

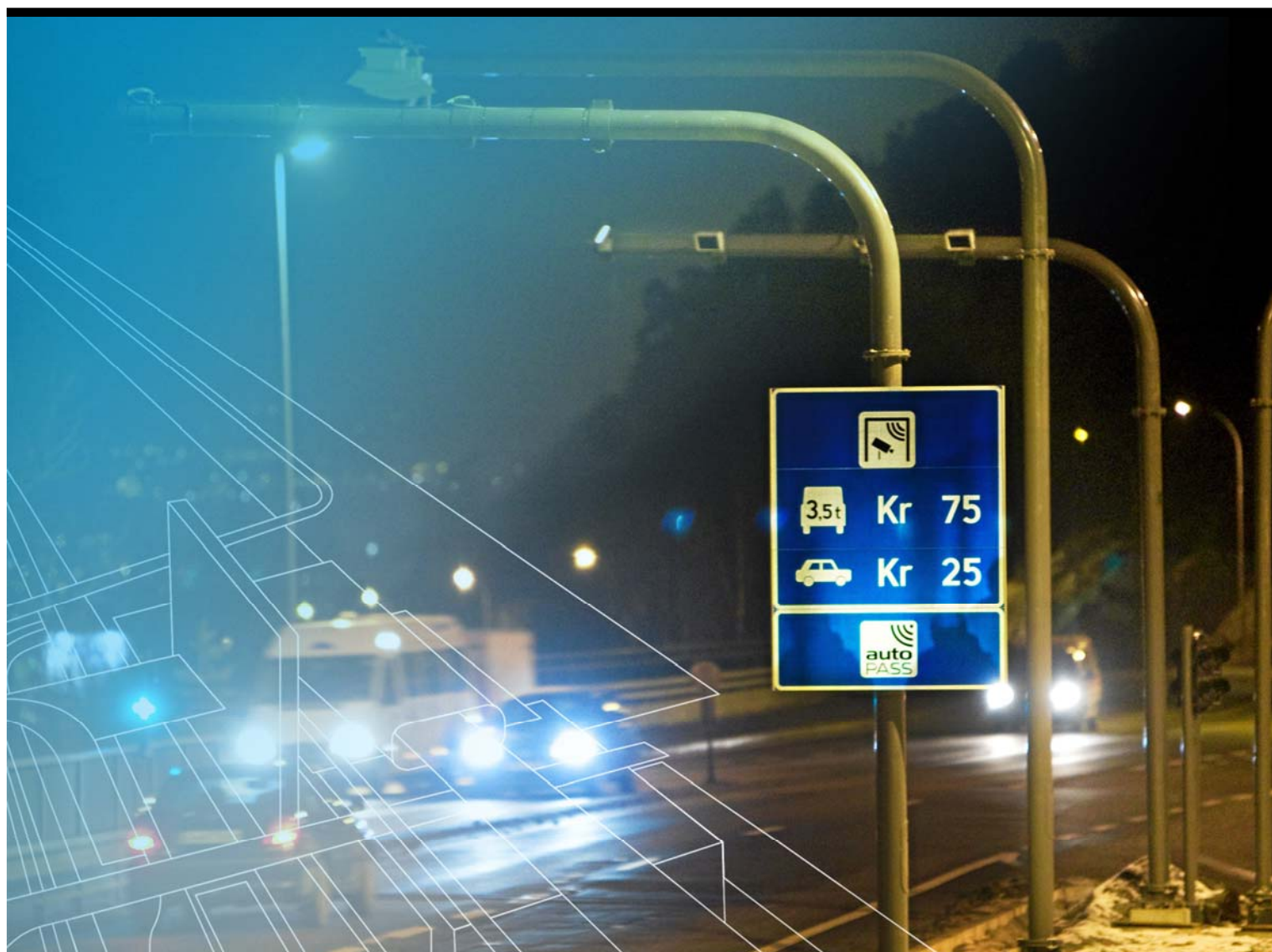
Rapport

Bård Norheim
Jørund Nilsen
Konstantin Frizen

41/2013

Bompengenes omfang i Norge

Lokal innflytelse over ressursbruk og
prioriteringer



Forord

Nivi og Urbanet Analyse har, på oppdrag av KS Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon, sett på utviklingen i omfanget av bompenger og forvaltningsnivåens finansieringsbidrag. Prosjektet drøfter også innflytelsesforholdene i bompengepakken i Trondheim, Bergen og Oslo. Rapporten er skrevet før ny nasjonal transportplan ble fremmet 12. april 2013.

Rapporten er utarbeidet av Konstantin Frizen, Jørund Nilsen og Bård Norheim med sistnevnte som prosjektleder. Anne Johanne Enger har vært oppdragsivers kontaktperson for dette prosjektet.

Oslo 15. april 2013

Bård Norheim

Konstantin Frizen

Jørund Nilsen

Innhold

| | |
|--|-----------|
| Sammendrag | 3 |
| 1. Bakgrunn og formål | 13 |
| 2. Økende bruk av bompenger i Norge..... | 14 |
| 2.1 Bruk av bompenger til investeringer i riksvegnettet 1980-2010 | 14 |
| 2.2 Bruk av bompenger etter forvaltningsreformen i 2010..... | 16 |
| 2.3 Bompengebelastningen 2000-2011 | 17 |
| 3. Bompengefinansiering i de fem største byområdene | 18 |
| 3.1 Oslo-regionen..... | 19 |
| <i>Oslopakkene</i> | 19 |
| <i>Finansiering av Oslopakkene</i> | 20 |
| <i>Bompengebelastning i Oslo-regionen</i> | 21 |
| 3.2 Bergens-regionen | 22 |
| <i>Bomringen i Bergen</i> | 22 |
| <i>Bergensprogrammet</i> | 22 |
| <i>Bompengebelastning i Bergens-regionen</i> | 23 |
| 3.3 Trondheims-regionen..... | 24 |
| <i>Trondheimspakken</i> | 24 |
| <i>Miljøpakken</i> | 25 |
| <i>Bompengebelastning i Trondheims-regionen</i> | 26 |
| 3.4 Stavanger-regionen | 27 |
| <i>Nord-Jærenpakken</i> | 27 |
| <i>Bompengebelastning i Nord-Jæren</i> | 27 |
| 3.5 Kristiansands-regionen..... | 28 |
| <i>Samferdselspakken i Kristiansand</i> | 28 |
| <i>Bompengebelastning i Kristiansands-regionen</i> | 29 |
| 3.6 Oppsummering..... | 30 |
| 3.7 De økte bomkostnadene har ikke ført til lavere aksept for bompenger | 31 |
| 4. Styring og innflytelsesforhold..... | 34 |
| 4.1 Innflytelsesforholdene stat – byområde | 34 |
| <i>Innføringer og forlengelser/justeringer av bompengepakker</i> | 34 |
| <i>Behandlingen av årlige budsjetter og fireårige handlingsplaner</i> | 36 |
| <i>Bypakkenes mål</i> | 36 |
| <i>Virkemidler</i> | 37 |
| <i>Krav om mål og resultatstyring – porteføljestyling</i> | 37 |
| <i>Konseptvalgutredninger</i> | 37 |
| 4.2 Bypakkestyrene og forholdet til fylkeskommune, bykommune og nabokommuner | 38 |
| <i>Bypakkestyrenes representasjon og mandat</i> | 38 |
| <i>Tilknytningsform – juridisk organisering</i> | 39 |
| <i>Forhandlingsutvalg og politiske referansegrupper</i> | 40 |

| | | |
|-----|--|-----------|
| | <i>Den lokale beslutningsprosessen</i> | <i>40</i> |
| | <i>Behandlingen i bystyre og fylkesting.....</i> | <i>41</i> |
| 4.3 | Vurderinger og oppsummeringer..... | 41 |
| | <i>Styring og innflytelse – stat - byregion.....</i> | <i>41</i> |
| | <i>Styringen i byområdene</i> | <i>43</i> |

Sammendrag

Bruk av bompenger for å finansiere veibygging har økt kraftig i Norge de siste tiårene. På oppdrag fra KS har Urbanet Analyse og NIVI Analyse sett på utviklingen i omfanget av bompenger og forvaltningsnivåenes finansieringsbidrag. Prosjektet har også drøftet forvaltningsnivåenes innflytelse over ressursbruk og prioriteringer.

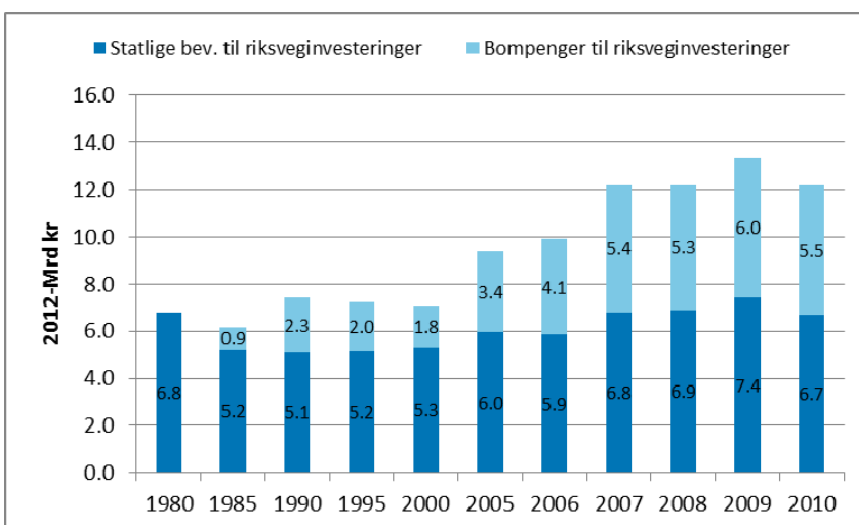
Følgende hovedproblemstillinger er belyst i dette prosjektet:

- Hvordan har fordelingen mellom bidrag fra hhv. staten, fylkeskommunene og brukernes utviklet seg siden etableringen av bompengefinansiering ble introdusert?
- Hva kjennetegner innflytelsesforholdene i bompengepakkene? Hvilke føringer legger staten gjennom rammene for styringssystemet og virkemiddelbruk og hva er det lokale og regionale handlingsrommet?
- Hva kjennetegner den lokale organiseringen og styringen av bypakkene og hvilken innflytelse har styringsgruppene for bypakkene?
- Gir det mening å beregne et øvre akseptnivå for brukerbetaling i fremtiden?

Sterk økning i bruken av bompenger de siste 30-årene

De totale investeringene i riksvegnettet har økt betydelig de siste 30-årene, noe som i hovedsak skyldes økende bruk av bompenger (se figur S1). Målt i 2012-kr, har bruken av bompenger økt fra ca. 1 mrd. kr i 1980 til ca. 6 mrd. kr i 2010, mens årlige bevilgninger over statsbudsjettet har vært ganske stabile siden 1980-tallet. Totale investeringer i riksvegnettet har økt fra ca. 7 mrd. kr per år i 1980 til ca. 12 mrd. kr per år i 2010.

Vi ser at nesten hele økningen i riksveginvesteringer er finansiert ved økte bompenger. Det betyr at den viktigste drivkraften bak de økte bompengekostnadene er økt vegbygging, og ikke en omfordeling av finansieringen fra statlig finansiering til brukerfinansiering.

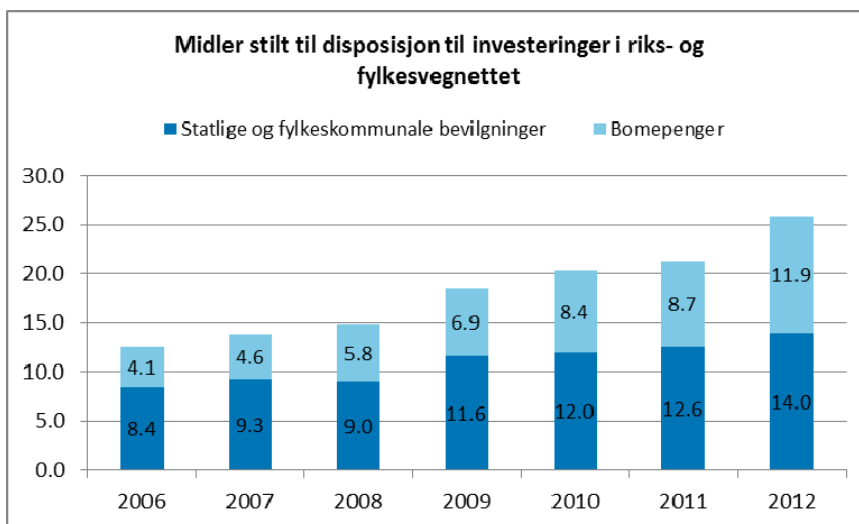


Figur S1: Utviklingen i statlige bevilgninger og bruk av bompenger til riksveginvesteringer. Omregnet til 2012-Mrd kr. Kilde: Lauridsen (2011).

Bruk av bompenger har økt etter at forvaltningsreformen trådte i kraft i 2010

Før 2010 ble det i liten grad brukt bompenger til investeringer i fylkesvegnettet. Fra 2010 fikk fylkeskommunene ansvar for 17 000 km riksveg som følge av forvaltningsreformen. I 2010 ble det investert ca. 9 mrd. kr i fylkesvegnettet. Av dette utgjorde bompenger ca. 4 mrd. kr eller ca. 40 prosent. I 2012 forventes det at bruken av bompenger til investeringer i fylkesvegnettet har økt med ca. 30 prosent i forhold til 2010.

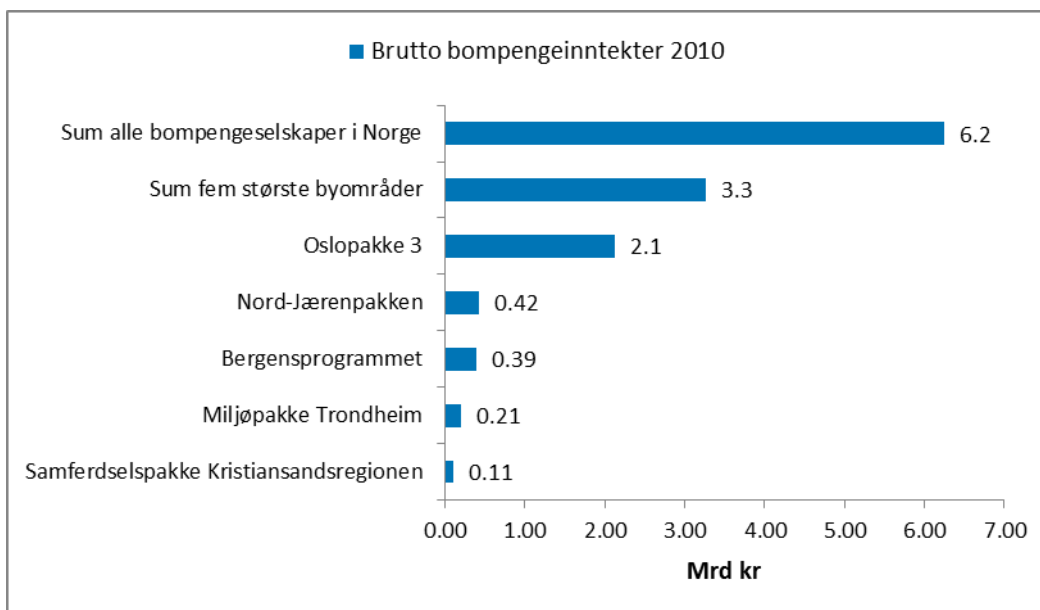
Figur S 2 viser en oversikt over midler som er stilt til disposisjon til investeringer i både riks- og fylkesvegnettet. Figuren viser at bruken av bompenger i 2011 var omtrent på samme nivå som i 2010, mens i 2012 har bruken av bompenger økt med ca. 3 mrd. kr i forhold til 2010. Det er økning på ca. 40 prosent.



Figur S2: Midler stilt til disposisjon til investeringer i riks- og fylkesvegnettet. Omregnet til mrd. 2012-kr. Datakilde: Samferdselsdepartementet 2012.

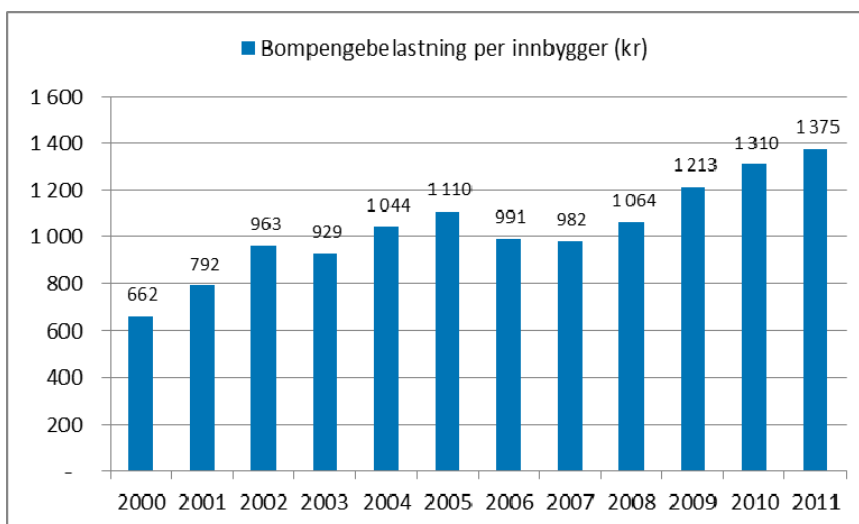
Halvparten av bompengeinntektene kommer fra de fem største byområdene

Bompengefinansiering brukes ikke bare for å finansiere enkelte vegprosjekter, men også i økende grad såkalte «bypakker». Bypakker omfatter ofte investeringer i veg, gang/sykkel og kollektivtransport i et avgrenset byområde. Selv om pakkene innhold er svært forskjellig, ser vi en utvikling i retning av at en større andel av investeringene i pakken går til miljøvennlige transportformer som kollektiv og sykkel. I analysene har vi sett på bypakkene til fem byregioner: Oslo, Bergen, Stavanger, Trondheim og Kristiansand. Bilistene i disse fem byregionen har bidratt med ca. 3.3 mrd. kr i bompengeinntekter i 2010, noe som utgjør ca. halvparten av de totale bompengeinntektene i landet. Bompengeinntektene i Oslo-regionen var på ca. 2.1 mrd. kr i 2010 og utgjorde ca. en tredjedel av de totale bompengeinntekter i landet.



Figur S3: Netto bompengeinntekter i de fem største byene og totalt for alle bompengeselskaper i Norge. Kilde: Samferdselsdepartementet 2012

Hver innbygger betaler i dag ca. dobbelt så mye i bompenger enn for 10 år siden. Årlige bompengeinntekter for hele landet har økt fra ca. 3 til ca. 7 mrd. kr i perioden 2000-2011, noe som innebærer en vekst på ca. 130 prosent. Den gjennomsnittlige bompengebelastningen per innbygger per år har økt fra ca. 700 kr i 2000 til ca. 1400 kr i 2011, alt angitt i 2012-kr.

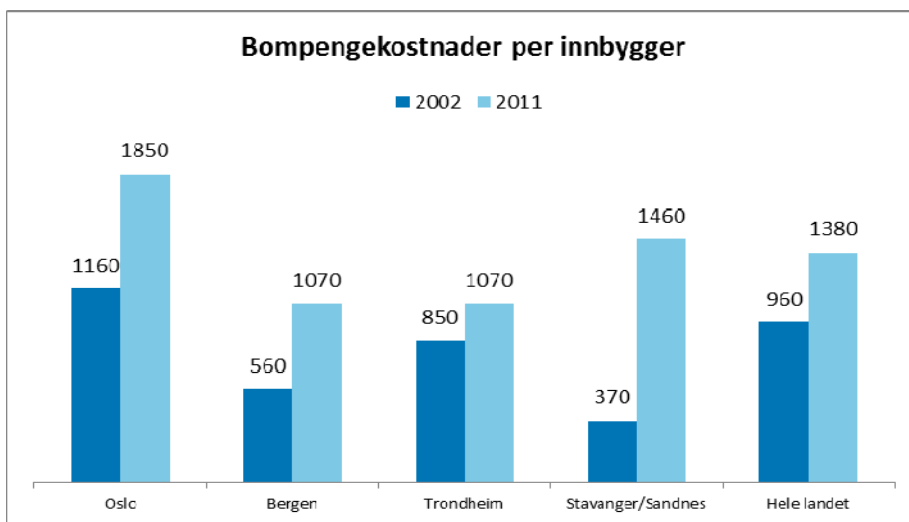


Figur S4: Gjennomsnittlig bompengebelastning per innbygger i Norge. 2012-kr. Datakilder: Samferdselsdepartementet 2012 og SSB.

Innbyggere i Oslo betaler mest i bompenger

Den gjennomsnittlige bompengebelastningen per innbygger har økt i de fire største byregionene i Norge og totalt for hele landet. Økningen har vært sterkest for Stavanger -og Bergensregionene. I Stavangerområdet har det vært nesten firedobling av kostnadene per innbygger, fra 370 kr til 1460 kr per innbygger. Denne regionen lå svært lavt for 10 år siden og er nå kommet opp omtrent på landsgjennomsnittet. I Bergen skyldes økningen i første rekke at det er blitt flere bomstøt, mens avgiften per passering er omtrent konstant.

Selv om veksten i perioden var størst for Stavanger og Bergen, er det innbyggerne i Oslo som i gjennomsnitt betaler mest i bompenger, ca. 1900 kr per innbygger per år. De betaler nesten dobbelt så mye som innbyggerne i Trondheim, til tross for at Trondheim har høye avgifter i rushet. Det skyldes at avgiften i Oslo er generelt høy, at den betales hele døgnet og at bomringen dekker en stor del av reisestrømmene i regionen.

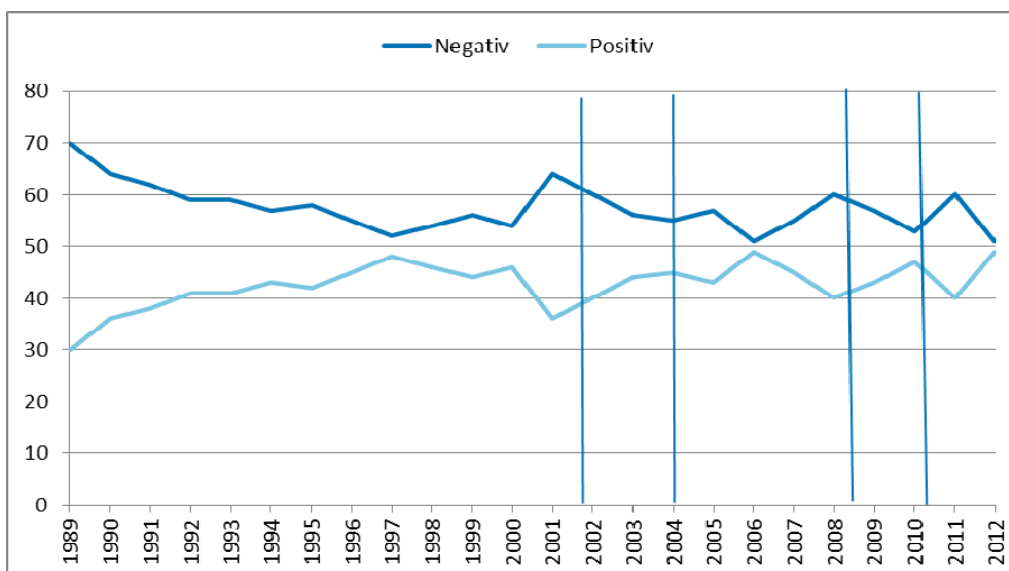


Figur S5: Bompengebelastning per innbygger 2002-2011 for de fire største byregionene og hele landet. Kilder: TØI og lokale data fra bompengeselskapene

De økte bomkostnadene har ikke ført til lavere aksept for bompenger

Det er mange som er skeptiske til bompenger, ut fra en politisk vurdering av hvem som skal bidra til å finansiere infrastrukturen og hvor mye det skal koste å kjøre bil. Samtidig har ikke den sterke økningen i bompengefinansiering de siste 10 årene ført til en økende motstand mot bompenger. I Oslo, som har gjennomført løpende holdningsundersøkelser av bompengeringen, er det i dag omtrent like mange som er positive som negative til bompengeringen. Til tross for at det er Oslo som har den høyeste bompengebelastningen per innbygger og det har vært en økning på over 50 prosent de siste 10 årene, har andelen som er positive til bompengeringen økt (figur S6). Det skyldes at aksepten for bompenger i stor grad har sammenheng med hva «de får igjen for pengene». I Oslo er det et flertall av befolkningen som ønsker at finansieringen av kollektivtransport og gang/sykkel bør økes, i tråd med den vridningen som har skjedd i oslopakke 2 og 3.

Hovedkonklusjonene på disse holdningsundersøkelsene må være at formålet med bompenged innkrevingen i stor grad bestemmer akseptnivå og holdninger til bompenged ordningen. Det betyr at det ikke er prisen per passering, men hva pengene går til og formålet med ordningen som bestemmer befolkningens aksept for bompenged betaling.



Figur S6: Andel som er positive eller negative til bompengeringen i Oslo 1989-2012.

Kilde: Prosam-rapport 199.

Lokal organisering og styring av bompengeprojektene

Systemet for innføring, endringer og prioriteringene i bypakkene kjennetegnes av en flernivåstyring og gjensidig avhengighet der bykommune, fylkeskommune og staten er involvert gjennom formelle rammer og praksis. Et hovedinntrykk er at byområdene har innflytelse og frihet på viktige områder, samtidig som statlige føringer legger begrensninger på handlingsrommet slik tilfellet er for de fleste kommunale og fylkeskommunale oppgaveområder. Klimaforlikets målsettinger og det økende finansieringsbehov i de største byene vil kreve både tiltak som styrker kollektivtransporten og tiltak som bidrar til mer effektiv drift. Et viktig hensyn for organiseringen av bypakkene fremover vil dermed være å skape faglige og politiske arenaer og legitimitet for en mer samordnet og endret virkemiddelbruk i byområdene. For å styrke legitimiteten og byområdenes evne til å kople styringen av midlene fra bypakkene med oppfølgingen av de kommende areal- og transportplanene i de samme byområdene, bør tiltak iverksettes for å bedre forutsetningene for at nødvendig virkemiddelbruk og planlegging gjennomføres.

Oppsummert kan følgende forslag styrke byområdenes rammebetingelser og innflytelse over bompengene vurderes:

- Nedkorting av saksbehandlingstiden i staten

- Utarbeidelse av rammer og prosessveileder for innføring og revisjon av bompengepakker.
- Statlig behandling av forslagene til fireårige handlingsprogram fra byområdene – statlig forpliktelse utover ett år.
- Videreføre nåværende praksis med utvikling av mål- og resultatstyring, men lokalpolitiske innflytelse over virkemiddelbruken
- Koordinering mellom bruk av KVU/KS1 og planleggingen etter plan og bygningsloven (pbl) og fortrinnsvis slik at KVUer kommer før prosjektplanlegging etter pbl.
- Breder representasjon i bypakkestyrene og avklaring av formell tilknytningsform. Vurdering av statens ledelse og formelle deltakelse på linje med politisk valgte i bypakkestyrene.

Nedenfor oppsummeres problemstillingene: «Innflytelsesforholdene stat – byområdet» og «Bypakkestyrene og forholdet til fylkeskommune, bykommune og nabokommuner». Denne baserer seg på en omfattende gjennomgang av stortingsdokumenter og dokumenter utarbeidet i byregionene og hovedinntrykket etter intervjuer av et utvalg politiske og administrative informanter som en involvert og/eller berørt av Miljøpakken, Oslopakke 3 og Bergensprogrammet.

Innflytelsesforholdene stat – byområde

Følgende kan være eksempler på forhold som innsnevrer det lokale handlingsrommet:

- Nasjonal transportplan legger føringer for hvilke prosjekter som har blitt prioritert i spesielt Oslopakke 3 og i Miljøpakken i Trondheim.
- Staten stiller krav om porteføljestyling og mål og resultatstyring. Spesielt gjelder dette for Oslopakke 3.
- Staten legger føringer for bypakkestyrenes mandat og representasjonen. Imidlertid har Bergen så langt ikke etterkommet statens signal om endringer i styringssystemet i regionen.
- Gjennom KVU og KS1 legger/kan staten legge føringer for prosjektgjennomføringen både når det gjelder hvilke prosjekter som endelig prioriteres og tidsrekkefølgen for prosjektene
- Staten bruker relativt lang tid på å behandle forslag til revisjoner eller andre endringer i bompengepakker som krever statlig godkjenning. Om lag et år etter lokal søknad har staten fortsatt ikke behandlet forslagene til endringene i de tre bypakkene. Tidsbruken kan hemme den lokale måloppnåelsen og bidrar til forsinkelse ift lokalt vedtatte planer.

På den annen side kan følgende være eksempler på lokal handlefrihet og innflytelse:

- Bompengepakker blir ikke innført eller revidert uten lokalpolitiske vedtak. Statens behandling av søknadene har ikke endret vesentlig på økonomiske rammer, bompengesatser, låneopptak og tidsperiode.
- Resultatene av de årlige budsjettbehandlingene i staten har ikke medført store omprioriteringer.
- Staten har så langt ikke gitt sterke føringer på virkemiddelbruken i bompengepakkene, for eksempel med krav om tidsdifferensierte satser eller innføring av andre restriktive tiltak.
- Ordningen med bypakkestyrer kan ha styrket lokalnivåets innflytelse fordi Statens vegvesen ikke sitter alene med ansvaret for oppfølgingen av pakkene.

Det ser også ut til at den statlige styringen overfor Bergensprogrammet er noe svakere enn den er for Oslopakke 3 og Miljøpakken i Trondheim. En årsak til det kan være at Bergensprogrammet ikke omfatter statlige vegger.

Hovedinntrykket fra intervjuene er følgende:

- De fleste stiller ikke spørsmål ved den statlige godkjenningsordningen for bompengepakker. Det påpekes at omfanget av bompenger i landet er et fiskalt spørsmål der det overordnede ansvaret ligger til staten, og at behandlingen kan bidra til faglig kvalitetssikring. Mange påpeker også at staten stort sett styrer i stort og ikke går inn i enkeltsaker og detaljer i byområdene.
- Staten må unngå å gi føringer på virkemiddelbruk. Det må være et lokalpolitisk ansvar som kjenner byregionene å finne fram til de rette virkemidler for å nå de overordnede målsettingene. Det påpekes at bompengesystemet er basert på lokale initiativ, det er lokale bilister som i hovedsak betaler og det er lokale og regionale myndigheter som har kunnskap om byregionens utfordringer og mulige virkemidler. Bompengepakker kan være skjøre lokale kompromisser, og føringer for virkemiddelbruk kan få konsekvenser: Lokale myndigheter vil ansvarliggjøre staten og peke oppover, gjennomføringen av pakkene vil bli vanskeliggjort all den tid man lokalt har kontroll over virkemidlene og svekke byområdenes evne å utforme kompromisser som er en forutsetning for bypakkene.
- Staten må få fortlgang i behandlingene av lokale forslag til justeringer og endringer i bypakkene. Den lange saksbehandlingstiden og uavklarte forhold skaper problemer for

fremdriften i byregionene.

- Behov for langsiktig forpliktelse fra statens side
- Det etterspørres jevnligere kontakt mellom byregionene og Samferdselsdepartementet.
- Behov for et mer formalisert rammeverk for utvikling av bompengepakker. For bykommunene og fylkeskommunene kan en manglende "oppskrift" eller prosessbeskrivelse - fra idé til endelig pakke - gjøre det krevende å overskue hvor i prosessen man er og det kan svekke kommunene og fylkeskommunens påvirkning og utformingen av pakken.

Bypakkestyrene og forholdet til fylkeskommune, bykommune og nabokommuner

Bypakkestyrene virker å være en premissleverandør og ha betydelig innflytelse over de lokale prioriteringene i byområdene. I Trondheim og Oslo er representasjonen smal med tre representanter fra nivåene som er involvert, mens Bergensprogrammet har en noe større styringsgruppe. I Oslopakke 3 og Bergensprogrammet leder representanter for Statens vegvesen styringsgruppene. Hvilken juridisk tilknytningsform styringsgruppene har er uklart, men i Oslo og Trondheim har de et mandat definert gjennom stortingsdokumenter. Bypakkestyrene har en annen organisering enn de pågående areal- og transportplanprosesser i de samme byene, og nabokommunene rundt byområdet er ikke formelt involvert i styringen.

Et hovedinntrykk er at kommunene etterlyser sterkere innflytelse og formell involvering i styringen av Oslopakke 3 som omfatter samtlige Akershus-kommuner. Det pekes på at sterkere involvering av kommunene vil kunne skape aksept, forutsigbarhet for gjennomføring av tiltak og koordinering opp mot for eksempel arealplanleggingen. En løsning kan være at en ordfører fra hver delregion er representert. På den annen side er det flere informanter fra fylkeskommunene og bykommunene som er kritiske til økt kommunerepresentasjon, men som ønsker flere representanter i styringsgruppa fra bykommunen og fylkeskommunen. Motforestillingen mot kommunerepresentasjon bunner i at styringsgruppen må være beslutningsdyktig og at styringsgruppen ikke kan være et organ for geografiske interesser – fylkeskommunen må i den sammenheng se de ulike delregionenes interesser i sammenheng. Flere stiller spørsmål ved om statens representanter bør være likestilt med politikerne i bypakkestyrene fordi bypakkestyrene gjør politiske prioriteringer.

Etter vår vurdering vil oppnåelse av Klimaforlikets målsettinger og det økende finansieringsbehov i de største byene kreve både tiltak som styrker kollektivtransporten og tiltak som bidrar til mer effektiv drift. Den kommende NTP kan innebære at staten gir signaler om at flere virkemidler og politikkområder inngår i pakkene. Et viktig hensyn for organiseringen av bypakkene fremover vil dermed være å skape faglige og politiske arenaer og legitimitet for en mer samordnet og endret virkemiddelbruk i byområdene.

For å styrke legitimiteten og byområdenes evne til å kople styringen av midlene fra bypakkene med oppfølgingen av de kommende areal- og transportplanene i de samme byområdene, kan det vurderes å utvide bypakkestyrene med flere politiske representanter. Flere representanter fra hovedpartene (fylkeskommune og bykommune) og deltakelse fra delregionene rundt bykommunene kan styrke legitimiteten i styringen av pakkene og bedre forutsetningene for at nødvendig virkemiddelbruk og planlegging gjennomføres.

Statlige tjenestemenns rolle som deltaker (og i to byer leder av i bypakkestyrene) ivaretar behovet for faglig støtte og informasjonsflyt mellom nivåene. På den annen side kan det reises spørsmål ved om statens representanter bør være likestilt deltaker sammen med politiske representanter i bypakkestyrene. Et alternativ til ordinær statlig representasjon i styrene kan være å gi staten en observatørrolle i styrene.

I motsetning til øvrige styrer og utvalg med mandat å ivareta viktige samfunnsoppgaver, virker det rettslige rammene for bypakkestyrene uavklarte. Vi ser behov for en nærmere avklaring av dette spørsmålet.



Bompengenes omfang i Norge
Lokal innflytelse over ressursbruk og prioriteringer

1. Bakgrunn og formål

Bruk av bomper for å finansiere veibygging har økt kraftig i Norge de siste tiårene, som en følge av sterk trafikkvekst og økt behov for investeringer. I dag er ca. halvparten av all veibygging i Norge finansiert av bomper. I 2009 betalte norske bilister 6 milliarder kroner i bomper for å finansiere deler av utbyggingen av riksvegnettet. Statlige bevilgninger stod for 7 milliarder samme år.

Bomper må initieres lokalt, det vil si foreslås innført av de folkevalgte i bykommunen og fylkeskommunen. Blant de lokale brukerne av bomveiene skaper bompefinansiering ofte sterk lokal debatt og kan være en belastning å stå for som folkevalgt. Da blir det derfor viktig at lokale bidrag og den lokale belastningen det er å sikre midler til realisering av et samferdselsprosjekt, står i rimelig forhold til innflytelse i prioritering av prosjektene

På oppdrag fra KS har Urbanet Analyse og NIVI analyse sett på hvordan fordelingen mellom forvaltningsnivåene har utviklet seg siden etableringen av bompefinansiering ble introdusert. Prosjektet ser også på innflytelsesforholdene i styringen av bompene akseptnivået for bomper. Følgende hovedproblemstillinger skal besvares i prosjektet:

- Hvordan har fordelingen mellom bidrag fra hhv. staten, fylkeskommunene og brukernes utviklet seg siden etableringen av bompefinansiering ble introdusert?
- Hva kjennetegner innflytelsesforholdene i bompepakken? Hvilke føringer legger staten gjennom rammene for styringssystemet og virkemiddelbruk og hva er det lokale og regionale handlingsrommet?
- Hva kjennetegner den lokale organiseringen og styringen av bompapakken og hvilken innflytelse har styringsgruppene for bompapakken?
- Gir det mening å beregne et øvre akseptnivå for brukerbetaling i fremtiden?

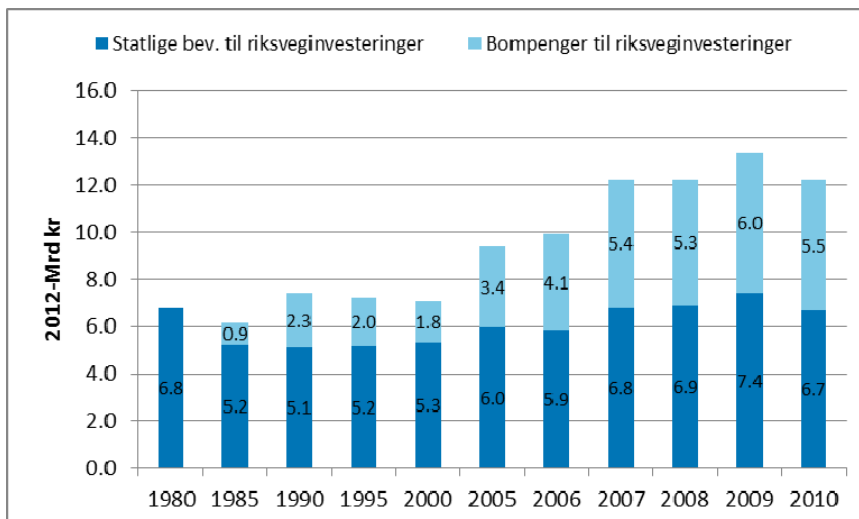
2. Økende bruk av bompenger i Norge

Bompengefinansiering har en lang historie i Norge, men det er imidlertid særlig i de siste tiårene at slik finansiering er blitt sentral som virkemiddel for veginvesteringer. Inntil tidlig på 1980-tallet var bompengefinansiering et supplement til ordinær, statlig finansiering av riksveger og ble hovedsakelig brukt i perifere områder av landet. Siden 1980-tallet har det skjedd en rask økning i antallet bomveier i Norge. Fram til 1980, bidro bompengefinansiering til rundt 45 riksveiprosjekter. I 1985 hadde antallet økt til rundt 60 prosjekter, hvorav halvparten gjaldt fergeavløsning. Det totale antall bompengeprojekter nådde 100 i 2007 (Lauridsen, 2011).

Systemet åpner ikke bare for individuelle bomveier, men også i økende grad for mer komplekse bomringer, som innebærer bruk av bompenger på ringveier og innfartsveier i større, sammenhengende byområder. Den første bomringen ble åpnet i Bergen i 1986 (Lauridsen, 2011). I dag er det i alt åtte bomringer i drift: Oslo og Bærum, Bergen, Nord- Jæren, Trondheim, Kristiansand, Tønsberg, Namsos og Haugesund (Statens vegvesen, 2012).

2.1 Bruk av bompenger til investeringer i riksvegnettet 1980-2010

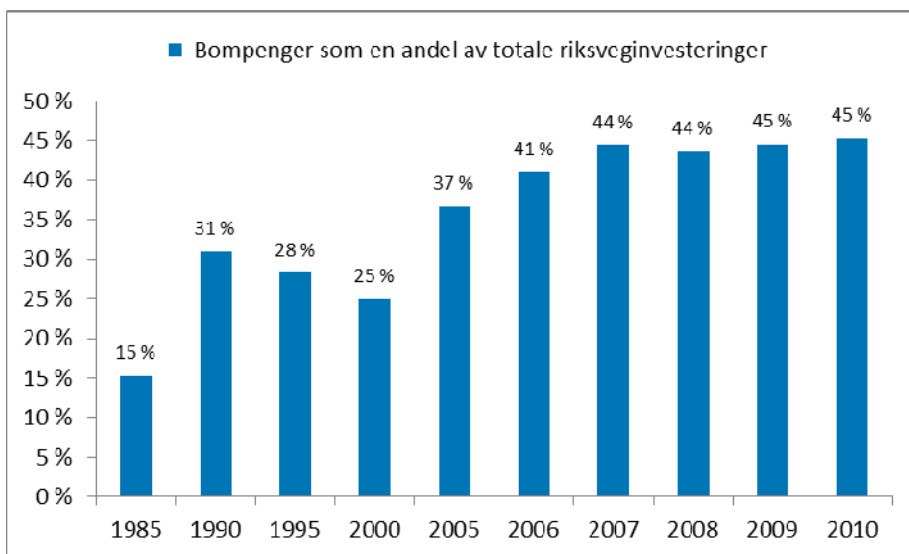
Figur 2.1 viser at de totale investeringene i riksvegnettet har økt betydelig siden 1980-tallet, noe som i hovedsak skyldes økende bruk av bompenger. Årlige bevilgninger over statsbudsjettet har vært ganske stabile siden 1980-tallet, ca. 5 til 7 mrd. kr per år, mens årlige bidrag gjennom bompenger har økt fra ca. 1 mrd. kr i 1980 til ca. 5,5 mrd. kr i 2010. Alt angitt i 2012-kroner.



Figur 2.1: Utviklingen i statlige bevilgninger og bruk av bompenger til riksveginvesteringer. 2012-Mrd kr. Kilde: Lauridsen (2011).

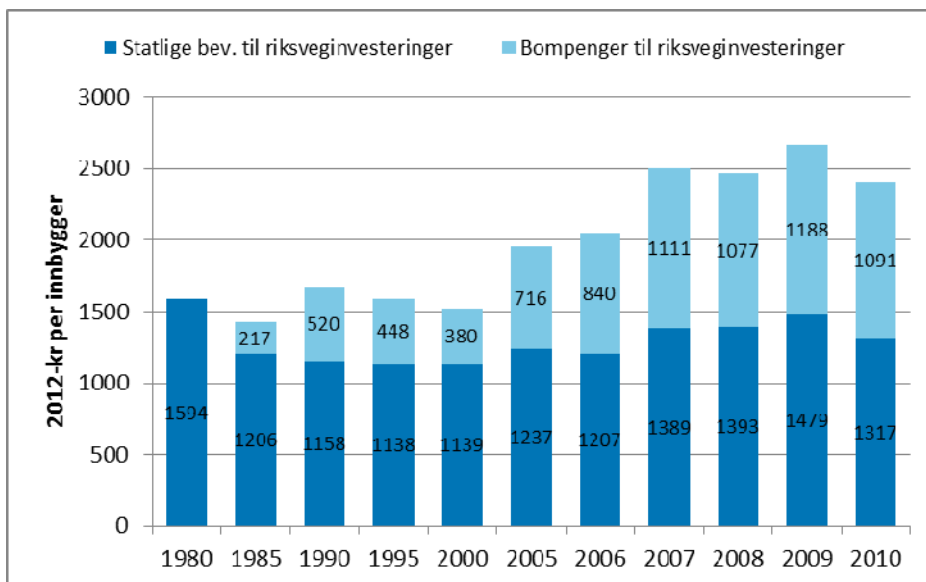
Figur 2.2 gir en oversikt over bompenger som en andel av totale riksveginvesteringer i Norge. Vi ser at i perioden fra 1985 til 1995 hadde bompenger en andel på ca. 25 prosent av de årlige

investeringer i riksveger. I perioden 1995 til 2005 hadde bompengandelen økt til ca. 33 prosent, mens de siste fem årene har bompengandelen vært på ca. 45 prosent.



Figur 2.2: Bompenger som en andel av totale riksveginvesteringer. Datakilde: Lauridsen (2011).

I figur 2.3 har vi beregnet riksveginvesteringer per innbygger i Norge, fordelt på bevilgninger over statsbudsjettet og bompenger. Oversikten viser at fram til år 2000 utgjorde årlige bidrag fra bompenger ca. 400 kr per innbygger, mens fra 2007 til 2010 har bompengebidraget økt til ca. 1100 kr per innbygger. Statlige bidrag til riksveginvesteringer per innbygger har vært ganske stabile i perioden 1985 til 2010, ca. 1200-1300 kr per innbygger.



Figur 2.3: Statlige bevilgninger og bruk av bompenger til riksveginvesteringer per innbygger. 2012-kr. Datakilder: Lauridsen (2011) og SSB.

2.2 Bruk av bompenger etter forvaltningsreformen i 2010

Før 2010 ble det i liten grad stilt til disposisjon bompenger til investeringer i fylkesvegnettet. Fra 2010 fikk fylkeskommunene ansvar for 17 000 km riksveg som følge av forvaltningsreformen¹. Vi har derfor sett nærmere på hvordan bruken av bompenger har endret seg etter at forvaltningsreformen trådte i kraft.

Tabell 2.1 viser oversikt over offentlige midler og bompenger stilt til disposisjon til investeringer til riks- og fylkesvegnettet etter at forvaltningsreformen trådte i kraft². Midler som er stilt til rådighet fra bompenger er inklusive låneopptak, og ikke beløp som er innbetalt av bilistene det enkelte år.

Oversikten i tabell 2.1 viser at:

- Ca. 40 prosent av de totale investeringene i riksvegnettet i 2011 på ca. 12 mrd. kr ble finansiert gjennom bompenger. Riksveginvesteringer i 2012 var på ca. 15 mrd. kr. Av dette ble ca. 50 prosent finansiert gjennom bompenger. Alt angitt i 2012-kr.
- Totale investeringene i fylkesvegnettet var på ca. 10 mrd. kr i 2011. Av dette utgjorde bompenger ca. 4 mrd. kr eller 40 prosent. SD sine prognoser for 2012 viser at fylkesveginvesteringene vil øke noe og at ca. 43 prosent av disse investeringene vil bli finansiert gjennom bompenger. Alt angitt i 2012-kr.
- I 2012 forventes det at bruken av bompenger til investeringer i fylkesvegnettet vil øke med ca. 30 prosent i forhold til 2010.

Tallene som Samferdselsdepartementet offentliggjorde er noe høyere enn det som fremkommer i Riksrevisjonen sin evaluering av bompengordningen i Norge. Ifølge denne evalueringen utgjorde bompengene i 2010 og 2011 hhv. 3,6 og 3,7 mrd. kr (Riksrevisjonen, 2012).

Tabell 2.1: Offentlige midler og bompenger stilt til disposisjon til investeringer i riks- og fylkesvegnettet. Mrd. 2012- kr. Kilde: Samferdselsdepartementet 2012.

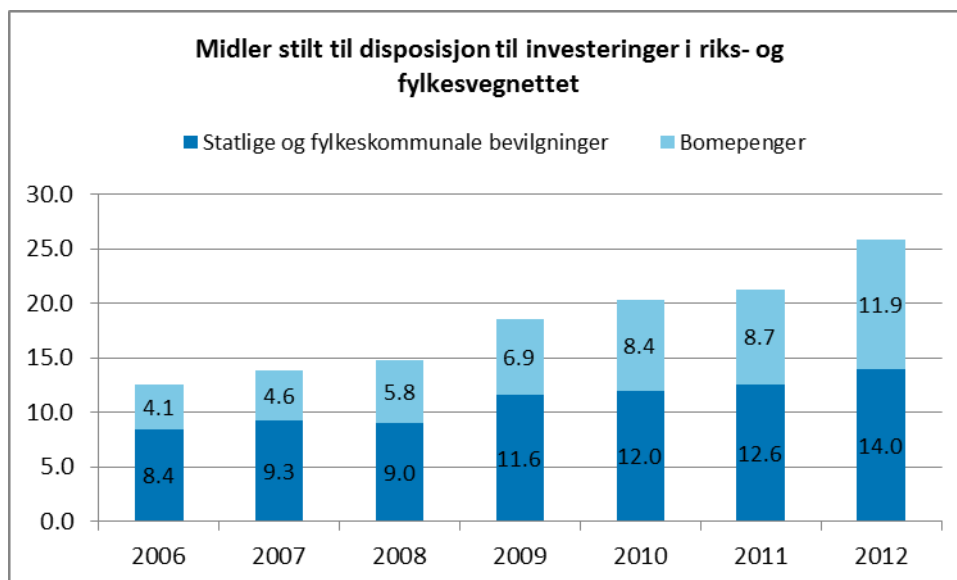
| | Riksveg | | | Fylkesveg | | |
|-------------------|----------------------|------------|-----------------|----------------------|------------|-----------------|
| | Totale investeringer | Bom-penger | Andel bompenger | Totale investeringer | Bom-penger | Andel bompenger |
| 2010 | 11.5 | 4.7 | 41 % | 8.9 | 3.7 | 42 % |
| 2011 | 11.8 | 4.9 | 41 % | 9.5 | 3.8 | 40 % |
| 2012 | 14.6 | 7.0 | 48 % | 11.3* | 4.9* | 43 % |
| Endring 2010-2012 | 27 % | 48 % | 16 % | 27 % | 32 % | 4 % |

*Prognose

¹ Statistikken fra SSB viser at fylkeskommunene har etter forvaltningsreformen ansvaret for et vegnett på ca. 44 300 km, mens staten har ansvaret for et stamvegnett på ca. 10 300 km.

² Skriftlig spørsmål nr. 534 fra stortingsrepresentant Arne Sortevik(FRP) til samferdselsminister Marit Arnstad.

Figur 2.4 viser en oversikt over midler stilt til disposisjon til investeringer i riks- og fylkesvegnettet. Vi ser at bruken av bompenger i 2011 var omtrent på samme nivå som i 2010, mens bruken av bompenger i 2012 har økt med ca. 3 mrd. kr i forhold til 2010. Det er en økning på ca. 40 prosent.



Figur 2.4: Midler stilt til disposisjon til investeringer i riks- og fylkesvegnettet. Mrd. 2012-kr.
Kilde: Samferdselsdepartementet 2012.

2.3 Bompengebelastningen 2000-2011

Bompenger som blir stilt til disposisjon til veginvesteringer inkluderer låneopptak og er fratrukket driftskostnadene til bompengeselskapene, noe som gir et avvik mellom det som bilistene betaler i bompenginntekter og det som blir brukt til investeringer i det enkelte år. For å kunne si noe om hvordan den gjennomsnittlige bompengebelastningen har endret seg, har vi sett nærmere på utviklingen i årlige bompenginntekter i perioden 2000-2011 (se tabell 2.2).

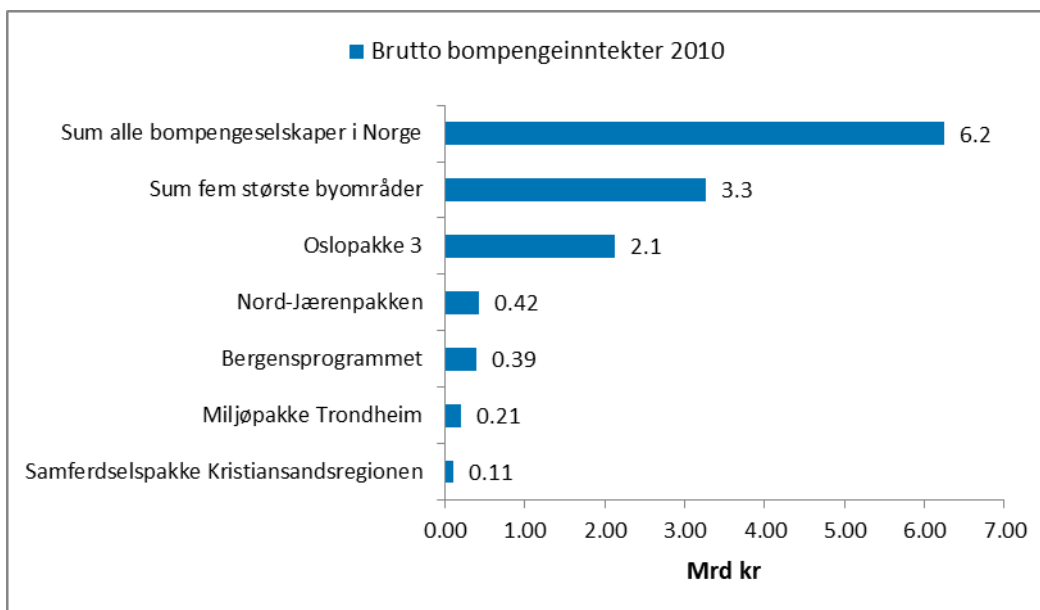
Vi ser at årlige bompenginntekter for hele landet har økt fra ca. 3 til ca. 7 mrd. kr fra 2000 til 2011. Det er en vekst på ca. 130 prosent. Videre viser oversikten i tabellen at den gjennomsnittlige bompengebelastningen har økt fra ca. 700 kr per innbygger i 2000 til ca. 1400 kr per innbygger i 2011, alt angitt i 2012-kr. Det betyr at en gjennomsnittlig innbygger i Norge har i 2011 betalt ca. dobbelt så mye i bompenger sammenlignet med 2000.

Tabell 2.2: Utviklingen i bompengebølastningen. 2012-kr. Kilder: Samferdselsdepartementet og SSB.

| År | Brutto bompengeinntekter (Mrd kr) | Innbyggere (1000) | Bompengebølastning per innbygger (kr) |
|-------------------|---|----------------------|--|
| 2000 | 3.0 | 4 478 | 662 |
| 2001 | 3.6 | 4 503 | 792 |
| 2002 | 4.4 | 4 524 | 963 |
| 2003 | 4.2 | 4 552 | 929 |
| 2004 | 4.8 | 4 577 | 1 044 |
| 2005 | 5.1 | 4 606 | 1 110 |
| 2006 | 4.6 | 4 640 | 991 |
| 2007 | 4.6 | 4 681 | 982 |
| 2008 | 5.0 | 4 737 | 1 064 |
| 2009 | 5.8 | 4 799 | 1 213 |
| 2010 | 6.4 | 4 858 | 1 310 |
| 2011 | 6.8 | 4 920 | 1 375 |
| Endring 2000-2011 | 128 % | 10 % | 108 % |

3. Bompengefinansiering i de fem største byområdene

Bompengefinansiering brukes ikke bare for å finansiere enkelte vegprosjekter, men også i økende grad såkalte «bypakker». Bypakker omfatter ofte investeringer i veg, gang/sykkel og kollektivtransport i et avgrenset byområde. Selv om pakkenes innhold er svært forskjellig, ser vi en utvikling i retning av at en større andel av investeringene i pakken går til miljøvennlige transportformer som kollektiv og sykkel. I analysene har vi sett på bypakkene til fem byregioner: Oslo, Bergen, Stavanger, Trondheim og Kristiansand. Bilistene i disse fem byregionene har bidratt med ca. 3.3 mrd. kr i bompengeinntekter i 2010 eller ca. halvparten av de totale bompengeinntektene i landet. Bompengeinntektene i Oslo-regionen var på ca. 2.1 mrd. kr i 2010 og utgjorde ca. en tredjedel av de totale bompengeinntekter i landet (figur 3.1).



Figur 3.1: Netto bompengeinntekter i de fem største byene og totalt for alle bompengeselskaper i Norge. Kilde: Samferdselsdepartementet 2012

Formålet med analysene av de fem byregionene er å se nærmere på:

- Hvordan finansieringen av bypakker i disse byregionene fordeler seg mellom stat, fylke/kommune og brukere.
- Om det er regionale forskjeller når det gjelder den gjennomsnittlige bompengebelastningen og hvordan den har endret seg de siste årene.

Når vi ser på bompengebelastningen er det viktig å ta hensyn til at bomringene i disse byområdene har blitt bygd ut og at innbyggertallet har økt, noe som betyr at trafikkgrunnlaget har økt og at det er dermed flere som betaler bompenger.

3.1 Oslo-regionen

Oslopakkene³

Oslopakke 3 er et resultat av et tverrpolitisk samarbeid i Oslo og Akershus. Før Oslopakke 3, var det en Oslopakke 1 og 2. For Oslopakke 1 var målet å bygge ut hovedveinettet i Oslo og Akershus. For å finansiere veiutbyggingen, vedtok bystyret i Oslo og fylkestinget i Akershus en bompengoordning i 1986. Det ble også i Oslopakke 1 vedtatt at 20 prosent av investeringsmidlene skulle brukes til kollektivtiltak. Den etterfølgende Oslopakke 2 (O2) var en plan for å fremskynde baneinfrastruktur og innkjøp av materiell for kollektivtrafikken i Oslo og Akershus, i tillegg til vegutbygging.

Hovedforskjellen mellom Oslopakke 2 og den nåværende Oslopakke 3 er at bevilgingene til investeringer og drift av kollektivtrafikken er ytterligere styrket. En politisk styringsgruppe med

³ Beskrivelse av Oslopakkene baserer seg hovedsakelig på Ruud mfl 2012 «Trafikantbetaling i Buskerudbyen. Kunnskapsgrunnlag»

representanter fra Oslo kommune og Akershus fylkeskommune la våren 2006 frem forslag til Oslopakke 3 med en økonomisk ramme på ca. 54 milliarder 2006-kroner (65 mrd. 2011-kr), kalt "Lokalt forslag Oslopakke 3". Bompengeneinnkreving i 20 år skal finansiere en portefølje av større veg- og kollektivprosjekter, mindre tiltak på prioriterte programområder og tilskudd til drift av kollektivtrafikktilbud. Forslaget ble fulgt opp med vedtak i bystyret i Oslo og fylkestinget i Akershus høsten 2006. Stortinget vedtok Oslopakke 3 i 2008.

Hovedmålene for Oslopakke 3 er å fremme miljøvennlig transport, og at alle trafikantgrupper skal komme raskere fram. Transportbehovet skal møtes ved å styrke kollektivtilbudet og gang- og sykkelvegnettet slik at relativt færre kjører privatbil. Vegtrafikken har ansvar for mye luftforurensning, støy og utslipp av klimagasser, og det er et mål å redusere disse skadevirkningene. Utbygging av veger og kollektivtrafikk må henge sammen med by- og stedsutvikling for gradvis å redusere transportbehovet.

Finansiering av Oslopakkene

I perioden 1990-2007 ble det investert ca. 24 mrd. kr i Oslopakke 1, omregnet til 2012-kr. Av dette ble ca. 13 mrd. kr finansiert gjennom bompenger, noe som gir en bompengandelen på ca. 55 prosent.⁴

I Oslopakke 2 ble det lagt til grunn en investeringsramme på ca. 19 mrd. kr i perioden 2002-2011, omregnet til 2012-kr. Av dette skulle bompenger og trafikantbetaling på kollektivtransport være på ca. 4 mrd. kr. Det betyr en bompengandelen på ca. 20 prosent⁵.

I Oslopakke 3 er det lagt til grunn at ca. 45 mrd. kr av ca. 59 mrd. kr skal finansieres gjennom bompenger, dvs. en bompengandelen på ca. 76 prosent. Oslopakke 3 har imidlertid blitt nylig reforhandlet. Det er dermed usikkert om bompengandelen vil bli endret som følge av dette.⁶

Finansieringen av Oslopakke 2 kan ikke vurderes løst fra Oslopakke 1 fordi disse pakkene er overlappende. Vi har derfor i tabell 3.1 presentert finansieringen av Oslopakke 1 og 2 i perioden 1990-2011 fordelt på statlige, fylkeskommunale og kommunale bevilgninger og bompenger. Vi ser at ca. 40 prosent av investeringene i Oslopakkene 1 og 2 var finansiert gjennom bompenger, mens bompengandelen i Oslopakke 3 er på ca. 76 prosent.

⁴ St.prp.nr.40 (2007-2008) Om Oslopakke 3 trinn 1.

⁵ Oslopakke 2 <http://www.oslopakke2.no/?module=Articles;action=ArticleFolder.publicOpenFolder;ID=384>

⁶ Oslopakke 3 <http://www.vegvesen.no/Vegprosjekter/oslopakke3/Faktaside>

Tabell 3.1: Finansiering av Oslopakke 1, 2 og 3. Kilder: St.prp.nr.40 (2007-2008) og Statens vegvesen faktaside om Oslopakke 3.

| | Statlige, fylkeskommunale og kommunale bevilgninger | Bompenger/trafikanntbetaling | Sum | Bompengendeandelen |
|------------------------------|---|------------------------------|-----|--------------------|
| Oslopakke 1 og 2 (1990-2011) | 26 | 17 | 43 | 40 % |
| Oslopakke 3 (2008-2027) | 14 | 45 | 59 | 76 % |

Bompengebelastning i Oslo-regionen

Tabell 3.2 viser en oversikt over brutto bompengeneinntekter i Oslo-regionen. Vi har dessverre ikke lyktes med å få tak i tall for perioden 2003-2006.

Oversikten i tabell 3.2 viser at:

- Brutto bompengeneinntekter i Oslo-regionen har økt fra ca. 1,2 mrd. kr i 2002 til ca. 2,1 mrd. kr i 2011. Det er en økning på ca. 70 prosent.
- Gjennomsnittlige bompengebelastningen per passering har økt fra 14 kr i 2002 til 19 kr i 2011.
- Gjennomsnittlige bompengebelastningen per innbygger i Oslo-regionen har økt fra ca. 1200 kr til ca. 1900 kr, dvs. en økning på ca. 60 prosent.

Oversikten viser videre at økningen i bompengeneinntekter skyldes økt trafikkgrunnlag og økt inntekt per passering. Det er først og fremst etableringen av bomstasjonen i Bærum i september 2008 som har ført til en økning i trafikken. I 2011 hadde bomstasjonene i Bærum ca. 25 millioner passeringer, mens trafikken i Oslo-bomringen har vært relativt sett stabil de siste årene og utgjør ca. 90-95 millioner passeringer per år.

Tabell 3.2: Årlige brutto bompengeneinntekter i Oslo-regionen. Kilder: Bekken og Osland 2004 og Årsmeldinger fra Fjellinjen.

| År | Brutto bompengeneinntekter (mill kr) | Passeringer (mill) | Innbyggere i Oslo-regionen (1000) | Brutto bompengeneinntekt per passering (kr) | Brutto bompengeneinntekter per innbygger (kr) |
|-------------------|--------------------------------------|--------------------|-----------------------------------|---|---|
| 2002 | 1 248 | 89 | 1 078 | 14 | 1 158 |
| 2007 | 1 424 | 95 | 1 156 | 15 | 1 308 |
| 2008 | 1 752 | 94 | 1 183 | 19 | 1 591 |
| 2009 | 2 241 | 113 | 1 203 | 20 | 2 007 |
| 2010 | 2 213 | 115 | 1 226 | 19 | 1 947 |
| 2011 | 2 141 | 114 | 1 252 | 19 | 1 852 |
| Endring 2002-2011 | 71 % | 28 % | 16 % | 34 % | 60 % |

3.2 Bergens-regionen

Bomringen i Bergen

Bergen var den første byen i Norge som fikk en bomring. I 1986 ble det startet innkrevingen i seks bomstasjoner rundt Bergen. Ordningen ble innført for å få fortgang i utbyggingen av vegnettet i Bergen. Dette bidro til økt framkommelighet for både privatbil og kollektivtransport, og avlastet Bergen sentrum for gjennomgangstrafikk. Forbedringen var imidlertid størst for brukere av privatbil (Bekken og Osland, 2004).

Innkrevningen var opprinnelig forutsatt avsluttet ved utgangen av 2000. Avtalen om bompengennekkrevningen ble imidlertid forlenget til 2002 slik at det nye Bergensprogrammet kunne starte opp (nesten) uten opphold i innkrevingen. Fra 1986 til 1998 ble det brukt om lag 3 mrd. 1999-kr til utbyggingen innenfor bompengeneordningen, noe som ga en bompengendeandelen på ca. 24 prosent (Bekken og Osland, 2004).

Bergensprogrammet⁷

Bergensprogrammet omfatter kollektivtrafikktiltak, gang- og sykkelveger, miljøprosjekter, tiltak på gatenettet i sentrum, trafiksikkerhetstiltak og nye vegprosjekter.

Bergensprogrammet gjennomføres i samarbeid mellom Statens vegvesen, Bergen kommune og Hordaland Fylkeskommune.

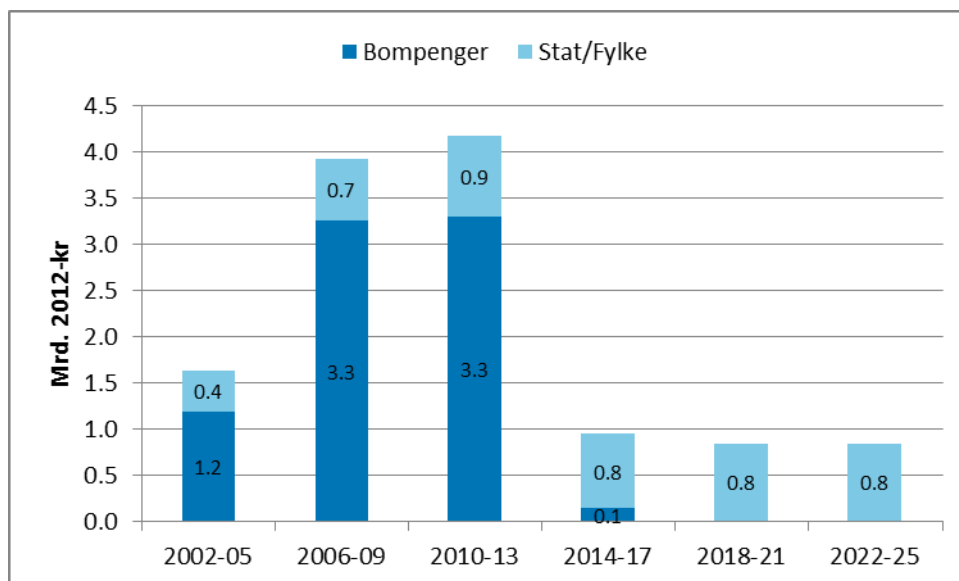
Bergensprogrammets ni hovedmål:

- Trafikkveksten skal dempes
- Byutviklingen skal gi mindre transportbehov
- Større del av trafikkveksten skal over på kollektivtrafikken
- De investeringer som er gjort i infrastruktur skal utnyttes bedre
- Miljøbelastningen fra trafikk skal reduseres
- Sentrum skal skjermes for uønsket trafikkpress
- Det skal etableres et sammenhengende gang- og sykkelveinnett
- Det skal skje færre trafikkulykker
- Det skal etableres et tilstrekkelig finansieringsgrunnlag for tiltak

I perioden 2002 – 2025 skal det investeres 12.7 milliarder kroner i samferdselsprosjekter i Bergen. Det legges til grunn at ca. 60 prosent av pakken finansieres gjennom bompenger, 30 prosent gjennom fylkeskommunale midler og 10 prosent gjennom statlige midler.

I perioden 2002-2013 har det blitt investert ca. 10 milliarder kroner i samferdselsprosjekter gjennom Bergensprogrammet. Ca. 80 prosent av den totale finansieringen i perioden 2002-2013 kom fra bompenger. De resterende 20 prosentene har vært statlige- og fylkeskommunale midler (se figur 3.2). Fra 2014 vil det meste av bompengene gå til å finansiere/nedbetale lån.

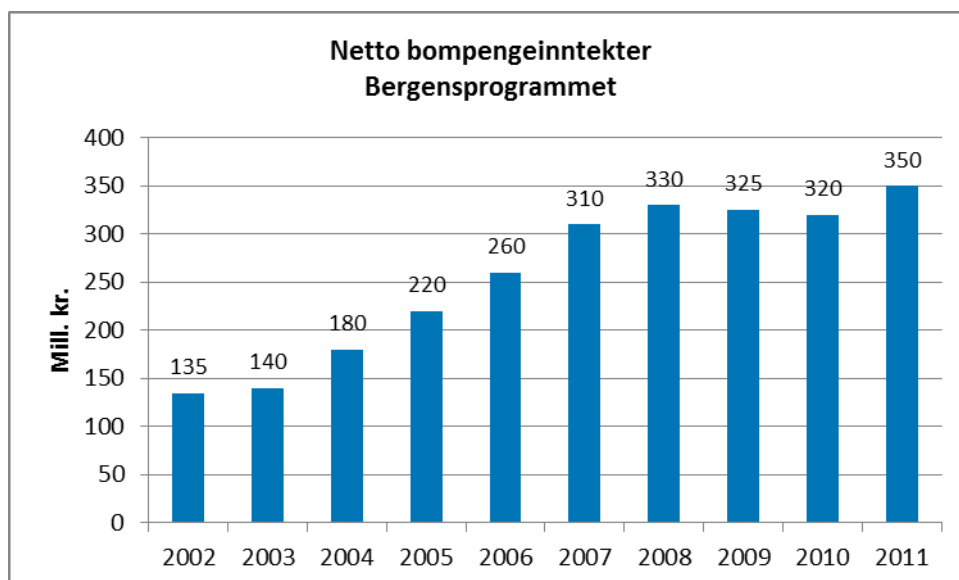
⁷ Beskrivelse av Bergensprogrammet baserer seg hovedsakelig på Ruud mfl 2012 «Trafikantbetaling i Buskerudbyen. Kunnskapsgrunnlag»



Figur 3.2: Forbruk i NTP-periodene. Søylene for bompenger inkluderer lån. Fra 2014 vil det meste av bompengene gå til finansiere/nedbetale lån. 2012-mrd kr. Kilde: Bergensprogrammet Årsrapport 2011.

Bompengebelastning i Bergens-regionen

Figur 3.3 viser netto bompengeinntekter i perioden 2002-2011, fratrukket tap, tapsavsetning og kostandene i forbindelse med innkreving. Tallene viser at årlige bompengeinntekter har økt fra ca. 140 millioner kr i 2002 til ca. 350 millioner kroner i 2011, dvs. mer enn en fordobling i forhold til 2002.



Figur 3.3: Årlige netto bompengeinntekter i Bergensprogrammet. Kilde: Bergensprogrammet 10 år. Løpende kr.

Vi har dessverre ikke tall for brutto bompenginntekter og antall passeringer i bomringene Bergen. Regnskapstall fra Bergen bompengeselskap AS⁸ viser imidlertid at driftskostnadene i selskapet utgjorde ca. 15 prosent av de totale driftsinntektene fra 2009 til 2011. For å kunne sammenligne bompengebelastningen mellom byregionene har vi laget et anslag på brutto bompenginntekter i Bergen basert på netto bompenginntekter i figur 3.3 og en gjennomsnittlig årlig driftskostnad på 15 prosent.

Resultatene er presentert i tabell 3.3 og viser at:

- Bompenginntekter har økt fra ca. 190 mill. kr i 2002 til ca. 415 mill. kr i 2012, dvs. mer enn en fordobling.
- Gjennomsnittlig bompengebelastningen per innbygger i Bergens-regionen har hatt en fordobling siden 2002. Fra ca. 555 kr i 2002 til 1071 kr i 2012.

Vi har ikke tall for antall passeringer i Bergen, men ifølge Årsmeldingen til Bergensprogrammet har trafikkgrunnlaget for bompenginntektene økt betydelig siden 2002, da bomringen i Bergen har blitt bygget ut. Det betyr at bompengebelastningen per passering har sannsynligvis ikke økt like mye som bompenginntektene.

Tabell 3.3: Anslag på brutto bompenginntekter i Bergen. 2012-kr. Kilder: Årsmelding Bergensprogrammet 2011. Mill 2012-kr.

| År | Brutto bompenginntekter (mill) | Innbyggere i Bergens-regionen (1000) | Brutto bompenginntekter per innbygger (kr) |
|-------------------|--------------------------------|--------------------------------------|--|
| 2002 | 190 | 342 | 555 |
| 2003 | 192 | 345 | 556 |
| 2004 | 246 | 349 | 705 |
| 2005 | 295 | 353 | 838 |
| 2006 | 341 | 357 | 957 |
| 2007 | 404 | 362 | 1115 |
| 2008 | 414 | 369 | 1124 |
| 2009 | 400 | 375 | 1066 |
| 2010 | 384 | 382 | 1006 |
| 2011 | 415 | 387 | 1071 |
| Endring 2002-2011 | 119 % | 13 % | 93 % |

3.3 Trondheims-regionen

Trondheimspakken

I 1989 vedtok Stortinget Trondheimspakken for å få en raskere utbygging av hovedvegnettet i Trondheim (Ev 6), deler av fylkesvegnett, samt kollektivtrafikk, trafikksikkerhets- og miljøtiltak.

⁸Regnskap for Bergen Bompengeselskap AS (<http://e24.no/bedrift/884873762/bergen-bompengeselskap-as/bergen>)

Det opprinnelige innholdet i pakken har blitt endret, senest etter kommunenes behandling av revidert transportplan for Trondheim i 1995.

Omregnet til 2012- kr, ble det totalt investert ca. 3.3 mrd. kr i **Trondheimpakken** i perioden 1989-2009. Ca. 1.5 mrd. kr av dette var bompenger, noe som gir en bompengandel på ca. 45 prosent. Statlige midler utgjorde ca. 1.8 mrd. kr⁹.

Miljøpakken¹⁰

Miljøpakken for transport i Trondheim ble vedtatt i Stortinget juni 2009. Formålet med Miljøpakken er å gi bedre hovedvegnett, kollektivtilbud og bedre forholdene for de som går og sykler. Gjennom en rekke tiltak skal byen oppnå lavere klimautslipp, kortere bilkøer og mindre trafikkstøy. Miljøpakkens fase 1 går til 2018, fase 2 til 2025.

Miljøpakken er et samarbeid mellom Trondheim kommune, Statens Vegvesen og Sør-Trøndelag fylkeskommune, og har 10 hovedmål:

1. CO2-utslipp fra transport reduseres med minst 20 % innen 2018
2. Andelen reiser med privatbil reduseres fra 58 % til 50 %
3. Et helhetlig gang- og sykkelvegnett skal på plass
4. Framkommelighet for kollektivtransport bedres
5. Alle nasjonale forskrifter for lokale bymiljø ivaretas
6. Antall personer som plages av trafikkstøy reduseres med 15 %
7. 80 % av nye boliger skal bygges innenfor eksisterende tettstedsstruktur, og 60 % av nye arbeidsintensive arbeidsplasser skal bygges innenfor de sentrale byområder
8. Klimautslipp fra transport i kommunens virksomhet reduseres med 40 %
9. Kommunen skal jobbe for at andre private og offentlige aktører gjennomfører tilsvarende tiltak
10. Antall trafikkulykker reduseres med minst 20 %

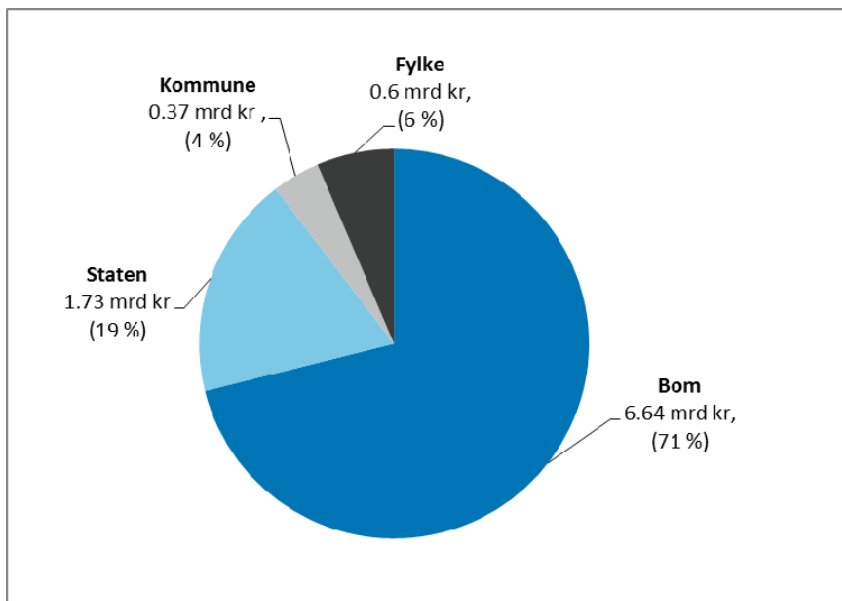
Disse målene er en kortversjon av Miljøpakkens politiske avtale

Halvparten av pengene i Miljøpakken går til å fullføre det avlastede hovedvegnettet rundt de sentrale byområdene og sørover. Den andre halvparten går til bedre kollektivtilbud, gangveger, sykkelveger, trafikkikkerhet, støyskjerming og miljøgater

Våren 2012 ble **Miljøpakken 2** vedtatt i Trondheim bystyre og Sør-Trøndelag fylkesting. Med vedtaket økte den økonomiske rammen for Miljøpakken til 9,656 mrd. kr. Finansieringen er fordelt som vist i figuren under. Bompengebidraget står for ca. 70 prosent, mens staten og fylkeskommunen bidrar med ca. 30 prosent.

⁹ St.meld.nr.24 (2003-2004) Nasjonal Transportplan 2006-2015.

¹⁰ Nettsidene til Miljøpakken i Trondheim (<http://miljopakken.no/om-miljoepakken/maal>)



Figur 3.4: Fordeling av finansieringen av Miljøpakken 2008-2025. 2012-kr. Kilde: Nettsidene til Miljøpakken.

Bompengebelastning i Trondheims-regionen

I Trondheim har vi lyktes med å finne tall for brutto bompengeinntekter og antall passeringer for årene 2001-2005 og 2011-2012. Oversikten er presentert i tabell 3.4

Tabellen 3.4 viser at i perioden 2001-2012 har:

- Årlige bompengeinntekter økt fra ca. 190 mill kr til 275 mill kr. En økning på ca. 44 prosent.
- Gjennomsnittlig belastning per passering blitt redusert med ca. 30 prosent, fra ca. 9 til ca. 7 kr per passering.
- Gjennomsnittlig belastning per innbygger i Trondheimsregionen økt med ca. 25 prosent, fra ca. 850 til 1060 kr per innbygger per år.

Tabell 3.4: Brutto bompengainntekter i Trondheim. Mill 2012-kr. Kilder: Statens vegvesen 2012

| År | Brutto bompengainntekter (Mill kr) | Antall passeringer (mill) | Innbyggere Trondheims-regionen (1000) | Brutto bompengainntekter per passering (kr) | Brutto bompengainntekter per innbygger (kr) |
|-------------|------------------------------------|---------------------------|---------------------------------------|---|---|
| 2001 | 190 | 20 | 224 | 9.3 | 848 |
| 2002 | 191 | 20 | 226 | 9.3 | 847 |
| 2003 | 198 | 22 | 228 | 9.1 | 870 |
| 2004 | 236 | 28 | 230 | 8.3 | 1 025 |
| 2005 | 252 | 29 | 233 | 8.8 | 1 081 |
| 2011 | 274 | 40 | 256 | 6.9 | 1 074 |
| 2012 | 274 | 40 | 260 | 6.9 | 1 055 |
| Endring (%) | 44 % | 95 % | 16 % | -26 % | 24 % |

3.4 Stavanger-regionen

Nord-Jærenpakken¹¹

Rogaland fylkeskommune og kommunene på Nord-Jæren sluttet seg i 1991 til innholdet i transportplanen for Nord-Jæren. Planen blei revidert i 1996. Den reviderte planen hadde en tidshorisont på 10 år og gjaldt for perioden 1998-2007. På bakgrunn av den reviderte transportplanen ble det i 1997 utarbeidet en handlingsplan for utbygging av transportsystemet på Nord-Jæren. Handlingsplanen ble behandlet lokalpolitisk høsten 1997, parallelt med behandlingen av Statens vegvesen og Jernbaneverket sine handlingsprogram for perioden 1998-2007. Handlingsplanen er senere blitt revidert, og omfatter nå perioden fram til 2015.

I 1999 ga Stortinget samtykke til bompenginnkreving for delvis bompengefinansiering av prosjekter og tiltak på Nord-Jæren. Innkrevingen startet i april 2001. Det var i utgangspunktet lagt til grunn en bompengeperiode på ca. 10 år, men i forbindelse med behandlingen av Prop 28 S(2011-2012) har Samferdselsdepartementet sluttet seg til fylkestinget sitt vedtak som innebærer inntil 5 års forlenging.

Finansieringen av pakken er basert på bompenger, statlige midler, fylkeskommunale- og kommunale midler. Siden 1999 er det gjennomført rundt 100 prosjekter og tiltak innenfor Nord-Jærenpakken. Totalt er det investert rundt 6 mrd. kr. Av dette er om lag 40 prosent finansiert av bompenger.

Bompengebelastning i Nord-Jæren

I tabell 3.5 har vi laget en oversikt over utviklingen i brutto bompengainntekter og den gjennomsnittlige bompengebelastningen i Nord-Jæren i perioden 2002-2011, alt angitt i 2012 kr.

¹¹ Prop 28 S(2011-2012) Forlenging av bompengeordningen i Nord-Jærenpakken i Rogaland.

Oversikten viser at:

- Årlige brutto bompenginntekter i Nord-Jæren har økt fra ca. 100 mill. kr i 2002 til ca. 450 mill. kr i 2011, dvs. en tredobling av bompenginntektene.
- Den gjennomsnittlige bompengbelastningen per passering har økt fra ca. 5 kr i 2002 til ca. 11 kr i 2011, dvs. en fordobling.
- Den gjennomsnittlige bompengbelastningen per innbygger i Stavanger-regionen har økt fra ca. 400 kr i 2002 til ca. 1500 kr, dvs. en tredobling.

perioden 2002-2011. Tallene viser at årlige bompenginntekter har økt fra ca. 140 millioner kr i 2002 til ca. 350 millioner kroner i 2011, dvs. mer enn en fordobling i forhold til 2002.

Tabell 3.5: Brutto bompenginntekter i Nord-Jæren. Kilde: Statens vegvesen. Mill 2012-kr.

| År | Brutto bompenginntekter (mill kr) | Antall passeringer (mill) | Innbyggere i Stavanger-regionen (1000) | Brutto bompenginntekter per passering (kr) | Brutto bompenginntekter per innbygger (kr) |
|-------------------|-----------------------------------|---------------------------|--|--|--|
| 2002 | 98 | 20 | 264 | 4.8 | 370 |
| 2003 | 97 | 21 | 267 | 4.6 | 363 |
| 2004 | 98 | 22 | 271 | 4.6 | 363 |
| 2005 | 238 | 35 | 275 | 6.9 | 867 |
| 2006 | 259 | 37 | 280 | 7.0 | 924 |
| 2007 | 270 | 39 | 287 | 6.9 | 942 |
| 2008 | 267 | 41 | 293 | 6.5 | 910 |
| 2009 | 341 | 41 | 299 | 8.4 | 1139 |
| 2010 | 446 | 41 | 306 | 10.9 | 1460 |
| 2011 | 453 | 42 | 311 | 10.8 | 1455 |
| Endring 2002-2011 | 363 % | 106 % | 18 % | 124 % | 293 % |

3.5 Kristiansands-regionen

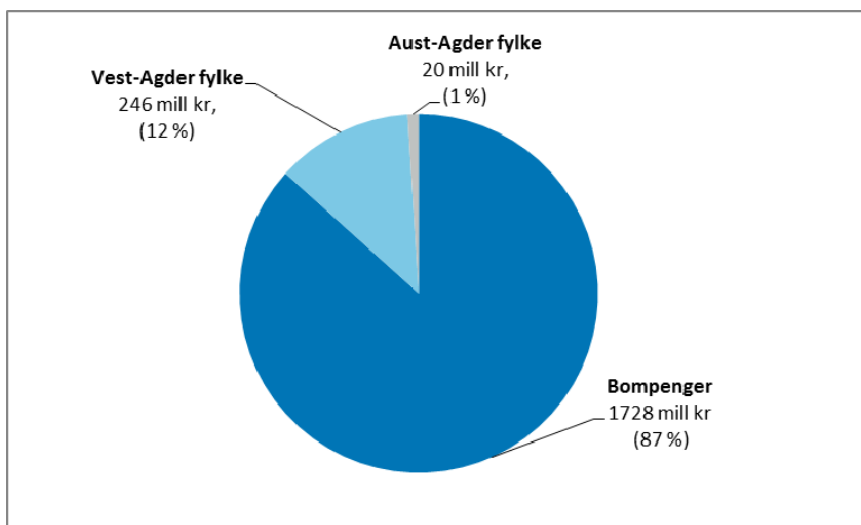
Samferdselspakken i Kristiansand

Formålet med Samferdselspakken er å utvikle et godt og tjenlig vegnett for alle trafikantgrupper i Kristiansandsregionen. Bompengepakken er et samarbeid mellom kommunene Kristiansand, Lillesand, Birkenes, Vennesla, Søgne og Songdalen, Aust-Agder fylkeskommune og Vest-Agder fylkeskommune.

Bompengepakken er delt i to faser. Fase1 av Samferdselspakken er vedtatt i Stortinget i 2009, og omfatter prosjekter og tiltak som er kostnadsberegnet til ca. 2 mrd. kr. Det legges opp til at ca. 1.7 mrd. kr finansieres av bompenger, noe som gir en bompengandel på ca. 90 prosent.

Finansieringen gjennom Samferdselspakken fase 1 omfatter i dag utelukkende investeringstiltak og er i stor grad knyttet til vegutbygging i Kristiansandsregionen. Ca.500 mill

kr av pakkens midler går imidlertid til investeringer i gang- og sykkelveier, kollektivtiltak, miljøtiltak, trafikksikkerhetstiltak og mindre utredninger.



Figur 3.5: Fordeling av finansieringen av Samferdselspakke fase 1. Omregnet til 2012-kr. Kilde: St.prp.nr.98 (2008-2009). Om utbygging og finansiering av Samferdselspakke for Kristiansandsregionen.

Bompengebelastning i Kristiansands-regionen

For Kristiansand har vi oversikt over årlige brutto bompengeinntekter for årene 2004-2005 og 2009-2012 (se tabell 3.6)

Oversikten viser at:

- Årlige brutto bompengeinntekter har økt fra ca. 110 mill. kr i 2004 til ca. 237 mill kr i 2012, dvs. mer en fordobling.
- Gjennomsnittlige bompengebelastning per passering har vært på ca. 12 kr i 2010 og 2011.
- Gjennomsnittlig bompengebelastning per innbygger har økt fra ca. 800 kr i 2004 til ca. 1500 kr i 2012, dvs. ca. en fordobling.

Tabell 3.6: Brutto bompeneinntekter i Kristiansand. Kilde: Statens vegvesen.

| År | Brutto bompeneinntekter (mill kr) | Passeringer (mil) | Innbyggere i Kristiansandsregionen (1000) | Brutto bompeneinntekter per passering (kr) | Brutto bompeneinntekter per innbygger (kr) |
|-------------------|-----------------------------------|-------------------|---|--|--|
| 2004 | 108 | | 139 | | 782 |
| 2005 | 113 | | 140 | | 810 |
| 2009 | 109 | | 147 | | 742 |
| 2011 | 237 | 20.4 | 152 | 11.6 | 1 561 |
| 2012 | 237 | 20.3 | 154 | 11.7 | 1 542 |
| Endring 2004-2012 | 119 % | | 11 % | | 97 % |

3.6 Oppsummering

Gjennomgang av bypakkene i de fem byregionene gir en indikasjon på at andelen av investeringene som finansieres gjennom bompenger har økt i de siste 20-årene. For eksempel var det ca. 40 prosent av investeringene i Oslopakkene 1 og 2 som ble finansiert gjennom bompenger, mens i Oslopakke 3 er det lagt til grunn en bompengandel på ca. 76 prosent. I Bergensprogrammet 2002-2025 legges det til grunn at ca. 60 prosent av pakken finansieres gjennom bompenger, mens bompengandelen i den første bypakken i Bergen i perioden 1986-1998 var på ca. 24 prosent. Trondheimpakken hadde en bompengandel på ca. 45 prosent, mens det i Miljøpakken legges til grunn en bompengandel på ca. 70 prosent (se tabell 3.7).

Tabell 3.7: Investeringer i bypakkene og bompengandel. Mrd. 2012-kr.

| | Investeringer | Bompengandel |
|-------------------------------------|---------------|--------------|
| Oslopakke 1 og 2 (1990-2011) | 42.6 | 40 % |
| Bomring i Bergen 1986-1998 | | 24 % |
| Trondheimpakken 1989-2009 | 3.3 | 45 % |
| Oslopakke 3 (2008-2027) | 59 | 76 % |
| Bergensprogrammet (2002-2025) | 12.7 | 60 % |
| Miljøpakken i Trondheim (2008-2025) | 9.7 | 70 % |

Den gjennomsnittlige bompengebelastningen per innbygger har økt kraftig de siste 10-årene. For hele landet har økningen vært på ca. 45 prosent. Det betyr at en gjennomsnittlig innbygger i Norge betaler i dag ca. 50 prosent mer i bompenger enn for ca. 10 år siden.

Det kan være vanskelig å sammenligne bompengebelastningene over tid i den samme byregionen og mellom byregionene direkte. Vi skal se på noen eksempler som illustrerer problematikken. I forbindelse med Miljøpakken har bompengepoepellet i Trondheim blitt bygget ut, noe som betyr at trafikkgrunnlaget for bompengordningen har økt. I tillegg ble det innført toveisinnkreving, noe som innebærer at bilistene må betale bompengavgift både inn og ut av avgiftssonen. Det betyr at den gjennomsnittlige bompengebelastningen i Trondheimsregionen kan øke selv om pris per passering er noe lavere i dag enn før. I dette tilfelle kan

derfor gjennomsnittlig bompenginntekt per innbygger være en bedre indikator for å se på utviklingen i bompengebelastningen.

På en annen side kan høy bompenginntekt per innbygger gi et feil bilde av den gjennomsnittlige bompengebelastningen i en byregion hvis gjennomgangstrafikken er stor. Vi bruker derfor begge indikatorer som til sammen vil gi et godt bilde på utviklingen over tid og forskjellene i bompengebelastningen mellom byregionene. (se tabell 3.8).

Oversikten i tabell 3.8 viser at:

- Den gjennomsnittlige bompengebelastningen per innbygger har økt i de fire største byregionene i Norge og totalt for hele landet. Økningen har vært sterkest for Stavanger-regionen og Bergens-regionene. Selv om veksten i perioden var størst for Stavanger og Bergen, er det innbyggere i Oslo som i gjennomsnitt betaler mest i bompenger, ca. 1800-1900 kr per innbygger per år.
- Vi ser også at den gjennomsnittlige bompengebelastningen per passering er høyest i Oslo hvor bilistene betaler ca. 19 kr per passering. Bilistene i Trondheim betaler minst per passering, ca. 7 kr. Til gjengjeld har de et toveis innkrevingsystem som gjør at de må betale bompenger inn og ut av avgiftssonen. Bilistene i Bergen og Stavanger betaler hhv. 8 og 11 kr per passering.

Kort oppsummert tyder denne gjennomgangen på at den gjennomsnittlige bompengebelastningen har økt betydelig de siste 10 årene både i de fire største byregionene i Norge og i hele landet. Økningen har vært størst i Stavanger- og Bergensregionene, men det er fortsatt innbyggere i Oslo som betaler mest i bompenger.

Tabell 3.8: Bompengebelastning per innbygger 2002-2011, 2012-kr.

| | År | Oslo-regionen | Bergens-regionen | Trondheims-regionen | Stavanger-regionen | Hele landet |
|-----------------------------------|-------------|---------------|------------------|---------------------|--------------------|-------------|
| Biompengebelastning per passering | 2002 | 14 | 9 | 9 | 5 | |
| | 2011 | 19 | 8* | 7 | 11 | |
| | Endring (%) | 2002-2011 | 36 % | -17 % | -22 % | 120 % |
| Bompengebelastning per innbygger | 2002 | 1160 | 560 | 850 | 370 | 960 |
| | 2011 | 1850 | 1070 | 1070 | 1460 | 1380 |
| | Endring (%) | 2002-2011 | 59 % | 91 % | 26 % | 295 % |

*2010-tall.

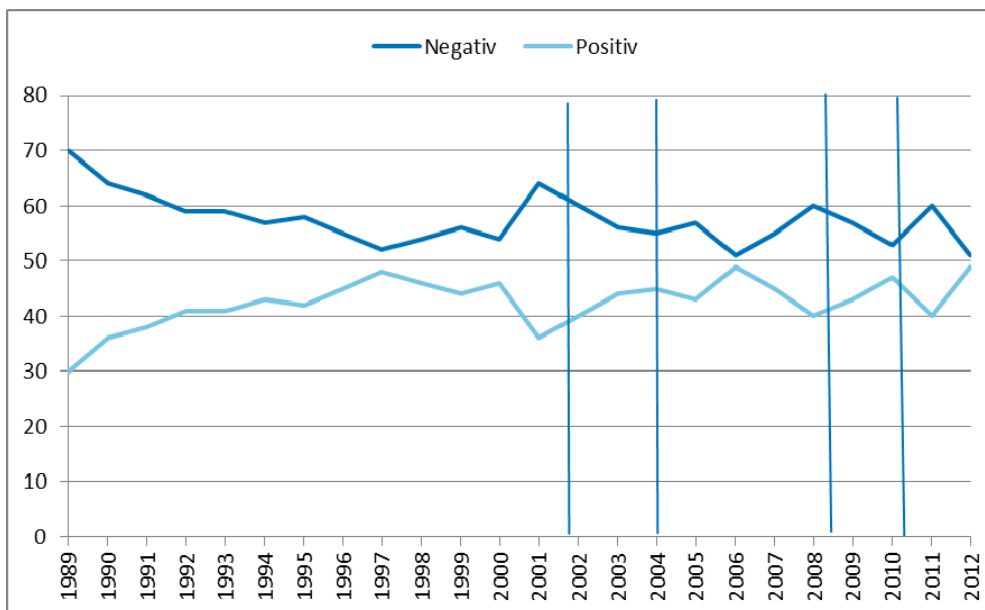
3.7 De økte bomkostnadene har ikke ført til lavere aksept for bompenger

Det er et spørsmål om det finnes et øvre akseptnivå for bompengefinansiering i Norge, dvs hvor stor andel som bompengefinansieres og nivået på bomsatsene. Dette er en problemstilling som det ikke er lett å svare på ut fra datamaterialet eller intervjuer med aktørene. Det avhenger i stor grad av hva som er alternativet til bompenger og hva disse bompengene går til å finansiere. Som eksempel kan nye bompenger til en bro eller tunell som alternativ til en ferje bety at trafikantene har en høy aksept for bompenger. I andre områder

kan bompenger f.eks. gå til å finansiere større samferdselsprosjekter som en del trafikanter ikke får direkte nytte av. I disse tilfellene kan aksepten være lavere.

Det er mange som er skeptiske til bompenger, ut fra en politisk vurdering av hvem som skal bidra til å finansiere infrastrukturen og hvor mye det skal koste å kjøre bil. Samtidig har ikke den sterke økningen i bompengefinansiering de siste 10 årene ført til en økende motstand mot bompenger. I Oslo, som har gjennomført løpende holdningsundersøkelser av bompengeringen, er det i dag omtrent like mange som er positive som negative til bompengeringen. Til tross for at det er Oslo som har den høyeste bompengebelastningen per innbygger og det har vært en økning på over 50 prosent de siste 10 årene, har andelen som er positive til bompengeringen økt (figur 3.6). Det skyldes at aksepten for bompenger i stor grad har sammenheng med hva «de får igjen for pengene». I Oslo er det et flertall av befolkningen som ønsker at finansieringen av kollektivtransport og gang/sykkel bør økes, i tråd med den vridningen som har skjedd i oslopakke 2 og 3.

Hovedkonklusjonene på disse holdningsundersøkelsene må være at formålet med bompengereinnkrevningen i stor grad bestemmer akseptnivå og holdninger til bompengereordningen. Det betyr at det ikke er prisen per passering, men hva pengene går til og formålet med ordningen som bestemmer befolkningens aksept for bompengebetaling.



Figur 3.6: Andel som er positive eller negative til bompengeringen i Oslo 1989-2012.

Kilde: Prosam-rapport 199

Det er også et spørsmål om hva som er lokale politikeres aksept når det gjelder nivået på bompengefinansieringen lokalt. I forbindelse med et prosjekt som Urbanet Analyse har gjennomført for KS om lokale avtaler om bypakker har vi spurt om politikere er villige til å inngå forpliktende samarbeidsavtaler med staten hvor både brukerfinansiering og lokale virkemidler inngår (Norheim m fl 2012). I denne analysen var det et stort flertall som var villige til å inngå slike avtaler, men også ca 20 prosent som var motstandere av slike avtaler. De var i mot fordi de ikke ønsket økte bompenge og fordi de ikke ønsket statlig overstyring av lokale beslutninger om transportpolitikken. Det betyr at det er en relativt stor andel som er i mot bompenge uansett, men også at innretningen på disse bompengeneordningene vil avgjøre den lokale politiske aksepten. Hvis bompenge benyttes til å forsere lokale transportinvesteringer vil aksepten være større enn hvis det er en vridning av finansieringsmodellen.

Spørreundersøkelsen blant politikere avdekket også hvor stor andel som de mente staten burde bidra med i en forsert samferdselssatsing i byene. Det var en forventning om at staten bidro med ca 2/3 av de økte investeringene, mens staten i dag bidrar med ca halvparten (Norheim m fl 2012). Det betyr at det er et «ønske» om at staten bidrar med økte andeler, uten at dette nødvendigvis reflekterer et øvre akseptnivå. Samtidig viste den samme undersøkelsen at nivået på de bomsatsene som politikere kunne akseptere innenfor en slik partnerskapsavtale mellom staten og lokale myndigheter vil avhenge av hva bompengene skal finansiere.

Hovedkonklusjonene både fra holdningsundersøkelsen blant befolkningen i Oslo og blant politikere i de 13 største byene i Norge viser at det ikke er relevant å snakke om et øvre akseptnivå for bompengefinansiering i Norge. Holdningene til bompenge reduseres ikke når bomsatsene øker, og aksepten øker hvis bompengene finansierer noe som de oppfatter som viktig lokalt. Og aksepten for bompenge er økende i Oslo, som har de høyeste bompengekostnadene per innbygger i dag. Dette tyder på at Norge ikke har nådd noe tak for hva som er akseptable bomsatser, men at dette vil avhenge av hva disse bompengene bidrar til å finansiere.

4. Styring og innflytelsesforhold

Kapitlet har to hovedproblemstillinger:

1. Hva kjennetegner innflytelsesforholdene i bompengepakken? Hvilke føringer legger staten gjennom rammene for styringssystemet og virkemiddelbruk og hva er det lokale og regionale handlingsrommet?
2. Hva kjennetegner den lokale organiseringen og styringen av bypakken og hvilken innflytelse har styringsgruppene for bypakken?

Analysen omfatter Bergensprogrammet, Miljøpakken i Trondheim og Oslopakke 3. For Bergen og Oslo og Akershus del går analysen i hovedsak tilbake til revideringen og forlengelsen av Bergensprogrammet i 2009-2010 og behandlingen av Oslopakke 3, trinn to i 2008-2009. Når det gjelder Trondheim går analysen tilbake til behandlingen av Miljøpakken trinn 1 i 2008-2009.

Analysen baserer seg på gjennomgang av stortingsdokumenter og lokale forslag til for eksempel revisjoner av bypakken, handlingsplaner og årlige budsjettdokumenter. Stortingsdokumentene omhandler bl.a. godkjenningssaker for bypakker, årlige statsbudsjetter og flere andre dokumenter som tar opp konkrete forhold til bypakken. I etterkant av dokumentanalysen er det gjennomført oppklarende samtaler og telefonintervjuer av administrasjon og politikere i byområdene.

4.1 Innflytelsesforholdene stat – byområde

Statens styring og innflytelse i bompengepakken og over bruken av bompenge, reguleres for det første gjennom de formelle rammer byområdene er undergitt når det gjelder å initiere, utvide og prioritere bruk av bompenge. For det andre kan staten styre bruken av bompenge og andre aspekter ved bompengepakken gjennom inngripen og omprioriteringer i forhold til lokale forslag. Begge forhold tas opp nedenfor.

Innføringer og forlengelser/justeringer av bompengepakker

Det er etablert formelle rammer og praksis for utvikling av bompengepakker som innebærer at byområdet og staten er gjensidig avhengig av hverandre dersom bompengepakker skal etableres eller endres. Praksis er at det er bykommunen og fylkeskommunen som initierer forslag om opprettelsen eller justeringer av bypakker, mens Stortinget vedtar de overordnede rammer for nye eller justerte bypakker etter forslag fra Samferdselsdepartementet. I følge vegloven er det Stortinget som fastsetter størrelsen på bompengesatsene, og Stortinget kan sette vilkår for bruken av midlene. Stortinget skal også behandle lokale forslag til låneopptak.

Departementet og Stortinget har ved behandlingen av utvidelsen av Bergensprogrammet, innføringen av Miljøpakken trinn 1 og Oslopakke 3 trinn 2 sluttet seg til etablering og forlengelse av bypakken, herunder forslagene til bomsatser og rabattordninger. Departementet og Stortinget har med noen mindre unntak godkjent de lokale forslag til

låneopptak. Imidlertid har den statlige behandlingen også medført justeringer bl.a. i økonomiske rammer og prioriteringer av prosjekter (omtalt nedenfor).

I Oslopakke 3 og Miljøpakken i Trondheim gir St.meld. nr. 16 (2008-2009) *Nasjonal transportplan 2010-2019* føringer for hvilke statlige infrastrukturprosjekter som har blitt gjennomført eller planlegges gjennomført og som finansieres av bompenger og over statlige midler. Bergensprogrammet omfatter ikke statlig infrastruktur.

Ved behandlingen av forslag til Oslopakke 3 trinn 2 (St.meld. nr. 17 (2008-2009) *Om Oslopakke 3, trinn 2*) vises det til Kvalitetssikringen av Oslopakke 3 som i følge departementet bekreftet at det var betydelig usikkerhet knyttet til både kostnader og gjennomføring av utbyggingsplanene presentert i det lokale forslag til Oslopakke 3. Departementet la derfor til grunn at gjennomføringen av Oslopakke 3 og utvelgelse av prosjekt/tiltak skal skje ved en målrettet styring av pakken. I trinn 2 ble det derfor ikke gitt en samlet vurdering av utbyggingsplanene for Oslopakke 3, men det ble lagt til grunn et opplegg for porteføljestyling.

Ved behandlingen av Miljøpakken trinn 1 (St.prp. nr. 85 (2008-2009) *Om delvis bompengefinansiering av trinn 1 av miljøpakke for transport i Trondheim*) endret staten det opprinnelige lokale forslag til økonomiske ramme og prioriteringer i pakken. I proposisjonen fremmes forslag om vesentlige lavere økonomiske rammer – en reduksjon fra 6,7 mrd kroner til 4,8 mrd kroner bl.a. på grunn av manglende avklaringer av lokalt forslag om drivstoffavgift. I lys av reduksjonen heter det videre at Trondheim kommune og Sør-Trøndelag fylkeskommune likevel ba om å få fremme Miljøpakken i to trinn, der første trinn av pakken inneholder tiltak og virkemidler som da var avklart i forhold til lovverk og økonomiske rammer. Det heter videre at formålet med trinn 1 er å legge til rette for å innføre en trafikantbetalingsordning i Trondheim basert på lokale vedtak. I proposisjonen heter det videre at det blir lagt til grunn at omfanget av utbyggingen i Miljøpakken blir tilpasset den økonomiske rammen, og at miljøprofilen i pakken blir opprettholdt. Det heter videre at departementet vil komme tilbake til trinn 2 av Miljøpakken når nødvendige avklaringer foreligger.

Ved behandlingen av Prop. 108 S (2009-2010) *Utviding og finansiering av Bergensprogrammet* heter det at Bergensprogrammet er en bompengepakke der omfanget av utbyggingen må tilpasses den økonomiske rammen, men at det er forutsatt lagt opp til parallell utbygging av Bybanen og Ringveg vest. Ved eventuell kostnadsøkning for disse prosjektene må kuttliste tas i bruk, ev at midler satt av til programområdene eller Skansentunellen omprioriteres. Videre heter det at det er igangsatt en rekke mindre prosjekter og tiltak til tross for at en ikke hadde full oversikt over kostnadsutviklingen for bybanen og Ringveg vest og inntektsutviklingen fra bompengerekravene. I den sammenheng peker departementet på at det er behov for å klargjøre rutinene rundt prioriteringer og oppstart av nye prosjekt og tiltak i Bergensprogrammet.

Fylkeskommunene og bykommunene har vinteren og våren 2012 vedtatt å endre Oslopakke 3, Miljøpakken trinn 2 og Bergensprogrammet. Endringene innebærer bl.a. nye prioriteringer og

tiltak, nye satser, økte finansielle rammer og/eller forlengelse av bompengepakken. Staten har så langt (ett år etter) ikke behandlet helheten i forslagene, men har signalisert at avklaringer vil komme bl.a. i forbindelse med ny NTP som fremlegges i april 2013.

Behandlingen av årlige budsjetter og fireårige handlingsplaner

Hovedregelen har vært at regjeringen presenterer rammer og prioriteringer av statlige midler og bompenger til Oslopakke 3 i Prop 1S (statsbudsjettet) i oktober. Det er visse forskjeller mellom de lokale forslag til budsjetter og endelige disponeringer og noe av forskjellene skyldes statens behandling. For de tre siste år er forskjellene -85 mill kr i 2010, -26 mill kr i 2011 og -311 mill kr sammenlignet med lokalt forslag. Den relativt store differansen i 2012 skyldes i hovedsak manglende reguleringsplaner, forsinkelser og uavklart finansiering.

Når det gjelder behandlingen av forslagene til de fireårige handlingsplanene i Oslopakke 3, har departementet i flere år unnlatt å gi en samlet behandling av de årlige forslagene til handlingsplaner. Departementet begrunner dette med at det ikke foreligger faglig og/eller finansielt grunnlag for å slutte seg til forslagene og det vises bl.a. til behov for et bedre mål og resultatstyringssystem og kommende politiske prosesser.

Når det gjelder Miljøpakken har staten til en viss grad endret prioriteringene ift opprinnelig lokale forslag bl.a. på grunn av manglende finansiering, krav om KVUer og reguleringsplaner. I første år av pakken ble en vesentlig del av midlene overført til 2011 fordi pakken var i en oppstartsfase. I budsjettet for 2012 heter det at både statlige, fylkeskommunale og kommunale midler benyttes primært innenfor egne ansvarsområder, men at det ikke foreligger endelig avklaring av fordelingen av forutsatte bompenger til tiltak innenfor programområdene. I budsjettet for 2013 heter det bl.a. at det som en følge av opphevelsen av fritaket for merverdiavgift for offentlig veg fra 2013, er det statlige bidraget til riksvegprosjektene økt noe i forhold til styringsgruppens forslag. I tillegg har Regjeringen prioritert enkelte mindre programområdetiltak på riksveg ut over styringsgruppens forslag. Miljøpakken har ikke etablert en praksis med fireårige handlingsplaner.

Bergensprogrammet omfatter ikke statlig infrastruktur, og staten har som hovedregel ikke behandlet eller endret forslagene til årlige budsjetter. Bergensprogrammet er ikke omtalt i statsbudsjettet for 2012 eller 2011 slik tilfellet er for Oslopakke 3 og Miljøpakken. I statsbudsjettet for 2013 gir departementet en orientering om de lokale prioriteringene. Samferdselsdepartementet viser videre til at det er lokalpolitisk tilslutning til å utvide Bergensprogrammet med bl.a. tredje etappe av Bybanen. Staten har som hovedregel ikke behandlet forslagene til fireårige handlingsplaner i Bergensprogrammet.

Bypakkens mål

Hovedmålene for bypakkene er omtalt i flere stortingsdokumenter. Spesielt gjelder dette for Oslopakke 3 der konkrete mål og indikatorer knyttet til hovedmålet om fremkommelighet er presentert i stortingsdokumentene. I lys av Klimaforliket i Stortinget våren 2012, har Oslopakke 3 høsten 2013 fått en presisering fra departementets side om at også klimamålet er en sentral premiss for prioritering av midlene ved siden av fremkommelighet. Når det gjelder Bergen og

Trondheim ser de statlige føringene på målene ut til å være svakere enn i Oslo. I stortingsdokumentene vises det i hovedsak til de lokale forslagene til mål. I Trondheim er et hovedmål å redusere CO₂-utslippene med 20 pst innen 2018, øke andelen som reiser med miljøvennlig transport (gang-, sykkel, og kollektivtransport) og redusere reisene med privatbil. I Bergen peker stortingsdokumenter på at hovedmålet er at mest mulig av den forventede trafikkveksten overføres til kollektive transportløsninger.

Virkemidler

Staten har så langt i liten grad gitt konkrete føringer på hvilke virkemidler som skal omfattes av bypakkene, for eksempel krav til rushtidsavgifter, parkeringsrestriksjoner mv. Når det gjelder belønningsmidlene er situasjonen annerledes der staten til nå har gitt visse vilkår for avtaleinngåelse. Imidlertid utgjør disse midlene en liten del Bergensprogrammet og Miljøpakken. Oslopakke 3 omfattes ikke av denne ordningen.

Krav om mål og resultatstyring – porteføljestyring

For Oslopakke 3 sin del har staten ved flere anledninger stilt som krav at regionen etablerer et mål- og resultatstyringssystem og system for porteføljestyring og jevnlig påpekt behovet for at dette forbedres og videreutvikles. Hensikten med systemet er bl.a. å sikre at valg av rekkefølge på prosjekter skal skje basert på de overordnede målsettingene for pakken.

For Bergens del påpekte departementet i Prop 108 (2009-2010) *Om utvidelse og finansiering av Bergensprogrammet* behov for å klargjøre rutinene rundt prioriteringer og oppstart av nye prosjekt og tiltak i Bergensprogrammet og at det ville tas initiativ til endringer fra departementets side. Tre år etter - i statsbudsjettet for 2013- gjentar departementet at det er behov for endringer og viser til at det er tatt initiativ til dialog med de lokale parter med sikte på å etablere et styringssystem etter mønster av Oslopakke 3, men tilpasset de lokale forholdene. Videre heter det at Samferdselsdepartementet vil komme tilbake til dette når utvidelsen av Bergensprogrammet med bl.a. tredje etappe av Bybanen legges fram for Stortinget. For Trondheims del har staten så langt ikke vært like klare på behovet for portefølje-, mål- og resultatstyring.

Konseptvalgutredninger

Staten har innflytelse over lokale planprosesser og beslutninger som innebærer investeringer over 750 mill kroner gjennom Konseptvalgutredning og KS1. Utredningen og etterfølgende kvalitetssikring skal også gi grunnlag for beslutning om man skal starte planlegging etter plan- og bygningsloven (kommunedelplan, ev reguleringsplan). I prinsippet skal KVV gjennomføres før prosjektplanlegging etter plan- og bygningsloven, men i byer og på lengre strekninger vil det alltid foreligge planer på ulike detaljeringsnivå. Det er regjeringen som, basert på KVV rapporten, høringsuttalelser og KS1 rapporten, tar beslutning om valg av hvilket konsept som skal legges til grunn for videre planlegging etter plan- og bygningsloven. I tillegg har staten etablert et system for kvalitetssikring av styringsunderlag samt kostnadsoverslag (KS2) som skal gjennomføres ved avslutning av forprosjekt, før vedtak om bevilgning i Stortinget og oppstart av prosjektet. Dels skal KS2 innebære en etterkontroll av om grunnlaget for å fremme forslag om godkjenning av prosjektet med kostnadsramme er tilstrekkelig, dels skal analysen

peke fremover ved å kartlegge de styringsmessige utfordringer i gjennomføringen av prosjektet.

KVU for Bergensområdet ble publisert i 2012, og gjelder fra 2014-2040. I bestillingen for KVU ligger det en intensjon om at Bergensområdet skal samles om en felles regionpakke. En pakke med felles organisering og finansiering for alle tiltak vil da måtte avløse Bergensprogrammet og evt. andre eksisterende bompengoordninger. Når det gjelder Trondheim har Statens vegvesen i 2012 utarbeidet en tilleggsutredning til en foreliggende KVU/KS1 fra 2008 og som omfatter hele det sentrale byområdet rundt stamvegvingen og kontakten til byområdene i vest og sør i 2012. Det heter at Tilleggsutredningen skal danne grunnlag for videre samarbeid mellom kommunen, fylkeskommunen og Statens vegvesen om trinn 2 av Miljøpakken. I 2007-2008 ble det gjennomført KVU/KS1 for Oslopakke 3. Departementet konstaterte at disse bekrefter det er knyttet stor grad av usikkerhet til kostnader og dermed også gjennomføring av det lokale forslaget til Oslopakke 3. I St.meld. nr. 17 (2008-2009) *Om Oslopakke 3 trinn 2* tilrår derfor Samferdselsdepartementet at det legges opp til et opplegg for porteføljestyring av pakken, der porteføljen revideres løpende, som hovedregel i forbindelse med revisjoner av Nasjonal transportplan og etterfølgende handlingsprogram.

Et eksempel på KS2 er at regjeringen i statsbudsjettet for 2013 varsler kontroll av tidligere beregninger av samfunnsøkonomien for E16 Sandvika-Wøyen, og regjeringen vil komme tilbake med forslag til kostnadsramme når og dersom kvalitetssikringen gir grunnlag for det.

4.2 Bypakkestyrene og forholdet til fylkeskommune, bykommune og nabokommuner

Bypakkestyrenes representasjon og mandat

I Oslo og Trondheim er bypakkestyrens mandat og representasjon gitt i stortingsdokumenter. Mandatet for styret for Bergensprogrammet er ikke tilsvarende omtalt i statlige dokumenter.

I Oslo består styringsgruppen av Oslo kommune v/byråd for miljø og samferdsel, Akershus fylkeskommune v/fylkesordføreren, Jernbaneverket og Statens vegvesen v/vegdirektøren. Gruppen ledes av vegdirektøren. I Trondheim består styringsgruppen av leder av styringsstaben i Vegdirektoratet, fylkesordfører i Sør-Trøndelag og ordføreren i Trondheim. Gruppen ledes av ordføreren.

I Bergen består øverste styringsorgan av et bredere sammensatt organ bestående av politiske og administrative ledere fra kommunen, fylkeskommunen og Statens vegvesen. Regionvegsjefen leder utvalget. Fra Bergen kommune deltar byrådsleder, byråd for klima, miljø og byutvikling, lederen av bystyrekomite for miljø og utvikling og kommunaldirektør for klima, miljø og byutvikling. Fra Hordaland fylkeskommune deltar fylkesordfører, leder av samferdselsutvalget, representant fra opposisjonen i fylkesutvalget og fylkesrådmannen. Representasjonen i Bergen er ikke definert gjennom stortingsdokumenter, men både i Prop. 108 S (2009–2010) og i Prop 1 (2012-2013) er det lagt til grunn at eksisterende ordning for

styring og rapportering i Bergensprogrammet bør tas opp til ny vurdering, bl.a. fordi det etter forvaltningsreformen ikke er lagt til grunn riksvegmidler. Det heter videre at det er tatt initiativ til dialog med Bergen kommune og Hordaland fylkeskommune med sikte på å etablere et styringssystem etter mønster av Oslopakke 3, men tilpasset de lokale forholdene. Imidlertid har man i Bergensprogrammet så langt valgt å beholde dagens organisering. I sistnevnte proposisjon heter det at Samferdselsdepartementet vil komme tilbake til dette når utvidelsen av Bergensprogrammet med bl.a. tredje etappe av Bybanen legges fram for Stortinget.

Flere informanter peker på at ordningen med bypakkestyrer har styrket lokalnivåets innflytelse fordi Statens vegvesen ikke sitter alene med ansvaret for oppfølgingen av pakkene.

I Oslo skal bypakkestyret bl.a. forberede omforente saksframlegg til besluttede organer om prioritering (inkludert rekkefølge for prosjekter) og gi innspill til samordnede statlige og lokale/regionale plan- og budsjettprosesser for å sikre best mulig måloppnåelse for bompengepakken. Det skal også gis innspill til arbeidet med arealplaner (St. prp. nr. 40 (2007–2008) Om Oslopakke 3 trinn 1). For Miljøpakkens del heter det at bypakkestyret skal ha som oppgave å se til at alle tiltak som blir startet opp lar seg finansiere innenfor de økonomiske rammene i pakken og i tråd med føringene gitt i proposisjonen. Det heter også at det er et lokalt ønske at styret også skal koordinere tiltakene som blir finansiert gjennom belønningsordningen for kollektivtransport. (St.prp. nr. 85 (2008–2009) Om delvis bompengefinansiering av trinn 1 av miljøpakke for transport i Trondheim.) For Bergensprogrammets del informerer Hordaland fylkeskommune om at Kontaktutvalget (bypakkestyret) skal sørge for gjensidig informasjon og koordinering mellom partene om Bergensprogrammet og andre større samferdselsprosjekt i byområdet, herunder finansiering og gjennomføring.

I Bergen og Trondheim ivaretar bypakkestyrene styringen av belønningsmidlene.

De tre bypakkene har etablert faglige administrasjoner med et utøvende og faglig ansvar for bypakkestyrenes arbeid. I Oslopakke 3 er det administrative ansvaret lagt til et eget sekretariat i Statens Vegvesen (Vegdirektoratet), men det er etablert faglige samarbeidsgrupper med fylkeskommunen og Oslo kommune. I Bergensprogrammet er det opprettet en administrativ styringsgruppe med deltakelse fra de tre partene under ledelse av Bergen kommune ved kommunaldirektør og en administrativ faggruppe under ledelse av Statens Vegvesen Hordaland. Det er også etablert flere faglige samarbeidsgrupper der representanter for partene deltar. I Miljøpakken er det etablert et arbeidsutvalg bestående av representanter fra Statens vegvesen, fylkeskommunen og Trondheim kommune.

Tilknytningsform – juridisk organisering

Bypakkestyrene ser ikke ut til å være organisert etter en bestemt juridisk organisasjons-/tilknytningsform. Begrepet tilknytningsform betegner relasjonene mellom overordnet myndighet (staten, fylkeskommunen og kommunene) og virksomheten (bypakkestyrene). Eksempler på tilknytningsformer er aksjeselskaper og interkommunale selskaper. Gjennom

fastlegging av tilknytningsform bestemmes grunnlaget for og virkemåten til styrings-, kommunikasjons- og kontrollrelasjoner mellom de politisk ansvarlige myndigheter og det utførende nivået.

Ved forespørsel til Samferdselsdepartementet om hva slags organisatorisk /juridisk status Oslopakke 3 styret har og om for eksempel styringsgruppen er et organ for stat og kommune etter bestemmelsene i forvaltningsloven og offentlighetsloven, viser departementet til mandatet for styringsgruppene og uttaler videre at styringsgruppen ikke er å regne som et eget forvaltningsorgan som er omfattet av forvaltningsloven eller offentlighetsloven. I forhold til forvaltningsloven og offentlighetsloven, er det de respektive myndighetsorganene stat, fylkeskommune og kommune som behandler saker.

Forhandlingsutvalg og politiske referansegrupper

I Oslo er det etablert et forhandlingsutvalg som foruten medlemmene av styringsgruppen, består av to politikere fra henholdsvis Oslo og Akershus. Det ser ikke ut til at det er utarbeidet et formelt mandat for forhandlingsutvalget for Oslopakke 3, for eksempel i hvilke saker og på hvilken måte forhandlingsutvalget skal involveres i beslutningsprosessene, men praksis har vært at styringsgruppen konsulterer forhandlingsutvalget i arbeidet med handlingsprogrammene. Det er forhandlingsutvalget står bak forslaget til revidert Oslopakke 3 fra våren 2012. For å ivareta den tverrpolitiske forankringen av Oslopakke 3 er det også etablert en bred politisk referansegruppe med en representant fra hvert parti i bystyret og fylkestinget. Tilsvarende formaliserte kontaktarenaer er ikke etablert i Bergen og Trondheim, men i Bergen har styringsgruppen en bredere representasjon enn i de to øvrige byene.

Den lokale beslutningsprosessen

I alle tre byområdene har bypakkestyrene et hovedoppdrag i å utforme forslag til kommende års budsjett som behandles i bystyre og fylkesting. I Oslo og Trondheim blir forslagene behandlet om våren og sommeren og i tide før regjeringens forslag til statsbudsjett. I Bergen blir forslagene til årlige bygge- og planprogram (budsjett) behandlet på høsten.

I Bergen og Oslo foreslår bypakkestyret også forslag til fireårig handlingsplan for bystyre og fylkesting. Trondheim har ikke tilsvarende fireårige handlingsplaner. Underveis i prosessen og i forkant av at endelig forslag til handlingsprogram fremlegges, konsulterer styringsgruppen i Oslopakke 3 forhandlingsutvalget og den politiske referansegruppen i Oslo

Ved forslag til revisjoner av bypakkene som endelig behandles i bystyre og fylkesting har også bypakkestyrene en viktig rolle, men der ser ut til å være enkelte forskjeller. Ved revisjonen av Oslopakke 3 våren 2012 var det som nevnt forhandlingsutvalget som formelt står bak forslaget som ble behandlet i fylkesting og bystyre. Underveis i prosessen ble også den politiske referansegruppen konsultert gjennom flere møter. I forslaget til revidert avtale for Oslopakke 3 fra våren 2012 presiseres det at partene i utvalget forutsetter at styringsgruppen legger justert forslag til grunn ved utformingen av handlingsprogrammet 2013-2016. Styringsgruppen fulgte opp forutsetningen.

I Bergen og Trondheim er det som nevnt over ikke etablert tilsvarende forhandlingsutvalg og politisk referansegrupper. Forslaget fra styringsgruppen blir dermed utformet uten krav om formell behandling i andre utvalg. Forankringen i disse byene skjer imidlertid gjennom mer løpende uformelle prosesser og på andre arenaer.

Behandlingen i bystyre og fylkesting

Ved behandlingen av forslag til årlige budsjetter, handlingsprogram og endringer i bypakkene har flertallet i bystyrene og fylkestingene i all hovedsak sluttet seg til forslagene til styringsgruppene. Imidlertid er det gitt visse presiseringer, justeringer og/eller og forutsetninger fra fylkestinget og bystyret til de foreslåtte vedtak fra styringsgruppen.

4.3 Vurderinger og oppsummeringer

Styring og innflytelse – stat - byregion

Systemet knyttet til innføring, endringer og prioriteringene i bypakkene kjennetegnes av en flernivåstyring og gjensidig avhengighet der bykommune, fylkeskommune og staten på ulike nivåer er involvert gjennom formelle rammer for styringssystemet og gjennom praksis. Et hovedinntrykk er at byområdene har innflytelse og betydelig frihet på viktige områder, samtidig som statlige føringer legger begrensninger på handlingsrommet slik tilfellet er for de fleste fylkeskommunale og kommunale oppgaveområder. Følgende forhold kan fremheves:

- Bompengepakker blir ikke innført eller revidert uten lokalpolitiske vedtak og forankring og staten har etablert en praksis som innebærer at de lokale forslagene i store trekk følges opp i den statlige behandlingen for eksempel knyttet til økonomiske rammene, bompengesatser, låneopptak og tidsperiode. Det forekommer imidlertid justeringer.
- Staten har så langt ikke gitt sterke føringer på virkemiddelbruken i bompengepakkene, for eksempel med krav om tidsdifferensierte satser eller innføring av andre restriktive tiltak.

På den annen side er det flere forhold som innsnevrer det lokale handlingsrommet og følgende kan fremheves:

- Nasjonal transportplan legger føringer for hvilke prosjekter som har blitt prioritert i Oslopakke 3 og i Miljøpakken i Trondheim.
- Resultatene av de årlige budsjettbehandlingene i staten har medført visse omprioriteringer.
- Staten stiller krav om porteføljestyring og mål og resultatstyring. Spesielt gjelder dette for Oslopakke 3.

Bompengenes omfang i Norge

Lokal innflytelse over ressursbruk og prioriteringer

- Staten legger føringer for bypakkestyrenes mandat og representasjonen. Imidlertid har Bergen så langt ikke etterkommet statens signal om endringer i styringssystemet i regionen.
- Gjennom KVVU og KS1 legger/kan staten legge føringer for prosjektgjennomføringen både når det gjelder hvilke prosjekter som endelig prioriteres og tidsrekkefølgen for prosjektene.
- Staten bruker relativt lang tid på å behandle forslag til revisjoner eller andre endringer i bongepakker som krever statlig godkjenning. Om lag et år etter lokal søknad har staten fortsatt ikke behandlet forslagene til endringene i de tre bypakken. Tidsbruken kan hemme den lokale måloppnåelsen og bidrar til forsinkelse ift lokalt vedtatte planer.
- Staten praktiserer ettårsbudsjettering og går ikke inn på konkrete behandlinger av forslag til fireårige handlingsplaner

Hovedinntrykket fra intervjuene er at få informanter stiller spørsmål ved den statlige godkjenningsordningen for bompenger. Mange påpeker at omfanget av bompenger i landet er et fiskalt spørsmål der det overordnede ansvaret ligger til staten og peker også på at den statlige behandlingen kan bidra til faglig kvalitetssikring. Mange påpeker også at staten stort sett styrer i stort og ikke går inn i enkeltsaker og detaljer i byområdene. En informant uttrykker seg slik: "Hovedinntrykket er at staten ikke endrer eller omprioriterer byområdenes forslag. Staten tukler ikke med forslagene og staten har vært ryddig. Men i noen sammenhenger har staten presset på oss visse prosjekter for eksempel Ulven/Sinsen, Bjørvika og Sydhavna. NTP gir klare føringer og rammer for oss".

Det fremholdes unisont at staten fortsatt må unngå å gi føringer på virkemiddelbruk. Det må være et ansvar for lokale politikere som kjenner byregionene å finne fram til de rette virkemidler for å nå de overordnede målsettingene. Det påpekes at bompengesystemet er basert på lokale initiativ, det er lokale bilister som i hovedsak betaler og det er lokale og regionale myndigheter som har kunnskap om byregionens utfordringer og mulige virkemidler. Flere informanter fremhever at mer detaljert statlig styring for eksempel om virkemiddelbruk kan få konsekvenser: Lokale myndigheter vil ansvarliggjøre staten og peke oppover – dvs at staten må ta den politiske belastningen og gjennomføringen av pakkene vil bli vanskeliggjort all den tid man lokalt har kontroll over virkemidlene. For detaljert statlig styring vil også svekke byområdenes evne å utforme kompromisser og det kan ende med at det ikke blir utviklet pakker – eller at pakker avsluttes.

Flere informantene uttrykker et klart behov for at staten må få fortgang i behandlingene av lokale forslag. Den lange saksbehandlingstiden og uavklarte forhold skaper problemer for fremdriften i byregionene. I den sammenhengen påpekes det også at sendretlig behandling i staten kan medføre at fornuftige lokale forslag til endringer ikke kommer opp som forslag fordi

ressursbruken er for omfattende. Det pekes også på at staten bør kunne forplikte seg til å behandle handlingsplaner utover ett år av gangen.

Flere tar opp at behandlingen av bompengepakke kjennetegnes av uformelle kontakter underveis i beslutningsprosessen. Prosessen og den uformelle kontakten mellom departementet og byregionen underveis bidrar til at byregionen har tilpasset seg statlige signaler i forkant av behandlingene av pakken og motsatt: Staten er kjent med signalene fra byregionen og gjør ikke vedtak om endringer som kan ødelegge for lokale kompromisser og forutsetninger for utvikling en av bypakke. En informant uttrykker seg slik om dette: "Forslagene til pakke og endringer i disse er basert på konsensus lokalt og med staten, det innebærer at saker i realiteten er avklart uformelt før pakkene endelig behandles i regjering og storting".

Flere informanter påpeker at bompengepakke har hatt ulike prosess og organisering og tar til orde et mer formalisert rammeverk for utvikling av bompengepakke. For bykommunene og fylkeskommunene kan en manglende "oppskrift" eller prosessbeskrivelse - fra ide til endelig pakke - gjøre det krevende å overskue hvor i prosessen man er og det kan svekke kommunene og fylkeskommunens påvirkning og utformingen av pakken.

Styringen i byområdene

Avtalene om bypakke og utviklingen av flernivåstyringen gjennom bypakkestyrer er en konsekvens av oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene og kommune- og fylkesstrukturen. Gjennom avtaler og felles styrer søkes behovet for en felles politikk og koordinert virkemiddelbruk å bli ivarettatt. I lys av signalene fra ny NTP kan bypakke stå overfor endringer som innebærer flere prosjekter og virkemidler som kan kreve mer utbredt bruk av porteføljestyling.

Bypakkestyrene virker å ha betydelig innflytelse over de årlige de lokale prioriteringene i byområdene og fylkestingets og bystyrenes behandling fører ikke til store endringer ift opprinnelig forslag. I Trondheim og Oslo er representasjonen smal med kun tre representanter fra nivåene som er involvert, mens Bergensprogrammet har en noe større styringsgruppe. Hvilken juridisk tilknytningsform styringsgruppene har er uklart, men i Oslo og Trondheim har de et mandat definert gjennom stortingsdokumenter. Bypakkestyrene har en annen organisering enn de pågående areal- og transportplanprosesser i de samme byene, og nabokommunene rundt byområdet er ikke formelt involvert i styringen. I Oslo har det etablerte forhandlingsutvalget med bredere representasjon imidlertid hatt ansvaret for å reforhandle Oslopakke 3.

Et hovedinntrykk fra intervjuene er at kommunene etterlyser sterkere innflytelse og formell involvering i styringen av Oslopakke 3 som omfatter samtlige Akershus-kommuner. Det pekes på at sterkere involvering av kommunene vil kunne skape aksept, forutsigbarhet for gjennomføring av tiltak og koordinering opp mot arealplanleggingen. En ordfører uttrykker seg slik: "Jeg opplever ikke at kommunene har innflytelse eller er involvert i styringen av

Oslopakke 3. Jeg etterlyser formalisering der kommunenivået er representert i bypakkestyret. Fylkeskommunen kan ikke representere kommunene alene og oppfølgingen av bypakken krever også at kommunene bruker sine virkemidler. Kunnskap og involvering kan skape mer forutsigbarhet i den kommunale behandlingen – ikke minst viktig ift nye krav til pakkene og sammenhengen Oslopakke 3 og felles plan. Fylkeskommunen kan ikke diktere her. En løsning kan være at en ordfører fra hver delregion er representert”

På den annen side er det informanter som er kritiske til kommunerepresentasjon, men som ønsker flere representanter i styringsgruppa fra bykommunen og fylkeskommunen. En informant uttrykker seg slik: ”Styringsgruppa er et organ med legitimitet. Men den politiske representasjonen av gruppa bør utvides til å omfatte flere representanter fra flere partier fra hhv Oslo og Akershus. Politisk referansegruppe er et kvasiorgan og mest til informativ bruk – det er ikke der beslutningene fattes. Den har ikke en formell posisjon. Partiene utenfor byråd er involvert og med så lenge det pågår forhandlinger – ikke ellers. Vegdirektøren bør fortsatt være deltaker i styret, men nødvendigvis ikke som leder. Dersom kommunene ved ordførerne kommer inn i styret vil styret endre karakter til å bli et representantskap og det kan ikke være for mange særinteresser i styret. Akershus må sørge for forankringen og dialogen med egne kommuner”.

I Trondheim og Bergen omfatter ikke bypakkene like mange kommuner som i Oslo og Akershus, men de pågående areal- og transportplanprosessene i begge byer omfatter flere kommuner og et større omland. Dessuten betaler nabokommunenes bilister betydelige bompenger. Skulle disse bypakkene bli utvidet geografisk og kravet om kopling til nye areal og transportplaner forsterkes, vil den samme problemstillingen kunne melde seg der.

Vår vurdering er at oppnåelse av Klimaforlikets målsettinger og det økende finansieringsbehov i de største byene krever både tiltak som styrker kollektivtransporten og tiltak som bidrar til mer effektiv drift (Urbanet rapport36/2012 *Hva skal til for å nå Klimaforliket?*). Den kommende NTP kan innebære at staten gir signaler om at flere virkemidler og politikkområder inngår i pakkene. Et viktig hensyn for organiseringen av bypakkene fremover vil dermed være å skape faglige og politiske arenaer og legitimitet for en mer samordnet og endret virkemiddelbruk i byområdene.

Det kan stilles spørsmål ved de nåværende bypakkestyrenes demokratiske forankring og legitimitet, dels pga styrenes sammensetning med få politiske representanter og statlig deltakelse og dels pga styrenes uklare juridiske status og uklarheter i myndighetsforholdet mellom styret og overordnet myndighet. Problemstillingen blir ytterligere aktualisert, dersom flere ressurser og virkemidler avtales inn i bypakkene. For å styrke legitimiteten og byområdenes evne til å kople styringen av midlene i bypakkene med oppfølgingen av de kommende areal- og transportplanene i de samme byområdene, bør det vurderes å utvide bypakkestyrene med flere politiske representanter. Flere representanter fra hovedpartene (fylkeskommune og bykommune) og deltakelse fra nabokommunene i de regioner der det er aktuelt kan, ved siden av å styrke legitimiteten i styringen av pakkene, også kunne bedre

forutsetningene for at nødvendig virkemiddelbruk og planlegging gjennomføres av de respektive ansvarlige myndigheter.

På den annen side vil en utvidelse av styrene kunne svekke beslutningseffektiviteten i bypakkestyrene. Det kan også oppstå problemstillinger knyttet til representasjon, for eksempel om mindre nabokommuner bør like mange representanter som den største bykommunen eller bør antall representanter vektas for eksempel i lys av antall innbyggere? Et alternativ til kommunal representasjon i styrene kan være at regionrådene oppnevner en representant i bypakkestyret. I Osloregionen ville det kunne innebære at Vestregionen, Follo, Øvre Romerike og Nedre Romerike ble representert i bypakkestyret, mens det i de øvrige byområdene er færre regionråd som omfatter byområdet.

Et alternativ til å utvide de utøvende bypakkestyrene, er å etablere rådgivende referansegrupper som konsulteres jevnlig. Imidlertid vil referansegrupper aldri bli det organ som gjør de endelige beslutninger og forestår styringen av bypakkene.

Statlige tjenestemenns rolle som deltaker (og i to byer leder av i bypakkestyrene) kan på den ene side styrke det faglige grunnlaget for styringen av bypakkene og legge til rette for at signaler fra departementene når fram for styringsgruppens arbeid og motsatt – at lokale signaler når fram til nasjonale myndigheter underveis i beslutningsprosessene. Det kan bidra til forankring og koordinering av arbeidet mellom forvaltningsnivåene. En informant uttrykker seg slik om dette: "Statens vegvesen regionalt er vegadministrasjon for fylkeskommunen og ikke minst av faglige grunner er det derfor viktig å ha de med i styringsgruppen. For eksempel ved oppfølgingen av sekkeposten i pakken. Staten vegvesen har i den sammenheng faglig innflytelse lokalt. Vegvesenets deltakelse gir også kortere vei til de faglige svar vi trenger".

På den annen side kan det reises spørsmål ved om statens representanter bør være likestilt deltaker sammen med politiske representanter i bypakkestyrene. Prinsipielt sett innebærer det at representanter for Statens vegvesen deltar i styrer som treffer beslutninger som er av en politisk natur. Statens representanter er også del av departementets styringskjede bl.a. som faglige rådgivere og utøvere av nasjonal politikk når det gjelder den statlige delen av infrastrukturen i byområdene.

Et alternativ for å støtte opp om informasjonsflyt mellom nivåene og koordinering, kan være at Statens vegvesen og Jernbaneverket er observatører i styringsgruppens arbeid. I tillegg kan fylkesmannen som andrelinje areal- og planmyndighet og med ansvar for at staten opptrer samordnet overfor kommunesektoren, delta som observatør.

I motsetning til øvrige styrer og utvalg med mandat å ivareta viktige samfunnsoppgaver, virker det rettslige rammene for bypakkestyrene uavklarte, herunder forholdet til lovgivningen som regulerer forvaltningen og hvilke oppgaver som formelt sett er delegert til styrene. Vi ser behov for en nærmere avklaring av dette spørsmålet.

I videreføringen av bypakkene vil det antagelig være mest realistisk å videreføre nåværende oppgave- og ansvarsdeling mellom kommunestyre og fylkesting og bypakkestyrene. Det vil innebære at bypakkestyrene i fortsettelsen vil få et utøvende ansvar for revisjoner og porteføljestyring innenfor rammen av pakkene, men at det overordnede politiske ansvaret for bevilgninger og virkemiddelbruk (for eksempel formell behandling av årlige budsjetter og handlingsplaner) fortsatt vil ligge til kommunene og fylkeskommunen.

Et alternativ til nåværende ordning, kan være å overføre ansvaret for å bevilge og prioritere midler og fagansvaret for oppfølgingen av bypakkene til bypakkestyrene med tilhørende administrasjon. Det ville være en radikal forandring i nåværende oppgave- og ansvarsfordeling og ville medført at for eksempel ansvaret for store deler av kollektivtransporten, infrastrukturen og planmyndigheten med tilhørende fagansvar ble overført til bypakkestyrene. Imidlertid kan en slik indirekte valgt "spesialregion" ha egenskaper knyttet til beslutningseffektivitet og oversiktighet som nåværende ordning ikke ivaretar.

Gitt bypakkens nåværende og mulige fremtidige ansvar bør det være etablert dedikerte fagadministrasjoner for arbeide for å støtte opp under politisk behandling i bypakkestyrene og for å gjennomføre bestillinger og tiltak vedtatt av bypakkestyrene. Fagadministrasjonene kan for eksempel legges til fylkeskommunen eller bykommunen i regionene. I tillegg kan ordningen med faglige arbeidsgrupper og felles møtepunkter fra administrativ ledelse hos partene videreføres.

Boks 4.1: Staten med en mer tilbaketrukket rolle?

I Urbanet og NIVIs rapport: Bypakker – hva skal til for å nå Klimaforliket? (Urbanet-rapport 26/2012) pekes det på et mer radikalt alternativ når det gjelder fremtidig organisering og styring av bypakkene. Følgende forslag ble presentert i rapporten:

- Statens rolle kan endres til en mer tilretteleggende rolle enn i dag. Ved siden av å være avtalepart og tydeliggjøre målene for bypakkene, kan statens hovedansvar være 1) å legge til rette for økonomiske og lovmessige muligheter og å gi politisk støtte til å gjennomføre en endret virkemiddelbruk og 2) følge opp byområdenes målsettinger og resultater for å sikre overensstemmelse med overordnede nasjonale mål og statens betingelser for å inngå avtaler om bypakker.
- Fylkeskommunene og kommunenes (byområdenes) bør ha en utøvende rolle, dvs å ta ansvaret for å foreslå revisjon av bypakker, årlige budsjetter, handlingsprogram, virkemiddelbruk og gjennomføre tiltakene som avtales i bypakkene.

En viktig begrunnelse for roledelingen er at lokalforvaltningen er nærmest de transportmessige utfordringer og den besitter mange av de potensielt viktigste virkemidlene. Dersom lokalforvaltningen skal få en tydeligere utøvende rolle og staten en mer tilretteleggende rolle, bør det vurderes å desentralisere nåværende statlige ansvarsområder, for eksempel riksveger i byområdene.

Forslag til endringer – hovedpunkter

Oppsummert kan følgende forslag styrke byområdenes rammebetingelser og innflytelse over bompengene vurderes:

- Nedkorting av saksbehandlingstid i staten
- Utarbeidelse av rammer og prosessveileder for innføring og revisjon av bompengepakker
- Statlig behandling av forslagene til fireårige handlingsprogram fra byområdene
- Videreføre nåværende praksis med utvikling av mål og resultatstyring, men lokalpolitiske innflytelse over virkemiddelbruken
- Koordinering mellom bruk av KVU/KS1 og planleggingen etter plan og bygningsloven (pbl) og fortrinnsvis slik at KVUer kommer før prosjektplanlegging etter pbl.
- Bredere representasjon i bypakkestyrene og avklaring av formell tilknytningsform
- Vurdering av statens ledelse og formelle deltakelse på linje med politisk valgte i bypakkestyrene

Referanser

Rapporter og andre dokumenter

Lauridsen, Henning 2011

The impacts of road tolling: A review of Norwegian experience. Transport Policy Volume 18

Ruud, Alberte, Konstantin Frizen og Kirsten Hegsvold 2012

Trafikantbetaling i Buskerudbyen. Kunnskapsgrunnlag. Urbanet Analyse og Asplan Viak.

Prosam 2012

Holdningsundersøkelse om bomring, trafikk og kollektivtilbud i Oslo og Akershus. Prosam-rapport 199

Bekken, Jon-Terje og Oddgeir Osland 2004

«An offer you can't refuse...» Innføring av bomringer i norske byområder.
TØI-rapport 733/2004

Norheim m fl 2012

Forpliktende avtaler om utbygging av miljøvennlige transportformer i de største byområdene. Urbanet-rapport 35a/2012.

Nordheim mfl 2012

Hva skal til for å nå Klimaforliket? Urbanet-rapport 26/2012)

Stortingsdokumenter

St.prp.nr.40 (2007-2008) Om Oslopakke 3 trinn 1

St.meld.nr.24 (2003-2004) Nasjonal transportplan 2006-2012

Prop 28 S (2011-2012) Forlenging av bompengordningen i Nord-Jærenpakken i Rogaland.

St.meld. nr. 16 (2008-2009) Nasjonal transportplan 2010-2019

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

St.meld. nr. 17 (2008-2009) Om Oslopakke 3, trinn 2

St.prp. nr. 85 (2008-2009) Om delvis bompengefinansiering av trinn 1 av miljøpakke for transport i Trondheim.

Prop 1 S (2009-2010) SD

Prop 1 S (2010-2011) SD

Prop 1 S (2011-2012) SD

Prop 1 S (2012-2013) SD

Prop. 127 S (2009-2010) Ein del saker på Samferdselsdepartementet sitt område

Prop. 53 S (2009-2010) Låneopptak for Oslopakke 3 i 2010

Prop. 113 S (2011-2012). Innkrevjing av lokalt finansieringstilskott på omsetnad av drivstoff i Tromsø og ein del andre saker på Samferdseldepartementet sitt område

Samferdselsdepartementets skriftlig besvarelse på spørsmål fra Stortinget

Spørsmål nr. 534 fra stortingsrepresentant Arne Sortevik om oversikt over innbetalte bompenger for hvert av årene fom 2006 tom budsjektt 2013 og tilsvarende tall fra stat/fylkeskommuners investeringer i vei.

Spørsmål nr. 548 fra stortingsrepresentant Bård Hoksrud om innbetalte bompenger pr. år i perioden 2000-2010 fordelt på totalt inntekt, rentekostnader og innkrevingskostnader.

Spørsmål nr. 15 fra stortingsrepresentant Bård Hoksrud om brutto bompenginntekter, innkrevingskostnader og antall innkrevingspunkter i 2010.

Nettsider

Oslopakke 2 <http://www.oslopakke2.no/?module=Articles;action=ArticleFolder.publicOpenFolder;ID=384>

Oslopakke 3 <http://www.vegvesen.no/Vegprosjekter/oslopakke3/Faktaside>

Miljøpakken i Trondheim <http://miljopakken.no/om-miljoepakken/maal>

Regnskap for Bergen Bompengeselskap AS <http://e24.no/bedrift/884873762/bergen-bompengeselskap-as/bergen>

