivtiltakene når den relative økning i avganger er stor og den relative reduksjonen i takster er høy<sup>9</sup>.

## Avveininger mellom ulike finansieringsmodeller

I den første av to samvalgsekvenser med parvise valg gjorde beslutningstakerne avveininger mellom ulike finansieringsmodeller for få til en raskere kollektivutbygging. Staten og egen offentlig lokal finansiering var med i alle finansieringsmodellene, men en annen lokal offentlig finansieringskilde varierte fra valg til valg. Det er motstanden mot denne andre offentlige finansieringskilden ("naboen betaler") i forhold til annen lokal finansiering som er analysert

<sup>8</sup> Med unntak av effekten på bilkjøring i sentrum av økt pris i bomringen så er disse sammenhengene signifikant forskjellig fra null.

<sup>9</sup> Det er bare for takstene at sammenhengen er signifikant forskjellig fra null.

her. De andre finansieringskildene som er med er lokalt påslag på årsavgiften for bil, vegprising, lokal bedriftskatt, bidrag fra det lokale næringslivet, økte kollektivsatser og økte bompenger.

### Foretrekker ekstra lokal offentlig finansiering

Det er motstand mot alle de nevnte finansieringskildene i forhold til å delfinansiere kollektivtilbudet med økt lokal ekstern offentlig finansiering ("nabo'n betaler"). Størst er motstanden mot å finansiere en raskere kollektivutbygging ved en lokal bedriftskatt. Denne motstanden kan ha en sammenheng med at basisnivået er satt til "annen offentlig lokal finansiering", noe som i seg selv kan være positivt.

### Motstanden mot bilister som finansieringskilde størst hos beslutningstakere i kommunen

Sammenliknet med beslutningstakere fra fylkeskommunene har beslutningstakere fra kommunen større motstand mot at bilistene er med, enten i form av bompenger, vegprising eller økt årsavgift. Beslutningstakerne fra kommunen har derimot mindre motstand mot at næringslivet skal finansiere en slik tiltakspakke gjennom en egen skatt eller et generelt bidrag. Motstanden mot økte kollektivsatser som en finansieringskilde er tilnærmet lik for de to undergruppene<sup>10</sup>.

### Politikerne foretrekker ekstra offentlig finansiering

Politikerne uttrykker større motstand mot alle finansieringskildene sammenliknet med ansatte i administrasjonen, men det er bare når det gjelder vegprising, lokal bedriftskatt og bompenger forskjellene er signifikante. Politikerne foretrekker altså i større grad en ekstra lokal offentlig finansieringskilde fremfor bidrag fra trafikantene eller næringslivet. Den eneste faktoren som kommer ut som signifikant positiv, er synet på vegprising blant de ansatte i administrasjonen. Administrasjonen foretrekker altså å finansiere et slikt spleiselag med vegprising fremfor at andre lokale offentlige aktører bidrar til spleiselaget.

### Foretrekker bompenger fremfor økte kollektivtakster

I valget mellom bompenger og vegprising er ikke sannsynligheten for å velge det ene fremfor det andre

<sup>10</sup> Det er verd å merke seg at forskjellene mellom de to undergruppene ikke er signifikante.



så stor, 44 prosent velger bompenger og 56 prosent vegprising. Oppslutningen om bompenger fremfor økte kollektivtakster er derimot høy, 75 prosent vil velge bompenger i denne modellen.

## Kombinasjoner av ulike transportpolitiske tiltakspakker

I den andre samvalgsekvensen gjorde beslutningstakerne avveininger mellom ulike kombinasjoner av transportpolitiske pakker av tiltak. Pakkene var designet slik at staten bidrar med ekstraordinære midler til kollektivtransporttiltak hvis man var villig til å innføre et restriktivt tiltak på biltrafikken, noe som kan begrunnes med større grad av lokal forpliktelse i tilknytning til statlig finansiering.

### Økt bompengetakst i rushet og økt parkeringsavgift bedre enn en generell økning i bompengetaksten

Av de restriktive tiltakene ser beslutningstakerne på økt bompengetakst i rushet og økt parkeringsavgift i sentrum som signifikant bedre enn å øke bompengetaksten hele døgnet. Redusert antall parkeringsplasser i sentrum og skattelegging av fri parkering på arbeidsplassen er ikke signifikant forskjellig fra økte bompengetakster hele døgnet. Forskjellen mellom skattelegging av fri parkering på arbeidsplassen og økt bompengetakst bare i rushet er derimot signifikant.

### Drift og fremkommelighet prioriteres fremfor investering i nytt materiell

For kollektivtransporttiltakene ser vi at alle de tre egenskapene som er analysert i denne modellen er

signifikant bedre enn å investere i nytt materiell. De tre kollektivtiltakene er hyppigere avganger, redusert billettpris og framkommelighetstiltak. De tre tiltakene verdsettes tilnærmet likt i forhold til investeringer i nytt materiell.

### Politikerne har størst motstand mot kollektivtransporttiltak

Det er ikke signifikante forskjeller mellom beslutningstakere i kommunen sammenliknet med de i fylkeskommunen, men de ansatte i administrasjonen er mer positive til tiltakene, både de restriktive tiltakene og kollektivtransporttiltakene. Men forskjellen er bare signifikant for framkommelighetstiltak for kollektivtrafikken.

### 20 prosent vil velge en pakke som inneholder hyppigere avganger

20 prosent vil velge et alternativ der hyppigere avganger på kollektive transportmidler er med som et tiltak i pakken, uavhengig av hva de andre egenskapene i pakken er. Oppslutningen om en pakke med redusert billettpris eller en med framkommelighetstiltak for kollektivtrafikken er ca. 17 prosent.

Oppslutningen om pakker som inneholder skattelegging av fri parkering eller redusert antall parkeringsplasser er lav. Sannsynligheten for å velge pakker med økte avgifter på parkering og økte bompengetakster i rushtiden er derimot noe høyere (ca. 11 prosent).