



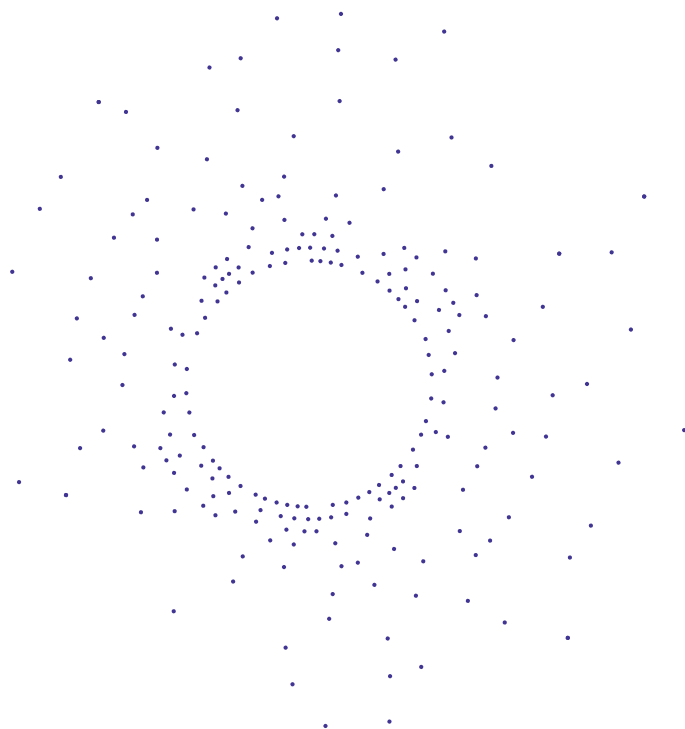
NORCE Norwegian Research Centre AS
www.norceresearch.no

Mot nullvekst og bærekraftig mobilitet. Utvikling av bypakker i tre norske byområder

Sammenligning av Miljøløftet i Bergen, Miljøpakken i Trondheim og Bymiljøpakken på Nord-Jæren

Julie Runde Krogstad og Einar Leknes

Rapport 34-2020, NORCE Samfunnsforskning



Rapporttittel	Mot nullvekst og bærekraftig mobilitet. Utvikling av bypakker i tre norske byområder. Sammenligning av Miljøløftet i Bergen, Miljøpakken i Trondheim og Bymiljøpakken på Nord-Jæren
Institusjon	NORCE Samfunnsforskning
Gradering	Åpen
Rapportnr	34-2020
ISBN	978-82-8408-124-3
Antall sider	72
Publiseringsmnd	Desember
Geografisk område	Vestland, Trøndelag og Rogaland

Forord

Denne rapporten beskriver utviklingen av nasjonal klimapolitikk, bypakker og byvekststvtaler i de tre byene, for å belyse forskjeller og likheter mellom de tre byene.

Rapporten er en del av et større samarbeidsprosjekt som skal sammenligne tiltaksutforming, utvikling av reisevaner og mulige årsaksforklaringer for endring og stabilitet i reisevaner i byområdene Bergen, Trondheim og Nord-Jæren. Rapporten utgjør et grunnlag for øvrige analyser i prosjektet sammen med en rapport som beskriver betydningen av demografi, bystruktur og transportsystem for bærekraftig transport.

Prosjektet er et samarbeid mellom forskningsgruppa Klima, miljø og bærekraft i NORCE Samfunn, Bergen kommune/Miljøloftets sekretariat, Trondheim kommune/Miljøpakkens sekretariat og Rogaland fylkeskommune/Bymiljøpakkens sekretariat. Forskningsleder Einar Leknes hos NORCE er prosjektleder. Rapporten er basert på en lignende tidligere rapport for Trondheim og Nord-Jæren hvor også Andreas Nordang Uhre og Ray Pritchard har bidratt, med Einar Leknes som hovedforfatter.

Julie Runde Krogstad har vært hovedforfatter for rapporten, mens Einar Leknes har vært hovedansvarlig for delkapittel 4.3. og opptellingen av medieoppslag. Rapporten er hovedsakelig basert på gjennomgang av dokumenter og rapporter. Den har også vært diskutert med samarbeidspartnerne og vært gjennom kvalitetssikring hos kontaktpersoner i alle de tre byområdene.

Vi ønsker å takke alle som har bidratt med gode innspill og diskusjoner underveis. En spesiell takk går til:

- Kristoffer Sandvik Monsen, Rune Herdlevær og Solveig Paule i Miljøloftet Bergen
- Baard Marstrand og Henning Lervåg i Miljøpakken Tondheim
- Gottfried Heinzerling og Tina Jacobsen i Bymiljøpakken Nord-Jæren

Innhold

Sammendrag	5
1. Innledning	8
2. Utviklingen i nasjonal og lokal klima- og transportpolitikk	11
3. Fra bypakker til byvekstvtaler.....	29
4. Politisk styring og sosial aksept	43
5. Komparativt blikk på Bergen, Trondheim og Nord-Jæren.....	60
6. Referanser	68

Tabellfortegnelse

Tabell 1 Oversikt over tildeling av belønningsmidler i de tre byene (kilde: Samferdselsdepartementet 2020c)	12
Tabell 2 Fordeling av faktisk forbruk i de ulike pakkene (kilde: Bergensprogrammet 2011; Miljøloftet 2020; Miljøpakken 2017b; PwC 2020).	30
Tabell 3 Fordeling av budsjett i byvekstvtalene 2019–2029 (kilde: Byvekstvtale Bergensområdet 2019, byvekstvtale Trondheimsområdet 2019 og byvekstvtale Nord-Jæren 2019).....	31
Tabell 4 Utviklingen av innkrevningssystemet for personbiler i de tre byene.....	33
Tabell 5 Innkrevningssystem og takster i 2018 og 2020	34
Tabell 6 Regneeksempler på hva en bilist må betale i de ulike byområdene i 2020.....	35

Figurfortegnelse

Figur 1 Fordeling av forbruk i de tidligere bypakkene (kilde: Bergensprogrammet 2011; Miljøloftet 2020; Miljøpakken 2017b; PwC 2020)	31
Figur 2 Fordeling av budsjett i byvekstvtalene 2019–2029 (kilde: Byvekstvtale Bergensområdet 2019, byvekstvtale Trondheimsområdet 2019 og byvekstvtale Nord-Jæren 2019).....	32
Figur 3 Utvidelse av bomstasjoner i Bergen, Trondheim og Nord-Jæren (kilde: Prop. 11 S, 2017–2018; Statens vegvesen 2015; Ferde.no).....	36
Figur 4 Statlige bevilgninger fordelt på de ulike postene i statsbudsjettet (kilde: Byvekstvtalene i Bergensområdet, Trondheimsområdet og Nord-Jæren 2019)	39
Figur 5 Prosjektprofil for bypakkene (kilde: Bergensprogrammet 2011; Miljøpakken 2017a; PwC 2020)	40
Figur 6 Prosjektprofil for byvekstvtalene (kilde: Vestland fylkeskommune 2020; Miljøpakken 2020; Byvekstvtale Nord-Jæren 2019).....	41
Figur 7 Organisering av Bergensprogrammet (kilde: Bergensprogrammet 2011).....	44
Figur 8 Organisering av Miljøpakken Trondheim (kilde: Trondheim kommune 2015).....	46
Figur 9 Organisering av Nord-Jæren-pakken (kilde: PwC 2020)	48
Figur 10 Organisering av byvekstvtalene (kilde: Miljøloftet 2020; Byvekstvtale Trondheimsområdet 2019; PwC 2020)	52

Figur 11 Antall artikler som omhandler bompenger 2010–2020 (kilde: Retriever)	54
Figur 12 Antall artikler som omhandler rushtidsavgift 2010–2020 (kilde: Retriever)	55
Figur 13 Antall artikler som omhandler folkeaksjonen "Nei til mer bompenger" (kilde: Retriever) 55	
Figur 14 Antall avisartikler som omhandler nullvekst 2010–2020 (kilde: Retriever).....	56
Figur 15 Antall avisartikler som omhandlet de ulike bypakkene (kilde: Retriever)	57
Figur 16 Antall avisartikler som omhandlet de store kollektivprosjektene (kilde: Retriever)	58
Figur 17 Utviklingen i nasjonal og lokal transportpolitikk i de tre byene	60

Sammendrag

Denne rapporten gir en beskrivelse av utviklingen av bypakker og byvekstavtaler i de tre byene. Hovedfunnet er at Bergensprogrammet og siden Miljøløftet er basert på en tverrpolitisk enighet om utbygging av bybanen som er et hovedfokus lokalt. Miljøpakken er basert på en tverrpolitisk enighet om målbare klimamålsettinger, og politikerne har vært tettere på styringen av pakken. Bymiljøpakken på Nord-Jæren er basert på infrastrukturutbygging (vei og bussvei) og har vært preget av uenighet mellom lokale aktører over lang tid. Bymiljøpakken er den eneste bypakken som inkluderer flere kommuner. Foreløpig har store infrastrukturprosjekter i størst grad blitt belønnet i byvekstavtalene, men det kan stilles spørsmål ved om dette er mest effektivt og om det bør være en større fleksibilitet i tildeling av statlige midler og bruk av bompenger i fremtiden.

Utvikling i nasjonal og lokal klima- og transportpolitikk

Når vi ser på utviklingen i nasjonal og lokal klima- og transportpolitikk, er det tydelig at en gjensidig påvirkning mellom statlig og lokal politikk gradvis har endret innretningen og forpliktelsene knyttet til bypakkene og bompengerekravet. Bakteppet for utviklingen har vært de stadig større utfordringene med befolkningsvekst og vekst i biltrafikken i byområdene, samtidig som nasjonale klimamål og internasjonale forpliktelser i økende grad er tatt på alvor. Når veitrafikken utgjør 40 prosent av utslippene i ikke-kvotepliktig sektor, har det vært naturlig å peke på byene som viktige arenaer hvor det er mulig å kutte utslipp. Særlig fordi byene har disponert viktige verktøy som bompenger og arealmyndighet. Dette har vært viktig både som en kilde til finansiering av tiltak for å kutte utslipp, og et verktøy for å begrense biltrafikken.

Det er tydelig at byområdene i ulik grad har utfordret det eksisterende bompengestruktur og alternativ bruk av riksveimidler. Bergen utfordret åpningen for alternativ bruk av riksveimidler ved å kjempe frem byggingen av bybanen. Trondheim har både utfordret staten til å i større grad forplikte seg til et samarbeid om bærekraftig transport i byområdene, og har ved å sette tydelige målsettinger fått brukt bompengesystemet til å i større grad ha en trafikkregulerende effekt. Samtidig er staten blitt utfordret av Trondheim og har akseptert å bruke bompenginntekter til drift av kollektivtransport.

Samtidig har staten i økende grad tilbudt tilskudd til bærekraftig transport i byene gjennom belønningsordningen, og derigjennom hatt mulighet til en tett oppfølging av transportpolitikken i byene. Når klimaforliket i 2012 satte et nasjonalt mål om nullvekst i biltrafikken i de største byene, var det naturlig å utvide de allerede eksisterende verktøyene som var etablert helt siden 2000-tallet. Løsningen ble å etablere langsiktige byvekstavtaler, og tilby å ta halvparten av utgiftene til store kollektivinvesteringer i de største byene. Integreringen av arealpolitikken inn i avtalene skulle bidra til å se transport- og arealpolitikken i sammenheng i større grad, og et viktig grep i så måte var å inkludere omlandskommunene i avtalen. Staten har også åpnet for alternativ bruk av programområdemidler i avtalene, som er midler til gang- og sykkelveier langs riksvei. Det betyr at pengene nå skal brukes der de har størst effekt, og ikke etter hvem som eier veien.

Fra bypakker til byvekstavtaler

Når vi skal oppsummere utviklingen fra bypakker til byvekstavtaler, ser vi at det er store forskjeller når det gjelder kostnadsfordeling på aktørene, bompengelopplegg, statlige tilskudd og tiltak og prosjektportefølje. Nedenfor vil vi oppsummere noen hovedpunkter fra dette kapittelet:

- I de tidligere bypakkene ble om lag halvparten av kostnadene finansiert av bompenger. Det gjaldt i størst grad på Nord-Jæren (58 prosent av forbruket) og minst grad i Bergen (46 prosent av forbruket).
- I de nye byvekstavtalene tar staten en betydelig større andel av investeringskostnadene, og gir størst tilskudd til Nord-Jæren som også har lavest bompengandelen i avtalen.
- Bompengelopplegget har utviklet seg over tid, og vi ser en stor forskjell fra før 2017 og etter 2017, hvor takstene er gått opp i de tre byene mens det er større innslag av rushtidsprising.
- Bompengebelastningen på personer som reiser til og fra jobb er størst i Bergen og lavest i Trondheim og på Nord-Jæren. Regneeksempelet blir imidlertid noe stilisert, fordi blant annet kjøring utenom rushtiden vil kunne påvirke hvor fort man når «taket» og at man dermed ikke må betale i rushtiden etter det. Samtidig er det ennå ikke innført en ordning i Bergen med at høyeste takst blir belastet dersom man kjører gjennom flere bomstasjoner.
- Staten bidro hovedsakelig med riksveimidler i de tidligere bypakkene, mens statlige tilskudd nå kommer fra tre ulike poster på statsbudsjettet med ulik øremerking av tilskuddene.
- Prosjektprofilen i de tidligere bypakkene var i større grad rettet mot veiprosjekter, mens den er i større grad rettet mot kollektivprosjekter i de nye byvekstavtalene. Særlig Nord-Jæren men også Bergen har bundet midlene opp i store kollektiv (og vei) prosjekter, mens Trondheim i mindre grad har bundet opp midlene i investeringer og har en større fleksibilitet knyttet til behovet for inntekter fra bomringen og nye prosjekter.

Politisk styring og sosial aksept

Bompengepakken som var etablert før byvekstavtalene har vært ulikt styrt og organisert i de tre byene. I Bergen og Trondheim har organiseringen og styringen av de tidligere pakken hatt en sterk lokal forankring med bykommunene i førersetet. På Nord-Jæren er det Statens vegvesen som har hatt ansvaret for veiprosjektene i pakken.

Et særtrekk med Miljøpakken i Trondheim er at referater, handlingsplaner og evalueringer har vært tilgjengeliggjort på nettsidene til Miljøpakken. I Bergen har det vært lagt ut årlige årsrapporter, men det har ikke vært tradisjon for å tilgjengeliggjøre møtoreferatene fra styringsgruppa på nett eller prioriteringene som gjøres i plan- og byggeprogrammene (før de er lagt ut på nett fra 2013). I Bergen har ikke referatene vært unntatt offentlighet, men når de er mindre tilgjengelige for offentligheten er det i mindre grad kjent hva som skjer i pakken. Samtidig har man lenge hatt mindre handlingsrom i Bergensprogrammet på grunn av tunge infrastrukturinvesteringer. En viktig forskjell mellom styring og organisering i de tre byene er at det har vært fire kommuner med hele tiden på Nord-Jæren. Dette er også en av årsakene til at Statens vegvesen og fylkeskommunen i stor grad har vært i førersetet i Nord-Jæren-pakken, og den lokale forankringen i kommunene på Nord-Jæren har vært svakere.

Når vi ser på organisering og styring av de nye byvekstavtalene, ser vi at den formelle organiseringen på toppen er lik, men styringstradisjonen som har vært etablert i de tidligere pakkene følges i stor grad. Ledelsen av de politiske styringsgruppene er nå ivaretatt av staten, som også er tyngre inne i byvekstavtalene med Jernbanedirektoratet, Fylkesmannen og politisk ledelse i Samferdselsdepartementet og Kommunal- og Moderniseringsdepartementet. Sekretariatene er nå i større grad uavhengige i motsetning til tidligere hvor de var organisert under kommunene (Bergen og Trondheim) og Statens vegvesen (Nord-Jæren). Bergen og Nord-Jæren har etter etableringen av Miljøloftet og Bymiljøpakken hatt åpne møter i styringsgruppen, og oppdaterte nettsider hvor det legges ut referater fra møtene og årlige handlingsprogrammer som sier noe om prioriteringene i pakken. I Bergen og Trondheim er det etablert arbeidsutvalg, mens dette er ikke gjort på Nord-Jæren.

Når vi ser på opptellingene av sentrale begreper i lokalavisene ser vi at det er flere oppslag rundt begreper som kan relateres til negativ oppmerksomhet på Nord-Jæren sammenlignet med de to andre byene. Når vi ser på begreper som kan relateres til nøytral eller positiv oppmerksomhet, så ser vi også at det er en stabil høy andel avisartikler i Bergen og i Trondheim som omtaler henholdsvis Bybanen eller Miljøpakken. På Nord-Jæren er det det mer nøytrale begrepet «nullvekst» som har fått størst oppmerksomhet. Imidlertid må det understrekes at både kollektivprosjektene og Bymiljøpakken på Nord-Jæren er nyere enn i de to andre byene, og det kan spille inn på hvor positivt eller negativt sakene frontes. Imidlertid er det ikke til å stikke under en stol at situasjonen på Nord-Jæren med politikere i fire kommuner som er i en konkurransesituasjon, og ikke klarer å samle seg om prosjektene og innkrevningssystemet på en god måte, gjør at den negative oppmerksomheten lettere kommer ut i mediene.

1. Innledning

Nullvekstmålet ble lansert gjennom Klimaforliket i 2012, og har i snart et tiår vært det overordnede målet for utviklingen av transportsystemene i de største byområdene i Norge. Målet innebærer at personbiltrafikken ikke skal vokse, og det gjøres store investeringer i infrastruktur for at flere skal reise med kollektivtransport, sykle eller gå. Investeringene i de fire største byene finansieres gjennom byveksttaler, som er et trepartssamarbeid mellom stat, fylkeskommune og kommuner i det aktuelle byområdet.

Nullvekstmålet har vært omfavnet fordi det er et tydelig overordnet mål, som også er fleksibelt ved at det kan tilpasses situasjonen i de ulike byområdene, både i forhold til hvilket område det skal gjelde (Tønnesen mfl. 2018), men også hvilke virkemidler som skal tas i bruk. Byveksttalene skal forplikte forvaltningsnivåene til å føre en politikk som ivaretar nullvekstmålet, samtidig som det skal koordinere virkemidler og ansvar på tvers av forvaltningsnivåene. Partene er gjensidig avhengige av hverandre: Lokalt nivå er avhengig av statlige bidrag for å finansiere store investeringer i infrastruktur, samtidig som staten er avhengig av kommunene som arealmyndighet og fylkeskommunen som veieier og bestiller av kollektivtransport, for å nå nullvekstmålet og nasjonale klimamål. Byene spiller en viktig rolle i å få ned utslippene nasjonalt, og da særlig utslippene fra veitrafikk som utgjør om lag 40 prosent av utslippene i ikke-kvotepliktig sektor.

Før lokalvalget i 2019 var byveksttalene gjenstand for både nasjonal og lokal debatt. Det var store protester i flere av de største byområdene mot bompenger. I både Bergen og Stavanger fikk det nyetablerte partiet «Folkeaksjonen mot Bompenger» (FNB) henholdsvis 17 prosent og 9 prosent av stemmene. Det såkalte «bompengeforliket» som ble inngått mellom regjeringspartiene i august 2019, bidro til at regjeringen ga tilbud om å øke det statlige bidraget i byveksttalene mot at deler av beløpet ble øremerket reduserte bompengetakster og billigere kollektivtakster.

I denne rapporten vil vi sammenligne Miljøpakken i Trondheim, Miljøløftet i Bergen og Bymiljøpakken på Nord-Jæren både når det gjelder utviklingen av bypakker og byveksttaler, organisering og styring, samt finansiering og prosjektportefølje. Følgende spørsmål er sentrale for å belyse forskjeller og likheter mellom de tre byområdene:

- Hvordan har nasjonal og lokal transportpolitikk i byene utviklet seg, og hvordan har staten og lokale myndigheter utfordret hverandre underveis?
- Hvordan er sammensetningen av de tidligere bypakkene og byveksttalene når det gjelder finansiering, bompengebelastning og prosjektprofil?
- Hvordan er de tidligere bypakkene og de nye byveksttalene organisert og styrt?
- Hvordan er medieoppmerksomheten lokalt rundt bypakkene og byveksttalene?
- Hvilken betydning har tidligere politikk og prosesser for utforming av dagens byveksttaler?

Rapporten skal legge et grunnlag for videre analyser av de ulike tiltakenes virkning i disse byområdene. Rapporten inngår som en del av et større FOU-prosjekt med et overordnet siktemål å analysere årsaker til endringer eller stabilitet i reisemiddelfordeling og mobilitet i de tre byområdene.

Rapporten er strukturert som følger: I kapittel 2 vil vi beskrive forskningsdesign og metode, før vi i kapittel 3 går gjennom utviklingen i klima- og transportpolitikken det siste tiåret både på nasjonalt

nivå og i de tre byene. Kapittel 4 vil ta for seg politisk styring og sosial aksept av bypakkene og tilhørende avtaler, mens kapittel 5 vil gå gjennom forpliktelser, finansiering og tiltak i de tre bypakkene. Kapittel 6 gir et komparativt blikk på byområdene, og en kort oppsummering og konklusjon. Aller først vil vi imidlertid gå gjennom ansvarsforholdene i transportpolitikken og hvorfor det er viktig med samordning av areal- og transportpolitikken i byområdene.

1.1. Ansvarsforhold i transportpolitikken

Før vi går videre, vil vi gå gjennom aktørenes ansvarsområder i transportpolitikken. I byområder møtes både statlig, fylkeskommunal og kommunal infrastruktur, kollektivtrafikk og kommunal arealplanlegging. For å få ned utslippene fra veitrafikk er det derfor nødvendig med en god samordning og koordinering av areal- og transportpolitikken mellom aktørene.

Kommunen er planmyndighet. Det betyr at det er kommunene som vedtar planer for hvordan arealene i kommunen skal disponeres. Kommunens arealplanlegging skal henge sammen med de satsingsområdene og strategiene kommunen har vedtatt i samfunnsdelen til kommuneplanen, og skal ta hensyn til nasjonale og regionale føringer. Kommunen har også ansvar for gjennomføring av prosjekter på kommunalt veinett. Det innebærer ofte mindre tiltak knyttet til sykkelveier, sykkelbruer, parkeringstiltak, sikring av skolevei, gågater, bussholdeplasser og tjenester som bysykkelloordning. I tillegg iverksetter flere kommuner kampanjer for å få sine innbyggere til å endre reisevaner.

Fylkeskommunen har ansvar for å tilby kollektivtrafikk til sine innbyggere og er samtidig veieier. Det betyr at fylkeskommunen er ansvarlig for å administrere, bygge ut og drifte det fylkeskommunale veinettet. Fylkeskommunen er ansvarlig for om lag halvparten av det offentlige veinettet, mens riksveier utgjør om lag 10 prosent (Statens vegvesen 2011). Etter 2020 er også veiadministrasjonen overført til fylkeskommunene, og den felles veiadministrasjonen for riks- og fylkesveier (sams veiadministrasjon) i Statens vegvesen er lagt ned. Flere fylkeskommuner har organisert administrasjon av kollektivtrafikken i administrasjonsselskaper eller enheter i fylkeskommunen, under et eget navn for å markedsføre kollektivtilbudet. Disse enhetene er ansvarlig for å planlegge, anbudsette og markedsføre kollektivtilbudet. I tidligere Hordaland er Skyss organisert som en enhet i fylkeskommunen, i Trøndelag er AtB organisert som et aksjeselskap og det samme er tilfelle for Kolumbus på Nord-Jæren.

Staten har blant annet ansvar for riksveier og jernbane. Statens vegvesen eier og administrerer riksveier og har sammen med Nye Veier ansvar for utbygging av store riksveiprojekt og gang-, sykkel og kollektivtiltak langs riksvei. Vegvesenet har også sektoransvar for trafiksikkerhet, klima- og miljøområdet og helhetlig bypolitikk. Videre har Statens vegvesen et nasjonalt koordineringsansvar og faglig ansvar for kollektivtransport, arbeidet med byvekstvtaler, bypakker og bompengefinansiering, samt samfunnsikkerhet og beredskap (Samferdselsdepartementet 2019). Det betyr blant annet at Statens vegvesen skal bidra med å utvikle og bygge kunnskap på disse områdene. Jernbanedirektoratet skal administrere anbud for persontransport på jernbanen, og legge strategier for utviklingen av jernbanenettet. Bane Nor er et statlig foretak som skal bygge ut og drifte infrastruktur på jernbanenettet.

Bompenger regnes som offentlige midler og må vedtas av Stortinget. Det er imidlertid en forutsetning for innføring av bompengereinnkreving i et byområde at vedtakene først gjøres lokalt. Alle bompengesøknader fra lokale myndigheter sendes til Statens vegvesen og behandles der før

de forberedes som proposisjoner i Samferdselsdepartementet, legges frem av regjeringen, og sendes til behandling i Stortinget. Det har aldri skjedd at en Stortingsproposisjon om bompengerekkering ikke er blitt vedtatt i Stortinget.

1.2. Forskningsdesign og metode

Prosjektet har et komparativt forskningsdesign, og sammenligner utviklingen av bypakkene og tilhørende byvekstavtaler i de tre byområdene Trondheim, Bergen og Nord-Jæren. Det er disse byområdene (i tillegg til Oslo) som er prioritert av nasjonale myndigheter til å forhandle om byvekstavtaler og 50/50 finansiering av store investeringer i infrastruktur for kollektivtransport.

Selv om byområdene er ulike når det gjelder demografi, bystruktur og transportsystemer, er de ikke så ulike når det gjelder befolkningsstørrelse. Dersom man følger SSBs tettstedsdefinisjon, varierer befolkningen i de tettbygde delene av de tre byområdene fra 190 000 (Trondheim) til 260 000 (Bergen) innbyggere. Til sammenligning har Osloområdet over én million innbyggere, og har også størst vekst (SSB 2019). Innbyggertall er en viktig dimensjon som i større grad gjør byene sammenlignbare, både når det gjelder virkninger av tiltak og utfordringer.

Rapporten er hovedsakelig basert på en gjennomgang av offentlige dokumenter og rapporter om bypakkene i de tre byene. Dokumenter er skrevet med en spesiell hensikt, det ligger derfor alltid et utvalg av informasjon til grunn. Det er derfor viktig å være bevisst på formålet og omstendighetene rundt de ulike dokumentene (George og Bennett 2005:99–100). Det har også vært epostutveksling med samarbeidspartnerne for å få tilleggsopplysninger om temaer som ikke var godt nok belyst i dokumentene, for eksempel knyttet til styring og organisering.

I tillegg er det gjort en opptelling av medieoppslag i ulike perioder mellom 2008 og 2020. Analysen er gjennomført ved å søke på enkeltord i ATekst, med spesifisering av hvilke medier det skal søkes i, og for hvilke tidsperioder. Vi har søkt i Adresseavisen, Bergens Tidende og Stavanger Aftenblad i perioden 2000 til 2020. Vi får da fram alle artiklene i avisene som inneholder dette ordet, og antall artikler summeres. Det er ikke foretatt noen innholdsanalyse av artiklene, det er derfor ikke mulig å si noe om hvorvidt artiklene er negativt eller positivt vinklet. Likevel kan det antas at dersom det er mange artikler som inneholder virkemidler som ofte oppfattes som «negative» blant befolkningen, så kan det gi et bilde av hvorvidt mediene har fokusert på negative eller positive virkemidler i byområdene.

Samarbeidspartnerne i Trondheim, Bergen og på Nord-Jæren har bidratt med opplysninger underveis, i tillegg til at de har gjennomgått og kommentert utkast til rapport.

2. Utviklingen i nasjonal og lokal klima- og transportpolitikk

Nasjonal og lokal politikk rundt bærekraftig transport i byområder har utviklet seg gjennom mange år. Siden de grunnleggende prinsippene for norsk klimapolitikk ble utformet gjennom klimaforliket i 2008, er dagens byvekstavtaler et forpliktende samarbeid mellom stat, fylkeskommune og kommune om bærekraftig transport i de største byområdene. Nedenfor gir vi først en oppsummering av utviklingen i nasjonal politikk som legger grunnlaget for utviklingen på lokalt nivå. Avslutningsvis gir vi en oppsummering av de viktigste punktene fra kapittelet.

2.1. Nasjonal klima- og transportpolitikk

Målet om lavere vekst i personbiltrafikken i storbyområdene er ingen ny problemstilling. I første halvdel av 2000-tallet skjedde det både en dreining i bypakkene i Oslo og Bergen mot satsing på kollektivtransport (Osland og Bekken 2004), det ble lagt frem en stortingsmelding om bedre kollektivtransport og belønningsordningen for bedre kollektivtransport ble etablert. Klimaforliket i 2008 anerkjente byenes rolle i klimaarbeidet, og klimaforliket i 2012 etablerte nullvekstmålet, som siden har vært en rettesnor for transportpolitikken i de største byområdene.

2.1.1. Alternativ organisering av transport i byområder

I stortingsmeldingen «Bedre kollektivtransport» (Meld. St. 26, 2001–2002) ble det fremmet et forslag om å prøve ut alternativ organisering av transport i byområder. Stortingsmeldingen anerkjente de «særskilte transportmessige utfordringer» som storbyområdene stod ovenfor. For å bedre samordningen av areal- og transportpolitikken i de største byområdene, ble det foreslått å gjennomføre forsøk med endret ansvarsdeling for transportsektoren i byområdene.

Det ble etablert to bykommunale forsøk i Bergen og Trondheim hvor bykommunene overtok ansvaret for lokal kollektivtransport, og to interkommunale samarbeid på Nord-Jæren og i Kristiansand-regionen hvor fylkeskommunen beholdt ansvaret for kollektivtransport. Forsøkene i Bergen, Trondheim og på Nord-Jæren ble gjort i en periode på fire år, fra 2003 til 2007, mens forsøket i Kristiansandregionen fortsatte til utgangen av 2009 (Norheim mfl. 2008). En evaluering av forsøket (Norheim mfl. 2008) viste at en av de største gevinstene ved forvaltningsforsøkene var læring og økt forståelse for oppgaver og utfordringer på tvers, og for sammenhengen mellom ulike mål og virkemidler i byregionene.

Forsøket med endret ansvarsdeling for transportsektoren i byområdene er viktig fordi det hadde betydning for særlig Bergen og Trondheim kommunes erfaring med et helhetlig ansvar for transportsystemet i byen, men også for samarbeidet mellom lokale myndigheter på Nord-Jæren. Forsøket kan ha bidratt til å legge et viktig grunnlag for det arbeidet som ble gjort lokalt da Miljøpakken Trondheim ble etablert.

2.1.2. Belønningsordningen

Allerede i 2004 ble «Belønningsordningen for bedre kollektivtransport og mindre bilbruk» startet opp som en insentivordning for å redusere veksten i personbiltrafikken i de største byområdene. Formålet var å premiere de byområdene som førte en transportpolitikk som var forventet å gi lavere personbiltrafikk. I første omgang var det Oslo, Bergen, Stavanger, Trondheim og Kristiansand som ble invitert til å søke om midler. Totalt ble det mellom 2004 og 2006 bevilget 340

millioner kroner til byene gjennom ordningen (Norheim mfl. 2007). Ordningen er evaluert flere ganger, første gang i 2007 (Norheim mfl. 2007). Da pekte evalueringen på at det var behov for bedre forutsigbarhet og langsiktighet, et økt fokus på resultater, en økning i den økonomiske rammen og at det i større grad burde settes krav til restriktive tiltak. Evalueringen i 2012 (Norheim mfl. 2012) foreslo at den økonomiske rammen burde økes til minst 1 milliard kroner årlig og at avtalene burde være enda mer langsiktige, på minst 10 år. Samtidig ble det anbefalt at utbetalingene i større grad baseres på resultater, i form av redusert biltrafikk og økt kollektivtrafikk.

Bevilgningene har de siste årene økt kraftig. Mellom 2009 og 2015 ble det inngått fireårige avtaler med flere byer. I tillegg til de langvarige avtalene ble det også gjort ettårige tildelinger. Nord-Jæren fikk langvarig avtale først i 2013, blant annet fordi byen ikke klarte å iverksette sterke nok tiltak til å få ned økningen i biltrafikken. Nord-Jæren fikk likevel ettårige tildelinger alle år fra ordningen ble opprettet, med unntak av 2012. Nedenfor er en oversikt over avtalene og bevilgningene fra belønningsordningen til Trondheim, Bergen og Nord-Jæren i de årene det ble gjort ettårige tildelinger og fireårige avtaler – før innføringen av bymiljøavtaler og deretter byvekstavtaler.

Tabell 1 Oversikt over tildeling av belønningsmidler i de tre byene (kilde: Samferdselsdepartementet 2020c)

Belønningsmidler 2004–2016	Ettårige tildelinger	Fireårig avtale	Total bevilgning mill. kroner
Trondheim	2004–2008	2009–2012 og 2013–2016	1 047
Bergen	2004–2010	2011–2014 og 2015–2018	1 098
Nord-Jæren	2004–2011	2013–2016	412

2.1.3. Klimaforlikene i 2008 og 2012

Det første nasjonale klimaforliket ble vedtatt i 2008. Grunnlaget for forhandlingene var Stoltenberg-regjeringens stortingsmelding *Norsk klimapolitikk* (Meld. St. 34, 2006–2007) og en kravliste på 61 punkter satt sammen av opposisjonspartiene Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre. Gjennom *Avtale om klimameldingen* ble partene enige om noen grunnleggende prinsipper som skulle ligge til grunn for norsk klimapolitikk:

- Forurensere betaler
- Først var-prinsippet
- Generelle virkemidler skal være sentrale
- Klimapolitikken må gi betydelige utslippsreduksjoner både i Norge og i utlandet
- Muligheten til å bruke andre virkemidler i tillegg til kvoter og avgifter

Partene ble enige om at belønningsordningen skulle dobles, *forutsatt at det inngås bindende avtaler om lokale og regionale tiltak for redusert biltrafikk*. Evalueringen av belønningsordningens første tre år pekte nettopp på en manglende satsing på restriktive tiltak i byene (Norheim mfl. 2007). Derfor ble det lagt til grunn at byområder som ønsket å utprøve veiprising, differensierte bompengesatser eller andre trafikkregulerende tiltak, skulle prioriteres. Det ble i større grad enn tidligere lagt opp til at belønningsordningen skulle premiere dokumenterte resultater, det vil si en påvist vekst i andelen kollektivtransport på bekostning av personbiltrafikken.

I prosessen som førte til Klimaforliket i 2008, ble det anslått at kommunesektoren har mulighet til å påvirke mer enn 20 prosent av klimagassutslippene. Siden de største byregionene representerer om lag halvparten av Norges befolkning, ble de sett på som viktige i arbeidet med å redusere utslippene. Derfor inviterte regjeringen de største byene med i et samarbeid som ble kalt «Framtidens byer». Dette var et formalisert samarbeid som spente bredere enn kun transport, men areal- og transportplanlegging var et viktig tema. Det ble inngått en bindende avtale mellom 13 byer, fire departementer og KS i mai 2009. Samtidig undertegnet de tre store næringsorganisasjonene en intensjonsavtale med staten og KS basert på samme mål og ambisjonsnivå. Samarbeidet ble avsluttet i 2014 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016).

I april 2012 la regjeringen Stoltenberg II frem en ny stortingsmelding om norsk klimapolitikk, også kalt Klimameldingen (Meld. St. 21, 2011–2012). Den beskrev sentrale prinsipper i klimapolitikken, mål for utslippsreduksjoner og inneholdt en gjennomgang av de ulike sektorene i økonomien. Meldingen bygde på det første klimaforliket og tok for seg oppfølgingen av de konkrete punktene fra forliket i 2008. For første gang ble nullvekstmålet lagt frem som overordnet mål for transportpolitikken i storbyområdene: «*Veksten i persontransporten i storbyområdene skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange*». Det ble også etablert et mål om at kollektivtransport skulle få en viktig plass i neste Nasjonal transportplan. Klimameldingen ble behandlet i Stortinget i juni 2012, og resultatet av forhandlingene om klimameldingen ble det vi kaller klimaforliket. Det ble vedtatt 14 forslag til klimatiltak som sammen med klimameldingen skulle danne grunnlaget for norsk klimapolitikk fremover. Når det gjelder transport var blant annet virkemidler for å skifte ut bilparken, utbygging av Intercity på Østlandet og videreføring av belønningsordningen fremhevet.

2.1.4. Nasjonale mål og føringer i Nasjonal transportplan

Den første nasjonale transportplanen ble lagt frem i 2002. Nedenfor vil vi kort omtale noen hovedtrekk i planene siden slutten av 2000-tallet. Først beskriver vi organiseringen av arbeidet med Nasjonal transportplan, som legger nasjonale mål og føringer for transportpolitikken nasjonalt, inkludert bypakkene.

Frem til arbeidet med den sjette Nasjonal transportplan 2022–2033 har styringsgruppen til Nasjonal transportplan vært ledet av veidirektøren, og bestått av representanter fra Jernbaneverket, Kystverket, Avinor og Statens vegvesen (heretter kalt transportetatene). Prosessen har vært slik at denne styringsgruppen har hatt ansvar for å utarbeide et planforslag til Nasjonal transportplan, i samarbeid med fylkeskommunene og en bredt sammensatt referansegruppe. Etter at planforslaget var lagt frem, gikk det ut på høring til fylkeskommunene, de fire største byene og andre. Året etterpå la Samferdselsdepartementet frem den endelige planen til behandling i Stortinget. Gjennom årene er det skjedd mindre endringer, det er blant annet jobbet med en tettere kobling av arbeidet mot regionalt nivå. Prosessen ble endret noe i

arbeidet med Nasjonal transportplan 2018–2029, ved at bredt sammensatte prosjektgrupper (bla. KS og Miljødirektoratet var involvert) gjennomførte en rekke utredninger på oppdrag fra Samferdselsdepartementet. I planprosessen knyttet til Nasjonal transportplan 2022–2033 har imidlertid Samferdselsdepartementet selv tatt ledelsen av styringsgruppen.

Nasjonal transportplan 2010–2019 (Meld. St. 16, 2008–2009) fremhevet den sterke befolkningsveksten som var ventet å komme både i Trondheim, Bergen og på Nord-Jæren. Hovedutfordringen som ble løftet frem i alle de tre byene var hvordan denne veksten skulle håndteres uten at biltrafikken økte. Det ble understreket viktigheten av samarbeid mellom forvaltningsnivåene for å redusere utslippene fra biltrafikken. Det ble også slått fast at staten har et viktig ansvar for å styrke arenaene for samhandling, formulere tydeligere mål for transportpolitikken, stille krav, og stimulere retningen for areal- og transportpolitikk gjennom økonomiske virkemidler. Samtidig ble det fremhevet at fylkeskommunene og bykommunene har et ansvar for å tilrettelegge for gode og sammenhengende gang-, sykkel- og kollektivtilbud og en arealbrukspolitikk som bygger opp under dette.

Stortingsmeldingen åpnet for muligheten til å bruke bompenger til drift av kollektivtransport. Det var lenge sterke restriksjoner knyttet til dette fordi Veglovens §27 som regulerer trafikantbetaling, tilsa at bompenger kun skulle brukes til investeringer i infrastruktur, og i prinsippet avsluttes når prosjektene var ferdig finansiert. Man fryktet at byene skulle bli avhengig av bompenger for å finansiere drift av kollektivtrafikken, noe som ikke var forenlig med formålet for innkreving av bompenger. Samtidig ble det åpnet for bruk av såkalt veipricing eller kjøprising dersom formålet var trafikkregulering, og inntektene kunne da i større grad brukes til drift av kollektivtransport. Dette var imidlertid lite aktuelt for byområdene. En ordning med kjøprising eller veipricing var uforutsigbart fordi hovedformålet ville være regulering av trafikken og ikke å få inntekter til investering, som jo var byenes hovedformål med bompengeringene. Selv om unntak etter hvert ble gjort, blant annet presset frem av Miljøpakken Trondheim (mer om det i kap. 2.3), ble loven ikke endret før i 2017.

Nasjonal transportplan 2014–2023 (Meld. St. 26, 2012–2013) etablerte nullvekstmålet som det overordnede målet for transportpolitikken i storbyområdene, som følge av Klimaforliket i 2012. Belønningsordningen ble igjen styrket, og det ble foreslått å innføre helhetlige bymiljøavtaler for å utvikle transportinfrastrukturen og transporttilbudet i byområdene. Helhetlige bymiljøavtaler skulle bli et mer formalisert og forpliktende samarbeid mellom forvaltningsnivåer for å følge opp felles mål. Det ble foreslått at slike avtaler kunne inngås med de ni byområdene som var involvert i Framtidens byer (Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Buskerudbyen, Fredrikstad/Sarpsborg, Grenland, Kristiansand og Tromsø). Avtalene skulle inneholde mål og virkemidler for økt kollektivandel, sykling og gange, tiltak for redusert bilbruk og overordnede arealføringer som bygger opp under miljøvennlig transport.

Nasjonal transportplan 2018–2029 (Meld. St. 33, 2016–2017) videreførte nullvekstmålet og supplerte det ved å innføre indikatorer for trafikkutvikling, arealbruk og parkering. Byområdene ble høyt prioritert, og det ble satt av 66,4 mrd. kroner til bymiljøavtalene, byvekstavtalene og belønningsordningen i planperioden. Dette beløpet inkluderte også statlige bidrag til halvparten av kostnadene knyttet til store kollektivprosjekter i de fire største byområdene – Fornebu i Oslo og Akershus og ny metrotunnel i Oslo, Bybanen til Fyllingsdalen i Bergen, Superbuss trinn 1 i Trondheim og Bussveien på Nord-Jæren.

Det ble fremhevet et behov for gode analyser som et grunnlag for forhandlinger og reforhandlinger av avtalene. Flere av byene hadde allerede gjennomført konseptvalgutredninger for byområdene før nullvekstmålet ble lansert. Derfor ga ikke disse utredningene et godt nok grunnlag for å svare på hvordan nullvekstmålet skal nås og kostnader knyttet til dette. Fordi det er svært tid- og ressurskrevende å gjennomføre konseptvalgutredninger, ble det bestemt at Vegdirektoratet skulle gjennomføre byutredninger med grunnlag i vedtatt konsept fra konseptvalgutredningene (Vegdirektoratet 2018). Arbeidet ble gjort lokalt som et samarbeid mellom Statens vegvesen, Jernbanedirektoratet og aktuelle fylkeskommuner og kommuner. I 2017 ble det gjennomført byutredninger for alle de ni byene som var i posisjon til å forhandle om avtaler (med unntak av Oslo, som nettopp hadde gjennomført et stort KVVU¹-arbeid i 2015). Byutredningene viser at nullvekstmålet kan nås forutsatt at det er villighet til å gjennomføre sterke restriktive tiltak rettet mot biltrafikk. Virkningene av andre typer virkemidler ble også belyst i alle byer og betydningen av arealutvikling ble understreket.

Stortingsmeldingen (Meld. St. 33, 2016–2017) presenterte samtidig de nye byvekstavtalene og la rammer for utviklingen av de nye avtalene. Kommunal- og moderniseringsdepartementet hadde utviklet såkalte byutviklingsavtaler, som innebar forpliktende samarbeid med de fire største byområdene om boligbygging og arealbruk. For å bedre kunne se de ulike avtalene og areal- og transportplanlegging i sammenheng, bestemte regjeringen å samordne bymiljøavtalene og byutviklingsavtalene til én avtale som skulle kalles *byvekstavtale*. Det ble også lagt føringer på hvordan arbeidet med byvekstavtaler skulle organiseres. Det ble besluttet at den politiske styringsgruppen skulle ledes av Samferdselsdepartementet (hvert fall i starten), mens den administrative forhandlingsgruppen skulle ledes av veidirektøren med deltakelse fra jernbanedirektøren, fylkesmannen og administrativ ledelse i fylkeskommune og berørte kommuner (Meld. St. 33, 2016–2017, s. 157). Dette innebar en endring for Bergen og Trondheim, hvor bypakkene hadde vært ledet både politisk og administrativt av bykommunen. Samtidig med innføringen av mer langsiktige avtaler, ble det åpnet for at belønningsmidlene i sin helhet kunne benyttes til drift av kollektivtransport (Meld. St. 33, 2016–2017, s. 162). Endringer i veiloven har også lagt til rette for mer fleksibel takstfastsetting i bomringene, som i større grad kan tilpasses ut fra lokale behov. Takstene kunne nå fastsettes basert på kjøretøyenes vekt og miljøegenskaper, samt tiden på døgnet.

Nasjonal transportplan 2022–2033 legges frem våren 2021. Prosessen har vært annerledes enn tidligere, ved at Samferdselsdepartementet har tatt en ny og tydeligere rolle i arbeidet. Styringsgruppen er blitt ledet av Samferdselsdepartementet og har bestått av departementsråden og ekspedisjonssjefene i departementet og lederne i virksomhetene som er direkte involvert: Statens vegvesen, Jernbanedirektoratet, Bane Nor, Kystverket, Avinor AS og Nye Veier AS. Det har også vært opprettet en politisk kontaktgruppe for å sikre god dialog med regional og lokal forvaltning. I løpet av planprosessen har det vært gitt flere deloppdrag til virksomhetene. Deloppdrag 5 omhandlet «*Videre arbeid med byområdene, blant annet innretning av mål for byvekstavtalene*». I deloppdraget ble det skissert fire alternativer for videreutvikling av nullvekstmålet. Regjeringens bompengeforlik i august 2019 fastslo at nullvekstmålet skulle videreutvikles med fokus på reduserte utslipp (lokale utslipp og klimagassutslipp), men også ta

¹ Konseptvalgutredningen for økt transportkapasitet inn mot og gjennom Oslo (KVVU Oslo-Navet)

hensyn til støy, framkommelighet og arealbruk. Transportetatene (2019a) har foreslått følgende rammeverk for byvekstavgiftene fremover:

- Måltrett og helhetlig evaluering av prosjektporteføljen og andre forpliktelser knyttet til avgiftene hvert fjerde til sjette år. Samfunnsøkonomi bør være det viktigste evalueringskriteriet etter det til enhver tid gjeldende nullvekstmålet
- Utvikle metodikk for å foreta teknologirisikovurderinger ved framtidige transportinvesteringer
- Vurdere andre modeller enn 50/50-modellen for statlig tilskudd til store kollektivinvesteringer
- Etablere systemer for god oppfølging av en mer fleksibel bruk av post 30-midlene (gang-, sykkel-, og kollektivtiltak langs riksvei)
- Vurdere passasjeravhengige tilskudd, som prioriterer byene og trafikkgrunnet, men demper det økte tilskudsbehovet
- Byene bør sette realistiske mål om sykkelandel og nasjonale mål om sykkelandel på 20 prosent er lite hensiktsmessig og bør omformuleres

2.2. Bergen – lokal enighet om bybane

Bergen etablerte den første bomringen i Norge i 1986, noe som markerte et skifte fra tidligere praksis. Tidligere hadde bompenger vært knyttet til enkeltprosjekter, men bomringen i Bergen skulle finansiere en «pakke» med veiprosjekter i byområdet (Bekken and Osland 2004). I 2002 ble Bergensprogrammet etablert, basert på en 50/50-deling mellom investeringer i vei og kollektivtransport.

Et særtrekk med Bergensprogrammet er at det fra etableringen av bypakken har vært bred enighet lokalt om kombinasjonen av veiutbygging (ringvei vest) og et større kollektivtiltak (bybanen) (Bekken and Osland 2004). Et annet særtrekk er at politikerne tidlig samlet seg om et stort kollektivprosjekt, allerede da pakken ble vedtatt i 2002. Første etappe av bybanen ble åpnet i 2010, er omtalt som en suksess og har bidratt til betydelig passasjervekst (Hordaland fylkeskommune 2014). Et tredje særtrekk er at pakken kun har inkludert Bergen kommune. I dag er bypakken en del av Miljøløftet. Bypakken med bompengene inkluderer fremdeles kun Bergen kommune, mens de viktigste omlandskommunene til Bergen ble en del av byvekstavgiften i 2019. Ved reforhandlingene i 2019 var også representanter fra de fire nye omegnskommunene som ble etablert fra 1. januar 2020 involvert: Askøy, Øygarden (tidligere Øygarden, Fjell og Sund kommuner), Alver (tidligere Lindås, Radøy og Meland kommuner) og Bjørnafjorden (tidligere Os og Fusa kommuner). Nedenfor vil vi gå gjennom utviklingstrekkene siden etableringen av Bergensprogrammet i 2002, som i 2018 ble erstattet av Miljøløftet. De viktigste dokumentene som viser utviklingen i finansiering og prosjektportefølje, er følgende:

- Om delvis bompengefinansiering av Bergensprogrammet for transport, byutvikling og miljø, St.prp. nr. 76 (2001–2002)
- Om revidert bompengereordning for Bergensprogrammet, St.prp. nr. 75 (2004–2005)
- Utviding og finansiering av Bergensprogrammet, Prop. 108 S (2009–2010)
- Utviding og finansiering av Bergensprogrammet med tredje etappe av Bybanen m.m., Prop. 143 S (2012–2013)
- Nokre saker om luftfart, veg og jernbane, Prop. 117 S (2014–2015)
- Finansiering av Bypakke Bergen i Hordaland, Prop. 11 S (2017–2018)

- Byvekstavtale Bergensområdet 2017
- Byvekstavtale Bergensområdet 2019

2.2.1. Etableringen av Bergensprogrammet – første etappe av Bybanen

Planleggingen av Bergensprogrammet strekker seg tilbake til 1996, da bystyret vedtok at det i kommunedelplanen skulle utformes en ny langsiktig transportpolitikk for Bergen. På bakgrunn av dette utarbeidet kommunen, i samarbeid med fylkeskommunen og Statens vegvesen, rapporten «Bergensprogrammet for transport, byutvikling og miljø». Rapporten ble sendt på høring høsten 1999 og dannet grunnlaget for innholdet i Bergensprogrammet (Osland og Bekken 2004).

Bergensprogrammet for transport, byutvikling og miljø ble behandlet av Bergen bystyre og Hordaland fylkesting i slutten av 2000, og lagt frem av Samferdselsdepartementet i 2002. Målet med pakken var å «reduere veksten i biltrafikken, øke andelen kollektivreisende, bedre miljøet og trafikksikkerheten, samt redusere transportkostnadene for nyttetrafikken». Dette skulle gjøres ved å styrke kollektivtransporten med buss og bybane, ruste opp sentrumsområder som er blitt avlastet for biltrafikk, samt å etablere et sammenhengende gang- og sykkelvegnett til og gjennom byen. Bergensprogrammet definerte ni mål, men de var ikke konkret målbare, som målene formulert i Trondheimsforliket. Blant annet skulle trafikkveksten dempes, byutviklingen gi mindre transportbehov og en større del av trafikkveksten over på kollektivtransport (St. prp. nr. 76, 2001–2002).

Totalrammen på Bergensprogrammet 2002–2011 var 4 315 millioner kroner. Kostnadsfordelingen var fordelt mellom aktørene med 41 prosent statlige midler, 6 prosent lokal finansiering og 53 prosent bompenger (fordelingen for perioden endret seg i takt med nye kostnadsoverslag, slik at i praksis utgjorde bompenger i denne perioden om lag 70 prosent av finansieringen). Det var særlig tre hovedprosjekter Bergensprogrammet skulle finansiere: Bybanen, ringvei vest og Skansentunnelen, hvorav ringvei vest og bybanen skulle prioriteres først (St. prp. nr 76, 2001–2002). Begge disse store prosjektene var lokalisert mellom Flesland flyplass og Bergen sentrum, og skulle bygges ut i flere etapper. De lokale vedtakene la til grunn at midlene skulle fordeles med ca. 45 prosent til veiltak og 55 prosent til øvrige tiltak, og at det skulle foretas en gjennomgang av status for hver planperiode. Det ble etablert en egen organisasjon i Bergen kommune for å ivareta planlegging og utbygging av bybanen.

Som følge av at de forventede bompengeinntektene var lavere enn ventet og kostnadene for de store prosjektene ble oppjustert, ble det lagt frem en stortingsproposisjon om å revidere bompengeordningen for Bergensprogrammet i 2005 (St.prp. nr. 75, 2004–2005). Det ble vedtatt å utvide innkrevningssystemet med tre bomsnitt og fem nye stasjoner, samt å forlenge innkrevningsperioden til 2015.

I første fase av utbyggingen av bybanen var det sterk uenighet mellom Statens vegvesen og Bergen kommune, blant annet om bybanen tilfredstilte kravene til såkalt «alternativ bruk av riksveimidler» (Osland og Bekken 2004). Det var i 2001 at det ble åpnet for at riksveimidler og bompenger kunne brukes til infrastrukturtiltak for skinnegående kollektivtransport når «det kan dokumenteres at dette vil gi et bedre transporttilbud enn om bevilgningene brukes til ordinære veiinvesteringer» (St.prp. nr. 75, 2004–2005). Alternativ bruk forutsatte derfor at bybanen måtte avlaste veinettet og redusere behovet for ordinære veiinvesteringer. Det var imidlertid uenighet om dokumentasjon, trafikk tall og driftskostnader (St.prp. nr. 75, 2004–2005) som begrunnet at

bybanen faktisk ville avlaste riksveinettet. Disse utfordringene var fremdeles ikke avklart da Bergensprogrammet ble etablert og vedtatt første gang (Osland og Bekken 2004). Imidlertid støttet Samferdselsdepartementet Bergen kommune da bompengoordningen ble revidert (St.prp. nr. 75, 2004–2005): «Bybanen må vurderes i et mer helhetlig og langsiktig perspektiv enn det som er forutsatt i de foreliggende transportanalysene fra Statens vegvesen».

2.2.2. Bergensprogrammet – utvidelse og nye etapper av bybanen

I 2010 ble det lagt frem en stortingsproposisjon knyttet til utvidelse av Bergensprogrammet og utbygging av andre etappe av Ringvei vest og Bybanen (fra Nesttun til Lagunen). Bompengoordningen blir videreført i enda ti år, frem til 2025. Siden Bergensprogrammet ble opprettet har det vært gjort en rekke mindre investeringstiltak i kollektivtrafikk, gang- og sykkelveier, trafikksikkerhet og miljøtiltak. Blant annet er det bygget kollektivfelt på viktige innfartsårer til sentrum/flyplass og noen større gang- og sykkelveiprojekt. Det er også flere sentrumsgater som er rustet opp (Prop. 108 S, 2009–2010). Totalt er det bygget 42 kilometer gang- og sykkelvei og drøyt 9 kilometer kollektivfelt (Bergensprogrammet 2011).

I 2010 ble Bybanekontoret overført til Hordaland fylkeskommune (Prop. 108 S, 2009–2010). Noe av årsaken til at dette hadde vært organisert i kommunen, er forsøkene med endret ansvarsdeling i transportsektoren i byområdene (St. meld. Nr. 26, 2001–2002) hvor Bergen kommune fikk ansvar for lokal kollektivtrafikk i perioden 2003–2007. Med Forvaltningsreformen i 2010 overtok fylkeskommunene ansvaret for store deler av veinettet, og ble sterkere aktører på samferdselsfeltet. Det betydde også at Bergensprogrammet fra 2010 ble en bypakke uten statlige midler, fordi fylkeskommunen blant annet overtok ansvaret for ringvei vest som tidligere var en riksvei. I tillegg åpnet Bybanen fra sentrum til Nesttun for drift i 2010, og det var naturlig at det var fylkeskommunen som hadde driftsansvaret og billettinntektene (Prop. 108 S, 2009–2010). Andre etappe av bybanen som var en strekning på 3,6 kilometer, åpnet i 2013. Tredje etappe av bybanen strekker seg fra Lagunen til Bergen lufthavn Flesland og var på om lag 7 kilometer. På denne etappen var det planlagt seks tunneler, tre gangbruer og tre bruer for banen. Prosjektet inkluderte også en terminal for bybanen og busser samt verksted og depot for bybanen nord (Prop. 143 S, 2012–2013). Tredje etappe av bybanen åpnet i 2016. Det ble i 2015 åpnet for at Bergensprogrammet kunne benytte bompenger til å prosjektere fjerde etappe av bybanen fra Bergen sentrum til Fyllingsdalen (Prop. 117 S, 2014–2015).

Bybanen har etter hvert blitt et prosjekt som er omfavnet av både politikere og befolkning. Den heteste debatten har ikke vært knyttet til om bybanen skal bygges ut videre, men hvilken trase som skal velges. I 2015 fikk bybanen Innovasjonsprisen for universell utforming i kategorien transport, som årlig deles ut av Norsk Designråd (Norsk Design og Arkitektursenter 2015). Bybanen har også vunnet Kollektivtrafikkprisen og Bolig- og byplanforeningens BOBY-pris i 2012, Statens bymiljøpris i 2013 og veidirektørens pris for vakre veier i 2016.

Bybanen har vært viktig både knyttet til økning av antall kollektivreisende og ikke minst bidratt til å øke markedsandelen til kollektivtransporten (Engebretsen mfl. 2017). Samtidig med åpningen av bybanen i 2010, ble også bussnettet lagt om og det ble satset på bystamlinjer. Denne satsingen fortsatte også fremover. Bystamlinjene skulle være det beste tilbudet i bytrafikken med høy frekvens og god kapasitet over store deler av døgnet (Hordaland 2014a). Sentrumsrettet biltrafikk gikk ned med om lag 5 prosent mellom 2010 og 2014, og antall påstigninger har økt både på bybanen og bybusser (Hordaland fylkeskommune 2014b). Det er imidlertid noe usikkerhet knyttet

til å likestille antall påstigninger med passasjerøkning, da noen av passasjerene på grunn av mer omstigning antagelig er telt flere ganger (Engebretsen mfl. 2017).

Bompengesystemet i Bergen var relativt stabilt med få endringer i mange år, fra 2002 til 2013. Bergen har imidlertid hatt til dels store utfordringer med dårlig luftkvalitet vinterstid, hvor utslippene legger seg som et lokk over byen på kalde, vindstille dager. Politikerne har til og med eksperimentert med datokjøring, det vil si at biler med registreringsnummer med siste siffer som partall eller oddetall får kjøre på tilsvarende partall-/oddetallsdatoer (se Strand mfl. 2010). Da staten åpnet for tidsdifferensierte takster i 2015, vedtok bystyret i Bergen (etter betydelig statlig press) at det skulle innføres rushtidsprising. Dette er også videreført i det nye bompengelopplegget som følge av etableringen av Miljøløftet. Som følge av ny byvekstavtale og overgangen til Miljøløftet, ble Bergensprogrammet avsluttet den 31. desember 2017.

2.2.3. Etablering av Miljøløftet

Byvekstavtalen for Bergen ble signert 1. september 2017 av fylkesordfører i Hordaland, byråd i Bergen, samferdselsministeren og kommunal- og moderniseringsministeren (Byvekstavtale Bergensområdet 2017). I desember 2017 ble bompengelopplegget for bypakken i Bergen vedtatt i Stortinget. Fellesbetegnelsen for byvekstavtalen og bypakken i Bergen ble senere Miljøløftet.

Under forhandlingene i 2017 ble det lagt til grunn at byvekstavtalen skulle reforhandles i 2019, og at omlandskommunene til Bergen skulle kunne inkluderes i den nye avtalen. Den 4. desember 2019 ble det nye forslaget til byvekstavtale signert og videresendt til behandling hos Vestland fylkeskommune og de nye kommunene Askøy, Øygarden, Alver og Bjørnafjorden, som alle fire ble etablert 1. januar 2020 i forbindelse med kommunereformen. Avtalen ble vedtatt i kommunene og fylkeskommunen i løpet av våren 2020 og endelig underskrevet av alle partene i september 2020. Avtalen har nullvekstmålet som overordnet mål, og effektene skal dokumenteres gjennom et indikatorsett utarbeidet av samarbeidspartene i avtalen. Referanseåret for byvekstavtalen er satt til 2018. Bergen kommune har egne ambisjoner om at personbiltransporten, sammenliknet med 2013, skal reduseres med 10 prosent innen 2020 og 20 prosent innen 2030 (Byvekstavtale Bergensområdet 2019).

I Stortingsproposisjonen (Prop. 11 S, 2017–2018) var det lagt opp til en kraftig utvidelse av bompengerekkningen med etablering av 15 nye stasjoner i tillegg til de 14 eksisterende. I tillegg ble takst- og rabattsystemet endret ved at takstene differensieres både på bilenes utslipp (miljø) og tid på døgnet (rush). Rushtidsavgiften gjaldt riktignok kun de «gamle» stasjonene, og skulle ikke gjelde de «nye» stasjonene. Det ble lagt opp til utbygging av bybanen etappe 4 til Fyllingsdalen og etappe 5 til Åsane. Dette utgjorde over halvparten av den økonomiske rammen. Om lag 33 prosent av rammen var programområdetiltak på riksvei og fylkesvei som hovedsakelig innebar tiltak for kollektivtransport, gående og syklende. I tillegg utgjorde 2 prosent tidligere bindinger i Bergensprogrammet og nye bomstasjoner, og 13 prosent utgjorde tiltak på vei (ringvei øst og tiltak i sentrum) (Prop. 11 S, 2017–2018). Hordaland fylkeskommune og Bergen kommune har begge fattet vedtak med siktemål å åpne for bruk av bompenger til drift av kollektivtransport. Dette ble ikke videreført i stortingsproposisjonen, og må vurderes ved revisjon av avtalen i 2021 (Byvekstavtale Bergensområdet 2019).

Miljøløftet styres gjennom en politisk styringsgruppe og en administrativ koordineringsgruppe (se mer om organisering i kapittel 4). Bypakke Bergen skal etablere en egen styringsgruppe med

råderett i saker som gjelder prioritering av bompenger. Denne styringsgruppa vil ledes av veidirektøren, og i tillegg bestå av politisk ledelse i Bergen kommune og Vestland fylkeskommune, jernbanedirektøren og Fylkesmannen (Byvekstavtale Bergensområdet 2019). I Bergen har flere av omlandskommunene som er part i byvekstavtalen etablert egne pakker for å oppgradere veisystemet lokalt. Askøypakken er hovedsakelig finansiert av bompenger og har til sammen ti delprosjekt i Askøy kommune, med en ramme på 1,3 milliarder 2012-kroner (inkludert 420 millioner til kollektivtiltak og andre tiltak) (Prop. 197 S, 2012–2013). I Alver kommune er Nordhordalandspakken et samarbeid med flere kommuner som står utenfor byvekstavtalen. Pakken er hovedsakelig finansiert av bompenger og har til sammen 19 tiltak for å utbedre veisystemet, med en ramme på 1,5 milliarder 2017-kroner, inkludert utbygging av sykkel- og gangveier (Prop. 164 S, 2016–2017).

2.3. Trondheim – lokal enighet om målsettinger

Trondheim hadde bompengeneinnkreving rundt byen fra 1989 til 2005 gjennom den såkalte Trondheimspakken, men innkrevingen ble avviklet i 2005. Bompengeneinnkreving ble gjeninnført i 2010 som følge av etableringen av Miljøpakken. Et viktig prinsipp i Miljøpakken var at investeringsprosjektene skulle fordeles 50/50 på veiutbygging og miljøtiltak.

Et særtrekk med Miljøpakken er at den var den første bypakken som hadde klare og etterprøvbare målsettinger og forpliktelser knyttet til klimagassutslipp og reduksjon i biltrafikken, og på den måten utfordret statlige myndigheter. Den var med dette ikke bare en finansieringspakke, men den første «bypakken» og inspirerte Vegdirektoratet til å lansere forslag om bymiljøavtaler². Et annet særtrekk er at den kun har involvert Trondheim, og ikke omlandskommuner, frem til den første byvekstavtalen ble forhandlet frem i 2019. Et tredje særtrekk er at den introduserte tidsdifferensierte satser i bomsystemet der trafikantene betalte dobbel takst i rushtidene som en form for «veiprising» i de periodene på døgnet hvor trafikken var mest belastende. Pakken er også i mindre grad strukturert rundt store infrastrukturprosjekt som binder opp midlene.

Prinsippet om at halvparten av midlene skulle gå til hovedveier og den andre halvparten til gang-, sykkel-, kollektiv- og miljøtiltak lå fast. Når kostnadene til veibygging økte, kunne ikke dette løses med omfordeling innenfor rammen, men måtte løses gjennom at rammen for miljøtiltak økte like mye som rammen for veibygging. Nedenfor vil vi gå gjennom utviklingstrekkene siden etableringen av Miljøpakken i 2008. De viktigste dokumentene som viser utviklingen i finansiering og prosjektportefølje i Miljøpakken er følgende:

- Miljøpakken trinn 1, St. Prp. Nr. 85 (2008–2009)
- Miljøpakken trinn 2, Prop. 172 S (2012–2013)
- Bymiljøavtale Trondheim 2016
- Miljøpakken trinn 3, Prop. 36 S (2017–2018)
- Byvekstavtale Trondheimsområdet 2019

² Ifølge opplysninger fra vegdirektørens tidligere leder av Kontaktutvalget, Lars Aksnes

2.3.1. Trondheimsforliket og etableringen av Miljøpakken

Den 24. april 2008 vedtok Trondheim bystyre en plan for å følge opp føringene for transportpolitikken som ble lagt gjennom det første klimaforliket på Stortinget i 2008. Målsetningen var å redusere CO₂-utslippene, begrense biltrafikken og forbedre tilbudet for fotgjengere, syklister og kollektivreisende. Forliket besto av ti konkrete, etterprøvbare mål, blant de viktigste er (1) redusere CO₂-utslipp med 20 prosent innen 2018 målt mot 2008-nivå, (2) øke i andelen som reiser miljøvennlig med 8 prosentpoeng og tilsvarende redusere antall bilreiser med 8 prosentpoeng (3) investere 800 millioner i helhetlig gang- og sykkelnett og (4) øke hastigheten til kollektivtrafikken med 25 prosent i sentrale byområder og 15 prosent på øvrige deler av stamrutenettet (Trondheimsforliket 2008).

Denne lokale avtalen er betydningsfull og spesiell av tre grunner. For det første representerer Trondheimsforliket den første miljøpakken i Norge som både setter konkrete og etterprøvbare målsetninger. For det andre angir lokalpolitikere i forliket at de ønsker å inngå et gjensidig forpliktende samarbeid med staten for å nå felles mål. For det tredje utfordres eksisterende bompengeregime ved at lokalpolitikere ønsker et innkrevingsystem med både trafikkavvisende og trafikkregulerende effekt, samtidig som man ønsker å finansiere drift av kollektivtransport. Det fremmes også et ønske om lokal miljøavgift på drivstoff (Trondheimsforliket 2008).

Da avtalen ble behandlet i Stortinget (St. prp. nr. 85, 2008–2009) kom det frem at det ikke er lovhemmel til å kreve inn en lokal miljøavgift³ på drivstoff, samtidig som belønningssidene (som går til drift av kollektivtransport) ble anmodet holdt utenfor inntektssida i pakka. I tillegg var det uklart hvor mye fylkeskommunen ville bidra med inn i Miljøpakken, fordi rammene knyttet til overtagelse av riksveiene som følge av Forvaltningsreformen på dette tidspunktet ennå ikke var avklart. På bakgrunn av dette ble den opprinnelige rammen på 6,7 milliarder kroner redusert til 4,8 milliarder kroner, men det ble som følge av lokalt ønske bestemt at Miljøpakken skulle fremmes i to trinn. De største prosjektene i Miljøpakken trinn 1 var utbygging av E6 og lokale hovedveier. I tillegg var det mindre tiltak knyttet til kollektivtransport og sykkel.

I perioden frem til Miljøpakken trinn 2 ble lagt frem og vedtatt, fikk Trondheim belønningssmidler på 370 millioner kroner fra staten, og det var vedtatt at bruken av disse midlene skulle samordnes med tiltakene i Miljøpakken. Frem til 2014 var kostnadsfordelingen for Miljøpakken fordelt med 32 prosent statlig finansiering (inkludert belønningssmidler), 11 prosent lokal finansiering og 57 prosent bompengefinansiering (Prop. 172 S, 2012–2013).

Hvilke kollektivløsninger man skulle satse på ble tidlig debattert og avklart i Miljøpakken. I mai 2011 vedtok bystyret at «kollektivsatsingen bør baseres på et høystandard busstilbud med høy framkommelighet og frekvens på hovedrutene, miljøvennlig og universelt utformet materiell, og god kvalitet på holdeplasser og informasjon». Det var tidligere gjort både livsløpsanalyser av buss og bybane som ikke kom til noen entydig konklusjon om hva som ville være mest miljøvennlig

³ Nasjonal Transportplan 2010–2019 (Meld. St. 16, 2008-2009) viser til at drivstoffavgift var foreslått begrenset til byområder der det ikke lønnte seg å kjøre ut av området for å kjøpe drivstoff (Tromsø, for eksempel). Dette for å unngå at en slik avgift bidro til mer bilkjøring.

(Rambøll 2011). En vurdering av midtstilt superbusstrasé konkluderte med at dette ikke egner seg som tiltak i den kollektivaksen som var definert gjennom Trondheim sentrum (Multiconsult 2011).

2.3.2. Miljøpakken trinn 2

Miljøpakken trinn 2 ble behandlet lokalt i april 2012 og lagt frem for Stortinget i juni 2013 (Prop. 172 S, 2012–2013). I Stortingsproposisjonen ble Trondheims allerede positive effekter av Miljøpakken fremhevet. Etter at bomringen ble reetablert, ble biltrafikken gjennom bomsnittene redusert med 10 prosent. Det må understrekes at biltrafikken økte etter at den forrige bomringen ble tatt ned, med om lag 5 prosent over døgnet og 10 prosent i rushtiden (Welde 2008). Antall reisende med kollektivtrafikk hadde også økt med 40 prosent mellom 2008 og 2012. Aktiv signalprioritering og kollektivfelt bidro til å øke farten til bussene mot byen (Prop. 172 S, 2012–2013).

Miljøpakken trinn 1 ble godkjent i Stortinget i 2009, og bompengeringen etablert i 2010. Etter dette ble det laget et godt system for styring og prosjektprioritering i Miljøpakken som ble vedtatt lokalt i slutten av 2009. Det ble lagt til grunn at Miljøpakken skulle styres av et kontaktutvalg med ordfører i Trondheim kommune, fylkesordfører i Sør-Trøndelag fylkeskommune og assisterende veidirektør i Statens vegvesen (Prop 172 S, 2012–2013). Det var ordføreren i Trondheim som skulle lede utvalget. Det ble etablert en prosjektorganisert administrativ arbeidsgruppe med representanter fra stat, fylke og kommune der kommunen hadde det overordnede ansvaret og rapporterte direkte til Kontaktutvalget/ordfører og ikke gjennom linja. Miljøpakken trinn 2 videreførte den samme organiseringen. I Miljøpakken trinn 2 ble det også besluttet å ikke gå videre med lokal miljøavgift. Miljøpakken skulle styres gjennom porteføljestyling der mål- og resultatstyring var en viktig del, med årlige rapporteringer. Porteføljestyling innebar at prosjekt og tiltak skulle prioriteres på bakgrunn av mål og resultat, samfunnsøkonomi, planstatus, disponible midler og kapasitet på planlegging og gjennomføring. Porteføljestylingen skulle være dynamisk, og ta hensyn til at prioriteringene kunne endre seg over tid (Prop. 172 S, 2012–2013).

Den overordnede rammen for Miljøpakken trinn 2 var 9,7 milliarder 2012-kroner, inkludert tildelte midler fra belønningsordningen før 2014 som var på 370 millioner kroner. Etter at stortingsproposisjonen ble behandlet, fikk Trondheim ny langvarig avtale om belønningsmidler på 620 millioner kroner for 2013 til 2016. Det var forutsatt at Miljøpakken etablerte 16 nye bomstasjoner i tillegg til de syv stasjonene som alt var etablert. De viktigste prosjektene og tiltakene i forslaget var videre utbygging av E6 og riksvei 706. Samtidig skulle det satses sterkt på kollektivtrafikken, ved å fjerne flaskehalsen via etablering av kollektivfelt som prioritet og utbygging av et sammenhengende sykkelveinett. Det ble åpnet for bruk av bompenger til drift av kollektivtrafikk.

2.3.3. Bymiljøavtale, byutredning og byvekstavtale

Bymiljøavtalene ble i Nasjonal transportplan 2014–2023 (Meld. St. 26, 2012–2013) foreslått som hovedgrepet for å samordne areal- og transportpolitikken i de ni største byområdene, med nullvekstmålet som rettesnor. Dette er forløperen til og i praksis nesten det samme som byvekstavtalene, som er navnet på dagens avtaler. Trondheim var den første byen som inngikk en bymiljøavtale med staten.

Bymiljøavtalen tok utgangspunkt i bypakkene, men forpliktet i større grad partene til å bidra med midler og politikk for å nå nullvekstmålet. Staten gikk tyngre inn og forpliktet seg til å dekke

halvparten av kostnadene med Superbussprosjektet (trinn 1) og nytt bussdepot i en egen avtale med fylkeskommunen utenfor Miljøpakken. Jernbanedirektoratet kom med i samarbeidet, men jernbaneinvesteringene som uansett var fullfinansiert av staten, ble holdt utenfor avtalen. Riksveimidlene ble økt til sykkel og kollektivtrafikk og var en del av Miljøpakken som før. Samtidig ble det forventet at lokale myndigheter skulle føre en målrettet arealpolitikk som bygget opp under investeringene i transportsystemet i tråd med regionale og kommunale planer. Styringsstrukturen ble noe endret gjennom avtalen, ved at veidirektøren eller dens stedfortreder skulle lede styringsgruppen som ble utvidet med en representant fra Jernbanedirektoratet og med Fylkesmannen som observatør (uten at staten fikk flere stemmer av den grunn). Det ble opprettet et sekretariat med 4 medarbeidere fordelt i kommune, fylke og stat. Midlene fra belønningsordningen gikk også inn i avtalen, totalt 1 190 millioner 2016-kroner i perioden 2016 til 2023 (Bymiljøavtale Trondheim 2016).

I desember 2017 ble det lagt frem en ny Stortingsproposisjon (Prop. 36 S, 2017–2018) kalt Miljøpakken trinn 3. Proposisjonen hadde to hovedformål, forlenge innkrevingsperioden frem til 2030 og gjøre mindre endringer i takst- og rabattsystemet. Samtidig ble den nyinngåtte bymiljøavtalen omtalt eksplisitt, og det ble lagt til grunn at målene i avtalen skulle gjennomføres som en del av Miljøpakken. Da bymiljøavtalen ble inngått, var det hele tiden under forutsetning av at avtalen kunne reforhandles etter fremleggelsen av Nasjonal transportplan 2018–2029. Dette skjedde i form av byvekstavtalen for Trondheimsområdet, som ble underskrevet i juni 2019 av statssekretæren i Samferdselsdepartementet, kommunal- og moderniseringsministeren, fylkesordfører, og ordførerne i kommunene Melhus, Malvik, Stjørdal og Trondheim.

Byvekstavtalen viderefører på mange måter bymiljøavtalen. De store forskjellene er at virkeområdet er utvidet med Melhus, Malvik og Stjørdal kommuner. Trondheim kommune og Trøndelag fylkeskommune har fortsatt full råderett over bompengene i Trondheim innenfor rammene til Prop. 36 S (2017–2018). Det innebærer at beslutninger om bomsatser, plassering av innkrevingspunkter og bruk av bompenge fattes ved enighet mellom Trondheim kommune, Trøndelag fylkeskommune og staten, mens Melhus, Malvik og Stjørdal kommuner har uttalerett i disse sakene (Byvekstavtale Trondheimsområdet 2019). I Trondheim har ikke omlandskommunene egne bompakker med innkreving, men bomprosjekt som utelukkende finansierer riksveitbygging. I byvekstavtalen for Trondheimsområdet har partene lokalt blitt enige om at bompenge innkrevet i Trondheim kan brukes i hele avtaleområdet dersom Stortinget godkjenner det. I byvekstavtalene kom det for første gang midler til jernbane i Miljøpakken i form av midler til knutepunktstiltak/stasjoner.

Byvekstavtalen er også mer omfattende når det gjelder arealdisponeringen sammenlignet med bymiljøavtalen. Byvekstavtalen for Trondheimsområdet har nullvekstmålet som overordnet mål, og effektene skal dokumenteres med måleindikatorer som er utviklet av samarbeidspartene i avtalen. Referanseåret for byvekstavtalen er 2019. Partene har utarbeidet egne delmål for Miljøpakken, blant annet knyttet til utslipp. For det første er det et mål om at det skal slippes ut mindre CO₂, ved at utslipp fra transport skal reduseres i tempoet som er nødvendig for å oppfylle Paris-avtalen, og i tråd med lokale klimamål. For det andre er det et mål om at flere skal reise miljøvennlig, ved at økningen i miljøvennlige reiser i avtaleområdet skal være større enn befolkningsveksten (Byvekstavtale Trondheimsområdet 2019).

2.4. Nord-Jæren – lokal uenighet om bom og kollektivprosjekt

Nord-Jæren etablerte sin første bomring først i 2000, noe som er sent sammenlignet med de to andre byene. Årsaken var motstand fra de to store bykommunene Stavanger og Sandnes, delvis grunnet konkurransesituasjonen mellom de to byene (Osland og Bekken 2004). Pakken inneholder både vei- og kollektivtiltak, men hadde likevel ikke samme profil og klare målsettinger om redusert biltrafikk som Bergensprogrammet og Miljøpakken Trondheim.

Et viktig særtrekk ved bypakken på Nord-Jæren er at det hele tiden har vært fire kommuner involvert, og ikke kun én bykommune som i de andre byområdene. Derfor har det vært lange prosesser for å oppnå enighet mellom de fire kommunene og fylkeskommunen, og fylkeskommunen har hatt og har en sentral rolle som styringsaktør. Et annet særtrekk er at det har vært en langvarig kontrovers og stor uenighet om hvilket kollektivkonsept man skulle satse på. Et tredje særtrekk er at bypakken har kommet på plass svært sent sammenlignet med de andre byene, og at man ikke har kunnet vise til samme resultater knyttet til reduksjon i bilbruk og økte kollektivandeler.

Nedenfor vil vi gå gjennom utviklingstrekkene i forkant og etter etableringen av Bypakken på Nord-Jæren i 2016, som førte til fremforhandlingen av en av de første byvekstavtalene i 2017. De viktigste dokumentene som viser utviklingen i finansiering og prosjektportefølje, er følgende:

- Om delvis bompengefinansiering av prosjekter og tiltak på Nord-Jæren i Rogaland, St.prp. nr. 14 (1998–1999)
- Nord-Jærenpakken – fullføring, St.prp. nr. 58 (2008–2009)
- Forlenging av bompengoordninga i Nord-Jærenpakken i Rogaland, Prop. 28 S (2011–2012)
- Bypakke Nord-Jæren, Prop 47 S (2016–2017)
- Byvekstavtale Nord-Jæren 2017
- Byvekstavtale Nord-Jæren 2019

2.4.1. Etableringen av Nord-Jærenpakken

Nord-Jærenpakken ble vedtatt i Stortinget i 1999, og bomringen ble åpnet i 2001, med en innkrevingsperiode på ti år. Pakken ble vedtatt til tross for at det politiske flertallet i to kommuner (Sandnes og Randaberg) stemte imot (St.prp. nr. 14, 1998–1999). Det var Statens vegvesen og fylkespolitikkerne som var de sterkeste drivkreftene, mens motstanden var stor i kommunene. Derfor ble innkrevingsordningen kompromisspreget med lav trafikantbelastning og bredt nedslagsfelt, hvor veiutbygging var en sentral del av pakken (Osland og Bekken 2004, s. 53).

Samarbeidet i Transportplan for Nord-Jæren bidro til å skape enighet blant sentrale politikere om et faglig grunnlag for langsiktige investeringer på Nord-Jæren (Osland og Bekken 2004). Det som var nytt sammenlignet med tidligere forslag til bypakker, var tyngre investeringer på kollektivsiden, nemlig dobbeltspor mellom Stavanger og Sandnes. Denne investeringen utgjorde om lag 25 prosent av hele pakken (Osland og Bekken 2004). Selv om det var satt av midler til dobbeltspor på jernbanen, skulle dette hovedsakelig finansieres over jernbanebudsjettet. Om lag 90 prosent av inntektene fra bompengennekningen var satt av til veiprosjekter (Osland og Bekken 2004). Pakken var preget av stor usikkerhet knyttet til kostnadsoverslagene for de ulike prosjektene, noe som tilsa at kostnadene ville bli høyere enn forutsatt (St.prp. nr. 14, 1998–1999).

Noen år etter at innkrevningen hadde startet, ble det i tillegg klart at inntektene fra bompengeringen var lavere enn forutsatt. Takstene og innkrevningssystemet ble derfor noe revidert for å øke inntektene fra bompengeringen. Også i denne saken var kommunene uenige om finansieringsopplegg, men Samferdselsdepartementet la til grunn fylkeskommunens vedtak (St.prp. nr. 58, 2008–2009). Som en forberedelse til andre trinn av Nord-Jærenpakken ble det også startet opp en konseptvalgutredning for å vurdere transportsystemet på Nord-Jæren i 2008.

2.4.2. Ny plan og konsept for transportsystemet på Nord-Jæren

På midten av 2000-tallet så man at veksten i biltrafikken ikke hadde stoppet opp på Nord-Jæren, men snarere økt kraftig. Samtidig ble det forventet en svært sterk befolkningsvekst de neste 50 årene, noe som krevde til dels sterke tiltak for å endre reisemiddelfordelingen (Rogaland fylkeskommune 2012). I 2008 startet arbeidet med en ny finansierings- og investeringsplan for transportsystemet på Nord-Jæren, såkalt Nord-Jærenpakke 2. Dette ble utarbeidet parallelt med en konseptvalgutredning (KVU) for transportsystemet på Nord-Jæren. Det var et krav fra staten at slike utredninger skulle gjøres for prosjekter med antatt kostnad over 750 mill. kroner. Rogaland fylkeskommune ledet prosessen med KVU-arbeidet (Rogaland fylkeskommune 2012), og det ble etablert et frittstående bybanekontor i kommunal regi som skulle stå for planleggingen av et høyverdig kollektivtilbud på Nord-Jæren. Kontoret konsentrerte arbeidet om bybaneløsning. Kontoret ble lagt ned i 2013.

Høsten 2009 ble den opprinnelige KVUen for transportsystemet på Nord-Jæren oversendt departementet, hvor flertallet i styringsgruppen anbefalte bybanekonseptet. Statens vegvesens representanter i gruppen mente imidlertid at forskjellen mellom bussvei og bybane ikke var så stor at man ennå kunne trekke en konklusjon. Våren 2010 ble det gjort vedtak i alle kommuner og fylkeskommunen om at bybanekonseptet skulle legges til grunn for transportsystemet i regionen (Rogaland fylkeskommune 2012, s. 4). Da KVUen skulle kvalitetssikres i 2011, ble det gitt tilbakemelding fra kvalitetssikrer om at kvalitetssikringen ikke kunne gå videre før det ble gjort endringer knyttet til utredningen. Det ble blant annet etterlyst en nytte-kostnadsanalyse for relevante alternativer (Rogaland fylkeskommune 2012, s. 5). KVUen ble siden kritisert av kvalitetssikrer for å starte med besluttet løsning (bybane) og dermed gjennomført som et formelt krav, heller enn å bli brukt som et verktøy for å etablere en løsning basert på behov, mål og krav (Det norske Veritas mfl. 2012). I 2012 ble den reviderte og endelige sammenstillingsrapporten ferdigstilt med ny anbefaling til kvalitetssikrer, hvor bybane- og bussveikonseptet i større grad ble likestilt, og valget i stor grad ble et spørsmål om økonomi (Rogaland fylkeskommune 2012, s. 41).

KVU-en konkluderte med at ingen av konseptene tilfredstilte målene for kollektivandel eller klimaforliket. Det måtte derfor også innføres strenge restriksjoner på bilkjøring og parkering, og en streng styring av arealbruken. De eneste to konseptene som ble vurdert som reelle for å møte føringene i klimaforliket, var 3A (bussvei) og 3C (bybane). Bybane ville være betydelig dyrere enn bussvei, med en høyere investeringskostnad i størrelsesorden 4,6 mrd. kroner (Rogaland fylkeskommune 2012). Et fortrinn ved bybaneteknologien var at denne var kjent og man hadde et godt erfaringsgrunnlag (blant annet fra Bergen). Mange av egenskapene ved bybane kunne også tillegges bussvei, men dette var et nyere teknologisk konsept hvor man ikke hadde tilsvarende erfaringsgrunnlag. Det ble lagt til grunn at tiltakspakken skulle finansieres gjennom en kombinasjon av offentlige midler og bompenger. Det ble estimert at offentlige investeringer trolig ville være i størrelsesorden 10–17 mrd. kroner (Rogaland fylkeskommune 2012).

I november og desember 2012 ble den endelige KVUen behandlet hos lokalpolitikerne. Igjen var det lokal uenighet om hvilket konsept man skulle velge. Kommunene stemte for bybane, mens fylkeskommunen til slutt gikk inn for bussvei, da Rogaland Arbeiderparti endret ståsted (Frafjord mfl. 2012).

2.4.3. Bypakke Nord-Jæren og byvekstavtalene

I 2016 fremmet regjeringen en stortingsproposisjon (Prop. 47 S, 2016–2017) om den nye bypakken på Nord-Jæren, som skulle avløse Nord-Jærepakken. For å nå målet om nullvekst i personbiltrafikken og mer effektiv transport på Nord-Jæren var det vedtatt å gjennomføre følgende hovedtiltak: (a) Sykkeleक्सpressvei mellom Stavanger og Sandnes via Forus, (b) sammenhengende buss-system på Nord-Jæren (Bussveien) og (c) transportkorridor vest og utbedring av E 39 Ålgård–Hove og Smiene–Harestad. Samlet sett var kostnadene til aktuelle prosjekter og tiltak 30,4 milliarder 2016-kroner. Det ble lagt til grunn endringer i bompengesystemet, med etablering av flere bomstasjoner og en ny takst- og rabattstruktur. Det ble også lagt til grunn at kostnadsfordelingen mellom partene skulle avklares i forhandlingene om ny byvekstavtale (Prop. 47 S, 2016–2017).

Den første byvekstavtalen mellom Rogaland fylkeskommune, Stavanger, Sandnes, Sola og Randaberg kommune, og staten ved Samferdselsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet, ble underskrevet 28. september 2017 av to statsråder og fylkesordførere. Avtalen ble inngått for perioden 2017–2023, men det ble lagt til grunn reforhandlinger i 2019 etter at Nasjonal Transportplan 2018–2029 (Meld. St. 33, 2016–2017) og stortingsproposisjonen om Bypakke Nord-Jæren (Prop. 47 S, 2016–2017) var behandlet i Stortinget (Byvekstavtale Nord-Jæren 2017). Den andre byvekstavtalen involverte de samme partene og ble underskrevet 6. desember 2019 av fem ordførere og Staten ved henholdsvis Statens vegvesen, Jernbanedirektoratet og Fylkesmannen i Rogaland. Avtalen gjaldt for perioden 2019–2029 og var geografisk avgrenset til de fire kommunene på Nord-Jæren slik de var avgrenset før kommunesammenslåingen den 1. januar 2020 (i nye Stavanger inngikk tidligere Rennesøy og Finnøy kommuner, og i nye Sandnes inngikk Forsand kommune). Kostnadsrammen i den nye byvekstavtalen var omtrent uendret, på til sammen 29 246 millioner 2020-kroner (Byvekstavtale Nord-Jæren 2019). De største endringene fra den forrige avtalen var:

- Staten betaler for 66 prosent av Bussveien, mot 50 prosent i forrige avtale. Halvparten av økningen fra 50 til 66 prosent må brukes til satsing på kollektivtrafikk. Den andre halvparten må brukes på reduserte bompenger.
- Staten bidrar med et tilskudd på 500 millioner kroner for reduserte priser på kollektivtrafikk og 50 millioner kroner per år som kompensasjon for at rushtidsavgiften fjernes
- Prosjekter for om lag 2,3 milliarder kroner er tatt ut av prosjektporteføljen i Bymiljøpakken. Dette gjelder kollektivfelt mellom E39 Schankehølen–Solasplassen, Fv. 330 Hoveveien og Fv. 435 Buøy–Austbø.
- Belønningsmidlene fra staten er på 2 612 millioner kroner i avtaleperioden, som går fra 2019 til 2029

Målsettingen for byvekstavtalen er nullvekst i biltrafikken, og effektene skal måles gjennom indikatorer som er utviklet og dokumenteres gjennom indikatorer som er utviklet i samarbeid mellom partene i avtalen og fastsatt av Samferdselsdepartementet. Referanseåret for byvekstavtalen er 2017 (Byvekstavtale Nord-Jæren 2019). Det er ikke etablert egne lokale målsettinger knyttet til avtalen.

2.5. Oppsummering

Når vi ser på utviklingen i nasjonal og lokal klima- og transportpolitikk, er det tydelig at en gjensidig påvirkning mellom statlig og lokal politikk gradvis har endret innretningen og forpliktelsene knyttet til bypakkene og bompengerekkningen. Bakteppet for utviklingen har vært de stadig større utfordringene med befolkningsvekst og vekst i biltrafikken i byområdene, samtidig som nasjonale klimamål og internasjonale forpliktelser i økende grad er tatt på alvor. Når veitrafikken utgjør 40 prosent av utslippene i ikke-kvotepiktig sektor, har det vært naturlig å peke på byene som viktige arenaer hvor det er mulig å kutte utslipp. Særlig fordi byene har disponert viktige verktøy som bompenger og arealmyndighet. Dette har vært viktig både som en kilde til finansiering av tiltak for å kutte utslipp, og et verktøy for å begrense biltrafikken.

Det er tydelig at byområdene i ulik grad har utfordret det eksisterende bompengesystemet og alternativ bruk av riksveimidler. Bergen utfordret åpningen for alternativ bruk av riksveimidler ved å kjempe frem byggingen av bybanen. Trondheim har både utfordret staten til å i større grad forplikte seg til et samarbeid om bærekraftig transport i byområdene, og har ved å sette tydelige målsettinger fått brukt bompengesystemet til å i større grad ha en trafikkregulerende effekt. Samtidig er staten blitt utfordret av Trondheim og har akseptert å bruke bompenginntekter til drift av kollektivtransport.

Samtidig har staten i økende grad tilbudt tilskudd til bærekraftig transport i byene gjennom belønningsordningen, og derigjennom hatt mulighet til en tett oppfølging av transportpolitikken i byene. Når klimaforliket i 2012 satte et nasjonalt mål om nullvekst i biltrafikken i de største byene, var det naturlig å utvide de allerede eksisterende verktøyene som var etablert helt siden 2000-tallet. Løsningen ble å etablere langsiktige byvekstavtaler, og tilby å ta halvparten av utgiftene til store kollektivinvesteringer i de største byene. Integreringen av arealpolitikken inn i avtalene skulle bidra til å se transport- og arealpolitikken i sammenheng i større grad, og et viktig grep i så måte var å inkludere omlandskommunene i avtalen. Staten har også åpnet for alternativ bruk av programområdemidler i avtalene, som er midler til gang- og sykkelveier langs riksvei. Det betyr at pengene nå skal brukes der de har størst effekt, og ikke etter hvem som eier veien.

Byområdene har både likheter og forskjeller i utviklingen av transportpolitikken. Bergen og Trondheim har hatt bomring siden siste halvdel av 80-tallet, mens Nord-Jæren har hatt det først fra 2000-tallet. I Bergen og Trondheim har bykommunene vært sentrale i utformingen og styringen av bypakkene, mens det er fylkeskommunen som har vært mest sentral på Nord-Jæren blant annet grunnet stor uenighet mellom de fire kommunene. I Bergen og Trondheim var det tidlig tverrpolitisk enighet om en 50–50-delning mellom vei og kollektivtransport, mens det i hovedsak var veitiltak i Nord-Jæren-pakken. Samtidig er det tydelig at de nye byvekstavtalene er konsentrert rundt store infrastrukturprosjekt på kollektivsiden i Bergen og på Nord-Jæren, mens Trondheim gjør flere mindre tiltak og har fokus på fremkommelighet for buss

Byvekstavtalene har etablert nullvekstmålet som overordnet mål i de tre byområdene, og effektene skal rapporteres gjennom indikatorer som utvikles for alle byområdene i samarbeid mellom partene, og fastsettes av Samferdselsdepartementet. Nord-Jæren har referanseår 2017 men ingen lokale målsettinger, Bergensområdet har referanseår 2018 men egne lokale målsettinger og Trondheimsområdet har referanseår 2019 og egne lokale målsettinger. På Nord-Jæren må de fire kommunene og fylkeskommunen bli enige om eventuelle endringer i bompengesystemet, mens i Bergen og Trondheim er det kun bykommunen og fylkeskommunen

lokalt som har råderett over eventuelle endringer. Omlandskommunene rundt Bergen har egne bompengepakker, mens det har ikke omlandskommunene i Trondheim hvor det i byvekstavtalen forutsatt at bompenger kan brukes i hele avtaleområdet. Det gjenstår ennå å se hvordan integreringen av omlandskommunene vil bli i eventuelle reforhandlinger av avtalene om noen år for Bergen og Trondheim, og hvordan nullvekstmålet vil videreutvikles.

3. Fra bypakker til byvekstavtaler

I dette kapitlet ser vi nærmere på overgangen fra bypakker til byvekstavtaler knyttet til finansiering av tiltak, prioritering av tiltak og utvikling av systemet for bompengeneinnkreving.

Trondheim var den første byen i landet som inngikk en langsiktig og gjensidig forpliktende avtale med staten i 2016. Dette var en såkalt Bymiljøavtale, som ble inngått før det nye avtaleregimet ble lagt frem i Nasjonal transportplan 2018–2029 (Meld. St. 33, 2016–2017). Det var her staten presenterte byvekstavtalene som det nye verktøyet som skulle gi et gjensidig forpliktende samarbeid mellom partene i byområdene. Bergen og Nord-Jæren inngikk som de to første byene byvekstavtale med staten i 2017. Forhandlingene ble inngått under vissheten om at avtalene skulle reforhandles i 2019. De reforhandlede avtalene bygget på de tidligere avtalene, men for Bergen og Trondheim var det nytt at omlandskommunene var invitert inn i prosessen i 2019-forhandlingene. Det var en erkjennelse av at biltrafikken var en utfordring ut over kommunegrensene og av at det ville være fordelaktig å stå sammen om å løse den. Den største endringen var at arealforpliktelsene er tydeligere i byvekstavtalen i 2019. For Nord-Jæren sin del var det ingen endringer i involverte kommuner fra 2017-avtalen til 2019-avtalen. Imidlertid ble det foretatt justeringer i bompengeproposisjonen ved at rushtidsavgiften ble fjernet.

Bompengeforliket ble inngått mellom regjeringspartiene i august 2019. Før kommunevalget i september 2019 hadde protestene og motviljen mot bompenger i de største byene økt. Gjennom bompengeforliket gikk regjeringen med på å øke det statlige bidraget i de store infrastrukturprosjektene til 66 prosent, men halvparten av denne økningen skulle gå til bedre kollektivtrafikk mens den andre halvparten skulle gå til reduserte bompenger. Det ble også bevilget midler som var øremerket reduserte kollektivtakster i byområdene og en forutsetning om lokal egenandel i nye bypakker på 20 prosent, som ikke kunne være bompenger (Bompengeforliket 2019).

3.1. Målsetting – et videreutviklet nullvekstmål

Byvekstavtalene er avtaler som binder partene sammen gjennom felles mål og forpliktelser, med nullvekstmålet som det overordnede målet. Befolkningsveksten i byområdene skal ikke føre til økt biltrafikk, og veksten i reisene skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange. I avtalen forplikter staten, fylkeskommunen og bykommunene seg til en kostnadsdeling og innkreving av bompenger for å finansiere tiltak som skal bidra til å nå nullvekstmålet og en reduksjon i biltrafikken.

Det har lenge vært arbeidet med en videreutvikling av nullvekstmålet. Transportetatene (utenom Nye Veier) foreslår å videreutvikle nullvekstmålet med følgende tre delmål: 1) Reduksjon i klimagassutslipp og andre negative miljøeffekter, 2) Bedre framkommelighet/økt mobilitet/tilgjengelighet for alle og 3) Økt attraktivitet i byene. Indikatorene som skal brukes for å påse at byene når målene er 1) Trafikkutvikling som måles ved trafikkregistreringer (ÅDT), og indikatorer for framkommelighet, attraktivitet og trafiksikkerhet, lokale utslipp og støy (Transportetatene 2019).

I juni 2020 fastsatte Samferdselsdepartementet (2020a) det endelige nullvekstmålet som lyder som følger: *I byområdene skal klimagassutslipp, kø, luftforurensning og støy reduseres gjennom effektiv arealbruk og ved at veksten i personbiltransporten tas med kollektivtransport, sykkel og*

gange. Innenfor avtaleområdet skal det innføres soner for å følge opp målet. Trafikkutviklingen (ÅDT) måles i tellepunkter som er hovedindikatoren for måloppnåelse.

Transportmiddelfordelingen måles ved hjelp av reisevaneundersøkelsene som en støtteindikator for å følge trafikkutviklingen innenfor avtaleområdet. Det er også lagt vekt på at byene bør utvikle indikatorer for å måle innfasing av nullutslippsskjøretøy.

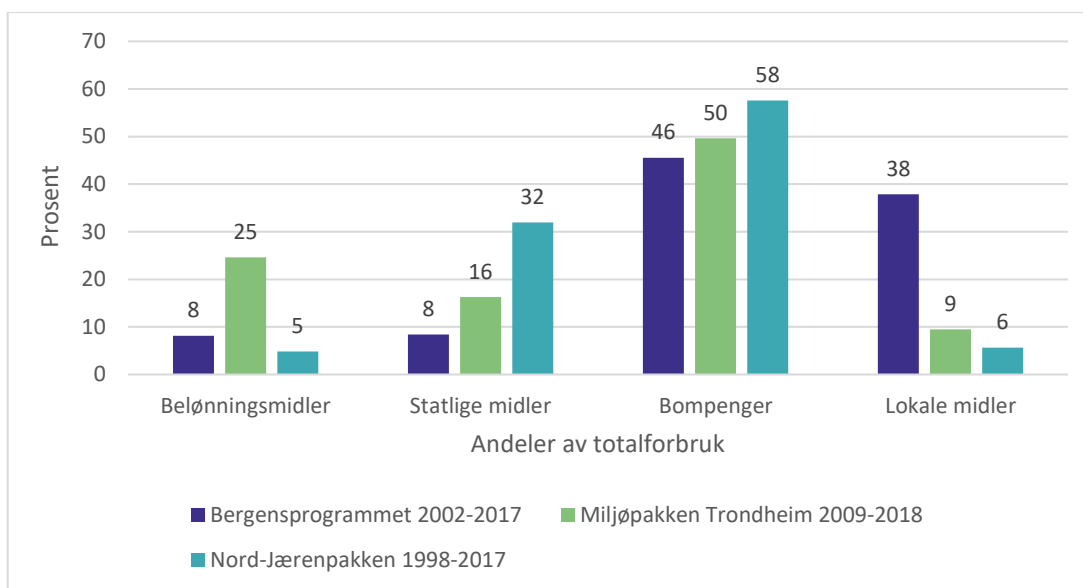
3.2. Finansiering – et overordnet blikk

Det er ulik fordeling av finansiering mellom aktørene når man sammenligner de tidligere bypakkene med byvekstavtalene. De tidligere bypakkene er kjennetegnet av at andelen bompenger var høyere sammenlignet med byvekstavtalene. Samtidig er investeringsvolumet i byvekstavtalene økt betydelig, særlig for Trondheim og Nord-Jæren.

Når vi ser på faktisk forbruk og fordeling av finansiering i de tidligere bompengepakke, ser vi at andelen bompenger utgjør om lag halvparten av totalsummen. Tallene er imidlertid ikke direkte sammenlignbare, da de omfatter ulike tidsperioder og ulike prosjekter. Bergen er i en særstilling som bygger ut svært kostbar kollektivinfrastruktur, nemlig bybanen. Fra 2010 gikk dette fra å være et prosjekt som kvalifiserte til alternativ bruk av riksveimidler fra staten, til å bli et rent fylkeskommunalt prosjekt, da fylkeskommunene overtok størsteparten av veinettet i regionen. Dette ble ivaretatt gjennom endringer i de økonomiske rammetildelingene, blant annet ved at den tidligere statlige posten «ekstraordinære riksveimidler» ble overført til fylkeskommunene. Dette er også årsaken til at Bergensprogrammet har en betydelig høyere andel lokal finansiering sammenlignet med de to andre byområdene. Nord-Jæren har en større andel statlige midler i pakken enn de andre byområdene, noe som hovedsakelig skyldes statlige bidrag til kostbare utbygginger langs E39 og sterk motstand mot økning av bompenger. Tabellen nedenfor gir en oversikt over faktisk forbruk og kostnader i de ulike pakkene fordelt på ulike finansieringskilder og aktører.

Tabell 2 Fordeling av faktisk forbruk i de ulike pakkene (kilde: Bergensprogrammet 2011; Miljøloftet 2020; Miljøpakken 2017b; PwC 2020).

	Bergensprogrammet 2002–2017 (2012-kr og løpende kr)		Miljøpakken Trondheim 2009–2017 (2017-kr)		Nord-Jæren-pakken 1998–2017 (2017-kr)	
	Forbruk	Prosent	Forbruk	Prosent	Forbruk	Prosent
Belønning	1400	8	1340	25	412	5
Stat	1446	8	886	16	2734	32
Bom	7823	46	2703	50	4931	58
Lokal	6512	38	515	9	486	6
Sum	17180	100	5444	100	8563	100

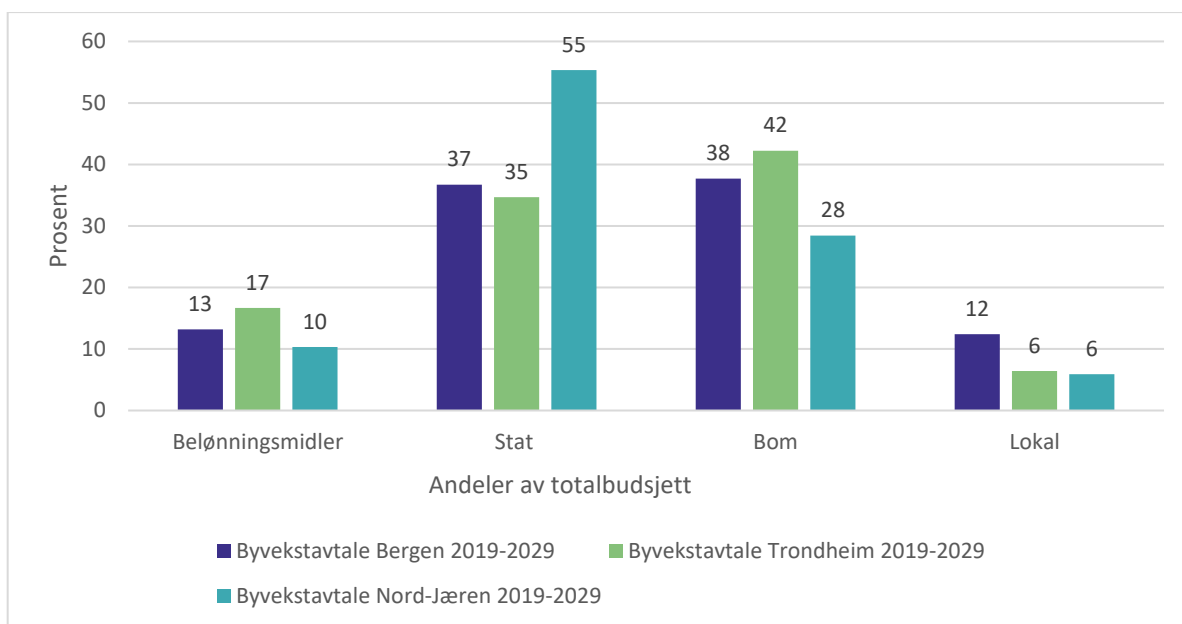


Figur 1 Fordeling av forbruk i de tidligere bypakken (kilde: Bergensprogrammet 2011; Miljøløftet 2020; Miljøpakken 2017b; PwC 2020)

Tabell 3 og Figur 2 nedenfor viser finansieringsgrunnlaget for byvekstavtalene og hvordan det fordeler seg mellom de ulike partene. Staten tar nå en svært stor andel av investeringene, mens bompenger utgjør kun en tredjedel av finansieringsgrunnlaget. Som vi ser, er investeringene størst på Nord-Jæren og i Bergen. Staten bidrar med mest midler på Nord-Jæren, mens andelen bompenger er høyest i Bergen. Bompengeneinntektene for Nord-Jæren ligger på omtrent samme nivå som i Trondheim.

Tabell 3 Fordeling av budsjett i byvekstavtalene 2019–2029 (kilde: Byvekstavtale Bergensområdet 2019, byvekstavtale Trondheimsområdet 2019 og byvekstavtale Nord-Jæren 2019)

	Bergen byvekstavtale 2019–2029 (2020-kr)		Trondheim byvekstavtale 2019–2029 (2019-kr)		Nord-Jæren byvekstavtale 2019–2029 (2020-kr)	
	Budsjett	Prosent	Budsjett	Prosent	Budsjett	Prosent
Belønning	3457	13	2724	17	2612	10
Stat	9645	37	5669	35	14031	55
Bom	9900	38	6900	42	7214	28
Lokal	3259	12	1048	6	1500	6
Sum	26261	100	16341	100	25357	100



Figur 2 Fordeling av budsjett i byvekstavtalene 2019–2029 (kilde: Byvekstavtale Bergensområdet 2019, byvekstavtale Trondheimsområdet 2019 og byvekstavtale Nord-Jæren 2019)

3.3. Bompenggeopplegg

Bompenggeopplegget har endret seg gradvis etter 2010. Det ble etter hvert et krav om 20 prosent rabatt i alle byene, og ikke 40–50 prosent som hadde vært vanlig praksis tidligere. Trondheim er kanskje den byen som har hatt minst endringer i bompenggeopplegget, men det kom jo heller ikke på plass før i 2010 i den formen som det er i dag. Det har vært en særlig kraftig økning i antall stasjoner i sammenheng med overgangen til byvekstavtaler i 2017 både i Bergen og på Nord-Jæren. Noe av bakgrunnen for utvidelsene var også å etablere en mer rettferdig bompenggeinnkreving som favner bredere enn det som har vært. Flere stasjoner innebærer som regel også at innkrevingsopplegget blir mer komplekst.

Vi ser også en dreining mot rushtidstakster som startet i Trondheim i 2010 (men med relativt lave takster) og i de andre byene etter 2017, da det ble åpnet for å bruke bompenger til å regulere trafikken i perioder med høy rushtrafikk i de store byene. Det ble også åpnet for at takstene kan brukes som et midlertidig trafikregulerende tiltak i tidsbegrensede perioder med høy luftforurensning i byer (Meld. St. 33, 2016–2017). Bompenggeinnkrevingen i de ulike byene er ulikt utformet, og kan derfor være vanskelig å sammenligne. Figur 3 (i slutten av delkapittel 3.2) viser kart med oversikt over lokalisering av de ulike innkrevingsnettene og punktene. Nedenfor (i Tabell 4) er utviklingen av innkrevingsystemet for personbiler i de tre byene vist.

Tabell 4 Utviklingen av innkrevningssystemet for personbiler i de tre byene

	Tak ⁴	Rabatt	Takst	Rush	Diesel	El	Stasjoner	Ringer/snitt
Bergen								
2002	50	50	15	-	-		8	1
2005	50	40	15	-	-		13	1
2010	50	40	15	-	-		14	1
2013	60	20	25	-	-		14	1
2016	60	20	19	45	-		14	1
2018	60	20	24	49	29 (54)	10 (20)*	29	1
Trondheim								
2010	-	20	10	20	-		7	3
2013	110	10–20**	10 (8)	30	-		23	7
2018	110	20	15 (11)	30 (14)	-	-	23	7
Nord-Jæren								
2001	75	50	5	10	-		17	
2005	75	50	13	-	-		17	
2009	75	40	20	-	-		21	
2012	75	20	20	-	-		22	5
2017	75	20	22	44	-		38	6
2020	75	20	22	-	-	11	38	6

* Ble innført i april 2019

** Det var ulik rabatt i de ulike bomsnittene

I Bergen er det i 2017 lagt til grunn en gjennomsnittlig inntekt per passering på om lag 17,6 kroner med de gamle bomstasjonene og 11,5 kroner per passering med de nye bomstasjonene (Prop. 11 S, 2017–2018). Selv om inntekten per passering går ned, vil de nye bomstasjonene gjøre at en større andel av trafikken betaler. I Trondheim er det lagt til grunn en gjennomsnittlig inntekt per passering på 8 kroner i 2017 (Prop. 36 S, 2017–2018). På Nord-Jæren var det i 2016 lagt til grunn en gjennomsnittlig inntekt per passering på 20 kroner. Når rushtidsprisingen er tatt bort og det er innført avgift for elbiler er det lagt til grunn en gjennomsnittlig inntekt på 12,1 kroner (Statens vegvesen 2019).

I Bergen er det lagt opp til enveis innkreving inn mot sentrum i alle bomstasjoner. Timesregelen gjelder for alle bomstasjoner, og det er etablert miljødifferensiering på takstene i alle bomstasjoner. Rushtidsprising er imidlertid ikke videreført i de nye stasjonene. Det betyr at

⁴ Maksimalt antall bomplasseringer som blir belastet per måned

eksisterende stasjoner som i størst grad ligger sentrumsnært vil ha rushtidsprising, mens nye stasjoner som i større grad er etablert i lengre avstand fra sentrum ikke vil ha rushtidsprising (se Figur 3). Det jobbes med å få på plass en teknisk løsning som gjør at det er den høyeste taksten i løpet av en time som belastes trafikanten.

I Trondheim belastes bompenger hver gang man kjører gjennom et av de syv bomsnittene, men det er timesregel innenfor hvert snitt, og takstene varierer i de ulike snittene/stasjonene. Det kreves inn bompenger i begge retninger, og det er rushtidsprising. På Nord-Jæren er det lagt til grunn seks bomringer med enveisinnkreving. Det er timesregel innenfor hvert snitt. Det var i utgangspunktet lagt opp til rushtidsprising, men den ble fjernet som følge av ordførerforliket i 2019 og regjeringens bompengeforlik. Nord-Jæren er det eneste byområdet av de tre som har innført halv takst for elbiler. En annen endring som ble gjort er å snu innkrevingsretningen på bybrua slik at betalingsretningen blir fra sentrum mot Hundvåg. Nedenfor er det en oversikt over prinsippene og takstene for bompengesystemet i de tre byene.

Tabell 5 Innkrevingsystem og takster i 2018 og 2020

	Innkrevingsystem				Takster fordelt på takstgruppe 1 (lette) og 2 (tunge)						
	Innkreving	Antall bom	Tak	Rabatt	El	Lett	Tung	Lett rush	Tung rush	Lett diesel	Tung euro V
Bergen (2018/19)	Timesregel i alle stasjoner enveis	29	60	20	10 (20)	24	36	49	72	29 (54)	67 (118)
Trondheim* (2018)	Timesregel syv snitt i begge retninger	23	110	20	15 11	41 36	30 14	72 55	Ikke innført		
Nord-Jæren (2020)	Timesregel enveis	38	75	20	11	23	56	Tatt bort	Ikke innført		

*Takstene i de ulike bomsnittene og bomstasjonene varierer. For takstgruppe 1 er takstene i indre bomring (Byåsen, Omkjøringsveien og Tonstad) 11 kroner utenfor rush og 14 kroner i rush. I Ytre bomring (Klæbu, Klett, Være og Sluppen) er bomtakstene for samme gruppe 15 utenfor rush og 30 kroner i rush. For takstgruppe 2 varierer takstene i større grad også innenfor hvert snitt. Se også Prop. 36 S, 2017–2018.

Innkrevingsystemet i Bergen og på Nord-Jæren har felles timesregel for alle bomstasjonene. Imidlertid har Nord-Jæren flere bomringer med enveis innkreving (betaling når man kjører inn i ringen, men ikke ut) som er knyttet til fire sentrumsområder og arbeidsplasskonsentrasjoner, mens Bergen kun har enveis innkreving i alle stasjoner inn mot sentrum. Det betyr at man kan risikere å betale begge retninger på Nord-Jæren, dersom man for eksempel må kjøre inn i en bomring både til og fra jobb. Trondheim har etablert flere såkalte bomsnitt, hvor de indre snittene har lavere takst enn de ytre snittene. Samtidig er det toveis innkreving, men et tak på 110 passeringer. Dersom du kjører fra en kommune utenfor Trondheim og inn til bysentrum passerer du gjerne et ytre snitt og et eller to indre snitt. Passeringstaket på 110 passeringer vil derfor inkludere lavere takster i indre snitt og høyere takster i ytre snitt. Totalbelastningen (dersom man

når taket) vil derfor være lavere i en slik situasjon enn dersom man kun passerer ytre snitt. På Nord-Jæren er det ingen forskjell i takster mellom bomringene. Med et passeringstak på 75 passeringer, vil man ikke måtte betale for passeringer per måned som overstiger dette antallet.

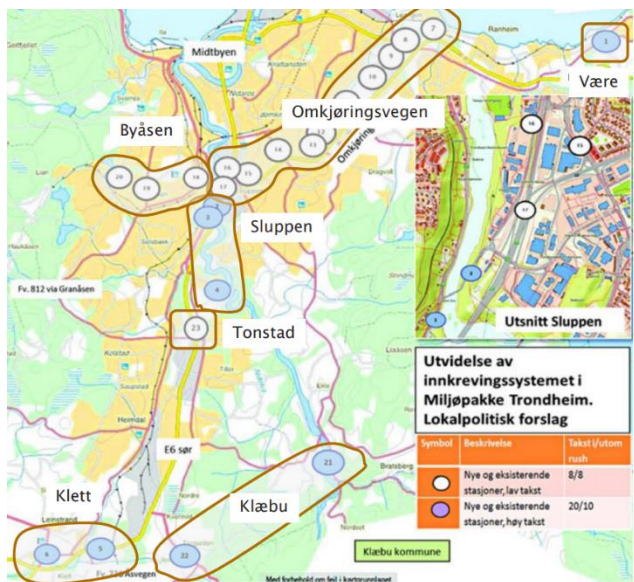
Innkrevningssystemene er forskjellige i byområdene både når det gjelder takster og utforming. Bergen skiller seg ut ved at alle bomstasjonene har samme takster (med unntak av i rushtid), innkreving inn mot sentrum og timesregel. De nye bomstasjonene i Bergen vil imidlertid ikke ha rushtidsprising, slik at kjøring utenfor rush og utenfor sentrum vil koste mindre. Trondheim har snitt med ulike takster og toveisinnkreving, mens Nord-Jæren har ringer rundt sentra og arbeidsplasskonsentrasjoner i det polysentriske byområdet. De som velger elbil i Trondheim, trenger foreløpig ikke å betale bompenger, mens de som kjører elbil i Bergen og på Nord-Jæren nå må betale halv takst (i Bergen er prisen litt under halv takst). I Tabell 6 er det gjort noen regneeksempler på hva en bilist må betale i bompenger i de forskjellige byområdene, med utgangspunkt i reiser til og fra jobb i rushtiden, og dersom man når taket. Det må legges til grunn at regneeksemplene blir stiliserte. I de fleste tilfeller vil en bilfører oppnå passeringstaket raskere dersom de foretar seg turer utenom rush, og da trenger de heller ikke betale full rushtidsprising de resterende dagene.

Tabell 6 Regneeksempler på hva en bilist må betale i de ulike byområdene i 2020

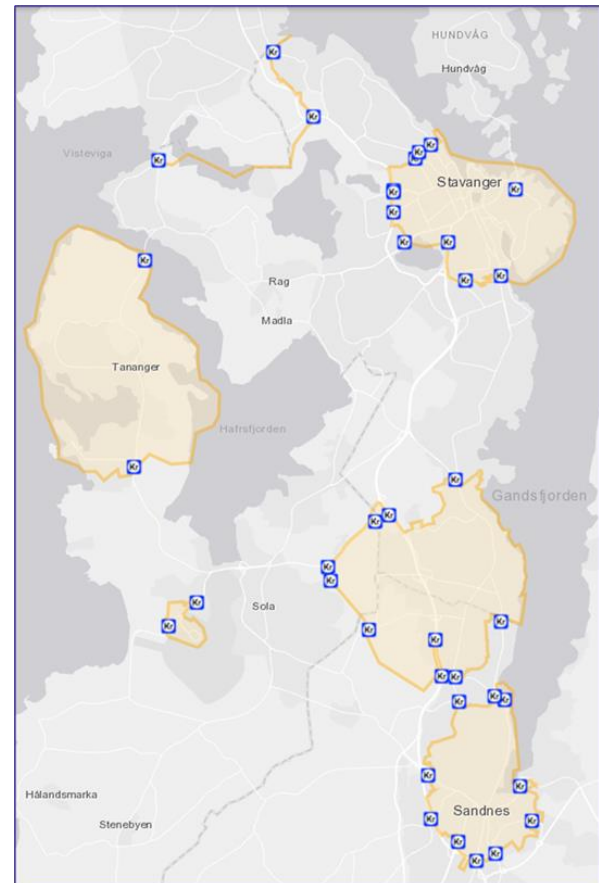
	Bergen*		Trondheim		Nord-Jæren	
Elbil rush	20		0		11	
Takst rush m. rabatt	39,2 (43,2)		24 (11,2)		23	
Tak	60		110		75	
Retning	Enveis		Toveis		Enveis	
<i>Beregninger av bompengebelastning til og fra jobb i 20 dager (takster med 20 prosent rabatt)</i>						
I rush	Bensin	784	Indre snitt	448	Inn i ring til jobb	460
I rush	Diesel	864	Ytre snitt	960	Inn i ring til og fra jobb	920
I rush	Elbil	400	Både indre og ytre	1 408	En passering daglig m. rushprising**	704
<i>Beregninger av maks belastning i henhold til passeringstak (takster med 20 prosent rabatt)</i>						
I rush	Bensin	2 352	Et ytre og to indre	1 744	I dag	1 380
I rush	Diesel	2 592	Indre	1 232	Rushprising**	2 640

* Regneeksempelet tar utgangspunkt i at det er den høyeste taksten som belastes, men denne løsningen er ikke på plass i dag, og det er usikkert når/om det kommer.

** Rushtidsprising ble fjernet i reforhandlingene av byveksttalen i 2019



Figur 3 Utvidelse av bomstasjoner i Bergen, Trondheim og Nord-Jæren (kilde: Prop. 11 S, 2017–2018; Statens vegvesen 2015; Ferde.no)



3.4. Statlige tilskudd

Staten har bidratt med tilskudd i de tidligere bypakkene, men omfanget har økt betydelig etter forhandlingen av byvekstavtaler fra 2016 og 2017. Nedenfor vil vi kort omtale statens bidrag i de tidligere bypakkene, før vi går nærmere inn på de statlige bidragene i byvekstavtalene fra 2019.

Staten bidro med midler i de tidligere bypakkene hovedsakelig gjennom sine forpliktelser knyttet til utbygging av riksvei. I alle bypakkene i de tre byene har det vært prosjekter på utbygging av riksvei. Bergen har i tillegg fått statlige midler til bybaneprosjektet gjennom såkalt «alternativ bruk av riksveimidler», hvor kravet var at slike midler kunne brukes til skinnegående kollektivtransport i tilfeller hvor dette vil gi et bedre transporttilbud enn om bevilgningene hadde blitt brukt til ordinære veiinvesteringer. De statlige bidragene i de tidligere bypakkene ble derfor hovedsakelig fordelt gjennom Nasjonal transportplan til riksveiprojekt, såkalte riksveimidler. Imidlertid ble det også brukt midler innenfor programområdene til mindre tiltak i pakkene. Belønningsmidlene startet i 2004 og vokste etter hvert i omfang, og var også statlige midler som kunne benyttes inn mot pakkene.

I byvekstavtalene er de statlige midlene bevilget over ulike poster i statsbudsjettet, og det medfølger ulike krav til tilskuddene. Bompengeforliket til regjeringen har gitt tilleggsbevilgninger til byområdene, men disse ekstra tilskuddene er i stor grad øremerket til kollektivtransport og reduksjon av bompenger. Belønningsmidler er midler som hele tiden stort sett har vært brukt til drift av kollektivtransport. I tillegg er det lagt opp til en mer fleksibel bruk av de såkalte programområdemidlene, som tidligere har vært øremerket tiltak på riksvei, men som nå kan brukes der de utgjør størst nytte. I tillegg finansierer staten halvparten av kostnadene til fylkeskommunale kollektivinfrastrukturprosjekter. Jernbaneprosjekter utenfor byvekstavtalene finansieres 100 prosent av staten, mens store riksveiprojekter finansieres med statlige midler og bompenger.

Det kan være utfordrende å sammenligne det statlige bidraget i byvekstavtalene, da det er litt ulikt mellom byene hvorvidt prosjekter på riksvei og jernbane er inkludert i avtalen eller ikke. På Nord-Jæren har man ønsket å inkludere riksveiprojekter på E39 i byvekstavtalen med statlig bidrag på 3 175 mill. 2020-kroner i perioden. Samtidig er de store investeringene i Ryfast og Eiganestunellen holdt utenom avtalen. I Trondheim har man valgt å ikke inkludere statlige riksveinvesteringer (1 649 mill. 2020-kroner) og jernbaneinvesteringer (4 127 mill. 2020-kroner) i byvekstavtalen. Prosjektene er imidlertid omtalt i avtalen. I Bergen er også de aktuelle riksvei- og jernbaneprosjektene omtalt i avtalen, men ikke inkludert, det er vist til omtale i Nasjonal transportplan 2018–2029. De aktuelle riksveiprojektene er kostnadsspesifisert i vedlegg til avtalen (15 739 mill. 2020-kroner), mens det for dobbeltspor mellom Arna og Bergen ikke er nevnt konkrete kostnader.

De statlige midlene som er bevilget gjennom post 30, post 63 og post 66 er det knyttet visse krav til. Nedenfor vil vi gå litt mer konkret inn på kravene som følger disse midlene:

Programområdetiltak til tiltak for kollektivtrafikk, sykkel og gange (post 30). Disse midlene har i utgangspunktet vært brukt på tiltak langs riksvei. I 2020 blir det åpnet opp for en mer fleksibel bruk av disse midlene. Det betyr at de også kan brukes på fylkeskommunalt og kommunalt ansvarsområde innenfor byvekstavtalen, forutsatt at bruken avgrenses til investeringer, og at en

slik prioritering blir vurdert som mer kostnadseffektiv/samfunnsøkonomisk lønnsom, eller øker måloppnåelsen i avtalen sammenlignet med riksveitiltak. Statens vegvesen vil utvikle et system som sikrer at vurderingskriteriene for fordeling av midlene blir ivaretatt og at det er gode rutiner for oppfølging. Programområdemidlene skal rapporteres ved at tiltakshaver utarbeider et «prosjektark» per prosjekt der det blant annet redegjøres for kostnader, bidrag til nullvekstmålet og samfunnsøkonomisk nytte. Det skal gjøres kvalitative vurderinger av nytte dersom det ikke foreligger beregninger. I de store byene kan bompenger også benyttes til driftstiltak for kollektivtrafikk. Bompengetakstene kan også til en viss grad tidsdifferensieres i perioder med høy rushtrafikk, og takstene kan også brukes som et midlertidig trafikkregulerende tiltak i tidsbegrensede perioder med høy luftforurensning i byer.

Når det gjelder omfang av programområdetiltak har Bergen fått bevilget mest, mens Nord-Jæren har fått bevilget minst.

Statlige tilskudd til store fylkeskommunale kollektivinfrastrukturprosjekter (post 63). Denne posten ble fremmet i Nasjonal transportplan 2018–2029 (Meld. St. 33, 2016–2017) for at de største byene skulle kunne realisere store kollektivtiltak. I byvekstavtalene er dette beløpet presisert, og det er også lagt til grunn at staten ikke vil dekke eventuelle kostnadsoverskridelser i prosjektene. Gjennom bompengeforliket har staten økt sin andel i disse prosjektene til 66 prosent, men de økte bevilgningene er øremerket reduserte bompenger og økt kollektivsatsing. Dette ekstra tilskuddet utbetales gjennom post 66, men rammen på det statlige bidraget er beregnet på bakgrunn av rammen på det statlige tilskuddet til store kollektivinfrastrukturprosjekter.

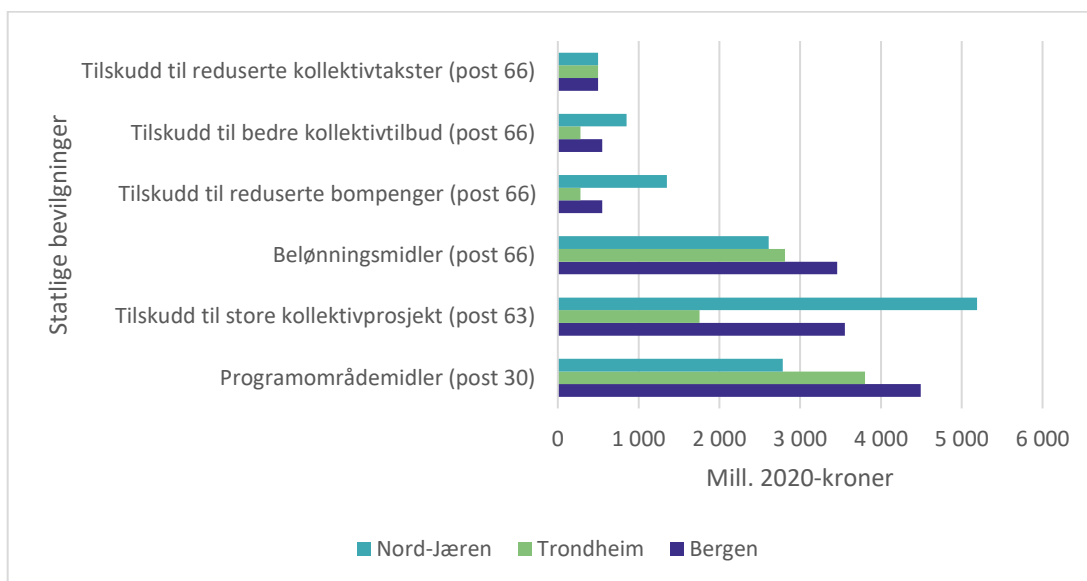
Når det gjelder statlige tilskudd til store kollektivinfrastrukturprosjekter har Nord-Jæren helt tydelig fått bevilget mest (over 5 milliarder kroner), over dobbelt så mye som Trondheim (knappt 2 milliarder kroner).

Belønningsmidler i byområder (post 66). Belønningsordningen har utviklet seg siden den ble startet opp i 2004, og er nå innarbeidet som en del av byvekstavtalene. I avtalene heter det at midlene skal «bidra til bedre fremkommelighet, miljø og helse i storbyområdene ved å dempe veksten i personbiltransport og øke antallet kollektivreiser. Midlene skal brukes i tråd med det overordnede målet i byvekstavtalen». Byene har tradisjonelt brukt store deler av midlene på drift av kollektivtransport.

Når det gjelder belønningsmidler er forskjellene mindre mellom byene. Bergen får mer enn de to andre, som ligger ganske likt.

Bompengeforliket som ble inngått mellom regjeringspartiene før lokalvalget i 2019 ga flere ekstra øremerkede tilskudd gjennom byvekstavtalene:

- **Tilskudd øremerket reduserte bompenger og økt kollektivsatsing**, beregnet ut fra tilskuddet til store kollektivinfrastrukturprosjekter
- **Tilskudd til reduserte kollektivtakster**, som gis som flat sum på 50 mill. 2020-kroner årlig til hvert av byområdene.

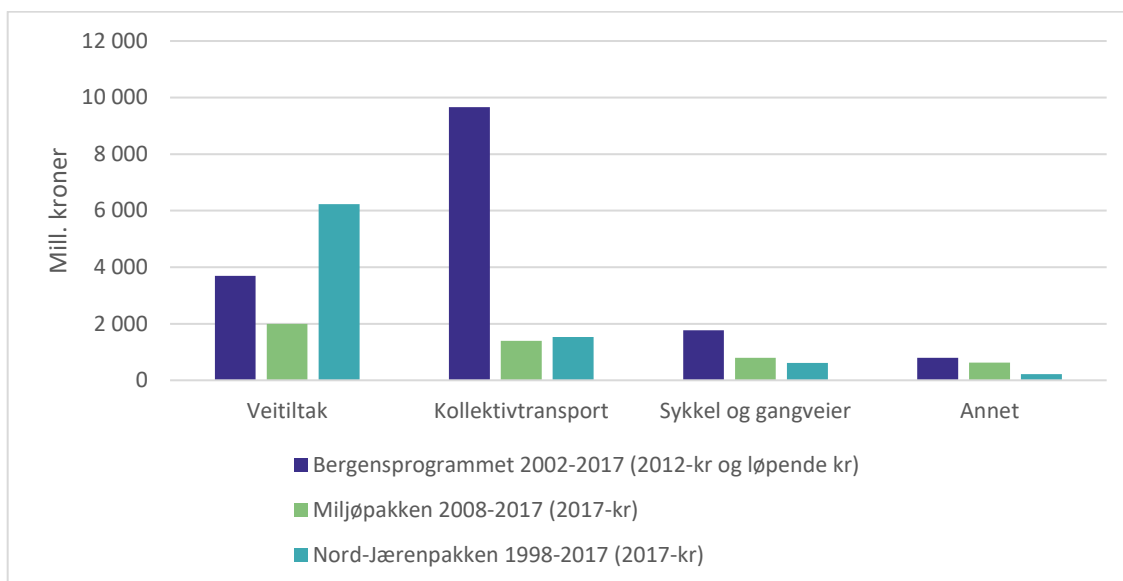


Figur 4 Statlige bevilgninger fordelt på de ulike postene i statsbudsjettet (kilde: Byvekstavtalene i Bergensområdet, Trondheimsområdet og Nord-Jæren 2019)

3.5. Tiltak og prosjektportefølje

De nye byvekstavtalene skal hovedsakelig gi store investeringer i kollektivinfrastruktur i byene, mens de tidligere bypakkene hadde en høyere andel veiprosjekter. Nedenfor vil vi gå gjennom prosjektprofilen i de tidligere bypakkene og de nye byvekstavtalene i Bergen, Trondheim og på Nord-Jæren.

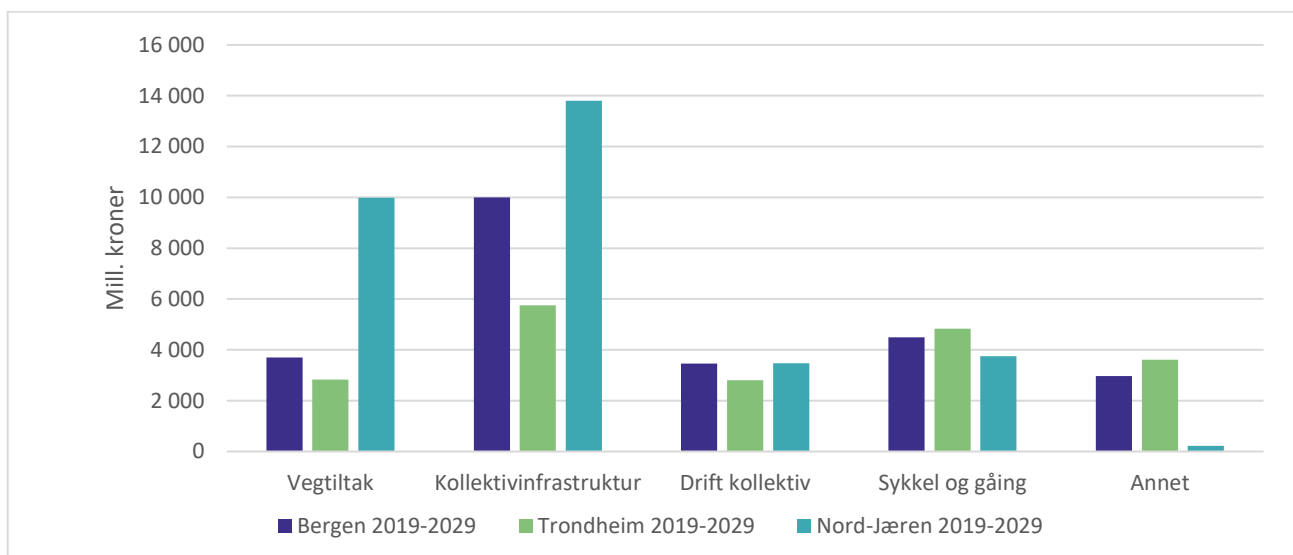
De tidlige bypakkene var, som vi var inne på i kapittel 3, kjennetegnet av at en stor andel av pakkene gikk til veiprosjekter. Da Bergen fikk på plass Bergensprogrammet og Trondheim fikk på plass Miljøpakken var det et premiss i pakkene at budsjettene skulle være fordelt 50–50 på kollektiv- gang og sykkeltiltak og veitiltak. Figur 5 nedenfor viser at dette var tilfelle i Trondheim, mens i Bergen har investeringene i bybanen langt overskygget veiinvesteringene og utgjør om lag 60 prosent av totalbeløpet, mens vei utgjør drøyt 20 prosent av beløpet. I Nord-Jærenpakken lå det ikke en slik fordeling til grunn, derfor dominerer veitiltak store deler av pakken, og er på om lag 70 prosent av totalbeløpet.



Figur 5 Prosjektprofil for bypakkene (kilde: Bergensprogrammet 2011; Miljøpakken 2017a; PwC 2020)

Byvekstavtalene er i større grad rettet mot bærekraftig transport enn de tidligere bypakkene. En omtrentlig fordeling av midlene på tiltak som ligger inne i avtalene 2020–2029 er vist i Figur 5. Pakkene styres gjennom porteføljestyling, noe som betyr at ikke alle midlene nødvendigvis er fordelt på prosjekt enda, og fordelingen på ulike tiltak blir derfor omtrentlig. Totalsummene for byvekstavtalene er på nesten 25 milliarder i Bergen, 20 milliarder i Trondheim og 31 milliarder på Nord-Jæren.

De planlagte investeringene i transportinfrastruktur i byområdene kan likevel være større enn det som ligger i byvekstavtalene. I Bergen åpner for eksempel stortingsproposisjonen som ble lagt frem i 2017 (Prop. 11 S, 2017–2018) for bompengerekkering frem til 2037. Den inkluderer blant annet bybanen byggetrinn 5 mot Åsane i listen over aktuelle prosjekter og tiltak, med et finansielt bidrag på 8 millioner kroner. Samtidig er heller ikke alle riksveitiltak som bygges ut rundt byene inkludert i byvekstavtalene. Dersom vi inkluderer Nye Veiers prosjekter på E6 nord og sør for Trondheim og Statens vegvesens prosjekter på E39 og E16 i Bergen er ikke forskjellene mellom veiinvesteringene i byområdene så store som det kan se ut som når vi sammenligner de tre byvekstavtalene. Figuren viser at når vi sammenligner tiltaksområdene som ligger inne byvekstavtalene, er investeringene i infrastruktur er størst på Nord-Jæren. Til sammen utgjør investeringer i vei og kollektivinfrastruktur over to tredjedeler av totalsummen. Investeringene i infrastruktur er klart lavest i Trondheim, som også har den minste pakke i form av totalkostnader. Det betyr at Trondheim har større fleksibilitet til å investere i mindre tiltak, drift i kollektivtrafikk og nye tiltak enn i de to andre byene som i større grad har bundet opp midlene til store prosjekter. Trondheim har slik også større fleksibilitet til å gjøre eventuelle tilpasninger i bompengesystemet, fordi man ikke er avhengig av å betale ned store infrastrukturprosjekter. Når det gjelder driftstiltak for kollektivtrafikken og tiltak for gående og syklende er forskjellen mindre mellom byområdene.



Figur 6 Prosjektprofil for byvekstavtalene (kilde: Vestland fylkeskommune 2020; Miljøpakken 2020; Byvekstavtale Nord-Jæren 2019)

De store kollektivprosjektene som staten betaler 50 prosent av kostnadene for i byvekstavtalene er bybanen etappe 4 (mot Fyllingsdalen) i Bergen, metrobuss i Trondheim og bussveien på Nord-Jæren.

Bygging av bybanen til Fyllingsdalen er startet opp, og planlegges ferdigstilt i 2022. Den nye linja vil kjøre mellom Kaigaten og Fyllingsdalen terminal via Haukeland sykehus og være cirka 9 km lang med en kjøretid på 18 minutter. Totalkostnaden for utbygginga er på om lag 7 milliarder kroner, det betyr at staten dekker inntil 3,5 milliarder kroner. Samtidig er også byggetrinn 5 til Åsane omtalt i byvekstavtalen. Planleggingen er forventet ferdig i 2022 med byggestart i 2024. Det er antatt at strekningen vil være ferdigstilt i 2031 (Byvekstavtale Bergensområdet 2019). Byggetrinnet ligger inne i stortingsproposisjonen for bypakke Bergen, som har forutsett bompengefinansiering frem til 2037 (Prop. 11 S, 2016–2017).

Høsten 2019 ble det nye metrobussystemet rullet ut i Trondheim. I perioden mellom 2016 og 2019 blir det gjennomført en rekke tiltak som innebærer ombygging av stasjoner, strekningstiltak, omstigningspunkter, bussdepot og gateprosjekter. Metrobussystemet med ny rutestruktur åpnet i 2019. Kostnaden for prosjektet når det er ferdig utbygd er beregnet til om lag 3,5 milliarder, hvorav staten dekker 1,7 milliarder kroner (Byvekstavtale Trondheimsområdet 2019).

Bussveien på Nord-Jæren er et sammenhengende høykvalitets bussystem med fire korridorer, hvorav korridor 1 og 2 utgjør størstedelen av investeringene. Bussene som kjører på bussveien skal ha full fremkommelighet som gir høy punktlighet, høy kapasitet og byutvikling langs traseene. Korridor 1 går fra Sandnes til Stavanger, korridor 2 går fra Stavanger sentrum til Risavika (i Sola kommune), korridor 3 går fra Sandnes sentrum til Vatnekrossen, og korridor 4 går fra Forus via Sola sentrum til Stavanger lufthavn på Sola. Totalkostnaden for bussveien er beregnet til i overkant av ti milliarder kroner (Byvekstavtale Nord-Jæren 2019). Det betyr at staten dekker 5 milliarder kroner.

3.6. Oppsummering

Når vi skal oppsummere utviklingen fra bypakker til byvekstavtaler, ser vi at det er store forskjeller når det gjelder kostnadsfordeling på aktørene, bompengelopplegg, statlige tilskudd og tiltak og prosjektportefølje. Nedenfor vil vi oppsummere noen hovedpunkter fra dette kapittelet:

- I de tidligere bypakkene ble om lag halvparten av kostnadene finansiert av bompenger. Det gjaldt i størst grad på Nord-Jæren (58 prosent av forbruket) og minst grad i Bergen (46 prosent av forbruket).
- I de nye byvekstavtalene tar staten en betydelig større andel av investeringskostnadene, og gir størst tilskudd til Nord-Jæren som også har lavest bompengandel i avtalen.
- Bompengelopplegget har utviklet seg over tid, og vi ser en stor forskjell fra før 2017 og etter 2017, hvor takstene er gått opp i de tre byene mens det er større innslag av rushtidsprising.
- Bompengebelastningen på personer som reiser til og fra jobb er størst i Bergen og lavest i Trondheim og på Nord-Jæren. Regneeksempelet blir imidlertid noe stilisert, fordi blant annet kjøring utenom rushtiden vil kunne påvirke hvor fort man når «taket» og at man dermed ikke må betale i rushtiden etter det. Samtidig er det ennå ikke innført en ordning i Bergen med at høyeste takst blir belastet dersom man kjører gjennom flere bomstasjoner.
- Staten bidro hovedsakelig med riksveimidler i de tidligere bypakkene, mens statlige tilskudd nå kommer fra tre ulike poster på statsbudsjettet med ulik øremerking av tilskuddene.
- Prosjektprofilen i de tidligere bypakkene var i større grad rettet mot veiprosjekter, mens den er i større grad rettet mot kollektivprosjekter i de nye byvekstavtalene. Særlig Nord-Jæren men også Bergen har bundet midlene opp i store kollektiv (og vei) prosjekter, mens Trondheim i mindre grad har bundet opp midlene i investeringer og har en større fleksibilitet knyttet til behovet for inntekter fra bomringen og nye prosjekter.

4. Politisk styring og sosial aksept

Som kapittel 3 viser, så bygger byvekstavgiftene på tidligere bypakker i de tre byområdene. Bergen var først ute blant de tre byene med en bypakke som inneholdt en 50/50-delning av bompengefinansiering til kollektivtrafikk og vei i 2000. Trondheim etablerte Miljøpakken i 2010, med konkrete målsettinger om reduksjon både i klimagassutslipp og trafikkvekst. På Nord-Jæren har de fire kommunene og fylkeskommunen brukt lang tid på å bli enige om kollektivkonsept og en bymiljøpakke som bygger på Nord-Jæren-pakken som startet på begynnelsen av 2000-tallet.

Dette kapittelet går nærmere inn på politisk styring av de tidligere bypakkene og de nye byvekstavgiftene i de tre byene, samt hvordan politikken har gitt utslag i medieoppslag og sosial aksept i de tre byene.

4.1. Organisering og styring i bypakkene

I alle de tre bypakkene har det blitt etablert en styringsstruktur hvor politisk og administrativ ledelse er representert. Det har imidlertid vært noe ulik praksis rundt organiseringen frem til forhandlinger av byvekstavgiftene i 2019, hvor staten la sterkere føringer på organisering av avgiftene (Meld. St. 33, 2016–2017). Som kapittel 3 også viser, har det vært en større lokal forankring av de tidligere bypakkene i Bergen og Trondheim sammenlignet med Nord-Jæren. En annen viktig forskjell er at det har vært fire kommuner med hele tiden på Nord-Jæren, mens det er først i 2020 at andre kommuner inkluderes i Bergen og Trondheim. Imidlertid får disse omlandskommunene ikke styringsrett i bompengesystemet.

4.1.1. Bergensprogrammet

Bergensprogrammet ble etablert i 2002 og utviklet i 2017 da Miljøløftet ble etablert. Denne delen omhandler organisering og styring av Bergensprogrammet frem til 2017.

Blant annet som følge av forvaltningsforsøket mellom 2003 og 2007 var Bergen kommune sterkt involvert i etableringen av Bergensprogrammet og bybanen. Bybanekontoret ble først i 2010 ved åpningen av bybanen overført til fylkeskommunen, som har ansvar for drift av kollektivtransport. Dermed har også Bergen kommune hatt den administrative ledelsen av styringsgruppen, mens veidirektøren ledet kontaktutvalget med politisk og administrativ ledelse.

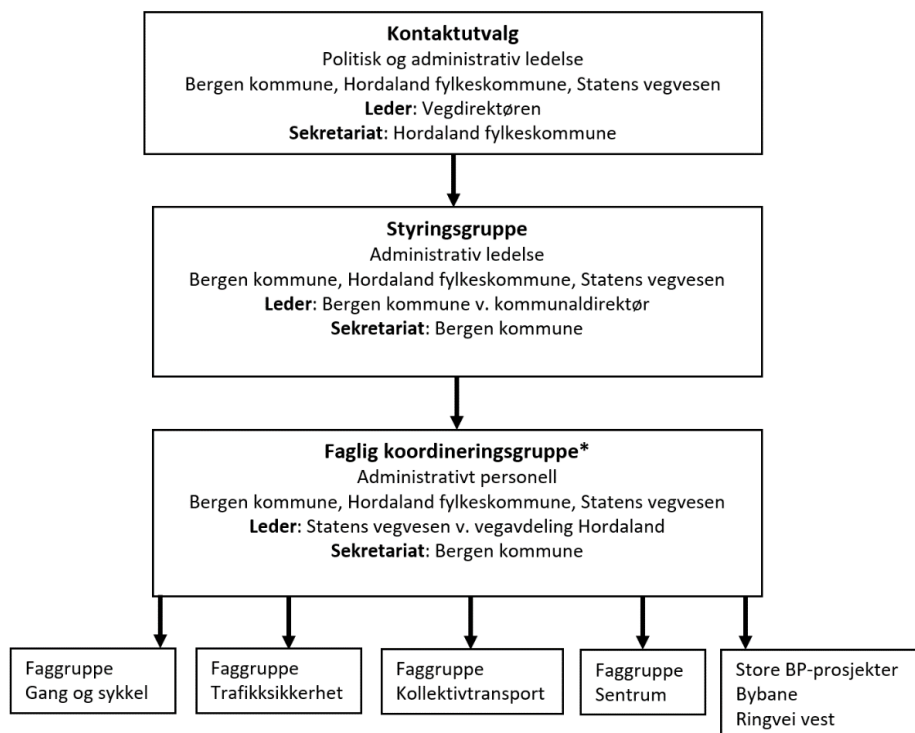
Bergensprogrammet var siden oppstarten i 2002 organisert i et kontaktutvalg, en styringsgruppe og en faglig koordineringsgruppe med tilhørende temaspesifikke faggrupper. Bergensprogrammet lanserte i 2012 en egen nettside hvor det er lagt ut årsmeldinger fra alle år mellom 2004 og 2017. Det har også vært utarbeidet årlige plan- og byggeprogrammer for alle tiltak som skulle gjennomføres. Plan- og byggeprogrammene er imidlertid kun lagt ut på nettsidene til Bergensprogrammet fra 2013–2017. Både årsmeldingene og plan- og byggeprogrammene ble behandlet politisk av Bergen kommune og fylkeskommunen hvert år, og er offentlige dokumenter, men er likevel i mindre grad tilgjengeliggjort gjennom en egen nettside.

Kontaktutvalget representerte øverste ledelse, og her var både politisk og administrativ ledelse fra Bergen kommune og Hordaland fylkeskommune representert. Veidirektøren ledet kontaktutvalget, mens Hordaland fylkeskommune var sekretariat. Kontaktutvalget ivaretok den overordnede styringen av Bergensprogrammet, la politiske føringer og rammer ved å godkjenne

prioriteringer gjennom prosjekt- og porteføljestyring, vedta budsjetter og handlingsprogram. Kontaktutvalget møttes om lag to ganger i året. Møtereferatene var ikke unntatt offentlighet, men ble heller ikke lagt ut på nettsidene, og innsyn ble vurdert i henhold til innsynskrav.

Styringsgruppen bestod av administrativ ledelse i kommunen, fylkeskommunen og hos Statens vegvesen. Gruppen ble ledet av kommunaldirektøren i Bergen kommune, og kommunen var også sekretariat. I utgangspunktet var det fylkesrådmann som skulle lede styringsgruppen, men det var enighet om å legge denne oppgaven til kommunaldirektøren. Styringsgruppen var det primære innstillende organ for kontaktutvalget, fordelte rammer for planlegging og administrasjon mellom oppgaver/prosjekt og etater, sørget for at vedtak ble iverksatt og at saker ble forsvarlig forberedt. Det var her det faglige arbeidet i Bergensprogrammet ble gjort. Referatene var ikke offentlige.

Faglig koordineringsgruppe bestod av administrativt personell i kommunen, fylkeskommunen og Statens vegvesen. Det var Statens vegvesens veiavdeling i Hordaland som ledet gruppen, mens Bergen kommune var sekretariat. Rollen som leder av gruppen ble etter hvert vekslet på mellom kommunen og vegvesenet. Etter hvert overtok Statens vegvesen rollen som sekretariat, men også her ble det vekslet litt på oppgaver mellom involverte fagpersoner fra kommunen og vegvesenet. De fagspesifikke gruppene var fordelt på temaene gang og sykkel, trafiksikkerhet, kollektivtransport, sentrum og store prosjekter som bybanen og ringvei vest. Her ble den daglige driften gjennomført, og møtereferatene var ikke offentlige.



* Opprinnelig var det også en faggruppe for økonomioppfølging

Figur 7 Organisering av Bergensprogrammet (kilde: Bergensprogrammet 2011)

4.1.2. Miljøpakken i Trondheim

Miljøpakken Trondheim ble etablert i 2010. De lokale partene i Miljøpakken inngikk en bymiljøavtale med staten i 2016 og i en byvekstavtale i 2019. Organisering og styring av Miljøpakken ble endret da det ble inngått en bymiljøavtale mellom Trondheim kommune, Sør-Trøndelag fylkeskommune og staten i 2016. Denne delen omhandler organisering og styring av Miljøpakken frem til 2016.

Miljøpakken ble etablert i 2010 og har hatt en særlig sterk lokal forankring ved at ordføreren har vært tett involvert i styringen av Miljøpakken. Ordføreren i Trondheim hadde sittet som ordfører siden 2003 og hadde derfor både erfaring fra forrige periode med bompengerekkering, og hun har foreløpig sittet i hele perioden Miljøpakken har fungert. Det har med andre ord vært en stabil og tett lokalpolitisk ledelse av Miljøpakken. Et annet særtrekk er at kontaktutvalget i Miljøpakken i mange år har hatt åpne møter og offentliggjort alle møteinnkallinger og referater på nett. I tillegg er det fra start utarbeidet handlingsprogrammer for Miljøpakken som rulleres årlig, samt jevnlig evalueringer og statusrapporter med vurderinger av måloppnåelse.

Miljøpakken har vært organisert i et kontaktutvalg og et arbeidsutvalg med tilhørende faggrupper. I organisasjonskartet var det også tenkt etablert et såkalt prosjektråd med administrativ ledelse, som skulle ha funksjon som en administrativ styringsgruppe. I Miljøpakken har imidlertid kontaktutvalget hatt møter såpass ofte (mellom seks og åtte ganger i året), at det ikke har vært plass for en administrativ styringsgruppe (Trondheim kommune 2015).

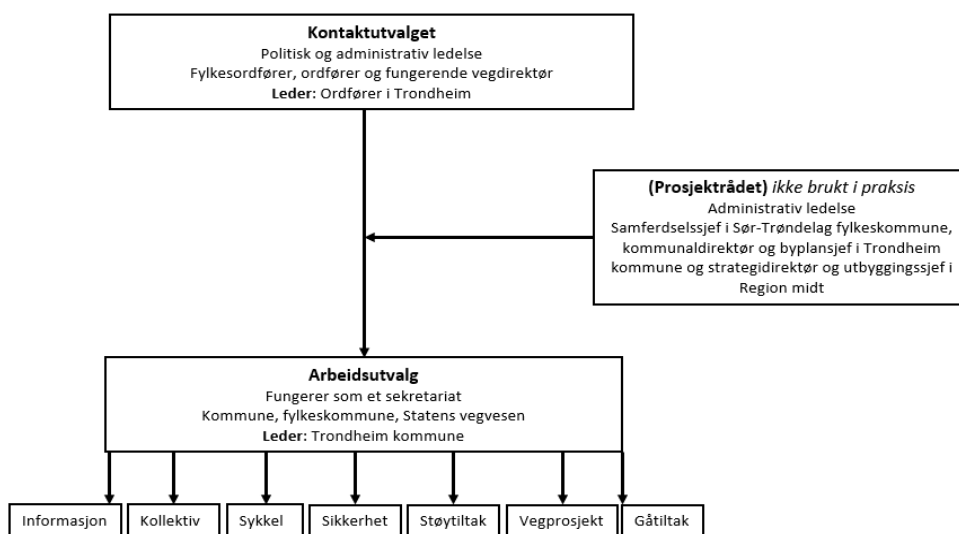
Kontaktutvalget har vært ledet av ordføreren i Trondheim. Både kommunen, fylkeskommunen og Statens vegvesen har stilt med administrativ ledelse og fagfolk i møtene etter behov. Fra kommunen møtte både kommunaldirektør for byutvikling og leder for Miljøpakken fast, det gjorde også regionveidirektøren i Region midt og fylkesdirektør for samferdsel i Sør-Trøndelag fylkeskommune (Trondheim kommune 2015, s. 10). Kontaktutvalgets mandat var å passe på at prosjektene har framdrift, og å vurdere om de ble gjennomført i tråd med politiske vedtak. Store prosjekter, økonomiske overskridelser eller andre utfordringer skulle også behandles i kontaktutvalget. Kontaktutvalget avgjorde i slike tilfeller om dette er innenfor rammene, eller om saken måtte behandles i bystyret eller fylkestinget for å avklare om man burde finne andre løsninger (Trondheim kommune 2015, s. 11). Kontaktutvalget hadde en overordnet styring av innsatsen i Miljøpakken. Utvalget hadde ansvar for oppfølging gjennom bl.a. prosjekt- og porteføljestyling, forberede og samordne virksomhet i partenes organisasjoner og vurdere behov for endringer og komme frem til en løsning dersom det var uenigheter. Kontaktutvalget hadde delegert myndighet til arbeidsutvalget til å omprioritere innenfor samme tiltaksområde, for eksempel fra et sykkelprosjekt til et annet sykkelprosjekt. Møtene i kontaktutvalget var i begynnelsen lukket, men har etter hvert blitt holdt etter prinsippet om meroffentlighet. Det betyr at møtepapirer har vært offentliggjort på nett og møtene har vært åpne møter, der alle kan høre på diskusjonene.

Arbeidsutvalget fungerte som sekretariat for Miljøpakken og bestod av representanter fra Trondheim kommune, Sør-Trøndelag fylkeskommune og Statens vegvesen. Det var i dette utvalget den administrative samordningen foregikk. Hver etat var representert med lik stemme (Trondheim kommune 2015, s. 12). I saker der vegvesenet, kommunen og fylkeskommunen var enige, ble arbeidsutvalget gitt myndighet til å omdisponere innenfor de ulike programområdene i det gjeldende fireårige handlingsprogrammet for å justere for endringer i kostnadsoverslag,

planfremdrift eller liknende, og å fordele rammer for planlegging og administrasjon mellom oppgaver/prosjekter og etater (Trondheim kommune 2015, s. 12). Disse møtene var ikke åpne, og referatene ble ikke offentliggjort. Trondheim kommune hadde den overordnede ledelsen og arbeidsutvalget fikk sine styringssignaler og rapporterte direkte til Kontaktutvalget/ordfører og ikke i linja. Styringen gikk dermed ikke gjennom etatsledelsen, men etatslederene deltok i møtene i Kontaktutvalget.

Temagruppene tok ingen beslutninger på vegne av Miljøpakken, men var arenaer for å drøfte samarbeid og faglige spørsmål. Alle gruppene var satt sammen av medarbeidere fra Trondheim kommune, Sør-Trøndelag fylkeskommune og Statens vegvesen. Gruppene rapporterte til arbeidsutvalget, og de ulike gruppene skulle holde løpende oversikt over statusen til ulike prosjekter og møtte i arbeidsutvalget ved behov for å orientere om fremdrift og ressursbruk. I sykkelgruppa deltok også en representant fra Syklistenes landsforening, mens i kollektivgruppa deltok også representanter fra Jernbaneverket, NSB og AtB (som er fylkeskommunens administrasjonsselskap for kollektivtransport) (Trondheim kommune 2015, s. 12). Temagruppernes oppgaver var å drøfte nye prosjekter og tiltak, anbefale prioritering av prosjekter, omdisponeringer innenfor handlingsprogrammet dersom det var hensiktsmessig og gjøre en årlig oppsummering av gjennomførte tiltak og måloppnåelse (Trondheim kommune 2015, s. 13). Disse møtene var heller ikke åpne, og referatene ble ikke offentliggjort.

Miljøpakken (i Trondheim kommune) var organisert som en prosjektgruppe direkte under kommunaldirektør for byutvikling i Trondheim kommune. Lederen av prosjektgruppa hadde formell posisjon på linje med enhetslederene innenfor byutviklingsområdet og hadde både det overordnede ansvaret for å samordne alle aktivitetene mellom de tre partene (sekretariatsfunksjon) og lede det interne arbeidet med Miljøpakken i Trondheim kommune. Sistnevnte omfattet blant annet å gjennomføre utredninger innenfor kommunalt ansvarsområde, utarbeide saksfremlegg for politisk behandling, kommunikasjonsarbeid, avklare finansiering og bestille oppgaver på vegne av arbeidsutvalget i kommunen (Trondheim kommune 2015, s. 13).



Figur 8 Organisering av Miljøpakken Trondheim (kilde: Trondheim kommune 2015)

4.1.3. Nord-Jæren-pakken

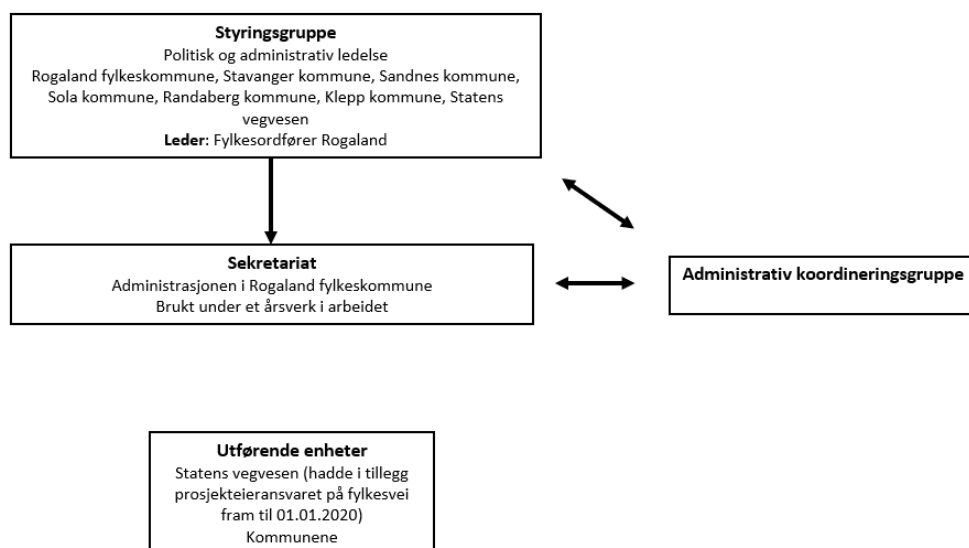
Nord-Jæren-pakken ble etablert på begynnelsen av 2000-tallet og ble avviklet i 2017 da Bymiljøpakke Nord-Jæren ble etablert. Denne delen omhandler organisering og styring av Nord-Jæren-pakken frem til 2015, da det skjedde en del endringer i organiseringen etter det (PwC 2020). I 2017 overtok Bymiljøpakken de gjenværende økonomiske forpliktelser fra Nord-Jæren-pakken. Fordi det viste seg å være betydelige underskudd knyttet til dette, ble PwC engasjert til å gå gjennom overgangen fra Nord-Jæren-pakken til Bymiljøpakken (PwC 2020).

Nord-Jæren-pakken var frem til 2015 organisert i en styringsgruppe, et sekretariat og en administrativ koordineringsgruppe.

Styringsgruppen bestod av Statens vegvesen, ordførerne i Stavanger, Sandnes, Sola og Randaberg kommuner og fylkesordføreren i Rogaland fylkeskommune, som også ledet gruppen. Styringsgruppen hadde ansvar for å styre den totale porteføljen av prosjekter og vurdere igangsetting av prosjekter basert på økonomien i pakken og avtalt prioriteringsliste, men hadde ikke et spesifikt ansvar for inntektssituasjonen eller kostnadsbildet. Styringsgruppen baserte seg på rapporteringen fra sekretariatet. Høsten 2012 da konseptvalgutredningen for transportsystemet på Jæren ble det ikke gjennomført styringsgruppemøter eller administrative møter (PwC 2020). Arbeidet med konseptvalgutredningen ble organisert utenfor Nord-Jærenpakken.

Sekretariatet var organisert i administrasjonen i Rogaland fylkeskommune. Sekretariatet hadde en marginal rolle som innebar å passe på styringsstruktur og at det ble gjennomført administrative og politiske møter. Sekretariatet skulle tilrettelegge for at styringsgruppen hadde totaloversikt over økonomisk status og fremdrift slik at de kunne drive forsvarlig porteføljestyling. Sekretariatet var avhengig av å motta riktig informasjon og rapportering fra de involverte partene fordi sekretariatet ikke hadde direkte tilgang til systemer og løpende økonomirapporter i Statens vegvesen, som gjennomførte de fleste prosjektene. Det ble brukt under ett årsverk på sekretariatet.

Administrativ koordineringsgruppe bestod av administrativt personell i kommunene, fylkeskommunen og Statens vegvesen som koordinerte det administrative arbeidet med pakken. Rogaland fylkeskommune, ved sekretariatet, ledet møtene. Her ble sakene til styringsgruppen gjennomgått, diskutert og justert før utsending til styringsgruppen.



Figur 9 Organisering av Nord-Jæren-pakken (kilde: PwC 2020)

4.2. Organisering og styring i byveksttaltene

Nasjonal transportplan 2018–2029 (Meld. St. 33, 2016–2017) la føringer på den nye organiseringen av byveksttaltene. Det var nødvendig med en tyngre involvering og styring fra statlig hold, og det ble lagt til grunn en ny modell for organisering av byveksttaltene. Det ble også gjennomført byutredninger ledet av Statens vegvesen, som skulle danne et grunnlag for prioriteringene i byveksttaltene. Alle byområdene prioriterer prosjekter etter porteføljestyling og utarbeider fireårige handlingsprogrammer med budsjett. Handlingsprogrammene rulleres årlig og viser rammer for vedtatte prosjekt og innsatsområder.

Bompengepakkene i Bergen og Trondheim holdes utenfor i byveksttaltene for Trondheimsområdet (2019) gjøres det klart at Trondheim kommune og Trøndelag fylkeskommune fortsatt har full råderett over bompengerevningen i Trondheim innenfor rammene i Prop. 36 S (2017–2018). Dette gjøres også klart i byveksttaltene for Bergensområdet (2019), hvor det skal etableres en egen styringsgruppe for Bypakke Bergen som har råderett i saker som gjelder prioritering av bompengemidler innenfor rammene i Prop. 11 S (2017–2018). På Nord-Jæren er en slik begrensning ikke nødvendig, da alle kommunene som er involvert i byveksttaltene også er parter i etableringen av bompengesystemet (Prop. 47 S, 2016–2017).

De nye byveksttaltene er nå inngått og samarbeidet mellom partene er etablert, inkludert med omlandskommunene. Det er likevel noen forskjeller mellom byområdene når det gjelder organisering. Noen hovedprinsipper er like: Det er etablert en politisk styringsgruppe som ledes av statssekretær fra Samferdselsdepartementet. I denne gruppa deltar også politisk ledelse i Kommunal- og moderniseringsdepartementet, og politisk ledelse i fylkeskommunen og kommunene. I tillegg møter gjerne også administrativ ledelse fra alle forvaltningsnivåer i

disse møtene. Det er også etablert en styringsgruppe som ledes av Statens vegvesen, hvor også representanter fra Jernbanedirektoratet og Fylkesmannen deltar. Fra de lokale partene deltar lokalpolitisk ledelse. Dette er i praksis den funksjonelle styringsgruppa mens den politiske styringsgruppa først og fremst gir anledning til å drøfte politiske spørsmål direkte med statlig politisk ledelse.

Byene har også opprettet uavhengige sekretariater. Nedenfor vil vi gå gjennom funksjonen til de ulike gruppene og hva som er forskjeller og likheter i organiseringen mellom de ulike byene. Figur 10 i slutten av kapittelet gir en oversikt over organiseringen.

4.2.1. Politisk styring

Politisk styring av byvekstavgiftene gjøres gjennom to grupper. Hovedforskjellen er at statlig politisk ledelse representert i den politiske styringsgruppen, mens i styringsgruppen/kontaktutvalget deltar administrativ ledelse fra statlig nivå (Statens vegvesen, Jernbanedirektoratet og Fylkesmannen).

Den politiske styringsgruppen er det øverste styringsorganet for byvekstavgiften og er ledet av statssekretæren i Samferdselsdepartementet. Det er lagt opp til at denne gruppen møtes en gang i året for å drøfte politiske spørsmål direkte med statlig politisk ledelse. Deltagerne i den politiske styringsgruppen er statssekretærene fra Samferdselsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet, ordførerne i de involverte kommunene og fylkesordføreren. Styringsgruppen behandler fireårige handlingsprogrammer og årlige budsjetter for byvekstavgiften, som først vedtas politisk i fylkestinget og bystyret/kommunestyrene. Styringsgruppen har mandat til å justere og endre på den prioriterte rekkefølgen av prosjekter innenfor den totale økonomiske rammen (Miljøløftet 2020; Byvekstavgift Trondheimsområdet 2019; PwC 2020).

Det er også opprettet en styringsgruppe som i byvekstavgiftene er kalt «administrativ koordineringsgruppe» som ledes av veidirektøren eller en representant for veidirektøren. I utgangspunktet var nok dette tenkt som den administrative ledelsen av byvekstavgiftene, men i praksis er dette også en del av den politiske styringen. Lokale myndigheter står fritt til å velge hvilke representanter som skal delta fra fylkeskommune og kommuner. I alle byområdene er det bestemt at politisk og administrativ ledelse fra regionalt og lokalt nivå deltar i disse møtene. Det er møter i disse gruppene mellom seks og åtte ganger i året. I Bergen heter denne gruppen Styringsgruppen, i Trondheim Kontaktutvalget og på Nord-Jæren Styringsgruppen. Styringsgruppen utarbeider forslag til handlingsprogram og årlige prioriteringer av tiltakene.

Møtene i de politiske styringsorganene er åpne og alle referater fra møtene og møteinnkallinger legges ut på nettsidene til henholdsvis Miljøløftet, Miljøpakken og Bymiljøpakken. Deltagerne i Bergen og på Nord-Jæren er veidirektøren, Jernbanedirektoratet, Fylkesmannen, ordførerne i de involverte kommunene og fylkesordføreren (Miljøløftet 2020; PwC 2020).

4.2.2. Administrativ styring

Den administrative styringsgruppen er kalt administrativ koordineringsgruppe i Bergen og på Nord-Jæren og programrådet i Trondheim. Denne gruppen består av administrativ ledelse i Statens vegvesen, Jernbanedirektoratet, Fylkesmannen, fylkeskommunen og kommunene.

Gruppen ledes av lokale myndigheter i alle de tre byene, og er rådgivende på hva sekretariatet skal innstille til styringsgruppen.

Hovedoppgavene for gruppen er å påse at de sakene som legges frem for behandling i styringsorganene er forsvarlig utredet og at vedtak blir iverksatt ved å fordele rammer for planlegging og administrasjon mellom oppgaver og prosjekter. Gruppen skal ha tett oppfølging av porteføljestyling og økonomistyring, drøfte saker og kunne ta viktige avklaringer i forkant av styringsgruppemøtene. Møtene legges tett opp mot de politiske styringsgruppemøtene, slik at saklisten kan drøftes.

I Trondheim og på Nord-Jæren har denne gruppen delegert fullmakt til å ta enkelte beslutninger. Programrådet har fått fullmakt fra kommunestyrene, fylkesting og statlig linje til beslutninger i faglige spørsmål uten spesiell politisk eller prinsipiell karakter, eller i økonomiske spørsmål der staten, fylkeskommunen og kommunene er enige og det er behov for å foreta økonomiske omdisponeringer innenfor de ulike programområdene i gjeldende fireårig handlingsprogram (Byvekstavtale Trondheimsområdet 2019). Administrativ koordineringsgruppe på Nord-Jæren har fullmakt til å foreta økonomiske omdisponeringer innenfor de ulike programområdene i gjeldende handlingsprogram dersom partene er enige (Bymiljøpakken 2020). Dette er så langt ikke avklart for den administrative koordineringsgruppen i Bergen.

I både Bergen og Trondheim er det opprettet et arbeidsutvalg med representanter for de ulike etatene og forvaltningsnivåene i byvekstavtalen. Møtene ledes av sekretariatsleder, og det gjennomføres regelmessige møter. Møtene er ikke åpne, og sekretariatet skriver referater. Arbeidsutvalget skal være et organ som har kapasitet til å gå noe dypere inn i de faglige sakene før de eventuelt fremmes for de administrative og politiske styringsorganene. I Bergen er arbeidsutvalget sentralt i dialogen med faggruppene og bistår sekretariatet med avklaringer underveis i det daglige arbeidet. Arbeidsutvalget skal sikre at alle prosjektene blir godt beskrevet med fokus på porteføljestyling, slik at det legges til rette for gode prioriteringsdiskusjoner (Miljøløftet 2018). I Trondheim er arbeidsutvalget hovedsakelig saksforberedende til Programrådet. Nord-Jæren har ikke noe arbeidsutvalg, denne funksjonen ivaretas av sekretariatet og faggruppene.

4.2.3. Daglig administrativ ledelse

Sekretariatet står for den daglige, administrative ledelsen på vegne av styringsorganene. Sekretariatet er partsuavhengig og representerer alle partene i avtalen. Sekretariatet skal tilrettelegg saker for behandling i de ulike gruppene og skrive referater fra møtene i styringsorganene.

Sekretariatet består av en håndfull personer i alle byområdene. I Bergen har medarbeiderne i sekretariatet sitt ansettelsesforhold hos Statens vegvesen, i Trondheim har de sitt arbeidsforhold i kommunen (2), fylkeskommunen (2) og Statens vegvesen (1), mens på Nord-Jæren har de sitt ansettelsesforhold hos fylkeskommunen. I alle byene så skal sekretariatet være en selvstendig og uavhengig enhet. I Miljøpakken har rådmennene og vegvesenet frasagt seg styringsretten over medarbeiderne i sekretariatet. Kontaktutvalget er styrende, mens partene har beholdt arbeidsgiveransvaret. Dette er også tilfelle i Bergen og på Nord-Jæren, og det arbeides for tiden med hvorvidt dette skal formaliseres ytterligere. Alle sekretariatene er ansvarlige for å følge opp ressursbruk og måloppnåelse, samt forberede saksdokumenter til beslutningsprosessene.

Sekretariatet i Trondheim har fått delegert fullmakter til å gjøre mindre justeringer i kostnadsramme eller prosjektportefølje. Beskrivelsen av sekretariatets oppgaver og funksjon i de ulike byvekstavgiftene er beskrevet nedenfor.

I Bergen er sekretariatet styringsgruppens felles apparat for gjennomføring av Miljøløftet. Sekretariatet er saksforberedende organ for styringsorganene og skal sørge for at det utarbeides saksunderlag og faglige utredninger som er nødvendig for å ta beslutninger. Sekretariatet utarbeider årlige handlingsprogram, følger opp og rapporterer ressursbruk og måloppnåelse, og foreslår og setter i drift styringsprinsipper og -verktøy. Sekretariatet består av sekretariatsleder, kontroller og to kommunikasjonsmedarbeidere. Sekretariatsleder er ansvarlig for å følge opp og rapportere på ressursbruk og måloppnåelse (Miljøløftet 2018).

I Trondheim skal sekretariatet tilrettelegge saker til behandling i Kontaktutvalg og programråd, og skrive referat fra møtene. Sekretariatet utarbeider også handlingsprogrammer og felles årsbudsjett, har overordnet økonomistyring og rapportering til styringsorganene, innehar kontrollerfunksjon for alle parter, er ansvarlig for informasjon og kommunikasjon i Miljøpakken. Sekretariatet innstiller saker til Programrådet og leder et arbeidsutvalg nedsatt av partene som skal bidra i det saksforberedende arbeidet for programrådet. Sekretariatet har delegert fullmakt fra programrådet til å godkjenne utvidelse av kostnadsrammen eller inngå forpliktelser når de økonomiske konsekvensene er begrenset og prioriterings/programrådets medlemmer orienteres skriftlig (Byvekstavgift Trondheimsområdet 2019).

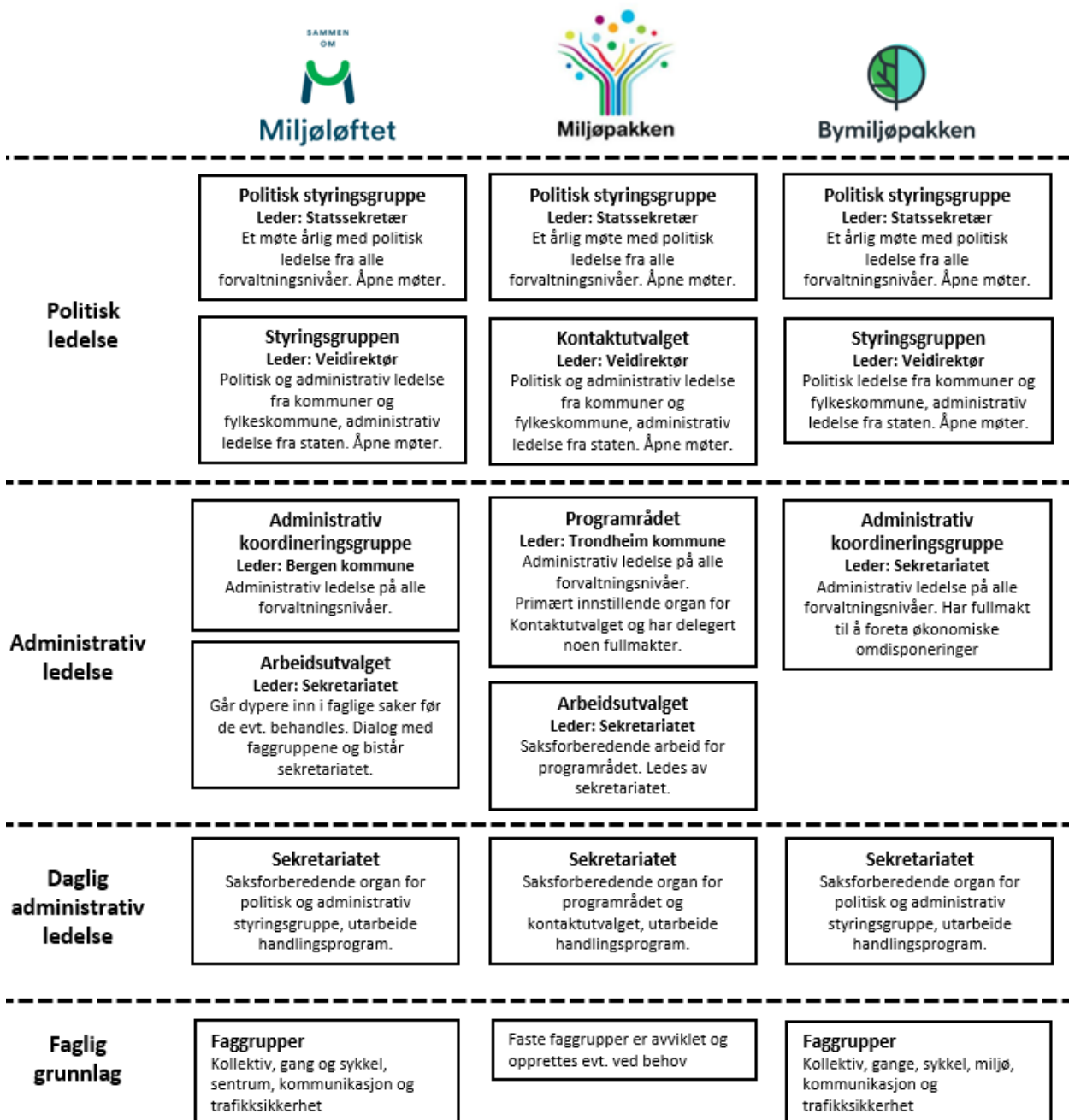
På Nord-Jæren skal sekretariatet være det administrativt koordinerende leddet mellom de ulike aktørene i pakken og betjene styringsgruppen med å forberede saker til styringsgruppemøtene. Sekretariatet skal utarbeide fireårige handlingsprogram som revideres årlig og som blir behandlet av styringsgruppen før etterfølgende vedtak i kommuner og fylkesting. Faggruppene gir innspill til sekretariatet om hvilke prosjekter som bør prioriteres i handlingsprogrammet basert på budsjett og de målene man skal oppnå (PwC 2020).

4.2.4. Faggrupper

Det er kun i Bergen og på Nord-Jæren at det er etablert faste faggrupper. I Trondheim er de faste faggruppene avviklet, og det opprettes faggrupper dersom det er behov for det.

I Bergen er faggruppens viktigste oppgave er å bidra aktivt til måloppnåelse i Miljøløftet ved å arbeide målrettet, samarbeide og tenke helhetlig. Faggruppene er delt inn i følgende temaer: Kollektiv, gang- og sykkel, sentrum, kommunikasjon og trafiksikkerhet (Miljøløftet 2020).

På Nord-Jæren har faggruppene viktige oppgaver knyttet til å foreslå og å prioritere tiltak innenfor programområdene. Faggruppene er delt inn i følgende temaer: Sykkel, gange, kollektiv, trafiksikkerhet, kommunikasjon og miljø (PwC 2020).



Figur 10 Organisering av byvekstavtalene (kilde: Miljøløftet 2020; Byvekstavtale Trondheimsområdet 2019; PwC 2020)

4.3. Bompengelopprør og medieoppmerksomhet

Lokalvalget i 2019 ble preget av protester mot bompenger i storbyene, og av utkantenes og småkommunenes reaksjon på det som ble oppfattet som en gjennomgående sentraliseringspolitikk. Lokalvalget mobiliserte et sterkt politisk engasjement og valgdeltagelsen var forholdsvis høy, den høyeste siden 1991 (Saglie og Seegaard 2020, s. 102).

Siden 2015 har lokale protester mot bompenger materialisert seg over hele landet. Aksjonistene brukte sosiale media som organiseringsverktøy, og gruppen «Bomfritt Jæren – Nok er Nok» nådde alene over 70 000 medlemmer. Den gruppen som har gått lengst med tanke på organisering også utenfor internett, er «Folkeaksjonen nei til mer bompenger» (FNB) som ble stiftet i 2014. Aksjonsgruppen stilte liste ved kommunevalget i Stavanger i 2015 og fikk tre representanter inn i Stavanger bystyre. I forkant av valget 2019 registrerte gruppen seg som et nasjonalt politisk parti og stilte lister i fire fylker⁵ og 11 kommuner⁶. I Bergen fikk FNB nesten 17 prosent av stemmene, mens i Stavanger og Sandnes kommuner fikk FNB om lag 9 prosent av stemmene i hver kommune. I Trondheim derimot, har FNB og protestene mot bompenger ikke slått rot i befolkningen.

Det er ikke nødvendigvis store forskjeller mellom byene knyttet til hvor negative befolkningen er til bompenger, men det kan antas at dette varierer over tid. En undersøkelse fra 2017 som sammenligner Bergen, Trondheim og Oslo, viser at det ikke er store forskjeller mellom hvor negative og positive befolkningen er til bompenger. I 2017 var henholdsvis 36 og 37 prosent av respondentene veldig negative eller ganske negative til bompenger i Bergen og Trondheim, mens dette gjaldt for 30 prosent av respondentene i Oslo (Christiansen 2018). Miljøpakken i Trondheim gjennomfører jevnlig undersøkelser om befolkningens holdning til Miljøpakkens bruk av bompenger, og deres undersøkelse viser at i 2018 var det kun 30 prosent av befolkningen i Trondheim som var negative til dette. I 2020 viser samme undersøkelse at kun 21 prosent er negative til hvordan Miljøpakken bruker bompenger⁷ (Miljøpakken 2020).

Nedenfor vil vi se på medieoppmerksomheten i lokale medier knyttet til sentrale begreper i byveksttaltalene mellom 2008 og 2020. Det er imidlertid store forskjeller mellom Bergen, Trondheim og Nord-Jæren når det gjelder hvilken oppmerksomhet bypakkene og byveksttaltalene har fått i lokale medier. Nedenfor er det gjort optellinger av hvor mange artikler i henholdsvis Stavanger Aftenblad, Adresseavisen og Bergens Tidende som inneholder begreper som kan forbindes med negativ oppmerksomhet (bompenger, rushtidsavgift, Folkeaksjonen Nei til mer bompenger) og som inneholder begreper som kan forbindes med nøytral eller positiv oppmerksomhet (nullvekst, pakkens navn og store kollektivprosjekt).

⁵ Rogaland, Vestland, Vestfold/Telemark og Viken

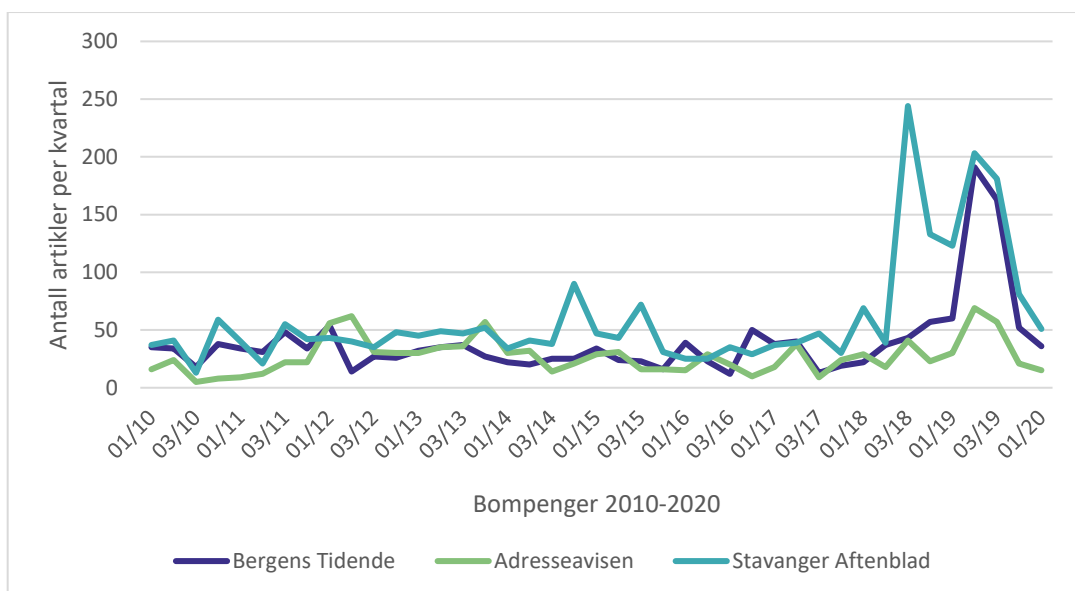
⁶ Oslo, Bergen, Stavanger, Sandnes, Skien, Porsgrunn, Askøy, Sola, Klepp, Alver, Øygarden

⁷ Undersøkelsen til Christiansen (2018) og Miljøpakken (2020) er ikke sammenlignbare, da Miljøpakken spør om 'holdning til Miljøpakkens bruk av bompenger', mens Christiansen spør om 'hvor positiv eller negativ respondenten er til bompenger i egen by'.

4.3.1. Negativ oppmerksomhet

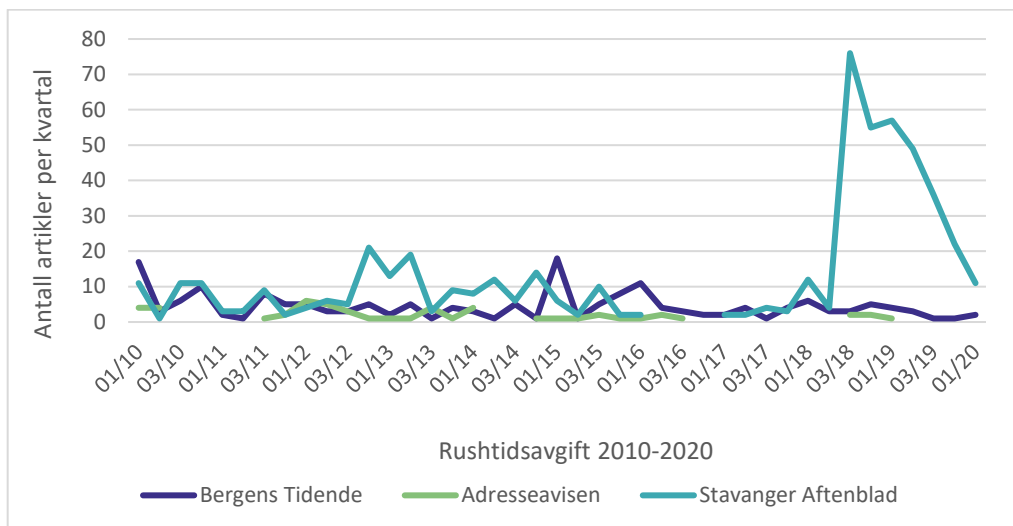
I dette avsnittet vil vi gjøre optellinger av sentrale begreper som kan forbindes med negativ oppmerksomhet om bypakkene og byvekstavgiftene i de tre byområdene: Bompenger, rushtidsavgift og Folkeaksjonen Nei til mer bompenger.

Figuren under viser antall artikler i henholdsvis Bergens Tidende, Adresseavisen og Stavanger Aftenblad som omhandler «bompenger» i perioden januar 2010 til mars 2020. Samlet sett var det i overkant av 5 000 artikler om bompenger i de tre avisene i denne tiårsperioden fordelt med, 1 608 i Bergens Tidende og 1 110 i Adresseavisen og 2 454 artikler i Stavanger Aftenblad. Figuren illustrerer godt den store medieoppmerksomheten bompenger fikk fra andre halvår 2018 til og med tredje kvartal 2019 på Nord-Jæren, og tilsvarende andre og tredje kvartal i 2019 i Bergen. Oppmerksomheten i Trondheim har vært mer stabil, men så har det også vært mindre endringer i bompengelopplegget i Trondheim sammenlignet med Bergen og Nord-Jæren. Det har for eksempel ikke vært satt opp flere stasjoner siden 2014, og takstene per snitt er forholdsvis lave sammenlignet med de andre byene.



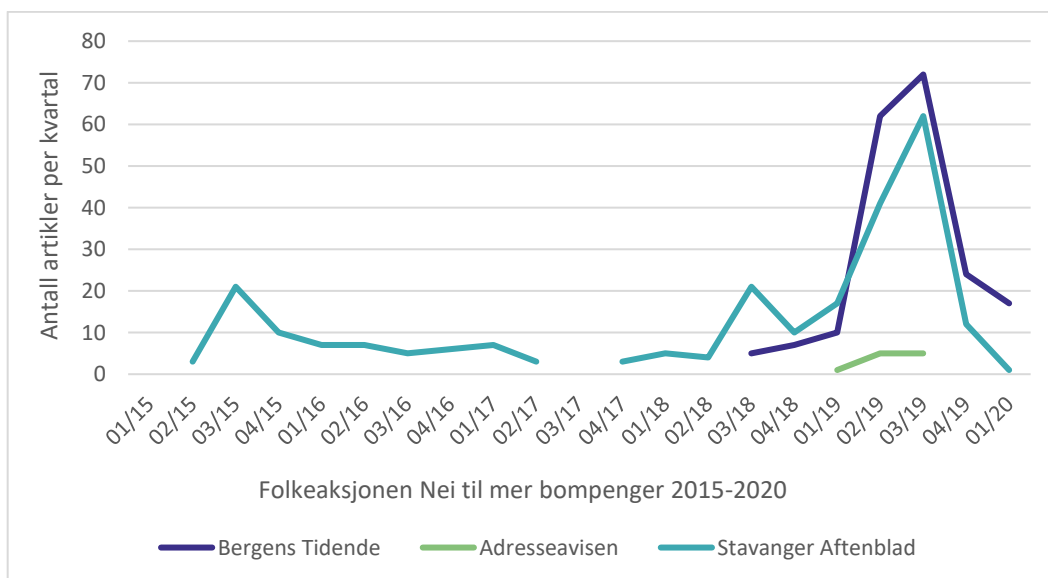
Figur 11 Antall artikler som omhandler bompenger 2010–2020 (kilde: Retriever)

Figuren under viser antall artikler i henholdsvis Bergens Tidende, Adresseavisen og Stavanger Aftenblad som omhandler «rushtidsavgift» i perioden januar 2010 til mars 2020. Samlet sett var det om lag 750 artikler der rushtidsavgift ble nevnt i de tre avisene i denne tiårsperioden, fordelt med 181 artikler i Bergens Tidende, 58 artikler i Adresseavisen og 526 artikler i Stavanger Aftenblad. Figuren illustrerer at rushtidsavgift kun i begrenset grad har vært tema i Adresseavisen, selv om det har vært rushtidsavgift der i mange år. Imidlertid har takstene i rush vært noe lavere per snitt i Trondheim enn i de andre byene. I Trondheim var taksten i rush 36 kroner i 2018, mens den var 49 kroner i Bergen og 44 kroner på Nord-Jæren. Motstanden mot rushtidsavgift har vært størst på Nord-Jæren, som også fikk forhandlet seg frem til å fjerne rushtidsavgiften i reforhandlingene av byvekstavgiften i 2019. Rushtidsavgiften ble tatt bort i februar 2020.



Figur 12 Antall artikler som omhandler rushtidsavgift 2010–2020 (kilde: Retriever)

Folkeaksjonen «Nei til mer bompenger» ble stiftet i 2014 og fikk et særlig oppsving før lokalvalget i 2019. Tabellen nedenfor viser antall artikler i henholdsvis Stavanger Aftenblad, Bergens Tidende og Adresseavisen som omhandler Folkeaksjonen mot mer bompenger mellom 2015 og 2020. Samlet sett var det 201 artikler i Bergens Tidende, 12 artikler i Adresseavisen og 245 artikler i Stavanger Aftenblad. Vi ser jo også av resultatene for lokalvalget at partiet fikk en betydelig oppslutning i Bergen og på Nord-Jæren, mens det ikke var representert i lokalvalget i Trondheim. Dette reflekteres også av medieoppmerksomheten.

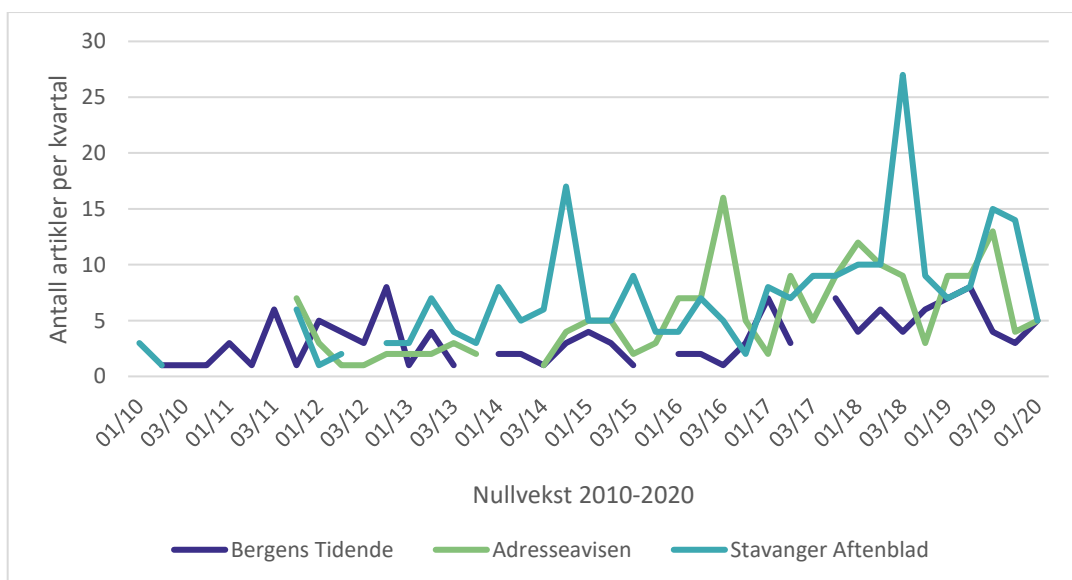


Figur 13 Antall artikler som omhandler folkeaksjonen "Nei til mer bompenger" (kilde: Retriever)

4.3.2. Nøytral eller positiv oppmerksomhet

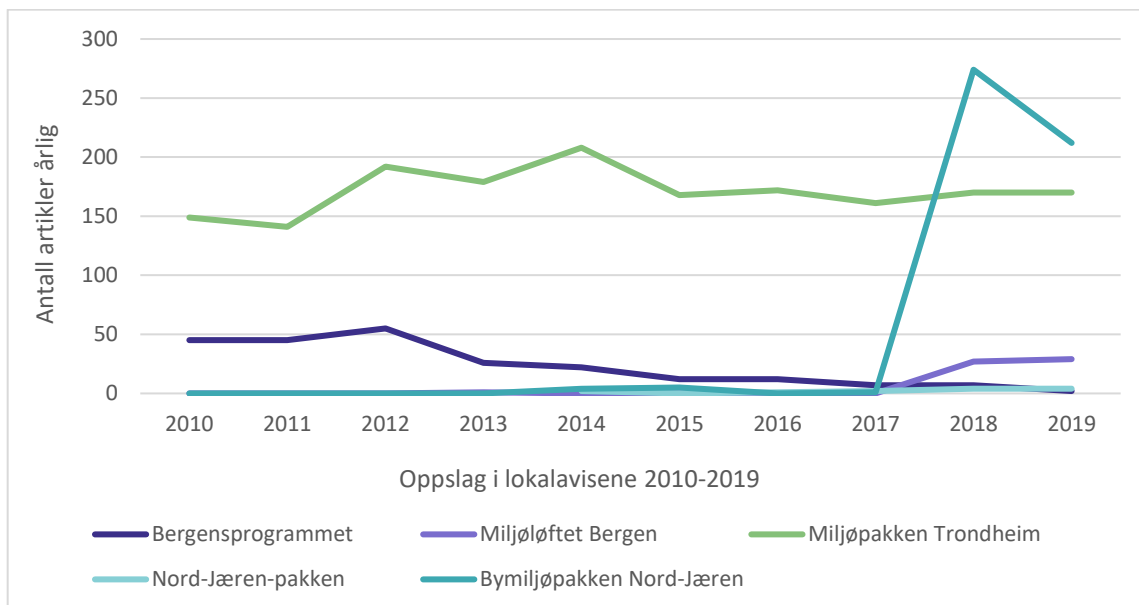
I dette avsnittet vil vi gjøre opptellinger av sentrale begreper som kan forbindes med nøytral eller positiv oppmerksomhet om bypakkene og byvekstavgiftene i de tre byområdene: Nullvekst, selve bypakkene/avgiftene og store kollektivprosjekt.

Ser vi på et mer nøytralt begrep som nullvekst er det også tydelige forskjeller mellom de tre byområdene. Figuren under viser antall artikler i henholdsvis Bergens Tidende, Adresseavisen og Stavanger Aftenblad som omhandler «nullvekst». Opptellingen viser at nullvekst omtales 128 ganger i Bergens Tidende, 179 ganger i Adresseavisen og 252 ganger i Stavanger Aftenblad. Dette illustrerer at målsettingen i byvekstavgiftene får mest oppmerksomhet i Stavanger, deretter Trondheim og til sist Bergen. Dette er imidlertid kun en indikasjon, da det kan være målsettingene omtales med andre begreper i flere artikler. Nullvekstmålet er likevel et nøkkelbegrep som gir en viss indikasjon på medieoppmerksomheten i byene. Sammenligner vi opptellingen av artikler med «nullvekst» mot antall artikler med «bompenger» ser vi at bompenger er omtalt ti ganger så mye som nullvekst i perioden.



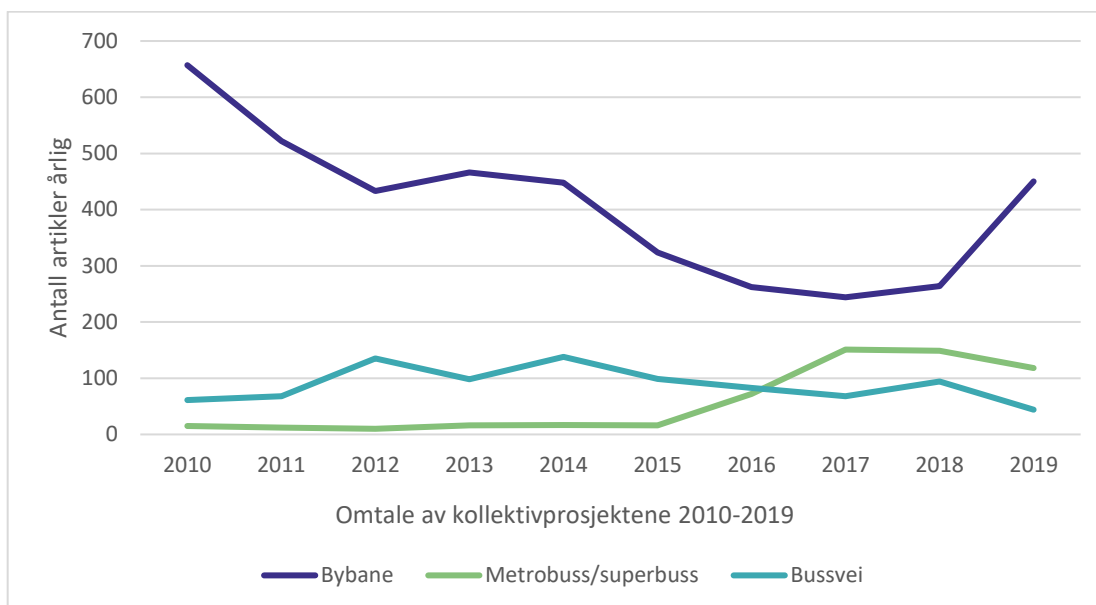
Figur 14 Antall avisartikler som omhandler nullvekst 2010–2020 (kilde: Retriever)

Omtale av selve pakkene er en viktig faktor for omdømme og informasjon om tiltak til befolkningen. Figuren under viser antall artikler som omtaler henholdsvis Bergensprogrammet og Miljøløftet i Bergens Tidende, Miljøpakken i Adresseavisen og Nord-Jæren-pakken og Bymiljøpakken i Stavanger Aftenblad. Gjennomgangen viser at Miljøpakken Trondheim omtales 1 783 ganger i Adresseavisen, Bergensprogrammet og Miljøløftet omtales til sammen 305 ganger og Bymiljøpakken omtales 577 ganger. Miljøpakken ble etablert i 2010 og har ikke gjennomgått noen navneendringer slik som pakkene i de andre byene. Likevel har Miljøpakken vært gode på å informere om tiltak og beslutninger gjennom pakken på sine nettsider, og de har også frontet Miljøpakken ved bygging av ulike prosjekter i større grad enn de andre byene. Dersom vi sammenligner antall artikler i Adresseavisen som omtaler bompenger med antall som omtaler Miljøpakken i perioden etter 2015 ser en at det jevnt over er noe flere som omtaler Miljøpakken enn bompenger. Dette er ikke tilfelle for de to andre byene.



Figur 15 Antall avisartikler som omhandlet de ulike bypakkene (kilde: Retriever)

Selv om Bergensprogrammet/Miljøløftet har fått begrenset medieoppmerksomhet, så er det nok Bybanen i Bergen som har vært selve symbolet på Bergensprogrammet/Miljøløftet. Ved søk på de store kollektivprosjektene i byene, er oppslagene i Bergen hovedsakelig knyttet til dette prosjektet. Fordi bybanen åpnet i 2010 er antall oppslag svært høyt da, men ser vi på årene mellom 2000 og 2010 er oppslagene også svært mange, mellom 100 og 370 årlig. I de andre byene har det nok ikke vært samme entusiasme rundt de store kollektivprosjektene, og antall oppslag er betydelig færre. Gjennomgangen viser at i perioden 2010–2019 er bybanen omtalt over 4 000 ganger, mens bussveien i Stavanger er omtalt drøyt 900 ganger og superbuss/metrobuss i Trondheim kun er omtalt knapt 600 ganger.



Figur 16 Antall avisartikler som omhandlet de store kollektivprosjektene (kilde: Retriever)

4.4. Oppsummering

Det er betydelige forskjeller mellom byene knyttet til styring og sosial aksept av bypakkene og byveksttatalene.

Organiseringen og styringen av de tidligere bypakkene har bestått av en styringsgruppe, en administrativ gruppe og faggrupper. Nord-Jæren har hatt minst administrativ kapasitet, og dermed også en svakere styring av pakken. Fordi Nord-Jæren-pakken kun inneholdt prosjekter som ble gjennomført av Statens vegvesen, har man støttet seg på den økonomiske rapporteringen fra vegvesenet. Det viser seg at vegvesenets rapportering til sekretariat og styringsgruppe i Nord-Jæren-pakken har vært mangelfull, fordi det er blitt rapportert på enkeltprosjekter og man har ikke hatt en helhetlig oversikt over pakken (PwC 2020).

I Bergen og Trondheim har organiseringen og styringen av de tidligere pakkene hatt en sterk lokal forankring. Kommunene har sittet i førersetet i de foraene hvor de reelle beslutningene og diskusjonene er tatt. Trondheim er i en særstilling fordi man etter hvert har vært gode på å tilgjengeliggjøre referater, handlingsplaner og evalueringer på nettsidene til Miljøpakken. I Bergen har man lagt ut årlige årsrapporter, men det har ikke vært tradisjon for å tilgjengeliggjøre møttereferatene fra styringsgruppa på nett og heller ikke prioriteringene som gjøres i plan- og byggeprogrammene (før de legges ut på nett fra 2013). I Bergen har ikke referatene vært unntatt offentlighet, men når de er mindre tilgjengelige for offentligheten er det i mindre grad kjent hva som skjer i pakken. Samtidig har man lenge hatt mindre handlingsrom i Bergensprogrammet på grunn av tunge infrastrukturinvesteringer.

En viktig forskjell mellom styring og organisering i de tre byene er at det har vært fire kommuner med hele tiden på Nord-Jæren, mens det er først i 2020 at andre kommuner inkluderes i Bergen og Trondheim. Som vi ser på gjennomgangen i kapittel 3 har det vært mye uenighet mellom de lokale partene særlig knyttet til bompenger. Dette er også årsaken til at Statens vegvesen og

fylkeskommunen i stor grad har vært i førersetet i Nord-Jæren-pakken, og den lokale forankringen i kommunene på Nord-Jæren har vært svakere.

Når vi ser på organisering og styring av de nye byvekstavtalene, ser vi at selv om den formelle organiseringen på toppen er lik, så følges fremdeles den styringstradisjonen som har vært etablert i de tidligere pakkene. Ledelsen av de politiske styringsgruppene er nå ivaretatt av staten, som også er tyngre inne i byvekstavtalene med Jernbanedirektoratet, Fylkesmannen og politisk ledelse i Samferdselsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Sekretariatene er nå uavhengige i større grad enn tidligere. Bergen og Nord-Jæren har etter etableringen av Miljøløftet og Bymiljøpakken hatt åpne møter i styringsgruppen, og oppdaterte nettsider hvor det legges ut referater fra møtene og årlige handlingsprogrammer som sier noe om prioriteringene i pakken. I Bergen og Trondheim er det etablert arbeidsutvalg, mens dette er ikke gjort på Nord-Jæren.

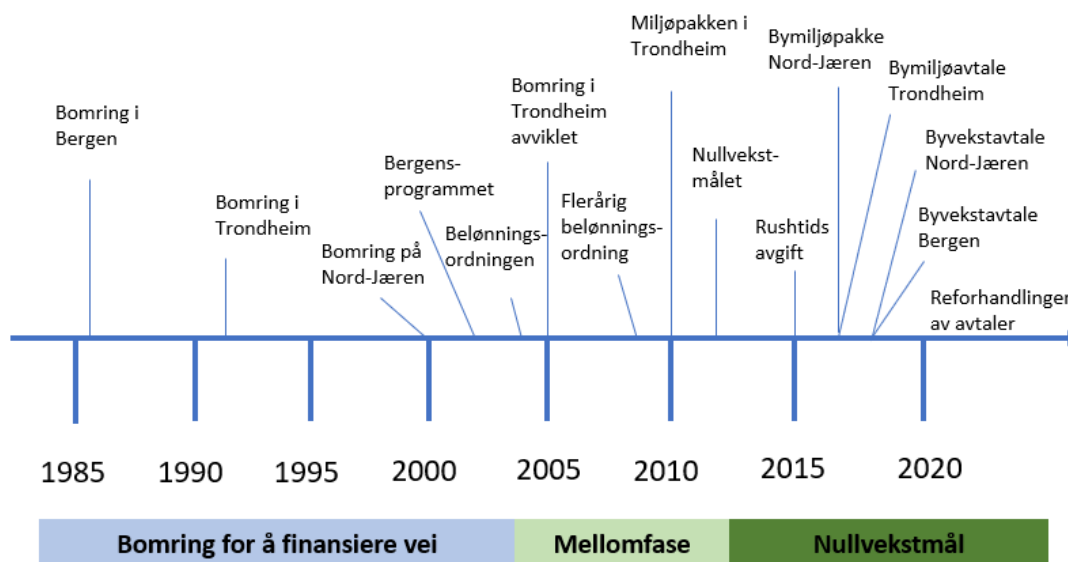
Når vi ser på opptellingene av sentrale begreper i lokalavisene ser vi at det er flere oppslag rundt begreper som kan relateres til negativ oppmerksomhet på Nord-Jæren sammenlignet med de to andre byene. Når vi ser på begreper som kan relateres til nøytral eller positiv oppmerksomhet, så ser vi også at det er en stabil høy andel avisartikler i Bergen og i Trondheim som omtaler henholdsvis Bybanen eller Miljøpakken. På Nord-Jæren er det det mer nøytrale begrepet «nullvekst» som har fått størst oppmerksomhet. Imidlertid må det understrekes at både kollektivprosjektene og Bymiljøpakken på Nord-Jæren er nyere enn i de to andre byene, og det kan spille inn på hvor positivt eller negativt sakene frontes. Imidlertid er det ikke til å stikke under en stol at situasjonen på Nord-Jæren med politikere i fire kommuner som er i en konkurransesituasjon, og ikke klarer å samle seg om prosjektene og innkrevingsystemet på en god måte, gjør at den negative oppmerksomheten lettere kommer ut i mediene.

5. Komparativt blikk på Bergen, Trondheim og Nord-Jæren

I dette delkapittelet vil vi heve blikket og sammenligne utviklingen i de tre byene. Med utgangspunkt i teoretiske perspektiver knyttet til institusjonalisme og samstyring, vil vi se på hvordan de ulike delene av bypakkene har utviklet seg parallelt med nasjonal miljø- og klimapolitikk.

5.1. Bompenger i et institusjonelt perspektiv – gradvis endring og sementering av tidligere praksis

Eksisterende regimer kan være robuste mot endringer. Dersom endringer skjer, skjer det gjerne ved at nye elementer legges på toppen av det eksisterende styringsregimet som lagvise endringer (såkalt 'layering'). Dette skaper stabilitet, sementering av tidligere praksis og gradvis endring. Dette er en måte å forme institusjoner på som kan brukes for å oppnå spesifikke resultater (Capano 2019). Endring kan skje dersom man legger til nye målsettinger og regler for det eksisterende regimet, eller dersom regimet skjermes for endring mens utenforliggende forhold endrer seg, slik at også effektene av politikken endres (Capano 2019, s. 600). Bompenger er kjernen i bypakkene og byveksttaltene, og har vært et område hvor det har skjedd gradvis endring. Endringene har skjedd ved at det etter hvert er åpnet for at bompenger kan brukes både som et verktøy for å finansiere bygging av infrastruktur, mens også som et virkemiddel for å regulere trafikken. Det er derfor interessant å se på utviklingen av bompenger gjennom institusjonelle briller for å vurdere hvilke «lag» som har bidratt til å endre det eksisterende regimet, men også hvordan regimet har vært robust mot endringer og sementert tidligere praksis. Figur 17 nedenfor gir et overordnet bilde av utviklingen i nasjonal og lokal transportpolitikk i de tre byområdene.



Figur 17 Utviklingen i nasjonal og lokal transportpolitikk i de tre byene

Allerede på begynnelsen av 2000-tallet ble utfordringene med befolkningsvekst, vekst i biltrafikken og kø-problematikk anerkjent og løftet frem i sentrale nasjonale dokumenter som Nasjonal transportplan (St. Meld. Nr. 26, 2001–2002) og på lokalt nivå. Også utfordringene med samordnet areal- og transportplanlegging ble forsøkt løst gjennom storbyforsøkene med alternativ organisering av kollektivtransport. Allerede her skjelles en forskjell mellom de tre byene. Mens Bergen og Trondheim kommuner fikk ansvar for kollektivtransport frem til forsøkene ble avsluttet i 2008, var det i Rogaland fylkeskommunen på Nord-Jæren som koordinerte de fire kommunene i forvaltningsforsøket. Disse forsøkene ga økt forståelse for oppgaver og utfordringer på tvers, og for sammenhengen mellom ulike mål og virkemidler i byregionene (Norheim mfl. 2008).

Denne praksisen videreføres i bypakkene og påfølgende byvekstavtaler i de tre byene. Det er en tydelig forskjell mellom byene at for Bergens- og Trondheimsområdet har det kun vært én bykommune involvert i utviklingen av pakkene, mens på Nord-Jæren har det vært fire kommuner som tidvis har hatt utfordringer med å bli enige om en felles politikk innbyrdes og med fylkeskommunen. Staten har som regel tatt fylkeskommunens vedtak til følge i tilfeller hvor kommunene ikke har klart å bli enige. På denne måten har det også i større grad vært et konkurranseforhold mellom partene i bypakken på Nord-Jæren enn det har vært i de to andre byene.

Denne grunnleggende forskjellen gir seg for eksempel utslag i hvordan aktørene har blitt enige om mål og prosjekter. I Bergen har man tidlig klart å skape enighet om et stort infrastrukturprosjekt lokalt, nemlig bybanen. En sentrum-venstre-koalisjon begrunnet banen i en langsiktig areal- og transportstrategi, og maktet å knytte den til den store veiutbyggingen som politikere flest var tilhengere av, nemlig ringvei vest. Den brede oppslutningen lokalt var knyttet til denne kombinasjonen av veiutbygging og et stort kollektivtiltak (Osland og Bekken 2004). Men som Osland og Bekken (2004) poengterer spilte det også en rolle at Bergen hadde lang erfaring med bompengeprojekter fra tidligere, og visste prosedyrene for å etablere det. Den eneste forskjellen var at man nå ønsket å etablere en «pakke» med prosjekter. Trondheimsområdet har noen likheter. Politikerne hadde også lang erfaring med bompengefinansiering, og kommunepolitikere klarte å samle seg om et bredt klimaforlik med konkrete målsettinger knyttet til transport og utslipp. Miljøpakken Trondheim bygget på dette forliket, men også her lå en 50/50-delning av kollektivtransport og vei i bunn. Man klarte også tidlig å bli enige om et kollektivkonsept.

På Nord-Jæren kom bompengedepotet i gang relativt sent sammenlignet med de andre byene. Den første pakken var også preget av både motstand mot bompenger fra befolkningen og motstand fra politikerne. To kommuner stemte mot bomringen, som likevel ble vedtatt. Det store prosjektet i den første bypakken på Nord-Jæren var dobbeltspor på Jærbanen mellom Stavanger og Sandnes, men størstedelen av denne investeringen ble gjort over statsbudsjettet. Derfor gikk størstedelen av bompenginntektene i Nord-Jæren-pakka til å finansiere veiprojekter i de fire kommunene. KVVU-arbeidet som skulle finne riktig kollektivkonsept på Nord-Jæren ble startet i 2008, men ble ikke ferdigstilt før i 2012. Da det skulle besluttes hvilket kollektivkonsept man skulle gå for, var prosessen igjen preget av uenighet om bybane eller bussvei. Flertallet i alle kommunene stemte for bybanekonseptet, men flertallet i fylkestinget stemte for bussvei (grunnet en snuoperasjon fra Arbeiderpartiet).

De nye byvekstavtalene har inkludert omlandskommunene også i Trondheimsområdet og Bergensområdet. Imidlertid holdes bompengepakka utenfor, det er fremdeles bykommunen, fylkeskommunen og Statens vegvesen som har råderett over denne. Det innebærer også en

videreføring av tidligere praksis ved at omlandskommunene ikke får ta del i bompengedelen av pakka. Det kan imidlertid gjøre det enklere at politikerne i omlandskommunene verken må ta bompengebelastningen for sine velgere og at det kun er et fåtall aktører som skal være med å bestemme takstjusteringer og innkrevingsopplegg. Tidligere forskning viser at flere aktører som må samarbeide i bypakker gir mindre effektive, men mer demokratiske prosesser (Tønnesen 2015). På Nord-Jæren må alle kommunene og fylkeskommunen bli enige dersom takster eller innkrevingsopplegget må justeres underveis.

Bergen og Trondheimsområdet er også like i den forstand at de på hver sine måter har utfordret nasjonale myndigheter. Da det ble lokal enighet om utbygging av bybanen, var Statens vegvesen sterkt uenige i at bybanen tilfredsstilte kravene til «alternativ bruk av riksveimidler». De mente da at det faglige grunnlaget for investeringen var for svakt (Osland og Bekken 2004). Dette var ikke fullstendig avklart selv etter at stortingsproposisjonen var lagt frem, men den sterke lokale forankringen og enigheten om prosjektet gjorde at det til slutt ble bifalt av Samferdselsdepartementet. Noe av den samme historien gjelder for Trondheimsområdet. Politikerne ble enige om konkrete målsettinger knyttet til å redusere utslipp fra transport og en miljøpakke som skulle bidra til dette fire år før nullvekstmålet ble lansert. Politikerne utfordret også det gjeldende bompengeregimet ved at de ønsket at bompengesystemet skulle ha en trafikkavvisende og trafikkregulerende effekt, samtidig som man ønsket å bruke bompenger til drift av kollektivtransport. De ønsket også å inngå et forpliktende samarbeid med staten for å nå felles mål.

Timing til Miljøpakke Trondheim samstemte svært godt med utviklingen i nasjonal politikk. Trondheim, som vi har vært inne på, tok ned bomringen i 2005 og gjeninnførte den i 2010. Dermed fikk man umiddelbart en effekt gjennom nedgang i biltrafikken. Disse resultatene ble også viktige når staten akkurat på denne tiden etablerte fireårige belønningsavtaler og satte større krav til resultater fra de byene som skulle motta midler. Totalt har Trondheim og Bergen mottatt over dobbelt så mye i belønningsmidler sammenlignet med Nord-Jæren. Den gode utviklingen i disse byene var en gylden anledning for staten til å støtte opp under de gode resultatene. Statlig tilskudd til byområdene har vokst kraftig siden belønningsordningen ble opprettet i 2004, men er i større grad øremerket ulike prosjekter og tiltak. Bypakkene og byvekstavtalene kan også forstås som et styringsgrep der staten gjenvinner (beholder) styring over transportpolitikken i byområdene gjennom avtaler og statlig finansiering, til tross for at veinettet og forvaltning av veinettet i økende grad er desentralisert de siste ti årene.

Oppsummert har bompengesystemene vært svært robuste for endringer, men både målsettingene med innkrevningen og konteksten rundt innkrevningen har endret seg. *Målsettingene* for bypakkene har endret seg ved at bompengesystemet nå brukes som et verktøy til å redusere biltrafikk, og ikke bare få inn mest mulig penger til utbygging av infrastruktur. Det har blitt et nasjonalt mål å redusere biltrafikken i byene for å få ned klimagassutslippene. *Konteksten* rundt bypakkene har også endret seg, fra å være et verktøy til å få bilistene til å betale for veiinfrastruktur, til å være et av de få virkemidlene myndighetene har til å stanse veksten i biltrafikken. Samtidig bevilger staten store midler til kollektivinfrastruktur, drift av kollektivtrafikk, gang- og sykkelveier i byområdene. Byvekstavtalene inneholder stort sett bare prosjekter knyttet til bærekraftig transport. Det er likevel ikke slik at veiutbygging rundt byområdene stopper, og det er eksempler på utbygging av riksveier inn mot byene i alle de tre byene, men de er ikke nødvendigvis tatt inn i byvekstavtalene.

Til tross for at staten har økt sine bevilgninger kraftig er det under et premiss om at lokale myndigheter også skal stille med finansiering. Dette betyr at bompenger er viktig for å sikre de investeringene man trenger og ønsker (Amundsen mfl. 2019). Det er stor forskjell mellom byene hvor store investeringer de planlegger å gjøre i infrastrukturen. I Bergen og på Nord-Jæren skal bompengesystemene fremdeles finansiere tunge investeringer i infrastruktur. Dette innebærer at man ikke ønsker at biltrafikken skal reduseres så kraftig at inntektene i bomringene går betydelig ned. Trondheim har ikke like tunge prosjekter og er derfor mer fleksibel både knyttet til fremtidige investeringer, men også hvor mye inntekter man trenger gjennom bompengesystemet. Derfor er også nullvekstmålet et svært fleksibelt mål for byene og utgjør ikke nødvendigvis noen stor endring for bompengeneinnkrevningen.

5.2. Bypakker i et samstyringsperspektiv – gjensidig avhengighet og legitimitet

Bypakkene og tilhørende byvekstavtaler kan forstås som samstyringsprosesser, hvor partene er avhengig av hverandre for å oppnå felles mål. Gjensidig avhengighet er imidlertid ikke nok til å holde aktørene sammen over tid, det er derfor nødvendig med en type organisering, for eksempel nettverk (Vabo og Røiseland 2008). Når det er aktører fra flere forvaltningsnivåer som sitter i samme nettverk, kan styringsprosessene betegnes som flernivåstyring. Selv om aktørene i et nettverk i utgangspunktet er likeverdige, så er maktforholdene likevel ofte asymmetriske (Hovik og Hanssen 2015). Legitimitet er en annen viktig faktor som kan knyttes til styring. Åpenhet og transparens er viktig for at innbyggerne skal forstå hvem som styrer slik at de kan stilles ansvarlig gjennom valg (input legitimitet). Det er imidlertid også viktig å ha åpenhet rundt de prosessene som skjer i nettverket for å sikre at den demokratiske kvaliteten i prosessene opprettholdes (prosess legitimitet). Til slutt kan resultatene av tiltakene legitimere politikken i seg selv (output legitimitet).

En studie av byvekstavtalene viser at det oppfattes å være et asymmetrisk maktforhold mellom aktørene. Staten har stor makt i forhandlingene sammenlignet med kommunene og fylkeskommunene (Amundsen mfl. 2019). Særlig gjelder dette når forhandlingene om byvekstavtalene særlig i den første runden i 2017, oppfattes å ha manglende transparens (forhandlingene var lukkede og involverte få representanter), knapp tid, og uklarhet rundt hvilket mandat som staten forhandlet ut fra (Westskog mfl. 2020). Den andre runden i 2019 var mer åpen, men da hadde man allerede et grunnlag fra den første byvekstavtalen å forhandle ut fra.

Over tid har nok Miljøpakken hatt tette lokalpolitisk styring og mest åpenhet rundt de politiske prosessene. Selv om Bergensprogrammet også har hatt tett lokalpolitisk styring, så har man hatt mindre handlingsrom fordi Bybaneinvesteringene har bundet opp midlene i større grad enn i Miljøpakken. I Miljøpakken har det vært et større rom for å ta beslutninger om mindre tiltak, og ordføreren i Trondheim har vært mer «hands-on» på dette, med relativt hyppige møter i Kontaktutvalget. Samtidig har man sikret åpenhet ved å legge alle referater, møteinnkallinger og styringsdokumenter på nettsidene, mens dette er tidligere mindre grad gjort i Bergen og på Nord-Jæren. Den nye organiseringen av byvekstavtalene har imidlertid bidratt til mer åpenhet i alle byområdene. Styringsgruppemøtene er åpne, det legges ut referater på nettsidene og det utarbeides handlingsprogrammer som rulleres årlig og som viser prioriteringer og bruk av midler.

Opptellingen av medieoppslagene viser at i Trondheim har man i mindre grad hatt omtale av elementer i bypakkene som kan oppfattes mer negativt som bompenger, rushtidsavgift og Folkeaksjonen Nei til mer bompenger. Miljøpakken har også vært mer jevnlig omtalt i mediene enn de andre pakkene, noe som kan ha sammenheng med at prosessene har vært mer åpne. I tillegg har det vært en tettere politisk styring av Miljøpakken og tverrpolitisk enighet om grunnlaget for pakken gjennom Trondheimsforliket, og politisk deltagelse i utformingen av bomsystemet. Når vi ser på omtaler av selve pakkene så er Miljøpakken omtalt i mye større grad over tid enn pakkene i Bergen og på Nord-Jæren. Det kan ha sammenheng med at de politiske møtene i Miljøpakken i større grad har vært åpne for alle og referater og handlingsprogrammer har vært lett tilgjengelig. I tillegg har Miljøpakken hatt en mer offensiv profilering av tiltak og satset mye på kommunikasjon mot befolkningen. Det kan også ha bidratt til et positivt bilde at det har vært en stabil politisk ledelse som mange har sluttet seg opp om, og som har kunnet bidra til å «fremsnakke» Miljøpakken.

Bergen og Trondheim har hatt en tyngre lokal forankring av bypakkene, hvor bykommunen har sittet i førerretet. Miljøpakken i Trondheim skiller seg ut ved at Miljøpakken har hatt en særlig tett og stabil lokalpolitisk ledelse. Bergensprogrammet har i større grad vært samlet rundt store infrastrukturinvesteringer og alternativ bruk av riksveimidler. Derfor er det naturlig at staten i større grad hadde en hånd på rattet her sammenlignet med Trondheim. I Trondheim samlet politikerne seg i større grad rundt felles lokale målsettinger om redusert bilbruk. Timingen var god i den forstand at Trondheimsforliket var på plass samtidig som staten satte krav til byenes måloppnåelse for å få tildelt belønningsmidler, og startet med mer langsiktige avtaler. På Nord-Jæren har det i mindre grad vært en tett lokalpolitisk styring. Bypakke Nord-Jæren var dominert av veiprosjekter og Statens vegvesen og fylkeskommunen styrte i stor grad pakken. Samtidig gjorde uenighetene og konkurranseforholdet mellom de fire kommunene at en overordnet aktør måtte ta styringen.

Etter føringene som ble lagt i Nasjonal transportplan 2018–2029 (Meld. St. 33, 2016–2017) er organiseringen av byvekstavtalene i de tre byene likere. Nå er også flere kommuner representert i den politiske styringsgruppen i Trondheim og Bergen, slik som på Nord-Jæren. Selv om det er flere kommuner som er representert i byvekstavtalene, så holdes likevel bompengesystemet i Trondheim og Bergen utenfor. Dette er en viktig forskjell fra Nord-Jæren, hvor det har vært mye arbeid med å forhandle seg fram til enighet, særlig knyttet til bompengerekkningen, som det har vært betydelig motstand mot i befolkningen. Sekretariatet til byvekstavtalene i de tre byområdene er nå etablert som frittstående sekretariater, som skal tjene alle partene i avtalen.

Analysen av medieoppslagene viser at Nord-Jæren og Bergen har hatt flere medieoppslag rundt de «negative» elementene i bypakkene og byvekstavtalene enn man har hatt i Trondheim. De mange oppslagene i 2018 og 2019 handler nok om at det var større oppmerksomhet rundt FNB i befolkningen rundt lokalvalget, men også at den planlagte/faktiske bompengebelastningen på det tidspunktet var høyere enn i Trondheim. Omtaler av rushtidsavgift på Nord-Jæren eskalerte særlig på det tidspunktet, det samme gjorde omtaler av FNB. I 2017 ble det vedtatt å utvide antall bompengestasjoner fra 22 til 38, samtidig som man skulle innføre rushtidsavgift. Dette førte til at mange som ikke tidligere betalte bompenger måtte betale, samtidig som taksten i rushtid var svært høy. Derfor var sosiale hensyn et sentralt argument for å ta bort rushtidsavgiften. Bergen har i mye større grad enn de andre byområdene opplevd problemer med luftforurensning vinterstid, og vinteren 2010 ble det for eksempel eksperimentert med datokjøring (Strand mfl. 2010). Det kan være en årsak til at rushtidsavgift i større grad er blitt akseptert her.

Når vi ser på hva innbyggerne må betale i bompenger i de ulike byene, kan det være vanskelig å sammenligne fordi systemene er utformet såpass ulikt. Men dersom vi legger til grunn at en bilfører kjører til og fra jobb med dieselbil i rushtiden fra utkanten av byen til sentrum om lag 20 dager i måneden, så ser det ut til at hun vil måtte betale knapt 900 kroner i måneden i Bergen, mens prisen vil være på om lag 1 400 kroner i Trondheim⁸ (dersom man passerer et ytre og et indre snitt), og mellom 460 og 920 kroner på Nord-Jæren alt etter som man må passere én ring på vei til jobb eller en ring til jobb og en ring fra jobb. Bompengebelastningen var noe høyere på Nord-Jæren da det var rushtidsavgift, da det hadde blitt om lag 700 kroner i måneden for å passere én ring på vei til jobb, og 1 400 kroner for å passere to ringer. Rushtidsavgiften ble fjernet i februar 2020 som følge av ny byvekstavtale for Nord-Jæren (2019) og regjeringens bompengeforlik.

Når vi sammenligner bypakker og byvekstavtaler i de tre byene, ser vi at det er forskjeller både styring og organisering (input legitimitet), åpenhet og transparens (prosess legitimitet) og resultater av forhandlingene og investeringer (output legitimitet). Når det gjelder styring og organisering i de tidligere bypakkene, så har prosessen på Nord-Jæren både kommet sent i gang med tanke på prosjekter og målsettinger, og vært preget av uenighet mellom de lokale partene. Det var først i 2017 at man fikk etablert Bymiljøpakken og avsluttet den tidligere veiprosjekt-dominerte Nord-Jærenpakken. I Bergen gjorde lokal enighet om bybanen fra begynnelsen av 2000-tallet at man har kunnet fokusere pakken rundt dette prosjektet, som når den åpnet i 2010 har vært sett på som en suksess, noe som igjen har bidratt til å øke legitimiteten knyttet til pakken. Trondheim startet prosessen noen år senere, men begynte allerede fra Trondheimsforliket i 2008 å jobbe mot klimamål som det var tverrpolitisk enighet om. Delvis fordi man har hatt stor åpenhet om prioriteringene i pakken og vært gode på å profilere pakkens resultater, har man oppnådd legitimitet hos befolkningen.

Både lokalpolitikere og statlige politikere har fått kjenne på hva som er grensene i befolkningen i forhold til bompengenivå, med bompengeprotestene som kom i forkant av lokalvalget i 2018. Det førte til at staten fremforhandlet bompengeforliket slik at byområdene kunne redusere takstene i bompengestasjonene, og politikerne på Nord-Jæren fikk fjernet rushtidsavgiften. Bompengeprotestene har vist at lokalpolitikere derfor må være forsiktige med å gjøre for store endringer for fort i eksisterende innkrevingsordninger. De tydelige resultatene av pakkene kan ha bidratt til sterkere resultatlegitimitet i Bergen og Trondheim enn på Nord-Jæren, hvor bussveien først ferdigstilles helt i 2023. Antall bompengestasjoner ble i likhet med Nord-Jæren også doblet i Bergen før lokalvalget, hvor det også var stor oppslutning til «Folkeaksjonen nei til mer bompenger». Tvinnereim mfl. (2020) viser gjennom en før-og-etter-studie av innføringen av rushtidsavgift i Bergen i 2016, at selv om den har bidratt til å redusere kø, så har motstanden mot bompenger vært stabil før og etter innføringen. Samtidig økte motstanden mest i de områdene som fikk minst nytte av økte bompenger. Også Christiansen (2018) viser at til tross for at befolkningen ofte har lang erfaring med bompenger, så er det fremdeles en betydelig andel av befolkningen som er negative til bompenger i både Bergen, Trondheim og Oslo. Dette er funn som går i motsatt retning av forskningen på innføring av rushtidsavgift i Stockholm, som viser at

⁸ Trondheim har den mest komplekse utformingen av bomsystemet, og det er derfor vanskelig å beregne gjennomsnittlig total kostnad. Mange vil antagelig ha en lavere kostnad.

motstanden mot bompenger reduseres etter at bompenger innføres og befolkningen får erfaring med bompenger (Eliasson og Jonsson 2011).

5.3. Byvekstavtaler – og veien videre

Byvekstavtaler med nullvekstmål er blitt bejublet som et godt verktøy for å nå klimamål innenfor transport og byutvikling. Flere byområder ønsker slik avtaler med staten, og den store rapporten Klimakur 2030 (Miljødirektoratet mfl. 2020) mener at det bør vurderes om slike avtaler eller insentivordninger kan utvikles for flere byområder for å bidra til reduksjon av personbiltransporten. I Norges innspill til EU-kommisjonens mobilitetsstrategi foreslås det å inkludere et nullvekstmål for private bilreiser i europeiske byområder (Samferdselsdepartementet 2020b).

Byvekstavtalene har nullvekstmålet som overordnet målsetting. Det betyr at biltrafikken ikke skal vokse sammenlignet med referanseåret som i byene er 2017 (Nord-Jæren), 2018 (Bergen) og 2019 (Trondheim). I både Bergen og Trondheim gjelder nullvekstmålet for et større område enn tidligere, da omlandskommunene er parter i avtalen. Det betyr i praksis at dersom omlandskommunene mislykkes i å redusere biltrafikken, så vil bykommunene måtte kompensere for dette ved å ytterligere redusere personbilreiser. Det arbeides med hvordan nullvekstmålet skal videreutvikles. Suksessfaktoren til nullvekstmålet er at det er enkelt å kommunisere og forstå, samtidig som det er fleksibelt ved at det kan tilpasses både knyttet til referanseår, men også til geografisk område (se også Tønnesen mfl. 2019). Det er en betydelig utfordring i klimapolitikken å finne frem til en politikktutforming som er fleksibel, men også holdbar over tid, samtidig som den er «populær» nok til å vedtas (Jordan og Moore 2020; Jordan og Matt 2014). Byvekstavtalene med nullvekstmålet bidrar nettopp til dette. Samtidig viser nye undersøkelser at bykommunene (Trondheim, Bergen og Oslo) mener at byvekstavtalene binder lokalpolitikkerne til mål som de hadde gjennomført uansett (Christiansen og Krogstad 2020). Det viser viktigheten av å inkludere også omlandskommunene i avtalene, fordi målsettingene i disse kommunene ikke nødvendigvis har vært like ambisiøse knyttet til areal- og transportpolitikk, samtidig som de spiller en viktig rolle i hvorvidt byområdene som helhet klarer å bremse personbiltrafikken.

Det kan stilles spørsmål ved om det er elementer i byvekstavtalenes struktur som bidrar til at det gjøres investeringer som er suboptimale, både knyttet til effektivitet og løsning (Sager mfl. 2017, 15). For det første kan det være uheldig at staten dekker halvparten av store kollektivprosjekt i byområdene, fordi det gir et insentiv til å gå inn for store kollektivkonsept som kanskje kunne vært løst ved hjelp av flere konvensjonelle busser, lavere takster og høyere frekvens. Dersom for eksempel Nord-Jæren hadde valgt en slik løsning, hadde de fått betydelig lavere statlig tilskudd til kollektivtransport i byvekstavtalen. Et annet element som påpekes er at avtalen kan bidra til at man velger suboptimale prosjekter fordi prosjektet er en del av en skjør politisk forhandlingsløsning (Sager mfl. 2017, 15). For eksempel er jernbaneprojektet Västlänken i Göteborg nevnt som et eksempel på dette (Börjesson og Kristofferson 2015).

Med byvekstavtalene har staten kommet inn som en sterkere aktør både i forhandlingene om byvekstavtaler og styringen av pakkene. Det har ført til spørsmål om demokratisk legitimitet i byvekstavtalene (Westskog mfl. 2020), og hvorvidt staten i for stor grad går inn og legger føringer på politikkområder som er lokalpolitikeres myndighetsområde. Det er særlig arealpolitikken som har vært gjenstand for diskusjon. Eksempelvis var det i forhandlingene om byvekstavtalen for Nord-Jæren 2019 – 29 flere utkast til avtaletekst fra de statlige partene som gikk forholdsvis langt i

å konkretisere mål for fortetting, for lokalisering av bolig- og næringsområder og parkering. Her ble imidlertid resultatet at man i stedet la den nylig vedtatte Regionalplanen Jæren 2050 til grunn i byvekstavtalen. Regionalplanen har vel så konkrete målsetting og retningslinjer, men den er ikke en underskrevet avtale og den er hjemlet i Plan- og bygningsloven (Leknes og Uhre 2020).

Byvekstavtalene endres kontinuerlig og er en del av politikktviklingen. Når det gjelder finansiering av tiltakene gjennom byvekstavtaleperioden fra 2019 til 2029, så ser vi at totalsummen er omtrent lik i Bergen og på Nord-Jæren. I Bergen og på Nord-Jæren er finansieringsgrunnlaget i avtaleperioden på om lag 25 milliarder (beløpene vil på sikt være høyere fordi bompengene er vedtatt frem til 2037 i Bergen og 2033 på Nord-Jæren), mens i Trondheim er det på drøyt 20 milliarder. Det er lagt opp til større og dyrere investeringer i kollektivinfrastruktur i Bergen og på Nord-Jæren. Staten bidrar med størst tilskudd til Nord-Jæren og lavest til Bergen, men dette må også sees i sammenheng med hvilke prosjekter som ligger inne i avtalen, hvilke prosjekter som ligger utenfor og hvilken myndighet som har hovedansvaret. Bompengandelen som skal kreves inn er også høyere i Bergen og på Nord-Jæren enn i Trondheim, både i prosentandel av totalrammen, men også i beløp. Dersom bompenger etter hvert går fra å hovedsakelig finansiere infrastruktur, til å bli et fleksibelt verktøy som kan brukes til å justere trafikkstrømmer og finansiere drift av kollektivtransport, så ligger antagelig Trondheim best an til å utnytte denne fleksibiliteten. På den annen side så kan det tenkes at tunge infrastrukturinvesteringer i Bergen og på Nord-Jæren gir gode løft for kollektivtrafikken og bidrar til at færre velger bil og flere reiser kollektivt.

6. Referanser

Litteratur

- Amundsen H, Christiansen P, Hanssen GS, Hofstad H, Tønnesen A, Westskog H (2019). Byvekstavtaler i et flernivåperspektiv: helhetlig styringsverktøy med demokratiske utfordringer. CICERO-rapport 2019:13.
- Börjesson M og I Kristoffersson (2015). The Gothenburg congestion charge. Effects, design and politics. *Transportation Research Part A* 75, 134–46.
- Capano G (2019). Reconceptualizing layering – From mode of institutional change to mode of institutional design: Types and outputs. *Public administration* 97, 590–604.
- Christiansen P, Krogstad J (2020). «Hvordan oppfatter lokalpolitikere bypakker?» Samferdsel 11. november 2020.
- Christiansen P (2018). Public support of transport policy instruments, perceived transport quality and satisfaction with democracy. What is the relationship? *Transportation Research Part A*, 305–318. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.tra.2018.09.010>
- Eliasson J, Jonsson L (2011). The unexpected “yes”: Explanatory factors behind the positive attitudes to congestion charges in Stockholm. *Transport Policy* 18 (4), 636–647.
- Engebretsen Ø, Christiansen P, Strand A (2017). Bergen light rail – effects on travel behaviour. *Journal of Transport Geography* 62, 111–121. DOI: <http://dx.doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2017.05.013>
- Hovik S og Hanssen GS (2015). The impact of network management and complexity on multi-level coordination. *Public Administration* 93 (2), 506–523. DOI: <https://doi.org/10.1111/padm.12135>
- Jordan AJ, Moore B (2020). *Durable by design? Policy Feedback in a Changing Climate*. Cambridge University Press.
- Jordan A, Matt E (2014). Designing policies that intentionally stick: policy feedback in a changing climate. *Policy Sciences* 47, 227–247. DOI: 10.1007/s11077-014-9201-x
- Leknes E, Uhre AN (*kommer*). Case Nord-Jæren: Byvekstavtalene, regionalplan og arealplanleggingen. NORCE-notat.
- Miljødirektoratet, Enova, Statens vegvesen, Kystverket, Landbruksdirektoratet, Norges vassdrags- og energidirektorat (2020). Klimakur 2030. Tiltak og virkemidler mot 2030. M-1525, 2020.
- Norheim B, Nilsen J, Ruud A (2012). Belønningsordningen for bedre kollektivtransport og mindre bilbruk. Forslag til ny innretning. Urbanet analyse og NIVI analyse 34/2012.
- Norheim B, Nilsen J, Ruud A (2008). Forsøk med alternativ forvaltningsorganisering av transportsektoren. Evaluering av forsøkene i Trondheim, Bergen, Kristiansandsregionen og på Nord-Jæren. Urbanet analyse og NIVI Analyse.

Norheim B, Ruud A, Langeland JL, Duun HP, Kjørstad KN (2007). Evaluering av belønningsordningen for bedre kollektivtransport og mindre bilbruk, Urbanet Analyse og Norconsult. Juni 2007.

Osland O, Bekken JT (2004). «An offer you can't refuse». Innføring av bomringer i norske byområder. TØI-rapport 733/2004

Sager T, Bull-Berg H, Grindvoll ILT (2017). Transportpakker. Litteraturgjennomgang og kartlegging av transportpakker som store offentlige investeringsprosjekter. Concept arbeidsrapport.

Saglie J, Seggaard S (2020). Lokaldemokratiets legitimitet – tillit, deltakelse og ulikhet. Avsluttende drøftelse, i Seggaard (red.) Det norske lokaldemokratiets legitimitet. Tillit, deltagelse og ulikhet. Institutt for samfunnsforskning 2020:10

Strand A, Aas H, Christiansen P, Nenseth V, Fearnley N (2010). Bergen vinteren 2010. TØI-rapport 1091/2010.

Tvinnereim E, Haarstad H, Rødeseike A, Bugnion V (2020). Explaining public acceptance of congestion charging: The role of geographical variation in the Bergen case. Case studies on transport policy 8 (3), 992–1001. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.cstp.2020.04.007>

Tønnesen A, Krogstad JR, Christiansen P, Isaksson K (2019). National goals and tools to fulfil them: A study of opportunities and pitfalls in Norwegian metagovernance of urban mobility. Transport Policy 81, 35–44. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2019.05.018>

Tønnesen A (2015). Democratic anchorage and performance: Comparing two network approaches to land-use and transport-system development. Local Government Studies Vol. 41 (5), 653–672. <https://doi.org/10.1080/03003930.2014.982110>

Vabo SI og Røiseland A (2008). Governance på norsk. Samstyring som empirisk og analytisk fenomen. Norsk statsvitenskapelig tidsskrift 24, 86–107.

Westskog H, Amundsen H, Christiansen P og Tønnesen A (2020). Urban contractual agreements as an adaptive governance strategy: under what conditions do they work in multi-level cooperation? Journal of Environmental Policy & Planning 22 (4), 554–567

Offentlige dokumenter

Bompengeforliket (2019). Statsministerens forslag til enighet mellom de fire regjeringspartiene, 23. august 2019 kl 2015

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016). [Hovedrapport Framtidens byer 2008-2014](#). Oslo.

Meld. St. 21 (2011–2012). Norsk klimapolitikk

Meld. St. 34 (2006–2007). Norsk klimapolitikk

Meld. St. 33 (2016–2017) Nasjonal transportplan 2018–2029

Meld. St. 26 (2012–2013) Nasjonal transportplan 2014–2023

Meld. St. 16 (2008–2009) Nasjonal transportplan 2010–2019

Meld. St. 26 (2001–2002). Bedre kollektivtransport.

Samferdselsdepartementet (2020a). Oppfølging av bompengeavtalen fra 2019 – videreutviklet nullvekstmål. 8. juni 2020.

Samferdselsdepartementet (2020b). Brev til EUs transportkommissær Adina Vălean. 4. november 2020.

Samferdselsdepartementet (2020c). Byvekstavtaler, belønningsordningen, og bymiljøavtaler. [URL](#). Sist oppdatert 10.12.2020.

Samferdselsdepartementet (2019). Instruks for Statens vegvesen. Fastsatt av Samferdselsdepartementet 17. desember 2019 med virkning fra 1. januar 2020.

Statens vegvesen (2011). Nasjonale føringer for fylkesvegnettet. Rapport høringsutkast, januar 2011.

Transportetatene (2019). Nasjonal transportplan 2022–2033, oppdrag 5: byområdene. 1. oktober 2019

Vegdirektoratet (2018). Byutredninger. Oppsummering av hovedresultater for åtte byområder. Styrings- og strategistaben 25. januar 2018.

Bergen

Bergensprogrammet (2011). [Bergensprogrammet 10 år, 2002–2011](#).

Byvekstavtale Bergensområdet (2017). Byvekstavtale mellom Bergen kommune, Hordaland fylkeskommune og Staten v/Samferdselsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2017–2023.

Byvekstavtale Bergensområdet (2019). Byvekstavtale mellom kommunane Bergen, Alver, Askøy, Bjørnafjorden og Øygarden, Vestland fylkeskommune og Staten v/Samferdselsdepartementet og Kommunal -og moderniseringsdepartementet 2019–2029.

Miljøløftet (2018). [Årsmelding 2018](#).

Miljøløftet (2020). [Handlingsprogram 2021-2024](#).

Prop. 11 S (2017–2018). Finansiering av Bypakke Bergen i Hordaland.

Prop. 164 S (2016–2017). Finansiering av Nordhordlandspakken i Hordaland

Prop. 117 S (2014–2015). Nokre saker om luftfart, veg og jernbane.

Prop. 143 S (2012–2013). Utviding og finansiering av Bergensprogrammet med tredje etappe av Bybanen m.m.

Prop. 197 S (2012–2013). Delvis bompengefinansiering av Askøypakken i Hordaland.

Prop. 108 S (2009–2010). Utviding og finansiering av Bergensprogrammet.

St.prp. nr 75 (2004–2005). Om revidert bompengereordning for Bergensprogrammet.

St.prp. nr 76 (2001–2002). Om delvis bompengefinansiering av Bergensprogrammet for transport, byutvikling og miljø.

Vestland fylkeskommune (2020). Sak 5/20, vedlegg 3, utkast til prosjektlister 20. januar 2020.

Trondheim

Byvekstavtale Trondheimsområdet (2019). Byvekstavtale mellom Trondheim kommune, Melhus kommune, Malvik kommune, Stjørdal kommune, Trøndelag fylkeskommune og Staten 2019–2029. 15. mars 2019.

Bymiljøavtale Trondheim (2016). Bymiljøavtale mellom Trondheim kommune, Sør-Trøndelag fylkeskommune og Staten v/Samferdselsdepartementet. 16. september 2016.

Miljøpakken (2020). [Flere for bompenger i Trondheim](#). Publisert 13. februar 2020. Tilgang 3. desember 2020.

Miljøpakken (2017a). Miljøpakke for transport i Trondheim: Handlingsprogram 2017–20.

Miljøpakken (2017b). Årsrapport 2017. Økonomi- og prosjektstatus 2017.

Multiconsult (2011). Superbuss i Trondheim. Vurdering av konsekvenser ved midtstilt busstrase. 4. mars 2011 <https://miljopakken.no/wp-content/uploads/2011/05/Vurdering-av-konsekvenser-av-midtstilt-busstrase.pdf>

Prop. 36 S (2017–2018). Miljøpakken trinn 3.

Prop. 172 S (2012–2013). Miljøpakken trinn 2.

St. Prp. nr. 85 (2008–2009). Miljøpakken trinn 1.

Rambøll (2011). Miljøvurdering av bybane i Trondheim – livsløpsvurdering av buss og bybane. 21. januar 2011.

Statens vegvesen (2015). Evaluering av Miljøpakke Trondheim. Om bruken av bompengemidlene samsvarer med nytteprinsippet. Region midt, 21.12.2015.

Trondheim kommune (2015). Miljøpakken. Trondheim kommunerevisjon. Rapport 6/2015- F.

Trondheimsforliket (2008). Trondheim kommunes miljøpakke for transport – et forlik mellom 6 partier i Trondheim bystyre. 22. april 2008.

Welde M (2008). Effekter av nedleggelsen av bomringen i Trondheim. Bomringen 12 måneder etter. Vegdirektoratet, seksjon for ITS og trafikkteknologi, 2. januar 2008.

Nord-Jæren

Bymiljøpakken (2020). [Handlingsprogram 2021–2024](#).

Byvekstavtale Nord-Jæren (2019). Byvekstavtale mellom Rogaland fylkeskommune, Stavanger, Sandnes, Sola og Randaberg kommuner, Samferdselsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019–2029. 6. november 2019.

Byvekstavtale Nord-Jæren (2017). Byvekstavtale mellom Rogaland fylkeskommune, Stavanger, Sandnes, Sola og Randaberg kommune og Staten 2017–2023.

Det norske Veritas, Advansia AS og Samfunns- og næringslivsforskning AS (2012). Kvalitetssikring (KS1) av konseptvalgutredning for Transportsystemet på Jæren. Rapport til Finansdepartementet og Samferdselsdepartementet. 20.12.2012

Frafjord S, Høyland H, Evensen MR (2012). Fylkespolitikkerne forkastet bybaneplanene. NRK 11. desember 2012. [Tilgang 15.9.2020, url]

Prop. 47 S (2016–2017). Bypakke Nord-Jæren.

Prop. 28 S (2011–2012). Forlenging av bompengoordninga i Nord-Jærenpakka i Rogaland.

St.prp. nr. 58 (2008–2009). Nord-Jærenpakka – fullføring.

St.prp. nr. 14 (1998–1999). Om delvis bompengefinansiering av prosjekter og tiltak på Nord-Jæren i Rogaland.

PwC (2020). Bymiljøpakken. Gjennomgang av overføringen av Nord-Jærenpakken til Bymiljøpakken. Dato: 30. september 2020.

Rogaland fylkeskommune (2012). Sammenstilling av konsekvenser og anbefalinger KVVU Transportsystemet på Jæren. 10. oktober 2012.

Statens vegvesen (2019). Justeringer av bompengeprognet for Bymiljøpakke Nord-Jæren (Bymiljøpakken). 4. desember 2019.