

# Kostnadseffektivitet og måloppnåelse

## – en evaluering av byvekstavtaleordningen

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

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

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

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

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



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

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

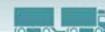
Noen av byområdene har flere mål enn nullvekstmålet. Det kan være en målkonflikt mellom målene. Nord-Jæren har et mål om økt fremkommelighet for næringstransport, og Miljøpakken har ni mål i tillegg til nullvekstmålet som blant annet mål om grønn og effektiv næringstransport. Mål for bedre fremkommelig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

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

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

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

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



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

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

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

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

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