



Transportøkonomisk institutt
Stiftelsen Norsk senter for samferdselsforskning



Kostnadseffektivitet og måloppnåelse

– en evaluering av byvekstavtaleordningen

Kirsten Hegsvold, Petter Christiansen, Askill Harkjerr Halse

1973/2023

Tittel:	Kostnadseffektivitet og måloppnåelse – en evaluering av byvekstavtaleordningen
Tittel engelsk:	Cost efficiency and goal attainment – an evaluation of the urban growth agreements
Forfatter:	Kirsten Hegsvold, Petter Christiansen, Askill Harkjerr Halse
Dato:	09.2023
TØI-rapport:	1973/2023
Antall sider:	73
ISSN elektronisk:	2535-5104
ISBN elektronisk:	978-82-480-2033-2
Oppdragsgivers p.nr.:	22/1106
Finansieringskilder:	Samferdselsdepartementet
TØIs p.nr.:	5333 – KOSMOBY
Prosjektleder:	Askill Harkjerr Halse
Kvalitetsansvarlig:	Silvia J. Olsen
Fagfelt:	Samfunnsøkonomiske analyser
Emneord:	Byveksttaler, evaluering, nullvekstmål, organisering

Kort sammendrag

Byvekstavtalene i de fire store byene bygger på målet om nullvekst i personbiltransport. Dersom en skal nå dette framover, krever det skjerpet virkemiddelbruk. Vi har undersøkt hva som kjennetegner arbeidet med porteføljestyling i de ulike byvekstavtalene, i hvilken grad en legger vekt på kostnadseffektivitet og måloppnåelse, om virkemiddelbruken er helhetlig og betydningen av hvordan samarbeidet er organisert. Det gjøres i liten grad reell porteføljestyling mellom ulike prosjekter. Porteføljene av prosjekter er preget av tidligere føringer fra bypakkene, og hensynet til fordeling mellom kommunene i hvert byområde veier tungt. Det er et potensial for å i større grad bruke lokale virkemidler som arealpolitikk, parkering og bompenger til å bidra til nullvekst. Samtidig er det variasjoner mellom byområdene. Det er lite vektlegging av kostnadseffektivitet, måloppnåelse og samfunnsøkonomisk lønnsomhet for de enkelte prosjektene. Jevnlig reforhandling av avtalene kan gi sterkere insentiver til reell porteføljestyling og oppfølging med lokale virkemidler. Det kan også være behov for et mer oppdatert kunnskapsgrunnlag for prioriteringer og virkemiddelbruk.

Summary

The urban growth agreements in the four major cities are based on the goal of zero growth in passenger car transport. If this is to be achieved in the future, the use of policy instruments will need to be more stringent. We have examined what characterises the work on portfolio management in the various urban growth agreements, focusing on cost-efficiency and goal attainment. There is little real portfolio management when choosing between projects. The portfolios of projects are characterised by previous decisions from the city packages, and the consideration of distribution between the municipalities in each urban region weighs heavily. There is a potential to make greater use of local instruments such as land-use policy, parking and road tolls to contribute to zero growth. There is little emphasis on cost-effectiveness, goal attainment and socio-economic return for the individual projects. Regular renegotiation of agreements can provide stronger incentives for efficient policies. There may also be a need for a more up-to-date knowledge base.

Transportøkonomisk institutt (TØI) har opphavsrett til hele rapporten og dens enkelte deler. Innholdet kan brukes som underlagsmateriale. Når rapporten siteres eller omtales, skal TØI oppgis som kilde med navn og rapportnummer. Rapporten kan ikke endres. Ved eventuell annen bruk må forhåndssamtykke fra TØI innhentes. For øvrig gjelder [Åndsverklovens](#) bestemmelser.



Forord

Staten inngikk byvekstavtaler med fire byområder for perioden 2019-2029. Byvekstavtalene bygger på tidligere bypakker, bymiljøavtaler og en byutviklingsavtale. Byvekstavtalene styres etter porteføljestyringsprinsippet. Det har gått nesten fire år fra avtaleinngåelsen. Rapporten undersøker i hvilken grad det har vært porteføljestyring i rullering av porteføljen i de fireårige handlingsprogrammene, og i hvilken grad måloppnåelse og kostnadseffektivitet vektlegges i porteføljestyringen i byvekstavtalene.

Rapporten er bestilt av Samferdselsdepartementet, og er en del av kunnskapsgrunnlaget til Nasjonal transportplan (NTP) 2025-2036. Oppdraget forstås som en evaluering av byvekstavtaleordningen med spesielt fokus på kostnadseffektivitet og måloppnåelse i de fire byområdene som har byvekstavtale – Nord-Jæren, i bergensområdet, i trondheimsområdet og i osloområdet.

Askill Harkjerr Halse har vært prosjektleder, skrevet om bruken av bompenger i kapittel 4 og 6 og bidratt med redigering av øvrig tekst. Kirsten Hegsvold hatt hovedansvaret for rapporten og anbefalingene (kapittel 2, 3, 5 og 6). Hun har samlet inn og analysert intervjudataene. Data samlet inn Hegsvold sin doktorgrad er også benyttet i rapporten. Petter Christiansen har gjort dokumentstudier, hatt hovedansvaret for kapittel 4 og skrevet deler av teksten i kapittel 5 og 6. Silvia J. Olsen har vært ansvarlig for intern kvalitetssikring.

Aud Tennøy og Bjørne Grimsrud har bidratt i prosjektet med innspill underveis og til rapporten. Grimsrud har tidligere vært sentral i arbeidet med byvekstavtalene som fungerende vegdirektør. Vi understreker derfor at Grimsruds rolle har vært å gi faglige innspill, og at han ikke har påvirket konklusjonene i rapporten.

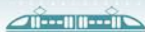
Vi takker Mari Braaten Larsen og Nora Matheson i Samferdselsdepartementet for gode innspill underveis i prosjektet og til tidligere rapportutkast.

I arbeidet med denne rapporten har vi benyttet anonymiserte data samlet inn gjennom INCLUDE – Forskningscenter for sosialt inkluderende energiomstilling. Vi ønsker å takke for støtte til rapporten. Senteret er finansiert gjennom Norges Forskningsråd, prosjektnummer 295704.

Vi ønsker også å takke alle dem som har tatt seg tid til å prate med oss i en hektisk arbeidshverdag.

Oslo, september 2023
Transportøkonomisk institutt

Kjell W. Johansen
Assisterende direktør



Innhold

Sammendrag

1	Innledning.....	1
1.1	Bakgrunn	1
1.2	Formål	1
1.3	Definisjoner	2
1.4	Avgrensning	2
1.5	Rapportstruktur	2
2	Byvekstavtaleordningen: Et flernivåssamarbeid med porteføljestyring.....	3
2.1	Nasjonal transportplan og statsbudsjettet	5
2.2	Bypakker og bompengeproposisjoner	6
2.3	Byvekstavtaler.....	9
2.4	Utvikling i trafikken 2018-2022.....	12
2.5	Tidligere undersøkelser av byvekstavtaler	13
2.6	Kunnskapsgrunnlag NTP 2025-2036	14
3	Teori og metode.....	15
3.1	Historisk institusjonalisme	15
3.2	Motivasjonsproblem og informasjonsproblem – prinsipal-agent teori.....	15
3.3	Metode.....	16
4	Sammenligning av porteføljestyring og bruk av lokale virkemidler.....	19
4.1	Statlige virkemidler og lokale virkemidler	19
4.2	Regionale planer for areal og transport.....	19
4.3	Lokale arealplaner.....	22
4.4	Parkeringsstrategier	23
4.5	Bruk av bompenger.....	29
4.6	Valg av prosjekter	31
4.7	Oppsummering av dokumentstudier	32
5	Utfordringsbilde i hvert av de fire byområdene	34
5.1	Nord-Jæren	34
5.2	Bergensområdet	38
5.3	Trondheimsområdet	42
5.4	Oslo/Viken.....	45
5.5	Oppsummering av funn fra intervjuene	49
6	Drøfting, anbefalinger og videre forskning	50
6.1	Oppsummering av funn	50
6.2	Løsning på insentivproblemer	54
6.3	Anbefalinger.....	56



6.4 Videre forskning.....	64
Referanser	65
Vedlegg.....	68
Vedlegg 1. Intervjuguide	68
Vedlegg 2. Eksempler på prosjektark.....	71

Kostnadseffektivitet og måloppnåelse

– en evaluering av byvekstavtaleordningen

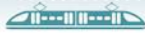
TØI rapport 1973/2023 • Forfattere: Kirsten Hegsvold, Petter Christiansen og Askill H. Halse • Oslo 2023 • 73 sider

- Byvekstavtalene i de fire store byene bygger på målet om nullvekst i personbiltransport. Dersom en skal nå dette framover, krever det skjerpet virkemiddelbruk.
- Det gjøres i liten grad reell porteføljestyling mellom ulike prosjekter. Porteføljene av prosjekter er preget av tidligere føringer fra bypakkene, og hensynet til fordeling mellom kommunene i hvert byområde veier tungt.
- Det er et potensial for å i større grad bruke lokale virkemidler som arealpolitikk, parkering og bompenger til å bidra til nullvekst. Samtidig er det variasjoner mellom byområdene.
- Det er lite vektlegging av måloppnåelse og samfunnsøkonomisk lønnsomhet for de enkelte prosjektene. For små og mellomstore prosjekter analyserer en i liten grad måloppnåelse og kostnadseffektivitet.
- Jevnlig reforhandling av avtalene kan gi sterkere insentiver til reell porteføljestyling og oppfølging med lokale virkemidler. Det kan også være behov for et mer oppdatert kunnskapsgrunnlag for prioriteringer og virkemiddelbruk.

Formålet med denne studien er å evaluere ordningen med byvekstavgifter i de fire største byområdene i Norge. Målet for byvekstavtalene er nullvekst i personbiltransport. Byvekstavtalene skal porteføljestyres, noe som innebærer at prosjekter som bidrar til måloppnåelse skal prioriteres. Det er flere kriterier for porteføljestyling: måloppfyllelse, disponible midler, samfunnsøkonomisk lønnsomhet, planstatus og kapasitet på planlegging og gjennomføring. Byvekstavtalene forutsetter også at partene følger opp med lokale virkemidler som arealpolitikk, regulering av parkering og bompenger.

Vi har undersøkt hva som kjennetegner arbeidet med porteføljestyling i de ulike byvekstavtalene, i hvilken grad en legger vekt på kostnadseffektivitet og måloppnåelse, om virkemiddelbruken er helhetlig og betydningen av hvordan samarbeidet er organisert. Resultatene er basert på intervjuer med nøkkelaktører innenfor arbeidet med byvekstavtalene i de fire byområdene. Vi har også gjort studier av dokumenter knyttet til porteføljestyling, arealplaner, parkeringsstrategier og bompengesystemer.

Nullvekstmålet for personbiltransport gjelder både eksosbiler og nullutslippsbiler. Nullvekstmålet skal bidra til reduserte klimagassutslipp, kø, luftforurensning og støy. Det har ikke vært vekst i personbiltrafikken i byområdene de siste årene, men framskrivninger viser at det kan bli utfordrende å nå nullvekstmålet framover dersom en ikke styrker virkemiddelbruken. Dette henger sammen med økende elbilandel kombinert med at dagens virkemidler har betydelig lavere kostnader for eie og bruk av elbil enn bensin- og dieslbiler. I framskrivningene til NTP



2025-2036 basert på dagens virkemiddelbruk forventes en økning på 10-12 prosent i trafikkarbeid for personbil for de fire byområdene som har byvekstavtale

Nord-Jæren og Bergensområdet inngikk byvekstavtaler med staten i 2017. I 2019 ble de to bymiljøavtalene og de to byvekstavtalene reforhandlet, og det ble inngått byvekstavtaler med Oslo-området og Trondheimsområdet. Føringerne for avtalene ble lagt i Nasjonal transportplan (NTP) 2018-2029. Rammene og midlene til avtalene ble lagt i en ambisiøs transportplan med tydelig satsing på både riksveier, 50/50-prosjekter og jernbane. Det ble laget en plan for utbygging av flere alternativer i et paradigme med teknologioptimisme. I flere av byområdene eller på innfartsårene til byområdene er det bygget eller foregår det bygging av veier. Et eksempel på dette i byvekstavtalesammenheng er veiprosjekter i porteføljen på Nord-Jæren.

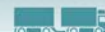
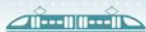
Noen av byområdene har flere mål enn nullvekstmålet. Det kan være en målkonflikt mellom målene. Nord-Jæren har et mål om økt fremkommelighet for næringstransport, og Miljøpakken har ni mål i tillegg til nullvekstmålet som blant annet mål om grønn og effektiv næringstransport. Mål for bedre fremkommelig og mer effektiv næringstransport kan utfordre nullvekstmålet ved at det kan bli behov for økt veikapasitet.

Det har vært en utvikling fra bypakker til belønningmidler, bymiljøavtaler, byutviklingsavtaler og en sammenslåing av de to sistnevnte til byvekstavtaler. Bypakkene ble lagt inn som en forutsetning for byvekstavtalene, og bypakkene legger føringer for porteføljen i byvekstavtalene. Det er ulik organisering av arbeidet med bypakker og byvekstsamarbeid i de fire byområdene. Ytterpunktene er Oslo-området med to organisasjoner med ulik representasjon, og Nord-Jæren med en organisasjon med de samme aktørene. Bergens-området og Trondheims-området har en organisasjon med to hovedaktører og mulighet for deltakelse for omegnskommunene. Aktørene i samarbeidet har ulike roller.

Åpne prosesser er en viktig demokratisk verdi, og viktig for inkludering av berørte grupper. Samtidig kan åpne prosesser med blant annet åpne styringsmøter bidra til å politisere byvekstsamarbeidet ved at det gir lokale aktører insentiver til å snakke om lokale mål og til de lokale velgerne. En løsning på dette kan være å endre noen av prosessene, og at det er flere formøter med statlige og lokale aktører før de åpne styringsgruppemøtene. Konsensusmodellen kan utfordre måloppnåelse ved at en aktør kan være uenig i et prosjekt med stor måloppnåelse, og da kan det bli nedprioritert til fordel for andre prosjekter med mindre måloppnåelse. Modellen kan også utfordre kostnadseffektivitet og måloppnåelse ved at prosessene tar lenger tid og at en prioriterer at alle aktørene skal få midler til sin kommune, fremfor helhet og måloppnåelse.

Det gjøres i liten grad reell porteføljestyling. Behovet for porteføljestyling har i noen byområder blant annet vært begrenset på grunn av mindreforbruk og utfordringer med midler til prosjektering, og at samferdselsprosjekter er lange prosesser og at det ikke er så lenge siden avtaleinngåelsen i 2019. Porteføljen av prosjekter er preget av tidligere føringer, og det mangler tydelige prioriteringer mellom veiprosjekter og kollektivprosjekter. Byområdene har startet å utvikle verktøy for porteføljestyling, men det er utfordringer knyttet til sammenligninger av prosjekter og sammenligning mellom ulike områder. Kunnskapsgrunnet for mindre og mellomstore prosjekter gjør det vanskelig å ha reell porteføljestyling.

Porteføljestyling for høyest mulig måloppnåelse tilsier at midlene bør prioriteres på prosjekter med måloppnåelse uavhengig av geografi. Inkludering av flere kommuner i samarbeidet som blant annet i Trondheims-området med to nye kommuner kan også utfordre måloppnåelse ved at kommunene ønsker midler til prosjekter i sin kommune. Faste andeler til kommunene kan også være en utfordring for porteføljestyling og måloppnåelse. Prosjekter med mest måloppnåelse er ofte i sentrale områder eller på strekninger som benyttes av mange som arbeidsreiser fra omegnskommuner inn til bykommuner.



Det er store variasjoner mellom kommuner og regioner når det kommer til bruk av lokale virkemidler som areal, parkering og bompenger. I alle byregionene er det et stort potensial for å gjøre tilpasninger i virkemiddelbruken. Det kan igjen øke sannsynligheten for at partene når nullvekstmålet. Den samme konklusjonen gjelder også når vi ser på porteføljestyringen. Spesielt for mindre og mellomstore prosjekter er det faglige grunnlaget av en slik art at det er vanskelig å vurdere effekten av tiltakene og sammenligne mellom prosjekter. I noen tilfeller foreligger det heller ikke noen form for analyser av nytte og kostnader for enkelte av prosjektene. Det reduserer potensialet for en effektiv porteføljestyring.

En annen utfordring er insentivene i dagens byvekstavtaleregime. Byvekstavtalene følges opp med porteføljestyring i fireårige handlingsprogram som rulleres årlig. Statlige midler som gis til de lokale aktørene uten forpliktelser om lokale virkemidler utover dagens kommuneplaner og regionale planer kan resultere i en situasjon uten insentiver til å arbeide for kostnadseffektivitet og måloppnåelse. Avtaleregimet kan ses på som et engangsspill hvor det nasjonale målet om nullvekst i personbiltransport utfordres av at de lokale aktørene har andre mål de prioriterer å følge opp.

Byvekstsamarbeidet er en integrering av to politikkområder med to vertikale linjer med to ulike departement, og tre ulike forvaltningsnivå. Det er utfordringer med integrering av de to politikkområdene. Det er sterkere relasjoner mellom aktørene på ulike forvaltningsnivå i de to vertikale linjene. De horisontale relasjonene er svakere. Arealdelen av samarbeidet er svakere enn transportdelen av samarbeidet. Byvekstsamarbeidet har et stort potensial for å få til integrerte prosesser og helhetlig virkemiddelbruk.

Hovedanbefalingen vår er reforhandlinger som knyttes til rullering av Nasjonal transportplan med oppdatering av kunnskapsgrunnlaget og en koordinering med øvrige prosesser som blant annet rullering av arealplaner. Dette vil gjøre avtaleregimet til et flergangsspill, noe som kan bidra til mer dynamikk, endrede insentiver, mer integrering av de to politikkområdene, mer helhet og mer fokus på måloppnåelse. Vi anbefaler også at en styrker arealdelen av byvekst-avtalen.

Et bedre kunnskapsgrunnlag kan både bidra til å gjøre det lettere å vurdere prosjektene opp mot hverandre, men også synliggjøre hvilke virkemidler som er nødvendige for å nå nullvekstmålet. I byutredningene i 2017-2018 ble det gjort analyser av ulike virkemiddelpakker, og disse er nevnt av flere som et bra samarbeid mellom aktørene og et viktig grunnlag for byvekstsamarbeidet. Flere av konseptvalgutredningene (KVU) ble laget tidligere enn det, og uten nullvekstmålet som utgangspunkt for analysene. En av anbefalingene våre er at det gjøres nye byutredninger for byområdene i byvekstavtaleordningen.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Kunnskapsgrunnlaget utarbeidet av transportvirksomhetene i forbindelse med NTP 2025-2036 viser at det er en utfordring med måloppnåelse for nullvekstmålet for personbiltransport. De fire byområdene når nullvekstmålet for den siste treårsperioden, men tallene viser at det er en oppadgående trend. Hvis politikken og virkemidlene fra 2022 videreføres, vil en kunne få en vekst for lette kjøretøy på 12 prosent i de fire byområdene. Dette viser hvor viktig utvikling av nye tiltak er for å nå nullvekstmålet. Byområdene måles på utviklingen for lette kjøretøy (under 5,6 meter og under 3500 kilo) med utgangspunkt i et glidende gjennomsnitt for de tre siste årene.

Nullvekstmålet gjelder både for elbiler og os fossile biler. Dette ble understreket gjennom endringene i begrunnelsen for nullvekstmålet i NTP 2018-2029 der målet i tillegg til klima ble begrunnet med ønske om å redusere kø, luftforurensning og effektiv arealbruk. De fire byområdene har hatt en vekst i elbilandelen som kan være en utfordring før måloppnåelsen. Turer med sykkel, gangturer og kollektivturer kan bli erstattet av kjøring med elbiler. Restriktive virkemidler og attraktive alternativer til kjøring med personbiler blir enda viktigere de neste årene frem mot avtaleperioden i 2029, og med tanke på nasjonale mål om halvering av klimagassutslipp fra transportsektoren.

Aktørene i byvekstsamarbeidet har ansvar for ulike virkemidler for areal- og samferdselsutvikling. Samspillet mellom de lokale og statlige virkemidlene, hvordan dette organiseres og hvordan prosessene er, kan bli enda viktigere i årene fremover for å få et raskere tempo på måloppnåelse og omstilling til lavutslippssamfunnet.

1.2 Formål

Formålet med oppdraget er å se på kostnadseffektivitet, måloppnåelse, forholdet mellom statlige og lokale virkemidler og organiseringen av byvekstavgiftene. Dette omhandler forholdet og sammenhengen mellom bypakker og byvekstavgifter og forholdet mellom finansierings- og prioriteringsansvaret. Dette leder frem til følgende forskningsspørsmål:

1. Hva kjennetegner arbeidet med handlingsprogram og årlige budsjetter i de ulike byvekstavgiftene, og er det store variasjoner i beslutningsgrunnlag og -prosesser mellom byene? Dette inkluderer å se nærmere på hvordan porteføljene konkretiseres og settes sammen, og hvordan prosjektene innenfor porteføljen utformes og prioriteres i tid. Hvordan påvirkes prioriteringene av porteføljestyringen som skal ligge til grunn? Hvordan spiller forholdet mellom byvekstavgiftene og de respektive bypakke inn i dette arbeidet?
2. På hvilken måte inngår vurderinger av kostnadseffektivitet/samfunnsøkonomisk lønnsomhet og måloppnåelse for det enkelte prosjekt/tiltak i arbeidet med prioriteringene, og blir det gjort helhetlige vurderinger av virkemiddelbruken i avgiftene inkludert areal- og parkeringspolitikk? Påvirkes prioriteringene av slike vurderinger – eller er andre hensyn vel så viktige? Endres prioriteringene underveis i arbeidet på bakgrunn av denne type vurderinger?
3. Er det sider ved organiseringen og/eller finansieringsstrukturen i byvekstavgiftene som har særlig innvirkning på hvilke tiltak og prosjekter som prioriteres, og hvordan påvirker det kostnadseffektivitet/samfunnsøkonomisk lønnsomhet og måloppnåelse? Påvirker måten vi organiserer arbeidet på insentivene knyttet til valg av prosjekter?

Basert på funnene våre knyttet til disse forskningsspørsmålene kommer vi med anbefalinger om mulige forbedringer som kan gjøres i byvekstavgiftene, både når det gjelder rammeverk og praksis.

1.3 Definisjoner

Rapporten omhandler måloppnåelse og kostnadseffektivitet i byvekstavgiftene. Med *måloppnåelse* mener vi i hvilken grad et tiltak eller en pakke av tiltak bidrar til å nå nullvekstmålet for biltrafikk med personbiler. I praksis vil det bety at måloppnåelsen er høyere jo større trafikkreduksjon tiltakene bidrar til.¹ Med *kostnadseffektivitet* mener vi i hvilken grad en velger de tiltakene som gir lavest kostnad for et gitt nivå av måloppnåelse. I de fleste tilfellene sikter vi her til samfunnsøkonomisk kostnad, som i tillegg til kostnader for det offentlige også inkluderer virkninger for trafikantene og samfunnet for øvrig. Den samfunnsøkonomiske kostnaden kan være negativ, i så fall er tiltaket samfunnsøkonomisk lønnsomt.

1.4 Avgrensning

I rapporten er det fokus på oppfølging av porteføljen i byvekstavgiftene på Nord-Jæren, i Bergensområdet, i Trondheimsområdet og i Oslo-området. Det er gjort en analyse av porteføljestyring i de fire byområdene med utgangspunkt i de nyeste handlingsprogrammene. Den viktigste datakilden er intervjuer med ulike aktører knyttet til byvekstavgiftene. I tillegg har vi gjort overordnede dokumentstudier for å sammenlikne praksis når det gjelder porteføljestyring og bruk av lokale virkemidler. En inngående analyse av hvordan lokale virkemidler – spesielt arealpolitikk – bidrar til måloppnåelse og kostnadseffektivitet – ligger imidlertid utenfor dette prosjektet.

Rapporten er i all hovedsak kvalitativ, der hensikten er å identifisere mulige utfordringer når det gjelder måloppnåelse og kostnadseffektivitet i byvekstavgiftene. Å tallfeste konkrete virkninger av tiltak eller pakker av tiltak ligger utenfor dette prosjektet.

1.5 Rapportstruktur

Kapittel 2 er et bakgrunnskapittel som beskriver flernivåsam arbeidet i byvekstavgiftordningen, hvilke roller og ansvar de ulike aktørene har, hvilke midler som inngår i ordningen og hvilke kriterier det er for porteføljestyring. Det gir også en oversikt over de viktigste føringene for byvekstavgiftene og bypakken, og hvilke utfordringer byområdene har i forhold til måloppnåelse. I kapittel 3 er det en beskrivelse av teori og metode. Prinsippal-agent teori og spillteori brukes som utgangspunkt for anbefalinger av endringer i rammeverket for byvekstavgiftordningen.

Kapittel 4 er basert på dokumentstudier av noen utvalgte arealplaner, parkeringsstrategier og fire-årige handlingsprogram for byvekstsamarbeidene. I kapittel 5 presenteres utfordringsbilde i hvert av byområdene basert på dybdeintervjuer med aktørene i og tilknyttet byvekstavgiftordningen. I kapittel 6 er det en drøfting av funnene og forslag til endringer i rammeverket og praksis basert på utfordringsbildet, med fokus på noen hovedanbefalinger.

¹ Dersom vi ser på alle tiltak i byområdet som helhet, vil ikke det å styrke virkemidlene for redusert trafikk øke måloppnåelsen dersom byområdet uansett ligger an til å nå nullvekstmålet. I så fall vil en kun overoppfylle målet i større grad. Dette forbeholdet har imidlertid liten praktisk betydning for studien vår.

2 Byvekstavtaleordningen: Et flernivåsamarbeid med porteføljestyring

Byvekstavtaleordningen er et flernivåsamarbeid med aktører fra tre ulike forvaltningsnivå. Det er et samarbeid om samferdsels- og arealutvikling. Byvekstavtalene erstattet de tidligere bymiljøavtalene og byutviklingsavtalene fra 2014/2015. De forskjellige nivåene har ulik myndighet og ansvar knyttet til samferdselsplanlegging og arealplanlegging.

Øverst er Stortinget som bevilgende og lovgivende myndighet. De økonomiske rammene staten forhandlet avtalene innenfor ble fastlagt gjennom NTP 2018-2029. Her ble det også fordelt mellom ulike virkemidler. Dette ble justert i det såkalte «bompengeforliket» mellom de bergelige flertalls-partiene i 2019. Unntaket var en mindre bevilgning gjennom kommunaldepartementet. Stortinget vedtar også alle bompengefinansierte prosjekter, herunder bypakkene, men basert på lokale bompengevedtak.

Tabell 2.1 viser en oversikt over ulike aktører i byvekstsamarbeidet og hvilken rolle de har i areal- og transportplanlegging.

Tabell 2.1: Ansvar innenfor samferdsel og areal – tre forvaltningsnivå.

	Samferdsel	Areal
Statlige aktører	Rammevilkår vei- og jernbanesektoren Langsiktig planlegging (Nasjonal transportplan) Analyser og utredning Lover og forskrifter Konsesjoner Budsjettarbeid Etatsstyring av blant annet Statens Vegvesen og Jernbanedirektoratet Selskapsstyring med forvaltning av statens eierinteresser for blant annet Nye Veier AS og Bane NOR SF	Statlige planbestemmelser som er juridisk bindende Statlige arealplaner som er juridisk bindende Nasjonale planretningslinjer som gir grunnlag for innsigelse – ikke juridisk bindende Statlige aktører kan fremme innsigelse Statlige aktører kan gi høringsuttalelser
Statsforvalter		Følger opp statlig politikk Klageinstans på plansaker Kan fremme innsigelse Kan gi høringsuttalelser
Regionale aktører	Utvikling og drift av regionalt kollektivtilbud Ansvar for å planlegge, bygge, drifte og vedlikeholde fylkesveinettet inkludert sykkel og gange knyttet til dette veinettet Ansvar for fylkesveifergesamband	Regionale planer som ikke er juridisk bindende Regional planbestemmelser som er juridisk bindende
Kommunale aktører	Sykkel og gange knyttet til kommunale veier	Kommuneplanen arealdel som er juridisk bindende Kommuneplanens samfunnsdel som ikke er juridisk bindende Reguleringsplaner som er juridisk bindende Kan gi høringsuttalelser

Når det gjelder transport er ansvarsoppgavene delt mellom forvaltningsnivåene. Grovt sett er staten ansvarlig for jernbane og riksveier. Riksveier har i de fleste byer en viktig påvirkning på veikapasiteten for pendling og bilbruk mellom regioner. Her er Statens vegvesen og Nye Veier de sentrale aktørene. Fylkeskommunen er også viktig. Gjennom forvaltningsreformen har fylkene fått overført

mer ansvar for veinettet. Fylkeskommunen er dessuten ansvarlig for kollektivtilbudet (utenom jernbane). Fylkene varierer når det gjelder hvordan kollektivtransporten er organisert. Det lokale nivået er ansvarlig for det kommunale veinettet. I tillegg bestemmer kommunene reguleringen av offentlige tilgjengelige parkeringsplasser. Kommunen kan dermed i prinsippet ha stor innflytelse på reisemønsteret i en kommune gjennom å bestemme nivået på avgifter, tidsbegrensinger i parkeringstid og antall tilgjengelige parkeringsplasser.

På arealfeltet er det staten som bestemmer konkret lokalisering av statlige virksomheter. I planprosesser kan staten også påvirke arealutvikling gjennom blant annet statlige planbestemmelser og statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Ulike statlige myndigheter kan dessuten fremme innsigelser for å sikre at vesentlige nasjonale interesser ivaretas i kommuneplaner og reguleringsplaner. Kommunal- og distriktsdepartementet fatter den endelige beslutningen i tilfeller hvor det ikke er oppnådd enighet. Den innebærer at den politiske sammensettingen på regjeringsnivå har stor betydning for både om statlige aktører fremmer innsigelser og, hvis meklinger ikke fører frem, hvorvidt departementet gir medhold til lokale aktører. I 2014, for eksempel, sendte daværende kommunalminister Sanner et rundskriv til fylkesmennene som presiserte at plansaker må behandles så raskt og effektivt som mulig, og at hensynet til lokaldemokratiet skulle vektlegges sterkere fremover. Innsigelsesmyndigheter skulle derfor vise stor varsomhet med å overprøve kommuner¹.

På regionalt nivå utarbeider fylket regionale fylkesplaner. Disse inneholder retningslinjer og bestemmelser for arealbruk. Senere i kapitlet sammenligner vi regionale planer i områdene som omfattes av byvekstavtalen. Kommunen er likevel den primære myndigheten når det gjelder areal. Gjennom kommuneplanens arealdel bestemmes den framtidige arealbruken for hele kommunen. Her legges det også føringer for parkering ved nye bygg. Parkeringsnormene er et av de viktigste virkemidlene kommunen kan bruke for å påvirke framtidige reisemønstre.

Noen av oppgavene knyttet til samferdsels- og arealutvikling løses i fellesskap i byvekstsamarbeidet. Prosjekteiere har et spesielt ansvar for å følge opp sine prosjekter. Veieierne er ofte prosjekteiere, slik at prosjekter på riksvei er det Statens Vegvesen som har ansvar for, prosjekter på fylkesvei har fylkeskommunen ansvar for og kommunen har ansvar for prosjekter på kommunal vei. Det kan også være et kombinert ansvar for blant annet kollektivfelt på riksvei.

Tabell 2.2 viser en oversikt over ansvar og midler i byvekstsamarbeidet og i NTP.

Tabell 2.2: Ansvar og midler i byvekstsamarbeidet og NTP

Aktører/ansvar	
Statlige aktører	Rammer og føringer i Nasjonal transportplan som rulleres hvert fjerde år Årlige bevilgninger til byvekstavtaleordningen i statsbudsjettet
Styringsgruppen i byvekstsamarbeidet	Vedtar fireårige handlingsprogram og har ansvar for porteføljestyling av midlene i byvekstsamarbeidet, unntatt midler fra bompenger hvis det er egen styringsgruppe for dette
Kommunestyret, bystyret og fylkestinget	Lokalpolitisk behandling av handlingsprogrammet
Prosjekteiere – statlige aktører	Planlegge, prosjektere og drifte prosjekter på riksvei Sykkel, gang, og kollektivprosjekter langs/på fylkeskommunal eller kommunal vei hvis denne er finansiert av statlige midler
Prosjekteiere – fylkeskommunale aktører	Planlegge, prosjektere og drifte prosjekter på fylkesvei og de fleste kollektivprosjektene 50/50
Prosjekteier – kommunale aktører	Planlegge, prosjektere og drifte prosjekter på kommunal vei
Midler i byvekstavtaleordningen	Statlige midler (post 30, 63, 66, 73) Fylkeskommunale midler Kommunale midler Bompenger (omtalt i byvekstavtalene men styres flere steder av egne styringsgrupper i bypakken)
Midler i Nasjonal transportplan	Statlige midler til riksveier Statlige midler til jernbane 50/50-prosjekter

2.1 Nasjonal transportplan og statsbudsjettet

Nasjonal transportplan legger føringene for byvekstavtaleordningen. Byvekstavtalene som ble inngått i 2019, for perioden 2019-2029, er knyttet til NTP 2018-2029. I NTP 2018-2029 ble det satt av 66,4 milliarder kroner til byvekstavtaler, bymiljøavtaler og belønningsordningen. Statens bidrag til 50/50-prosjekter ble anslått til 24 milliarder kroner for perioden 2018-2029. Før 2018 var det bymiljøavtaler, byutviklingsavtaler og bypakker. Det ble en endring for bruk av belønningsmidlene og ved at alle midlene kan brukes til drift av kollektivtransport. En annen endring var å integrere jernbanen mer i byvekstavtaleordningen med 1 milliard kroner i midler til stasjoner og knutepunktutvikling (post 73).

Ved bompenggeavtalen i 2019 ble det gjort endringer i tilskuddsordningene, og det var en mulighet for økt statlig andel til 50/50-prosjekter til 66 prosent, med halvparten av midlene til reduserte bompengetakster og halvparten til reduserte kollektivtakster. For programområdetiltak langs riksvei i byområder med byvekstavtale eller bymiljøavtale ble det planlagt bevilget 24 milliarder kroner. Det var også en beskrivelse av aktuelle tiltak som kan prioriteres innenfor dette område med kollektivfelt, knutepunkter, holdeplasser og tilrettelegging for sykkel og gange. Prioriteringene skulle avklares i byvekstavtaleforhandlingene.

Midlene til byvekstavtaler, bymiljøavtaler og belønningsordningen (postene 61, 63 og 64) som ble omtalt som tilskudd til byområder var på 3,5 milliarder kroner for NTP-perioden 2018-2029 (se tabell 5.9 i NTP 2018-2029). I tillegg til dette var det midler på post 30 på veibudsjettet og post 73 på jernbanebudsjettet.

Det var ble planlagt en sterk satsing på byområder med byvekstavtaleordningen i NTP 2018-2029 og byvekstavtalene som ble inngått i 2019. Byvekstavtalene ble inngått i en periode med en ambisiøs

transportplan. Det at byvekstavtalene erstattet tidligere avtaler og tok opp i seg bypakkene betydde imidlertid at mye av midlene som ble satt av i NTP allerede var bundet opp i pågående prosjekter. En utfordring med porteføljen i byvekstavtalene kan være at handlingsrommet i samferdselspolitikken har endret seg fra inngåelsen.

Det ble planlagt for en fortsatt sterk satsing på byvekstavtaleordningen i NTP 2022-2033 (Meld. St 20 (2020-2021)). I tillegg ble det planlagt for å prioritere midler for muligheter til reforhandling av byvekstavtalene.

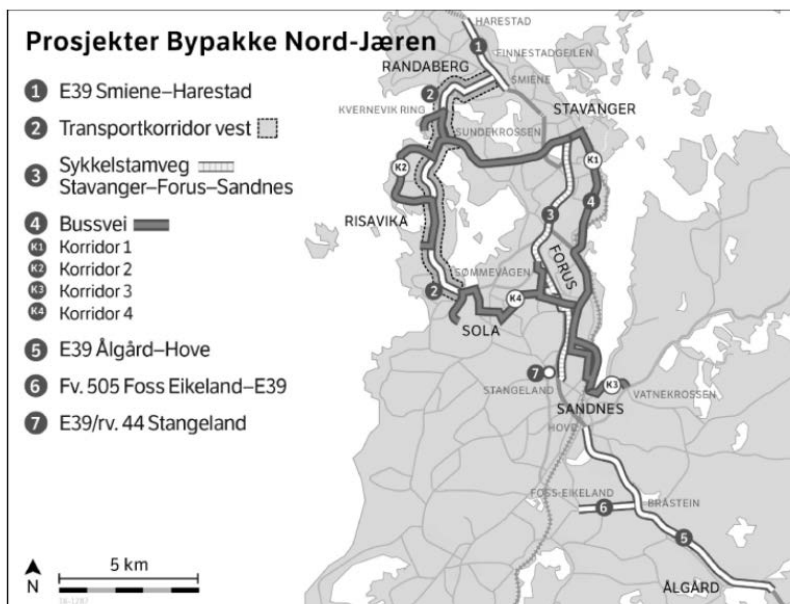
2.2 Bypakker og bompengeproposisjoner

Byvekstavtalene bygger på tidligere bypakker. Porteføljen i byvekstavtalene i de fire byområdene bygger på tidligere planlagte prosjekter. Nedenfor gir vi en kort oversikt over porteføljen i de bypakkene som er grunnlaget for byvekstavtalene.

Bypakke Nord-Jæren

Bypakke Nord-Jæren styres etter porteføljestyring med årlig rullering av handlingsprogram med utgangspunkt i mål- og resultatstyring. Styringsgruppen skal prioritere prosjekter innenfor hovedsatsingsområdene i porteføljen. Det står også at styringsgruppen skal koordinere en byvekstavtale og at bypakken inngår i byvekstavtalen.

Bypakke Nord-Jæren tar utgangspunkt i KVU for transportsystemet på Nord-Jæren fra 2009, og KS1 fra 2012. Konseptet for kollektivtransport ble bestemt å være en buss- og jernbanebasert løsning (Konsept 3A Busway).



Figur 2.1: Prosjekter i Bypakke Nord-Jæren (Prop. 47 S (2016-2017)).

Bompengene i bypakke Nord-Jæren skal brukes på kollektivtrafikktiltak, sykkel- og gangtiltak (70 prosent) og veibygging (30 prosent). Det er 38 bomstasjoner i området.

Bypakke Bergen

Styringsmodellen for Bypakke Bergen beskrives som at det er porteføljestyring med årlig rullering av fireårige handlingsprogram med mål- og resultatstyring. Prioriteringene legges frem for Stortinget i forbindelse med statsbudsjettet. Styringsgruppen for byvekstavtalen ledes av veidirektøren. Det står videre at det skal være etter mal fra Oslopakke 3 og Bypakke Nord-Jæren. I NTP 2018-2029 ble det lagt fram en ny styringsmodell for byvekstavtalene.

I Prop 11 S står det at prosjektene og tiltakene i Bypakke Bergen er en del av byvekstavtalen. Prosjektporteføljen i Bypakke Bergen bygger på ulike kunnskapsgrunnlag. Kunnskapsgrunnlaget for bypakken er blant annet KVV/KS1 for transportsystemet i Bergens-området, utredning om fremtidig bybanenett, Ringveg øst og E39 nord i Åsane. De største prosjektene er bybanen etappe 4 til Fyllingsdalen og etappe 5 til Åsane, og programområdetiltak på riksvei og fylkesvei. Kartet viser geografisk plassering av tiltakene.



Figur 2.2: Geografisk plassering av tiltakene i Bypakke Bergen. Kilde: Prop 11 S.

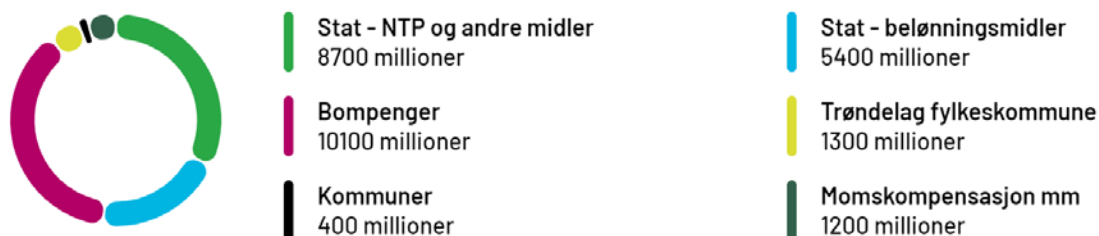
Bergen innførte tidsdifferensierte takster fra 1. januar 2016. Det var også en økning i bompengetakstene fra 2016. Det ble etablert 15 nye bomstasjoner, som til sammen gir 29 bomstasjoner.

Finansiering av bypakken er gjennom bompenger, statlige midler og fylkeskommunale midler. Det er statlige midler til bybanen til Fyllingsdalen, belønningsmidler og programområdetiltak langs riksvei. Dette ble anslått til 3,1 milliarder kroner, 1,4 milliarder kroner og 1,5 milliarder kroner. Fylkeskommunen skulle bevilge 255 mill. kroner per år. Det fylkeskommunale bidraget vurderes i sammenheng med reforhandling av byvekstavtalen (Prop 11S). Inntektene fra bompenger ble anslått til 11 milliarder kroner for perioden 2018-2037. Store deler av midlene i Bypakke Bergen brukes til Bybanen.

Miljøpakken

Miljøpakke 3 i Trondheim bygger på det samme opplegget for porteføljestyring som Miljøpakke 1 og 2 (Prop. 172 S (2012-2013)) med mål- og resultatstyring. Styringsgruppen for byvekstavtalen med sekretariat og kontaktutvalget er den samme for Miljøpakke Trondheim. Prioriteringer gjøres i sammenheng med statsbudsjettet. Det er 23 bomstasjoner med syv bomsnitt.

Bypakken finansieres med statlige midler, fylkeskommunale og kommunale midler og med inntekter fra bompenger.



Figur 2.3: Finansiering av Miljøpakken (Kilde: Miljøpakken.no)

Miljøpakken har anslått fordeling av midlene i perioden 2009-2029 med 6 mrd. kroner til veiprosjekter, 10,5 mrd. kroner til kollektivprosjekter, 4.8 mrd. kroner til sykkelprosjekter og 1,3 mrd. kroner til trafiksikkerhet og miljø (Miljøpakken.no).

Oslopakke 3

Oslopakke 3 er en del av byvekstavtalen. Oslopakke 3 og byvekstavtalen er porteføljestyrt med fire-årige handlingsprogram som revideres hvert år. Kriteriene for porteføljestyring er ifølge Prop 69 S planstatus, bidrag til måloppnåelse, samfunnsøkonomisk lønnsomhet, kapasitet på planlegging og gjennomføring og finansiering.

Oslopakke 3 ble reforhandlet 2016 med en tilleggsavtale i 2017. Det er planlagt ny reforhandling i 2024. Det er felles handlingsprogram for byvekstavtalen og Oslopakke 3. Porteføljen ligger i hovedsak i Oslopakke 3. Prioriteringer skal være mest mulig i samsvar med målene for byvekstavtalen og Oslopakke 3. Det er porteføljestyring i Oslopakke 3 med årlig rullering av fireårige handlingsprogram.

Prosjekter som omtales er 50/50-prosjekter, E18 Vestkorridoren (ikke selve prosjektet, men kun en mindre bevilgning) og jernbanetiltak.

Det nye bompengesystem ble godkjent i juni i 2017 med 53 nye bomstasjoner i tillegg til de 20 som var etablert. Av bompenginntektene brukes 72 prosent til investering og drift av kollektivtransport, 13 prosent til sykkeltiltak og 15 prosent til rene veitiltak.

Forholdet mellom bypakker og byvekstavgifter

Forholdet mellom bypakker og byvekstavtalene og hva som bestemmes hvor og av hvilke aktører er relevant med tanke på forskningsspørsmål fire. Det kan virke som at tyngdepunktet ligger i bypakkene, det vil si bompengefinansieringen, og at byvekstavtalene med pengene fra NTP blir en måte å inkludere omegnskommunene og deres arealpolitikk på. Organisering av forholdet mellom bypakken og byvekstavtalen i de fire byområdene kan settes opp på en linje med Nord-Jæren i det ene ytterpunktet og Oslo/Viken i det andre ytterpunktet. Bergens-området og Trondheims-området kan plasseres mellom de to andre.

På Nord-Jæren bestemmer alle de lokale aktørene, og det er én organisasjon. Det er naturlig etter som det var de samme fire kommunene som var part i bypakken som er part i byvekstavtalen. Kun statsforvalteren er kommet med som ny part. I Oslo/Viken er det to organisasjoner med byvekst-

samarbeidet og Oslopakke 3. Oslo og Viken bestemmer i Oslopakke 3, og i byvekstsamarbeidet er i tillegg Nordre Follo, Lillestrøm, Bærum og statsforvalter inkludert. De har en liten rolle. I Bypakke Bergen er det Bergen kommune og Vestland fylkeskommune som bestemmer hvordan bompengereinntektene skal brukes og hvordan bompengereinntekten skal være. Nabokommunene er inkludert i byvekstsamarbeidet, og de får en fast andel. De har ingen rolle i Bypakke Bergen. Styringsgruppemøtene er ofte delt i to med byvekstsamarbeidet og aktørene der i et møte, og aktørene i Bypakke Bergen i et eget møte, selv om alt kalles Miljøløftet. I Trondheims-området er det Trondheim kommune og Trøndelag fylkeskommune som bestemmer i bypakken, og omegnskommunene er observatører og har uttalelsesrett. I byvekstsamarbeidet får omegnskommunene en fast andel.

Det er et ulike modeller for inkludering av omegnskommuner i byvekstsamarbeidene i de fire byområdene. I Oslo-området pekes det på utfordringer med å ha med kun tre av kommunene i Viken. Det er andre kommuner i tidligere Akershus som kunne vært inkludert gitt at det er hele gamle Akershus som er avtaleområde når det gjelder nullvekstmålet. Omegnskommunene kan ha insentiver til å tenke mer på prosjekter til sin kommune enn prosjekter til området som helhet. En utfordring med modellen er at det ofte er mest måloppnåelse i sentrale områder, og da ofte i bykommunene. Inkludering av omegnskommuner kan utfordre måloppnåelsen. På Nord-Jæren har det blitt en utfordring med sykkelstamvegen i Stavanger fordi det er behov for flere midler.

Kunnskapsgrunnlaget som Bypakke Nord-Jæren og Bypakke Bergen bygger på er konseptvalgutredninger som ble laget før nullvekstmålet for personbiltransport kom. Det kan være en utfordring for måloppnåelse av prosjektporteføljene. På Nord-Jæren er det i tillegg et mål om framkommelighet for næringstransport, som kan utfordre nullvekstmålet.

Innledningsvis i Prop. 47 S Nord-Jæren står det at de lokale aktørene er enige om å videreføre satsingen på veiltak i en ny bompengepakke. Den første setningen i proposisjonen handler kun om veiltak. Bompengereinntektene knyttes primært til veiltak. I andre avsnitt kommer informasjonen om at trafikkveksten skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange. I NTP 2018-2029, som legger føringene for byvekstavtalene, er det en satsing på både veier og kollektivtransport. Når bypakkene og byvekstavtalene ses i sammenheng, bærer de preg av det samme.

2.3 Byvekstavtaler

Byvekstsamarbeidet er et flernivåssamarbeid med ulike virkemidler. Et viktig prinsipp i avtalene er porteføljestyring. Et av kriteriene for porteføljestyring er måloppnåelse. Målet i byvekstavtaleordningen er ingen vekst i persontransport med personbil. Nullvekstmålet skal bidra til reduserte klimagassutslipp, redusert kø, redusert luftforurensning og støy. Prosjekter som bidrar mest til måloppnåelse skal prioriteres fremfor prosjekter med mindre måloppnåelse. Kollektivprosjekter og gang- og sykkelprosjekter kan gi mer måloppnåelse enn veiprojekter. Alle aktørene har ansvar for det nasjonale målet om nullvekst i personbiltransport. I utgangspunktet har alle aktørene samme ansvar for å bidra til måloppnåelse. Det er få sanksjoner i avtalen hvis aktørene ikke følger opp nullvekstmålet. Partene har mulighet til å si opp avtalen. Oppfølgingen av nullvekstmålet er avhengig av at aktørene frivillig følger det opp. Avtalene kan lykkes med dette, eller de kan mislykkes (Oberghassel mfl., 2015).

I 2019 ble det inngått byvekstavtaler med fire byområder. Perioden for avtalene fra 2019-2029. Målet for byvekstavtalene er null vekst i personbiltransport i 2029 sammenlignet med referanseåret. Bompengeartalen ble inngått i 2019, og et videreutviklet nullvekstmål ble fastsatt i 2020. Det videreutviklede nullvekstmålet har en firedelt begrunnelse:

«I byområdene skal klimagassutslipp, kø, luftforurensning og støy reduseres gjennom effektiv arealbruk og ved at veksten i persontransport tas med kollektivtransport, sykkel og gange» (Samferdselsdepartementet, 2020).

I bompengavtalen ble det åpnet for tilleggsavtaler og en mulighet for å få økt det statlige bidraget til 50/50-prosjekter til 66 prosent. Halvparten av midlene ble satt av til reduserte bompenger (senere tolket som veksten i bompenger), og halvparten til bedre kollektivtilbud. Midler til reduserte bompenger kan ha bidratt til det motsatte av måloppnåelse, og dette har nylig blitt endret. Tilleggsavtalen til byvekstavtalen for trondheimsområdet ble inngått i 2020, og for osloområdet i 2021.

Nord-Jæren

Nord-Jæren har en portefølje i byvekstavtalen som består av vei-, kollektiv-, sykkel- og gangveiprosjekter. Prosjektene er satt opp i prioritert rekkefølge. Rekkefølgen tar utgangspunkt i prosjektenes bidrag til måloppnåelse. Bymiljøpakken har to mål som nevnes innledningsvis i byvekstavtalen. Disse er nullvekstmålet og bedre framkommelighet for næringstransporten. Det kan være en målkonflikt mellom de to målene, og veiprosjekter i porteføljen kan bidra til bedre framkommelighet som kan gi økt transportarbeid med personbil. Trafikkreduksjon som gir mindre kø kan imidlertid også bedre framkommeligheten for næringstransport,

Byvekstavtalen inneholder to store veiprosjekter på E39 med statlige midler på 3,2 milliarder kroner. Bussveien som 50/50-prosjekt med 5,2 milliarder kroner i statlige midler. Det er fylkeskommunale midler på 1,5 milliarder kroner til Bymiljøpakken.

Det er lagt inn en effektivisering på 2 milliarder kroner for hele prosjektporteføljen i byvekstavtalen for Nord-Jæren. Effektiviseringen kan utfordre porteføljestyringen ved at det blir en forventning om at hvis alle prosjektene effektiviseres, så kan de beholdes i porteføljen. E39 Hove–Ålgård ble i denne forbindelse delt i to prosjekter, der den sydlige delen kunne skyves på i tid. I byvekstavtalen for Nord-Jæren er det tatt ut prosjekter for 2,3 milliarder kroner. Det gjelder tre kollektivfelt (E39 Schnanceholen-Solasplitten, Fv 330 Hoveveien og Fv, 435 Buøy–Austbø). Samtidig er rekkefølgen i prosjektlisten endret fra bypakken, og det er lagt inn at hvis en ikke er enige om nødvendige kutt, skal lista kuttes nedenifra.

Bussveien er delt inn i fire korridorer. Korridor 1 Stavanger-Sandnes går parallelt med jernbanen mellom de to byområdene. Midlene kunne bidratt til et bedre tilbud raskere dersom noen av de andre korridorene ble prioritert før korridor 1. Det er allerede et tilbud der med jernbanen, samtidig som det er behov for mer attraktive kollektivtransportalternativer til Forus, som er et stort område for arbeidsplasser og handel.

Bergensområdet

Innledningsvis i byvekstavtalen for Bergensområdet er det et annet fokus enn på Nord-Jæren, hvor nullvekstmålet knyttes til mål om utslippsreduksjon. Prosjektene i byvekstavtalen er ikke satt opp i prioritert rekkefølge. Det står i byvekstavtalen at staten forventer en prioritert liste vektlegges ved senere forhandlinger. I byvekstavtalen for Bergens-området står det at avtalen skal reforhandles høsten 2021 i etterkant av NTP.

Bompengepakken, Bypakke Bergen, er en del av byvekstavtalen. Byvekstavtalen styres gjennom Miljøløftet. Styringssystemet for byvekstavtalen og modell for organiseringen viser til NTP 2018-2029. Partnerskapet Miljøløftet skal styre byvekstavtalen. Vegdirektøren skal lede den administrative styringsgruppen. Videre står det at det opprettes en egen styringsgruppe for Bypakke Bergen som bestemmer hvordan bompengene brukes. Denne styringsgruppen består av byråd for byutvikling i Bergen kommune, fylkesordføreren i Vestland, jernbanedirektøren og statsforvalteren under ledelse av veidirektøren.

Trondheimsområdet

Fokuset i det første avsnittet i byvekstavtalen for Trondheimsområdet er på arealbruk og mer attraktive by- og tettstedssentre. Byvekstavtalen styres gjennom Miljøpakken. Miljøpakken er et partner-

skap. Bompengene i Miljøpakken trinn 1 og trinn 2 ble brukt i Trondheim. Bompengene i Miljøpakken kan brukes til hele avtaleområde. Styringsmodellen er omtalt i NTP 2018-2029. Statens vegvesen leder møter i styringsgruppen. Statsforvalteren har hovedansvar fra staten for oppfølging av areal i byvekstavtalen.

Oslo/Viken

Porteføljen i byvekstavtalen for Oslo og Viken er vagere enn i de andre byområdene. Fornebubanen nevnes imidlertid eksplisitt. Det står at det bør være en prioritering av prosjekter og tiltak som fremmer byutvikling. Dette gjelder kollektiv-, sykkel- og gangeprosjekter, og det kan gjelde for tiltak på riksvei som er nødvendig for å fremme ny byutvikling. Oslopakke 3 er en del av byvekstavtalen, noe som kan forstås som at porteføljen i hovedsak bestemmes i bypakken. Tabellen med prosjekter er hentet fra felles handlingsprogram for byvektsamarbeidet og Oslopakke 3.

	Disponibelt 2021				Forbruk 2021				Overføres 2022			
	Stat	Bom	Lokalt	Totalt	Stat	Bom	Lokalt	Totalt	Stat	Bom	Lokalt	Totalt
Riksvei												
E18 Bjørnvika	0	1	0	1	0	0	0	0	0	1	0	1
Rv. 150 Ulven-Sinsen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
E6 Oslo øst - planlegging	1	0	0	1	1	0	0	1	0	0	0	0
E16 Sandvika - Wøyen	-21	278	0	257	85	163	0	248	-107	115	0	8
Rv. 22 Lillestrøm - Fetsund	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Rv. 4 Kjøl-Rotnes	0	10	0	10	0	0	0	0	0	10	0	10
Nytt trafikanbetalingssystem	2	5	0	7	2	5	0	7	0	0	0	0
Byvekstavtale - kollektiv- gang- og sykkeltiltak på rv.	432	0	0	432	275	0	0	275	157	0	0	157
Øvrige programområder inkl. planlegging	97	70	0	168	-2	8	0	6	99	62	0	162
Sum riksvei	512	365	0	877	362	176	0	538	149	189	0	338
Lokale tiltak												
Oslo	0	338	536	874	0	221	372	594	0	116	163	280
Akershus i Viken	0	524	373	896	0	277	311	588	0	247	62	309
Sum lokale tiltak	0	861	909	1 770	0	499	683	1 182	0	363	225	588
Lokale kollektivtiltak												
Fornebubanen	800	329	704	1 832	405	0	409	814	395	329	295	1 018
Fornebubanen - tilleggsavtale	580	0	0	580	580	0	0	580	0	0	0	0
Ramme T-bane og trikk	0	838	0	838	0	711	0	711	0	127	0	127
Nytt signalsystem (CBTC) for T-banen	52	209	186	447	0	165	20	185	52	44	166	262
Ny T-banetunnel Oslo sentrum	0	72	0	72	0	12	0	12	0	60	0	60
Majorstuen T-baneknutepunkt	0	115	0	115	0	60	0	60	0	55	0	55
Drift og småinvesteringer	0	1 075	-19	1 056	0	921	0	921	0	154	-19	135
Sum lokale kollektivtiltak	1 431	2 638	871	4 940	985	1 869	429	3 283	447	769	442	1 657
Belønningsmidler	615			615	217			217	398			398
Sum Oslopakke 3	2 558	3 864	1 779	8 202	1 564	2 544	1 112	5 220	994	1 321	667	2 982

Figur 2.4: Prosjekter i felles handlingsprogram for byvektsamarbeidet og Oslopakke 3.

Tilleggsavtaler

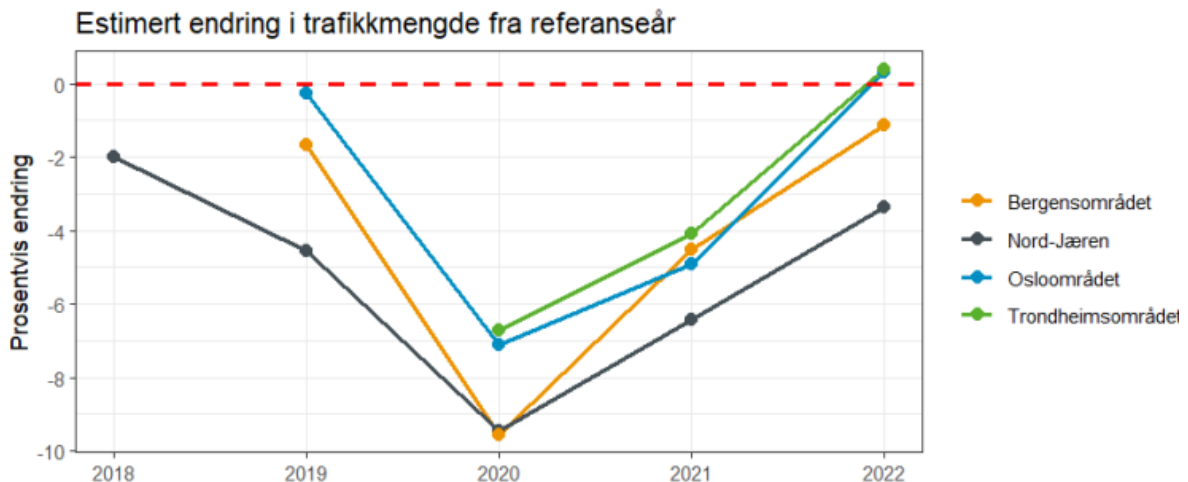
I 2019 kom bompengesavtalen. Det ble mulighet for å inngå tilleggsavtaler til byvekstavtalene med mulighet for reduksjon av bompengetakster og finansiering til reduserte kollektivpriser. Statens andel av 50/50-prosjektene kunne økes til 66 prosent dersom byområdet inngikk en tilleggsavtale. Det videreutviklede nullvekstmålet var en oppfølging av bompengesavtalen og kom i 2020. Det ble åpnet for soneinndeling, og hovedindikatoren for nullvekstmålet ble endret til å måle trafikkutvikling i tellepunkter med RVU som støtteindikator.

Statens respons på bompengemotstanden kan deles inn i tre deler med (1) bompengesavtalen, (2) reforhandling av to byvekstavtaler og inngåelse av to nye byvekstavtaler og (3) tilleggsavtaler.

2.4 Utvikling i trafikken 2018-2022

I utredningsoppdraget til NTP 2025-2036 har transportvirksomhetene laget en figur med oversikt over endringer i trafikkmengde fra referanseåret for nullvekstmålet. Den viser at det er oppadgående trend for trafikkmengdene for personbil.

Noe av forklaringen er en økende elbilandel i byområdene, og at det er kjøring med elbil som erstatter turer med kollektivtransport, sykkel og gange. Pandemien kan også forklare noe av bildet, med blant annet nasjonale anbefalinger om å unngå eller begrense reising med kollektivtransport for å begrense smitten.



Figur 2.5: Beregnet endring i trafikkmengde for de fire byområdene (byindeksen). Kilde: Utredningsoppdraget NTP 2025-2036.

Byindeks Bymiljøpakken

Byindeksen på Nord-Jæren beregner prosentvis endring av trafikkmengde for lette biler og er basert på trafikkteletpunkt i området som omfattes av byvekstavtalen. Basisåret for nullvekstmålet er 2017. Trafikktellingene illustrerer tydelig hvordan koronaviruset i stor grad påvirket trafikken fra mars 2020 til mars 2022. Det er, i likhet med i de andre byene, en betydelig nedgang i trafikk som følge av hjemmekontor, oppfordring om å ikke benytte kollektivtransport og andre smitteverntiltak. Fra april 2022 øker trafikken og mengden er i perioder over tilsvarende måned i referanseåret 2017. Byvekstavtalene tar utgangspunkt i et glidende treårsnitt. Først i 2025 vil indeksen reflektere tiltak uten korona. Selv om trafikken øker, har det også vært en økning i antall busspassasjerer i regionen sammenlignet med perioden før korona.

Byindeks Miljøløftet

I årsmelding til Miljøløftet for 2022 er det en byindeks. Byindeksen viste en nedgang på -1,1 og samtidig at nedgangen blir mindre, og at det er en oppadgående trend. Det samlede bildet viser at kollektivtransporten øker og at Bybanen øker mye, mens det er en nedgang for buss, båt og tog.

Byindeks Miljøpakken

Nullvekstmålet er det overordnede målet i byvekstavtalen, men regionen opererer også med ni delmål som omhandler temaer som reduksjon i CO₂, bedre tilgjengelighet, trafiksikkerhet, støy, luftkvalitet og næringstransport. Måloppnåelse evalueres årlig. I dette prosjektet er det mest rele-

vant å studere utviklingen i bilbruken. Trafikken måles i tellepunkt og er hovedindikator for måloppnåelse. I likhet med de andre byene er trafikken i 2020 og 2021 sterkt påvirket av pandemien. Fra 2019 til 2020 var det eksempelvis en reduksjon i bilbruken på 6,5 prosent.

Biltrafikken er derimot økende etter at samfunnet åpnet etter pandemien. I desember 2022 var trafikken (for eksosbiler og elbiler totalt) 2,7 prosent høyere enn desember 2019. På sikt tyder dette på at det vil bli utfordrende å nå nullvekstmålet uten at det implementeres virkemidler som reduserer bilbruken. Elbiler utgjør også en stadig større andel av trafikken, mens trafikken fra eksosbiler reduseres.

Manuelle tellinger til og fra Midtbyen i Trondheim viser at sykkelbruken er omtrent uendret hvis vi sammenligner 2022 med 2019. Antall gående er derimot økende.

Byindeks Oslo/Viken

Nullvekstmålet for Oslo og Viken gjelder Oslo kommune og alle kommuner i tidligere Akershus. Byindeksen i Oslo og Viken viser en økning i biltrafikken på 0,3 prosent i 2022. Det er en oppadgående trend i utviklingen for lette kjøretøy. Det var en nedgang i perioden 2018-2021 med -4,9 prosent.

Andre indikatorer for måloppnåelse Oslo og Akershus viser en nedgang for kollektivtransport på 1,5 prosent, for sykkel en nedgang på 1 prosent, og for gange en oppgang 2,5 prosent. I samme periode var det en oppgang i bomplasseringer og en oppgang for elbiler i bomringen (Handingsprogram 2023-2026).

2.5 Tidligere undersøkelser av byvekstavtaler

Fleire prosjekter har studert ulike perspektiver knyttet til byvekstavtalen. I forskningsprosjektet «Byvekstavtaler som redskap for bærekraftig bo-, areal-, og transportutvikling» ble de tre byområdene Oslo, Trondheim og Nord-Jæren studert (Amundsen mfl. 2019). Hovedkonklusjonen var at byvekstavtalene har vist seg å være et fleksibelt system som har potensial til å fremme bedre koordinering mellom forvaltningsnivåene innenfor areal og transport. Hovedutfordringene for avtaleverket var knyttet til demokratisk forankring og legitimitet av avtalene, maktforhold mellom partene og mulighetene for tilpasninger til lokale kontekster (ibid).

Tilsvarende analyser er også blitt gjennomført i andre artikler (Tønnesen mfl. 2023, Christiansen og Krogstad 2019, Westskog mfl. 2020). Blant annet har det blitt påpekt at uklare ansvarsforhold kan svekke legitimiteten. Det finnes tilfeller der ingen av politikerne på ulike forvaltningsnivåer ønsker å ta ansvar for bompengenes rolle i byvekstavtalene. For innbyggerne er det dermed vanskelig å holde politikerne ansvarlig. Men politikerne mener samtidig at byvekstavtalene er nødvendig for å nå politiske mål knyttet til blant annet nullvekst (Christiansen og Krogstad 2020).

I forlengelsen av dette har det blitt forsket på rettferdighetsspørsmål og legitimitet i byvekstavtalene (Christiansen mfl. 2021). Det har blitt dokumentert at det er betydelig variasjon både mellom byer og mellom politiske partier når det kommer til villigheten til å prioritere restriktive tiltak som reduserer bilbruk (Christiansen 2020, 2023). Den samme tendensen gjelder for innbyggere. Det kan indikere at potensialet for å nå nullvekst varierer når vi tar hensyn til den politiske situasjonen på lokalt nivå. Politikere i Oslo var generelt sett mer tilbøyelig til å implementere restriktive tiltak sammenlignet med politikere i Bergen og Trondheim. Politikere på høyresiden var også mindre villige til å prioritere restriktive tiltak og ville i større grad prioritere veiutbygginger. Krogstad mfl. (2022) har også vist at politikere i Sandnes ønsker en mer liberale reguleringer på parkering.

Byvekstavtalene har dessuten blitt sammenlignet med flernivåkoordinering i andre land (Hofstad et al., 2021, Hanssen og Tønnesen 2021, Hofstad mfl. 2022). Her har det blitt konkludert med at i den

norske tilnærmingen er det lagt en tyngre del av samferdselsesmidlene til byvekstavtalene. Det gir ordningen en mer koordinerende kraft.

Det er også blitt publisert rapporter på ulike temaer knyttet til byvekstavtalene. Detaljerte analyser er gjennomført knyttet til arealplanlegging på Nord-Jæren (Leknes og Uhre 2021), Trondheim (Tennøy mfl. 2021) og Bergens-området (Hanssen og Millstein 2021).

2.6 Kunnskapsgrunnlag NTP 2025-2036

I kunnskapsgrunnlaget til NTP 2025-2036 har transportvirksomhetene kommet med forslag til endringer i byvekstavtaleordningen. Disse er gjengitt nedenfor, og er nyttige som bakgrunn for drøftingen av utfordringer og anbefalingene våre i de påfølgende kapitlene.

Tabell 2.3: Foreslåtte virkemidler fra transportvirksomhetene – utredningsoppdraget til NTP 2025-2036.

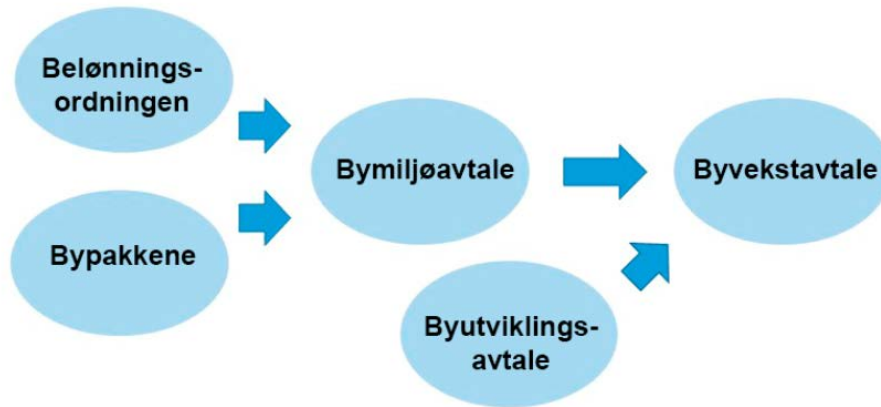
Forslag til endringer i virkemidler			
Økt samhandling med statlig arealutvikling og utbygging av statlig infrastruktur	Større grad av samordning med øvrige statlige prosesser (arealplanlegging og infrastruktur)	Likere oppfølging mellom byområdene	Øremerket tilskudd til reduserte billettpriser opphører
Byområdene mener selv at belønningstilskudd er viktig for å drift av kollektivtransport	Forenkling av tilskuddsordninger – slå sammen og ikke øremerke til spesifikke tiltak – kan gi økt forutsigbarhet og fleksibilitet for byområdene	Redusere bruksfordeler for nullutslippsbiler	Ytterligere parkeringsrestriksjoner
Arealutvikling og fortetting i byområdene, særlig rundt kollektivknutepunktene	Optimalisere og videreutvikle kollektivtilbudet	Prioritere sammenhengende nett for gående og syklende gjennom infrastruktur og omdisponering av vei- og gateareal	Koble sammen eksisterende tilbud på en bedre måte (helhetlige reisekjeder)

Tabell 2.4: Tabell foreslåtte virkemidler transportvirksomhetene – prioriteringsoppdraget til NTP 2025-2036

Forslag til endringer i virkemidler		
Økte restriksjoner på bilbruk	Økte restriksjoner på parkering	Enda sterkere satsing på fortetting og konsentrert arealutvikling
Statlig arealbruk som påvirker nullvekstmålet – omfordele veiareal og ta hensyn til nullvekstmålet ved statlig lokalisering	Endre innretning på tilskuddsordninger	Flere statlige prosjekter påvirker måloppnåelse og bør vurderes mot måloppnåelse – Rogfast, E39 Vågsbotn-Klauvaneset, Follobanen, to tog i timen Trønderbanen er noen eksempler
Endret prising kollektivtransport	Helhetlige reisekjeder – koble sammen eksisterende tilbud i reisekjeder, samarbeid om sonestruktur, rutetilbud, priser og billettsamarbeid	

3 Teori og metode

3.1 Historisk institusjonalisme

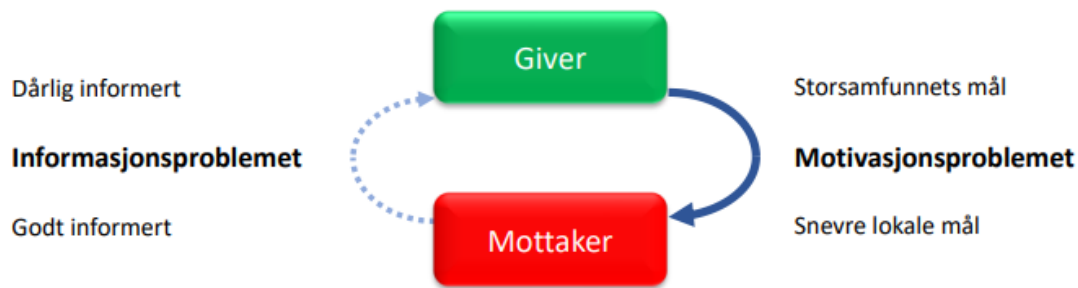


Figur 3.1: Byvekstavtalenes opprinnelse. Kilde: Samferdselsdepartementet (2022).

Byvekstavtalene er knyttet til NTP 2018-2029, som var en ambisiøs Nasjonal transportplan (NTP). Mye av kunnskapsgrunnlaget for utvikling av transportsystemene i byområdene til avtalene er laget i forkant av NTP 2014-2023. Det er ofte lange prosesser for samferdselsprosjekter. Tidligere analyser og utforming av samarbeid om areal- og transportplanlegging, og at byvekstavtalene ble inngått i en periode med mye midler i NTP kan også bidra til å forklare noen av utfordringene med kostnadseffektivitet og måloppnåelse. Historisk institusjonalisme (HI) fokuserer på hvordan tidligere institusjoner påvirker institusjonell utvikling. Et sentralt begrep i HI er stivhengighet. Byvekstavtalene har utviklet seg fra bypakker og belønningsordningen til bymiljøavtaler, byutviklingsavtale og til byvekstavtaler.

3.2 Motivasjonsproblem og informasjonsproblem – prinsipal-agent teori

Samset (2021) tar utgangspunkt i prinsipal-agent teori for å beskrive utfordringer med insentiver hos mottaker av et tiltak eller en støtteordning. En kombinasjon av motivasjons- og informasjonsproblemer kan resultere i lav måloppnåelse og lav effektivitet. Motivasjonsproblemet kan forstås som en interessekonflikt mellom giver og mottaker. Giver kan ta nasjonale hensyn, og mottaker kan ta hensyn til lokale mål og egne innbyggere. Mottaker kan ha andre mål enn samfunnets beste. Det kan være lokalpolitikere som vil vise styrke, eller som kan bli påvirket av aktører som ser profittmuligheter i kommunen deres. For eksempel kan eiendomsutviklere ha av spredt utbygging som gir mer biltrafikk, og i noen tilfeller også direkte nytte av investeringer som for eksempel en ny gjennomfartsvei.



Figur 3.2: Prinsipal-agent modell – informasjonsproblem og motivasjonsproblem. Kilde: Samset (2021)

De statlige midlene, eller investeringen, kan oppfattes som en gave av de lokale aktørene. Det kan resultere i at mottaker kun tar hensyn til nyttesiden, mens giver tar hensyn til nytte, kostnader og risiko.

Informasjonsproblemet beskrives som at giver mangler informasjon om forventet kostnad, nytte, alternativer, risiko i prosjektene. Det kan også være at giver har andre mål enn det som er samfunnets beste. Et eksempel på dette kan være rikspolitikere i valgkampmodus med fokus på samferdselsinvesteringer i hjemfylket. Det kan bli et fokus på gaven og ikke på effektene av investeringen. Regulerende myndighet (giver) kan i noen tilfeller overtar mottakerens verdier, mål og situasjonsoppfatning. En annen utfordring kan være at byråkratene handler ut ifra egeninteresse – et stort investeringsprosjekt kan gi mer prestisje enn vedlikehold.

3.3 Metode

Dette prosjektet har et bredt formål. Forskningsspørsmålene omhandler både kostnadseffektivitet, måloppnåelse, forhold mellom statlige og lokale virkemidler, samt organisering i Byvekst-samarbeidet. Den faglige bredden i det som skal belyses tilsier at vi det må benyttes flere datakilder. Den viktigste kilden har vært kvalitative intervjuer. Kvalitative intervjuer er spesielt nyttige når det kreves en dybdeforståelse av fenomenene som studeres. Vi har vært spesielt interessert i å få innsikt i oppfatninger, vurderinger og opplevelser fra delvis komplekse politiske prosesser. Slike forhold er vanskelig å belyse gjennom kvantitative spørreundersøkelser.

Utgangspunkter for intervjuene var derfor en semi-strukturert intervjuguide som var individuelt tilpasset den formelle rollen informanten har i byvekstsamarbeidet. Denne fremgangsmåten er både fleksibel i den forstand at metoden kan danne grunnlag for å avdekke nye temaer og problemstillinger som viser seg å være viktig, men også strukturert nok til å få sammenlignbare svar mellom informanter.

Vi har totalt intervjuet tretti personer. I snitt tok intervjuene én time. Informantene fikk tilsendt intervjuguiden i forkant av intervjuet slik at de fikk mulighet til å reflektere over spørsmålene. Innsamling av data er godkjent av NSD/Sikt. I tillegg er det benyttet data fra dybdeintervjuer fra høsten 2022 og vinter 2023 som er samlet inn i en doktorgrad i INCLUDE-prosjektet.

Rekrutteringsmetoden har primært vært gjennom såkalt "formålmessige" uttrekk. Dette er en ikke-randomisert datainnhenting som betyr at vi velger informanter etter spesifikke forhold som er relevante for problemstillingene. Det klare flertallet av informantene har hatt en sentral rolle i ulike deler av prosessene knyttet til byvekststavnene. De har dermed en direkte erfaring med de fenomenene vi ønsker å studere. Samtidig er det grunn til å forvente at opplevelsen av og betraktningene om samarbeidet varierer etter hvilken rolle en besitter i samarbeidet. Å sikre en bred representasjon fra ulike lokale, regionale og statlige aktører har derfor vært sentralt. På den måten kan vi undersøke hvordan ulike forhold innad i et byområde oppleves forskjellig, avhengig av for eksempel om det er

en stor eller liten kommune og hvilken aktør informanten representerer. I tillegg har vi intervjuet andre aktører som ikke er en del av samarbeidet, men som potensielt kan ha viktige perspektiver på utformingen av avtaleverket.

Det har vært gjennomført intervjuer med bykommuner, omegnskommuner, fylkeskommuner og med alle informanter fra de tre statlige aktørene i de fire byområdene. Det kan være flere svakheter med dybdeintervjuene. En av de er at det kan være vanskelig å oppsummere og skrive noe basert på ulike aktører sine svar. Det kan være forskjellige syn mellom blant annet statlige og lokale aktører, og det har vi forsøkt å få frem. Det kan også være forskjellige synspunkter mellom bykommuner og omegnskommuner, og det kan være forskjellige synspunkter blant de statlige aktørene. Noe av dette har vi skrevet om, men å dekke hele bredden krever flere intervjuer med aktører fra samme organisasjon.

Kvalitative intervju har blitt supplert med dokumentstudier av regionale og kommune arealplaner, årsrapporter, handlingsplaner og referater. Det har vært viktig for å vurdere om det er sammenfall mellom funnene fra intervjuene og sentrale dokumenter for blant annet porteføljestyling. Det bidrar til å øke validiteten i de tilfellene der funnene samsvarer på tvers av kilder. Det har også vært nødvendig for å sikre direkte sammenlignbare data knyttet til blant annet regionale og lokale bestemmer innenfor areal og parkering, samt for å konkret vurdere hvordan det faglige grunnlaget for å vurdere ulike prosjekter opp mot hverandre varierer mellom regionene.

Når det gjelder regionale planer er dette omfattende plandokument som omhandler et bredt spekter av temaer som areal, transport og parkering. Planene kan også inneholde regionale planbestemmelser, retningslinjer og faglige råd. Innenfor rammene av dette prosjektet er det ikke rom til å gjennomføre dybdestudier av hvordan de regionale planene som helhet støttet opp under kravene satt i nullvekstavtalen. Det krever inngående beskrivelser og analyser av blant annet definerte vekstsentra og senterstrukturer i de ulike områdene, samt variasjoner i de ulike kravene, retningslinjene og faglige rådene. For å gjøre en sammenligning er det derfor nødvendig med en faglig avgrensning som gjør det mulig å studere temaer som er sammenlignbare. Vi har ut fra det perspektivet valgt å se nærmere på et utvalg av retningslinjer for areal og transport. Retningslinjene er det mest konkrete grunnlaget for å vurdere forskjeller mellom regioner. Formålet er å vurdere på et overordnet nivå om den regionale planen bidrar til en arealutvikling som fremmer nullvekst og vurdere om det er sentrale forskjeller mellom regionene.

Intervjuene og dokumentstudiene er supplert med deltakende observasjon. Det har vært deltakelse på ett styringsgruppemøter i Bymiljøpakken, tre styringsgruppemøter i Miljøløftet, ett møte i styringsgruppen for Byvekstsamarbeidet og et for Oslopakke 3, og et styringsgruppemøte i Miljøpakken. I tillegg er det utført feltarbeid med Nord-Jæren med deltakelse på åpning av en delstrekning gjennom Jåttåvågen, og befaring på flere av prosjektene i Bymiljøpakken.

Reliabilitet og validitet

Informantene fikk bakgrunnsinformasjon for intervjuet med et informasjonsskriv i forkant av intervjuet og en innledning til intervjuet på starten av intervjuet. Det var informasjon om at dette prosjektet er en del av kunnskapsgrunnlaget til NTP 2025-2036, og at formålet med kan forstås som en evaluering av byvekstavtaleordningen.

Det er vanlig å vurdere reliabilitet og validitet i tilknytning kvalitativ forskning. Reliabilitet er påliteligheten til de innsamlede dataene. Mange av aktørene i byvekstsamarbeidet er fornøyd med ordningen, og informantene kan ha hatt insentiver til å svare i forhold til at de ønsker dette videreført. Intervjuene gjennomført i tilknytning til dette prosjektet er supplert med intervjuer utført høsten 2022 som er samlet inn i en annen sammenheng. Bruk av dette datasettet kan styrke påliteligheten. Deler av teksten som er skrevet basert på intervjuene er sendt tilbake til informanter for innspill, og det er gjort noen justeringer basert på tilbakemeldingene. Dette er også en måte å øke reliabilitet på.

Validitet er knyttet til at forskningen vurderes som fornuftig, legitim og aksepteres av andre forskere. En måte å vurdere validitet er å se på måten forskningen er blitt utført på. Informantene har fått den samme informasjonen med informasjonsskriv og intervjuguide i forkant av intervjuet. Intervjuene er transkribert og analysert ved hjelp av NVivo. Det er sett etter mønstre i dataene.

4 Sammenligning av porteføljestyring og bruk av lokale virkemidler

4.1 Statlige virkemidler og lokale virkemidler

Samarbeid på tvers av forvaltningsnivå er nødvendig for å nå et nullvekstmål. Som beskrevet i kapittel 2 er alle aktørene ansvarlige for virkemidler som bidrar til å redusere bilbruk. Statlig, fylkeskommunalt og lokalt nivå er derfor avhengige av å samarbeide og føre en politikk som har felles retning. Én aktør alene besitter ikke en stor nok verktøykasse til å tilstrekkelig redusere bilbruken.

Arealplaner og parkeringspolitikk er to helt sentrale temaer i byvekstavgiftene. Et viktig spørsmål er om staten og kommunene fører en politikk på disse feltene som bidrar til å nå nullvekstmålet og om det gjennomføres endringer i politikken som gjør kommunene bedre i stand til å redusere bilbruken. I denne rapporten konsentrerer vi oss først og fremst om de lokale og regionale aktørene. Vi har derfor kartlagt parkeringsnormene i kommunene som deltar i byvekstordningen. Formålet har først og fremst vært å kartlegge om det har skjedd *endringer*. Parkeringsnormer av eldre dato er gjerne, men ikke alltid, mer liberale enn nyere parkeringsnormer. Samtidig kan også nyere parkeringsnormer være utformet slik at de ikke nødvendigvis i stor grad bidrar til å nå et nullvekstmål. I tilfeller der kommunene har en pågående prosess for å endre parkeringsnormene har vi studert hvorvidt det har kommet innsigelser fra statlig hold om normene er for liberale. Det er en indikasjon på hvorvidt statlige myndigheter anser parkeringspolitikken som tilstrekkelig for å nå nullvekstmålet.

4.2 Regionale planer for areal og transport

Regionale planer eller interkommunale plansamarbeid er verktøy for å påvirke areal- og transportutviklingen i kommunene. Det er derfor også viktig når det kommer til oppfølging av byvekstavgiftene. Tidligere undersøkelser har dokumentert at i forhandlingene til byvekstavgiftene har nettopp de regionale eller interkommunale planene blitt lagt til grunn for arealutviklingen i byområdene (Tennøy mfl. 2022). Begrunnelsen for dette er at det har vært sentralt for kommunene at den lokale selvråderetten i arealutviklingen ikke ble endret (Tennøy mfl. 2022). Spesielt enkelte av omegnskommunene har ment at krav til fortetting i regionale vekstsenter er en trussel mot lokalt selvstyre fordi de har en interesse av å tillate utbygging også i spredtbygde strøk (Hanssen og Millstein 2021). Avgiftene har ut fra et slikt perspektiv i liten grad hatt direkte innflytelse på kommunal autonomi. Vi har i den forbindelse studert de regionale planene i Akershus, Bergens-området, Nord-Jæren og den interkommunale planen i Trondheims-regionen fordi avgiftenes potensial til å nå nullvekstmålet delvis påvirkes av de regionale planenes retningslinjer og krav til arealutviklingen i kommunene.

Tabell 4.1 nedenfor viser et utvalg retningslinjer for ulike temaer innen areal og transport i de regionale planene. Enkelte av retningslinjene er forkortet uten at meningsinnholdet er endret. Tabellen viser at alle regionene vektlegger at framtidig vekst bør eller skal prioriteres i definerte områder som unngår byspredning. For de større kommunene er dette viktig for å blant annet legge til rette for et pendlingsmønster fra omegnskommuner som reduserer biltrafikk inn til byene. Det er en viktig årsak til at omegnskommunene er inkludert i byvekstavgiftene. For drift og planlegging av kollektivtransporten er det dessuten viktig at arealplanen fremmer utvikling langs eksisterende eller planlagte kollektivtraseer. Spredt bosetting bidrar til å gjøre kollektivtransporten mindre attraktiv og dyrere å drifte.

Retningslinjer for bolig spesifiserer at framtidig boligutbygging konsentreres til by- og tettsteds-sentrene. Enkelte regionale planer spesifiseres også konkret at det skal bygges innenfra og ut. Altså

at potensialet for fortetting utnyttes først og at det bør benyttes rekkefølgebestemmelser. Planene varierer derimot betydelig når det gjelder hvor strenge retningslinjene er. I Bergens-området spesifiserer planen at veksten bør i hovedsak komme innenfor regionale vekstsoner. Trondheimsregionen har en mer forpliktende retningslinje som spesifiserer at kommunene skal prioritere utbygging i de best tilgjengelige områdene med kollektiv, samt at kommunene skal prioritere utbygging innenfor eksisterende tettsteder. I enhver plan er det også en skjønsmessig vurdering av hva som konkret ligger i begreper som for eksempel prioritet eller hovedsak. Akershus er den regionen som i størst grad har definert det lokale handlingsrommet ved å spesifisere at det legges til rette for at minimum 80 prosent av bolig- og arbeidsplassveksten i kommunen skjer innenfor prioriterte vekstområder. For regionale byer (Lillestrøm, Jessheim, Ski, Ås, Sandvika og Asker) er andelen 90 prosent. Ut fra et slikt perspektiv er den regionale planen i Akershus langt strammere og binder kommunene mer enn de regionale planene i andre byvekstområder.

For næring legges det også vekt på ABC-prinsippet. Altså at arbeids- og besøksintensive virksomheter skal lokaliseres i de mest sentrale områdene, mens eksempelvis arealkrevende virksomheter bør lokaliseres utenfor sentrum og knutepunkt. Rett virksomhet på rett sted er en omtale som gjerne brukes i retningslinjene. Også her varierer det mellom regionene hvor forpliktende retningslinjen er utformet. På Nord-Jæren er formuleringen at regionale og kommunale planmyndigheter skal planlegge og legge til rette for at virksomheter lokaliseres i tråd med deres areal- og transportegenskaper etter prinsippet om «rett virksomhet på rett sted». I bergensregionen er retningslinjene mindre forpliktende: Arbeidsplass- og besøksintensive virksomheter bør lokaliseres i senter med god tilgjengelighet for reisende med kollektiv, sykkel og gange.

Generelt har alle regionene retningslinjer som i prinsippet skal støtte opp under nullvekstmålet, men grad av spesifisering og forpliktelse varierer mellom de regionale planene. De regionale planene varierer altså i hvor stramme de er på areal- og transportfeltet. Det er relevant med tanke på at den regionale planen er det viktigste arealdokumentet i byvekstavgiftene.

Tabell 4.1: Utvalgte retningslinjer for ulike temaer innen areal og transport i de fire byområdene.

	Akershus	Bergens-området	Trondheimsregionen	Nord-Jæren
Generelt	Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus skal legges til grunn for statens, fylkenes og kommunenes planlegging og prioritering i regionen, samt vurdering av innsendte planforslag.	Veksten i bustader og arbeidsplasser bør i hovedsak kome innanfor regionale vekstsoner (..) Kommunane bør leggje til rette for arealeffektiv utbygging og setje krav om rekkjefølgje i utbygging av arealreservane der transportreduserande og arealeffektive prinsipp er lagt til grunn. Sentrumsnære område bør bli prioritert først. Rekkjefølgje av utbygging i bustad- og næringsareal må bli samordna i tid med utbygging av veksamband, gang- og sykkelveggar og kollektivtiltak. Planar skal ha rekkjefølgjekrav om transporttilhøva ikkje er tilfredsstillande ut i frå omsyn til trafikktryggleik, tilrettelegging for gang og sykkel og kollektivtransport.	Kommunene skal prioritere utbygging av boligområder, detaljhandel, offentlige tjenester og større arbeidsplasser i de best tilgjengelige områder med kollektiv.	Partene i plansamarbeidet skal påse at planlagt utbyggingsmønster er samordnet med hovedstruktur for kollektivtransport og tilgjengelighet for gåing og sykling. Det planlegges for utvikling av levedyktige lokalmiljø i hele regionen med utbygging «innenfra og ut» i hvert tettsted. Utbygging prioriteres i sentrum og sentrumsnære områder først, og potensialet for fortetting og transformasjon for øvrig utnyttes før det omdisponeres nye arealer til utbyggingsformål.
Næring	Alle kommunene skal kunne legge til rette for næringsutvikling med utgangspunkt i sine fortrinn. Lokalisering av alle typer arbeidsplasser skal følge prinsippene i regional plan om rett virksomhet på rett sted. I regionale områder for større arbeidsplassintensive virksomheter i den regionale areal- og transportstrukturen forventes det at det legges til rette for høy arealutnyttelse, lokalisering av arbeidsplassintensive virksomheter nærmest mulig kollektivknutepunkt, og lav parkeringsdekning for bil.	Lokalisering av arbeidsplassintensive og/eller besøksintensive verksemder bør legges til grunn følgjande prinsipp: Arbeidsplass- og besøksintensive verksemder bør lokaliserast i senter med god tilgjenge for reisande med kollektiv, sykkel og gange. Større konsentrasjonar av kontorarbeidsplassar bør lokaliserast i definerte område for arbeidsplassvekst i fylkessenter, regionsenter og bydelssente	Besøks- og arbeidsplassintensive virksomheter skal i størst mulig grad lokaliseres i de områdene som er best tilgjengelig med kollektiv, sykkel og til fots, jamfør abc-prinsippet. Det skal det ikke tilrettelegges nye sentra i regionen. Dette omfatter både kjøpesenterområder og bygde-/lokalsentra	Regionale og kommunale planmyndigheter skal planlegge og legge til rette for at virksomheter lokaliseres i tråd med deres areal- og transportegenskaper etter prinsippet om «rett virksomhet på rett sted. Nyetablering eller utvidelse av eksisterende varehandelsvirksomhet er bare tillatt i områder avsatt til sentrumsformål, slik disse er lokalisert, dimensjonert og avgrenset i kommuneplans arealdel.

	Akershus	Bergens-området	Trondheimsregionen	Nord-Jæren
Bolig	<p>Det forventes at kommunen utarbeider et dimensjoneringsgrunnlag for bolig- og arbeidsplassvekst i prioriterte vekstområder. Det legges til rette for at minimum 80 % av bolig- og arbeidsplassveksten i kommunen skjer innenfor prioriterte vekstområder.</p> <p>I kommuner med regionale byer legges det til rette for at minimum 90 % av bolig- og arbeidsplassveksten i kommunen skjer innenfor prioriterte vekstområder</p>	<p>Kommunane bør prioritere kollektivorientert utbygging ved å i hovedsak lokalisere bustader i regionale og lokale vekstsoner og langs eksisterende kollektivtrasear.</p> <p>Utanfor regionale vekstsonar kan det bli lagt til rette for utbygging for å oppretthalde gode tettstader og levande lokalsamfunn.</p>	<p>Kommunen skal prioritere de boligfeltene som best ivaretar IKAPs mål og strategier.</p> <p>Boligfelt som ikke prioriteres innenfor det anslåtte behovet, tilrås avvettet.</p> <p>Kommunen skal bruke planmessige virkemidler for å porsjonere boligbyggingen, for eksempel rekkefølgebestemmelser.</p> <p>Kommunene skal prioritere utbygging innenfor eksisterende tettsteder.</p>	<p>By- og tettstedssettene og regionale næringsområder for besøks-/arbeidsplassintensiv virksomhet utgjør hovedstrukturen for arealutvikling i regionen.</p> <p>Områdene utvikles med høy arealutnyttelse og kvalitet i utforming, og prioriteres for tilrettelegging av infrastruktur for kollektivtransport, gåing og sykling</p>
Lokal planlegging	<p>Det forventes at områder avsatt i gjeldende kommuneplaner til hovedformål bygg og anlegg, som ikke er regulert og som ikke er i tråd med mål, strategier og retningslinjer i den regionale planen, vurderes tatt ut ved revisjon av kommuneplanens arealdel.</p> <p>Det forventes at en eventuell videreføring av slike arealer til utbyggingsformål i ny kommuneplan begrunnes.</p>	<p>Ved rullering av kommuneplanens arealdel bør kommunane legge til grunn følgende analyser og kunnskapsgrunnlag:a. Ei vurdering av arealreserven i eksisterende byggesone og potensialet for fortetting og transformasjon i vekstsonene. b. Ei vurdering av tilgjengelegheit for ulike transportmiddel i ulike deler av kommunen.</p>	<p>Kommunene skal følge opp retningslinjene i IKAP i all areal- og transportplanlegging. Kommunenes samfunnsdel skal legges til grunn.</p>	<p>Ved revisjon av kommuneplanens arealdel utarbeider kommunene arealstrategier som angir prioritering og rekkefølge for utvikling av utbyggingsområder, basert på regionale mål og strategier</p>

4.3 Lokale arealplaner

Tidligere undersøkelser har pekt på at byveksttaltene har ulik grad av påvirkning på kommunens arealpolitikk. Det pekes blant annet på at kommunene mener de vil oppfylle sine forpliktelser i avtalen og at de ikke mener dette skal gi endringer i kommunens arealpolitikk (Tennøy mfl. 2022:10). I andre kommuner vises det til at byveksttaltene forsterker kommunenes forpliktelse til å følge opp kravene i den regionale planen og bidrar til å øke forståelsen og aksepten for behovet for en arealpolitikk som bygger opp under nullvekstmålet (Tennøy 2022:12).

Det har også blitt gjennomført konkrete studier av hvordan byveksttaltene har påvirket rullering av kommuneplanens arealdel i blant annet Bergen (Hanssen og Millstein 2021) og Sandnes (Leknes og Uhre 2021). I begge studiene konkluderes det med at byveksttaltene har blitt benyttet aktivt som argument for å styre arealutviklingen i tråd med nullvekstmålet enten som del av det interne kommunale arbeidet med å rullere kommuneplanens arealdel, men også gjennom innsigelser og meklings. Dette medførte blant annet til at det ble innført rekkefølgekrav i Sandnes som gjorde at boligområder som var i strid med byveksttaltene ble skjøvet ut i tid (Tennøy mfl. 2022:33).

Det er ikke gjennomført undersøkelser som også studerer hvordan mindre kommuner følger opp forpliktelser i byveksttaltene eller konkrete analyser av hvordan arealplanene bidrar til å støtte eller redusere grunnlaget for nullvekst. I tabell 4.2 nedenfor har vi sett på når kommunene sist har

vedtatt endringer i kommuneplanens arealdel, samt kartlagt hvorvidt de har en pågående prosess med å rullere planen. Tabellen gir ikke noe informasjon om hva slags endringer kommunen vedtar. Men tabellen signaliserer om det har skjedd endringer i arealdelen i løpet av avtaleperioden.

Tabell 4.2: Endringer i arealplaner i ulike kommuner².

Kommune	Arealplan	Pågående rullering
Bærum	2018	Ja
Oslo	2015	Ja
Lillestrøm	2023	
Nordre Follo	2023	
Bergen	2018	
Askøy	2012 (revidert 2016)	
Øygarden (Øygarden)	2014	Ja
Øygarden (Fjell)	2015	
Øygarden (Sund)	2011	
Alver		Ja
Bjørnafjorden (Os)	2023	
Stavanger	2023	
Sandnes	2019	Ja
Sola	2019	Ja
Randaberg	2018	
Trondheim	2014	Ja
Melhus	2014	
Malvik	2019	
Stjørdal	2017	
Skaun	2018	?
Orkland	2023	

4.4 Parkeringsstrategier

Parkering kan være et effektivt tiltak for å påvirke transportmønster og arealbruk (Christiansen mfl. 2016b, Christiansen mfl. 2016c). Det er godt dokumentert at parkeringsavgift og begrenset tilgang på parkering ved arbeidsplassen reduserer sannsynligheten for å bruke bil. Parkeringstilgangen ved boligen kan også påvirke både bilhold og bilbruk. Men parkering er samtidig et komplekst politikk-område.

En parkeringspolitikk omfatter for det første planlegging av nye parkeringsplasser etter Plan- og bygningsloven. Kommunen bestemmer parkeringsnormene når det gjelder både hvor mange plasser som skal bygges for ulike formål, eierskapet til disse plassene og hvordan de er utformet og organisert. Til tross for at det er kommunen som har ansvaret for denne politikken kan blant annet fylkeskommunen og statlige aktører påvirke parkeringsnormene gjennom innsigelser.

For det andre kan kommunen styre hvordan allerede eksisterende plasser på gategrunn reguleres og brukes gjennom Vegtrafikkloven. Aktuelle tiltak er avgift, tidsbegrensning, reservere plasser til ulike formål eller type biler, samt redusere antall tilgjengelige parkeringsplasser. Styring av allerede eksisterende plasser kan være spesielt effektivt med tanke på antallet parkeringsplasser som er offentlig tilgjengelige. Dermed vil slike tiltak potensielt ha stor effekt. Det er også viktig med tanke

² Vi har ikke undersøkt eventuell rullering av arealplaner i forkant av (re)forhandling i første runde med byvekstforhandling.

på at det er tiltak som har effekt på kort sikt. Mens parkeringsnormene har en langsiktig effekt i å påvirke parkeringstilgangen for framtidige bygg, er regulering av allerede eksisterende plasser tiltak som på kort sikt kan påvirke sannsynligheten for å nå et nullvekstmål.

Parkeringsnormer

Vi starter med å beskrive parkeringsnormene for kommunene. Her er det nødvendig å foreta avgrensninger og forenklinger. Parkeringsnormene gjelder for mange ulike formål (bolig, kontor, forretning, industri, etc.) og er gjerne differensiert geografisk i kommunen. Sentrumsnære områder har gjerne strengere krav til parkering. Men det er stor variasjon mellom kommunene når det gjelder hvordan de definerer eksempelvis sentrum og sentrumsnære områder. Hvis en kommune definerer et stort geografisk område som sentrum, vil det også bety at en større del av kommunen omfattes av strengere parkeringsnorm. Vi har ikke hatt anledning til å vurdere dette i denne rapporten, da det krever inngående analyser av bystrukturen i hver enkelt kommune. Vi fokuserer primært på normene for kontor, og skiller mellom de områdene som er definert som mest og nest mest sentrale. Tabell 4.3 viser en forenklet oversikt over parkeringsnorm for et utvalg kommuner.

Tabellen illustrerer at det er betydelige forskjeller mellom blant annet de større kommunene. Det er først og fremst Sandnes og Stavanger som har de mest liberale parkeringsnormene for kontor. Her kan det bygges opp til 0,9 parkeringsplasser per 100 BRA i sentrum og henholdsvis 1 og 1,2 utenfor de mest sentrale områdene. Trondheim, Bergen og Oslo har til sammenligning strengere maksimumsnormer. I osloregionen har også gamle Skedsmo kommune og Bærum lave normer som begrenser antall parkeringsplasser ved nye bygg.

Tabellen illustrerer også at parkeringsnormene er mer liberale i de mindre kommunene som er omfattet av byveksttalen. Det henger sammen med at rammevilkårene for å reise kollektivt er dårligere. Likevel betyr ikke det at det ikke er potensial for å gjøre tilpasninger i eksisterende parkeringsnormer. Innad i Bjørnafjorden er det eksempelvis betydelige forskjeller mellom for eksempel gamle Os og Fusa kommune. Enkelte kommuner har også nylig endret parkeringsnormene. På Kleppestø i Askøy var tidligere maksimumsnormer på to plasser per 100 m² BRA, men en har nå foreslått at dette reduseres til én plass. Det er i større grad i samsvar med faglige anbefalinger (Carlsen 2019).

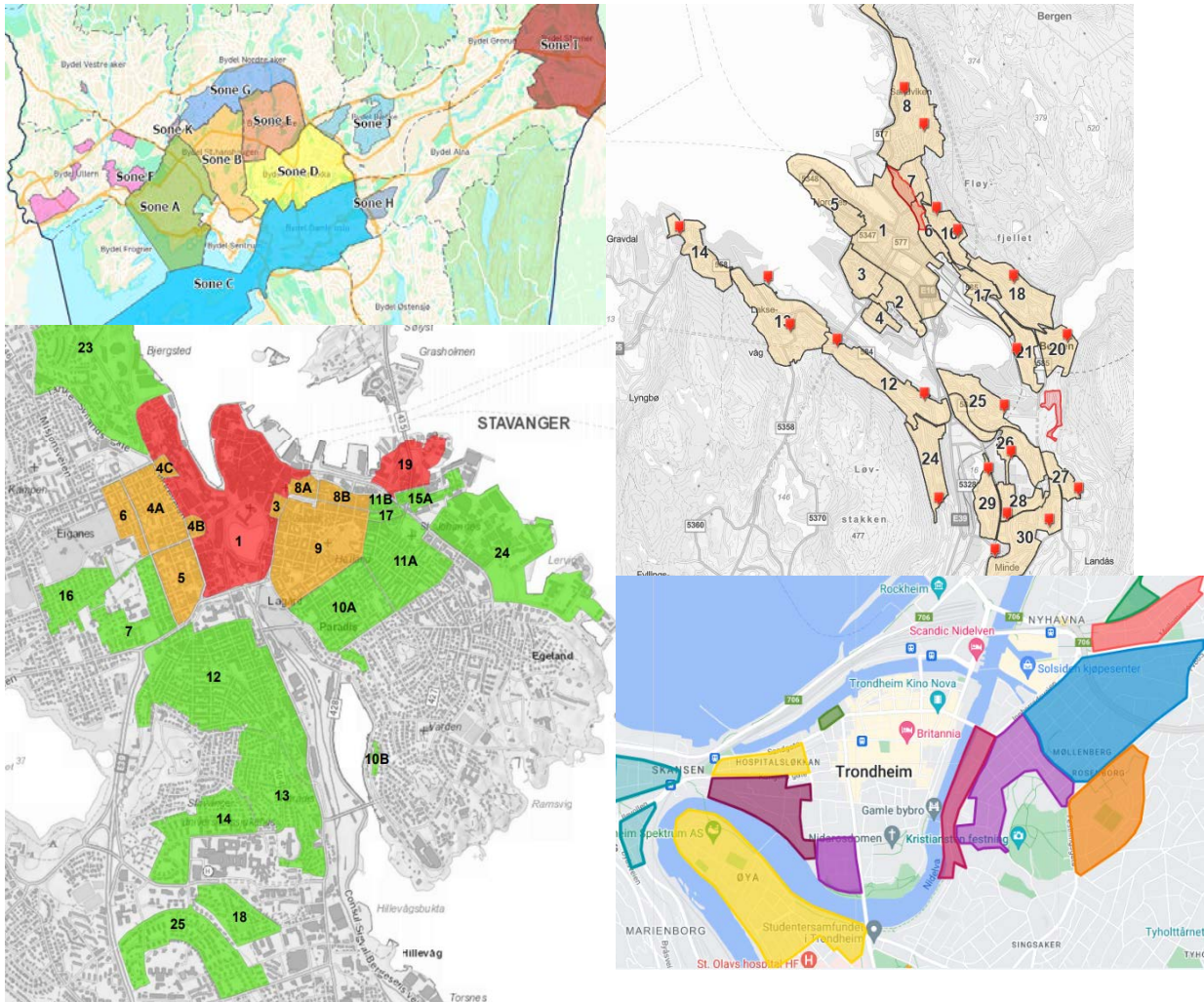
Tabell 4.3: Parkeringsnormer for kontorarbeidsplasser i ulike kommuner.

Kommune	Kontor sentrum (100 BRA)	Kontor sentrumsnært (100 BRA)
Sola	1	1
Randaberg	1,5	1,5
Sandnes (under revisjon, ikke foreslått endring i norm)	0,9	1
Stavanger	0,9	1,2
Trondheim	0,25	0,5
Melhus	1	
Malvik	1	
Stjørdal	1,2	
Oslo	0,1	0,2
Lillestrøm (Skedsmo)	0,25	0,5
Lillestrøm (Fet)	1,5	
Lillestrøm (Sørum)	1,2	
Bærum (forslag)	0,25	0,25/0,5
Bergen	0,2/0,1	0,3
Alver (Lindås)	1,5	2
Askøy	1	
Bjørnafjorden (Os)	1,5	
Bjørnafjorden (Fusa)	4	
Øygarden	(Min) 2	
Skaun	2	
Orkland	1,5	

Regulering av offentlig tilgjengelige plasser

Norske byer varierer med hensyn til strukturelle faktorer som bystruktur, konkurranseforhold mellom kommuner med tanke på handel, samt historisk arbeid med areal- og parkeringspolitikk. Det har igjen innflytelse på eksempelvis hvor mange parkeringsplasser som er offentlige tilgjengelige og hvorvidt parkeringsplassene er offentlig eller privat eid. Tidligere undersøkelser har vist at det er betydelig variasjon i antall parkeringsplasser mellom norske byer (Hanssen og Christiansen, 2013). Men reguleringen av offentlige tilgjengelige parkeringsplasser er komplisert å sammenligne. Regulering omfatter blant annet tidsbegrensninger på hvor lenge det er tillatt å parkere i ulike områder, pris per time langs gate eller i parkeringshus og pris/regulering av områder som er omfattet av boligsoner eller beboerparkering. Tidligere undersøkelser har blant annet vist at parkeringsavgiften i Sandnes er omtrent halvparten av hva den er i Stavanger (Krogstad mfl. 2021).

Kommunene kan også ha en parkeringsstrategi som strategisk vurderer hvordan parkeringen skal utformes for å nå politiske mål. Slike parkeringsstrategier kan innebære reguleringer som for eksempel tar hensyn til hvor kommunen ønsker å ha langtids- og korttidsparkering eller at pendlere parkerer i boligområder. Boligsoneparkering og beboerparkering er i den forbindelse et tiltak som både kan påvirke bilholdet, parkeringstilgjengeligheten og bilbruken i et område (Hansen og Kolbenstvedt, 2017). Figuren nedenfor illustrerer det geografiske omlandet for boligsoneparkering i de største kommunene. Tiltaket er mindre egnet i områder med eneboliger hvor parkering løses på egen grunn, samt at det er få eller ingen arbeidsplasser. Figuren illustrerer hvor stor del av kommunen som omfattes av beboer-/boligsoneparkering. Bergen og Oslo er de to kommunene som har størst geografisk omfang av ordningen.



Figur 4.1: Bruk av beoerparkering eller boligsoneparkering i de fire byområdene.

Til tross for betydelige variasjoner mellom kommunene er et viktig spørsmål i hvilken grad kommunene har gjennomført endringer i ordningen for å påvirke transportmønsteret. I Bergen har en arbeidet lenge med boligsoneparkering, og dette er blitt gradvis utvidet siden 2015. Oslo har i stor grad utvidet ordningen med beoerparkering. I Trondheim har også boligsonerordningen blitt utvidet, mens i Stavanger har ordningen ikke blitt utvidet siden 2015. Det er ikke mulig å knytte denne utviklingen til byvekstavlens krav til måloppnåelse, men dokumentene viser uansett at boligsoneparkeringsens utbredelse varierer mellom kommunene.

En sentral del av boligsoneparkeringen er dessuten kostnaden for å delta i ordningen. Pris kan aktivt benyttes for å blant annet påvirke bilholdet. I den forbindelse har vi sammenlignet prisutviklingen for boligsoneparkering fra 2013 i de fire største byene. Tabell 4.4 viser den årlige kostnaden for tilgang til boligsoneparkering for bosatte i de fire største byene, samt prisutviklingen siden 2013. Tabellen illustrerer at byene i varierende grad bruker pris som virkemiddel. Spesielt Trondheim skiller seg ut med å ha den høyeste prisen for boligsoneparkering. Bergen og Oslo har også vesentlig høyere kostnad enn Stavanger. Prisutviklingen de siste årene illustrerer dessuten variasjoner mellom kommunene. Oslo er i en særklasse fordi de i 2013 hadde en årlig kostnad på 300 kroner i året. Denne har nå steget til 5700 for personer bosatt i de mest sentrale områdene. Minst prosentmessig prisøkning har det vært i Stavanger.

Tabell 4.4: Kostnad per år for boligsoneparkering i de fire største byene.

	Trondheim	Stavanger	Bergen	Oslo
Pris (2013)	4800	1488	3120	300
Pris (2023)	8364	2160	6360 ³	5700 ⁴
Prosent endring	74	45	103	1800

Det er også relevant å studere utvikling i takst og avgiftsperioder for gateparkering i sentrum av de større byene. Forbehold må også tas her. Byene operer gjerne med flere takstgrupper og takstene er dessuten ofte progressive. Vi viser kun kostnaden for å parkere én time til tross for at det er en forenkling av det reelle avgiftsnivået i kommunen. Tabellen viser heller ikke om flere områder omfattes av pris- og tidsregulering. Det er kun regulering og takst i sentrumsområdene.

Avgiftstiden i Bergen og Oslo har blitt utvidet siden 2013. Det betyr at en større andel av reisene som foretas har avgiftsbetaling hvis en reiser med bil. I Trondheim og Stavanger er det ingen endringer. Det er også forskjeller mellom byene når det gjelder størrelsen på avgiften. Avgiften er klart høyest i Oslo (varierende fra 54 kroner til 84 kroner). Stavanger har den laveste avgiften. Utviklingstrekkene danner alene ikke et tilstrekkelig grunnlag for å vurdere i hvilken grad kommunene følger opp parkeringspolitikken for å nå nullvekstmålet. Men det gir en indikasjon på hvordan kommunene har arbeidet med et sentralt virkemiddel som er en del av byvekstavgiftene. I Trondheimsregionen er det kun Trondheim som opererer med parkeringsavgift (strategi parkering Trondheim 2021).

Tabell 4.5. Priser og avgiftsperioder for gateparkering i de fire største byene.

	Trondheim	Stavanger	Bergen	Oslo
Avgiftstid hverdager 2013	8-20	08-18/20	08-17	09-18
Avgiftstid hverdager 2023	08-20	08-18/20	08-23	09-20
Pris én time på offentlig gategrunn 2013	25	13	30	-
Pris én time på offentlig gategrunn 2023	49	19-34	30-45 ⁵	54-84

Vi har ikke studert regulering av parkering for alle kommunene som inngår i byvekstsamarbeidet i denne rapporten. Likevel er det viktig å påpeke at reguleringen av offentlige tilgjengelige plasser kan være et minst like effektivt virkemiddel for å nå nullvekstmålet sammenlignet med parkeringsnormer, spesielt i tilfeller hvor det ikke forventes store endringer i for eksempel nye kontorarbeidsplasser. Regulering av eksisterende parkeringsplasser gjennom avgift, begrensinger i parkeringstid (for å blant annet flytte langtidsparkering ut fra sentrum), boligsoneparkering og/eller reduksjon av antall plasser er strategier som kan ha stor påvirkning på bilbruken i alle typer kommuner. Slike virkemidler blir ikke på samme måte som kommuneplanen styrt gjennom høringer og innsigelser fra myndigheter. Et avgjørende spørsmål er derfor hvordan styring av eksisterende parkeringsplasser diskuteres i styrings- og arbeidsgruppene og om kravene til utforming av interkommunale parkeringsstrategier er tilstrekkelig for å utnytte potensialet i parkeringspolitikken for å redusere bilbruk.

³ I ytre sone er kostnaden 4800.

⁴ Det skiller mellom indre og ytre sone, samt etter biltype. Bensin/dieselbil koster 3200 i ytre sone. Elbil koster 1920 i indre sone og 1360 i ytre sone.

⁵ 60 kroner for ekspressplasser (maks 1 time).

Regionale parkeringsstrategier

På Nord-Jæren behandles parkering særskilt i den regionale planen med et eget kapittel som omtaler felles prinsipper for utforming av parkeringspolitikk i planområdet. Prinsippene som vektlegges er differensiering av parkering etter tilgjengelighet og arealformål, samt bruk av maksimumsnormer. Parkeringsnormene skal i henhold til den regionale planen differensieres etter blant annet kollektivtilbud, med blant annet strengere maksimumsnormer i sentrale områder. Det legges også vekt på at parkering bør etableres i fellesanlegg og at innfartsparkering kan bidra til å øke kollektivtransportens tilgjengelighet og bidra til å redusere bilbruk. Et siste moment i planen er samordning av parkeringsbestemmelser. Fylkeskommunen har utarbeidet retningslinjer både for hvordan antall parkeringsplasser bør beregnes og hvor mange plasser som skal tillates i ulike områder.

Tabell 1: Anbefaling av parkeringsnormtall for planområdet i regionplan Jæren.

	Sone 1 Sentrale byområder med høy urbanitet og tilgjengelighet jfr. kart	Sone 2 Nord-Jæren Byutvidelsesområder og tettsteder med god tilgjengelighet jfr. kart	Sone 3 Nord-Jæren Øvrige områder jfr. kart	Sone 3 Øvrige områder jfr. kart
Høy personreise intensitet - Arbeid Kontor	Bil maks 0,5 Sykkel min 2	Bil maks 0,9 Sykkel min 2	Bil maks 0,9 Sykkel min 1,5	Bil maks 0,5 Sykkel min 2
Høy personreise intensitet - Besøk Kjøpesenter, forretning, tjenesteyting			Bil maks 1,5 Sykkel min 1,5	Bil maks 0,5 Sykkel min 2
Lav personreise intensitet Industri, lager, arealkrevende handelskonsepter		Bil maks 0,5 Sykkel min 0,5	Bil maks 0,5 Sykkel min 0,5	Bil maks 1,2 Sykkel min 3
Bolig	Bil maks 0,7 Sykkel min 3	Bil maks 1 Sykkel min 3	Bil maks 1,2* Sykkel min 3	

Figur 4.2: Anbefaling av parkeringsnormtall i regionplan Jæren.

Den regionale planen for Trondheims-regionen omtaler også parkering. Her legges det vekt på at en kommunal parkeringsstrategi er et viktig virkemiddel for å begrense bilbruk, samt at avgift og tidsbegrensinger i sentrumsområder kan fremme både færre bilreiser og hindre at plassene blir brukt til langtidsparkering. Samtidig legges det vekt på at parkering bør anlegges i parkeringshus og kjellere med bruk av maksimumsnormer. I motsetning til den regionale planen på Nord-Jæren er det ingen retningslinjer for parkering. I byvekstavtalen har partene forpliktet seg til å utvikle et omforent politisk vedtak om en samordnet parkeringspolitikk i Melhus, Trondheim, Malvik og Stjørdal som støtter opp under nullvekstmålet. I den forbindelse har det blitt utarbeidet en strategi- «Samordnet parkeringspolitikk innenfor Miljøpakken». Alle partene skal legge denne strategien til grunn i all areal- og transportplanleggings. Dokumentet omhandler temaer som blant annet pendlerparkering, sentrumparkering, arbeidsplassparkering og boligparkering. Sentrale utfordringer, samt mål og strategier omtales for hvert tema.

Målet i planen for Trondheims-regionen er ikke å utarbeide en standard for parkeringsplasser i de kommunene slik situasjonen er på Nord-Jæren, men det angis en overordnet praksis for parkeringspolitikken. Eksempelvis pekes det på (1) at det i byenes sentrumsområder skal innføres tidsbegrensning for å sikre omløp, eventuelt i kombinasjon med avgift på parkeringsplasser og (2) at antall parkeringsplasser til ansatte bør begrenses ut fra virksomhetens tilgjengelighet med miljøvennlige transportmidler. Strategien kan slikt sett bidra til å kommunene justerer parkeringspolitikken og kan dermed være et bidrag til å oppfylle nullvekstmålet. Samtidig kan det stilles spørsmål om strategien er konkret og ambisiøs nok til at det har en tilstrekkelig effekt.

Den regionale planen for areal- og transport i Bergens-området omtaler i mindre grad parkering sammenlignet med Trondheims-regionen og Nord-Jæren. Det legges først og fremst vekt på at parkeringsnormene bør være differensiert ut fra type virksomhet og lokalitet. Planen har også tiltak som skal gjennomføres. Ett av tiltakene er utforming av faglig grunnlag for differensierte parkeringsnormer i Bergens-området. Hordaland fylkeskommune bestilte derfor utarbeidelse av en parkeringsstrategi (for regionsentrene) i Bergens-området. Dette er et faglig grunnlag for å utarbeide en felles parkeringspolitikk som støtter opp om byvekstavtalen. Rapportene inneholder både en gjennomgang av eksisterende parkeringspolitikk og anbefalinger om endringer i de ulike regionsentrene. Det faglige grunnlaget er derimot ikke behandlet politisk. Planmessig står derfor Bergensregionen svakere ved at den regionale planen i liten grad omhandler parkering, og at det ikke er utarbeidet parkeringsstrategier som er behandlet politisk.

Den regionale areal- og transportplanen i Akershus er fra 2015. Parkering er et sentralt tema generelt i rapporten, og det er egne retningslinjer for hvordan kommunene bør utforme parkeringspolitikken. Generelt sett legges det i retningslinjene vekt på at arbeidsplassintensive virksomheter bør lokaliseres i kollektivknutepunkter og ha lav parkeringsdekning. Det legges også vekt på en samordnet parkeringspolitikk slik at normer og avgifter samordnes og henger sammen. I den forbindelse er det utarbeidet flere rapporter som danner et faglig grunnlag for endringer i parkeringspolitikken blant kommuner i Akershus (Fosli og Langeland, 2021). For eksempel pekes det på at selv om parkeringspolitikken i Bærum har utviklet seg i retning av målsettingene i regional plan, har en fortsatt høye parkeringsnormer for bedrifter og kjøpesentre (ibid). Lillestrøm kommune har en parkeringsstrategi for tidligere Skedsmo kommune, men ikke for Fet eller Sørum.

4.5 Bruk av bompenger

I dette delkapitlet diskuterer vi hvordan bompenger som lokalt virkemiddel kan brukes til å fremme måloppnåelse – altså trafikkreduksjon – på en kostnadseffektiv måte. Vi ser her bort fra hvordan bompengene bidrar til å nå andre mål som finansiering av infrastruktur og kutt i klimagassutslipp (innfasing av elbiler).

Hvordan et bompengesystem er utformet kan ha stor betydning for i hvilken grad bruken av bompenger bidrar til måloppnåelse og kostnadseffektivitet. Måloppnåelsen avhenger av takstnivået og hvor finmasket systemet er. Høyere takst, for eksosbiler, elbiler eller begge deler, gir større trafikkreduksjon. Tilsvarende blir reduksjonen større jo mer av veinettet og potensielle reiserelasjoner som dekkes av bompenger. Høyere grad av distansebasert prising – altså høyere pris for lengre turer – vil også gi høyere måloppnåelse, ettersom en da får en større reduksjon i kjørte kilometer.

Kostnadseffektivitet (gitt måloppnåelse) handler her om hvor dyrt systemet er å drifte og i hvilken grad bompengene bidrar til å redusere den trafikken som har størst samfunnsøkonomisk kostnad. Hvis vi ser bort fra hva selve innkrevingen koster, er det optimale fra et samfunnsøkonomisk perspektiv et veiprisingssystem der alle kjøretøy betaler en pris per kilometer kjørt som tilsvarer de eksterne kostnadene som kjøringen medfører, slik at en får størst reduksjon i de turene som har høyest kostnad for samfunnet. De eksterne kostnadene består av kø, lokal luftforurensning, støy, ulykker, veislitasje og klimagassutslipp. Bompengesystemer som dekker store deler av trafikken vil

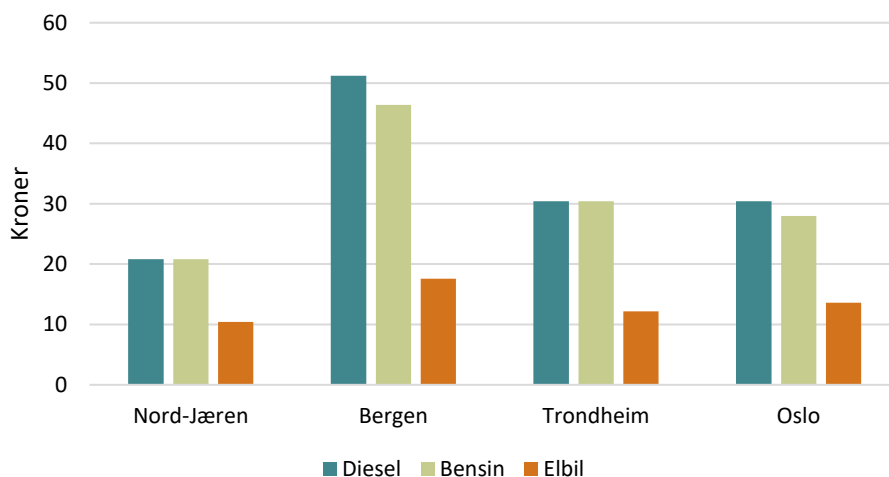
score høyt også på dette kriteriet. I tillegg vil det være mer kostnadseffektivt dersom prisen er høyere i rushtida og for lengre turer. Elbiler bør ha noe lavere takst på grunn av lavere eksterne kostnader, men forskjellen bør være mindre i rushtida, ettersom kostnadene ved kø da har større betydning.

I hvilken grad det å øke bompengetakstene er kostnadseffektivt sammenliknet med andre tiltak for å redusere trafikken, avhenger av hvor høye takstene er i utgangspunktet. Hvis takstnivået er lavt, altså at trafikken er underpriset, kan en økning gi en samfunnsøkonomisk gevinst. Hvis takstnivået er høyere, kan en økning gi et samfunnsøkonomisk tap, men det kan fortsatt være billigere enn andre tiltak. Høyere bompenger vil i mange tilfeller også forsterke effekten av andre tiltak, for eksempel forbedring av kollektivtilbudet, fordi det gir et høyere trafikkgrunnlag for alternativene til privatbil.

I prinsippet innebærer bompenger/veipricing basert på kostnadseffektivitet at formålet kun er trafikkregulering, altså at takstene ikke avhenger av finansieringsbehovet. Dette har i tillegg den fordel at takstnivået blir mer forutsigbart, slik at det blir lettere for innbyggere og næringsliv å tilpasse seg. Et forutsigbart takstnivå kan dermed også sies å inngå i kriteriet kostnadseffektivitet.

Det er betydelige forskjeller i utformingen av bompengesystemene mellom de fire byområdene, som beskrevet av Sand mfl. (2022). Alle har blitt utvidet over tid med flere bomstasjoner slik at de nå dekker en større del av trafikken. Bompengesystemet på Nord-Jæren skiller seg ut ved at det ikke bare danner ren ring rundt det største bysenteret, men også ringer rundt Sandnes og Forus-området. Dette henger sammen med at bystrukturen her er mindre monosentrisk. Trondheim skiller seg ut med et komplekst system som består av sju ulike bomsnitt. Alle byområdene har en form for timesregel i noen av bomsnittene, altså at en kun betaler for én passering selv om en passerer flere bomstasjoner. Bergen og Nord-Jæren har felles timesregel for alle bomsnitt, noe som gir liten grad av distansebasert prising. Oslo har felles timesregel i de to innerste bomringene, men ikke i den ytre bomringen.

Når det gjelder takstnivå, avhenger dette i stor grad av hvor en reiser fra og til, og er derfor vanskelig å sammenlikne. Høyeste takst i Bergen med Autopass-avtale og timesregel er 51,20 kroner for dieslbiler i rush. Høyeste takst i Oslo er 30,40 kroner for én passering og 60,80 kroner dersom en passerer både ytre bomring og minst én av de indre ringene. Høyeste takst på Nord-Jæren er kun 20,80 kroner (fra 1. juni 2023). I Trondheim gjelder timesregelen kun innad i de ulike bomsnittene, og taksten vil derfor avhenge av hvilke bomsnitt en passerer. Høyeste pris for én passering er 30,40 kroner. Se Figur 4.3.



Figur 4.3: Høyeste pris for én passering med personbil med Autopass-avtale i bomringene i de fire byområdene, per type kjøretøy. Merk: I Trondheim og Oslo vil prisen kunne være høyere dersom en passerer flere bomsnitt.

Den klareste forskjellen er trolig graden av rushtidsprising. I Bergen er påslaget i rush for personbiler med Autopass-avtale nå 24 kroner for bensin- og dieslbiler (ca. dobbel takst) i de bomstasjonene der rushtidsavgiften gjelder. I Trondheim er påslaget 15,20 kroner (dobbel takst) i fire av bomstasjonene og 3,20 kroner i de tre andre. I Oslo er forskjellen kun 4-5 kroner (15-18 prosent høyere takst), eller 8-10 kroner dersom en passerer både ytre bomring og en av de to innerste ringene. I Stavanger er det ingen tidsdifferensiering. Rushtidsavgiften i Bergen har hatt betydelig effekt på trafikken (Isaksen og Johansen, 2021).

Alle byområdene har betydelig rabatt for elbiler. Selv om det når er tillatt å kreve 70 prosent takst for elbiler, har ingen av byområdene så langt innført mer enn 50 prosent takst, heller ikke i rushtida. I de byene som har rushtidsavgift, er elbilrabatten i prosent omtrent den samme i rush som utenom rush, dermed blir rabatten i kroner større i rush og rushtidsavgiften mindre effektiv. I Bergen er rushtidspåslaget for elbiler kun 8 kroner med Autopass-avtale.

Når det gjelder den øvrige utformingen, ser bompengesystemene i liten grad ut til å være motivert ut i fra en tanke om å begrense trafikken mest der den fører til størst ulemper, altså i sentrumsområder, men heller å dekke mest mulig av trafikken. Timesregel kan være kostnadseffektivt på den måten at det sikrer at de som tilfeldigvis passerer mange bomstasjoner ikke betaler urimelig mye, men det betyr samtidig at prisen i liten grad avhenger av distanse og sted.

Oslo har for eksempel lik pris og dessuten timesregel i de to innerste bomringene. Dette betyr at det koster like mye å kjøre fra en av de ytre bydelene helt inn til sentrum som det gjør å kjøre en kort tur innad i de ytre bydelene (dersom en krysser en bomring). Dette til tross for at den førstnevnte turen både er lengre og går inn i et sentrumsområde der veikapasiteten er sterkt begrenset.

Oppsummert er det et betydelig potensial for å bruke bompenger på en måte som gir både bedre måloppnåelse og økt kostnadseffektivitet. Måloppnåelsen kan forbedres ved å øke takstnivået og i større grad ta betalt per passering. Nord-Jæren skiller seg her ut med et lavere takstnivå og en timesregel som gir høy rabatt for relativt lange kjøreturer. Økt takst for elbiler vil ha større betydning for måloppnåelse etter hvert som elbilandelen øker. Kostnadseffektiviteten kan økes ved å innføre større grad av rushtidsprising – i hvert fall i Oslo og på Nord-Jæren – og å redusere elbilrabatten i rushtida. På sikt kan en også se for seg mer finmaskete systemer som gir større muligheter for distansebasert prising og geografisk differensiering. Vi kommer tilbake til dette i kapittel 7.

For mer drøfting og analyser om bompenger og veipricing, se for eksempel Fridstrøm (2019), Bompengeutvalget (2020), Steinsland mfl. (2020) og Wangsness mfl. (2020).

4.6 Valg av prosjekter

Oversikt over prosjektenes kostnader og antatte effekt er en forutsetning for en reell porteføljestyring. Det må være mulig å sammenligne prosjektene hvis partene skal være i stand til å velge de tiltakene som har størst effekt på måloppnåelse. Vi har derfor studert det faglige grunnlaget som benyttes når aktørene skal velge prosjekter til handlingsprogrammene. I vedlegget til denne rapporten viser vi eksempler på kunnskapsgrunnlaget som utarbeides i de ulike regionene.

I Miljøpakken skal forventet nytte og kostnad dokumenteres. I vedlegget til Handlingsprogrammet ligger prosjektbeskrivelsene for hvert enkelt prosjekt (se vedlegg). Tiltaket, status, styringsmål og finansieringsbehov beskrives. Det er også en kort kvalitativ vurdering for både store og små prosjekter av hvordan et tiltak bidrar til måloppnåelse for både nullvekst og andre delmål i Miljøpakken. Likevel er det vanskelig, ut fra beskrivelsen, å vurdere i hvor stor grad prosjektene bidrar til å oppfylle målene.

I Miljøløftet utarbeider hvert prosjekt et prosjektark. I prosjektarkene beskrives tiltak og formålet. Måloppnåelse skal også beskrives etter primærkriterier, støttekriterier, prosjektets forhold til øvrige mål og planverk, prosjektets forhold til øvrige satsingsområder, samt samfunnsøkonomisk lønnsom-

het. Prosjektarket avsluttes med en beskrivelse av økonomiske forhold. Prosjektarkene er noe mer utfyllende enn eksemplene fra Miljøpakken. Blant annet legges det større vekt på å beskrive samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Men det er også utfordringer i å vurdere samfunnsøkonomisk lønnsomhet for mindre prosjekter der både tallgrunnlaget og effekten er usikker. Dermed blir det også utfordrende å vurdere prosjektene opp mot hverandre – noe som er sentralt for en reell porteføljestyling.

Byvekstavtalen i Osloregionen og Miljøpakke 3 skal også baseres på porteføljestyling. I den forbindelse er det utarbeidet prosjektakt som beskriver prosjektet, kostnader, nytte/kostnadsvurdering og prosjektstatus for konkrete enkeltprosjekter, men det er også eksempler på prosjektark som omfatter en pakke av en rekke mindre prosjekter. For eksempel er lokale veiltak og sykkelprosjekter, i motsetning Miljøpakken og Miljøløftet, slått sammen til ett prosjekt. For lokale veiltak i Akershus foreligger det ikke analyser av nytte og kostnader av prosjektene individuelt eller som helhet. Det gjør det vanskelig å sammenligne den samfunnsøkonomiske nytten mellom andre tiltak i handlingsprogrammet, men også hvorvidt sammensettingen av de ulike veiltakene er i henhold til blant annet nullvekstmålet.

For å velge ut prosjekter i Bymiljøpakken skal hvert enkelt prosjekt svare ut hvordan og i hvilken grad prosjektene oppfyller Bymiljøpakkens krav til måloppnåelse. I motsetning til de andre byregionene ligger ikke prosjektbeskrivelsen til de ulike prosjektene vedlagt til handlingsprogrammet. Vi kan derfor ikke sammenligne kunnskapsgrunnlaget med de andre byområdene.

4.7 Oppsummering av dokumentstudier

Formålet har vært å sammenligne og analysere bruk av lokale og regionale virkemidler, samt porteføljestylingen i de ulike regionene.

Dokumentstudier av arealplaner og tidspunkt for rullering av planene kan gi en indikasjon på om det har vært endringer i lokale virkemidlet arealplanlegging i forbindelse med inngåelse av byvekstavtaler, I Oslo/Viken var det rullering av kommuneplanens arealdel i Bærum i 2018 som var i forkant av inngåelse av byvekstavtalen. I Bergensområdet ble kommuneplanens arealdel endret i 2018. I Trondheimsområdet har Malvik rullert arealdelen av kommuneplanen i 2019. På Nord-Jæren endret Randaberg kommune sin arealplan i 2018, og Sandnes og Sola i 2019. Flere av kommunene har rullert sine kommuneplaner i forkant av avtaleinngåelse. Det kan være at insentivene til å endre arealplaner kan ses i sammenheng med at byområdene har ønsket byvekstavtale. Det kan også være at de er rullert av andre grunner.

I forbindelse med reforhandling av byvekstavtalen i Trondheim har det blitt satt i gang et arbeid med rullering av arealdelen av kommuneplanen for Trondheim kommune. Skaun kommune som er en av de nye kommunene i byvekstavtalen skal ferdigstille arbeidet med kommuneplanens arealdel innen utgangen av 2023. I Orkland kommune ble kommuneplanens arealdel vedtatt av kommunestyret i mars i 2023. Kommunene i Trondheimsområdet har også utarbeidet en felles parkeringsstrategi i forkant av reforhandlingene.

Kapitlet illustrerer at det er store variasjoner mellom kommuner og regioner når det kommer til bruk av lokale virkemidler som areal, parkering og bompenger. Ut fra planretningslinjene er den regionale planen i Akershus mer konkret og strammere enn de andre regionene. Likevel er det nylige eksempler på statlige innsigelser knyttet til arealplaner i Akershus. Men det er også stor variasjon mellom de regionale planene på Nord-Jæren, Bergensområdet og Trondheimsregionen når det gjelder retningslinjenes stramhet. Også for parkeringspolitikken er det stort spenn mellom kommunene som deltar i Byvekstsamarbeidet. Nord-Jæren kjennetegnes blant annet av å ha de laveste avgiftene for avgiftsparkering i sentrum, lavest årlig kostnad for boligsoneparkering og har i motsetning til de andre større byene ikke utvidet boligsoneordningen de siste ti årene. Bompengebrauken viser igjen betydelige regionale forskjeller både når det gjelder prisen for å passere en bomring, men også om

rushtidsavgift brukes aktivt for å påvirke reisemønsteret. Bergen er den kommunen hvor påslaget i rush er størst – noe som også har hatt betydelig effekt (Isaksen og Johansen, 2021). Høy rabatt for elbiler også i rush gjør imidlertid at rushtidsavgiften får mindre effekt etter hvert som elbilandelen øker.

Oppsummert illustrere dette kapitlet at det er et potensial i alle byområdene for å gjøre tilpasninger i virkemiddelbruken. Det kan igjen øke sannsynligheten for at partene når nullvekstmålet. Den samme konklusjonen gjelder også når vi ser på porteføljestyringen. Spesielt for mindre og mellomstore prosjekter er det faglige grunnlaget av en slik art at det er vanskelig å vurdere effekten av tiltakene og sammenligne mellom prosjekter. I noen tilfeller foreligger det heller ikke noen form for analyser av nytte og kostnader for enkelte av prosjektene. Det reduserer potensialet for en effektiv porteføljestyring. Et bedre kunnskapsgrunnlag kan bidra til å gjøre det lettere å vurdere prosjektene opp mot hverandre.

Det er ikke mulig å trekke klare konklusjoner om byvekstavtalenes påvirkning på areal- og parkering kun basert på en dokumentanalyse. De seinere kapitlene, som også inkluderer resultatene fra intervjuer, vil i større grad bidra til å belyse dette temaet. Det er dessuten en krevende oppgave å trekke konklusjoner når man også tar hensyn til blant annet kommunenes størrelse og historie knyttet til å være medlem av byvekstavtalene. Noen kommuner har mange innbyggere, utfordringer knyttet til innpendling med bil, generelt lav framkommelighet i perioder av døgnet, og har dessuten arbeidet lenge med å både redusere bilbruk og fremme attraktive alternativer til bilen. Andre kommuner har kun blitt medlemmer av byvekstordningen siden 2018. Noen av disse kjennetegnes av å være mindre urbane og har mindre erfaring med kravene og virkemidler som kreves for å nå et nullvekstmål. Målsettingene til flere av disse kommunene er preget av å fremme lokal vekst gjennom å tillate utbygging i usentrale områder som vanskelig lar seg gjøre å betjene med kollektivtrafikk. Det er derfor naturlig at den påkrevde politikken må modnes.

Likevel, med en streng tolkning av byvekstavtalen, kan man fastslå at et flertall av kommunene enda ikke har gjennomført endringer i areal- og transportplanene som gjør at de trolig når nullvekstmålet. Det betyr derimot ikke at avtaleverket generelt sett er mislykket eller ikke har påvirkning. For det første er endringer i arealplaner og parkeringskrav ofte en tidkrevende prosess. Det kan derfor ta tid før vi kan observere konkrete endringer i normer. Omstillingen som kreves fra den enkelte kommune varierer dessuten. For noen vil det være behov for inkrementelle endringer i form av for eksempel justeringer av gjeldende parkeringskrav, mens i andre kommuner kan det være større behov for større paradigmatisk endringer. Med et slikt perspektiv blir tidsperspektivet viktig. Noen kommuner har kun vært medlemmer i kort tid og det er derfor mindre grunn til å forvente betydelige endringer. For det andre er det viktig å påpeke at flere av de største kommunene har implementert endringer i parkeringspolitikken som bidrar til å redusere bilbruken selv om parkeringsnormene er av eldre dato.

5 Utfordringsbilde i hvert av de fire byområdene

Utfordringsbildet er skrevet med utgangspunkt i dybdeintervjuer med aktører i og tilknyttet til byvekstsamarbeidet i fire byområder. Intervjuguiden har tatt utgangspunkt i forskningsspørsmålene. Fokuset for intervjuene var porteføljestyingsprosessen og arbeidet med det siste handlingsprogrammet. I dybdeintervjuene ble det stilt spørsmål om hvordan kostnadseffektivitet og måloppnåelse vurderes når prosjektene velges ut, og om lokale virkemidler som arealplanlegging, parkering og bompenger oppfattes som en del av porteføljestyningen. Det var også spørsmål knyttet til konsensusmodellen, i hvilken grad det gjøres helhetlige vurderinger av arealutvikling og transportsystemene, og om kunnskapsgrunnlaget for porteføljestyning.

5.1 Nord-Jæren

5.1.1 Organisering av Bymiljøpakken og konsensusmodellen

Bymiljøpakken ledes av en styringsgruppe. Styringsgruppen har hovedansvaret for koordinering og styring og arbeidet danner grunnlaget for sakene som sendes til politisk behandling om prioritering av midler. Den administrative koordineringsgruppa drøfter og avklarer saker i forkant av styringsgruppemøtene. Gruppen består av administrative ledere fra hver virksomhet. Sekretariatet forbereder saker for styringsgruppen og skal sikre at det utarbeides et godt saksunderlag og tilstrekkelig faglige utredninger for å fatte beslutninger. I tillegg er det seks faggrupper for henholdsvis kollektivtransport, gange, sykkel, trafiksikkerhet, miljø og kommunikasjon.

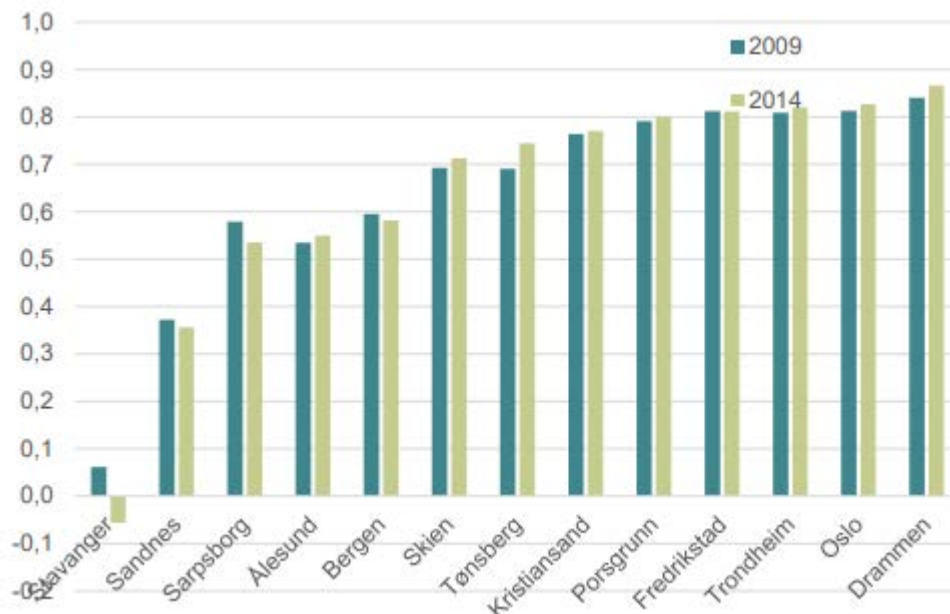
I intervjuene blir det av enkelte fremhevet at det er utfordringer med at styringsgruppen ikke mottar et tilstrekkelig faglig godt nok underlag fra det administrative nivået, noe som antyder at det er behov for mer kompetanse i administrative koordineringsgrupper eller at det er behov for verktøy som sikrer at sekretariatet har tilstrekkelig oversikt over porteføljen⁶ samt at styringsgruppen behandler altfor detaljerte saker. For eksempel påpekes det at det ikke er behov for styringsgruppen å vurdere mindre prosjekter på under en million kroner. Generelt danner intervjuene et bilde av at det er for mye oppmerksomhet om mindre detaljer sammenlignet med overordnede temaer som for eksempel måloppnåelse. De ulike regionene varierer i hvordan styringen organiseres.

Den geografiske strukturen på Nord-Jæren skiller seg dessuten fra de andre byregionene ved at aktørene er relativt sett mer jevnbyrdige og at spesielt arbeidsplasslokaliseringen er mer spredt mellom kommuner. Byområdene i trondheimsregionen, osloregionen og bergensregionen kjenne-tegnes i større grad av at det én dominerende storkommune med høy innpendling til sentrum fra mindre omegnskommuner. Nord-Jæren har en annen struktur. Tettstedene er sammenvokst med områder det mange arbeidsplasser ligger nærmere kommunesenteret i nabokommunen enn kommunesenteret i kommunen der boligene ligger. Arbeidsplassene er også i langt større grad spredt jevnt utover kommunene framfor å være lokalisert i kommunens sentrumsområder (se figur 5.1).

Kommunene er relativt sett mer jevnbyrdige i størrelse og dermed er også maktforholdet mellom aktørene mindre skjevt. Det kan gjøre det mer utfordrende med porteføljestyning hvis prosjektene i større grad må fordeles etter geografi og ikke etter måloppnåelse. Det kan gjøre det spesielt

⁶ Det kan tenkes at denne problemstillingen er knyttet til en situasjon som ligger noe tilbake i tid.

utfordrende å velge ut prosjekter som i størst grad bidrar til nullvekstmålet når det blir en kamp om å få finansiering til prosjekt ut fra kommune, ikke ut fra hva som er mest effektivt for byområdet som helhet. I intervjuene blir dette nevnt som en utfordring. Det blir automatisk friksjon mellom de større kommunene.



Figur 5.1: Konsentrasjon av kompetansearbeidsplasser i sentrum i et utvalg byer, målt ved en monosentrisk skjevhetsindikator⁷. 2009 og 2014.

En slik problematikk må tolkes i lys av at Bymiljøpakken styres etter en konsensusmodell. Alle aktørene må i prinsippet være enige i beslutningene som fattes (selv om Statens vegvesen beslutter i tilfeller hvor de lokale partene ikke oppnår enighet). I praksis innebærer dette at aktørene utsetter beslutninger som det ikke blir enighet om. Når aktørene er mer jevnbyrdige i maktforholdet kan det også være mer rom for å si nei til vedtak.

I flere av intervjuene blir det påpekt at en slik modell bidrar til at styringen av Bymiljøpakken er lite eller mindre effektiv. Det skal lite til før en aktør blokkerer en beslutning selv om også Statsforvalterens spiller en modererende rolle i enkelte saker, dermed blir mange saker skjøvet fram i tid. For den enkelte kommune er det viktig å sikre at prosjekter som er viktig for kommunen ikke blir nedprioritert. Samtidig er det klare interesser motsetninger i hva som skal prioriteres. For noen aktører er sykkel og kollektivfelt viktigst å prioritere mens det for andre er veiprosjekter som forbedrer fremkommelighet for biler og næringslivet.

⁷ Utgangspunktet er GINI-koeffisienten. Dette er en koeffisient som sier noe om skjevheten i en fordeling og varierer mellom 0 og 1. Verdien 0 er hvis alle enheter i populasjonen har akkurat like mye av den variabelen vi undersøker, mens den er 1 hvis alt samles hos én av enhetene i populasjonen. Det vil si at verdien 0 indikerer at alle arbeidsplasser er likt spredt utover alle grunnkretsene i kommunen. Verdien 1 viser at alle er konsentrert i en grunnkrets (i sentrum). Dette er omtalt som «monosentrisk skjevhetsindikator» (Christiansen mfl. 2016a).

5.1.2 Porteføljestyling Bymiljøpakken – kostnadseffektivitet og måloppnåelse

Når vi ser på inntekter, er det statlige bidraget til Bussveien den klart største enkeltposten (post 63) sett bort fra bompenger. Deretter følger belønningsmidler og mva-refusjon. Totalt er det beregnet inntekter på omtrent 2,5 milliarder per år, og statlige midler utgjør 56 prosent av midlene. Når vi sammenligner med budsjetterte utgifter, ser vi at det er en betydelig underfinansiering. Bare i 2023 mangler det omtrent 400 millioner, men underskuddet øker hvis en sammenligner med hele perioden. Underskuddet skal dekkes inn av overførte midler fra tidligere år eller gjennom låneopptak.

En hovedutfordring på Nord-Jæren er altså finansiering til prosjektene i Handlingsprogrammet. Samferdselssektoren generelt preges av kraftig kostnadsvekst og mindre økonomisk handlingsrom. Aktørene har tidligere effektivisert prosjektene i Handlingsprogrammet for å sikre at porteføljen er i balanse. Likevel vil det være krevende å gjennomføre alle prosjektene i det nåværende Handlingsprogrammet når det tas hensyn til blant annet kostnadsoverskridelser for de enkelte prosjektene.

Sykelstamveien har for eksempel hatt en betydelig kostnadsøkning. Prosjektet er bevilget med 1,5 milliarder, men det er forventet at Sykelstamveien har behov for ytterligere 400 millioner. Det betyr at aktørene må bli enige om hvordan prosjektet eventuelt skal finansieres innenfor de rammene som er i porteføljen siden staten ikke vil dekke kostnadsoverskridelser med friske midler. Bymiljøpakken har enda ikke behandlet politisk hvordan dette skal håndteres i Handlingsprogrammet. I intervjuene blir det fremhevet at kostnadsoverskridelser automatisk genererer spenninger mellom aktørene knyttet til hvilke prosjekter som skal prioriteres.

Det overordnede bildet fra både intervjuene og dokumentanalysene tyder på at det i liten grad gjennomføres porteføljestyling. Ifølge Handlingsprogrammet skal prosjekter og tiltak bidra til nullvekstmålet og samtidig bidra til et miljøvennlig, effektivt og trygt transportsystem som sikrer mobilitet for innbyggere og næringsliv. I intervjuene fremgår det at det politisk ikke er så mye oppmerksomhet mot overordnet måloppnåelse i prosjektporteføljen. Det har blant annet sammenheng med at interessene er knyttet til å legge til rette for næringsliv og transport generelt. Dette gjenspeiles også i midler til prosjekter i Handlingsprogrammet. 32 prosent av midlene går til veiinvesteringer. Å legge til rette for et effektivt transportmønster for næringslivet kan være i konflikt med et nullvekstmål når det samtidig øker framkommelighet for personbiler. Samtidig har aktørene en klar egeninteresse i å skaffe prosjekter til sine egne kommuner.

De tidligere bypakken har også vært styrende for hvilke prosjekter som er i det nåværende handlingsprogrammet. De lokale partene har blitt enige om hvilke prosjekter som skal prioriteres og dermed er også fordelingen av midler mellom kommunene avtalt. På papiret ble det foretatt viktige porteføljestyrgrep ved de endringene i listen som ble gjort i overgangen fra bypakken til byvekst-avtalen, inkludert enighet om at listen representerte en prioritert rekkefølge. Intervjuene danner likevel et bilde hvor prioriteten til prosjektet har liten betydning fordi alle prosjektene skal gjennomføres uansett. Det blir i stedet strategisk viktig å sikre midler og igangsette prosjekter når aktørene vet at det ikke er tilstrekkelig med midler til alle prosjektene. Flexibiliteten i handlingsprogrammet er ut fra et slikt perspektiv liten. Hver av aktørene har hver sine viktige prosjekter som skal gjennomføres. Det er også frustrasjon blant enkelte av de lokale partene knyttet til hvordan fordelingen er mellom kommunene.

Et grunnleggende problem, ifølge informantene, er nettopp at alle aktørene vil ha mer enn hva de får tilbake gjennom pakken og at porteføljen er en ønskeliste hvor det er strategisk viktig å sikre finansiering tidlig i perioden til «sine» prosjekt. Dette er en betydelig utfordring for kommunene, da enighet må oppnås. Denne enigheten omfatter ikke bare hvilke virkemidler som skal brukes, men også prioriteringen av prosjekter i tråd med porteføljeprinsippet og avgjørelser om hvor det er nødvendig å redusere bilbruken mest. Tidligere undersøkelser har pekt på at det er vanskelige avveininger om fordeling av midler mellom aktørene (Christiansen mfl. 2021).

5.1.3 Lokale virkemidler og helhetlige vurderinger av arealutvikling og transportsystemene

Byene varierer med tanke på urbanitet og pendlingsmønster. Det er betydelig variasjon mellom kommunene når det gjelder bruk av lokale virkemidler. Stavanger har den mest restriktive parkeringspolitikken, både når det gjelder avgiftsnivå og generelle parkeringsnormer. Også Sandnes har avgift i sentrum. I Randaberg og Sola er det ingen form for parkeringsavgift. Parkeringsnormene er også mer liberale. Regionen har ikke rushtidsavgift. Generelt i regionen er det lite aksept for restriktive virkemidler. Dette utgjør en betydelig utfordring med tanke på å nå nullvekstmålet.

5.1.4 Kunnskapsgrunnlag for porteføljestyling og virkemiddelbruk

Sekretariatet forbereder sakene. Det har mest fokus på koordinering og økonomi, og er ikke den aktøren som drar det faglige. I tillegg er det bruk av fagfolk fra de største prosjekteierne organisasjoner, Statens vegvesen og fylkeskommunen. Prosjekteiere bestiller kunnskapsgrunnlaget ved planlegging og underveis i prosessen.

Faggrunnlag som nevnes er kunnskapsgrunnlaget til NTP, byutredninger, regional transportmodell og regional plan Jæren. KVVU'en fra 2012-2013 nevnes, og at den var uten nullvekstmålet. Det bestilles ikke kunnskapsgrunnlag så ofte. Det bestilles kunnskapsgrunnlag i forbindelse med tellinger. Det var mer bruk av analyser og utredninger som grunnlag for forhandlingene om byvekstavgift. Da var det også bruk av eksterne konsulentmiljøer. Eksterne kunnskapsgrunnlag ble brukt i noen grad da det var reforhandling i 2019.

Beslutningsgrunnlaget for porteføljen er prosjektbeskrivelser. Det kommer fram intervjuene at det er lenge siden de er oppdatert. Andre ting som nevnes i intervjuene er at det er mange diskusjoner som foregår uten at det er fagfolk med, og at det flyttes på store summer uten et tilstrekkelig faglig grunnlag.

Det er også et verktøy for porteføljestyling som er i utvikling. Bymiljøpakken har en trafikklysmodeell for risiko for kostnadsoverskridelser, og en skala lav, middels og høy for modenhet, måloppnåelse nullvekstmålet og tilrettelegging for næringstransport, samt en vurdering av hvordan prosjektet inngår i en helhet.

5.1.5 Oppsummering og drøfting

På Nord-Jæren er det satt opp en prioritering av prosjektene i porteføljen. Aktørene ønsker å gjennomføre alle prosjektene, og det virker som at det er viktig at de lokale aktørene har hvert sitt veiprojekt. Incentivstrukturen i byvekstavgiften kan bli sånn at det blir viktig å få igangsatt sitt veiprojekt siden det er utfordringer med kostnadsoverskridelser, og det antakelig ikke blir nok midler til alle prosjektene. I NTP prioriteres det midler til igangsatte prosjekter.

Det er en oppfatning om at alle prosjektene skal gjennomføres, slik at rekkefølgen har liten betydning. Det er lite fokus på måloppnåelse og kostnadseffektivitet. Nullvekstmålet utfordres av at det er et mål om framkommelighet for næringslivet som virker like viktig eller enda viktigere enn nullvekstmålet. Samtidig kan utvikling av en trafikklysmodeell for porteføljestyling bidra til endringer og mer måloppnåelse på sikt.

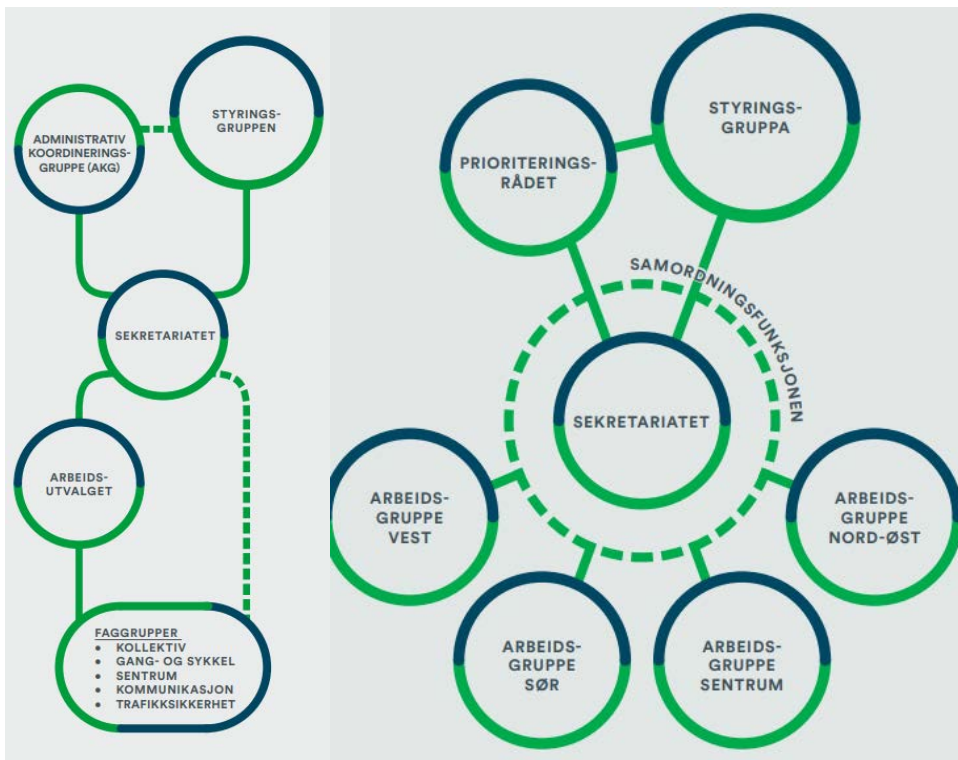
Avtalene kan være følsomme for partitilhørighet. På Nord-Jæren har det vært en endring i denne perioden med større utfordringer når det gjelder å gjennomføre noen av prosjekter med høy måloppnåelse.

5.2 Bergensområdet

5.2.1 Organisering av Miljøløftet og konsensusmodellen

Miljøløftet ble omorganisert i 2021. En av utfordringene med den gamle organiseringen var opplevelse av uklare roller og mandat i arbeidsutvalget (AU). Administrativ koordineringsgruppe (AKG) hadde uklar oppfattelse av hva de skulle vedta. Utfordring i både AU og AKG var at det var mye presentasjoner i stedet for diskusjoner. Det var ønske om et tverrfaglig samarbeid mellom faggruppene. Andre utfordringer knyttet til organisering var at hovedfokuset var på Bergen og i mindre grad på nabokommunene.

Formålet med omorganiseringen var å bidra til målet om at «Miljøløftets organisering skal underbygge og bidra til måloppnåelse ved reellporteføljestyling, organiseringen skal ivareta alle partene og være i tråd med retningslinjene for Miljøløftets sekretariat» (Miljøløftet årsmelding 2022). De tematiske arbeidsgruppene ble erstattet av geografiske arbeidsgrupper.



Figur 5.2: Gammel organisering og ny organisering i Miljøløftet (Miljøløftet.no).

Styringsgruppen har hovedansvar for styring og koordinering av Miljøløftet. Dette skal baseres på prinsipper om porteføljestyling etter mål- og resultatstyring. Styringsgruppens arbeid danner grunnlag for saksfremlegg til bystyre, kommunestyre og fylkestinget. Endelig avgjørelse om prioritering av midler i Miljøløftet tas i bystyre, kommunestyre og fylkesting (Miljøløftet årsmelding 2022).

Prioriteringsrådet har ansvar for prioritering og balansering av porteføljen. Det innstiller til handlingsprogram og forbereder saker til styringsgruppen, og de gir råd om nytte, kostnader og risiko. Samordningsfunksjonen samordner prosjektforslag og legger grunnlaget for porteføljestyling. De skal kvalitetssikre prosjektark, vurdere prosjektene og lage forslag til handlingsprogram til prioriteringsrådet. De geografiske arbeidsgruppene har ansvar for hvert sitt geografiske område: Nord-aust med Alver, Åsane og Arna), Vest (Øygarden og Askøy, ytre del av Laksevåg bydel), Sør (Bjørnafjorden,

Fana og Ytrebygda) og Sentrum (Bergenshus, Årstad, Fyllingsdalen og Indre Laksevåg). I arbeidsgruppene er det aktører fra ulike etater.

Miljøløftet koordinerer prosjekter og tiltak for å nå nullvekstmålet. De politiske vedtakene tas i bystyret, kommunestyret, fylkestinget og statlige midler vedtas i statsbudsjettet av Stortinget.

Ny organisering kan bidra til at det blir mer helhet for prioritering av prosjekter i de ulike geografiske områdene. Organiseringen med temagrupper gjorde at det ble mye fokus på sykkelprosjekter i sykkelgruppen, og kollektivprosjekter i faggruppen for kollektiv. Et av målene med ny organisering var at de geografiske gruppene skulle se på ulike mobilitetsløsninger innenfor de geografiske områdene samlet, og ikke for hver av transportformene som det var i temagruppene.

Miljøløftet har en utfordring med underforbruk. Dette kan blant annet knyttes til behov for midler til prosjektering og planlegging. De statlige tilskuddsmidlene dekker ikke disse kostnadene. En annen utfordring som det pekes på av noen av informantene er statsforvalteren sin rolle, og det kan oppleves som at statsforvalteren overstyrer lokaldemokratiet på arealplanlegging. Det kan oppleves som at byvekstavtalen er et statlig virkemiddel for å ta over arealplanleggingen.

Det kan være utfordrende med prosjekter som ingen har tydelig prosjekteieransvar for, som kollektivt på statlig vei. Samarbeidet bør utfordres på dette og løfte seg på dette området.

Konsensusmodellen fungerer bra og partene er forståelsesfulle og lydhøre overfor hverandre. Det kommer også fram fra intervjuene at det ikke er de store uenighetene i samarbeidet. Modellen fungerer også bra fordi det er faste andeler til kommunene i samarbeidet.

Statsforvalterens rolle blir trukket fram av noen av informantene. De kunne hatt egne virkemidler og en mer målbærende rolle. Statsforvalteren fungerer mer som en observatør i byvekstsamarbeidet. Kommunal- og distriktsdepartementet kunne hatt en mer aktiv rolle. Skyss sitt virkemiddel er viktig for måloppnåelse, og de kunne vært en bisitter i styringsgruppen. Det kommer også fram at alle aktørene i samarbeidet burde hatt midler inn i byvekstsamarbeidet. Noen nevner at fylkeskommunen er viktig for helheten, og at den kan være en kandidat til å lede styringsgruppen.

5.2.2 Porteføljestyling Miljøløftet – kostnadseffektivitet og måloppnåelse

Det har vært utfordringer knyttet til underforbruk av statlige midler. Deler av belønningsmidler for 2022 ble holdt tilbake. Det har vært overskridelser på om lag 1 milliarder kroner i byggetrinn 4 for Bybanen. Overskridelsene er dekket gjennom prioriteringer som ble behandlet som egne saker i Miljøløftet.

Prosjektene i Miljøløftet skal prioriteres gjennom porteføljestyling. Kriteriene for porteføljestyling er måloppnåelse, disponible midler, samfunnsøkonomisk lønnsomhet, planstatus og kapasitet på planlegging og gjennomføring. Prosessen for porteføljestyling er basert på prosjektark fra partene i samarbeidet som samles i en prosjektportefølje. Dette utgjør grunnlaget for porteføljestyling.



Figur 5.3: Prosjektarkmodell for porteføljestyling (Kilde: Miljøløftet, 2023).

Byggesteinen i porteføljestyling er prosjektark. Prosessen for porteføljestyling er knyttet til arbeidet med fireårige handlingsprogram og årlig rullering av handlingsprogrammene. Styringsgruppen behandler forslag til handlingsprogram på våren. Etter behandling i styringsgruppen sendes handlingsprogrammet til lokalpolitisk behandling i kommunene i samarbeidet og fylkeskommunen. Handlingsprogrammet har et forslag til bruk av statlige midlene og kan ses på som styringsgruppen sitt innspill til statsbudsjettet. Forslag til bruk av fylkeskommunale midler er styringsgruppen sitt innspill til fylkesbudsjettet (Handlingsprogram Miljøløftet 2024-2027).

I følge årsmeldingen brukte Skyss 265 mill. kroner til drift av kollektivtransport. Det ble brukt fylkeskommunal midler til en trolleybusslinje (0,6 km). I Skyss sin årsrapport for 2022 nevnes Miljøløftet. Analyser av nullvekstmålet viser at det fortsatt vil være 60 prosent av kollektivreisene som vil skje med buss med et fullt utbygd bybanenett (Skyss, handlingsprogram kollektiv 2020-2023).

I handlingsprogrammet for 2024-2027 er det planlagt en økning av belønningsmidler til Skyss. En av planene er et samkjøringsprosjekt for Askøy og Øygarden som skal fungere sammen med kollektivtilbudet. Tilskudd til reduserte billettpriser blir brukt til å sette ned prisen på periodebilletten til Skyss. I perioden 2024-2027 er det satt av 313 mill. kroner per år til drift av kollektivtransport (post 66). I tillegg er det satt av midler til samkjøring og kommunikasjon for å få passasjerer tilbake til kollektivtransport.

Byvekstavtalen har fokus på fire satsingsområder (gang og sykkel, kollektivtransport, innfartsparkering, og miljøvennlig teknologi og innovasjon), tiltak utenfor satsingsområdene, effektiv arealbruk og restriktive tiltak.

I 2022 ble det innenfor satsingsområde gange og sykkel tilrettelagt for 7 km for sykkel, 8,5 km gangvei eller fortau, femten gangforbindelse og 36 nye sykkelstapler. Innenfor satsingsområde kollektiv var det 5 km med ny skinnegang på Bybanen, og 0,6 km til trolleybuss, to nye kollektivterminaler og femten oppgraderte holdeplasser (Miljøløftet, Årsmelding 2022). Det ble opprettet 78 nye innfartsparkeringsplasser innenfor satsingsområde innfartsparkering, og ny boligsoneparkering innenfor effektiv arealbruk.

Utfordringer i forhold til porteføljestyling har blitt sett på av EY før omorganisering av Miljøløftet. I rapporten fra EY ble det trukket fram at en av utfordringer med prosessene var hvordan prosjektene

skal sammenlignes med hverandre, og mot nullvekstmålet. Vurderingskriteriene for porteføljestyling ble opplevd som uklare.

Noe av utfordringen med porteføljen er at det er en sammensetning av noen store og mange små prosjekter, og at kan være utfordrende å sammenligne disse prosjektene. Milepæler i 2022 var ny gangvei i Alver kommune og elsykler. I Øygarden kommune var det byggestart på ny undergang for gange og sykkel. Bybanen til Fyllingsdalen er den tredje milepælen som trekkes frem. Milepælene kan gjenspeile noe av utfordringen med prosjektene i byvekstavtalen med at det bygges gang- og sykkelprosjekter i omegnskommuner hvor det er usikkert hvor stor måloppnåelse det er. Sykling og gane kan være et alternativ til personbil på lokale reiser. Samtidig kan midler til kollektivtransport på de viktigste innfartsårene og for de største pendlingsstrømmene være bruk av midler med høyere måloppnåelse. Det samme gjelder at midler til sentrale områder med høy måloppnåelse kan bli utfordret av midler til områder med mindre måloppnåelse. Bybanen er det største og viktigste kollektivprosjektet. Det kan være behov for et raskere tempo på gode kollektivløsninger for omegnskommunene på arbeidsreisene.

I intervjuene kommer det frem at porteføljestyling skjer lokalt fordi midlene er fordelt mellom kommunene. Det nevnes også at det er få prosjekter som er klare til å bygges. Det kommer frem fra intervjuene at kriteriene som vektlegges mest i porteføljestylingprosessen er planstatus og plankapasitet. Flere aktører har utfordringer med å ha klare prosjekter. Det som kommer frem når det gjelder måloppnåelse for nullvekstmålet er at det er «mye politikk» når kriteriene for porteføljestyling skal vurderes. Nullutslippsmålet nevnes også sammen med nullvekstmålet som kan forstås som at nullvekstmålet og reduksjon av klimagassutslipp fra transport kan løses med elektriske personbiler. Samtidig som det er et faglig grunnlag basert på en metode som er utviklet for porteføljestyling høsten 2022. Metoden er relativt ny.

En annen utfordring som kommer frem i intervjuene er at det ikke er så stor interesse for prosjekter som ikke har en tydelig prosjekteier.

Økte bevilgninger til kollektivtransport kom opp som et forslag til endringer i finansiering som kan gi mer effektiv ressursbruk og mer måloppnåelse.

5.2.3 Lokale virkemidler og helhetlige vurderinger av arealutvikling og transportsystemene

Det er varierende grad av bruk av lokale virkemidler for kommunene i Miljøløftet. Det har ikke vært så mye arealdiskusjoner etter at byvekstavtalen ble signert. Det er mer modenhet i Bergen kommune for bruk av restriktive virkemidler og arealplanlegging. Omegnskommunene uttaler at det er en utvikling i denne retningen. Innfartsparkering er et av fire innsatsområder i Miljøløftet. Det har også vært bolitbygging i regionsentre i omegnskommunene. Det er usikkert om det skyldes byvekstavtalen eller andre prosesser, eller begge. Byvekstavtalen går ikke lenger enn statlige planretningslinjer.

Bergen kommune har fulgt opp med arealutvikling og fortetting langs bybanen. Det er utviklet gåbaserte byområder langs bybanen, og det er bygget boliger med gangavstand til regionsentre. Bompenger brukes også for å bidra til måloppnåelse. Det har vært en økning i parkeringsavgiften på offentlige plasser i Bergen kommune.

Det vises til kommunale planer og regionale planer for helhetlige vurderinger for hvordan byutvikling, arealplaner og utvikling av transportsystemene skal virke sammen. Det var et spørsmål i intervjuguiden om hvordan måloppnåelse, samfunnsøkonomisk lønnsomhet og andre hensyn vektlegges når det gjøres helhetlige vurderinger. Noen av informantene trekker frem E39 sørfra, som var en statlig satsing, og ikke en del av Miljøløftet, og hvordan dette prosjektet utfordrer måloppnåelse.

Byutredningene nevnes som en måte å gjøre helhetlige vurderinger i byvekstsamarbeidet. Det er også plan om et politisk seminar i 2024 med tema helhetlig virkemiddelbruk.

5.2.4 Kunnskapsgrunnlag for porteføljestyling og virkemiddelbruk

Det blir gjort utredningsarbeid til NTP som er et kunnskapsgrunnlag. Det er mest bruk av interne kunnskapsgrunnlag, og mindre bruk av eksterne kunnskapsgrunnlag. KVUer er et kunnskapsgrunnlag fra 2012-2013. Det er et tema i intervjuene at det er for lite fokus på helhetlig byutvikling, og at det styres etter gamle planer.

5.2.5 Oppsummering og drøfting

Miljøløftet har utviklet og tatt i bruk en prosjektarkmodell. Bergens-området er kanskje det byområdet, av de fire områdene som er analysert, som har kommet lengst i utvikling av et verktøy for porteføljestyling. Verktøyet er relativt nytt og det er utfordringer med å sammenligne prosjekter av ulik størrelse, og det er et mindreforbruk som begrenser behovet for porteføljestyling.

Bergen kommune og Vestland fylkeskommune er sterke aktører i byvekstsamarbeidet. Aktørene har et bra samarbeid og det er mye forståelse for de ulike aktørene prosjekter og det er et handlingsrom for hver av aktørene. Faste andeler til omegnskommunene er noe av det som fungerer bra i oppfølgingen av byvekstavtalen. Bergen kommune har fulgt opp med arealutvikling langs Bybanen. Forståelsen for og bruken av lokale virkemidler er mest moden i Bergen.

5.3 Trondheimsområdet

5.3.1 Organisering Miljøpakken og konsensusmodellen

I forhandlingene har flere av avtalene blitt utvidet geografisk for å inkludere flere kommuner og dermed utvide det geografiske omlandet som omfattes av ordningen. Trondheim var den eneste kommunen som deltok da den første byvekstavtalen ble signert i 2017. Da avtalen ble reforhandlet, inkluderte den også Melhus, Malvik og Stjørdal. Lokalt var det ønske om å inkludere enda flere kommuner, spesielt Skaun og Orkland fordi de utgjør viktig pendlerkorridorer inn mot Trondheim. Imidlertid er det staten som har makt til å avgjøre hvilke kommuner som skal involveres. Grunnen til at Skaun og Orkland ble utelatt har trolig sammenheng med ønske om å konsentrere seg om kommuner med jernbaneinfrastruktur (Christiansen mfl. 2021). Svakheten med denne tilnærmingen, sett fra Trondheim sin side, har vært at dette svekker muligheten for å påvirke trafikkveksten i områder som er viktige for å nå nullvekst. I reforhandlingene i 2023 har da også avtalen blitt utvidet til å omfatte nettopp disse to kommunene.

I Miljøpakken er det Trondheim og fylkeskommunen som er de sterkeste partene. Trondheim er en tydelig storebror og bestemmer over inntekter fra bompenger selv om de andre partene har uttalerett. Situasjonen skiller seg dermed fra blant annet situasjonen på Nord-Jæren. Erfaringene fra intervjuene gjennomført til denne rapporten og tidligere undersøkelser tyder på at det er mindre konflikter og et relativt godt samarbeid mellom partene (Christiansen mfl. 2021, Tennøy et al. 2021, Tennøy mfl. 2022). Regionen har også stor fleksibilitet i porteføljen. Det er mange små prosjekter og store udisponerte midler. Blant annet har det vært en politisk diskusjon om hvorvidt deler av de udisponerte midlene skal benyttes til Byåstunnelen.

5.3.2 Porteføljestyling Miljøpakken – kostnadseffektivitet og måloppnåelse

Totalt er det beregnet inntekter på omtrent 7,8 milliarder i hele perioden. Når vi sammenligner med budsjetterte utgifter er budsjettet i balanse i motsetning til situasjonen på Nord-Jæren. Miljøpakken har dessuten i 2023 en kapitalbeholdning på omtrent 390 millioner som følge av at en har brukt

mindre enn inntektene i tidligere år. I handlingsprogrammet fram til 2026 er det også en udisponert reserve på 2,4 milliarder. De største postene fram til 2026 er programområder, belønningmidler og investeringstilskudd til Metrobuss. I prosjektporteføljen er de klart største postene midler til kollektivtransport og sykkel.

I Miljøpakken deltar det fra lokalt og regionalt nivå sterke personer med lang politisk erfaring og aktører som har makt til å få saker og prosjekter behandlet i styringsgruppen. En utfordring er at det også prioriteres prosjekter som i liten grad samsvarer med det overordnede målet for byvekstsamarbeidet. Denne problematikken må ses i lys av at maktforholdet mellom aktørene varierer. I intervjuene blir det påpekt at det kun er staten som har makt til å påvirke en slik problematikk gjennom blant annet å lede styringsgruppen. I den forbindelse blir nødvendigheten av å ha en klar og sterk leder som kan utfordre lokale og regionale aktører fremhevet. Å utfordre partene blir ansett som viktig i å få en samlet portefølje som er i tråd med byveksttalen.

Trafikktellinger viser at biltrafikken øker og at det vil være krevende å nå nullvekstmålet. Dette innebærer at partene må innføre eller justere virkemidlene for å redusere antall reiser med personbil. I intervjuene dannes det et inntrykk av at partene er lite villige til å konkretisere hvilke lokale tiltak som er nødvendig for å sikre nullvekst. I juni 2023 godtok Stortinget å forlenge bompengerperioden i Trondheim.

Et relatert tema er kunnskapsgrunnlaget når det gjelder virkemiddelbruk. Prognosene tilsier en trafikkvekst i strid med nullvekstmålet. I den forbindelse er Byutredningene relevante. Disse ble gjennomført i forkant av forhandlingene til de første byveksttalen. Utredningene var et kunnskapsgrunnlag for alle byområdene. De beregnet konkret ulike tiltaks effekt på bilbruk. Men kunnskapsgrunnlaget begynner å bli gammelt. Siden de forrige utredningene har nye mobilitetsformer kommet til (sparkesykler), trender har blitt forsterket (elbilbruk) og nye virkemidler er tilgjengelig i verktøykassa. For eksempel er det fra og med 2023 mulig gjennom å justere takstene for elbil opp til 70 prosent. Når partene står ovenfor en situasjon med trafikkvekst er det nyttig ha et empirisk materiale som illustrerer hvilke valg som er nødvendige for å nå målsettingene. Intervjuene fremhever at byutredningene var et godt løft for partene, og påpeker at det ikke har vært noe felles faglig grunnlag etter dette.

En annen utfordring som enkelte informanter peker på er at det er mange ulike poster som finansierer de ulike tiltakene og prosjektene i Miljøpakken. Enkelte mener at de klarer fint å manøvrere gjennom disse postene, mens andre peker på at det vanskeliggjør prosesser. For eksempel har de ulike finansieringskildene krav til hvordan de skal brukes til forskjellige bruksområder. Det blir påpekt at det hadde vært mer hensiktsmessig å ha frihet til å bruke midlene der det er mest samfunnsøkonomisk lønnsomt.

5.3.3 Porteføljestyling Miljøpakken

En utfordring i Miljøpakken er porteføljestyling og prosessen med å vurdere prosjekter opp mot hverandre. For de store prosjektene er det gjennomført analyser, men Miljøpakken mangler verktøy for å eksempelvis vurdere ulike sykkelveier mot hverandre eller sykkelprosjekter mot kollektivprosjekter. Lignende vurderinger har revisjonsrapporten for Trøndelag fylkeskommune om Miljøpakken. Det konkluderes med at det faglige grunnlaget i mange tilfeller er svakt eller mangelfullt (Revisjon Midt-Norge 2021:6). Samtidig pekes det på at måloppnåelse er utfordrende når det også investeres i veiprosjekter som fremmer bil som transportmiddel.

I likhet med de andre byregionene har også handlingsprogrammet i Miljøpakken prosjekter som i liten grad bidrar til måloppnåelse. Porteføljen består av prosjekter og planer som har vært diskutert lenge. Det er med andre ord en arv fra tidligere bypakker, og enkelte av aktørene mener de har både en økonomisk og moralsk forpliktelse til å støtte slike prosjekter. Det gjelder for eksempel ulike vei- og bruutbedringer. Porteføljestylingen svekkes av at det er en politisk forhandling der kommune x søker å få gjennomslag for prosjekt a mot at kommune y får finansiert prosjekt b. I intervjuene stilles

det spørsmål om noen av disse prosjektene heller kunne ha blitt finansiert av partene selv. Samtidig vektlegges statens rolle. For å få en reell porteføljestyling og måloppnåelse er statens representanter sentrale. Tidligere har det blitt nevnt at statlige aktører i større grad stoppet prosjekter som i liten eller ingen grad bidro til måloppnåelse. Enkelte informanter mener statlig motstand hadde en oppdragende effekt, og at staten igjen burde ta en slik rolle for å sikre at prosjektporteføljen i større grad består av prosjekter som bidrar til måloppnåelse.

For å nå nullvekstmålet er den viktigste rollen til omegnskommuner arealutviklingen. Det er godt dokumentert at arealbruken i stor grad påvirker hvor og hvordan vi reiser. Det framtidige utbyggingsmønsteret påvirker bilbruk generelt og pendlerturer til sentrale områder spesielt. Men de lokale partene har ulik kontekst med tanke på pendlingsmønster, transportmiddelbruk, kollektivtilbud, antall innbyggere og kjennetegn ved sentrumsområder. På generell basis er gjerne prosjekter i omegnskommune mindre effektive enn prosjekter i storbyene. Intervjuene danner også et inntrykk av at det er mindre strenge krav til nytten av prosjekter i omegnskommuner. Likevel blir det ansett som viktig at disse kommunene har egne prosjekter. Det er de viktigste insentivene til å delta i byvekstsamarbeidet og omegnskommune spiller en nøkkelrolle for å påvirke det fremtidige pendlingsmønsteret. Stjørdal, Malvik og Mehus får ifølge Handlingsprogrammet en lik sum fra byvekstsamarbeidet (367 millioner til hver kommune).

5.3.4 Lokale virkemidler og helhetlige vurderinger av arealutvikling og transportsystemene

Effekten av hvordan midlene brukes i mindre kommuner må ses i sammenheng med hvordan de følger opp med en arealpolitikk som støtter opp under nullvekstmålet. Areal har vært en sentral del av forhandlingene til byvekstavtalen, og kommunene er bevisst på at det er kommunene som har arealmyndigheten. I flere av intervjuene blir det påpekt at det har skjedd endringer i arealplanleggingen. I Trondheim påpekes det at det er en tydelig endring i at det ikke lenger åpnes for utbygging på «ledige jorder» og at det i større grad legges opp til fortetting i sentrumsnære områder med godt kollektivtilbud. Samtidig pekes det også på utfordringer knyttet til blant annet å se mobilitet og areal i sammenheng. Statsforvalteren blir nevnt som en aktør som har et sterkt blikk på arealutviklingen i regionen.

For omegnskommunene har det, ifølge intervjuene, blitt ført en politikk som i større grad bidrar til å støtte opp under nullvekstmålet. Interkommunale arealplaner er ansett til å være tett opp mot forpliktelsene som ligger i byvekstavtalen. Generelt sett er omegnskommunene og Trondheim relativt samordnet når det kommer til arealutvikling. Likevel er den regionale planen svakere når det gjelder lokalisering i områder med lav bilavhengighet og preget av å ivareta interesser fra mindre sentrale kommuner i regionen.

I Trondheims-området har det vært reforhandlinger av byvekstavtalen. I forkant av reforhandlingene har det vært endringer i arealplan og det er utarbeidet en felles parkeringsstrategi. Det kan forstås som at det har vært en endring i lokale virkemidler og en strategi med samarbeid for å oppnå en ny reforhandlet avtale. De lokale aktørene har samarbeidet og bidratt mer til måloppnåelse i forkant av reforhandlingene enn de kanskje ellers ville gjort.

5.3.5 Kunnskapsgrunnlag for porteføljestyling og virkemiddelbruk

Byutredningen fra 2017 er et kunnskapsgrunnlag. Det har vært en diskusjon i kontaktutvalget om at kunnskapsgrunnlaget begynte å bli oppbrukt. Både KVU og byutredningene begynner å bli gamle, og det er et behov for å oppdatere kunnskapsgrunnlaget og få oversikt over ulike veivalg for måloppnåelse.

Deltakende parter dekker mye av kunnskapsgrunnlaget. Det er bruk av interne fagfolk hos partene. Samferdselsetatene har egne eksperter, og kommunene og statsforvalteren har fagfolk på arealplanlegging. Det er bruk av interne fagfolk ved utarbeidelse av handlingsprogrammet.

Organiseringen av Miljøpakken ble endret i 2015 og da ble temagruppene nedlagt. Linjeledere overtok styringen over hvilke prosjekter de ulike etatene skulle fremme i handlingsprogrammet. Det faglige grunnlaget som temagruppene hadde utarbeidet som grunnlag for å foreslå prioritering forsvant. Dette medførte at kunnskapsgrunnlaget for å drive porteføljestyling ble svakere.

Partene har derfor vært enige om å utarbeide retningslinjer med krav om hva som må foreligge av dokumentasjon før prosjektene kan tas inn i handlingsprogrammet. Det innebærer at en både må vise hvordan prosjektet bidrar til nullvekstmålet og en enkel oversikt over forholdet mellom samfunnsnytte og kostnader. Dette er hvordan det skal være, men i praksis fungerer det ikke slik. Etatene har i liten grad prioritert å utarbeide slike grunnlag, og vil stå fritt til å ta inn prosjektene uten slik dokumentasjon.

Det kommer fram i intervjuene at det har blitt administrativt ganske stor avstand mellom Miljøpakken og byplankontoret. Det kunne styrket byutviklingsdelen av avtalen at byplankontoret hadde vært mer tilstede i Miljøpakken, fordi de er gode eksperter innenfor sitt fag.

5.3.6 Oppsummering og drøfting

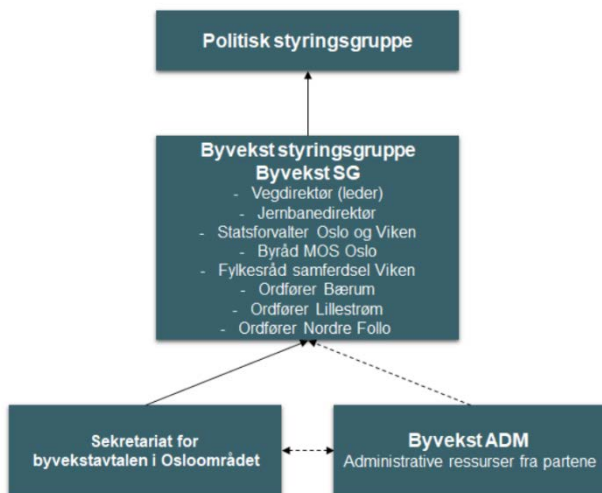
Trondheim kommune og Trøndelag fylkeskommune er to sterke aktørene i samarbeidet. Omegnskommunene har en mindre rolle. Det er egne møter i bypakken og da kan omegnskommunene delta, og de har uttalelsesrett. Statsforvalteren har et overordnet arealansvar og har forsøkt å ta det ansvaret i samarbeidet. Dette oppleves som utfordrende for kommunene som ønsker å ha arealmyndigheten selv.

Tilskuddsordningene er litt lite fleksible. Et eksempel er at Miljøpakken har ønsket å flytte midler fra en planlagt metrobusstrase til en annen trase, og med mer fleksibilitet i tilskuddsordningene kunne dette vært enklere. Trondheims-området har vært i en prosess med reforhandling av byvekstavtalen med inkludering av to nye kommuner. Noen av de ønskelige endringene er gjort i den prosessen.

5.4 Oslo/Viken

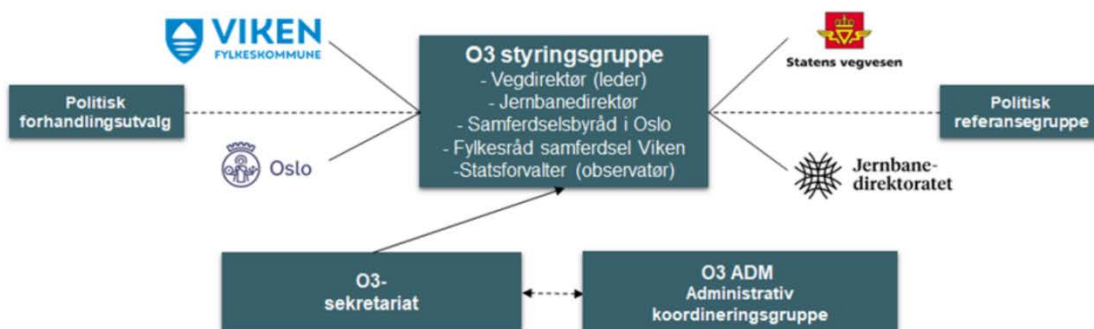
5.4.1 Organisering byvekstsamarbeidet og Oslopakke 3 og konsensusmodellen

I Oslo/Viken er byvekstsamarbeidet og bypakken, Oslopakke 3, organisert i to organisasjoner. Det er to styringsgrupper og to koordineringsgrupper. Sekretariatet består av de samme personene. Det er en politisk styringsgruppe for byvekstsamarbeidet. Politisk styringsgruppe ledes av en statssekretær fra Samferdselsdepartementet.



Figur 5.4: Organisering av byvekstsamarbeidet i Oslo-området.

I byvekstsamarbeidet er det en styringsgruppe som ledes av veidirektøren. Gruppen har ansvar for å behandle forslag til handlingsprogram og årlige budsjetter. Administrativ koordineringsgruppe («Byvekst ADM» i figuren) og sekretariat er saksforberedende organ som utarbeider beslutningsgrunnlag for styringsgruppen.



Figur 5.5: organisering av Oslopakke 3.

Styringsgruppen i Oslopakke 3 har ansvar for å styre og koordinere porteføljen basert på prinsipper om porteføljestyling og mål- og resultatstyring. Arbeidet gir grunnlag for styring og kontroll av budsjettmidler og bompenger for Stortinget, departementet og lokale myndigheter. Administrativ koordineringsgruppe og sekretariat utarbeider beslutningsgrunnlag for styringsgruppen.

Politisk forhandlingsutvalg består av styringsgruppen og to representanter fra hvert av fylkene som drøfter prinsipielle saker. Politisk referansegruppe består av samferdselspolitiske talsmenn i Oslo kommune og Viken fylkeskommune.

Aktørene har litt ulike roller i de to organisasjonene. Statsforvalteren har en observatør-rolle i Oslopakke 3. De tre kommunene Bærum, Lillestrøm og Nordre Follo er kun med i byvekstsamarbeidet.

I intervjuene pekes det på at de tre omegnskommunene har en uklar rolle i byvekstsamarbeidet. De tre kommunene bør ha en tydeligere rolle hvis de skal delta i samarbeidet, og det er utfordringer med at det kun er tre av kommunene i gamle Akershus som er med i samarbeidet. Kommunene har insentiver til å få midler til prosjekter i sin kommune, som kan utfordre måloppnåelse og helheten i

byvekstsamarbeidet. Det kommer også fram at det er ressurskrevende med to parallelle organisasjoner med mange personer som er involvert i møter og andre prosesser i de to systemene.

Prosessene i Oslopakke 3 og byvekstsamarbeidet foregår i stor grad som lukkede møter. Det kan være en demokratisk utfordring at så viktige beslutninger skjer i lukkede rom. Det kan også være vanskelig for kommunene å gjøre endringer på resultatet i etterkant.

5.4.2 Porteføljestyling - måloppnåelse og kostnadseffektivitet

Porteføljen bestemmes i hovedsak i Oslopakke 3. Mye av fokuset i arbeidet med handlingsprogrammet er fordelingen 60/40 mellom Oslo kommune og Viken fylkeskommune. Faste andeler til Oslo kommune og Viken fylkeskommune kan resultere i prosjekter med dårligere måloppnåelse. Fokuset blir å få den andelen de to aktørene har avtalt. Det er lite diskusjon i Oslopakke 3 og byvekstsamarbeidet av prosjektenes bidrag til måloppnåelse og kostnadseffektivitet. Fordelene for elbiler er viktig å se i sammenheng med måloppnåelse og kostnadseffektivitet. Elbilfordeler drar i motsatt retning av nullvekstmålet, fordi de har et større trafikkarbeid enn eksosbiler. Det kommer også fram fra intervjuene at det ikke er sikkert at Fornebubanen er det viktigste prosjektet for måloppnåelse. E18 Vestkorridoren kan være en utfordring for måloppnåelse. Det er for svak kobling mellom måloppnåelse og utvelgelse av prosjekter.

Det lages et felles handlingsprogram for porteføljen i byvekstsamarbeidet og Oslopakke 3. Handlingsprogrammet er fireårig og rulleres årlig. Det kommer fram fra intervjuene at de viktigste beslutningene tas i Oslopakke 3. Porteføljen i Oslopakke 3 har vært styrende for porteføljen i byveksttalen og oppfølgingen av den gjennom handlingsprogram.

	Disponibelt 2021				Forbruk 2021				Overføres 2022			
	Stat	Bom	Lokalt	Totalt	Stat	Bom	Lokalt	Totalt	Stat	Bom	Lokalt	Totalt
Riksvei												
E18 Bjørvika	0	1	0	1	0	0	0	0	0	1	0	1
Rv. 150 Ulven-Sinsen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
E6 Oslo øst - planlegging	1	0	0	1	1	0	0	1	0	0	0	0
E16 Sandvika - Wøyen	-21	278	0	257	85	163	0	248	-107	115	0	8
Rv. 22 Lillestrøm - Fetsund	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Rv. 4 Kjøl-Rotnes	0	10	0	10	0	0	0	0	0	10	0	10
Nytt trafikantbetalingssystem	2	5	0	7	2	5	0	7	0	0	0	0
Byveksttaltale - kollektiv- gang- og sykkeltiltak på rv.	432	0	0	432	275	0	0	275	157	0	0	157
Øvrige programområder inkl. planlegging	97	70	0	168	-2	8	0	6	99	62	0	162
Sum riksvei	512	365	0	877	362	176	0	538	149	189	0	338
Lokale tiltak												
Oslo	0	338	536	874	0	221	372	594	0	116	163	280
Akershus i Viken	0	524	373	896	0	277	311	588	0	247	62	309
Sum lokale tiltak	0	861	909	1 770	0	499	683	1 182	0	363	225	588
Lokale kollektivtiltak												
Fornebubanen	800	329	704	1 832	405	0	409	814	395	329	295	1 018
Fornebubanen - tilleggsavtale	580	0	0	580	580	0	0	580	0	0	0	0
Ramme T-bane og trikk	0	838	0	838	0	711	0	711	0	127	0	127
Nytt signalsystem (CBTC) for T-banen	52	209	186	447	0	165	20	185	52	44	166	262
Ny T-banetunnel Oslo sentrum	0	72	0	72	0	12	0	12	0	60	0	60
Majorstuen T-baneknutepunkt	0	115	0	115	0	60	0	60	0	55	0	55
Drift og småinvesteringer	0	1 075	-19	1 056	0	921	0	921	0	154	-19	135
Sum lokale kollektivtiltak	1 431	2 638	871	4 940	985	1 869	429	3 283	447	769	442	1 657
Belønningsmidler	615			615	217			217	398			398
Sum Oslopakke 3	2 558	3 864	1 779	8 202	1 564	2 544	1 112	5 220	994	1 321	667	2 982

Figur 5.6: Handlingsprogram 2023-2026.

Porteføljen i handlingsprogrammet består i hovedsak av gang- og sykkeltiltak og midler til kollektivtiltak, Fornebubanen og noen veiprosjekter. Oslo kommune ønsker ikke å bruke midler til veitiltak. Porteføljen i byvekstsamarbeidet handler i hovedsak om prioriteringer mellom driftsmidler til trikk og t-bane og investeringer i tilrettelegging for sykkel.

Det er en omfattende portefølje som tas med fra bypakken. Porteføljen kunne vært mye mindre omfattende. Arbeidet i Oslopakke 3 er tyngdepunktet for beslutninger om porteføljen. De er to sterke aktører i Oslopakke 3. Noen av veiprosjektene har det vært ønske om å ikke ha i porteføljen. Det er noen utfordringer knyttet til at partene har ulikt fokus på hva som inngår i et byutviklingsprosjekt, hva som skal finansieres i samarbeidet og hva som skal finansieres av partene selv.

Følgende kriterier gjelder for porteføljestyring av prosjektene:

- Bidrag til måloppnåelse
- Finansiering/disponible midler
- Samfunnsøkonomisk lønnsomhet
- Planstatus
- Kapasitet på planlegging og gjennomføring

Kriterier som vektlegges i porteføljestyringsprosessen ved årlige rullinger av handlingsprogrammet er kapasitet på gjennomføring, planlegging, planstatus og disponibel inntekt. Det er lite vekt på måloppnåelse og samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Måloppnåelse kan være synlig som argumenter i forhandlinger. Geografisk fordeling mellom aktørene er viktig.

Det er en ansvarsfordeling for midlene fordelt på Oslopakke 3 og byvekstavtalen:

	Midler	Ansvar
Oslopakke 3	Bompenger	Oslopakke 3
	Vognselskapet – bidrag til CBTC	Oslopakke 3
	Grunneierbidrag	Følger prosjekt
	Kommunale midler Oslo	Oslo
	Fylkeskommunale midler Viken	Viken
Byvekstavtale	50/50-prosjekter	Byvekstavtale
	Kollektiv-, gang- og sykkeltiltak	Byvekstavtale
	Stasjons- og knutepunktstiltak jernbanen	Byvekstavtale
	Belønningsmidler	Byvekstavtale
	Tilleggsavtale - tilskudd til bedre kollektivtilbud	Byvekstavtale
	Tilleggsavtale - tilskudd til reduserte kollektivtakster	Byvekstavtale
	Jernbane (eks. stasjon og knutepunktstiltak)	Staten

Figur 5.7: Ansvarsfordeling i Handlingsprogrammet 2023-2026.

5.4.3 Lokale virkemidler og helhetlige vurdering av arealutvikling og transportsystemene

Det er oppfatning blant informantene om at lokale virkemidler ligger i regional plan for areal og transport. De lokale virkemidlene oppfattes ikke som en del av porteføljestyringen i byvekstsamarbeidet. Kommunene i samarbeidet legger opp til å følge regional plan. Eksempler på dette er endret arealbruk i Oslo sentrum og fjerning av parkeringsplasser for å bygge sykkelveier. Kommunen har ligget foran staten i bruk av lokale virkemidler, og det oppleves som at staten kan begrense virkemiddelbruken.

5.4.4 Kunnskapsgrunnlag for porteføljestyring og virkemiddelbruk

Noen av informantene beskriver porteføljen som et politisk produkt, og at det er lite diskusjon av måloppnåelse og hva som gir best resultat. Det har vært diskutert om det er behov for en ny utredning med fokus på måloppnåelse. Det ble ikke gjennomført byutredning for Oslo-området fordi KVU Oslo-navet var relativt ny da arbeidet med byutredningene startet.

Det pekes på at det er et manglende faglig beslutningsgrunnlag for porteføljestyring i byvekst-samarbeidet og i Oslopakke 3. Det kunne ha vært utarbeidet et kunnskapsgrunnlag for porteføljestyring som grunnlag for prioritering av porteføljen. Dette kan følge kommunenes prosedyrer med at det lages innstilling til en sak basert på et kunnskapsgrunnlag, så tar politikken utgangspunkt i det, og har et faglig grunnlag for beslutningene.

I reforhandlinger av Oslopakke 3 utarbeides det mer kunnskapsgrunnlag ved at blant annet eksterne konsulentmiljøer gjør analyser.

Ekspertkunnskapen i byvekstsamarbeidet kan forstås som de aktørene som er i byvekst administrativ gruppe og Oslopakke 3 administrativ gruppe. Aktørene er en blanding av byråkrater og fagpersoner.

5.4.5 Oppsummering og drøfting

Oslo kommune og Viken fylkeskommune er sterke aktører. I byvekstsamarbeidet er de tre ekstra kommuner uten en tydelig rolle. I Oslopakke 3 er det en fast fordeling mellom Oslo og Viken med 60/40. Det er utfordrende å få til denne fordelingen hvert år, og den kan utfordre måloppnåelse. Omegnskommunene har en liten rolle, og en noe større rolle i post 73 (midler til stasjoner og knutepunkt på jernbane). Omegnskommunene ønsker å ha en rolle i Oslopakke 3. Konsensusmodellen i Oslopakke 3 fungerer bra. Styringsgruppen i byvekstsamarbeidet har en begrenset funksjon. Helheten ivaretas i regional plan. Det er to prosesser med arealplanprosessen og byvekstavgiftprosessen.

5.5 Oppsummering av funn fra intervjuene

En oppsummering av intervjuene viser at det er lite reell porteføljestyring. Noen av byområdene har utviklet verktøy for porteføljestyring. Miljøløftet utviklet prosjektark-modellen høsten 2022. Bymiljøpakken har en trafikklysmoell for risiko for kostnadsoverskridelser, og en skala lav, middels og høy for modenhet, måloppnåelse nullvekstmålet og tilrettelegging for næringstransport. Dette kan forklares med at det er få år siden inngåelse byvekstavgiften. Samtidig har det gått fire år. Det er mulig at dette kan forklares med andre faktorer som insentivene i dagens avtaleregime. Intervjuene viser videre at det er lite fokus på kostnadseffektivitet. Det har vært kostnadsoverskridelser i 50/50-prosjektene. I tillegg kommer det frem at flere vurderer at det er kostbare prosjekter og at midlene kunne vært brukt på andre måter som kan gi mer måloppnåelse.

I Oslo-området har de tre omegnskommunene en liten rolle i bypakken. Styringsgruppen for byvekstsamarbeidet har en mindre rolle. Det virker som tyngdepunktet for å porteføljen er i Oslopakke 3. På Nord-Jæren har alle de lokale aktørene er mer likeverdige rolle. I Bergens-området og Trondheims-området er det bykommunen og fylkeskommunen som har de største rollene. De er sentral både i styringsgruppen i byvekstsamarbeidet og i bypakken.

Det er uklart og litt variasjon mellom byområdene på om det er de statlige eller lokale aktørene som kan bidra mest til måloppnåelse, eller om det er et samarbeid og endring i insentiver som kan bidra mest til dette. Det er to bykommuner som har mer ambisiøse mål enn staten og har et ønske om flere lokale virkemidler.

6 Drøfting, anbefalinger og videre forskning

6.1 Oppsummering av funn

I denne rapporten har vi undersøkt følgende forskningsspørsmål:

1. Hva kjennetegner arbeidet med handlingsprogram og årlige budsjetter i de ulike byvekst-avtalene, og er det store variasjoner i beslutningsgrunnlag og -prosesser mellom byene? Dette inkluderer å se nærmere på hvordan porteføljene konkretiseres og settes sammen, og hvordan prosjektene innenfor porteføljen utformes og prioriteres i tid. Hvordan påvirkes prioriteringene av porteføljestylingen som skal ligge til grunn? Hvordan spiller forholdet mellom byvekst-avtalene og de respektive bypakkene inn i dette arbeidet?
2. På hvilken måte inngår vurderinger av kostnadseffektivitet/samfunnsøkonomisk lønnsomhet og måloppnåelse for det enkelte prosjekt/tiltak i arbeidet med prioriteringene, og blir det gjort helhetlige vurderinger av virkemiddelbruken i avtalene inkludert areal- og parkeringspolitikk? Påvirkes prioriteringene av slike vurderinger – eller er andre hensyn vel så viktige? Endres prioriteringene underveis i arbeidet på bakgrunn av denne type vurderinger?
3. Er det sider ved organiseringen og/eller finansieringsstrukturen i byvekst-avtalene som har særlig innvirkning på hvilke tiltak og prosjekter som prioriteres, og hvordan påvirker det kostnadseffektivitet/samfunnsøkonomisk lønnsomhet og måloppnåelse? Påvirker måten vi organiserer arbeidet på insentivene knyttet til valg av prosjekter?

En av utfordringene med byvekstsamarbeidet er at tempoet på overgang til kollektivtransport, sykkel og gange går for sakte. Hovedutfordringene i dagens byvekst-avtaler er lite porteføljestyling, lite fokus på kostnadseffektivitet, utfordringer med måloppnåelse fremover og for liten bruk av lokale virkemidler. Det kan være flere måter å møte disse utfordringene på. Utfordringene varierer mellom byområdene. Det kan også være ulik oppfatning av utfordringene blant lokale aktører og statlige aktører. Noen av bykommunene skiller seg ut ved at de har mer ambisiøse mål enn de nasjonale målene. Utfordringene som er blitt pekt på for noen av kommunene har vært utbygging av riksveier på innfartsårer, og statlig lokaliseringpolitikk med blant annet sykehus på bilbaserte lokaliteter. Statlig samferdselspolitikk og lokaliseringpolitikk kan utfordre måloppnåelse og oppfattes som utfordringer av de lokale aktørene.

6.1.1 Beslutningsprosesser og porteføljestyling i de fire byområdene

Byvekst-avtalene er signert og knyttet til en ambisiøs Nasjonal transportplan (NTP). Grunnlaget til avtalene er NTP 2018-2029. Det er mye midler og ambisiøse byvekst-avtaler som kan være en utfordring i en periode med strammere budsjetter med fokus på mer effektiv ressursutnyttelse. Bypakkene er en del av byvekst-avtalene. Kunnskapsgrunnlaget for utvikling av transportsystemet i byområdene ble laget i KVVUer fra 2010-2012, og KVVU Oslovnet fra 2015. Bypakkene har en lang historie, og flere av KVVU'ene ble laget i forbindelse med NTP 2014-2023. Det er en stivhengighet fra tidligere prosesser og kunnskapsgrunnlag som kan begrense handlingsrommet for investeringene og porteføljestylingen. Samtidig var det en oppdatering av kunnskapsgrunnlaget med byutredningene i 2017. Dette brukes av byområdene i noen grad. Virkemiddelpakkene og virkemidlene må brukes i større grad for at nullvekstmålet skal nås i 2029.

Porteføljen i byvekst-avtalene bygger på tidligere bypakker, og de er satt sammen av ønsker fra ulike aktører i samarbeidet. Det er lite reell porteføljestyling i de fire byområdene, og aktørene er i varierende grad opptatt av måloppnåelse. Porteføljen er lagt i byvekst-avtalen med betydelige bindinger fra tidligere bypakker. To av byområdene har faste andeler til omegnskommunene, og det kommer

frem at fordeling av midlene mellom kommunene kan være viktigere enn samfunnsøkonomisk lønnsomhet og samlet måloppnåelse. De faste andelene kan oppfattes som rettfærdige, fordi de inkluderer omegnskommunene, samtidig som de kan utfordre måloppnåelse ved at det blir mindre midler til sentrale områder.

Noen av byområdene har et mindreforbruk som kan redusere behovet for porteføljestyring. Nord-Jæren har ønske om å beholde alle prosjektene i porteføljen, og har redusert kostnader på prosjektene fremfor å ta ut prosjekter med mindre måloppnåelse. Det er også pekt på utfordringer med å ha nok klare prosjekter, og ha egne midler til prosjektering. Noen peker på at det er vanskelig å sammenligne prosjekter i ulike kommuner i forhold til hvilket prosjekt som bidrar mest til måloppnåelse.

Det er ulik organisering av bypakker og byvekstsamarbeidet i de fire byområdene. Oslo-området har to organisasjoner som kan påvirke porteføljestyringen. Porteføljen bestemmes i hovedsak i Oslopakke 3, og der er det Oslo kommune og Viken fylkeskommune som deltar. I byvekstsamarbeidet er det tre kommuner i tillegg. Det er pekt på at de tre kommunene har en liten rolle i samarbeidet, og at styringsgruppen i byvekstsamarbeidet har en liten rolle. Bergens-området og Trondheims-området har også organisert dette som to organisasjoner. Omegnskommunene i Bergens-området kan delta på styringsgruppemøter i Bypakke Bergen. De har ingen uttalelsesrett. I Trondheims-området har omegnskommunene uttalelsesrett. I disse to byområdene er det bykommunen og fylkeskommunene som har størst påvirkning på porteføljen av de lokale aktørene. På Nord-Jæren er det samme organisasjon for bypakken og byvekstsamarbeidet. Der påvirkes porteføljestyringen mye av omforente løsninger hvor alle aktørene får et prosjekt hver.

Kunnskapsgrunnlaget om virkninger av tiltak er i liten grad oppdatert. Flere av KVVU'ene ble laget i forbindelse med NTP 2014-2023, og byutredningene er fra 2017. Det er oppadgående trend for trafikkarbeid med personbil i de fire byområdene. Flere av informantene nevner at det er behov for et nytt kunnskapsgrunnlag som analyserer helhetlig virkemiddelbruk, og effekten av de ulike virkemidlene og tiltakene.

6.1.2 Kostnadseffektivitet, måloppnåelse og helhetlig virkemiddelbruk

Byutredningene illustrerte behovet for en samordnet virkemiddelpolitikk på tvers av forvaltningsnivå hvis byområdene skal nå nullvekstmålet i personbiltrafikken. Byvekstavtalene skal i prinsippet fremme samarbeid på tvers av forvaltningsnivåene. Stat, fylke og kommune har forskjellige ansvarsoppgaver og ressurser, men i byvekstavtalene er de i utgangspunktet likeverdige parter. Alle har en felles forpliktelse til å handle i tråd med nullvekstmålet. Det ambisiøse målet om nullvekst i personbiltrafikken – til tross for befolkningsvekst – krever langsiktig planlegging og vilje til bruk av sterke virkemidler innen areal- og transportfeltet.

Det er godt dokumentert at både areal- og parkeringspolitikk er sentrale virkemidler for å påvirke reisemønsteret i en region. Disse områdene er etter plan- og bygningsloven i stor grad lokalnivåets ansvarsområde. Styring fra statlig nivå og fylkeskommunen må skje etter fastsatte regler som for eksempel gjennom innsigelse og regional plan. Det statlige nivåets innblanding i lokal arealpolitikk har derfor vært et sentralt diskusjonstema når et nytt avtaleinstitutt som byvekstavtalen opprettes (Amundsen mfl. 2019, Christiansen mfl. 2021, Tennøy mfl., 2022). At kommunene har godtatt forpliktelser innenfor areal og parkeringspolitikk må sees i lys av avtalens lovnader om utbedring av kollektivtilbudet og andre infrastruktureltiltak.

Et sentralt spørsmål, som i liten grad har vært belyst, er hvilken påvirkning avtalene har på areal- og parkeringspolitikk. Tidligere undersøkelser har vist at det både er store forskjeller mellom byer og mellom politiske partier innad i byene når det kommer til villighet til å prioritere tiltak (som for eksempel parkeringspolitikk og arealpolitikk) som er nødvendig for å nå nullvekstmålet (Christiansen, 2020). Samtidig er det også dokumentert at politikere generelt er meget fornøyd med hva de får til gjennom byvekstavtalene. Det er derfor ikke tvil om at politikere har oppfattet nettverkene som nødvendige for å koordinere innsats, løse problemer og øke kvaliteten på politikken (Christiansen og

Krogstad, 2020). Samtidig tyder kartleggingen vår på at det er et stort potensial for mer målrettet bruk av lokale virkemidler.

Det er et stort potensial i alle byområdene for å gjøre tilpasninger i lokal virkemiddelbruk. Bompenger kan i større grad brukes for å regulere trafikk, areal i omegnskommuner kan i større grad være i tråd med ambisjonene i byvekstavtalene og parkeringspolitikken kan justeres for å redusere biltrafikken. Det kan igjen øke sannsynligheten for at partene når nullvekstmålet. Den samme konklusjonen gjelder også når vi ser på porteføljestylingen. Spesielt for mindre og mellomstore prosjekter er det faglige grunnlaget av en slik art at det er vanskelig å vurdere effekten av tiltakene og sammenligne mellom prosjekter. I noen tilfeller foreligger det heller ikke noen form for analyser av nytte og kostnader for enkelte av prosjektene. Det reduserer potensialet for en effektiv porteføljestyling. Sammensettingen av prosjekter bærer preg av at de er basert på tidligere bypakker. Det brukes midler på prosjekter som i liten eller ingen grad bidrar til måloppnåelse.

Det er lite vurdering av kostnadseffektivitet, måloppnåelse og samfunnsøkonomisk lønnsomhet for de enkelte prosjektene. De kriteriene som pekes på som de viktigste er planstatus, kapasitet og disponible midler. Lokale virkemidler som arealplanlegging gjøres i egne prosesser. Det pekes på planprosesser for regional plan og kommuneplaner for arealprosesser. Vurdering av kostnadseffektivitet og måloppnåelse ble gjort i begrenset grad i byvekstavtaleforhandlingene, og det gjøres i enda mindre grad ved årlig rullering av handlingsprogrammet.

Det er lite insentiver til kostnadseffektivitet. Kommunene i byvekstsamarbeidene er opptatt av at de vil ha et eller flere prosjekter til sine kommuner. En annen utfordring kan være at det er få klare prosjekter, og at noe av prosjektene som settes i gang utfordrer andre prosjekter som ikke er klare og som kan gi bedre måloppnåelse. Det er lavt tempo på store kollektivprosjekter. I flere av områdene er det behov for et bedre kollektivtilbud raskere (arbeidsreisen). Det er noen utfordringer med svakt faglig grunnlag for porteføljestyling og hva som gir best måloppnåelse. Avtalene forutsetter porteføljestyling, men mangler mekanismer for dette. Samtidig er det prosesser i byområdene for utvikling av porteføljestylingens verktøy.

Det er utfordringer på Nord-Jæren fordi måloppnåelse kan bety flere prosjekter til Stavanger kommune, og mindre til noen av de andre kommunene i samarbeidet. Porteføljen og porteføljestylingen, eller oppfølgingen av den utfordres av at alle aktørene ønsker prosjekt til sin kommune. Helhetstankegang for hele området kan det være mer av. Det er ingen tydelig prioritering mellom prosjektene. Trondheimsområdet og Bergensområdet har løst fordelingen mellom kommunene med faste andeler av midlene. Oslo og Viken har også faste andeler med 60 prosent til Oslo og 40 prosent til Viken som ligger i Oslopakke 3. Mindreforbruket er kanskje tydeligst i Bergensområdet og Trondheimsområdet. Mangel på klare prosjekter begrenser behovet for porteføljestyling.

Flere av prosjektene er kostbare. I intervjuene kommer det fram at det er ikke sikkert at de 50/50-prosjektene som er valgt er de med mest måloppnåelse, og at det er kostbare prosjekter med mulighet til å bruke midlene bedre. Et eksempel er midler til kollektivfelt i stedet for egne kollektivtraseer i hele avtaleområdet. Byvekstavtalene kan forstås som et engangsspill uten forpliktelser utover dagens føringer, planer, og lovgivning. Det gir lite insentiver til kostnadseffektivitet og måloppnåelse.

Det er en høy elbilandel i de fire byområdene. Dette kan utfordre måloppnåelse, fordi målet omfatter både personbiler med forbrenningsmotor og nullutslippsbiler. I tillegg er det mye kjøring med elbil som erstatter kollektivreiser, sykkel og gange. Nullvekstmålet har fire delmål: Reduksjon av klimagassutslipp, luftforurensning, kø og støy. Elbilene bidrar til reduserte klimagassutslipp, men de bidrar til lokal luftforurensning og mer kø i byområdene. Bruk av arealer og byutvikling kan utfordres av at nullutslippskjøretøy har behov for arealer til parkering og vei i byområdene.

Det gjøres i liten grad helhetlige vurderinger. Flere aktører ønsker å beholde alle prosjektene i porteføljen.

Byvekstavtalene kan forstås som et ad-hoc politisk organ med en form for indirekte politisk forankring til ordinære politiske organer. Dette kan undergrave det politiske ansvaret som er lagt til de ordinære demokratiske organene, eller det kan være at beslutningene i byvekstsamarbeidet forankres og korrigeres i aktørene egne organer. I noen prosesser er det korte frister og mindre tid til forankring i egen organisasjon. Det kan oppstå et demokratisk underskudd i byvekstsamarbeidet. Det er mange aktører i samarbeidet, og mye av kunnskapsgrunnlaget og prosjektstyring tas av prosjekteiere i egne organisasjoner. Oslo-området er det to aktører som har mest makt, og det er usikkert om de store aktørene klarer å ivareta helheten for delområdene og være representant for flere andre kommuner.

6.1.3 Betydningen av hvordan samarbeidet er organisert

I byvekstsamarbeidet og i bypakkene er det et konsensusprinsipp som betyr at alle aktørene skal være enige. Konsensusmodellen kan gjøre at det blir fokus på rettferdig fordeling av midler, og at det kan gjøre at omforente løsninger blir løsninger hvor alle aktørene får et prosjekt hver, fremfor at en tenker helhetlige prioriteringer og hvilken portefølje som bidrar mest til måloppnåelse. Det kan også føre til at det brukes mye ressurser på møter og det å komme frem til felles løsninger. Konsensusmodellen kan gjøre at beslutninger tar lang tid, og at det brukes mye ressurser til blant annet møtevirksomhet.

Åpenhet i byvekstavtalene ivaretar en demokratisk verdi om inkludering. Åpne styringsgruppemøter kan også føre til at aktørene tenker mest på lokalpolitikk, og bruker de møtene til å fremme saker som er viktige for egen kommune. Samtidig kan åpenhet være en utfordring ved at ordførerne i samarbeidet er opptatt av sine velgere og det de ønsker å høre, og at de åpne styringsgruppemøtene blir et fora for å snakke om prosjekter til egen kommune. Det er ulik grad av åpenhet i de fire byområdene. Lite åpenhet kan utfordre demokratiske verdier om å inkludere berørte parter. Konsensusmodellen kan utfordre måloppnåelse ved at partene har ønsker om prosjekter til egen kommune, og at omforente løsninger blir prosjekter til alle fremfor å prioritere prosjekter etter måloppnåelse og de andre kriteriene for porteføljestyling.

I Bypakken i Trondheim er det Trondheim kommune og Trøndelag fylkeskommune som bestemmer, og de andre kommunene har uttalelsesrett. I Bergen er det Bergen kommune og Vestland fylkeskommune som bestemmer i Bypakke Bergen, og flere av de andre kommunene har egne bompengepakker. I Oslo/Viken er det viktig for de to aktørene i Oslopakke 3 at det kun er disse to partene som bestemmer i denne.

I byvekstsamarbeidet er det vertikale relasjoner med tre forvaltningsnivåer, og det er horisontale relasjoner mellom statlige aktører med blant annet Samferdselsdepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet. Byvekstsamarbeidet handler om to ulike politikkområder – samferdselsinvesteringer og arealutvikling, og integrering av de to områdene. Horizontal integrasjon er mellom aktører eller sektorer på samme nivå, og vertikal integrasjon er mellom ulike forvaltningsnivå. En utfordring i integrering av to politikkområder kan være det en i statsvitenskapelig teori kaller sterke vertikale relasjoner og svake horisontale relasjoner (Geerlings and Stead, 2003). I byvekstsamarbeidet er det sterke vertikale relasjoner mellom statlige aktører og lokale aktører om samferdselsinvesteringer. Areal har en mye mindre plass i samarbeidet, og det er egne prosesser for arealplaner. Aktørene ønsker også at arealpolitikken fortsatt skjer i de ordinære prosessene.

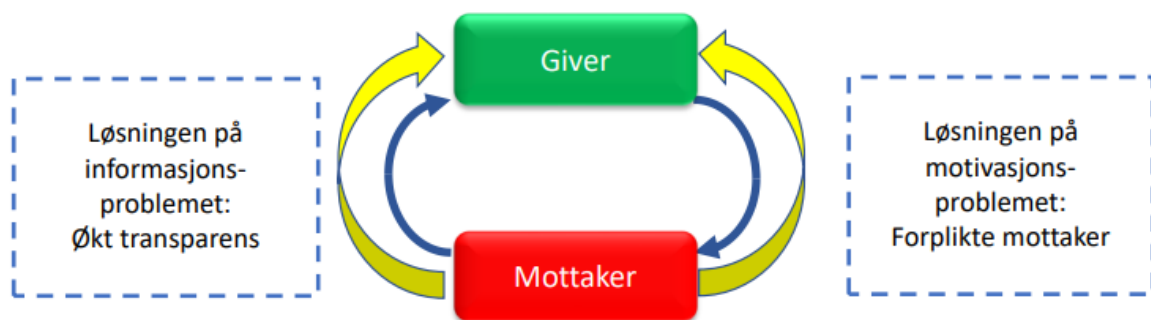
Aktørene har flere hatter, og det er uklart hvilke hatter som skal være med i byvekstsamarbeidet. Helheten utfordres av at det er flere veieiere, der avgjørelser basert på ulike faglig grunnlag er lagt til hver av prosjekteierens organisasjoner. Byvekstsamarbeidet kan ses på som et porteføljestyrende organ, og da kan det vurderes om flere av hattene skal tas med inn i samarbeidet. Med det vil ansvar for midler og porteføljestyling løftes inn i samarbeidet, og mindre besluttes av prosjekteier eller veieier som i dagens system.

Det er mange finansieringskilder, noe som kan gjøre det uoversiktlig. Kombinasjonen av flere veiere og flere finansieringskilder kan gjøre at beslutningssystemet blir fragmentert og at det blir vanskelig å drive helhetlig porteføljestyling etter kriteriene. En annen utfordring som kommer frem i intervjuene er at det er mange ulike budsjettprosesser.

I byområdene er det sterke lokale aktører. På Nord-Jæren er aktørene mer likeverdige enn i de andre områdene. Fylkeskommunen har blitt styrket etter overføring av fylkesveiadministrasjonen fra Statens vegvesen. I Bergensområdet, Trondheimsområdet og i Oslo/Viken er det bykommunene og fylkeskommunen som er de to sterke aktørene. Dette kan kanskje forklares med at Nord-Jæren har en felles organisasjon for byvekstavtalen og bypakken, mens det i de tre andre byområdene er bykommunen og fylkeskommunene som styrer bypakken.

Det kan virke som at det er for svake incentiver i dagens avtaleregime til at de lokale virkemidlene og den helhetlige virkemiddelbruken følges opp i tilstrekkelig grad. Dette kan knyttes til incentivproblemer ved at det er for få forpliktelser for de lokale aktørene knyttet til det å motta samferdselsmidler. I neste delkapittel forklarer vi hvordan prinspal-agent teori skisserer løsninger på incentivproblemer.

6.2 Løsning på incentivproblemer



Figur 6.1: Prinspal-agent modell med to aktører og mulige løsninger på informasjons- og motivasjonsproblemer (Kilde: Samset (2021))

Prinspal-agent teori har løsning på incentivproblemene ved å forplikte mottaker. Dette kan ses på som resiprositet ved at mottakeren gir noe tilbake, som kan gjøre at mottakerens interesser samsvarer med giverens interesser. Noe av utfordringen med dagens byvekstavtaler er at det er lite forpliktelser for de lokale aktørene og de virkemidlene de skal følge opp utover det som ligger i Plan- og bygningsloven.

En løsning på informasjonsproblemet er økt transparens ved at det tilrettelegges for bedre informasjon fra mottaker og tilbake til giver. Det har vært en utfordring med kostnadsoverskridelser i noen av 50/50-prosjektene. I intervjuene har vi forsøkt å få innsyn i disse prosjektene, og det har vært lite informasjon vi har fått om hvordan disse prosjektene porteføljestyres. Dagens struktur kan mangle incentiver til kostnadseffektivitet for 50/50-prosjektene.

Løsninger på motivasjonsproblemet kan være medfinansiering med egenandel eller medfinansiering fra lokale aktører. En annen måte å er å øke rammefinansieringen slik at mottaker har mulighet til å ta de beste valgene selv. Et annet alternativ er faste belønningsordninger med belønning av gode resultater.

Løsninger på informasjonsproblemet kan være kontroll av kvaliteten på beslutningsgrunnlaget eller tredjepartsvurdering av kostnader når mottaker legger frem et investeringsprosjekt. Prosjekter som vurderes i porteføljen kan sendes ut på høring så det blir offentlige høringer av prosjekter. Etter-

evaluering av prosjekter og porteføljen med fokus på effekter og suksessfaktorer kan gi læring til nye runder med handlingsprogram og porteføljestyling.

6.2.1 Drøfting basert på prinsipal-agent-teori

Først antas det at byveksttaleordningen kan forstås som et statisk spill med to spillere. De to spillerne er de statlige aktørene og de lokale aktørene i byvekstsamarbeidet. De statlige aktørene er spiller A og de lokale aktørene er spiller B. Spillerne kan samarbeide (C) eller ikke samarbeide (D). Aktørene kan da få 4. Nash-likevekten vil være at ingen av aktørene samarbeider. Hvis aktørene hadde valgt å samarbeide ville det blitt et bedre utfall med 3 til hver av spillerne. Begge aktørene har insentiv til å få en gevinst som er større enn 3.

Mistillit kan oppstå dersom en aktør velger å ikke samarbeide. Det har vært flere utfordringer med bevilgning av statlige midler og uforutsigbarhet i bevilgningene som kan skape mistillit til staten. Statens lokaliseringspolitik med blant annet lokalisering av sykehus på bilbaserte lokaliteter kan også skape mistillit til staten. Lokale aktører som ikke følger opp med lokale virkemidler kan skape mistillit fra staten. Det er åpnet for å øke elbiltakstene til 70 prosent av ordinær takst. Dette har i liten grad blitt fulgt opp av lokale aktører. Tillit kan skapes gjennom åpenhet, transparens og informasjon.

Tillit mellom spillerne er viktig hvis de skal ende opp i en Nash-likevekt med samarbeid. Forsikringsspillet kan være en løsning. I dette spillet er de to Nash-likevekter. Den ene likevekten er samarbeid og den andre er ikke samarbeid. Hvis spiller A forventet at spiller B vil samarbeide vil også spille A velge samarbeid. Da blir en likevekt med payoff 4 til hver av spillerne. Hvis spiller A forventer at spiller B ikke samarbeider så vil spiller A også velge ikke samarbeid.

Ifølge realistisk teori vil aktørene forsøke å utnytte andre aktører (Mearsheimer, 2013). Dersom en av aktørene velger å ikke samarbeide i et forsikringsspill kan partene ende opp i en Nash-likevekt uten samarbeid. En annen løsningen kan være gjentatte spill. Innenfor liberalistisk institusjonalisme er det en oppfatning av at utforming av institusjonene kan gi insentiver til samarbeid (Keohane et al., 2009). En organisering av byveksttaltene med mer dynamikk kan bidra til at aktørenes preferanser og strategier blir slik at de samarbeider fremfor å ikke samarbeid. Det er flere måter å innføre mer dynamikk i avtaleverket. De første bymiljøavtalene og byveksttaltene hadde en kortere avtaleperiode enn dagens avtaler. Kortere avtaleperioder kan skape mer dynamikk, samtidig som det kan være mer ressurskrevende og mindre forutsigbart.

Avtalene kan også knyttes til teori om aktører som søker gjenvalg. Battaglini og Harstad (2020) skriver om avtaler som er fremforhandlet ut ifra motiver om gjenvalg. De viser at slike avtaler kan bli overambisiøse og teknologioptimistiske i stedet for å opptre i overensstemmelse med lover og retningslinjer. Battaglini og Harstad setter opp en enkel modell for å vise hvordan insentiver om gjenvalg påvirker hvilken type avtale som er signert, og om avtalen er sterk eller svak, størrelsen på avtalen, avtalens omfang, og insentivene til å investere i grønn teknologi. Når insentivene for gjenvalg er tilstrekkelig viktige, så viser de at likevekten i internasjonale avtaler er svak. Dette kan være uavhengig av hvilket parti som regjerte i perioden avtalen ble inngått. Ostrom mfl. (2002) har et institusjonelt perspektiv og skriver om at midler lager insentiver som gjør at målet undergraves og kostnadseffektivitet utfordres. Byveksttaltene kan være eksempel på avtaler som er fremforhandlet av aktører som ønsker å bli gjenvallt.

Det er mulig å endre innretningen til byveksttaltene til at de blir rullert for eksempel hvert fjerde år i forbindelse med rullering av NTP. Det kan innføres et system at aktørene møtes til reforhandlinger hvert fjerde år hvor en vurderer kostnader og gevinster, mål og innretning. Dette kan føre til at aktørene vurderer kortsiktige gevinster av å ikke samarbeid med langsiktige gevinster av samarbeid. Kostnadene ved å ikke samarbeide kan bli større enn gevinstene ved samarbeid. Hovi og Rasch (2006:84) skriver at sjansen for at avtalen er selvhåndhevende øker «jo mindre som kan vinnes på å bryte avtalen, og jo mer som går tapt dersom avtalen opphører å eksistere».

Byvekstavtalene kan ses på som et engangsspill hvor porteføljen ble forhandlet frem i byvekstavtalene i 2019. Samtidig det vært gitt signaler om at byvekstavtalene kan følges opp i forbindelse med rulling av NTP. Det var ingen oppfølging av dette i NTP 2022-2033. Et alternativ er å innføre gjentatte spill som kan bidra til å endre incentiver til å arbeide for det nasjonale målet og følge opp med virkemidler for arealbruk, parkering og bompenger. Reforhandlinger kan brukes mer aktivt og det kan bidra til å forsterke lokal virkemiddelbruk. Det er også en teoretisk mulighet at arealplaner og parkeringsstrategier knyttet til det samme fireårshjulet som NTP, og at dette rulleres på samme tidspunkt og i forbindelse med reforhandlinger av byvekstavtalene. Med et slikt forslag blir de gjentatte forhandlingene stedet for porteføljestyling. Problemet vil likevel være som for helt NTP at en ønsker å komme i gang med mange prosjekter før neste runde for å binne opp midlene framover

I Trondheimsområdet har det vært reforhandlinger av Miljøpakken i forbindelse med NTP 2025-2036. Dette arbeidet har de lokale aktørene vist om siden 2022. Det har skjedd flere endringer i forbindelse med dette som kan knyttes til reforhandlingene med at det er vedtatt en ny felles parkeringsstrategi for avtaleområdet og det har vært arbeidet med ny arealplan for Trondheim kommune. I en reforhandlingssituasjon har de lokale aktørene ønsker om flere statlige midler, om å motta mer fra staten. En respons på dette kan være å følge opp med lokale virkemidler. Det blir en gjensidighet i relasjonen, og felles samarbeid mot et felles mål.

En annen mulighet er å sette krav om høyere egenandel også for de fire kommunene som har byvekstavtale. I NTP 2022-2033 ble det innført krav om en egenandel på 20 prosent for de fem byområdene som ikke har byvekstavtale. Dette er et krav til investeringer i nye kommunale og fylkeskommunale prosjekter som ikke har vært lagt frem tidligere for Stortinget som del av bypakker. Store kollektivprosjekter er unntatt egenandelskravet (Boks 11.9 i NTP 2022-2033).

6.3 anbefalinger

Basert på funnene i denne rapporten har vi følgende anbefalinger om mulige forbedringer i byvekstavtalene i de fire byområdene. Noen av anbefalingene handler om rammeverket og noen om hvordan samarbeidet blir praktisert. Enkelte av anbefalingene gjelder noen byområder spesielt – i disse tilfellene er dette presisert.

6.3.1 Reforhandlinger

I byvekstavtalene er utgangspunktet for avtaleperioden 2019-2029. Det økonomiske bidraget i avtalen er naturligvis et viktig incentiv til å delta i avtaleverket. Partene får tilgang til nye ressurser som gjør at de kan prioritere tiltak som ellers ikke ville blitt gjennomført. Men denne rapporten har vist at partene i varierende grad har sammenfallende interesser knyttet til mål og virkemiddelbruk innenfor areal og transport. Det er ut fra et slikt perspektiv viktig at avtaleteksten også inkluderer sanksjonsmuligheter. Troverdige sanksjoner bidrar til at partene kan følge opp de forpliktelsene som ligger i avtalen. Det gjelder spesielt i tilfeller hvor en eller flere parter har mindre interesse av å føre en politikk som bidrar til nullvekst.

Vi har vist at partene i liten grad har porteføljestyling og at det vil være utfordrende å nå nullvekstmålet. Partene må derfor justere virkemiddelbruken på en måte som reduserer bilbruk. Vi har i den forbindelse sett på hvilke prosedyrer som ligger i dagens byvekstavtaler for å håndtere situasjoner

hvor partene ikke når nullvekst. Eksemplet nedenfor er for Byvekstavtalen i Trondheimsområdet fra 2019⁸:

Partene kan si opp avtalen og unnlate å bevilge midler dersom øvrige parter ikke følger opp sine forpliktelser, herunder at utviklingen ikke er i tråd med målsettingen. Dersom en eller flere parter hevder at utviklingen ikke er i samsvar med målsettingen for avtalen skal partene i fellesskap drøfte muligheten for alternative tiltak for å snu denne utviklingen. Kompenserende tiltak skal være forsøkt i minst to år før avtalen kan sies opp. Dersom en eller flere parter hevdes ikke å ha fulgt opp sine forpliktelser skal den politiske styringsgruppen drøfte dette og søke å komme til en felles forståelse av om det foreligger mislighold. Dersom styringsgruppen er enig i at avtalen er misligholdt skal det settes frist for retting.

Avtalene har slikt sett innarbeidet en sanksjonsmekanisme. Men avtaleteksten har også flere potensielle svakheter. For eksempel må en av partene først hevde at øvrige parter ikke følger opp sine forpliktelser. Først etter to år kan avtalen sies opp. I praksis reduserer dette den potensielle effekten av sanksjonene. I tillegg, selv om avtaleteksten i første setning nevner at partene kan unnlate å bevilge midler, spesifiserer ikke den videre teksten hvordan aktørene eventuelt kan holde tilbake midler.

Avtaleteksten til byvekstavtalene bør ut fra et slikt perspektiv justeres. Vi foreslår derfor at (i) avtalene bør reforhandles sammen med rullering av ny Nasjonal transportplan, (ii) at rammen er avhengig av resultater eller sannsynlig utvikling når det gjelder trafikkutvikling, virkemiddelbruk eller prosjektsammensetting og (iii) at reforhandlinger kan ha spesifikke krav som utløser statlige midler. Slikt grep berører direkte utfordringer knyttet til manglende måloppnåelse og kan potensielt ha flere effekter. For det første kan det gjøre det viktigere for partene å nå nullvekstmålet innen partene reforhandler avtalen. Lokale og regionale parter i områder med svak måloppnåelse (og svak virkemiddelbruk og porteføljestyring) har en svakere forhandlingsposisjon. Det vil med andre ord være vanskeligere å forhandle og rettfærdiggjøre ekstra statlige bidrag hvis utviklingen tilsier at byområdet ikke klarer å oppnå nullvekst eller at det ikke er gjennomført tilstrekkelige tiltak som gjør at dette er sannsynlig. Poenget med en slik endring i avtaleverket er at det introduserer en større grad av usikkerhet i avtaleverket knyttet til statlige midler. Det kan igjen bidra til å holde partene ansvarlige og fremme en mer kontinuerlig justering av virkemidler og tiltak.

En slik reforhandling vil også automatisk introdusere en potensiell gradert sanksjonsmekanisme som betyr at i stedet for å si opp avtalen ved tegn på mislighold så står staten friere til å redusere midlene mer proporsjonalt i forhold til partenes ytelse. Reforhandlingene kan dermed, i kombinasjon med nye byutredninger, bidra til å fremme porteføljestyring på prosjekter og diskusjon om hvilke virkemidler som kan være nødvendige å gjennomføre i kommende fireårsperiode. Det gjelder for eksempel rullering av arealplaner, justering av bompenger og videreutvikling av parkeringsstrategier. Forslaget er et således et svar på flere av de hovedutfordringene som er identifisert i denne rapporten.

Reforhandlingene i trondheimsområdet kan brukes som eksempel på hvordan avtaleverket aktivt kan benyttes for å sette detaljerte krav som kan utløse statlige midler. Under reforhandlingene i 2019 ble partene for eksempel enige om at det skulle utarbeides en samordnet parkeringspolitikk for området og lage prosessplaner for utvikling av knutepunkt. Avtaleverket satte slikt sett detaljerte

⁸ <https://www.vegvesen.no/globalassets/fag/fokusomrader/nasjonal-transportplan-ntp/byvekstavtaler/avtaletekst-byvekstavtale-trondheim.pdf>

krav som kan være utløsende for statlige midler. Ved neste reforhandling kan partene forhandle om å forsterke slike virkemidler hvis trafikkprognosene tilsier at det er nødvendig. Denne endringen bidrar ikke til at det *formelt* sett gjøres endringer i det lokale selvstyre og kommunenes arealmyndighet. Men staten står friere til å prioritere midler mellom byområder og i områder hvor det er størst potensiale for måloppnåelse. Det kan samtidig bety at staten har en bedre forhandlingsposisjon og indirekte får mer makt over lokale og regionale forhold.

Samtidig er det viktig å påpeke at reforhandlinger av byvekstavtalene kan være ressurskrevende. Forhandlingsrunden til byvekstavtalene 2019-2029 tok 1,5 år. Oslopakke 3 reforhandles hvert fjerde år, og da lages det et mer omfattende kunnskapsgrunnlag enn ved årlig rullering av handlingsprogrammet. Det kan vurderes å ha en tilsvarende modell for byvekstavtalene. I Oslo-området kan dette bli del av samme prosess hvis bypakken og byvekstavtalen slås sammen.

6.3.2 Byutredninger som gjøres jevnlig og i forbindelse med rullering av NTP

Flere informanter har vært inne på at byutredningene var et viktig arbeid og en måte å samarbeide på som fungerte bra. Byutredningene har forslag til en helhetlig virkemiddelbruk for måloppnåelse i 2030. En jevnlig oppdatering av helhetlig virkemiddelbruk er et viktig faglig grunnlag for politikerne og utformingen av virkemiddelbruk. Arbeidet med byutredningene var et samarbeid med representanter fra alle aktørene i byvekstavtalen. Det er også en arena for samarbeid.

Et styrket faggrunnlag som oppdateres jevnlig har kommet frem som et forslag i flere av intervjuene. Noen har pekt på at det mangler et godt faggrunnlag. En anbefaling er å ha jevnlig oppdateringer av byutredningene i forkant av rullering av NTP. Felles analyser mellom aktørene fra de tre forvaltningsnivåene kan øke forståelsen virkemidlene og hvordan de virker sammen. Det kan bidra til mer helhet og måloppnåelse. I byutredningen var det læring for partene om ulike virkemidelpakker og hvordan de ulike virkemidlene virker sammen og hvilken betydning de har for måloppnåelse. Det er også en annen måte å samarbeide på enn i gruppene i byvekstsamarbeidet. Det er blitt pekt på at det kan være nyttig med flere møtearenaer og at noen av disse er lukket. Åpne møter ivaretar en viktig demokratisk verdi om mulighet for deltakelse og inkludering av berørte aktører. Det kan også utfordre og påvirke hvordan aktørene bruker møtene. Det kommer frem i intervjuene at de kan bli brukt i sammenheng med en politisk agenda. En lokalpolitiker kan bruke de åpne styringsgruppemøtene til å snakke om viktige prosjekter lokalt, og dette kan bli viktigere enn måloppnåelse for nullvekstmålet.

En grunnleggende forutsetning for å nå nullvekstmålet er at partene prioriterer de infrastrukturprosjektene som er mest effektive. Dette krever at det utarbeides et tilstrekkelig godt datagrunnlag som synliggjør kostnader og effekter av de ulike prosjektene. På den måten kan styringsgruppene vurdere prosjekter opp mot hverandre og sette sammen en prosjektportefølje som til sammen kan bidra til at det ikke blir vekst i personbiltrafikken. Porteføljestyring utgjør derimot bare én av grunnpilarene for byvekstavtalen. Infrastrukturtiltak alene, kan ikke redusere biltrafikken tilstrekkelig over en tiårsperiode. Siden biltrafikken øker i alle regionene, er det også nødvendig å implementere eller justere virkemidlene innenfor areal og transport.

Partene i byvekstavtalene har en rekke ulike virkemidler tilgjengelig i sin verktøykasse. Og i likhet med porteføljestyringen er det også her nødvendig med kunnskap om hvordan virkemidlene bidrar til å nå målet om nullvekst. Det er viktig både fordi det gir innsikt om hvilke typer virkemidler som er mest aktuelt eller nødvendig å innføre, samt at det kan gi forståelse av hvor intensivt virkemidlene må brukes. I tilfeller hvor det ventes økning i biltrafikk kan aktørene eksempelvis få oversikt over hvor mye bompengene eventuelt må økes (for ulike typer biler) for at nullvekstmålet skal nås i avtaleperioden. Potensielt kan utredninger også analysere trafikale effekter av gjeldende arealplaner og dermed synliggjøre om det er behov for å gjøre tilpasninger i disse hvis målet er å redusere bilbruk. Utredningene kan med andre ord gi partene oversikt over hvilke tiltak som er mest effektive og

nødvendige og angi hvor «sterkt» de ulike virkemidlene må brukes. I flere av byene er det trolig ikke tilstrekkelig å kun øke bompengene innenfor rammen for bompengesatser satt av Stortinget. I slike tilfeller må bompenger kombineres med andre tiltak for å redusere biltrafikken. Derfor kan det også være behov for å synliggjøre og beregne hvordan virkemidler bør kombineres. Informanter har i tillegg presisert at de forrige byutredningene var nyttige både fra et faglig og et politisk ståsted. Blant annet fordi det ga politikerne konkret innsikt i hva som er nødvendig å gjennomføre. I forkant av hver reforhandling kan slike analyser konkret danne grunnlag for diskusjoner og presiseringer i avtalen knyttet til blant annet arealpolitikk, parkering og bompenger.

6.3.3 Styrke arealdelen av byvekstavtalen

Det rapporteres på måleindikatorer annethvert år. Dette er indikatorer for arealutvikling som skal synliggjøre kommunenes arealdisponeringer. I Trondheim er det for eksempel spesifisert at det skal måles hvor mange boliger som er bygget i tettstedsområdene/ i gang- og sykkelavstand til sentrum av tettstedene og hvor mange boliger som er bygget i sentrale byområder, lokale sentra og langs traséer med god kollektivtransport. I Bergensregionen er avtaleteksten mindre konkret på arealindikatorer. Det nevnes at partene kan prioritere å utvikle måleindikatorer for å vurdere om målene i Regional areal- og transportplan blir nådd, samt at det vises til indikatorveileder knyttet til å måle arealbruk.

Flere av informantene har pekt på at areal- og parkeringsspørsmål spiller en liten rolle i styringsmøter for byvekstavtalen. Dette gjenspeiles også i sakspapirene til de ulike styringsgruppene og årsrapportene. Det er variasjon mellom byområdene når det gjelder hvordan partene evaluerer måloppnåelse og i hvilken grad areal og parkering omtales i årsmeldinger og årsrapporter. Generelt er det gjerne en konkret sak knyttet til trafikkutvikling (men også kollektivbruk og sykkelbruk) i hvert styringsmøte. I noen av byområdene blir arealindikatorer i liten eller ingen grad rapportert eller omtalt i årsrapporter. Selv om byvekstorganisasjonen ikke har myndighet til å påvirke arealbruken i kommunene, kan hyppigere rapportering på blant annet areal gi partene viktig informasjon. Partene vil automatisk overvåke kommunenes trender innenfor et sentralt område for å nå nullvekst. Ved å vurdere nøkkelindikatorer innenfor blant annet areal kan byvekststrammeverket løfte betydningen av areal i byvekstsamarbeidet. Staten som leder av styringsgruppen kan legge opp til at partene i større grad vektlegger slike perspektiver.

Intervjuene indikerer at det er en svak arealgruppering i samarbeidet, og at samferdselsskoalisjonen er sterk, og da spesielt mellom Samferdselsdepartementet og Statens Vegvesen, og det er sammenfallende interesser mellom de to aktørene og de lokale aktørene for samferdselsinvesteringene. Det kommer også fram at det er ønskelig for de lokale partene at arealplanlegging gjøres i egne prosesser, og at det er viktig for de lokale aktørene at det lokale selvstyret ikke blir utfordret av byvekstavtaleordningen. En måte å styrke samspillet mellom de ulike aktørene sine virkemidler på kan være å løfte flere avgjørelser inn i samarbeidet. Dette kan kombineres med å gi de lokale partene mer frihet ved at for eksempel at flere av tilskuddene slås sammen til en tilskuddsordning. Dette kan gi de lokale aktørene mer insentiver til å følge opp det nasjonale målet i byvekstavtaleordningen. En analyse av hvilke ansvarsområder som skal løftes inn i samarbeidet kan være nyttig for å konkretisere dette mer.

En annen mulighet er å endre ledelsen i styringsgruppene samtidig som dagens konsensusmodell beholdes. Noen av informantene har pekt på at statsforvalteren fungerer som en moderator, og at statsforvalteren har vært et positivt bidrag inn i samarbeidet. En annen mulighet er at fylkeskommunene leder styringsgruppen. En konsensusordning kan videreutvikles og ledes av en nøytral leder, som kan være en prosessleder. Statsforvalteren med overordnet arealansvar kan overprøve kommunens arealbeslutninger, og det kan bidra til mer måloppnåelse. Det kan også gjøre samarbeidet vanskeligere og oppleves som at det utfordrer kommunenes arealmyndighet. I en kombinasjon med konsensus så kan dette bidra til en arealutvikling i tråd med målet og mer samordning med samferdselsinvesteringene. Byvekstsamarbeidet er et forsøk på mer samordning av areal- og transportplan-

legging. Dette utfordres av det lokale selvstyre. Mange av prosesser går i separate prosesser med Kommunal- og distriktsdepartementet og føringene de legger for arealplanlegging med blant annet Plan- og bygningsloven og nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging.

Det er flere eksempler på lokalisering av statlig virksomhet på bilbaserte lokaliteter som kan utfordre måloppnåelse. Da kan det bli behov for å utvikle nye kollektivtilbud. Det kan være flere hensyn enn transportarbeid som vurderes ved lokalisering. Statlige virksomheter som lokaliseres i tråd med egne retningslinjer kan være viktige eksempler til etterfølgelse for lokale aktører. Incentivene til lokalisering i kollektivknutepunkt eller langs kollektivakser kan styrkes ved at staten følger dette.

6.3.4 Prioritere kollektivtransport på hovedstrømmer for arbeidsreiser

Det prioriteres midler til gang- og sykkelveier i omegnskommuner. Dette kan være et alternativ på lokale reiser. De største reisestrømmene kan være arbeidsreiser til bykommuner. Prioritering av tilstrekkelige midler til et godt kollektivtilbud for arbeidsreisene kan bidra til å øke tempoet på måloppnåelsen.

En annen mulighet er å styrke kollektivaktøren i byvekstsamarbeidet ved å jobbe mer med helhetlig kollektivtransport. Det er gjort noen endringer i forbindelse med regionreformen og endring av fylkeskommunenes ansvar. Kollektivaktørene (Kolumbus, Skysst, AtB og Ruter) kan inkluderes i styringsgruppen med uttalelsesrett.

Øke midlene til drift av kollektivtransport. Omegnskommunene bør få et attraktivt kollektivtilbud raskere. Det bygges gang- og sykkelveier lokalt i omegnskommunene – liten effekt på måloppnåelse. Økt andel til store kollektivprosjekt. Transportvirksomhetene har foreslått 70 prosent, og dette er nå vedtatt i revidert nasjonalbudsjett. Hvis dette skal gjøres bør incentivstrukturen endres til "gjentatte spill".

De store 50/50-prosjektene er i hovedsak knyttet til de sentrale byområdene. Det er viktig at omegnskommunene har et attraktivt kollektivtilbud. Midler til styrking av kollektivtilbudet på hovedstrømmer for spesielt arbeidsreiser fra omegnskommunene kan bidra til mer måloppnåelse. En del av midlene brukes til lokale gang- og sykkelprosjekter som kan bidra til mindre kjøring lokalt, Det er også viktig å få på plass et tilbud med god frekvens og reisetid for hovedstrømmene.

En bedre kobling av 50/50-prosjekter med dagens kollektivtilbud kan bidra til økning i kollektivandelen. Eksempler som har kommet frem i intervjuene er ventetid på 15 minutter på bybanen fra kollektivtilbud i omegnskommunene. Et annet eksempel er rekkefølgen på utbygging av bussveien. Det er behov for et bedre kollektivtilbud på tverrlinjer, som blant annet til Forus. Flere av strekningene mellom Sandnes og Stavanger er bygget parallelt med jernbanen som har 15-minutters frekvens og kort reisetid på strekningen.

6.3.5 Bruke bompenger/veipricing til trafikkregulering i større grad

For å nå nullvekstmålet i de fire byområdene framover, vil det være behov for forsterket virkemiddelbruk. I mange tilfeller vil økte bompenger være mer kostnadseffektivt enn andre tiltak, ettersom det angriper problemet direkte og samtidig gir trafikantene mulighet til å tilpasse seg på ulike måter. Samtidig bør bompengene innrettes sånn at de bidrar til måloppnåelse på en mest mulig kostnadseffektiv måte, altså at en reduserer den trafikken som har størst kostnad for samfunnet.

Økt måloppnåelse i form av trafikkreduksjon kan oppnås ved å øke takstnivået generelt og/eller redusere rabatten for elbiler. Statlige tilskudd til reduserte bomtaksster har stått i veien for dette, og bør derfor fases ut. Det viktigste grepet for økt kostnadseffektivitet vil være å innføre større grad av rushtidsdifferensiering og ha lavere rabatt for elbiler i rushtida enn utenfor rush. I tillegg bør en vurdere å justere timesregelen og takstene i de ulike bomsnittene noe slik at rabatten blir mindre for lange reiser og reiser inn i sentrumsområdene, men dette må avveies mot hensynet til at systemet oppleves enkelt og at ikke prisen blir urimelig høy for de med flere bomplasseringer.

På sikt bør en utnytte de mulighetene som ligger i ny teknologi til å oppnå mer samfunnsøkonomisk riktig prising av trafikken, og vurdere å frikople takstnivået fra finansieringsbehovet i større grad. Også innenfor dagens ordning med bompengefinansierte bypakker bør det kommuniseres tydelig at trafikkregulering er en sentral del av formålet med bompengene.

6.3.6 Samle de ulike prosessene til et mer helhetlig system

Det har vært en utvikling fra bypakker til byvekstavgifter. Samarbeidet i byvekstavgiftene kommer i tillegg til beslutningssystemer i kommunestyret, bystyret, og fylkestinget. Det er uklart hvilke roller og hva som skal besluttes i byvekstsamarbeidet. En anbefaling er at flere avgjørelser løftes inn i byvekstsamarbeidet, og løsrives fra veieieransvar, slik at ikke prosessene tas av veieier og tilhørende organisasjon. Et eksempel er sykkelstamveien på Nord-Jæren, hvor lokale parter foreslo en reduksjon av veibredden fra 5 til 4,5 meter for å redusere kostnadene, men der veieier motsatte seg dette. At flere avgjørelser tas i samarbeidet, kan bidra til økt kostnadseffektivitet. Et annet eksempel er statsforvalterens overordnede arealansvar. Tempoet på arealutviklingen og tidligere lokaliseringer som blant annet sykehuset på Ullandhaug ved Stavanger utfordrer måloppnåelse. En større rolle til statsforvalteren eller en styrking av arealsiden av samarbeidet kan bidra til økt måloppnåelse.

Bypakke og byvekstsamarbeid er to virkemidler som kan motarbeide hverandre. I Oslo-området bør elementene kobles bedre sammen ved at det for eksempel slås sammen til en organisasjon. En organisasjon kan spare ressurser og det kan bli mer midler til prosjekter, og mer helhet i prioriteringene. Mer helhet kan bidra til å øke måloppnåelsen.

Oslopakke 3 og byvekstsamarbeidet er to parallelle organisasjoner. Byvekstsamarbeidet har med tre kommuner fra Viken, og de har en liten rolle. Det bør vurderes om alle kommunene skal være med eller om ingen av de skal være med i samarbeidet. Oslo og Viken kan være de to aktørene som er i sammenslått organisasjon. Dette kan bli mer naturlig fra nyåret ved at det er Oslo og Akershus som samarbeidet i en organisasjon for byvekstavgiften og bypakken, og at det er Akershus som har helhetsansvar for kommunene i fylket. En annen modell for Oslo og Viken er å lage byvekstavgifter for mindre områder enn dagens Oslo og Akershus. Det er et stort område med mange kommuner og en oppdeling av ansvaret for areal- og transportplanlegging kan kanskje gi mer måloppnåelse for de ulike områdene i Viken. Dette er kanskje mer viktig i en stor fylkeskommune som Viken enn det vil være i en mindre fylkeskommune som Akershus.

I Bergens-området og Trondheims-området er det en organisasjon for arbeidet med byvekstavgiften og bypakken. Aktørene har ulike roller, og det er kanskje naturlig basert på at det er tydelig skille mellom bykommunen og omegnskommunene. Mulighet for deltakelse og uttalelsesrett for omegnskommunene kan bidra til helhet for porteføljen. Arealprosesser er egne prosesser, og det kan bidra til mer helhet dersom det informeres mer om dette arbeidet i byvekstsammenheng. Noen av kommunen har startet å informere mer om arealplaner. Dette kan videreutvikles og settes i et system for å få bedre koordinering mellom arealutvikling og planlegging av transportsystemet.

Det nasjonale målet om nullvekst i personbiltransport kan utfordres av at partene har andre mål. Framkommelighetsmålet for næringstransport på Nord-Jæren er et mål som kan være i konflikt med nullvekstmålet. To av byområdene har på sin side mer ambisiøse mål enn nullvekstmålet.

Mer lokal fleksibilitet i forhold til bruk av midler kan bidra til økt måloppnåelse. Det kan bli mer reell porteføljestyring dersom mer bestemmes i fellesskap i byvekstsamarbeidet. Prosjektene og tiltakene kan løsrives fra prosjekteier- og veieierskap. Arbeid med prosjektene i porteføljen i byvekstavgiftene kan løsrives mer fra prosjekteieransvaret og veieieransvaret. Lokale aktører kan ha innspill til statlige prosjekter, og motsatt, som kan bidra til mer kostnadseffektive prosjekter, mer måloppnåelse og mer helhet. Et eksempel på dette er veibredde på blant annet sykkelstamveier.

Det kan også vurderes å ha mer lokal fleksibilitet for som kan gi et større handlingsrom og mindre detaljstyring fra statlige aktører. Dette kan gjøres ved å for eksempel slå sammen tilskuddsordninger, noe som vil gi mer rom for porteføljestyling. Byvekstavtaleordningen kan gi et effektivitetstap både ved at det er detaljstyring og det kan være en utfordring.

Konsensusmodellen kan være krevende når en aktør ikke ønsker å prioritere et prosjekt eller tiltak. Et alternativ kan være en konsensusmodell minus en og at det er mulig å gå videre dersom en aktør er uenig. Det er en utfordring at en aktør kan styre alle de andre. En lokal aktør som ønsker å prioritere veiprosjekter fremfor kollektiv, sykkel- og gangprosjekter med måloppnåelse kan utfordre tempoet på måloppnåelse. Et annet eksempel er hvis en aktør ikke ønsker endringer i bompengesystemet som kan være økte elbiltakster så blir det ikke det i en konsensusordning. Det kan også være en mulighet å ha en moderator eller prosessleder i porteføljestytingsprosessene og arbeidet med handlingsprogrammet. Statsforvalteren kan være en aktør som har den rollen Fylkeskommunen har tidligere hatt et helhetsansvar på Jæren, som også kan være en mulig leder. En tredje mulighet er at det er en leder som fungerer som moderator.

Tilskuddsordningene kan samles til en tilskuddspost eller til færre tilskuddsposter. Et forslag kan være at post 30 slås sammen med post 66 som kan gi aktørene i samarbeidet mer fleksibilitet i porteføljestylingen.

Det er utfordringer med tempoet på utbyggingen. Det er et mindreforbruk i flere av byområdene. Post 30-midler kan endres til å gjelde planlegging og prosjektering i tillegg til utbygging. Noen av kommunene nevner midler til prosjektering som en utfordring for å få gjort prosjekter klare. En mulig endring er å sette av midler til prosjektering. Det kan gjøre flere prosjekter klare tidligere. I dag forutsettes det at kommunene har egenfinansiering til prosjektering.

6.3.7 Formøter med alle partene og andre samarbeidsfora

Formøter med de lokale og statlige aktørene i forkant av åpne møter kan redusere politiseringen av porteføljestylingen. Dette kan bidra til prioritering av prosjekter med måloppnåelse, og det kan øke tempoet på måloppnåelse. Jevnlige byutredninger kan også bidra til å endre samarbeidet i retning av et bedre helhetlig faglig grunnlag og et bedre faglig grunnlag for de politiske beslutningene. Reforhandlingene i Trondheims-området foregikk som lukkede prosesser. Reforhandlinger av Oslopakke 3 er også tradisjonelt lukkede prosesser. Det kan endre aktørene strategier til at de blir mindre politiske. Åpne styringsgruppemøter kan bidra til inkludering av berørte grupper og av befolkningen, og det er en viktig demokratisk verdi. Samtidig kan det utfordre prosessene ved at de brukes som politiske prosesser med tanke på blant annet gjenvalg.

En anbefaling knyttet til dette kan være å ha flere møter, og samarbeidsarenaer. Dette kan gi en kombinasjon av lukkede og åpne møter, og det kan føre til at mer av porteføljestylingen og diskusjonene om omforente løsninger er tatt i lukkede fora. Samarbeid om faglige analyser med jevnlig møter, som byutredningene kan også være en samarbeidsarena.

6.3.8 Videreutvikle verktøy for porteføljestyling

Det er arbeidet med utvikling av verktøy for porteføljestyling. Bergens-området har kanskje kommet lengst i dette arbeidet med utvikling av prosjektark-modellen. Nord-Jæren er også i gang med å utvikle en trafikklysmoell. Verktøyene er relativt nye, og en videreutvikling av disse kan bidra til mer porteføljestyling. Det har kommet frem at det er utfordringer med å sammenligne prosjekter av ulik størrelse og prosjekter av samme størrelse i to eller flere omegnskommuner. Noen av informantene mener at de mangler et godt grunnlag for å vurdere måloppnåelse og kostnadseffektivitet for av ulike tiltak, noe som kan være et hinder for porteføljestyling. Fra andre studier vet vi også at en i mindre grad gjør systematiske analyser av ulike typer små og mellomstore tiltak, for eksempel innenfor infrastrukturtiltak for gange og sykling. Her er det et felles behov på tvers av de fire byområdene,

noe som taler for at en samarbeider om å videreutvikle verktøy og rutiner for porteføljestyring. For tiltak over en viss størrelse bør det være krav om at en i større grad forsøker å tallfeste virkningene av tiltaket.

6.3.9 Se strekningsvise prosjekter i sammenheng med byområdene

Byområdene kan ha flere mål enn nullvekstmålet, og det kan være en målkonflikt blant annet mål om økt fremkommelighet for næringstransport, mål om grønn og effektiv næringstransport ved at det kan bli behov for økt veikapasitet på blant annet innfartsårer. Det er flere av informantene som har snakket om bygging av veiprosjekter inn mot byområdene, eller strekningsvise prosjekter. I bergensområdet og i osloområdet har de lokale aktørene ikke ønsket veiprosjekter som har blitt realisert. Utbygging av veier på innfartsårer til sentrumsområdene kan bidra til økt veikapasitet og økt biltrafikk og kan dermed utfordre måloppnåelse. Tiltak som gir økt kapasitet på jernbane kan derimot bidra positivt. En anbefaling er å se planlegging av strekningsvise prosjekter i sammenheng med nullvekstmålet og prosjekter i byområdene. Et mulig grep er å erstatte den strekningsvise planleggingen i NTP med en regionvis planlegging.

Tabell 6.1: Oppsummering av utfordringer og tiltak.

Utfordringer	Tiltak		
Utfordring 1: Lokale virkemidler blir ikke brukt i tilstrekkelig grad	Forplikte de lokale aktørene i større grad. Bruke reforhandlinger mer aktivt	Styrke arealsiden i avtalene.	Bompenger/veiprisering bør brukes mer eksplisitt til trafikkregulering. Elbiler bør ha mindre rabatt i rushtida. Tilskudd til reduserte bomtakster bør fases ut
Utfordring 2: Prioriteringer med lav måloppnåelse i omegnskommuner (GS-veier)	Prioritere midler til kollektivtransport på hovedstrømmer for arbeidsreiser	Kollektivaktør som en av aktørene i styringsgruppen (kun uttalerett)	50/50-prosjekter og eksisterende kollektivtilbud kobles bedre sammen
Utfordring 3: Prosjekter som bidrar til måloppnåelse prioriteres ikke i tilstrekkelig grad	Midler til planlegging og prosjektering – for å gjøre flere prosjekter klare tidligere	Bedre faglig grunnlag. Tiltak av en viss størrelse bør analyseres mht. måloppnåelse og kostnadseffektivitet	Høyere andeler til kommunene der måloppnåelsen er størst Reforhandlinger hvor midler blant annet baseres på måloppnåelse
Utfordring 4: Organisering – ressurskrevende	Styrke arealsiden i avtalene gjennom byutredninger og gjennom årlig rapportering av arealindikatorer Vurdere om statsforvalter, fylkeskommunen eller en moderator kan lede styringsgruppen	Mer samordning med andre statlige prosesser Mer forutsigbarhet for midlene i perioden	Oslo/Viken: Én organisasjon Tydeligere roller, ansvar og mandat for gruppene.
Utfordring 5: Manglende framdrift og underforbruk	Post 30-midler kan endres til å gjelde planlegging og prosjektering i tillegg til utbygging.	Det kan gjøre flere prosjekter klare tidligere. I dag forutsettes det at kommunene har egenfinansiering til utbygging.	
Utfordring 6: Statlig politikk som hindrer måloppnåelse	Lokalisering av statlige virksomheter bør støtte opp om nullvekstmålet	Statlige samferdselsinvesteringer inn mot storbyene må ses i sammenheng med bykestavtalene og nullvekstmålet (både vei og bane)	

6.4 Videre forskning

Det er samlet inn data fra et utvalg informanter som har god kjennskap til byvekstvtaleordningen i de fire byområdene som har byvekstvtale. En utfordring med å oppsummere og trekke ut mønstre basert på intervjuene kan være det å få tak i bredden i synspunktene og variasjonen mellom de ulike aktørene i samarbeidet. Et forslag til videre forskning er å samle inn data fra flere aktører i samme kommune for å få mer informasjon om representativiteten.

Data er samlet inn i to perioder med mange av de samme informantene. Intervjuene er gjennomført høsten 2022 og vinteren 2023, og våren 2023. Endring i politisk ledelse kan også påvirke hva utfordringene i hvert av avtaleområdene. En oppfølging med nye dybdeintervjuer etter kommunestyret og fylkestingsvalget høsten 2023 kan styrke funnene.

Anbefalingene er basert på utfordringsbilde vi har beskrevet. Noen av byområdene har nevnt at det har gått kort tid siden inngåelsen av byvekstvtalene og at behovet for porteføljestyring ikke har vært så stort enda. Byområdene har startet å utvikle metoder for porteføljestyring. Det kan være interessant å gjennomføre nye intervjuer etter at de har benyttet de nye verktøyene de har utviklet.

Referanser

- Amundsen, Helene, Petter Christiansen, Gro Sandkjær Hanssen, Hege Hofstad, Anders Tønnesen og Hege Westskog (2019) Byvekstavtaler i et flernivåperspektiv: helhetlig styringsverktøy med demokratiske utfordringer *CICERO report* 2019:13
- Battaglini, Marco and Bård Harstad (2020). The Political Economy of a Weak Treaties. *The Journal of Political Economy*, 2020, Vol. 128 (2), p. 544-590.
- Bompengeutvalget (2020). *På veg mot et bedre bomsystem Utfordringer og muligheter i det grønne skiftet*. Rapport fra utvalg – framtidige inntekter i bomringene
- Carlsen, G. (2019). *Parkeringspolitikk for regionsentrene i Bergensregionen*. Asplan Viak.
- Christiansen, Petter (2023) Policy packing among citizens and politicians. How do citizens and politicians prioritize between different types of policy instruments? (Under review)
- Christiansen, Petter, Sigrid Stokstad, Anders Tønnesen og Hege Westskog (2021) Hvordan har rettferdighets spørsmål blitt behandlet i byvekstavtalene? *Plan* 53(2):48-55
- Christiansen, Petter (2021) Hvem er positive til bompenger, hvem er negative? *Samferdsel*
- Christiansen, Petter og Julie Runde Krogstad (2020) Bypakker- hvor demokratiske er de? *Samferdsel*
- Christiansen, Petter (2020) The Effects of Transportation Priority Congruence for Political Legitimacy *Transportation Research Part A: Policy and Practice* 132:61-76
- Christiansen, Petter (2018) Public support of transport policy instruments, perceived transport quality and satisfaction with democracy. What is the relationship? *Transportation Research Part A: Policy and Practice* 118:305-318
- Christiansen, Petter, Frants Gundersen og Fredrik Alexander Gregersen (2016a) Kompakt byer og mindre bilbruk? Reismønster og arealbruk TØI-rapport 1505/2016
- Christiansen, Petter, Jan Usterud Hanssen, Eva-Gurine Skartland og Nils Fearnley (2016b) Parkering – virkemidler og effekter TØI-rapport 1493/2016
- Christiansen, Petter, Øystein Engebretsen, Nils Fearnley og Jan Usterud Hanssen (2016c) Parking facilities and the built environment: impacts on travel behaviour *Transportation Research Part A* 95(1):198-206
- Fridstrøm, L. (2019). *Dagens og morgendagens bilavgifter*. TØI-rapport 1708/2019.
- Fosli, Olav og Jomar Lygre Langeland (2021) Delrapport 3: Virkemidler og prosess for utvikling av en helhetlig parkeringspolitikk CIVITAS
- Geerlings, Harry og Dominic Stead (2003). The integration of land use planning, transport and environment in European policy and research. *Transport policy* 10 (2003), 187-196.
- Hanssen, Jan Usterud og Petter Christiansen (2013) Parkeringspolitikken i fem norske byer – mål, normer og erfaringer TØI rapport 1266/2013
- Hanssen, Jan Usterud og Marika Kolbenstvedt (2017) Boligsone-beboerparkering Tiltakskatalogen <https://www.tiltak.no/b-endre-transportmiddelfordeling/b-1-styring-bilbruk/boligsone-beboerparkering/>
- Hanssen, G.S. og Millstein, M., 2021. Arealdimensjonen i byvekstavtalene for Bergensområdet. NIBRrapport 2021:4. Oslo: By- og Regionforskningsinstituttet NIBR, OsloMet.

- Hofstad, Hege, Trond Vedeld, Anikka Agger, Gro Sandkjær Hanssen, Anders Tønnesen og Sandra Valencia (2022). Cities as public agents: A typology of co-creational leadership for urban climate transformation. *Earth System Governance*, Volum 13, August 2022, 100146.
- Hofstad, Hege, Marianne Millstein, Anders Tønnesen, Trond Vedeld og Karsten Bruun Hansen (2021). The role of goal-setting in urban climate governance. *Earth system governance*, 2021, Vol. 7, p. 100088, Article 100088.
- Hovi, Jon og Bjørn Erik Rasch (2006). Strategisk handling: Innføring i bruk av rasjonalitetsmodeller og spillteori. Universitetsforlaget, Oslo.
- Isaksen, E. T., & Johansen, B. G. (2021). *Congestion pricing, air pollution, and individual-level behavioral responses*. SSRN Working Paper 3832230.
- Keohane, Robert O., Stephen Macedo og Andrew Moravcsik (2009). Democracy-enriching multilateralism. *International Organization*, vol. 63., no 1, winter 2009, p. 1-31.
- Krogstad, Julie, Runde, Einar Leknes, Stian Brosvik Bayer (2022) Parkering som virkemiddel for å nå nullvekstmålet. Undersøkelser og analyser i Bergen, Trondheim og på Nord-Jæren NORCE-rapport 5
- Mearsheimer, John J., Stephen M. Walt, Tim Dunne, Lene Hansen og Colin Wight (2013). Leaving theory behind: Why simplistic hypothesis testing is bad for international relations. *European journal of international relations*, 2013, Vol. 19 (3), p.427-457.
- Miljøloftet (2023). Årsmelding 2022. [Miljøloftet årsmelding 2022 \(miljoloftet.no\)](https://www.miljoloftet.no)
- Leknes, E og Uhre, A.N., 2021. Case Nord-Jæren: Byvekstavtalene, regionalplan og arealplanleggingen. Rapport 2-2021, NORCE Samfunn
- Obergassel, Wolfgang, Christof Arens, Lukas Hermille, Nico Kreibich, Florian Mersmann, E. Hermann, Hanna Wang-Helmreich (2015). Yearbook of international environmental law, 2015, Vol. 26, p.169-181.
- Ostrom, E., Gibson, C., Shivakumar, S., & Andersson, K. (2002). *Aid, incentives and sustainability. An analysis of development co-operation*. SIDA Studies in Evaluation, 2(01).
- Revisjon Midt-Norge (2021) Forvaltningsrevisjon Miljøpakken [Microsoft Word - 210126 Miljøpakken \(konsek.no\)](https://www.miljopakken.konsek.no)
- Samferdselsdepartementet (2020). Oppfølging av bompenggeavtalen fra 2019 – videreutviklet nullvekstmål. Brev 19/1948. [SKM C65820060811280 \(regjeringen.no\)](https://www.regjeringen.no)
- Samset, K. (2021). *Insentiver og statlig finansiering. Hvordan unngå perverse insentiver i investeringsprosjekter som initieres lokalt*. Concept temahefte nr. 16. Ex Ante akademisk forlag
- Sand, Ø., Johansen, B. G, Halse, A. H. & Sæter, S. O. (2022). *Road tolls in Norway, 2005-2021*. TØI report 1903/2022.
- Steinsland mfl. (2020). *Framtidige bompenggeinntekter i Bergen, Oslo, Nord-Jæren og Trondheim – noen alternative beregninger – Rapport til Regjeringens bompenggeutvalg*. TØI-rapport 1783/2020.
- Tennøy, Aud, Gro Sandkjær Hanssen, Einar Leknes (2022) Arealdimensjonen i byvekstavtaler. Erfaringer fra Trondheimsområdet, Bergensområdet og Nord-Jæren. TØI-rapport 1906/2022
- Tennøy, Aud, Anders Tønnesen og Kjersti Visnes Øksenholt (2021) Arealdimensjonen i byvekstavtalene: Case Trondheimsområdet. TØI-rapport 1829/2021

Tennøy, Aud, Marianne Knapskog, Frants Gundersen, Oddrun Helen Hagen, Eva-Gurine Skartland og Kjersti Visnes Øksenholt (2017) Statlig lokalisering – hvor og hvorfor? TØI-rapport 1576/2017

Tønnesen, Anders, Julie Runde Krogstad, Petter Christiansen og Karolina Isakkson (2019) National goals and tools to fulfil them: A study of opportunities and pitfalls in Norwegian metagovernance of urban mobility *Transport policy*

Tønnesen, Anders, Monica Guillen-Royo and Sindre Cottis Hoff (2023). The integration of nature conservation in land-use management practices in rural municipalities: A case study of four rural municipalities in Norway. *Journal of rural studies*, 2023, Vol. 101, 103066

Wangsness, P. B., Proost, S., & Rødseth, K. L. (2020). Vehicle choices and urban transport externalities. Are Norwegian policy makers getting it right? *Transportation Research Part D: Transport and Environment*, 86, 102384.

Westskog, Hege, Helene Amundsen, Petter Christiansen og Anders Tønnesen (2020) Urban contractual agreements as an adaptive governance strategy: under what conditions do they work in multi-level cooperation? *Journal of Environmental Policy & Planning*

Bompengeproposisjoner:

Bypakke Nord-Jæren (Prop. 47 S (2016-2017) - [Prop. 47 S \(2016–2017\) - regjeringen.no](#)

Bypakke Bergen [Prop. 11 S \(2017–2018\) - regjeringen.no](#)

Miljøpakke Trondheim [Prop. 172 S \(2012–2013\) - regjeringen.no](#)

Oslopakke 3 [Prop. 69 S \(2017–2018\) - regjeringen.no](#)

Stortingsmeldinger:

NTP 2018-2029 [Meld. St. 33 \(2016–2017\) - regjeringen.no](#)

NTP 2022-2033 [Meld. St. 20 \(2020–2021\) - regjeringen.no](#)

NTP 2025-2036 [Dokumenter om NTP 2025–2036 - regjeringen.no](#)

Vedlegg

Vedlegg 1. Intervjuguide

Bypakker og byvekstvtaler

- Kan du gi en kort beskrivelse av bypakkens historie?
 - Svar:
- Hvordan har tidligere prioriteringer og beslutninger vært styrende for porteføljen i byvekstvtalen?
 - Svar:
- Hvordan påvirkes diskusjonene i styringsgruppen av tidligere prioriteringer og beslutninger om prosjekter?
 - Svar:
- Hvilke fordeler og ulemper er det med denne innretningen i forhold til kostnadseffektivitet og måloppnåelse?
 - Svar:
- Hvor oppfatter du at de viktigste beslutningene tas – i bypakkeprosessene eller i byvekstvtaleprosessene?
 - Svar:
- Hva er fordeler og ulemper med byvekstvtaleordningen?
 - Svar:

Prosesser i Miljøpakken – handlingsprogram og årlige budsjetter

- Hvordan vurderes måloppnåelse når prosjektene velges ut, for det enkelte prosjekt og helheten?
 - Svar:
- Hvordan vurderes kostnadseffektivitet når prosjektene velges ut, for det enkelte prosjekt og helheten?
 - Svar:
- Kan du beskrive et eksempel på porteføljestyling?
 - Svar:
- Hvordan settes porteføljen sammen og hvor stor fleksibilitet er det i porteføljen?
 - Svar:
- Hvilket beslutningsgrunnlag har dere for porteføljestyling?
 - Svar:
- Hvor viktig er det at kommunene får et eller flere prosjekter hver?
 - Svar:
- Det er flere kriterier for porteføljestyling i Miljøpakken (måloppfyllelse, disponible midler, samfunnsøkonomisk lønnsomhet, planstatus og kapasitet på planlegging og gjennomføring). Hvilke kriterier vektlegges mest i porteføljestylingprosessen?
 - Svar:
- Hvordan prioriteres det mellom prosjektene hvis det er kostnadsoverskridelser?
 - Svar:

Andre virkemidler (arealplanlegging, parkering og bompenger)

- Oppfatter dere arealplanlegging og restriktive virkemidler som en del av porteføljestyringen – og har dere eksempler på det?
 - Svar:
- Har kommunene gjort endringer i sin arealpolitikk i retninger som kan bidra til at nullvekstmålet nås?
 - Svar:
- Har kommunene gjort endringer i parkeringspolitikken– bykommune og omegnskommuner som kan bidra til at nullvekstmålet nås?
 - Svar:
- Hvordan brukes arealplanlegging (byutvikling) for å nå nullvekstmålet?
 - Svar:
- Hvordan brukes parkering som virkemiddel for å nå nullvekstmålet?
 - Svar:
- Hvordan brukes bompenger som virkemiddel for å nå nullvekstmålet – og hvordan bestemmes innretningen på bompengene (rushtidsavgift, elbilfordeler, timesregel)?
 - Svar:
- Hvordan fungerer de lokale virkemidlene sammen med statlige virkemidlene?
 - Svar:

Helhetlige vurderinger

- I hvilken grad lages det helhetlige planer og i hvilken grad gjøres helhetlig vurderinger for hvordan byutvikling, arealutvikling og utvikling av transportsystemene skal virke sammen og bidra til måloppnåelse og effektiv ressursbruk?
 - Svar:
- Hvordan vektlegges måloppnåelse, samfunnsøkonomisk lønnsomhet og andre hensyn som politiske hensyn når det gjøres helhetlige vurderinger?
 - Svar:

Prioriteringsansvar- og finansieringsansvar

- Hvordan vil du beskrive forholdet mellom prioriterings- og finansieringsansvaret?
 - Svar:
- Hvordan påvirker finansieringsstrukturen prioriteringene?
 - Svar:
- I hvilken grad er finansieringsstrukturen en utfordring for god styring av byvekstavgiftene?
 - Svar:

Konsensusmodell

- Hvordan fungerer styringsgruppen i Miljøpakken?
 - Svar:
- Hvordan fungerer konsensusmodellen i Miljøpakken?
 - Svar:
- Har du forslag til andre styringsformer eller organisering av Miljøpakken?
 - Svar:
- Hvordan kan helheten i byvekstavgiftene ivaretas på en god måte?
 - Svar:

Kunnskapsgrunnlag og verktøy i Miljøpakken

- Hvordan bruke dere kunnskapsgrunnlag i porteføljestyringen?
 - Svar:
- Hvilke kunnskapsgrunnlag brukes for 50/50-prosjektene og midler til drift av kollektivtransport?
 - Svar:
- Hvilke verktøy brukes i porteføljestyringen?
 - Svar:
- Er det beslutningsgrunnlag og verktøy som dere savner i arbeidet med porteføljestyring?
 - Svar:

Måloppnåelse og prioriteringer fremover

- Med dagens porteføljestyring og prioriteringer, tror du at nullvekstmålet nås i løpet av avtaleperioden, i 2029?
 - Svar:
- Hvilke virkemidler og prosjekter er de viktigste for å nå nullvekstmålet?
 - Svar:
- Har du forslag til endringer i organisering som kan gi en mer effektiv bruk av midlene og mer måloppnåelse?
 - Svar:
- Har du forslag til endringer i finansering som kan gi en mer effektiv bruk av midlene og mer måloppnåelse?
 - Svar:
- Har du forslag til konkrete tiltak som vil øke måloppnåelsen og gi mer effektiv bruk av ressursene?
 - Svar:
- Er det andre ting du synes det er viktig å nevne som vi ikke har vært inne på i spørsmålene over?
 - Svar:

Vedlegg 2. Eksempler på prosjektark

Trafikksikkerhet						
PROSJEKTDATA						
Prosjektnavn:	23117TS Fv. 6584 Lyngenvegen					
Ansvarlig etat:	Melhus kommune/TRFK (avklaring gjenstår)					
TILTAKSBESKRIVELSE						
Beskrivelse av tiltaket og tiltakets omfang:	Ca. 100 meter nytt fortau ved krysset mellom fv. 6585 Lyngenvegen og Kv. Stor-Tronds veg og Langmyra. Vegen skal følge Statens vegvesens vegnormaler og kommunens normer.					
Prosjektutløsende:	Det er i dag behov for et fortau ved krysset mellom Lyngenvegen, Stor-Tronds veg og Langmyra. Vegen vil gjøre strekningen og krysset mer trafikksikkert for myke trafikanter.					
Bidrag til måloppfyllelse:	Fortauet bidrar til å oppnå det overordnede målet for Byvekstavtalen, da vegen legger til rette for sykling og gange. I tillegg bidrar tiltaket til å kunne oppfylle Miljøpakkens delmål 1-5 og 9.					
STATUS OG FREMDRIFT						
Nåværende prosjektfase:	Prosjektutvikling					
Innspill til prosjektfase:	Detalplanlegging (byggeplan)					
Planstatus:	Fortauet er <u>regulert</u> . Behov for byggeplan.					
Forventet fremdrift:	Forventet ferdigstilling av byggeplan tidligst 2023 og utbygging tidligst 2025.					
Usikkerhet i prosjektet:	Grunnforhold					
STYRINGSMÅL - Kostnad for detalplanlegging og utbygging vurdert under prosjektutvikling, førende for videre planlegging						
Styringsmål (mill. kr):	Kroneverdi (år):	Usikkerhet i anslag (%):	Fremlagt i årsbudsjett (år):			
2	2022	40	2023			
FINANSIERINGSBEHOV						
	Tidl. bevilg.	2023	2024	2025	2026	Rest bevilg.
Belop (mill):		0,5				
PROSJEKTDATA						
Prosjektnavn:	17100HV Rv. 706 Nydalsbrua med tilknytninger					
Ansvarlig etat:	Statens vegvesen					
TILTAKSBESKRIVELSE						
Beskrivelse av tiltaket og tiltakets omfang:	Prosjektet omfatter ny Sluppen bru (Nydalsbrua), og tilknytningene til vegenettet på begge sider av elva, både det eksisterende og det fremtidige vegenettet. Brua vil senere kobles til den planlagte Byåstunnele. Eksisterende Sluppen bru erstattes av ny gang- og sykkelbru. Prosjektet ble sendt på anbud sommeren 2019, og byggestart var høsten 2020. I avtale mellom partene, vedtatt i Trondheim bystyre 3.9.2020 og i Fylkesutvalget 8.9.2020 er prosjektets innhold og finansiering avklart.					
Prosjektutløsende:	Legge til rette for en ny hovedvegstrækning som ivaretar krav til miljø, fremkommelighet og trafikksikkerhet langs Osloveien og Nidelvkorridoren for alle trafikkgrupper. Erstatte eksisterende Sluppen bru som er i svært dårlig forfatning og ikke har god nok standard etter dagens trafikkmengder.					
Helhet/sammenheng:	En del av det avlastende riksvegenettet rundt Trondheim sentrum.					
Bidrag til måloppfyllelse:	Nydalsbrua bidrar til å ferdigstille et avlastende hovedvegsystem som begrenser trafikk på andre gater og veier og gir bedre utgangspunkt for å prioritere miljøvennlige transportmidler – og føre trafikken utenom Trondheim sentrum.					
STATUS OG FREMDRIFT						
Nåværende prosjektfase:	Utbygging					
Innspill til prosjektfase:	Utbygging					
Planstatus:	Reguleringsplan vedtatt 08.12.2017.					
Forventet fremdrift:	Forventet trafikkåpning juni 2024.					
Samordning andre tiltak:	Rv. 706 GS-tiltak Sluppen					
Usikkerhet i prosjektet:	Påkjøringsrampen for E6 sør er per dags dato ikke en del av entreprisen, men vi har tatt høyde for 50 mill. kr i totalprognosen.					
STYRINGSRAMME - Kostnadsanslag basert på reg.plan/byggeplan, førende for utbygging						
Styringsramme (mill. kr):	Kroneverdi (år):	Usikkerhet i anslag (%):	Dato for anslag:	Amlagsmetode:	Vedtatt i årsbudsjett (år):	
1390	2020	10	2017	SVV-metodikk	2018	

E39, Rv580 Sykkeltstamveg Bergen, delstrekning 1, Skeie-Rådal

Satsingsområde: Gange og sykkel
 Tiltaksområde: Gange, Sykkel, Trafikksikkerhet
 Kommune: Bergen kommune
 Bydel: Fana, Yrebygda
 Byggherre/ansvarlig: Statens vegvesen
 Vegseier etter endt prosjekt: Statens vegvesen
 Driftsansvarlig etter endt prosjekt: Statens vegvesen



Beskrivelse av tiltaket og tiltakets omfang
 Farsellen går langs Rv580/E39 Flyplassvegen fra Skeie til Rådal/Lagunen og vil binde sammen Kokstad/Sandli med bydelsentret Rådal/Lagunen samt mot Fv446 Fanavegen. Det skal sikres planskilt kryssing for gående og syklende over Rv580 Flyplassvegen, Fv5172 Grimseidvegen og Fv446 Fanavegen. Oppgraderingen vil føre til at strekningen blir i tråd med overordnet regelverk/håndbok N100. Sykkelveg med fortau, lengde ca 1,7 km.

Formålet med prosjektet

Formålet med prosjektet er å legge til rette for økt gang- og sykkeltrafikk samtidig som en oppnår økt trafikksikkerhet. Tiltaket skal trafikksikre kryss, separere gående og syklende samt fjerne eksisterende biltrafikk på g-vegen og dermed legge til rette for at flere skolebarn og andre kan gå trygt selv om det blir stor sykkeltrafikk. Strekingen inngår som en del av prioritert sykkelnett i Bergen, og skal bidra til at en oppnår nullvekstmålet.

Måloppnåelse

Primærkriterier

Bedre folkehelse, Bedre bymiljø. Prosjektet underbygger Mijeløffets hovedmål om nullvekst ved at veksten i persontransporten i Bergen skal tas med kollektiv, sykkel og gange.

Prosjektet bidrar til:

- å knytte flere prioriterte forretningsområder sammen med sykkel
- å tilrettelegge for attraktive alternativer til personbiltransport ved at tiltaket gir en rask sykkelvei og fortau til og fra Rådal bydelsenter Lagunen og Bergen sør
- å sikre god gangadkomst til skoler, idrettsanlegg, naboer, dagligvarehandel og kollektiv

Støttekriterier

Redusere køer og luftforurensning. Viktig bidrag til nullvekstmålet ved å legge til rette for både lokal og gjennomgående sykkeltrafikk.

Samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Prosjektet inngår som en viktig delstrekning for å oppnå økt sykkelandel og lavere bilandel i Bergen. Dette samsvarer med målene i Klimaforliket, NTR, KPA, Mijeløffet og Sykkelstrategi for Bergen.

Prosjektets forhold til øvrige fag/satsingsområder

Prosjektet underbygger satsingen på forretning, binder sammen bydelsentrene med gang-/sykkel samt bedrer gang- og sykkel-tilkomsten til kollektivholdeplasser, skoler og idrettsplasser. Tiltaket gir også bedre trafikksikkerhet for skolebarn som bruker strekningen.

Samfunnsøkonomisk lønnsomhet

For delstrekning 1 er samfunnsnyttan beregnet til 0,11. Dersom hele strekningen fra Flesland til Bergen sentrum bygges ut er samfunnsnyttan beregnet til 11,17

Disponible midler

Har prosjektet en styringsramme? **Ja**
 Styringsramme (beløp) **267 700**
 Styringsramme (kroneverdi) **2022**
 Er tallene inkludert mva? **Ja**

	Totalt kostnad	Tidligere løving	Løving 2023	2024	2025	2026	Restbeholdning etter 2026	Annen finansiering
Kostnad planlagt	9 800	5 420	2 000	300	190			
Kostnad bygging	258 880			9 000	10 900	10 400	20 000	
Kostnad total	267 700							

Kostnadsvurdering

Annet

Kostnadsvurdering utdyping

Gravt overslag. Anslag vil bli utført når reguleringsplan foreligger.

Usikkerhet i kostnadsoverslag

Er prosjektet vurdert av byggherre? **Nei**

Finansieringskilde plan

Annen finansiering utenfor Mijeløffet

Finansieringskilde bygging

Stat post 30 Programområdemidler riksveg

Prosjektet som del av helhet

Tiltaket inngår som delstrekning 1 av Sykkeltstamveg Bergen fra Flesland til Bergen sentrum som består av 5 delstrekninger.

Fv5308 Utbedring av Sagstadvegen i tidl. Meland kommune

Satsingsområde: Gange og sykkel
 Tiltaksområde: Gange, Sykkel, Trafikksikkerhet
 Kommune: Alver kommune
 Bydel:
 Byggherre/ansvarlig: Vestland fylkeskommune
 Vegseier etter endt prosjekt: Vestland fylkeskommune
 Driftsansvarlig etter endt prosjekt: Vestland fylkeskommune



Beskrivelse av tiltaket og tiltakets omfang

Etablere ny trafiksikker infrastruktur med oppgradert vegkropp, ny gang- og sykkelveg, / fortau og ny bussholdeplass på strekningen mellom rundkjøring ved Frekhaug senter med sin kollektivsentral og Sagstad skule, inkludert det store idrettsanlegget på Sagstad.

Formålet med prosjektet

Etablere et trafiksikkert tilbud for gående og syklende på strekningen for å øke andelen gående og syklende og bedre forholdene for kollektivreisende.

Måloppnåelse

Primærkriterier

Dagens veistrek har lav standard og ligger i et sentrumsnært område med skole og et stort idretts- og fritidsenter. På grunn av den lave standarden for gående og syklende langs veien, er det stor transport her av barn i privatbiler til og fra skolen og idrettsområdet. Tiltaket gir et nytt og forbedret tilbud til gående, syklende og kollektivreisende. Disse transportgruppene vil få et mer attraktivt, trafiksikkert og effektivt tilbud. Gange- og sykkeltilbudet kobles mot senterområdet ved Frekhaug, og vil bli en del av et sammenhengende gang- og sykkeltilbud både i Frekhaugområdet og langs Fv564 i kommunen, som igjen er bundet sammen med tilbudet langs E39 mot både Knarvik og mot Bergen. Tiltaket vil forbedre forholdet for fremkommelighet for kollektivtrafikk, ved bygging av ny trafiksikker holdeplass ved Sagstad skole.

Støttekriterier

Tiltaket vil bidra til redusert CO2 utslipp fra personbiltrafikk, ved at en bedrer forholdene og styrker konkuransen for gående, syklende og kollektivreisende.

Prosjektets forhold til øvrig mål og planverk

Tiltaket er i samsvar med kommuneplanens arealdel og i tråd med regionale og statlige planer og retningslinjer.

Prosjektets forhold til øvrige fag/satsingsområder

Tiltaket legger til rette for et attraktivt og trafiksikkert tilbud til gående og syklende og for kollektivtrafikken. Tiltaket forbedrer også trafiktryggheten for øvrig kjøretrafikk. Prosjektet bygger opp under Frekhaug som lokalsenter.

Samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Tiltaket tilrettelegger for bedre forhold for gående, syklende og kollektivtrafikken, og bidrar til å overføre reiser fra personbil til disse andre transportformene. Tiltaket blir vurdert til å ha god måloppnåing vedrørende samfunnsøkonomi. Sykkelpotensialmodell for Alver viser et potensiale for om lag 250 syklende per døgn på del sentrale delene av Sagstadvegen.

Disponible midler

Har prosjektet en styringsramme? **Nei**
 Styringsramme (beløp)
 Styringsramme (kroneverdi)
 Er tallene inkludert mva? **Ja**

	Totalt kostnad	Tidligere løving	2023	2024	2025	2026	Restbeholdning etter 2026	Annen finansiering
Kostnad planlagt								
Kostnad bygging	20 300	4 200	10 600	7 400				4 100
Kostnad total								

Kostnadsvurdering

Reguleringsplan, Byggherreoverslag

Kostnadsvurdering utdyping

Når prosjekteringen av vegprosjektet er fullført, vil Vestland fylkeskommune gjennomføre detaljert byggherreoverslag før utføring. Prosjektering og grunnsørv er dekket utenom det statlige tilskuddet. Private aktører bidrar med inntil 3 mill til prosjektering. Fylkeskommunen finansierer 5 mill til grunnsørv over budsjettet utenfor Mijeløffet. Fylkeskommunen finansierer mva. knyttet til prosjektet.

Kolonnen annen finansiering er utgifter til mva.

Usikkerhet i kostnadsoverslag

Er prosjektet vurdert av byggherre? **Ja**

Finansieringskilde plan

Stat post 30 Programområdemidler riksveg, Annen finansiering utenfor Mijeløffet, Fylkeskommunale midler

Tiltak:	Tiltakshaver:
Lokale vegtiltak Akershus (Viken)	Viken fylkeskommune
<p>Beskrivelse:</p> <p>Innen tidligere Akershus i Viken omfatter dette nye veitrekninger og store utbedringstiltak på fylkesvegnettet, en rekke små og mellomstore tiltak innen tiltakstypene forfallsinnhenting, gang/sykkeltiltak, kollektivtiltak, trafiksikkerhetstiltak, samt planlegging. Prosjekter og tiltak i handlingsprogram Samferdsel 2022-2025 for Viken fylkeskommune omfatter:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Store utbedringstiltak og forfallsinnhenting <ul style="list-style-type: none"> – Fv. 152 Kirkeveien i Ski sentrum – Fv. 120 Storgata Lillestrøm – Fv 181 Eidsvoll bru over jernbanen – Fv. 156 Bråtan - Tusse (ny vei som delfinansieres med fylkeskommunale midler) • Gang/sykkeltiltak <p>Etablering av sikre gang/sykkelveger til skoler og tettsteder prioriteres. Tiltak omfatter:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Fv. 1611 Preståveien – Fv. 1390 Huseby – Bakkar bru – Fv. 1436 Kirkeveien og Knud Askers vei - Asker – Fv. 120 Lillestrømveien mellom Krona og Holt – Fv. 157 Flaskebekk - Granholt – Fv. 236 Lierfoss - Haneborg skole – Fv.169 Hølandsveien, Momoen-Løken • Kollektivtiltak <p>Tiltak for økt fremkommelighet og forbedret tilgjengelighet og standard på holdeplasser og knutepunkter. Innfartsparkering for bil og sykkel inngår. Tiltak omfatter:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Fv 2517 Snurondell Lommedalen – Fv. 152 Gateterminal Ås – Diverse bussfremkommelighetstiltak, Røykenveien og Slemmestadveien – Holdeplassoppgraderinger • Trafiksikkerhet <p>Omfatter bl.a. tiltak etter trafiksikkerhetsrevisjoner. Større planlagte tiltak er:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Utbedring av kryss fv. 177 Vormsundveien x 173 Hvamsveien – Kryssutbedring fv. 167 Bleikerveien • Planlegging <ul style="list-style-type: none"> – Midler til planlegging av fylkesvegtiltak 	
<p>Illustrasjoner: Bildene under illustrerer ulike type tiltak innenfor programområdene.</p> 	
<p>Kostnad:</p> <p>I Handlingsprogramperioden 2023–2026 er det satt av om lag 1,2 mrd. 2023-kr til dette formålet, hvorav bompenger utgjør 0,6 mrd. kr.</p>	
<p>Nytte/kostnad:</p> <p>Foreligger normalt ikke for denne type tiltak, men er erfaringsmessig god. Viktige tiltak for bl.a. bidra til målene om økt andel kollektivreiser, sykkelbruk og gange.</p>	
<p>Prosjektstatus/planlagt framdrift:</p> <p>Består av mange ulike prosjekter med ulik planstatus, noen er under planlegging, andre har vedtatt reguleringsplan og klare til oppstart av byggeplan/konkurransegrunnlag, og andre igjen er under bygging.</p>	

Tiltak:	Tiltakshaver:
Lokale vegtiltak Oslo - Sykkelprosjekter	Bymiljøetaten
<p>Beskrivelse:</p> <p>Oslo kommunes sykkelstrategi 2015-2025 (vedtatt av bystyret i 2015) og Plan for sykkelvegnettet i Oslo (vedtatt av bystyret 2018) ligger til grunn for prioriteringer av tiltak i Oslo for å gjøre det mer attraktivt og trygt å gå eller sykle. Eksempler prosjekter som er i prosjektporteføljen i handlingsprogramperioden er:</p> <p>I gjennomføringsfase per februar 2022 (som vil fortsette i 2023):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tåsenveien, fra Stavangergata til Darre Jenssens plass • Sørkedalsveien, fra Trettebakken til Peder Ankers plass • Bernt Ankers gate <p>Større forprosjekter per februar 2022:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Grefsenveien fra Åsengata til Disen holdeplass • Grefsenveien, Disen holdeplass - Midtoddveien • Fyrstikkbrua, Bryn • Sykkeltiltak i Maridalen • Ekebergveien, Nordstrandveien-Tallbergveien • Skjippergata mellom Rådhusgata og Biskep Gunerius gate • Stavingsgata og Lisa Kristoffersens plass • Ytre ringvei, Stortamveien - Ulrud vgs • Stenersgata: Skjippergata - Grønlanduleinet og Nygata • Lillevåkeveien, fra Ring 2 til Colletts gt • Maridalenveien mellom Carl Kjelsens vei og Brekke • Helgesens gate • Østerojeveien/Grenseveien • Henrik Ibsens gate, fra Solli plass til Ring 1 • Rualleen • Hans Nielsen Hauges gate • Johan Svendsens gate og Ole Bulls gate fra Nordkappgata til Torshovgata • Ring 2 mellom Maridalenveien og Colletts gate <p>I konseptvalgfase per februar 2022:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Frognerparken - Slottparken • Grenseveien fra Økerveien til Grensevingen • Rasmus Winderens vei, Holmenveien og Borgerveien • Sannerergata og Waldemar Thranes gate • Uelands gate og Maridalenveien, fra Stgt til Høstgt • Abildskryset • Torshovdalen, oppgradering gang- og sykkelvei • Etterstadsletta gang- og sykkelvei <p>I tillegg kommer stråketiltak for utbedring og oppgradering av eksisterende sykkelvegnett og sykkelparkering.</p>	
<p>Illustrasjoner: Bildene illustrerer noen aktuelle typer tiltak.</p> 	
<p>Kostnad:</p> <p>I handlingsprogramperioden 2023–2026 er det foreslått totalt om lag 2 mrd. kr til lokale vegtiltak og programområder i Oslo, hvorav bompenger utgjør 0,63 mrd. kr. Midlene går til sykkeltiltak og kollektivtiltak.</p>	
<p>Nytte/kostnad:</p> <p>Den samfunnsøkonomiske gevinsten av sykkelinvesteringene i Oslo i perioden 2021-2030 er av Bymiljøetaten beregnet til å være ca. 4,0 mrd. kr (Notat 26.02.2020). Bedre tilrettelegging for syklende bidrar til økt sykkelandel. Dette gir helsegevinster og reduserer press på kollektivtrafikken, særlig på korte reiser. Helsegevinsten består både av offentlige besparelser på grunn av redusert sykefravær som gir lavere helseutgifter og mindre produktivitetstap, samt økt velferdigevinst for den enkelte på grunn av flere kvalitetstiljusterte leveår.</p>	
<p>Prosjektstatus/planlagt framdrift:</p> <p>Består av mange ulike prosjekter med ulik planstatus, noen er igangsatt, andre har vedtatt reguleringsplan og klare til oppstart, og andre er under planlegging.</p>	

TØI er et anvendt forskningsinstitutt som mottar basisbevilgning fra Norges forskningsråd og gjennomfører forsknings- og utredningsoppdrag for næringsliv og offentlige etater. TØI ble opprettet i 1964 og er organisert som uavhengig stiftelse.

TØI utvikler og formidler kunnskap om samferdsel med vitenskapelig kvalitet og praktisk anvendelse. Instituttet har et tverrfaglig miljø med rundt 90 høyt spesialiserte forskere.

Instituttet driver forskningsformidling gjennom TØI-rapporter, artikler i vitenskapelige tidsskrifter, bøker, seminarer, samt innlegg og intervjuer i media. TØI-rapportene er gratis tilgjengelige på instituttets hjemmeside www.toi.no.

TØI er partner i CIENS Forskningscenter for miljø og samfunn, lokalisert i Forskningsparken nær Universitetet i Oslo (se www.ciens.no). Instituttet deltar aktivt i internasjonalt forskningssamarbeid, med særlig vekt på EUs rammeprogrammer.

TØI dekker alle transportmidler og temaområder innen samferdsel, inkludert trafiksikkerhet, kollektivtransport, klima og miljø, reiseliv, reisevaner og reiseetterspørsel, arealplanlegging, ITS, offentlige beslutningsprosesser, næringslivets transportbehov og generell transportøkonomi.

Transportøkonomisk institutt krever opphavsrett til egne arbeider og legger vekt på å opptre uavhengig av oppdragsgiverne i alle faglige analyser og vurderinger.

Postadresse:

Transportøkonomisk institutt
Gautstadalléen 21
0349 Oslo
Norge

E-post: toi@toi.no

Kontoradresse:

Forskningsparken
Gautstadalléen 21

Hjemmeside: www.toi.no

