

# **”An offer you can’t refuse....”**

## **Innføring av bomringer i norske byområder**

Alternativ finansiering av transport i by – Delrapport 1

Jon-Terje Bekken  
Oddgeir Osland

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

---

**Tittel:** "An offer you can't refuse.."  
Innføring av bomringer i norske byområder  
Alternativ finansiering av transport i by -  
Delrapport 1

**Forfatter(e):** Jon-Terje Bekken; Oddgeir Osland

TØI rapport 733/2004  
Oslo, 2004-11  
69 sider  
ISBN 82-480-0443-0  
ISSN 0802-0175

**Finansieringskilde:**  
Samferdseldepartementet

**Prosjekt:** 2923 ALTFIN

**Prosjektleder:** Bård Norheim

**Kvalitetsansvarlig:** Arild H Steen

**Emneord:**

Bomring; Finansiering; Byområde;  
Beslutningsprosess; Rammebetingelser

**Sammendrag:**

I 1986 ble det for første gang etablert en bomring rundt en norsk by - Bergen. Siden den tid har bompengefinansiering skutt fart. I dag har vi ulike former for "spleiselag" i de fleste store byområder, samt i noen mindre. Et fellestrekk er at alle pakkene med "spleiselag" omfatter en eller annen form for bompengefinansiering. I rapporten går vi gjennom pakkene i Oslo, Bergen, Trondheim og Nord-Jæren. Vi sammenligner innholdet i pakkene og diskuterer fellestrekk og variasjoner i lys av rammebetingelser og lokale prosesser. Legitimitetsgrunnlaget for pakkene har blitt utvidet. I dag kan det synes som om en forhandlingsbasert legitimitet basert på positiv nettonytte for alle aktører er førende. De etablerte pakkene har også skapt en dynamikk der stadig flere aktører og saksområder kobles på.

**Title:** "An offer you can't refuse..." Introduction to the Norwegian urban toll cordon tradition. Alternative financing schemes for urban transport - Part 1

**Author(s):** Jon-Terje Bekken; Oddgeir Osland

TØI report 733/2004  
Oslo: 2004-11  
69 pages  
ISBN 82-480-0443-0  
ISSN 0802-0175

**Financed by:**  
The Ministry of Transport and Communication

**Project:** 2923 ALTFIN

**Project manager:** Bård Norheim

**Quality manager:** Arild H Steen

**Key words:**

Toll cordon; Toll ring; Urban transport; Decision making

**Summary:**

Norway has a long tradition in toll financing, dating back to 1929. Traditionally, it has been related to isolated projects, such as bridges and tunnels. However, with the introduction of the first European toll cordon around a city centre, in Bergen in 1986, the tide shifted. Today, the 4 largest cities in Norway and several smaller have toll cordons. This report suggests some explanations for the strong increase in urban toll revenues, and the change towards increased use of the revenue for investments in public transport infrastructure. We find that the packages have created their own dynamics and conclude that the scope for legitimacy has been expanded and is now primarily based on a positive outcome for all parties, which not necessarily coincide with efficiency..

**Language of report:** Norwegian

---

Rapporten kan bestilles fra:  
Transportøkonomisk institutt, biblioteket,  
Postboks 6110 Etterstad, 0602 Oslo  
Telefon 22 57 38 00 - Telefax 22 57 02 90  
Pris kr 200

The report can be ordered from:  
Institute of Transport Economics, the library,  
PO Box 6110 Etterstad, N-0602 Oslo, Norway  
Telephone +47 22 57 38 00 Telefax +47 22 57 02 90  
Price NOK 200

---

Copyright © Transportøkonomisk institutt, 2004

Denne publikasjonen er vernet i henhold til Åndsverkloven av 1961  
Ved gjengivelse av materiale fra publikasjonen, må fullstendig kilde oppgis

## Forord

Transportøkonomisk institutt (TØI) har siden 2003 arbeidet med prosjektet ”Alternative finansieringsformer for lokal persontransport” (ALTFIN). Prosjektet er finansiert av Samferdselsdepartementet gjennom Program for Overordnet Transportforskning (POT).

Målsettingen med prosjektet ALTFIN er å analysere gevinstene ved å etablere spleiselag i norske byområder basert på en kombinasjon av ulike statlige og lokale finansieringsordninger og med ulike føringer for virkemiddelbruken. En viktig del av dette er en analyse av innholdet i dagens eksisterende pakker og prosessen bak innholdet i pakkene. Denne rapporten er skrevet som et bakgrunnsdokument for ALTFIN og tar for seg dagens bompengepakker i byområder og prosessen bak dem. Rapporten er et forsøk på å kaste lys over bakgrunnen for disse pakkene, som har blitt en svært viktig del av finansieringen av transport i by.

I rapporten tas to sentrale hovedproblemstillinger opp. For det første: Hva kjennetegner innholdet i bompakkene Trondheimpakken, Oslo-pakke II, Nord-Jæren-pakken og Bergensprogrammet? Dernest: Hva er bakgrunnen for at pakkene har fått en slik utforming i de respektive byområder?

Rapporten gir på ingen måte et fullstendig bilde av pakkene. Til dette trengs det ytterligere datainnsamling og analyser. Med den viktige rollen pakkene har fått er det viktig med en god forståelse av bakgrunnen for dem. Rapporten representerer en første sammenfatning og analyse med det formål å forstå pakkenes utvikling, og dermed øke mulighetene for en bevisst og konsekvent politikk i forhold til dem. På sikt kan dette bidra til å sikre en mer effektiv ressursutnyttelse innenfor pakkene, og at pakkene blir satt inn i en helhetlig transportpolitikk i byområdene og ikke som isolerte finansieringsordninger.

Oppdragsgivers kontaktperson har vært Janne Bækken, som også har bidratt med konstruktive kommentarer. Bård Norheim har vært prosjektleder for ALTFIN og kvalitetssikret denne rapporten. Kapittel 3 og 4 er skrevet av Jon-Terje Bekken, mens kapittel 5 er skrevet av Oddgeir Osland. De øvrige kapitlene er skrevet i felleskap av forfatterne. Avdelingssekretær Laila Aastorp Andersen har hatt ansvaret for layout og tekstbehandling.

Oslo, november 2004  
Transportøkonomisk institutt

*Marika Kolbenstvedt*  
fung. instituttsjef

*Arild H Steen*  
avdelingsleder

# Innhold

<b>Sammendrag.....</b>	<b>I</b>
<b>Summary.....</b>	<b>i</b>
<b>1. Innledning .....</b>	<b>1</b>
<b>2. Problemstilling, avgrensning og metode .....</b>	<b>2</b>
2.1. Innholdet i pakkene.....	2
2.2. Prosessen bak de ulike pakkene.....	3
2.3. Effektivitet og aksept/legitimitet.....	5
2.4. Metode – kort om metodiske problem.....	6
<b>3. Innholdet i dagens alternative finansieringspakker .....</b>	<b>8</b>
3.1. Bomringen i Bergen.....	9
3.2. Bergensprogrammet.....	9
3.3. Oslo-pakke 1.....	12
3.4. Oslo-pakke 2.....	14
3.5. Trondheimpakken.....	19
3.6. Nord-Jærenpakken.....	21
3.7. Sammenstilling av pakkene.....	25
<b>4. Dagens rammer for alternative finansieringspakker .....</b>	<b>29</b>
4.1. Ansvarsfordeling for persontransport.....	29
4.2. Finansiering av kollektivtransport.....	30
4.3. Bompengordningen i Norge.....	32
4.4. Oppsummering.....	36
<b>5. Prosessen bak de ulike pakkene.....</b>	<b>37</b>
5.1. Prosessen bak og organiseringen av Bomringen i Bergen.....	37
5.2. Oslo-pakke I og II.....	41
5.3. Om prosessen bak Trondheimpakken.....	49
5.4. Bomringen på Nord-Jæren.....	51
5.5. Prosessen forut for vedtak om Bergensprogrammet.....	54
<b>6. Sammenfatning og avsluttende drøfting.....</b>	<b>59</b>
6.1. Innholdet i pakkene –likhetstrekk og variasjon.....	60
6.2. Oppsummering av rammebetingelser.....	61
6.3. Lokale prosesser – aktørkoalisjoner innen gitte rammebetingelser:.....	63
6.4. Effektivitet og legitimitet – rekapitulert.....	65
<b>7. Referanser.....</b>	<b>68</b>



Sammendrag:

## ”An offer you can't refuse....” Innføring av bomringer i norske byområder

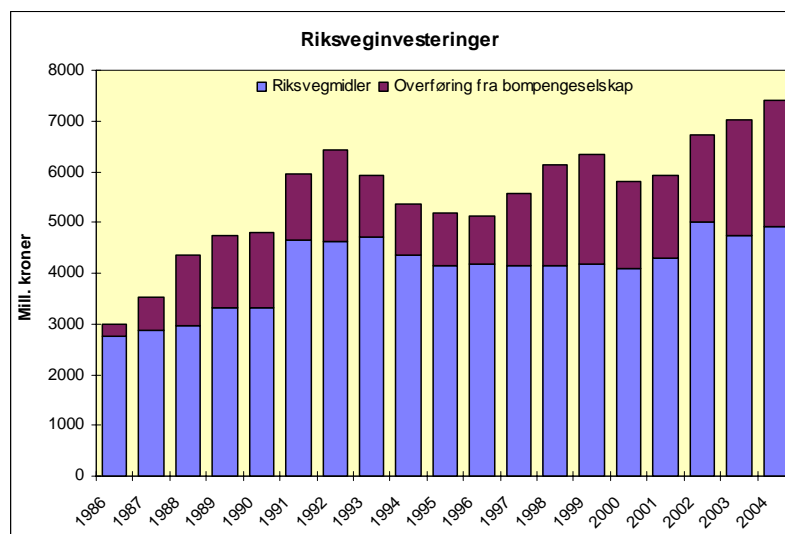
### Alternative finansieringsordninger for lokal persontransport – Delrapport 1

#### Bakgrunn og problemstilling

Denne rapporten er skrevet innenfor prosjektet ”Alternative finansieringsformer for lokal persontransport” (ALTFIN). Målsettingen med ALTFIN er å analysere gevinstene ved å etablere spleiselag i norske byområder basert på en kombinasjon av ulike statlige og lokale finansieringsordninger og med ulike føringer for virkemiddelbruken. En viktig del av dette er en analyse av innholdet i dagens eksisterende pakker og prosessen bak innholdet i pakkene. Rapporten forsøker å kaste lys over bakgrunnen for disse pakkene, som er blitt en svært viktig del av finansieringen av transport i by.

Rapporten gir på ingen måte et fullstendig bilde av pakkene, eller prosessen bak dem. Til dette trengs det ytterligere datainnnsamling og analyser. Med den viktige rollen pakkene har fått, er det viktig å få en forståelse av bakgrunnen for dem, og hvordan de utvikler seg, fordi dette gir muligheter for en bevisst og konsekvent politikk i forhold til dem. På sikt kan dette bidra til å sikre en mer effektiv ressursutnyttelse innenfor pakkene og at pakkene blir satt inn i en helhetlig transportpolitikk i byområdene og ikke som en isolert finansieringsordning.

Figur S. 1. Utviklingen i riksvegmidler og bompenger tilskudd til vegbygging (løpende kroner).



TØI-rapport 733/2004

I 1986 ble det for første gang etablert en bomring rundt en norsk by – Bergen. Siden den tid har bompengefinansiering av ulike tiltak innenfor samferdselssektoren skutt fart. I dag har vi ulike former for "spleiselag" i de fleste store byområder, samt i noen mindre. Et fellestrekk for alle pakkene er at de omfatter en eller annen form for bompengefinansiering. I dag er over 1/3 av riksveginvesteringene finansiert av bompengeselskapene. Det aller meste av bompengebetalingen skjer i de store byene. Oslo står alene for nærmere 1/3 av de årlige innsamlede bompengene (2003). En del av bompengene er forskutteringer, noe som bidrar til renteutgifter for bompengeselskapene. Fordelen er imidlertid at prosjektene fremskyndes og nytten hentes ut tidligere.

Med den sterke veksten i bompenger, som i stor grad skyldes bomringene, er det på sin plass å stille spørsmålet hvordan dette har vært mulig. Det er i alle fall feil å si at bompakker er båret fram av krav fra velgerne i de gjeldende byområder. Hvordan har så politikerne klart å få slike spleiselag i stand? Denne rapporten er et forsøk på å svare på noe av dette.

Rapporten tar opp to sentrale hovedproblemstillinger:

- ✓ Hva kjennetegner innholdet i Trondheimpakken, Oslo-pakke II, Nord-Jæren-pakken og Bergensprogrammet?
- ✓ Hva er bakgrunnen for at pakkene har fått en slik utforming i de respektive byområder?

Problemstillingene søkes belyst ved først å beskrive innholdet i pakkene og å sammenlikne dem. Deretter gjennomgås dagens rammer for alternativ finansiering av persontransport. Til slutt tar vi for oss prosessen bak de ulike pakkene og forsøker å forklare bakgrunnen for likheter og forskjeller i pakkenes innhold.

## **Rammebetingelsene for og innholdet i pakkene**

Pakkene har flere fellestrekk, siden de bygger på en bestemt grunnidé om et "spleiselag" mellom trafikanter og staten/fellesskapet, og med et innslag av bevilgninger fra lokale politiske organer. I all hovedsak er de innrettet mot infrastrukturtiltak.

Men, byområdene og pakkene er også kjennetegnet av variasjon når det gjelder transport-system og reisevaner. Pakkene har også ulike kjennetegn når det gjelder investeringsområde og sektorer, for innkrevingsordning og utbredelsen av innkrevingsområdet samt med hensyn til hvilke lokale folkevalgte myndigheter som dermed er inkludert. I rapporten har vi lagt vekt på to dimensjoner ved innholdet i pakkene:

- ✓ kjennetegn ved finansieringen
- ✓ kjennetegn ved investeringene/tiltakene

### **Kjennetegn ved finansieringen**

I rapporten har vi gått gjennom finansieringen og spesielt bompengebelastningen i de ulike byområdene. Gjennomgangen viser variasjoner både i innkrevingsordningen og belastningen for de som bor i området.

Tabell S. 1. Sammenstilling av innkrevingsordningen og bompengebelastning pr 31.12.2002, personbil.

	Bomringen i Oslo og Akershus	Bergen og omegn	Trondheim og Klæbu	Nord-Jæren	Norge (bompenger samlet)
Takst enkeltbillett Pr 31.12.2002	15	10	15	10	
personbil rush Pr 01.11.2004	20	15	15	10	
Reduksjon utenom rush	Nei	Nei	Ja	Ja	
Passeringer (millioner)	89	21	20,5	20,4	228
Bompengebetaling (millioner kroner)	1 046	157	168	81	3 192
Snitt pris pr 2002	11,7	7,5	8,2	4,0	14,0
passering 2003	12,1	8,0			N/A
Maksimal årlig belastning pr 1.11.2004 <sup>1</sup> . (max. ant. turer pr mnd)	4 100 (årskort)	4 500 (50)	6 480 (60)	4 500 (75)	

TØI-rapport 733/2004

Tabellen viser at snittprisen i Oslo er nesten tre ganger så stor som på Nord-Jæren. Samtidig er den maksimale årlige belastningen faktisk høyere på Nord-Jæren. Dette skyldes både takstnivået og rabattordningene. I praksis indikerer dette at ordningen på Nord-Jæren, i større grad enn i Oslo, støtter opp om tilfeldige bilister som kjører utenfor rush, mens bomringen i Oslo er forholdsmessig mer gunstig for daglige trafikanter. Dette er forsterket av at takstøkningen i Oslo i 2004 utelukkende skjedde for enkeltpasseringene, som økte til kroner 20. Noe av dette kan forklares med de politiske kompromissene bak pakkene.

Bomringen i Trondheim har den største maksimale belastningen. Denne har også i betydelig større grad enn de andre en uttalt målsetting om rettferdighet. Dette har resultert i et sonesystem, hvor også trafikanter innenfor den ytterste ringen betaler. Systemet fanger derfor opp langt flere trafikanter. Dette viser seg også i antall passeringer årlig for befolkningen i området.

## Kjennetegn ved investeringene

Pakkens innhold er svært forskjellig. Det har imidlertid helt klart vært en utvikling i retning av en større andel til kollektivtiltak, fra øremerkede andeler på 10-20 prosent i pakkene som ble etablert ved slutten av 1980-årene, til tunge infrastrukturinvesteringer i kollektivtiltak i bompakkene som ble etablert ved årtusenskiftet.

### Oslo-pakkene

Bomringen i Oslo hadde sitt utgangspunkt i finansieringen av Fjellinjen. Den ble imidlertid omgjort til en ring før innkrevningen startet. Det var i utgangspunktet veginvesteringer som sto i fokus, men det ble avsatt 20 prosent til kollektivinvesteringer. Med Oslo-pakke 2 er fokus flyttet over på kollektivinvesteringer. Alle midlene i Oslo-pakke 2 er øremerket til kollektivtiltak. Det er imidlertid verdt å ha med seg at det fremdeles er betydelige veginvesteringer gjennom Oslo-pakke 1. En vurdering av den samlede kollektivandelen i begge pakkene, som faktisk eksisterer parallelt, vil kunne si mer om kollektivsatsingen enn en ensidig fokus på Oslo pakke 2.

<sup>1</sup> Tar utgangspunkt i maksimal belastning pr mnd i rush.



### Bomringen i Bergen og Bergensprogrammet

Bomringen i Bergen var den første i sitt slag i Europa. Formålet var å fremskynde en løsning på vegproblemen i Bergen. Det var derfor i utgangspunktet ikke noe innslag av kollektivtiltak. Det nye Bergensprogrammet rommer investeringer både i veg og i kollektivtiltak. Kollektivmidlene er i hovedsak tiltenkt bybanen i Bergen.

### Trondheimpakken

Trondheimpakken er i likhet med de andre tidlige pakkene i hovedsak en vegpakke. Det ble imidlertid allerede fra starten avsatt en fast andel (20 prosent), som skulle benyttes til KMS tiltak.

### Nord-Jærenpakken

Denne pakken er av den nye generasjonen og omfatter både veg og kollektiv. Kollektivtiltakene i pakken er i stor grad knyttet til Jærbanen.

## Rammebetingelser

I rapporten har vi gjort et skille mellom tre aspekter ved rammebetingelsene;

- ✓ *de legale*, som omhandler de føringer lovverket legger. Den sentrale lovhjemmelen for alternativ finansiering av transport i by har vært veglovens §27 om bompenger. Den innebærer en bestemt myndighetsfordeling, der Vegvesenet får en sentral rolle, spesielt i utarbeidelsen av det faglige grunnlaget for pakkene. Den impliserer videre, med senere revisjoner av forskriftene, at midlene kan benyttes til infrastrukturtiltak for kollektivtransporten. Hovedmotivet forutsettes å være finansiering, ikke trafikkregulering.
- ✓ *de prosedurale*, som omfatter prosedyrene for beslutningsprosessen. Denne rommer to sentrale elementer. For det første kravet om lokalt initiativ og enighet, og for det andre at bompakkene blir ført fram for Stortinget som egen sak.
- ✓ *de økonomiske*, som angår de økonomiske insentivstrukturer som aktørene inngår i. Sentralt her er at bompengordningen er etablert i tilknytning til og selv representerer en ordning som gjør det rasjonelt for lokale aktører å søke å maksimere statlige midler til investering i infrastruktur, heller enn å prioritere andre tiltak som kan redusere etterspørsel og investeringsbehov. Det er grunn til å anta at slike ordninger kan ha en egedynamikk i den forstand at det representerer en anledning for lokale aktører til å innføre trafikantbetaling for å hente ut ekstraordinære statlige midler, og slik sikre prioritet for egne prosjekter.

Disse rammebetingelsene legger føringer for beslutningsprosessen lokalt, og dermed innholdet i pakkene. Når pakkene har fått ulikt innhold, har det dels sammenheng med endringer i rammebetingelsene (i form av åpning for tidsdifferensiering og økte muligheter for satsing på kollektivtransport). Men det har også sammenheng med at selv om rammebetingelser virker begrensende, etablerer de også et mulighetsrom for ulike utfall av beslutningsprosessen, avhengig av lokale aktørkonstellasjoner og allianser.

## Lokale prosesser – aktørkoalisjoner innen gitte rammebetingelser

De lokale prosessene utspiller seg innen de rammebetingelsene vi har beskrevet ovenfor. Lovverket utdefinerer bestemte typer alternativ som ulovlige, mens prosedyrene og de økonomiske rammebetingelsene gjør bestemte alternativer mer sannsynlige enn andre. Utfallet har imidlertid vist seg å være avhengig av ulike aktørkonstellasjoner lokalt og hvilke kompromiss de samles om.

## **Bomring og Bergensprogram**

Da den første bomringen ble etablert i Bergen i 1986, var det Hordaland vegkontor som var pådriver – samtidig som det ble etablert en bred koalisjon mellom de tre partiene Arbeiderpartiet, Høyre og KrF. Denne pakken var en ren vegpakke.

Fra 2003 ble bomringen i praksis videreført gjennom Bergensprogrammet. Denne gangen med et stort kollektivtiltak i prosjektporteføljen; Bybanen. Vi har i denne rapporten vært særlig opptatt av to forhold: Hva er bakgrunnen for 1) satsingen på Bybanen, og 2) for videreføringen av den eksisterende innkrevingsordningen.

Bybanen har i første rekke hentet sin støtte fra bypolitikere i en sentrum – venstre koalisjon. De har maktet å koble denne til den store vegutbyggingen som de fleste store partier er tilhengere av; Ringveg vest. Den brede oppslutningen lokalt har vært knyttet til denne kombinasjonen av vegutbygging og et større kollektivtiltak. Men forslaget har møtt klar motstand fra faglig-administrativt hold i den forstand at Statens vegvesen mener det ikke foreligger faglige vurderinger som tilsier at banen bør bygges ved alternativ bruk av riksvegmidler. Det er et særtrekk ved prosessen i denne byen at det er klar faglig administrativ uenighet lokalt.

Når det gjelder utformingen av innkrevingsordningen, må det forhold at det ikke ble etablert et system med to ringer og heller ikke tidsdifferensiering, ses på bakgrunn av at sentrale deler av den lokale koalisjonen (Høyre) er mot vegprising av prinsipielle årsaker. Også i andre partier har det vært skepsis, begrunnet med ulike argumenter. Underliggende er imidlertid velgerhensynet og frykten for tap av stemmer. Den negative oppmerksomheten om forslaget om omfattende endringer i innkrevingsystemet ga de øvrige partiene grunn til å anta at dette ville føre til ytterligere velgertap til partier som var mot enhver trafikanbetaling; da særlig Frp. Mens bybanen har vært en valgkampsak som både tilhengere og motstandere har kunnet mobilisere velgere på, har aktørene valgt å trå forsiktig når det gjelder endringer i innkrevingsordningen.

## **Oslo-pakkene**

For Oslo-pakke 1 har vi, i mindre grad enn i Bergen, kunnet identifisere én sentral aktør og pådriver. Det bildet som framstår så langt, er snarere faglig-administrative og politiske allianser på tvers av forvaltningsskille og nivåer. Alliansene har vært brede, med forankring i de fleste fagmiljøer, så vel som i lokale flertallskoalisjoner både i Oslo og Akershus. Disse har klart å utforme en fordeling av investeringene som reflekterer bostedsadresse og behov.

Oslo-pakke 2 er en ren kollektivpakke, båret fram av de felles interessene til sentrale kollektivselskap i byområdet. Men til forskjell fra i Bergen er det i Oslo også bred enighet om at kollektivtransporten og dens utvikling er helt sentral for transportavviklingen i byområdet. Det er etablert et faglig-administrativt samarbeid som i mindre grad er preget av konflikter som spilles ut i offentligheten slik vi har sett i Bergen de siste år.

## **Trondheimspakken**

Proessen bak Trondheimspakken er preget av at en lokalt oppfattet å være i en konkurransesituasjon i forhold til andre byområder når det gjaldt offentlige midler til vegutbygging. Det var ikke bare en oppfatning av at det å ta i bruk trafikanbetaling kunne bidra til å ”kjøpe seg frem i køen”, slik tilfellet var i Bergen, men like mye en komparativ ulempe ved å ikke ha etablert trafikanbetaling.

Også her ble pakken drevet frem av vegkontoret og sentrale politikere i byen. Inkluderingen av kollektiv, miljø og sikkerhetstiltak (KMS) må sees på som en konsekvens av det økte fokuset på miljøproblematikk ved slutten av 1980-årene. Generelt får en et inntrykk av en sterk politisering av pakkene tidlig i 1980-årene, der bystyret aktivt debatterer og søker inngripen i innholdet i pakkene. Et særtrekk ved utfallet i Trondheim er en viss revisjon av innkrevningssystemet i retning trafikkregulering, noe som blir initiert av behovet for revisjon av ordningen på bakgrunn av inntjeningsproblemer, men også kan sees i sammenheng med det lokale fag- og industrimiljøet.

## Nord-Jæren

Når det gjelder Nord-Jæren, kommer bompakken først ti år etter de andre byområdene. Også der kom det initiativ om bompenger fra vegetaten og med støtte fra fylkestinget, men disse vant ikke fram på midten av 1980-tallet pga motstand i de to store bykommunene Stavanger og Sandnes, en motstand som blant annet var generert av konkurransesituasjonen mellom byene. Når bomringen først blir etablert, skjer dette i regi av Styringsgruppa for revisjon av transportplan for Nord-Jæren bestående av folkevalgte representanter for fylkeskommunen og de berørte kommuner. Bomringen ble etablert på tross av at det politiske flertallet i to kommuner (Sandnes og Randaberg) vender tommelen ned, mens de tre øvrige kommunene på Nord-Jæren (Stavanger, Sola og Klepp) og Rogaland fylkeskommune gikk inn for bompengepropellet. Det som blir etablert er en bomring med et svært bredt nedslagsområde på Nord-Jæren, relativt lav snittpris for passering og et stort symbolsk kollektivtiltak – ”Jærbanen”. Den informasjonen vi har hatt tilgjengelig og vurdert, indikerer betydningen av et omforent faglig grunnlag, så vel som involvering av politikerne i prosessen. Dette kan forklare oppslutningen om den nye pakken. I sum framstår den som en pakke hvis oppslutning er basert på en bred prosjektportefølje, og med et bredt nedslagsfelt og dermed lav trafikantbetaling pr innbygger.

## Fellestrekk ved bypakkene

Transportpakkene kan studeres og vurderes både ut fra legitimitets- og effektivitetshensyn. Et sentralt spørsmål er avveiningen mellom slike hensyn og ulike grunnlag for oppslutning om pakkene. Tabellen under oppsummerer innholdet i de ulike pakkene.

Tabell S. 2. Oppsummering av innholdet i pakkene

	Bomringen i Bergen	Fjellinjen (Oslopakke 1)	Trondheims-pakken	Oslo-pakke 2	Nord-Jæren	Bergens-programmet
Andel veg /KMS	Vegpakke	Øremerket 20 % kollektiv	Øremerket 20 % KMS	Kollektiv-pakke	Ca 65 % KMS	Ca 50 % veg – 50 % KMS)
Taktsnivå Relativt	Middels	Høyt	Middels	Høyt	Lavt	Middels
Tids-differensiering	Nei	Nei	Svak	Nei	Svak	Nei

TØI-rapport 733/2004

### Utvidet legitimitetsgrunnlag

Et klart trekk fra vår studie av pakkene er at legitimitetsgrunnlaget er blitt utvidet når det gjelder hvilke målsetninger og verdier slike pakker skal realisere. Mens de første bompakkene fikk oppslutning i kraft av at de var rene vegpakker og nettopp med forankring i at dette var formålet, er pakkene i økende grad blitt begrunnet med at de også går til andre formål som kollektivtransport og miljøtiltak. Slik utvides legitimitetsgrunnlaget for å vinne oppslutning blant bredere grupper, samtidig som denne utvidelsen potensielt re-

presenterer en erodering av oppslutningen hos de politikere og velgere som bygde sin støtte til bompakken på at det var en vegpakke, med klar kobling mellom trafikantbetaling og prosjekt.

#### "Rettferdighetshensyn" krever statlige bidrag

Fordelingshensynet og ulike varianter av "rettferdighets" eller "rimelighetsvurderinger" påvirker transportpakkene på de fleste områder og i de fleste faser av beslutningsprosessen. Dette gjelder også regional "rettferdighet". På finansieringssiden omhandler et fordelingsproblem spørsmålet om byrdefordeling mellom trafikant og politiske myndigheter. Her er det blitt etablert en norm om spleiselag mellom lokale bidrag (bompenger) og staten, med en fastsatt fordeling. Denne har gjerne vært opp mot en 50/50 fordeling. Normen og forestillingen om at lokale bidrag utløser ekstraordinære statlige midler, representerer således en gulrot. De nyere pakkene innebærer at det ekstraordinære tilskuddet ikke utelukkende kommer over vegbudsjettet. Også ekstraordinære jernbanemidler blir tatt med.

Denne normen om ekstraordinære midler innebærer også, dersom den etterleves, at byområder som ikke søker å etablere slike pakker blir "dobbel" tapere. Dette ville innebære at pakkene medfører at byområdet "stikker" av med større del av budsjettet enn byområder som ikke etablerer slike pakker, dersom ikke budsjettet utvides. Dette var trolig et medvirkende moment når de i Trondheim tok initiativ til sin pakke.

#### Forhandlingsbasert legitimitet basert på nytte for alle partene

Når det gjelder selve utformingen av trafikantbetalingen, støter effektivitetshensyn mot flere typer fordelingshensyn når det gjelder byrdefordeling mellom trafikantene. Dette gjelder alt fra samsvaret mellom nytte av tiltak og kostnader for trafikantene, sosialpolitiske vurderinger knyttet til maksimale belastningsgrenser, til konkurransesituasjonen for næringsliv i sentrum.

Den underliggende normen for representasjon av slike interesser kan formuleres som en *forhandlingsbasert legitimitet basert på positiv nettonytte for alle aktører*. Med andre ord en legitimitet basert på at alle skal "tjene" på det. Poenget er at dersom alle de lokale aktørene blir enige, er det mulig for dem å få ekstraressurser fra trafikantbetaling. Dette er en beslutningssituasjon der hver aktør som er nødvendig for lokal enighet har vetorett. Det rasjonelle for hver enkelt aktør vil da være å bare støtte prosjektet dersom deres egen nettonytte er positiv. I økonomisk forstand ved at en får økte andeler av investeringer som en ellers ikke ville fått, og politisk ved at en synliggjør for velgere og trafikanter at nettonytten har vært positiv. Denne beslutningssituasjonen kan forklare flere særtrekk ved bompengereordningene.

- ✓ Øremerking og prosentdeling viser til behovet for trygghet på og synliggjøring av at hver aktør har fått sin del.
- ✓ Større symbolske prosjekter som aktørene har eierskap i.
- ✓ Få eller ingen tiltak med lokalpolitiske eller økonomiske kostnader for aktøren.

Denne beslutningssituasjonen forklarer også en av de sentrale observasjoner vi har gjort i denne rapporten. De etablerte pakkene har skapt en dynamikk der stadig flere aktører og saksområder kobles på. Spissformulert som hypotese for videre utredningsarbeid på området: *Transportpakkene er ikke bare i økende grad en alternativ finansieringsform – de representerer også i økende grad en alternativ beslutningsarena.*

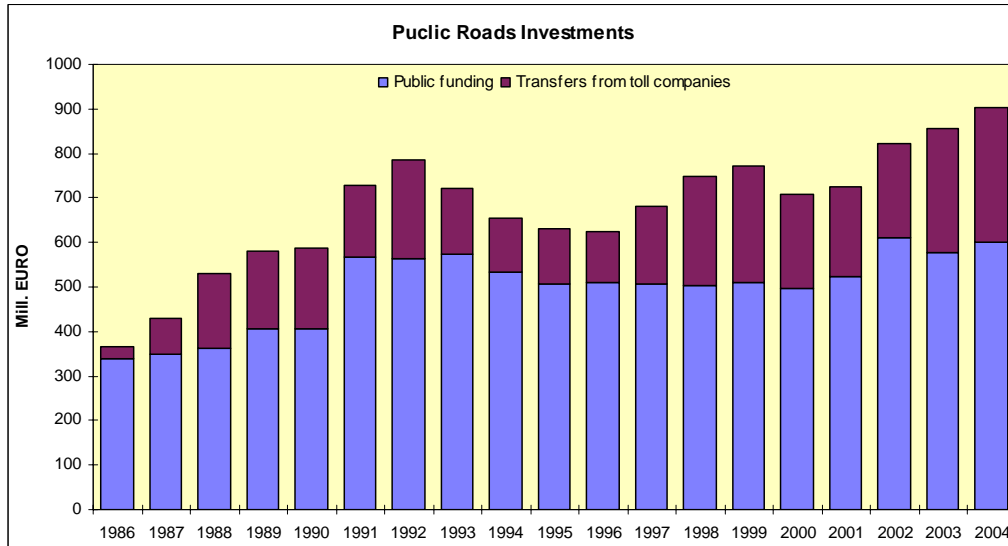
Summary:

**”An offer you can’t refuse....”  
Introduction to the Norwegian urban toll  
cordon tradition**

Alternative financing schemes for urban transport – Part 1

Norway has a long tradition in toll financing of public road infrastructure, dating back to 1929. Traditionally, the financing was primarily related to isolated projects, such as bridges and tunnels. However, with the introduction of the first European toll cordon around a city centre, in Bergen in 1986, the tide shifted. Today, the 4 largest cities in Norway and several smaller have toll cordons. Currently, 1/3 of the investments in public roads are financed by tolls. Most of this comes from the urban toll cordons. The growth is illustrated below.

Illustration S.1. Public Roads investments. Public funding and transfers from toll companies



TØI report 733/2004

The urban toll cordons usually result in some extraordinary public funding. In that sense they constitute a financial package created through a Dutch treat between the State and the motorists. The first packages were “road packages” in the sense that most of the funds were used for public roads. In the more recent packages, funds are also used to finance investments in public transport infrastructure. This development involves more actors in the Dutch treat, such as the railroad authorities and local authorities.

Considering the strong increase in the tolls collected from motorists in urban areas, and the change towards increased use of the revenue for investments in public transport infrastructure, it is worthwhile asking how this has been possible. In this report, we suggest some explanations.

This report studies the toll cordon packages in the four largest urban areas in Norway; Oslo, Bergen, Trondheim and Nord-Jæren. The three first have been in operation for a long time, whereas the last was introduced a few years ago. The cordon in Bergen has been prolonged and the scope of the Oslo package has been expanded and might be prolonged.

We will examine the toll cordons by first describing the financial packages and comparing their contents. We will also show how they have evolved from simple "road packages" to more urban "transportation" packages, which also include investments in public transport infrastructure as well as roads.

## The contents of the packages

When describing the contents of the packages, we focus on the financing scheme and the use of the revenue.

### Financing scheme

The financing scheme relates to the fares, discounts, location of the toll cordon, the impacts on different groups of users and other issues on how the funds are collected.

*Table S. 1. Comparison of the financing scheme of Norwegian urban toll cordon packages (2002)*

	Greater Oslo	Bergen area	Trondheim area	Nord-Jæren area	Norway – all toll roads
Single fare rush hour private car, EURO	Pr 31.12.2002 1,8	1,2			
	Pr 01.11.2004 2,4	1,8	1,8	1,2	
Reduced fare outside rush hours	No	No	Yes	Yes	
Trips through the toll cordon in 2002 (mill.)	89	20	20,5	20,4	228
Revenue in 2002, EURO (mill)	127,6	19,1	20,5	9,9	389,3
Average fare per trip, EURO	2002 1,4	0,9	1	0,5	1,7
	2003 1,5	1			N/A
Maximum yearly payload per private car in 2002, EURO	500	550	780	550	
Average payload per capita, EURO	127	69	130	50	86

TØI report 733/2004

### Use of revenue

The type of projects, their size and to what degree they are earmarked for certain purposes or geographical areas are important factors to consider in relation to the use of the revenue. There has been a clear change towards more investments in public transport infrastructure. The first packages had earmarked shares of 10-20% for public transport investments. The newer packages are very focussed on public transport, having shares up to 100%.

### The Oslo packages

The toll cordon in Oslo was first intended as an ordinary toll road, financing the tunnels below the city centre, relieving the downtown through traffic. However, before it was established, the municipality of Oslo joined forces with Akershus county and opted for a package to finance several other projects as well. One of the reasons was the lack of sufficient public funds. In the first package, Oslopakke 1, there was a fixed share of 20% earmarked for public transport investments. In 2001, the new package, Oslopakke 2 (O2), passed Parliament. O2 is an addition to the current Oslopakke 1 and consist of an increase in the fare of the toll cordon of 0,25€ per trip and an increase in the public transport fare ticket of 0,1€ per trip. All the revenue accruing from the new package is earmarked for public transport investments.

### The Bergen toll cordon and the Bergen programme

The Bergen toll cordon was the first of its kind in Europe. The goal was to speed up a solution to the traffic problems in Bergen. Thus, the focus was on road investments. The new Bergen programme is based on a political compromise between the public transport supporters and the road supporters. The revenue is split between road and public transport infrastructure. The public transport share is planned to finance the development of tram in Bergen.

### Trondheim toll cordon

In line with the other early packages, the Trondheim toll cordon was a road investment package. However, a fixed share of 20% was earmarked for public transport, safety or environmental investments related to the traffic.

### Nord-Jæren package

This package is of the new generation including both public transportation (PT) investments as well as road investments. The PT part is primarily related to local rail investments.

## External conditions

In the report, we make a distinction between three aspects of the external conditions affecting the urban toll cordons;

- ✓ *The legal aspect*, concerning the restrictions set out by law. The most central aspect here is that the Road Act has been revised, allowing investments for public roads to be used for alternative purposes. The alternative purpose must be proven to provide a more efficient solution to the overall transportation problems. This is the basis for which toll cordons and state funds can be used for urban public transport infrastructure, which in general is a local responsibility.
- ✓ *The procedural aspect*, concerning the procedures for the decision-making process. The two main issues here are, that toll financing requires local initiative and consensus and secondly that proposals for new toll roads or substantial changes to an existing, must pass Parliament as a separate bill.
- ✓ *The economic aspect*, concerning the economic structure of the incentives between the different actors. A main topic here is that revenue from toll roads can only be used for investments and that they are likely to trigger extraordinary public funding. This may create a focus on infrastructure investments, perhaps at the sacrifice of operational subsidies or traffic regulations. We also have reason to believe that the incentive structure creates an internal dynamic in the packages, in the sense that this is a way for local authorities to trigger extraordinary funds.

These external conditions influence the decision-making process locally and hence the content of the packages. When the content of the packages have turned out differently, this can in some ways be attributed to changes in the external conditions. The possibility to introduce differentiated fares and financing public transport infrastructure by toll revenue are examples of external changes influencing the content of the packages.

## **Local processes**

The local processes leading up to the packages take place within the framework above. The legal aspect defines some approaches as legal and others as illegal. The procedural and economic aspects make certain alternatives more viable than others. Nevertheless, the outcome has proven to be very dependent on the different constellations of actors involved in the local decision-making process and the compromises established.

## **The Bergen political compromise**

When the first toll cordon was established in Bergen in 1986, the Public Roads Administration locally came with the initiative. At the same time a coalition between the major political parties was established.

In 2003, the toll cordon was prolonged through the Bergen Programme. This new package has one very heavy public transport infrastructure investment; a new city tram ("Bybanen"). In the report, we have focussed on two main issues. First, we have looked into the reasons for including the city tram. Second, we have looked into the reasons why the existing financing scheme has been kept instead of some of the proposed more advanced schemes.

The main supporters of the city tram were the politicians from the centrum and left wing parties. They managed to have the tram "hooked" on the planned road investments, of which almost all politicians were supporters. The broad compromise for the entire package has been based on this combination of road investments and one large public transport investment. The proposal has met resistance from the Public Roads Administration both locally and nationally. They are critical to the alternative use of road funds, questioning whether the city tram is a good alternative to road investments. This disagreement is a distinctive feature of the Bergen Programme compared to the other cities. The dispute has not yet been solved.

Concerning the prolongation of the existing toll collection scheme, this has been the result of the fact that one of the major parties in the coalition is an opponent to anything resembling road pricing. Some of the other parties have also been sceptical. The alternative to prolongation was to introduce a system with two rings and differentiated fares. The expected potential negative response by the voters has also influenced the decision. While the city tram has been a place where the political parties have been able to mobilise voters, they have decided to step carefully on the issue of road pricing.

## **The Oslo packages – a result of professional-administrative cooperation**

Concerning Oslo package 1, we have not been able to point out one single initiator as in Bergen. Rather, it seems as if political-administrative alliances in different fields and on different levels of the administration have been the driving force. The alliances have been broad both professionally and politically, and also stretched outside Oslo, to the



neighbouring county of Akershus. These actors have been able to agree on the use of the revenue.

Oslo package 2 is a pure public transport infrastructure package. The initiative, originally came from the National Railroad Authority. The project has been supported by the common interests among several actors with an interest in improving public transport in the region. In contrast to the situation in Bergen, all actors agree that a good public transportation system is essential for the overall transportation in the region. A professional-administrative cooperation has been established. This assures that most of the controversies are solved internally. Simplified, we can say that the Oslo packages illustrate that such packages may be an alternative way to make decisions, not only an alternative way of financing infrastructure.

### **The Trondheim package – a result of competition over scarce resources**

Locally, the process behind the Trondheim package is characterized by a competitive situation with the other large cities. The competition was for the scarce funds allocated to road infrastructure at the national level. There was a local understanding that introducing user fees was a way to "buy a better place in the line" waiting for public funding. This was a result of the fact that both in Bergen and in Oslo, the introduction of toll cordons triggered extraordinary public funding. Thus, they would be in a competitive disadvantage over public funding if they did not introduce a toll cordon.

As in Bergen, the local Public Roads Administration was the initiator together with important politicians. With the general focus on environmental issues in the late 80s, 20% of the funds were earmarked for such issues including public transport and safety. Our impression is that the politicians, contrary to the situation in Bergen, have been very interested in the toll collecting scheme ever since the cordon was introduced. As a result, the system has been revised making it quite advanced with elements of congestion charging. This is also a result of local professional interest in the field.

### **Nord-Jæren – support based on a broad scope of revenue use and low fares**

The toll cordon in Nord-Jæren came more than 10 years after the other packages. As in Bergen and Trondheim, the initiative came from the Public Roads Administration with support from the county council. Initially, however, they did not succeed because the city councils of the two largest cities, Stavanger and Sandnes, were opposed to the idea. The situation changed some years ago when Stavanger accepted the proposed scheme. Sandnes still is in opposition. However, Parliament did not turn the proposition down because the other 9 municipalities affected by the cordon were positive to it.

The toll cordon established covers a very large area. The fares are low, with some differentiations making the fare in the rush hours higher. A large amount of the package is earmarked for railroad investments. The information we have considered indicates that this new package is a result of a high degree of involvement by the politicians in the initial phases. This created a compromise most of them accept, and also one that the Public Roads Administration can accept.

## Conclusions

In the report we have discussed the packages in terms of both efficiency and legitimacy. One important issue is the trade-off between these two aspects. The table below summarizes some of the contents of the packages.

Table S. 2. Summary of the contents of the packages

	Bergen toll cordon	Oslo package 1	Trondheim toll cordon	Oslo package 2	Nord-Jæren package	Bergen programme
Share road vs public transport	Road package	Road package (20% for PT)	Road package (20% for PT and environment)	Public transport package	Public transport package (65%)	Combined package (50/50)
Regional earmarking	No	Yes (60/40 Oslo/Akershus)	No	Unspecified	Yes	No
Fare level	Medium	High	Medium	High	Low	Medium
Elements of congestion charging	No	No	Weak	No	Weak	No

TØI report 733/2004

### Expanded range for legitimacy

One clear feature from our study is that the scope for the legitimacy of the packages has been expanded. While the first packages based their legitimacy on being road packages financed by motorists, the new "tradition" of packages base their legitimacy also on issues such as public transport and the environment. This way they are also supported by other groups. At the same time this erodes the legitimacy built on the direct link between the motorists and the benefit of the road packages.

### Equity considerations require public funding

Distributional and different "equity" considerations influence the packages on most aspects and stages of the decision-making process. For the financing scheme some of these problems have been solved by making the packages a Dutch treat which also trigger extraordinary state funding. In that way, extraordinary state funding is the "carrot". In the new packages these extraordinary funds also come through the railroad budget.

One important question is whether the cities not introducing such packages become double losers. This will be the case if the packages take a larger share of the public funds and the funds are not increased.

### Legitimacy based on a positive outcome for all parties

Concerning the design of the financing scheme, efficiency considerations and distributional considerations among the users often collide. The underlying norm for solutions to this is legitimacy based on a positive outcome for all parties. If all actors agree, it is possible to trigger extraordinary funds. Due to the norm of local agreement, some parties have a veto. Thus to achieve a solution, most parties have to achieve a positive outcome of the packages if they are to accept it. The result is that the packages need extra funds and that real priorities are hard to achieve. This situation can explain several of the characteristics of the toll financing schemes.

This also explains one of the major observations in this report. The packages have created their own dynamics, involving more actors and more elements of the transport policy. Simplified, we can say that the packages, to an increasing degree, represent an alternative way to make decisions, not only an alternative way of financing.

# 1. Innledning

Denne rapporten er skrevet innenfor prosjektet ”Alternative finansieringsformer for lokal persontransport” (ALTFIN). Målsettingen med ALTFIN er å analysere gevinstene ved å etablere spleiselag i norske byområder basert på en kombinasjon av ulike statlige og lokale finansieringsordninger og med ulike føringer for virkemiddelbruken. En viktig del av dette er en analyse av innholdet i dagens eksisterende pakker og prosessen bak innholdet i pakkene. Rapporten forsøker å kaste lys over bakgrunnen for disse pakkene, som har blitt en svært viktig del av finansieringen av transport i by.

Rapporten gir på ingen måte et fullstendig bilde av pakkene. Til dette trengs ytterligere datainnsamling og analyser. Med den viktige rollen pakkene har fått er det viktig med en god forståelse av bakgrunnen for dem. Dette kan bidra til å forstå i hvilke retning de er på veg, og gi muligheter for en bevisst og konsekvent politikk i forhold til dem. På sikt kan dette bidra til å sikre en effektiv ressursutnyttelse innenfor pakkene, og at pakkene blir satt inn i en helhetlig transportpolitikk i byområdene, og ikke som en isolert finansieringsordning.

I dokumentet tas to sentrale hovedproblemstillinger opp:

- ✓ Hva kjennetegner innholdet i bompakkene Trondheimspakken, Oslo-pakke II, Nord-Jæren-pakken og Bergensprogrammet?
- ✓ Hva er bakgrunnen for at pakkene har fått en slik utforming i de respektive byområder?

Problemstillingene søkes belyst ved først å beskrive innholdet i pakkene og å sammenlikne dem. Dette er gjort i kapittel 3. I kapittel 4 går vi deretter gjennom dagens rammer for alternative pakker. Vi fokuserer både på ansvarsfordelingen for persontransport og ulike finansieringsordninger. Ekstraordinær finansiering av investeringer i kollektivtiltak kommer i stor grad via bompengefinansieringen. I kapittel 5 tar vi deretter for oss prosessen bak de ulike pakkene, og forsøker å forklare noen av hovedgrunnene for likheter og forskjeller i pakkens innhold. Selve fremgangsmåten og avgrensingene våre har vi beskrevet i kapittel 2. Kapittel 6 gir en oppsummering av våre funn.

## 2. Problemstilling, avgrensing og metode

Dette dokumentet tar opp to sentrale hovedproblemstillinger:

- ✓ Hva kjennetegner innholdet i Trondheimpakken, Oslo-pakke II, Nord-Jæren-pakken og Bergensprogrammet?
- ✓ Hva er bakgrunnen for at pakkene har fått en slik utforming i de respektive byområder?

De to problemstillingene besvares også i denne rekkefølgen. Det metodiske grepet ved først å sammenfatte innholdet i pakkene er enkelt, men implikasjonsrikt. Ved først å sammenfatte variasjonen i og fellestrekk ved innholdet i pakkene (den avhengige variabelen) får vi klarere fokus på hvilke aspekter ved prosessen forut for etableringen av pakkene som er særlig relevante: Hvorfor variasjon, for eksempel i form av tidsdifferensiering i bypakke A og ikke i bypakke B? I de tilfelle der vi finner fellestrekk – hva kan bidra til å forklare dette?

Hovedproblemstillingene er imidlertid, også med dette metodiske grepet, svært omfattende. I det følgende skal vi avgrense problemstillingene ytterligere, ved 1) å klargjøre hvordan vi vil sammenfatte kjennetegn ved innholdet i pakkene, og 2) presisere hvilke aspekter ved bakgrunnen/prosessen som vi er særlig opptatt av her.

### 2.1. Innholdet i pakkene

Vi finner det formålstjenlig å kategorisere innholdet i de ulike pakkene langs tre dimensjoner: kjennetegn ved finansieringen, kjennetegn ved investeringene, og grad av samordning med andre virkemidler i den lokale transportpolitikken. Det er særlig de to første av disse dimensjonene vi har datagrunnlag for å beskrive her.

#### 2.1.1. Kjennetegn ved investerings-/ tiltakslisten – hva pengene brukes til

Vi legger her til grunn det etablerte skillet som ofte blir benyttet i offentlige dokumenter på feltet, og som gjør det relativt enkelt å sammenfatte informasjonen om slike pakker:

- ✓ fordeling på ulike typer tiltak: andel til veganlegg, andel til kollektivtiltak og andel til miljø- og sikkerhetstiltak.
- ✓ regionalpolitiske begrunnede føringer/spesifiseringer på hvor midlene skal benyttes. Det er i enkelte områder forutsatt en bestemt fordeling for eksempel mellom fylker.

### 2.1.2. Kjennetegn ved finansieringen

Sentrale kriterier for en sammenlikning av pakkenes finansiering kan knyttes til:

- ✓ fordelingen av finansieringsbyrden (trafikantbetaling, statlige tilskudd, lokale tilskudd og annet).
- ✓ om trafikantbetaling i kollektivtransporten er inkludert i pakkene på en eller annen måte
- ✓ i hvilke grad trafikantbetalingen er utformet på en måte som gir lokale "spesialordninger" eller en form for differensiering av takstene.

Det er altså særlig disse to første dimensjonene vi har datamateriale til å vurdere i denne sammenhengen, men det er en tredje dimensjon som helt klart er relevant, men som i begrenset grad kan undersøkes her.

### 2.1.3. Kjennetegn ved pakkene når det gjelder graden av samordning med andre elementer/virkemidler i den lokale transportpolitikken og den lokale oppfølgingen

Effekten av investeringene i disse pakkene er blant annet avhengig av andre elementer i den totale transportpolitikken. Det er derfor av relevans å se på i hvilken grad innholdet i pakkene er samordnet med andre elementer/virkemidler i den lokale transportpolitikken. Dette gjelder spesielt for innslag av andre tiltak som kan øke effekten av investeringene. Konkrete eksempler på dette er parkeringsrestriksjoner og økte tilskudd til drift av kollektivtransport.

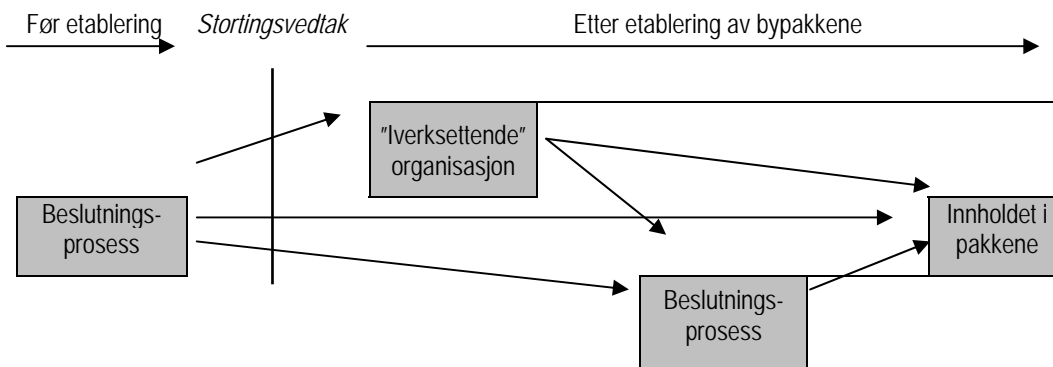
## 2.2. Prosessen bak de ulike pakkene

Når vi skal søke å kartlegge *hvorfor* innholdet i de ulike pakkene varierer fra byområde til byområde, er det hensiktsmessig først å gjøre et skille mellom to ulike, men potensielt utfyllende forklaringstyper. En forklaringstype tar utgangspunkt i at transportsystemet i de ulike byområdene er av ulik karakter. Dette skaper ulike transportpolitiske utfordringer som fører til ulike lokale tilpasninger. Dette er altså en materiell forklaring. Til forskjell fra en slik forklaringstype er den rent sosio-politiske/statsvitenskapelige, som innebærer å rette oppmerksomheten mot hvordan de transportpolitiske utfordringene blir fortolket, hvilke løsningsforslag som vinner frem, og hvilke som bli utdefinerte. Ideelt sett bør disse to kombineres i en sosio-materiell undersøkelse. Så vel datagrunnlag som ambisjonsnivå i denne rapporten innebærer at den i hovedsak begrenser seg til å undersøke hvordan kjennetegn ved transportsystemet og de transportpolitiske utfordringene blir fortolket.

I vår tilnærming til prosessen bak pakkene gjør vi et skille mellom to ulike faser i utformingen av pakkene – før og etter den blir forelagt Stortinget. Gjennom Stortingets formelle behandling frem til vedtak gis det tilslutning til det som er hovedtrekkene ved finansieringen og sentrale prosjekter. Samtidig blir den formelle organisasjon som har ansvaret for å følge opp Stortingets vedtak etablert. Denne prosessen innebærer at en rekke prosjekter og finansieringsalternativ blir utdefinerte. Andre vinner frem.

Det er videre grunn til å åpne for at prosessene før og etter Stortingsvedtaket er av ulik karakter og ulik dynamikk. En av forskjellene mellom pakkene er nettopp hvor sterke føringer som følger av Stortingets vedtak, og graden av usikkerhet som spilles inn fra sidelinjen i form av endring i finansiering, konflikter og usikkerhet knyttet til enkeltprosjekter, endret plangrunnlag osv. Vi finner det derfor naturlig å gjøre et skille ved Stortingets tilslutning til pakken.

Figur 2.1. En analytisk modell for antatt sammenheng mellom den forutgående beslutningsprosessen, organisering, beslutningsprosess etter etablering av pakkene og innholdet i bypakkene.<sup>1</sup>



TØI rapport 733/2004

### 2.2.1. Fokus på prosesser og faktorer som forklarer forskjeller

Når vi her skal gå inn på og vurdere prosessen bak de ulike pakkene – så gjør vi særlig to avgrensinger.

- ✓ Vi avgrensner oss for det første til primært å peke på de faktorer som kan forklare det særegne ved de ulike bypakkene. Det vil si at vi søker å kartlegge hva som kan forklare variasjonen på det vi har fastlagt som den avhengige variabelen – kjennetegn ved innholdet i pakkene – og hvilke faktorer som kan forklare denne variasjonen. Det sentrale her er hvilke aktørkonstellasjoner som vinner frem med sine oppfatninger, hvem drev fram de ulike pakkene og prosjektene? Herunder er forskjeller mellom ”gamle” og ”nye” pakker en sentral variabel. Spørsmålet er om det har skjedd forskyving i eierforhold og initiativ – og dermed innholdet i pakkene? I hvilken grad har endringer i rammebetingelser påvirket slike endringer? Med andre ord: Mens de ideale fordringene til studiet av en beslutningsprosess innebærer at en bør kartlegge alle relevante aktører og de preferanser disse søker å realisere, og dermed hvilke verdier som blir inn- og utdefinerte, avgrensner vi oss her til å kartlegge hvilke aktører og aktørkonstellasjoner som har båret fram de særegne trekk ved pakkene.
- ✓ Den andre avgrensingen innebærer at vi i hovedsak begrenser undersøkelsen til å kartlegge de trekk ved prosessen forut for Stortingets behandling som kan forklare denne variasjonen.

<sup>1</sup> Modellen er en modifisert utgave av en modell utformet av Inger-Anne Ravlum.

### 2.3. Effektivitet og aksept/legitimitet

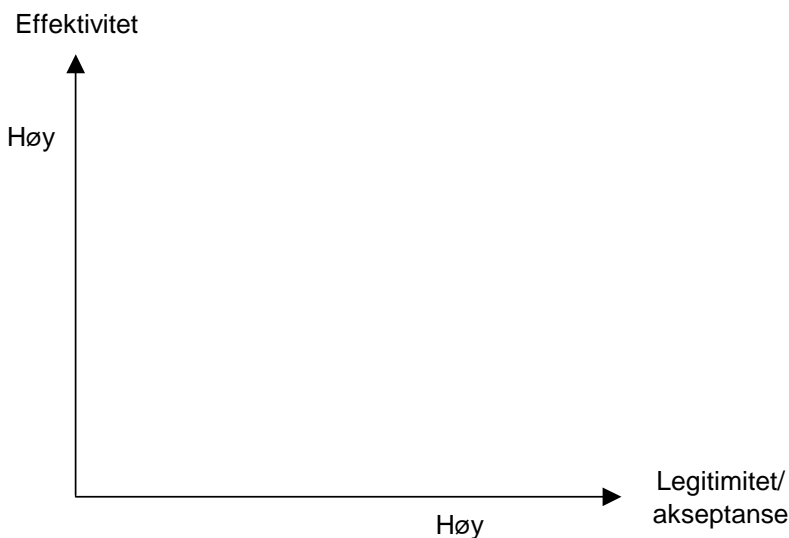
Når det gjelder analysen av prosessen forut for etablering av pakkene er det innenfor dette prosjektet særlig to dimensjoner som er sentrale; effektivitetsaspektet og aksept/legitimitetsaspektet.

*Effektivitetsaspektet* tar utgangspunkt i om de tiltakene en tar i bruk for å løse de eksisterende problemene, er de mest effektive fra ett samfunnsøkonomisk perspektiv. Dette innebærer at faglige vurderinger legges til grunn fremfor politiske vurderinger. De faglige begrunnelsene forutsetter vi tar utgangspunkt i å fremme de mest effektive løsningene. Dette perspektivet er særlig viktig for å vurdere om det i de ulike pakkeløsningene er slik at det å få aksept for en finansieringsløsning innebærer at mindre effektive tiltak blir gjennomført.

Når det gjelder aksept eller legitimitetsaspektet – så viser dette til aktørenes begrunnelser for å kunne akseptere eller slutte opp om innholdet i pakken. For viktige deler av det faglig-administrative apparatet er det nettopp effektivitet som er akseptgrunnlaget – det er spørsmålet om et tiltak eller en pakke er samfunnsøkonomisk effektiv eller ikke som er akseptgrunnlaget for en sosialøkonom, det er spørsmålet om et tiltak er kostnadseffektivt som ligger til grunn for lokale transportfaglige begrunnelser etc. Spissformulert: I visse faglige sammenhenger og evalueringssammenhenger er effektivitet og aksept en og samme dimensjon.

*Men:* Når en studerer politikk og politiske beslutningsprosesser er det flere typer aksept- eller legitimitetsgrunnlag, for eksempel vil mange være opptatt av fordelingseffekter av et tiltak: Dermed står vi overfor to dimensjoner for analyse av alternative finansieringsordninger i by, effektivitetsaspektet og legitimitetsaspektet:

Figur 2.2. To analytiske dimensjoner: Effektivitet og aksept/legitimitet



TØI rapport 733/2004

Mens aksept har vært benyttet som analytisk begrep i internasjonale studier av alternative finansieringsordninger, er legitimitetsbegrepet i større grad forankret i sosiologi og statsvitenskap. De kan defineres og dermed relateres til hverandre på



ulike måter. En mulig relasjon er å gi legitimitetsbegrepet følgende innhold: En ordning eller relasjon er oppfattet som legitim dersom den er oppfattet å være akseptabel, men også begrunnet og ønskelig.

Viktigere for denne utredningen enn det begrepsmessige skillet mellom aksept og legitimitet er at det å gi sin tilslutning til noe kan gjøres *på ulike typer grunnlag*. Hvilke begrunnelser de ulike aktørene har for vurdering av bompenggeordninger og hvilken utforming disse skal ha er et spørsmål som må kartlegges empirisk, og vi skal nettopp søke å kartlegge noe av legitimitetsgrunnlaget for bompenggeordninger i denne utredningen.

Det er en sentral antagelse i denne undersøkelsen at ikke bare vil effektivitets og legitimitetshensyn ofte være motstridende, ofte vil også ulike aktører fremme ulike typer legitimitetshensyn som kan være motstridende.

## **2.4. Metode – kort om metodiske problem**

Denne rapporten rommer to ulike typer problemstillinger som hver stiller helt ulike kildekritiske og metodiske utfordringer som leseren bør være kjent med.

### **2.4.1. Beskrivelsen av innholdet i pakkene er basert på offentlige dokumenter**

Den viktigste kilden for beskrivelsene av pakkens innhold er offentlige dokumenter. Vi vil peke på tre problemer i forhold til denne problemstillingen.

Det ene kildeproblemet refererer seg til reliabiliteten ved slike data, for eksempel de beslutninger som er gjort når en bestemmer seg for å definere et tiltak som et kollektiv-, sikkerhets-, miljø- eller fremkommelighetstiltak. Nå er slike definisjonsprosesser i seg selv interessante empiriske problemstillinger, på samme måte som spørsmålet om endrede rammebetingelser i form av miljø og sikkerhetsbestemmelser, og hvordan dette endrer kostnadsoverslaget er det. Men i det tilfellet hvor vi sammenligner pakker er det et metodisk problem, i den forstand at vi må forutsette at slike kategoriseringer, om de ikke er ”riktige”, i det minste er gjort på samme måte i ulike byområder. Dette vil ikke nødvendigvis være tilfelle.

Det andre problemet knyttet til sammenligning, er at de ulike bompakkene er i ulike faser. Noen er nettopp startet opp, andre er i slutfasen. En sammenligning vil dermed i noen tilfeller bygge på *ex ante* beregninger, i andre tilfelle på *ex post*. Vi antar dette er av mindre relevans, fordi de sammenligninger vi gjør omhandler relativt store og ”grove” kategorier, slik som forskjellen på en kollektivandel på 20 prosent og 50 prosent.

Dette er også grunnen til at vi av ressursmessige og andre årsaker har akseptert variasjon mht hvor oppdatert tallene for de ulike pakkene er, dvs om tallmaterialet er oppjustert til ett gitt tidspunkt (for eksempel status pr 1 november eller ikke): Det er vår vurdering at dette ikke har avgjørende konsekvenser for de konklusjoner vi har trukket, men leseren av rapporten bør ha i mente at det i det noen tilfelle vil foreligge mer oppdaterte tall – så vel som at det er initiativer i retning endring i innkrevingsordning i Bergen og på Nord-Jæren, pga manglende samsvar mellom inntjening og investeringsbehov.

Det tredje problemet gjelder overlapping mellom ulike pakker i det samme byområdet. Spørsmålet er om det for enkelte byområder er relevant å lage et skille mellom ulike pakker. Oslo-pakke I og II er eksempel på et slikt problematisk skille. Vi har imidlertid lagt til grunn et slikt skille siden pakkene er vedtatt enkeltvis og har hatt sin egen prosess frem til vedtak.

#### **2.4.2. Mange ulike kilder til prosessen bak pakkene**

Den andre sentrale problemstillingen er hva som kjennetegner prosessen bak de ulike pakkene, og som gjør at de har fått den utforming de har fått. Her benytter vi flere og ulike kilder. Dels tar vi i bruk forskningsrapporter og utredninger om disse prosessene, dels tar vi utgangspunkt i beskrivelser fra aktører som har vært sentrale. Vi bruker også offentlige dokumenter i form av utredninger, innstillinger og vedtak. Den styrken flere ulike kilder representerer, dvs. at en kan stille den opp mot hverandre for å undersøke reliabiliteten, så vel som å åpne for flere og ulike kilder, er forsøkt ivaretatt. Det er imidlertid slik at vi til dels baserer oss på ulike typer data i beskrivelsen av de ulike byområdene. Bakgrunnen er at det for Trondheimpakken, og Oslo-pakke I og II foreligger forskningsarbeider eller sammenfatninger som vi mener er svært relevante med tilfredsstillende reliabilitet (Langmyhr 1997, 2003, Sørli 2000, Stenstadvold og Lerstang 1999). Dette er også tilfelle for deler av historikken på Nord-Jæren. For Oslo og Trondheim hviler altså store deler av fremstillingen på sekundærdata, mens vi har valgt å konsentrere innsamlingen av primærdata og intervjuer om Bergen, og til dels Nord-Jæren. Vi mener dette gir en tilfredsstillende, pålitelig informasjon. Det er imidlertid mulig at resultatene på noen områder kan bli annerledes dersom vi benyttet samme metodiske tilnærming på alle de fire byområdene. Dette er forsøkt reflektert i våre konklusjoner, men det er likevel verdt å ha i mente for leseren.

Reliabiliteten og validiteten i de data og konklusjoner vi trekker her vil vi også få mulighet til å se nærmere på i andre tilgrensende prosjekt.<sup>2</sup> Vi antar og håper også at problemstillinger knyttet til alternativ finansiering av transportpolitikk i by – ikke minst gitt de store ressurser det her er tale om – blir et sentralt tema i vår egen og andres virksomhet i årene fremover og at det dermed byr seg anledninger til å kritisk vurdere det datagrunnlag og de konklusjoner som er trukket her.

---

<sup>2</sup> Dette gjelder blant annet utredningsprosjektet ”Utiby” for Samferdselsdepartementet.



### 3.1. Bomringen i Bergen

Bergen var den første byen i Norge som fikk en bomring. Allerede 2. januar 1986 ble innkrevingen i seks bomstasjoner rundt Bergen igangsatt. På den tiden var det kun i Singapore noe tilsvarende eksisterte (Larsen 1986). Ikke bare var dette nytt. I tillegg var finansieringen ikke knyttet til et enkelt prosjekt slik bompengordningen hadde vært praktisert frem til da.

Den opprinnelige bompengordningen i Bergen er blant annet omtalt i St.meld. nr. 58 (1984-85) og i St.prp. nr. 118 (1984-85). Det ble i vedtakene lagt til grunn at bompenginnkrevingen skulle gi et årlig bidrag på 50 mill kroner årlig til et ”teneleg vegnett i Bergen.” Disse midlene skulle komme i tillegg til de ordinære tildelingene. Bompenginnkrevingen ble innført for å gi en fortløpende utbygging av vegnettet i Bergen. Det ble også lagt til grunn at en del av midlene skulle benyttes til trafiksikkerhet, gang- og sykkelveger, og opprusting av sentrum når innfartsårene var ferdig utbygd.

Hovedfokus i den opprinnelige bompengepakken var rettet mot utbyggingen av hovedvegnettet. Dette bidro til økt framkommelighet for både privatbil og kollektivtransport, og avlastet Bergen sentrum for gjennomgangstrafikk. Forbedringene var imidlertid størst for brukere av privatbil.

Innkrevingen var opprinnelig forutsatt avsluttet ved utgangen av 2000 (St.prp. nr. 118 (1984-85)). Avtalen om bompenginnkrevingen ble imidlertid forlenget til utgangen av 2002 slik at det nye Bergensprogrammet kunne starte opp (nesten) uten opphold i innkrevingen (St.prp. nr. 45 (1998-99) og St.prp. nr. 1 (2001-02)).

Fra 1986 til 1998 ble det brukt om lag 3.042 mill 1999-kroner til utbygginger innenfor bompengordningen. Dette ga en bompengandel på 24 prosent. Sett i forhold til andre bompengepakker (Oslo 55 prosent og Trondheim 60 prosent bompengefinansiering) hadde bomringen i Bergen en høy statlig andel. I 2000 ga Stortinget tilslutning til at takstene kunne økes slik at en merinntekt på 60 millioner kunne realiseres. Dette økte bompengandelen noe.

Bergen kommune oppfattet den opprinnelige bompengavtalen slik at hver krone i bompenger skulle utløse et like stort *ekstraordinært* statlig tilskudd. På grunn av at inntektene ble større enn antatt, mente kommunen derfor at staten skulle bidra med en tilsvarende økning i de ekstraordinære tilskuddene. Staten på sin side forholdt seg til en fast ramme. På bakgrunn av dette holdt kommunen igjen midler i et fond som til slutt utgjorde ca 65 mill kroner. Gjennom behandlingen av en ett-årig forlengelse av avtalen ble det fastslått at dette ”fondet” skulle benyttes til å bygge ut vegnettet i Bergen til brukernes beste, slik loven om bompenger slår fast.

### 3.2. Bergensprogrammet

Fokus i den ”gamle” ordningen var som sagt å gi et bedre vegnett. Samtidig er det fremdeles kapasitetsproblemer på hovedinnfartsårene til Bergen, og byen har hatt en dårlig utvikling i kollektivtrafikken.

Den nye ordningen – ”Bergensprogrammet” var ment som en løsning på noen av de gjenstående problemene. Bergensprogrammet ble vedtatt gjennomført av Stortinget gjennom behandlingen av St.prp. nr. 76 (2001-2002). Målsettingen var å re-

dusere veksten i biltrafikken, øke andelen kollektivreisende, bedre miljøet og trafikksikkerheten, samt redusere transportkostnadene for nyttetrafikken.

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

I rapporten foreslås investeringer knyttet til hovedvegnettet, kollektivtrafikk, gang- og sykkelveger, trafikksikkerhet og miljø, samt spesifikke tiltak i Bergen sentrum. Tilskudd til drift av kollektivtrafikken er også omtalt. Programmet hadde i rapporten en planhorisont på 20 år, og kostnadsrammen var 10-11 mrd. kr, avhengig av om byggingen av bybane ble lagt til grunn. Rapporten forutsatte at staten skulle dekke om lag 40 prosent av kostnadene, mens om lag 50 prosent skulle dekkes ved bompenger. De resterende 10 prosent skulle være ulike lokale bidrag.

Ved årsskiftet 1997/98 ble det utnevnt en styringsgruppe for det videre arbeidet med "tunge" medlemmer fra fylkeskommunen, Bergen kommune, fylkesmannen, Vegdirektoratet, det lokale vegkontoret, Jernbaneverket og Transportbedriftenes Landsforening.

Bystyret behandlet i møte 27. november 2000, søknad til Stortinget om tillatelse til å kreve inn bompenger i perioden 2002 – 2011. I søknaden ble en fordeling med 45 prosent til vegtiltak og 55 prosent til kollektiv, miljø, gang/sykel og trafikksikring lagt til grunn. Søknaden baserte seg på rammene som lå til grunn i Nasjonal Transportplan 2002-11. Søknaden omfattet også en oversikt over prioriteringer på hovedpostene vegtiltak, kollektivtiltak, gang/sykel, trafikksikring, miljøtiltak, tiltak i sentrum og planlegging. Bystyret behandlet handlingsprogrammet til Nasjonal Transportplan, deriblant Bergensprogrammet, i møte den 7. mai 2001 før Stortinget tok standpunkt til bompengeproposisjonen om Bergensprogrammet.

Tidlig i planene for Bergensprogrammet var det skissert en ordning med flere ulike bomringer (et mer sonedelt system) rundt Bergen. Dette fikk imidlertid ikke tilslutning lokalt, slik at vegvesenet kun gikk videre med en videreføring og automatisering av det eksisterende innkrevingsopplegget.

### **3.2.1. Pakkens innhold**

I den endelige behandlingen av Bergensprogrammet er fokus på tre store dominerende tiltak. De to største og viktigste er Ringvei vest og bybanen. Disse to er tenkt startet opp tidlig. Senere i perioden er det lagt opp til at Skansentunnelen skal realiseres (St. prp. 76 (2001-2002)). Disse tre prosjektene har alene en kostnadsramme som binder opp 70 prosent av de antatte disponible midlene i Bergensprogrammet. I tillegg til de tre store tiltakene er andre tiltak, slik som framkommelighetstiltak, trafikksikkerhetstiltak, miljøtiltak og tiltak for gående og syklist lagt inn. Det uttrykte målet er å få mest mulig av den forventede trafikkveksten over på kollektive transportløsninger.

### 3.2.2. Finansieringen

I St.prp. nr 76 (2001-2002) heter det at:

*Bergensprogrammet skal finansieres med statlige midler (riksvegmidler), bompenger, fylkeskommunale midler og kommunale midler. I prinsippet er det slik at hvert av forvaltningsnivåene finansierer tiltak innenfor egne ansvarsområder.....*

På bakgrunn av dette ble det i St.prp. nr 76 (2001-2002) lagt til grunn en finansiering av Bergensprogrammet som i tabellen under. Tabellen gir også en oversikt over de planlagte tiltakene.

#### 3.1. Planlagt finansiering i Bergensprogrammet

Finansieringskilde	Mill 2002-kroner	Tiltak	Mill 2002-kroner
Statlige midler øvrig riksveg	1415	Vegtiltak øvrig riksvegnett	1215
Stamvegmidler	370	Vegtiltak stamveger	370
Bompenger	2280	Kollektivtiltak	1270
Fylkeskommunale midler	150	G/S, TS, miljø, planlegging	820
Kommunale midler	100	Tiltak i Bergen sentrum	640
<b>Samlet</b>	<b>4315</b>		<b>4315</b>

TØI rapport 733/2004

### 3.2.3. Innkrevingsordningen

Bomringen i Bergen er et prosjekt med parallellinnkrevning. Bompenginnkrevningen startet i 1986, og skulle opprinnelig avvikles i 2000. Det ble senere vedtatt at den eksisterende ordningen skulle forlenges med først ett år, deretter med ett år til, slik at ordningen ble opprettholdt ut år 2002. Ordningen ble senere (i februar 2003) videreført i Bergensprogrammet, men med et noe endret innkrevingsopplegg.

Betaling fra trafikantene i 2001 var på 135,0 millioner kroner. Dette steg til 156 millioner kroner i 2002 både som en følge av økt innkrevningstid (hele døgnet) og takstøkning. Grunntaksten for personbil er 15 kroner. Det er innkreving hver dag hele døgnet, men ikke på søn- og helligdager. Tidligere var det ikke innkreving mellom 22.00-06.00. Bompenger innkreves ved 7 bomstasjoner. Dette vil utvides til 8 når en ny innfartsåre er ferdig utbygd. Antall passeringer i bomstasjonen var 21 millioner i 2002. Dette ga en snittpris på 7,5 kroner. Ansvarlig for innkrevningen er Bro og Tunnelselskapet A/S.

Den eksisterende ordningen med maksimaltak på antall betalte passeringer (maks 50 betalende passeringer pr mnd for abonnenter) gjør at den maksimale belastningen for en personbil kan begrenses til 4.500 kroner i året.<sup>3</sup> Maksimaltaket tilsvarer ca 1,6 turer pr dag i snitt. Med en befolkning i Bergen og Os på 249.750 ga bomringen en belastning på ca 625 kroner pr person i Bergen og Os i 2002.

---

<sup>3</sup> Dette tar utgangspunkt i 50 prosent rabatt og maksimalt 50 betalende passeringer pr måned. Dette gir maksimal betaling på 375 kroner pr mnd og 4.500 i maksimal belastning pr år for personbiler.

Tabell 3.2 . Utdrag av takststrukturen i Bergensprogrammet pr 1.11.2004.<sup>4</sup>

	Kjøretøy med tillatt totalvekt t.o.m. 3500 kg	Kjøretøy med tillatt totalvekt f.o.m. 3501 kg
Enkeltbillett	15,00	30,00
Etterskuddsinnkreving 10% rabatt	13,50	27,00
Klippekort 25 turer 30% rabatt	262,50	525,00
Klippekort 175 turer 40% rabatt	1 575,00	3 150,00
Klippekort 350 turer 50% rabatt	2 625,00	5 250,00

TØI rapport 733/2004

### 3.2.4. Effekter av pakken

Siden ordningen så vidt er kommet i gang er det vanskelig å si noe om effektene av Bergenprogrammet. Det som imidlertid er klart er at den forrige pakken ga en økt fremkommelighet for både privatbilen og kollektivtransporten og avlastet sentrum for gjennomgangstrafikk. Forbedringene var imidlertid størst for bilistene, noe som har bidratt til en vridning av konkurranseforholdet i favør av bilen. På bakgrunn av dette er det i Bergensprogrammet uttrykt ønske om å legge særlig vekt på mulighetene for å utvikle et bedre kollektivtilbud for å møte den negative utvikling kollektivtrafikken i Bergen har hatt gjennom lengre tid, jf. St.meld. nr. 26 (2001-2002).

### 3.3. Oslo-pakke 1

Oslo-pakke 2, som er case i denne studien, kan ikke vurderes løsrevet fra Oslo-pakke 1. Det gis derfor i dette kapitlet en kort gjennomgang av Oslo-pakke 1. Begge pakkene er evaluert av Lian (2004).

Planleggingen av en bompengering i Oslo startet rundt 1985. På den tiden var det like før byggingen av Festningstunnelen skulle starte. Det var allerede bestemt at denne skulle finansieres som et ”tradisjonelt” bompengeprojekt. Kun brukerne av tunnelen skulle betale for å kjøre gjennom den. Det var imidlertid store problemer forbundet med plasseringen av bomstasjonene siden det ville være enkelt å unngå dem ved å velge alternative ruter. Dette ville helt klart ha negative virkninger både på inntektene og nytten av tunnelen.

På samme tid ble bomringen i Bergen vedtatt. Det ble dermed klart også i Oslo at denne løsningen kunne løse flere problem både ved å skaffe til veie ”friske” midler til veginvesteringer og en mulighet til å unngå de uheldige virkningene av en ordinær bompengeløsning for Fjellinjen (Larsen 1995).

Innkrevingen i det som nå omtales som Oslo-pakke 1 startet i februar 1990, en uke etter at Fjellinjen ble åpnet for trafikk. Den pågående utbyggingen av hovedvegnettet i Osloområdet er en del av denne pakken, og bygger på Stortingets behandling av St.prp. nr. 96 (1987-88).

---

<sup>4</sup> Takstene er uendret siden de ble satt opp fra kroner 10 for enkeltbillett for den tidligere bompengordningen i 2002. Den tidligere ordningen hadde også en annen rabattstruktur med blant annet periodekort.

Prosjektene i pakken er gruppert i fire regioner; det sentrale Oslo og de tre hovedinnsatsarene. Den største innsatsen var forutsatt i sentrale Oslo og i Vestregionen, selv om det tidlig i prosessen ble enighet mellom Oslo og Akershus om at inntektene skulle deles likt mellom prosjekt i Oslo og i Akershus.

### 3.3.1. Gjennomgang av pakken

Gjennomgangene av Oslo-pakke 1 i de to siste Nasjonale transportplanene viste at utbyggingskostnadene opprinnelig var beregnet til 10,2 mrd. kr i 1987-prisnivå.<sup>5</sup> Finansieringsplanen omfattet planperiodene 1990-93, 1994-97 og 1998-2001 med en økonomisk ramme på til sammen 8,1 mrd. kr. Finansieringen av restbehovet på 2,1 mrd. kr skulle vurderes senere. I 2004-prisnivå er opprinnelig kostnadsramme i størrelsesorden 14,5 mrd. kr.

I NTP 2006-15 er det opplyst at de totale kostnadene for alle gjennomførte og aktuelle gjenstående prosjekt, etter gjeldende forutsetninger, er i størrelsesorden 30 mrd. kr (2004-prisnivå). Økningen skyldes i all hovedsak mer kostnadskrevende løsninger enn opprinnelig forutsatt. Sterkere vekt på miljøhensyn blir satt frem som den viktigste årsaken til dette. I tillegg er det kommet til noen nye prosjekt. På den andre siden vurderer Statens vegvesen noen av de opprinnelige prosjektene som uaktuelle, dels som følge av kostnadsøkninger på gjennomførte og igangværende prosjekt og dels som følge av endret samferdselspolitikk eller prioriteringer. I all hovedsak inngår imidlertid de samme prosjektene som i opprinnelig utbyggingsplan. Som følge av krav fra Oslo kommune i forbindelse med sluttbehandlingen av bomstasjonsplasseringene, ble andelen til kollektivtrafikktiltak forutsatt økt med om lag 1 mrd. kr, fra 11 prosent til 20 prosent av opprinnelig kostnadsramme.

Tabell 3.3. Investeringer i Oslo-pakke 1 1990-2001. Løpende millioner kr

	1990-1993	1994-1997	1998-2001	Sum
<b>Oslo</b>				
Ordinære statsmidler	1490	850	570	2910
Storbymidler	160	270	0	430
Bompenger	850	1380	1520	3750
<b>Totalt</b>	<b>2500</b>	<b>2500</b>	<b>2090</b>	<b>7090</b>
<b>Akershus</b>				
Ordinære statsmidler	720	190	320	1230
Storbymidler	50	190	0	240
Bompenger	610	910	920	2440
<b>Totalt</b>	<b>1380</b>	<b>1290</b>	<b>1240</b>	<b>3910</b>
<b>Oslo og Akershus</b>				
Ordinære statsmidler	2210	1040	890	4140
Storbymidler	210	460	0	670
Bompenger	1460	2290	2440	6190
<b>Totalt</b>	<b>3880</b>	<b>3790</b>	<b>3330</b>	<b>11000</b>
<b>% bompenger</b>	<b>37,6</b>	<b>60,4</b>	<b>73,3</b>	<b>56,3</b>

Kilde: Statens vegvesen

<sup>5</sup> St.meld. nr. 46 (1999-2000) NTP 2002-2011 og St.meld. nr 24 (2003-3004) NTP 2006-2015.



Ifølge NTP 2002-11 ble det for perioden 1990-2001 forventet investert om lag 11 mrd. kr i Oslo-pakke 1. Dette var om lag som opprinnelig forutsatt. Tabellen under oppsummerer dette. I forhold til den totale kostnadsrammen på i størrelsesorden 28 mrd. kr, var restbehovet ved inngangen til planperioden 2002-2011 dermed i størrelsesorden 17 mrd. kr. Det ble derfor i NTP 2002-11 konkludert med at det følgelig ikke var rom for å gjennomføre alle gjenstående prosjekt innenfor den vedtatte bompengerperioden ut 2007.

Samferdselsdepartementet har i flere dokumenter bemerket at prosjektoversikten for Oslo-pakke 1 i utgangspunktet måtte betraktes som en skisse over aktuelle prosjekt.<sup>6</sup> En rekke av prosjektene var på det tidspunktet proposisjonen om Oslo-pakke 1 ble lagt fram, kommet kort i planleggingen. Dette økte usikkerhetsnivået for de endelige kostnadene. Videre må slike store prosjektpakker bli revurdert i forbindelse med langtidsplaner og budsjett. Slike revurderinger gjøres særlig på bakgrunn av endrede behov, trafikkutvikling, kostnader og tilgjengelige økonomiske rammer. Det betyr at det ikke var et hovedmål at alle prosjekt som opprinnelig inngikk i pakken, skulle være fullført ved periodens utløp.

Oslo-pakke 1 vil fortsatt være førende for en vesentlig del av veginvesteringene i Oslo og Akershus. Samtidig skal prosjekt og tiltak som prioriteres, også bygge opp under prosjektene i Oslo-pakke 2.

## 3.4. Oslo-pakke 2

Ved behandlingen av St.meld. nr. 32 (1995-96) *Om grunnlaget for samferdselspolitikken* vedtok Stortinget at Regjeringen i samråd med lokale myndigheter, skulle utarbeide en plan for forsert kollektivutbygging i Oslo- og Akershusregionen.

Gjennom behandlingen av St.prp. nr. 64 (1999-2000) *Om delvis bompengefinansiering av forsert kollektivutbygging i Oslo og Akershus (Oslo-pakke 2)*, ble det vedtatt å innføre økte bompengesatser i Oslo-området (2 kr pr. enkeltbillett). I tillegg ble det forutsatt økt trafikanbetaling på kollektivtrafikken (0,75 kr pr. reise).

### 3.4.1. Økonomisk ramme for Oslo-pakke 2

Oslo-pakke 2 er en finansieringspakke utelukkende til fordel for kollektivtrafikken. Pakken omfatter imidlertid ikke driftstilskudd, kun investeringer i infrastruktur og vognpark. Pakken kommer i tillegg til de 20 prosent av Oslo-pakke 1 som allerede er vedtatt brukt på kollektivtrafikk. Figuren under er hentet fra Handlingsplan 2002 for infrastruktur og viser i grove trekk hvordan investeringene fordeler seg.

Oslo-pakke 2 er en fleksibel pakke, hvor det konkrete innholdet i store trekk blir til underveis. Da pakken ble vedtatt var det kun to konkrete prosjekter som var

---

<sup>6</sup> Dette er blant annet uttrykt i St.prp. nr. 96 (1987-88).

vedtatt inkludert i pakken. Dette var dobbeltspor på jernbanen Asker-Skøyen og T-baneringen.

Tabell 3.4. Oversikt over fordeling av midler i Oslo-pakke 2 for perioden 2002-2011 i mrd kr. (2002 kr, september 2001).

Tiltak	Mrd kr
Jernbanebudsjettet	9,1
Jernbanestasjoner og knutepunkter	0,3
Statlig andel Fornebu	0,6
Eiendomsutviklere (Fornebu)	0,5
Bruk av riksvegmidler til øvrig infrastruktur	1,3
Lokale budsjetter til øvrig infrastruktur	0,7
Bruk av bompenger til øvrig infrastruktur	1,8
Trafikantbetaling kollektivreisende til materiell	1,3
Totalt	15,6

Kilde: Handlingsprogram for Oslo-pakke 2

I etatens grunnlagsmateriale for Oslo-pakke 2 fra februar 1999, ble forslaget til finansiering basert på følgende prinsipper:

- ✓ Lokal andel av jernbanebudsjettet og all ekstra statlig innsats til jernbane går til utbygging av jernbaneinfrastruktur. Dette viderefører dagens ansvarsforhold.
- ✓ Kollektivmidlene i vegbudsjettene for Oslo og Akershus, lokale budsjetter, all ekstraordinær betaling fra biltrafikanter og bidrag fra eiendomsutvikling går til øvrig kollektiv infrastruktur. Dette forankrer ansvaret for øvrig infrastruktur lokalt.
- ✓ All ekstraordinær trafikantbetaling fra kollektivtrafikanter går til materiell. Innkrevingsperioden vil vare til utgangen av 2011. Dette skal bidra til å motvirke uønsket overføring av trafikken fra kollektiv til privatbil. Trafikantbetaling til kollektivselskapene innhentes, isoleres og brukes i det enkelte selskap (Oslo Sporveier, NSB og SL).
- ✓ Uttelling til infrastruktur over lokale budsjetter holdes på dagens nivå. Økt innsats forutsettes rettet inn mot økt tilbud i kollektivtrafikken.

Disse prinsippene oppnådde bred tilslutning ved lokal behandling. Prinsippene innebar ingen endring i ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene. Alle tilskudd til drift av lokal kollektivtrafikk (med unntak for jernbane) skulle fortsatt være et lokalt ansvar. Dette gjaldt også ved eventuelle økte behov som følge av ny utbygging.

### **Jernbane**

Som nevnt tar staten innenfor O2 ansvaret for finansiering av utbyggingen av jernbanen. Dette skjer direkte gjennom statlige tilskudd og indirekte gjennom Jernbaneverkets prioriteringer. Tabellen under oppsummerer de planlagte investeringene. Det er imidlertid verdt å merke seg at mange av tiltakene ikke har kvalitetssikrede kostnadsoverslag, slik usikkerheten er stor. Rammen kan raskt endres og omprioriteringer måtte skje.

Tabell 3.5. Oversikt over fordeling av jernbanemidlene i Oslo-pakke 2 for perioden 2002-2011 i mrd kr (2004 kroner).

Infrastrukturprosjekt på Jernbane	2002-2005	2006-2011	Sum (2002-11)
<b>Jernbane (Statlige tilskudd)</b>			
- Skøyen-Asker (inkl statlig til skudd Fornebu)	2600	3989	6589
- Oslo-Ski	227	2612	2839
- Omformer Oslo		240	240
<b>Sum</b>	<b>2827</b>	<b>6841</b>	<b>9668</b>
<b>Jernbaneverket</b>			
- Oslo	146	5	151
- Akershus	91	73	164
<b>Sum</b>	<b>237</b>	<b>78</b>	<b>315</b>
<b>Totalt på jernbane</b>	<b>3064</b>	<b>6919</b>	<b>9983</b>

Kilde: Oslo-pakke 2, Statens vegvesen

### Andre infrastrukturtiltak

I Oslo er det lagt til grunn at en stor andel av riksvegmidlene og bompengene fra Oslo-pakke 1 skal benyttes til kollektivtiltak i perioden 2002 - 2005. Disse midlene er tenkt å inngå i Oslo-pakke 2. Oslo-pakke 2 vil dermed også bestå av midler fra Oslo-pakke 1. Dette gjør det vanskelig å skille mellom pakkene.

Tabellen under viser Statens vegvesen Akershus og Statens vegvesen Oslo sitt forslag til rammer til tiltak for kollektivtrafikk/alternativ bruk av riksvegmidler. Rammene omfatter statlige midler og bompenger fra Oslo-pakke 1 og Oslo-pakke 2.

Tabell 3.6. Oversikt over fordeling til andre kollektivtiltak innenfor Oslo-pakke 2 for perioden 2002-2011 i mrd kr (2004 kroner)

Infrastrukturprosjekt andre kollektivtiltak. (Gjennom ordningen alternativ bruk av riksvegmidler)	2002-2005	2006-2011	2002-2011
Akershus	125	230	355
Oslo	280	657	937
<b>Sum</b>	<b>405</b>	<b>887</b>	<b>1 292</b>
Oslo-pakke 1			
Til Akershus	34	140	174
Til Oslo	398	0	398
<b>Sum</b>	<b>432</b>	<b>140</b>	<b>572</b>
Oslo-pakke 2			
<b>Til fordeling</b>	<b>775</b>	<b>400</b>	<b>1 175</b>
<b>Sum statlige tilskudd samt O1 og O2</b>	<b>1 612</b>	<b>1 427</b>	<b>3 039</b>
Private utbyggere/grunneiere Fornebu			500
<b>Totalt til infrastrukturprosjekt</b>			<b>3 539</b>

TØI rapport 733/2004

I NTP 2002-11 ble det forutsatt et økonomisk bidrag fra grunneiere/utbyggere på Fornebu i størrelsesorden 500 millioner kroner til finansieringen av kollektivbetjeningen av området. I NTP 2006-2015 er det lokale bidraget ytterligere skjerpet ved å forutsette at Akershus fylkeskommune gjennom egenbidrag eller grunneierbidrag finansierer minst 25 prosent av kostnadene ved baneløsningen til Fornebu.

### **Øremerket takstpåslag til investering i materiell**

En viktig del av Oslo-pakke 2 er påslaget på 75 øre på kollektivtakstene som ble innført til å dekke investeringer i materiell. Det er anslått at dette vil gi en ekstra årlig inntekt på 128 millioner kroner. Over en tiårs periode blir beløpet nær 1,3 milliarder 2004-kroner. Dette skal ifølge Oslo-pakke 2 (2001) gi 40 nye t-bane vogner og 10 nye togsett. Det øremerkede takstpåslaget til investering i materiell skiller Oslo-pakke 2 fra alle de andre pakkene.

### **Lokale "ordinære" budsjetter**

Investering i lokal kollektivtransport er i utgangspunktet et lokalt ansvar. I Oslo-pakke 2 er det forutsatt at både Oslo og Akershus opprettholder, og fortrinnsvis øker, sine ordinære budsjetter til investering i kollektivtransporten.

De lokale bidragene består av et årlig tilskudd (ca 30 mill) fra Akershus fylkeskommune til drift av kollektivterminaler, samt et bidrag fra Oslo kommune på 225 mill til T-baneringen (25 prosent av de antatte totalkostnadene). Det er også avsatt 130 mill kroner til investering i kollektivtransporten i perioden 2000-2003. Til sammen utgjør dette 700 mill 2004-kroner som er tatt med i den totale rammen for Oslo-pakke 2.

### **3.4.2. Pakkens innhold**

To sentrale prosjekt i Oslo-pakke 2 ble gitt prioritet allerede i statsbudsjettet for 2000. Det ble bevilget midler til planlegging/grunnerverv og eventuell igangsettning av dobbeltsporet Skøyen - Asker og til utbygging av T-baneringen.

T-baneringen omfatter bygging av en ringbane som knytter Sognsvannsbanen ved Ullevål stasjon sammen med Grorudbanen ved Carl Berners plass. Kostnadsoverslaget var 900 mill. 2000-kroner (St.meld.nr 64 (1999-2000)). Prosjektet finansieres ved en kombinasjon av statlige midler, bompenger og kommunale tilskudd. Oslo kommune har tidligere fattet vedtak om å bidra med 224 mill eller 25 prosent. av totalkostnadene over eget budsjett.

I grunnlagsmaterialet fra Vegdirektoratet og Jernbaneverket ble det lagt til grunn et kostnadsoverslag for planlagte mulige prosjekt innenfor Oslo-pakke 2 på i størrelsesorden 18 mrd. kr. I etatenes supplerende utredning fra desember 1999 var det fortsatt lagt til grunn en finansiell ramme på 17,2 mrd. kr fram til 2011. Kostnadsoverslagene var imidlertid økt til 24 mrd. kr. Det er fortsatt knyttet stor usikkerhet til kostnadsoverslagene.

Utredninger som St.prp. nr. 64 (1999-2000) viser til, tyder på at Oslo-pakke 2 ikke vil være samfunnsøkonomisk lønnsom med mindre det innføres restriksjoner på biltrafikk og arealpolitikken endres. Dette er tiltak som i stor grad ligger under kommunale myndigheters ansvarsområde. Dette er konkretisert i NTP 2001-2011 som sier at:

*Den skisserte tiltakspakken på 24-25 mrd. kr - kombinert med restriksjoner på biltrafikken - vil kunne redusere veksten i biltrafikken i Oslo-området fra 30 pst. til 20 pst. i perioden 1998 til 2012. Veksten for kollektivtrafikken er beregnet til om lag 20 pst. i samme periode.*

På bakgrunn av økte kostnadskalkyler og den usikre samfunnsøkonomiske lønnsomheten ved O2, uttrykte Samferdselsdepartementet at det ikke var realistisk å

gjennomføre alle prosjektene innen planperiodens utløp i 2011, og at en revidering av prosjektene måtte ta sikte på å bedre den samfunnsøkonomiske lønnsomheten i Oslo-pakke 2.

### 3.4.3. Innkrevingsordningen og bompengebelastningen

Fjellinjen AS er ansvarlig for bompengeringen. Bompenger innkreves ved passering inn mot sentrum ved 18 bomstasjoner. Det var drøyt 89 millioner passeringer i bomringen i 2002. Med drøyt 1 mrd i inntekter tilsvarer dette en snittpris på 11,7 kroner. Det var 23,3 prosent som betalte full pris (manuell betaling) med en gjennomsnittlig fullpris betaling på 16,5 kroner. De som passerte med en eller annen form for abonnement betalte i snitt 10,3 kroner.

Den eksisterende ordningen med periodekort (månedskort-, halvårskort- og årskort) gjør at den maksimale belastningen for en personbil kan begrenses til 4.100 kroner. Med årskort sammenlignet med den billigste klippekortordningen vil turer ut over ca 1 pr dag bli gratis med årskort fremfor klippekort.

Tabell 3.7. Utdrag av takststruktur for Bomringen i Oslo pr 1.11 2004.<sup>7</sup>

	Kjøretøy med tillatt totalvekt	
	Inntil 3 500 kg	Fra og med 3 500 kg og over
<b>Manuelt betjente felt/myntautomatfelt</b>		
Passering manuelt felt (økt fra 15/30)	20,-	40,-
Passering myntautomat (økt fra 15/30)	20,-	Ikke tillatt
<b>Klippekort</b>		
25 klipp	340,-	680,-
100 klipp (Ny fra 1.1.2004)	1 300,-	2 600,-
175 klipp	2 200,-	4 400,-
350 klipp)	4 000,-	8 000,-
<b>Dynamiske felt</b>		
Månedskort (Periodekort)	400,-	800,-
Halvårskort (Periodekort)	2 250,-	4 500,-
Årskort (Periodekort)	4 100,-	8 200,-
AutoPASS brikke, depositum som før	200,-	200,-

TØI rapport 733/2004

Med en befolkning i Oslo og Akershus på ca 1 million ga bomringen i gjennomsnitt en belastning på ca 1.040 kroner pr person i Oslo og Akershus i 2002. Etter dette har takstene økt, slik at det i dag er en noe større belastning. Økningen har i all vesentlighet skjedd for manuelt betalende.

<sup>7</sup> Takstene for enkeltbillett økte fra 15 til 20 kroner 1.1.2004. Det var ingen økning for de ulike rabattgruppene. Takstene hadde da vært uendret siden økningen i forbindelse med Oslo-pakke 2 1.11.2001.

## **3.5. Trondheimspakken**

Trondheimspakken har en varighet på 15 år, fra 1989 til 2005. Formålet var bedring av trafikkforholdene og bymiljøet i Trondheim.

Grunnlaget for pakken ble lagt gjennom en administrativ og politisk behandling over lang tid, gjennom mange trinn og på en rekke nivå. Den formelle prosessen startet med bystyrets vedtak den 6. juni 1985 om "å få utredet en ordning med lokal egeninnsats for å bygge ut vegnettet når staten yter minst samme beløp i ekstraordinære vegbevilgninger." Det utløsende Stortingsvedtaket ble fattet gjennom behandlingen av St.prp. nr. 129 (1988-89). Innholdet i pakken revideres for perioder på 4 år. I tillegg er naturlig nok saken et tema i forbindelse med Nasjonal Transportplan.

Avrunding av Trondheimspakken framover mot 2005-2006 er for tiden under vurdering på flere hold. Fra vegkontorets side fokuseres det på Nordre avlastningsveg som det viktigste gjenstående miljø- og byutviklingsprosjektet i Trondheim, men en rekke andre prosjekter står også på planen.

### **3.5.1. Pakkens innhold**

Trondheimspakken består av:

1. En plan for samordnet løsning av en serie prosjekter som skal gi byen et helhetlig og tjenlig transportsystem og omfatter både riksveger og kommunale veger. I tillegg inngår en rekke tiltak for kollektivtrafikk, sikkerhet og miljø (KMS-tiltak). Mange av disse er allerede gjennomført, andre gjenstår.
2. En finansieringspakke som forplikter staten til å dekke halvparten av kostnadene ved pakken så sant det resterende finansieres ved bompenger.

Målet med pakken var å skape et miljøvennlig og helhetlig transportsystem for alle trafikantgrupper. Vegbyggingen skulle avlaste Midtbyen og boligområder for gjennomgangstrafikk, og bedre framkommeligheten for privatbiler, næringstransport og busser. Resultatet skulle bli færre trafikkulykker og mindre støy, støv og helsefarlige utslipp.

Ved inngangen til planperioden 2002-2011 gjensto det gjenstå å bygge stamvegsprosjektene Ev 6 Nordre avlastningsveg og Ev 6 Sluppen – Marienborg, samt flere planlagte fylkesvegsprosjekt og oppfølging av KMS-tiltakene. I St.prp. nr. 67 (2002-03) er avslutningen av pakken behandlet. Her går det frem at det ikke er rom for å fullføre alle planlagte prosjekt innenfor den eksisterende bompengepakken. Fokus i avslutningsfasen av pakken er lagt på Nordre avlastningsveg.

### **3.5.2. Finansieringen**

I forbindelse med behandlingen av St.prp. nr. 129 (1988-89) vedtok Stortinget grunnlaget for finansieringen av en forsert utbygging av hovedvegnettet i Trondheim (Ev 6), deler av fylkesvegnettet, samt KMS-tiltak. Revidert finansieringsplan og bompengeplegg ble vedtatt gjennom Stortingets behandling av St.prp. nr. 15 (1997-98). Den reviderte utbyggingsplanen ble kostnadsberegnet til i størrelsesorden 2 200 mill. kr, omregnet til 2000-prisnivå. Det ble lagt til grunn at bom-

pengebidraget skal utgjøre 56 prosent og at bompengene skulle avsluttes i 2005.

Gjennom St.prp. nr. 67 (2002-03), ble Trondheimsapakken på nytt revidert. Her går det frem at det i perioden 1989-2002 var investert 735 mill 2003-kroner i statlige midler og 905 millioner i bompenger i Trondheimsapakken. Etter revisjonen av pakken i 2002 var det antatt at hele Trondheimsapakken ville beløpe seg til 2,9 mrd 2003-kroner, finansiert med 52 prosent statlige midler og 48 prosent bompenger.

### **3.5.3. Kollektivsatsingen**

Kollektivtrafikken i Trondheim var inne i en meget vanskelig periode ved oppstart av Trondheimsapakken. Passasjertallet hadde fra 1980 falt med 7 millioner reisende til 14 mill reisende i 1990. Kundetilfredsheten var heller ikke spesielt god i følge Statens vegvesen (2002).

Det var et stort behov for å oppgradere kollektivtransporten, spesielt når det gjaldt rutetilbud og infrastruktur. Som en del av Trondheimsapakken utgjorde KMS-tiltakene en egen investeringspakke for kollektivtrafikken i Trondheim. Omtrent samtidig (i 1991) kom også de såkalte storbymidlene.

I perioden 1991-1995 ble en rekke tiltak gjennomført for å bedre forholdene for kollektivtrafikken i Trondheim. KMS-tiltakene og storbymidlene ble en viktig del av finansieringen av denne oppgraderingen. De viktigste tiltakene er oppsummert i Statens vegvesen (2002). Det ble i alt benyttet ca 115 millioner i perioden 1991-1995 på disse tiltakene. Kollektivdelen av KMS-tiltakene har ikke vært benyttet siden tidlig på 1990-tallet. Storbymidlene har også blitt redusert til 15-20 millioner per år, slik at de totale midlene i perioden 1996-2000 har vært på ca 70 millioner kroner. I denne perioden har utelukkende infrastrukturtiltak blitt tilgodesett. I tillegg har midler blitt bevilget til det nye elektronisk billetteringssystemet for hele fylket.

### **3.5.4. Innkrevingsordningen og bompengebelastningen**

Bompengeringen i Trondheim er et prosjekt med parallellinnkreving. Bompengene startet i 1991, og skal avsluttes i 2005. Betaling fra trafikantene i 1999 var på 129,1 millioner kroner. Inntektene i 2002 var 168,2 millioner kroner. Den store økningen skyldes økte takster samt flere bomstasjoner. I november 2003 åpnet 6 nye bomstasjoner i Trondheimsringen, som et ledd i fullfinansieringen av Trondheimsapakken. Innen utløpet av bompengeperioden vil denne "indre ring" ha tilført Trondheimsapakken 30 mill. kr ekstra per år. Ansvarlig for bompengordningen er Trøndelag Bomveiselskap AS

I 2002 var antall passeringer 20,5 millioner. Dette gir en snittpris i 2002 på ca 8 kroner. Den eksisterende ordningen med maksimaltak på antall betalte passeringer (maks 60 betalende passeringer pr mnd for abonnenter) gjør at den maksimale belastningen for en personbil kan begrenses til 6.480 kroner i året når alle turene

skjer i rushtimene.<sup>8</sup> Med en befolkning i Trondheimsområdet på ca 158.000 ga bomringen en belastning på ca 1.065 kroner pr person i Trondheim i 2002.

Tabell 3.8. Utdrag av takststrukturen for Trondheimspakken, pr 2004  
(NB! Alle priser er for liten bil (tillatt totalvekt under 3 500 kg). Stor bil betaler dobbel pris.

	Trondheimsringen	
	kl 0600-1000	kl 1000-1800
Manuell betaling	15,00	15,00
Abonnement gruppe 1		
Forskudd kr 1000,- gir 20% rabatt	12,00	9,00
Abonnement gruppe 2		
Forskudd kr 3 000,- gir 30% rabatt	10,50	7,50
Abonnement gruppe 3		
Forskudd kr 6 000,- gir 40% rabatt	9,00	6,00

TØI rapport 733/2004

### 3.6. Nord-Jærenpakken

Denne pakken er av relativt ny dato. Det er derfor vanskelig å finne noen evalueringer av effektene av den. Dette kapitlet fokuserer derfor på det formelle rundt pakken.

I forbindelse med behandlingen av St.prp. nr. 14 (1998-99) ga Stortinget tillatelse til å starte opp bompengeneinnkreving til delvis bompengefinansiering av prosjekt og tiltak på Nord-Jæren. Det ble imidlertid ikke tatt stilling til de enkelte prosjekt og omfanget av statlige bevilgninger. Dette ble forutsatt nærmere vurdert i forbindelse med behandlingen av Nasjonal transportplan. Som det framgår av St.prp. nr. 14 (1998-99), har Rogaland fylkeskommune sluttet seg til en utbyggingsplan inkludert forslag til bompengeordning. Videre sluttet kommunens Stavanger, Sola og Klepp seg til bompengeordningen, mens Sandnes og Randaberg gikk i mot. Utbyggingsplanen hadde en samlet kostnadsramme på om lag 2,2 mrd. kr, omregnet til 2000-prisnivå. Det ble lagt opp til at planene skulle realiseres i tidsrommet 1998-2009. Bompengeperioden var anslått til 10 år, med start i 2000 og avslutning i 2009.

Innkrevningen ble igangsatt i april 2001, noe forsinket. Det har imidlertid vist seg at inntektene har blitt betydelig lavere enn antatt. Dette skyldes hovedsakelig gunstigere rabatter en opprinnelig forutsatt.

#### 3.6.1. Pakkens innhold

I handlingsplanen for Nord-Jæren ble det lagt opp til en samordnet korridor-/områdeutbygging. Målet var å utnytte det samlede transportsystemet (kollektivsystemet, bil-, gang- og sykkelvegsystemet) på en best mulig måte, både med hensyn til samfunnsøkonomiske, bedriftsøkonomiske og miljømessige konsekvenser. Det ble lagt opp til en utbyggingstakt der viktige tiltak for de miljøvennlige transport-

<sup>8</sup> Dette tar utgangspunkt i en maksimal rabatt på 40 prosent og maksimalt 60 betalende passeringer pr måned. Dette gir en maksimal belastning på kroner 540 pr mnd og 6.480 pr år for personbiler.



formene skulle komme først i perioden. Tabellen nedenfor er hentet fra St.prp. nr. 14 (1998-99) og viser den planlagte fordelingen på tiltakene som inngikk i planen:

Tabell 3.9. Innholdet i Nord-Jæren pakken 1998-2009.  
(Mrd 1998 kroner)

Tiltak	
Vegprosjekter	760 mill. kr
Dobbeltspor Stavanger - Sandnes/Ganddal	525 mill. kr
Kollektivtrafikktiltak	230 mill. kr
Gang- og sykkelveger	210 mill. kr
Miljøtiltak	175 mill. kr
Trafikksikkerhetstiltak	80 mill. kr
Trafikkreguleringstiltak m.m	10 mill. kr
Turveger	35 mill. kr
Bomstasjoner	40 mill. kr
Sum	2 065 mill. kr

Kilde: St.prp. nr. 14 (1998-99)

For å styrke jernbanetilbudet og bidra til å dempe veksten i biltrafikken, ble dobbeltspor mellom Stavanger og Sandnes prioritert innenfor jernbanerammen. Utbygging til dobbeltspor gir mulighet til å bedre lokaltogtilbudet på Nord-Jæren, fra dagens tilbud med 30 minutters frekvens til 15 minutters frekvens. Prosjektet kan kombineres med ulike alternativer for eventuell bybane på Nord-Jæren.

Til vegformål ble det lagt til grunn et bompengebidrag til Nord-Jærenpakken på 650 mill. kr i perioden 2002-2011, hvorav om lag 300 mill. kr i første fireårsperiode. I perioden 2002-2011 skulle kollektivtrafikktiltak prioriteres.

Kostnadsoverslaget for prosjektene i tiltakspakken, som tilsvarer 2,4 mrd 2004-kroner, var som for andre bompengepakker, basert på ulike typer plangrunnlag, varierende fra utredningsnivå til byggeplan. Kostnadsoverslagene for flere av prosjektene var derfor svært usikre. I grunnlaget som ble forelagt Stortinget ble det understreket at "Den store usikkerheten i kostnadsoverslagene tilsier at det erfaringsmessig er meget sannsynlig at kostnadene kan bli høyere enn forutsatt i utbyggingsplanen." (St.prp. nr 14 (1998-99)).

I kvalitetssikringen av kostnadsoverslagene i forbindelse med arbeidet med handlingsprogrammet for perioden 2002-2011 er kostnadsoverslaget økt med 800 millioner 2004-kroner til 3,2 mrd (St.meld. nr. 24 (2003-2004)). Dette innebærer at det ikke er mulig å gjennomføre alle de planlagte tiltakene uten en revisjon av pakken.

### 3.6.2. Finansieringen

I handlingsplanen for Nord-Jæren, som ble behandlet av fylkestinget høsten 1997 ble det lagt opp til følgende finansieringsplan:

Tabell 3.10. Finansiering av Nord-Jæren pakken 1998-2009. (Mrd 1998- kroner).

Finansieringskilde	
Statlige midler	850 mill. kr
Bompenger	730 mill. kr
Kommunale tilskudd	150 mill. kr
Fylkeskommunale midler	50 mill. kr
Sum	1 780 mill. kr
Ekstraordinære statlige midler til Jærbanen	285 mill. kr
<b>Sum</b>	<b>2 065 mill. kr</b>

TØI rapport 733/2004

Den prosentvise fordelingen av investeringsmidlene i finansieringsplanen viser at bompengene skulle dekke 35 prosent., kommunale og fylkeskommunale midler 10 prosent. og statlige midler 55 prosent. Midlene var nærmere fordelt på ulike perioder som i tabellen under.

Tabell 3.11. Finansieringen av Nord-Jæren pakken 1998-2009. (Mrd 1998- kroner).

Finansieringskilde	1998-2001	2002-2007	2008-2009	Sum
Statlige midler til vegformål	328	408	0	735
Statlige midler til jernbaneformål	0	115	0	115
Fylkeskommunale bevilgninger	31	19	0	50
Kommunale tilskudd	96	54	0	150
Bompenger	116	462	153	730
<b>Sum</b>	<b>570</b>	<b>1 058</b>	<b>153</b>	<b>1 780</b>
Ekstraordinære statlige midler til Jærbanen	0	0	285	285
<b>Sum</b>	<b>570</b>	<b>1 058</b>	<b>438</b>	<b>2 065</b>

TØI rapport 733/2004

Finansieringen skissert i St.prp. nr. 14 (1998-99) baserte seg på en årlig netto bompenginntekt på 80 millioner kroner. I St.prp. nr 1 (2004-05) er dette oppjustert til om lag 90 millioner kroner. De faktiske årlige netto inntektene er imidlertid kun 60 millioner. På grunn av svikten i netto bompengbidrag var det ikke mulig å følge opp bompengbidraget i pakken uten at innkrevningen ble forlenget og/eller takstene øket. Ved behandling av St.prp. nr 1 (2004-05) ble det vedtatt å øke takstene og å utvide innkrevningen til å gjelde hele døgnet hver dag fra 1.1.2005. Fram til 31.12.2004 var takster for lett bil kr. 10 i rushtiden og kr. 5 utenom rush-tiden, men takstene for tunge biler var hhv. kr. 10 og kr. 20. De nye takstene er kr. 13 for lette og kr. 26 for tunge kjøretøyer.

### 3.6.3. Effekter av pakken

Som del av transportplanarbeidet er det utført modellberegninger for å beregne hvilke konsekvenser den anbefalte tiltakspakken vil ha på reisemiddelfordelingen. Deler av dette er gjengitt i St. prp. nr. 14 (1998-1999). Målsettingen med tiltakene i transportplanen, både infrastruktur- og driftstiltak samt oppfølgende tiltak i forhold til arealbruk, er å øke andelen kollektivreiser og gang-/sykkelturer. Modellberegninger tyder på at dette kan oppnås, men det er stor usikkerhet knyttet til slike modellberegninger. Det er dermed ikke noen uttrykt målsetting om økt kollektivandel. Økt kollektivandel er heller ikke noe suksesskriterium i

pakken. Økt satsing på trafikksikkerhet, kombinert med de nye vegprosjektene, er beregnet å gi reduksjon i antallet trafikkulykker. Pakken vil også redusere støyplagene.

### 3.6.4. Innkrevingsordningen og bompengebelastningen

Nord-Jæren i Rogaland er et bompengeprojekt med parallellinnkreving. Innkrevingen skjer gjennom en rekke bomstasjoner spredt over et stort område. Grunntaksten for personbil i rushtiden er 10 kroner. Utenfor rush blir taksten halvert, mens det er gratis i helger og på kvelden. Med full rabatt utenom rushtiden blir kostnaden pr passering på 2,5 kroner. Grunntaksten blir fra 2005 økt til kroner 13 og innkrevingen utvidet til å gjelde hele døgnet.

Finansieringen innenfor programmet skal i hovedsak skje parallelt med inntjeningen, slik at låneopptak unngås i størst mulig grad. I begynnelsen har det imidlertid blitt benyttet låneopptak for bygging av bomstasjonen. Mesteparten av bompengemidlene de første årene går dermed til bygging av bomstasjoner og etablering av bomsystem. Ansvarlig for bompengoordningen er Nord-Jæren Bompengeselskap AS.

Tabell 3.12. Utdrag av takst- og rabattsystem for Nord-Jæren. Alle takster er for liten bil (tillatt totalvekt t.o.m. 3500 kg). Stor bil (f.o.m. 3501 kg) betaler dobbel pris. Takster gjeldende pr 1.11.2004 – uendret siden åpning.

	Innkrevning 0600-1800. Inn mot sentrum på hverdager				
	kl 0600-0700	kl 0700-0900	kl 0900-1400	kl 1400-1700	kl 1700-1800
Manuell betaling	kr 5,00	kr 10,00	kr 5,-	Kr 10,00	kr 5,00
Forskudd kr 175,-	kr 3,50	kr 7,00	kr 3,50	kr 7,00	kr 3,50
Forskudd kr 1 050,-	kr 3,00	kr 6,00	kr 3,-	kr 6,00	kr 3,00
Forskudd kr 1 750,-	kr 2,50	kr 5,00	kr 2,50	kr 5,00	kr 2,50

TØI rapport 733/2004

Nye takster gjeldende fra 3. januar 2005

	Innkrevning hver dag hele året
Manuell betaling	Kr 13,00
Forskudd kr 227,50	Kr 9,10
Forskudd kr 1 365,-	Kr 7,80
Forskudd kr 2 275,-	kr 6,50

Antall passeringer i bomstasjonen var i 2002 20,3 millioner. Med inntekter på 80,9 millioner ga dette en snittpris per passering på ca 4 kroner i 2002. Det eksisterer en del spesielle ordninger som gjør at den maksimale belastningen for en personbil kan begrenses til 375 kroner pr mnd eller 4.500 kroner pr år dersom alle turene skjer i rushtiden og den beste rabatten er valgt.<sup>9</sup> Det gis også fritak for ferdsel mellom sin egen bolig og kommunesenteret i bostedskommunen forutsatt bruk

<sup>9</sup> Trafikantene betaler maksimalt for én passering pr. time og 75 passeringer pr. måned. Basert på 50 prosent rabatt og alle turene i rushtiden gir dette  $(75 \cdot 10 \cdot 0,5)$  375 kroner pr mnd og 4.500 kr pr år.

av AutoPASS-brikke. Med en befolkning i de aktuelle kommunene på 195.272 i 2002, ga bomringen en belastning på ca 410 kroner pr person.

Som tidligere nevnt har inntektene sviktet og driftskostnadene blitt høyere enn planlagt. Reduksjonen i inntekter skyldes i stor grad de spesielle ordningene som gjelder. På bakgrunn av dette er det i St.prp. nr. 1 (2004-2005) vedtatt å øke maksimaltakstene med 30 prosent, slik at den maksimale enkelttaksten for liten bil blir 13,-.

## **3.7. Sammenstilling av pakkene**

### **3.7.1. Pakkenes innhold**

Pakkenes innhold er svært forskjellig. Det har imidlertid helt klart vært en utvikling i retning av en større andel til kollektivtiltak, fra øremerkede andeler på 10-20 prosent i pakkene som ble etablert ved slutten av 1980-årene, til tunge infrastrukturinvestering i kollektivtiltak i bompakkene som etableres ved årtusenskiftet.

Det er imidlertid vanskelig å si i hvor stor grad dette er ekstraordinære midler som skyldes ordningen med spleiselag. Bompengene er det mest selvsagte ekstraordinære tilskuddet, men også økte statlige bevilgninger har vært med i pakkene.

#### **Oslo-pakkene**

Bomringen i Oslo hadde sitt utgangspunkt i finansieringen av Fjellinjen. Den ble imidlertid omgjort til en ring før innkrevingen startet. Det var i utgangspunktet veginvesteringer som sto i fokus, men det ble avsatt 20 prosent til kollektivinvesteringer. Med Oslo-pakke 2 er fokus flyttet over på kollektivinvesteringer. Alle midlene i Oslo-pakke 2 er øremerket til kollektivtiltak. Det er imidlertid verdt å ha med seg at det fremdeles er betydelige veginvesteringene gjennom Oslo-pakke 1. En vurdering av den samlede kollektivandelen i begge pakkene, som faktisk eksisterer parallelt, vil kunne si mer om kollektivsatsingen enn en ensidig fokus på Oslo-pakke 2. Vi har dessverre ikke hatt mulighet til å se på dette.

#### **Bomringen i Bergen og Bergensprogrammet**

Bomringen i Bergen var den første i sitt slag i Europa. Formålet var å fremskynde en løsning på vegproblemer i Bergen. Det var derfor i utgangspunktet ikke noe innslag av kollektivtiltak. Det nye Bergensprogrammet rommer investeringer både i veg og i kollektivtiltak, men med en liten overvekt på kollektivtiltak. Kollektivmidlene er tiltenkt bybanen i Bergen.

#### **Trondheimpakken**

Trondheimpakken er i likhet med de andre tidlige pakkene i hovedsak en vegpakke. Det ble imidlertid allerede fra starten avsatt en fast andel (20 prosent), som skulle benyttes til KMS-tiltak. Disse tiltakene har ikke vært knyttet til store enkeltprosjekt, men mange mindre tiltak slik som leskur og lysprioritering samt kollektivfelt.

#### **Nord-Jærenpakken**

Denne pakken er av den nye generasjonen og omfatter både veg og kollektiv. Kollektivtiltakene i pakken er i stor grad knyttet til Jærbanen, som er anslått til ca 25 prosent av hele pakken på ca 2,1 mrd kroner, mens øvrige kollektivtiltak utgjør i

overkant av 10 prosent. Vegprosjektene utgjør 37 prosent og det resterende er ulike miljø- og sikkerhetstiltak, samt bomstasjoner.

### 3.7.2. Innkrevingsordningen og bompengebelastningen

Som gjennomgangen har vist varierer innkrevingsordningen i de ulike pakkene. Det samme gjelder bompengenes belastning. I tabellen under har vi sammenstilt dette.

Tabell 3.13. Sammenstilling av innkrevingsordningen og bompengebelastning. Der annet ikke står, gjelder tallene for 2002.

	Bomringen i Oslo og Akershus	Bergen og omegn	Trondheim og Klæbu	Nord-Jæren	NORGE (bompenger samlet)
Takst enkeltbillett Pr 31.12.2002	15	10	15	10	
personbil rush Pr 01.11.2004	20	15			
Reduksjon utenom rush	Nei	Nei	Ja	Ja	
Innbyggere (1 000)	1 006	278	158	195	4 524
Passeringer (millioner)	89	21	20,5	20,4	228
Bompengebetaling (millioner kroner)	1 046	157	168	81	3 192
Snitt pris pr passering 2002	11,7	7,5	8,2	4,0	14,0
2003	12,1	8			N/A
Maksimal årlig belastning pr 1.11.2004 <sup>10</sup> (max. Ant. turer pr mnd)	4 100 (årskort)	4 500 (50)	6 480 (60)	4 500 (75)	
Gjennomsnittlig antall passeringer pr innbygger pr år.	89	75	130	104	50

TØI rapport 733/2004

Tabellen viser at snittprisen i Oslo er nesten 3 ganger så stor som på Nord-Jæren. Samtidig er den maksimale årlige belastningen faktisk høyere på Nord-Jæren. Dette skyldes både takstnivået og rabattordningene. I praksis indikerer dette at ordningen på Nord Jæren i større grad enn i Oslo har en vegprisingseffekt. Den støtter i større grad opp om tilfeldige bilister som kjører utenfor rush, mens bomringen i Oslo er forholdsmessig mer gunstig for daglige trafikanter. Dette er forsterket av at takstøkningen i Oslo i 2004 utelukkende skjedde for enkeltpasseringene, som økte til kroner 20. Som vi kommer inn på senere kan noe av dette forklares med de politiske kompromissene bak pakkene.

Bomringen i Trondheim har den største maksimale belastningen. Denne har også i betydelig større grad enn de andre en uttalt målsetting om rettferdighet. Dette har resultert i et sonesystem, hvor også trafikanter innenfor den ytterste ringen betaler. Systemet fanger derfor opp langt flere trafikanter. Dette viser seg også i antall passeringer årlig for befolkningen i området.

<sup>10</sup> Tar utgangspunkt i maksimal belastning pr mnd i rush.

### 3.7.3. Oppsummert

Vi har i dette kapitlet forsøkt å kategorisere og sammenfatte innholdet i de ulike pakkene i de fire byområdene Oslo, Bergen, Trondheim og Nord-Jæren langs to dimensjoner: kjennetegn ved finansieringen og kjennetegn ved investeringene.

Vi finner følgende fellestrekk ved transportpakkene:

1. Innkrevings- /finansieringsordningen er bomring – en har ikke tatt i bruk andre alternative finansieringsformer, selv om Oslo-pakke 2 også omfatter ekstra betaling fra kollektivreisende.
2. Det er etablert en veiledende norm om forholdet mellom lokalt bidrag og ekstraordinære statlige midler med bakgrunn i "krone-for-krone" prinsippet, som blir videreført med ulike lokale kombinasjoner avhengig av hvor mange som er involvert lokalt. Praksisen på dette feltet er imidlertid noe vanskeligere å etterprøve.
3. Ressursene blir bare fordelt på infrastrukturtiltak – ikke til drift. I Oslo-pakke 2 og Bergensprogrammet er imidlertid drift et viktig element, i og med at investeringene begrunnes med at de vil gi mer ut av driftsmidlene. I Oslo-pakke 2 inngår også et ekstraordinært takstpåslag for kollektivreisende på 75 øre, øremerket til materiell.
4. Takstene er i hovedsak satt uten hensyn til trafikkavvisning som virkemiddel for økt kollektivtrafikk, men begrunnet ut fra finansieringsbehovet

Tar vi for oss variasjonen mellom pakkene, kan viktige aspekter ved dette summeres opp som i tabellene under:

Tabell 3.14. *Kjennetegn ved pakkene*

	Bomringen i Bergen	Fjellinjen (Oslo-pakke 1)	Trondheims-pakken	Oslo pakke 2	Nord-Jæren	Bergens-programmet
Andel veg /KMS	Vegpakke	Øremerket 20 % kollektiv	Øremerket 20 % KMS	Kollektiv-pakke	Ca 65 % KMS	Ca 50 % veg – 50 % KMS
Regionalpolitisk "øremerket" fordeling	Nei	Ja – 60/40 Oslo-Akershus	Nei	Uspesifisert	(Ja)	Nei
Taktsnivå relativt	Middels	Høyt	Middels	Høyt	Lavt	Middels
Tidsdifferensiering	Nei	Nei	Svak	Nei	Svak	Nei

TØI rapport 73/2004

*Med andre ord finner vi følgende viktige momenter:*

#### **Ressursfordelingen**

Den første bomringen i Bergen var en ren vegpakke, Oslo-pakke I og Trondheimsprogrammet hadde en øremerket andel til kollektiv, miljø og sikkerhet, KMS (20 prosent), mens de nye pakkene, Oslo-pakke II, Nord-Jæren programmet og Bergensprogrammet har en betydelig høyere kollektivandel, men da ikke som øremerking, men som en konsekvens av større infrastrukturinvesteringer til kollektivtransport. Det er altså en klar variasjon mellom pakkene, en variasjon som i første rekke reflekterer endring over tid.

I ett av byområdene, Oslo-området, er det etablert en fordelingsnøkkel når det gjelder andel investeringer i Akershus og Oslo, opprinnelig 30-70, etter hvert 40/60.

### **Finansieringen**

Når det gjelder finansieringen, er det noen vesentlige forskjeller i trafikantbetalingen. I to av byene, Trondheim og Nord-Jæren, er det en viss, om enn svak rushtidsdifferensiering. Dette er imidlertid begrunnet med at det gir lavere priser utenom rush, ikke at det er høyere takster i rush (rushtidsprising). Det er i tillegg et klart ulikt nivå i takstene, snittpris pr passering er høyest i Oslo/Akershus, lavest på Nord-Jæren, mens Bergen og Trondheim plasserer seg midt i mellom med relativt likt nivå seg imellom.

I det følgende skal vi legge til grunn at *fellestrekk* ved innholdet i bompakkene for en stor del kan føres tilbake til *likhetstrekk i rammebetingelser* – mens variasjonen må forstås i et samspill mellom bestemte rammebetingelser som skaper en bestemt insentivstruktur, og variasjon i lokale prosesser. Det neste kapitlet omhandler derfor dagens rammer for alternative finansieringspakker.

## **4. Dagens rammer for alternative finansieringspakker**

### **4.1. Ansvarsfordeling for persontransport**

#### **4.1.1. Ansvar for vegnettet**

Ansvar for vegnettet er i dag tredelt mellom stat, fylke og kommune. Den inndelingen vi nå har innebærer at det innenfor ett enkelt byområde kan være veger som faller under tre ulike ansvarlige myndigheter; statlige veger, fylkeskommunale veger og kommunale veger. Dette kan ha noe å si for vurderingen av aktørenes holdninger og prioriteringer også når det gjelder kollektivtransport, siden det i en viss utstrekning er de samme aktørene som planlegger dette. Dette betyr at effekten av enkelttiltak kan være avhengig av andre tiltak der andre etater har myndighet. Dette kan ha noe å si for vurderingen av aktørenes holdninger og prioriteringer.

Ansvarsfordelingen for vegnettet har mye å si også for kollektivtransporten. Ansvar for kollektivinvesteringer følger i all hovedsak ansvarsfordelingen for vegnettet.

#### **4.1.2. Ansvar for kollektivtransporten**

Ansvar for kollektivtransporten er også delt. Fylkeskommunen har etter 1981 hatt tilskuddsansvar for lokal kollektivtransport. I Oslo har kommunen dette ansvaret, siden den både har kommunale og fylkeskommunale oppgaver. Unntakene fra dette omfatter jernbane, Hurtigruta og riksvegferjene, hvor staten har ansvaret.

Driftstilskuddet til lokal kollektivtransporten beslutes og bevilges lokalt. Når det gjelder investeringer er det imidlertid slik at staten gjerne går inn med ekstraordinære midler. Det er også åpnet for alternativ bruk av riksveginvesteringer, dersom til eksempelvis infrastrukturinvesteringer i kollektivtransport er mer fornuftig.

For kollektivtransporten er det dermed slik at:

- Tilskudd til drift kommer utelukkende gjennom lokale vedtak og er dermed gjenstand for lokale prioriteringer.
- Tilskudd til infrastruktur kommer både gjennom lokale vedtak og tilskudd samt gjennom alternativ bruk av vegmidler. Vegmidlene kan også omfatte bompenger.

For vårt prosjekt er det av særlig stor interesse å vurdere effektene av den ulike ansvarsdelingen som eksisterer for drift og investering av kollektivtransporten. Dette henger nært sammen med finansieringen.



## **4.2. Finansiering av kollektivtransport**

De samlede offentlige tilskuddene til kollektivtransporten var i 2002 på ca 11,5 mrd kroner. Dette fordelte seg med ca 4 mrd over fylkeskommunenes budsjetter og 7,5 mrd direkte over statsbudsjettet. Fylkeskommunen får overføringer gjennom rammetilskuddene over Kommunal- og Regionaldepartementets budsjett. De direkte tilskuddene over statsbudsjettet kommer gjennom ulike statlige finansieringsordninger. Under har vi gått gjennom ulike finansieringsordninger for kollektivtransport.

Samferdselsdepartementet har gjennom NTP 2006-2015 varslet at det vil legge opp til en samlet statlig finansieringsordning for lokal kollektivtransport, til erstatning for ordningene med alternativ bruk av riksvegmidler og storbymidler.

### **4.2.1. Rammetilskuddet til fylkene**

Fylkeskommunene har ansvaret for kollektivtransporten. Det er dermed deres oppgave å prioritere midler også til kollektivtransportformål. Frem til 1994 var imidlertid tilskuddene til kollektivtransporten øremerket fylkeskommunale samferdselsformål. Fra 1994 inngår disse i fylkeskommunens rammetilskudd.

Rammetilskuddene gis etter en kostnadsnøkkel der mange ulike faktorer inngår. Hvor mye som lokalt benyttes på samferdselsformål er gjenstand for prioriteringer mot andre fylkeskommunale oppgaver.

Carlquist og Fearnley (2001) har gått gjennom utviklingen i tilskudd til kollektivtransporten i perioden 1986-1999 i 7 norske byer. Gjennomgangen viste at tilskuddene til drift i disse byene ble redusert med 42 prosent i reelle priser i perioden. Tilskuddsandelen til drift sank i snitt fra 45 prosent i 1986 til 26 prosent i 1999. I rapporten pekes det på at dette var mulig fordi selskapene ble mer kostnadseffektive og takstene økte. Som følge av dette gikk også etterspørselen ned. Rapporten peker på at trenden var sterkest frem til midten av 1990-tallet, og at det kan se som et trendbrudd etter dette.

### **4.2.2. Ordninger over Samferdselsdepartementets budsjett**

#### **Tilskudd til jernbaneformål**

Samferdselsdepartementets tilskudd til jernbaneformål er tredelt. For det første gis det tilskudd til Jernbaneverket som har ansvaret for jernbanens kjøreveg. Disse tilskuddene er beregnet til investeringer, drift og vedlikehold av kjørevegen. Investeringsmidlene gis med klare føringer på hvilke tiltak som skal gjennomføres. Videre kjøpes det persontransporttjenester med jernbane over Samferdselsdepartementets budsjett. I den forbindelse er det uttrykt at intercitytriangler og hovedstrekningene vil bli prioritert (St.prp. nr. 1. (2003-04)). Til sist gis det tilskudd til Statens jernbanetilsyn som har ansvar for tilsyn med og sikkerhet ved jernbanevirksomhet.

#### **Alternativ bruk av riksvegmidler**

Ordningen med alternativ bruk av riksvegmidler ble etablert på slutten av 1970-tallet, og kan i prinsippet benyttes over hele landet. Det må imidlertid dokumenteres at de alternative investeringene gir en bedre utnyttelse av ressursene enn di-

rette investeringer i vegnettet (St.meld. nr. 37 (1996-97) side 70-71). Vurderingene baseres bl.a. på dokumentasjon av omfanget av avlastningseffekt på vegnettet. Dette er også omtalt i St.meld. nr. 26 (2001-2002) om *Bedre kollektivtransport*. Det forutsettes at tiltakene bidrar til oppfyllelse av overordnede mål om styrket konkurransevne for kollektivtransporten.

Ved alternativ bruk av riksvegmidler eller bompengainntekter kreves det ikke nødvendigvis egenandel, da alternativ bruk av midlene forutsettes å avlaste og redusere behovet for riksveginvesteringer. Krav til egenandel vurderes av Samferdselsdepartementet fra prosjekt til prosjekt og har i stor grad blitt benyttet. Egenandelen består i stor grad av bompenger.

### **Storbymidlene**

Ordningen med Storbymidler ble opprettet i budsjettåret 1991. Etter dette har ordningen blitt endret flere ganger. Utgangspunktet var imidlertid at midlene skulle brukes på tvers av forvaltningens ansvarsområder og at tildelingen skulle skje etter prosjektenes nytte.

I 1997 ble Storbymidlene tatt inn i riksvegbevilgningene til Statens vegvesen, som egen underpost. Etter at ordningen ble igangsatt har det i praksis blitt forutsatt en lokal egenandel på minst 50 prosent. Denne egenandelen førte imidlertid til underforbruk på posten. Senere har denne egenandelen blitt praktisert mer fleksibelt. Finansieringen av T-baneringen skjer delvis med storbymidler.

## **4.2.3. Alternative finansieringsformer**

### **Bompenger**

Siden dette er den mest omfattende alternative finansieringskilden både til kollektivtransport og til vegutbygging har vi valgt å gå nærmere inn på dette i kapittel 4.3.

### **Vegprising**

Vegloven ble i 2001 endret, slik at det nå er lovhjemmel for innføring av vegprising.<sup>11</sup> Formålet med vegprising er, i motsetning til bompenger, å regulere trafikken. Inntektene fra vegprising skal fordeles likt mellom staten og lokale myndigheter og øremerkes lokale transportformål. I motsetning til bompengemidler kan inntektene fra vegprising benyttes både til investering og drift av kollektivtransporten. Dette er dermed den eneste ordningen hvor driften av kollektivtransporten kan finansieres uten prioritering mellom andre lokale formål.

Når det gjelder statusen til denne lovhjemmelen heter det i NTP 2006-2015 at: "Regjeringen legger til grunn at dagens regelverk og ordninger for bomringer videreføres. Lovhjemmelen for innføring av vegprising opprettholdes. Det er ingen byer som hittil har tatt initiativ til å innføre vegprising."

---

<sup>11</sup> Vedtaket er gjengitt i Besl. O. nr. 86 (2000-2001), jf Ot.prp. nr. 32 (2000-2001).

### **Insentivordningen**

Fra 2004 er det innført en belønningsordning for bedre kollektivtransport og mindre bilbruk i byene. Formålet er å dempe veksten i transportbehovet og øke andelen kollektivreisende. Ordningen skal belønne tiltak som kan dokumentere gode resultater.

Søkere på disse midlene kan være ansvarlige organ for lokal kollektivtransport i de store byområdene. Siden 2004 er første året med slike midler går vi ikke videre inn på denne ordningen her.

## **4.3. Bompengordningen i Norge**

Under følger en rask gjennomgang av ulike formelle sider ved bompengordningen i Norge. Det er viktig å ha dette som et bakteppe siden alle de ulike bompengepakke er basert på den gjeldende lovgivingen og retningslinjene for bompengeprojekter. Mye av det følgende er hentet fra Håndbok 102 – Bompengeprojekter (Statens vegvesen).

Bompenginnkreving på offentlig veg er hjemlet i Veglovens § 27, første ledd og lyder som følger:

*Med samtykke frå Stortinget kan departementet fastsette at det skal krevjast bompenger på offentleg veg, fastsette storleiken på avgiftene, og sette vilkår om bestemt bruk av avgiftsmidlane. Bompengane kan nyttast til alle tiltak som denne lova gir heimel for. Dessutan kan dei nyttast til investeringar i faste anlegg og installasjonar for kollektivtrafikk på jernbane, herunder sporveg og tunnelbane."*

Av bestemmelsen fremgår at alle bompengeprojekter på offentlig veg skal godkjennes av Stortinget. For at et bompengeprojekt skal kunne legges frem for Stortinget, skal plangrunnlaget være gjennomarbeidet og bompengeperiodens lengde, ansvar for kostnadsoverskridelser, innkrevingsmetoder, finansiering, garantier, takster og bompengeaftaler være fastlagt. Disse betingelsene stammer fra St.meld.nr. 32 (1988-89) og St.meld.nr.46 (1990-91).

### **4.3.1. Lokalt initiativ og politisk flertall**

Det er en forutsetning at initiativ til bompengeprojekter skal være lokalt. Dette forhindrer ikke at Statens vegvesen ved vegkontorene kan stimulere til lokale initiativ. Dette har vært tilfelle i flere av dagens bypakker.

I en tidlig fase foretar vegkontoret en midlertidig gjennomgang av prosjektet og fremmer dette for de lokale myndigheter. Både kommuner og fylkeskommune må fatte særskilte vedtak som gir prinsipiell tilslutning til bompengefinansiering. Den prinsipielle tilslutningen er i all hovedsak for å gi vegvesenet mandat til å gå videre med planleggingen av prosjektet innenfor rammene som bompengordningen legger. De lokale og regionale myndighetene - kommuner og fylkeskommuner - spiller en sentral rolle som premissgiver i denne prosessen.

Statens vegvesen har ansvaret for at nødvendig plangrunnlag blir utarbeidet for riks- og fylkesveger. Det gjelder samme krav til plandokumentasjon og planprosess for bompengeprojekter som for andre vegprosjekter. For å kunne fremme et

forslag om bompengefinansiering for Stortinget, må det foreligge godkjent oversiktsplan - kommune(del)plan eller fylkesdelplan - som avklarer linje- og standardvalg for de aktuelle vegtiltakene.<sup>12</sup>

Etter at det er utarbeidet et planforslag og forslag til finansiering blant annet med beskrivelse av plassering av bomstasjonen, takstsystem og takstnivå, må saken på nytt legges frem for lokalpolitiske myndigheter som egen sak. Kommunene og fylkeskommunen fatter så et forpliktende vedtak om finansieringsopplegg og om eventuelt garantiansvar. Dersom de tar på seg garantiansvar, må de også gjøre forpliktende vedtak om dette. Dersom fylkeskommunen, kommunene eller andre skal forskuttere midler eller gi tilskudd til utbyggingen, må det også fattes egne vedtak om dette før saken blir sendt Vegdirektoratet for forberedelse for Samferdselsdepartementet.

Det er krav til lokal enighet for at bompengefinansiering skal kunne gjennomføres. Motsetter alle kommunene seg bompengefinansiering, vil ikke prosjektet bli realisert med bompenger. At en eller to av ti kommuner sier nei, trenger imidlertid ikke å bety at prosjektet ikke blir finansiert med bompenger.

#### **4.3.2. Fremleggelsen for Stortinget**

Nasjonal Transportplan (NTP) skal gi Stortinget en helhetlig oversikt over planene for riksvegutbygging i løpet av kommende planperiode. Bompengeprojekter på offentlig veg som det er realistisk å fremme i løpet av denne perioden, skal derfor normalt omtales i NTP.

Når saken er ferdig behandlet lokalt, sender vegkontoret saken med sine anbefalinger til Vegdirektoratet. Vegdirektoratet vurderer om det er grunnlag for å fremme saken. I så fall forberedes saken for Samferdselsdepartementet, som fatter den endelige beslutningen av om saken skal fremmes for Stortinget.

Først når Stortinget har fattet endelig vedtak og gitt samtykke til bompengeskjevning, foreligger det hjemmel for å kreve inn bompenger. Stortinget gir samtidig Vegdirektoratet fullmakt til å inngå avtale med bompengeselskapet i tråd med den til enhver tid gjeldende standardavtale og til å fastsette nærmere regler for innkrevingen.

#### **4.3.3. Bompengeselskapet**

Et bompengeselskap er vanligvis organisert som aksjeselskap. Det er krav i standardavtalen for bompengeprojekter at selskapet til enhver tid skal være majoritets-eiet av fylke og kommuner, og at styrerepresentanter som velges av disse, skal utgjøre flertall i styret.

Standardavtalen for bompengeprojekt er vedtatt av Stortinget. Avtalen inngås mellom selskapet og staten. Avtalen fastlegger selskapets oppgaver og rettigheter. Den kan først undertegnes når Stortinget har vedtatt bompengeprojektet. Før avtalen er underskrevet, har selskapet ikke anledning til å inngå endelige låneavtaler

---

<sup>12</sup> Jf Miljøverndepartementets og Samferdselsdepartementets retningslinjer for planlegging av riks- og fylkesveger, for tiden rundskriv T-1057 pkt 4.3.

og starte bompengeneinnkreving. Dette gjelder blant annet bruken av midlene og vegvesenets rekvireringsrett av midlene.

#### **4.3.4. Takster og takstøkninger**

Samferdselsdepartementet har delegert takstmyndigheten for bompengeprojekt til Vegdirektoratet.<sup>13</sup> Dette skal imidlertid skje etter de føringer som er gitt av Samferdselsdepartementet og av Stortinget.

Utgangspunktet er at inntektene skal dekke de nødvendige utgiftene innenfor prosjektets varighet. Rammebetingelsene som er lagt for prosjektet, innebærer at alle endringer må vurderes i forhold til økonomien i prosjektet. Hvis prosjektets økonomiske side ikke blir som forventet må det vurderes konkret hvordan dette skal kompenseres. Kompensasjonen kan finne sted ved økte takster eller ved forlengelse av bompengeperioden. Det er lagt føringer som sier at takstene maksimalt kan økes med inntil 20 prosent ut over prisstigningen, og at innkrevingen maksimalt kan forlenges i 5 år. Dersom tiltak ut over dette er nødvendig, skal dette forelegges Stortinget.

Vurderingen av hvilke virkemidler som skal komme til anvendelse, foretas av takstmyndigheten. Bompengeselskapene må søke takstmyndigheten om alle endringer i takster, takstsystem og betalingsordninger. For takstendringer i takt med prisstigningen er det vegkontoret som er takstmyndighet, mens det for alle andre endringer og første gangs forslag til takst- og betalingsopplegg er Vegdirektoratet takstmyndighet.

#### **4.3.5. Bompengenes fremvekst**

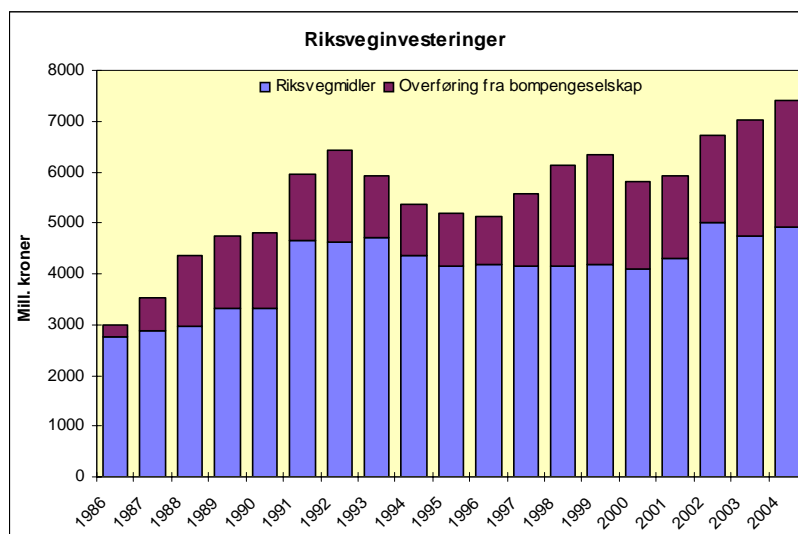
Bruken av bompenger har hatt en eksplosiv vekst i Norge fra 1980 og frem til i dag. De ordinære riksvegbevillingene har imidlertid ikke vokst tilsvarende. Sammen med bompengebidragene har imidlertid investeringene i riksvegnettet hatt en jevn stigning, men med en forbigående topp rundt 1992-1993. Figur 4.1 viser denne utviklingen.

Bompengene har i stor grad fungert som en forskottering av midler. Dette har medført at prosjektene har blitt bygd før eller parallelt med at innkrevingen har blitt igangsatt. Selskapene har dermed pådratt seg en stor gjeld som bilistene senere må nedbetale inklusive renter. Ved utgangen av 1999 var bompengeselskaperes gjeld på nær 11 mrd kroner.

---

<sup>13</sup> Se brev av 05.02.91 med virkning fra 01.03.91 og om delegasjonen i St meld nr 46 (1990-91).

Figur 4.1. Riksveginvesteringer (bompenger og ordinære)



TØI rapport 733/2004

Driftskostnadene har også blitt vesentlig redusert de siste årene. I dag utgjør innkrevingskostnadene mindre enn 10 prosent av inntektene i gjennomsnitt ved bompengefinansiering. Dette kan forventes enda lavere etter hvert som selskapene i større grad går over til elektronisk innkreving fremfor bemannede bomstasjoner.

#### 4.3.6. Bompengepakker

Bompengepakker har stadig blitt tatt i bruk flere steder for en helhetlig utbygging av vegnettet i et område. Slike pakker er sist tatt op i St.meld. nr. 46 (1999-2000). Her heter det blant annet at for bompengepakker er kravene til reguleringsplaner og usikkerhetsvurderinger redusert. Dette innebærer at for bompengepakker der mange prosjekt inngår, vil plangrunnlaget og kostnadsoverslag variere. Det vil derfor være naturlig å revidere pakkene underveis. Slike revisjoner kan gjelde prosjektporteføljen, omfang og tidspunkt for realisering av de ulike prosjektene. Det er dermed åpnet for en betydelig større grad av fleksibilitet for bompengepakkene enn for ”ordinære” bompengeprojekt.

#### 4.3.7. Kollektivtransport og bruk av bompenger

Bompenger omfattes av samme krav til bruk som ordinære riksvegbevilgninger. Dette innebærer at de kan komme inn under ordningen med alternativ bruk av riksvegmidler. Bruken av bompenger kan således benyttes til investeringer i infrastruktur for kollektivtransport. Dette er ulikt fra en eventuell ordning med vegprising, der midlene blant annet kan brukes til drift av kollektivtransport.

## 4.4. Oppsummering

Dersom vi gjør et skille mellom tre aspekter ved rammebetingelsene;

- *de legale*; som omhandler de føringer lovverket legger.
- *de prosedurale*; som rett nok er forankret i lovverket, men omhandler prosedyrer for beslutningsprosessen.
- *de økonomiske*, som angår de økonomiske insentivstrukturer som aktørene inngår i, kan en kort oppsummere følgende:

### Det legale aspektet

Den sentrale lovhejemmelen for alternativ finansiering av transportpolitikk i by med bakgrunn i trafikantbetaling, har vært veglovens §27. Den har flere implikasjoner. En er at den innebærer en bestemt myndighetsfordeling, der Vegdirektoratet har delegert myndighet som takstmyndighet, og der vegetaten spiller en sentral rolle i utarbeidelsen av det faglige grunnlaget for de respektive pakkene. Den impliserer videre at midlene i utgangspunktet skulle benyttes til alternativ finansiering av veger, men med revisjoner av forskriften i 1989 og 1993 har både åpnet for å bruke midlene til infrastrukturiltak for kollektivtransporten, og åpnet for en viss bruk av tidsdifferensierte avgifter. Hovedmotivet forutsettes fortsatt å være finansiering, ikke trafikkregulering. Mulighetene for trafikkregulering og mindre båndlagt bruk av midlene ligger i lovendringen fra 2001 om vegprising. Forskriftene er ikke utarbeidet, men antas å bli utformet dersom det kommer lokale initiativ og søknader om etablering av vegprising.

### Det prosedurale aspektet

Det prosedurale aspektet rommer to sentrale elementer. For det første kravet om lokal enighet og initiativ, og for det andre at bompakkene blir ført fram for Stortinget som egen sak.

### Det økonomiske aspektet

Det økonomiske aspektet rommer blant annet følgende elementer. De lokale organene er i en situasjon der vedtak om innføring av trafikantbetaling vil, dersom det får aksept, generere ekstrabevilgninger fra staten til de formål det er åpnet for i loven.. Dette skaper en insentivstruktur som fra et samfunnsøkonomisk perspektiv kan være problematisk. Det er grunn til å anta at alternative løsninger som ikke er med i pakken og som ut i fra en helhetlig vurdering kunne vært mer fornuftige (benytte midler til drift, regulering av etterspørsel) blir utdefinerte og ikke realisererte, pga de økonomiske/politiske omkostningene disse har. Videre: Som beskrivelsen ovenfor har vist, har det vært en sterk vekst i bompengordninger generelt. Det er grunn til å anta at slike ordninger kan ha en egen dynamikk i den forstand at den representerer en anledning for lokale aktører til å investere trafikantbetaling for å hente ut ekstraordinære statlige midler, og slik sikre prioritet for egne prosjekter. Vi skal i neste kapittel beskrive utviklingen og prosessen bak bompakkene i de fire byområdene.

## 5. Prosessen bak de ulike pakkene

I kapittel 3 sammenlignet vi kjennetegn ved innholdet i pakkene i de fire ulike byområdene. Når vi her skal gå inn på og vurdere prosessen bak de ulike pakkene så gjør vi særlig to avgrensinger.

- Vi avgrenser oss for det første til primært å peke på de faktorer som kan forklare det særegne ved de ulike bypakkene. Det vil si vi søker å kartlegge hva som kan forklare variasjonen på det vi har fastlagt som den avhengige variabelen – kjennetegn ved innholdet i pakkene – og hvilke faktorer som kan forklare denne variasjonen. Sentralt her er hvilke aktørkonstellasjoner som vinner frem med sine oppfatninger og hvem som drev fram de ulike pakkene og prosjektene.
- Den andre avgrensingen innebærer at vi i hovedsak begrenser undersøkelsen til å kartlegge de trekk ved prosessen forut for Stortingets behandling som kan forklare denne variasjonen.

Vi bygger i hovedsak framstillingen opp kronologisk, etter introduksjonen av de ulike pakkene. For Oslo-pakke II gjør vi imidlertid ett unntak og behandler denne i forlengelsen av Oslo-pakke I.

### 5.1. Prosessen bak og organiseringen av Bomringen i Bergen<sup>14</sup>

Bergen var den første byen i Norge som fikk en bompengering rundt byen. Alle-rede 2. januar 1986 ble innkrevingen i seks bomstasjoner rundt Bergen igangsatt. På den tiden var det kun i Singapore noe tilsvarende eksisterte (Larsen 1986). Ikke bare var dette nytt, i tillegg var finansieringen ikke knyttet til et enkelt prosjekt slik bompengordningen hadde vært praktisert frem til da.

Den opprinnelige bompengordningen i Bergen er omtalt m.a. i St.meld. nr. 58 (1984-85) og i St.prp. nr. 118 (1984-85). Det ble i vedtakene lagt til grunn at bompenginnkrevingen skulle gi et årlig bidrag på 50 mill kroner årlig til et ”teneleg vegnett i Bergen”. Disse midlene skulle komme i tillegg til de ordinære tildelingene. Bompenginnkrevingen ble innført for å gi en forgang i utbyggingen av vegnettet i Bergen. Det ble også lagt til grunn at en del av midlene skulle benyttes til trafikksikkerhet, gang og sykkelveger og opprusting av sentrum når innfartsårene var ferdig utbygd.

---

<sup>14</sup> Fremstillingen av prosessen bak den første bomringen i Bergen bygger på en kombinasjon av andre sine framstillinger og egne data. De første fire avsnittene her bygger særlig på Larsen (1986), mens avsnitt fem og seks bygger på intervjuer og samtaler med noen aktører. Oppsummeringen bygger dels på disse dataene, men er også mer indirekte informert av intervjuer og samtaler.



Spørsmålet om delfinansiering av riksvegutbyggingen i Bergen ved hjelp av bompenger ble tatt opp og foreslått i en rapport av Hordaland vegkontor i 1983. Finansieringen ved hjelp av en bompengering hadde imidlertid allerede blitt lansert i 1980 i en felles rapport av Hordaland vegkontor og Bro- og tunnelselskapet A/S. Bompenger var definitivt ikke noe nytt fenomen i Bergen. Helt fra etableringen av Bro- og tunnelselskapet, hadde bomfinansiering vært benyttet både i tilknytning til Puddefjordsbroen og Løvestakktunnelen. Det nye var altså en bomring.

Transportplanen ble lagt ut for offentlig ettersyn årsskiftet 1983/84. I tillegg ble det holdt pressekonferanser og informasjonsmøter (Larsen 1986). På bakgrunn av innspillene og en høringsrapport konkluderte vegsjefen med at det ikke fantes reelle alternativ til forslaget om bompengefinansiering i Transportplanen. Han anbefalte derfor at denne finansieringsløsningen skulle legges til grunn. I dette opplegget så ga vegkontoret bergenserne to alternativ: Tjenlig vegnett i løpet av 12 år - eller 30 år. Sistnevnte alternativ var det å "vente på statlige midler". Ett av slagordene når det gjelder bompengebetaling var dette: "Flest mulig betaler minst mulig i en kortest mulig tid for å oppnå et felles gode, Tjenlig vegnett".

Så langt det formelle. Bak disse vedtakene skjuler det seg en prosess initiert av gode, mindre formaliserte relasjoner. Det går entydig fram i alle intervju at initiativet kom fra Hordaland Vegkontor, at bomringen var initiert og drevet fram av plansjef Arild Eggen med støtte fra vegsjef Josef Martinsen. Fart i prosessen ble det imidlertid først i 1983, etter at Martinsen og Eggen hadde samlet sentrale politikere fra de tre sentrale partiene, Høyre, Arbeiderpartiet og Krf til en uformell samtale. De benyttet anledningen til å presenterte det som for dem framsto som problemstillingen: Byen hadde store og økende trafikkproblemer. Vegkontoret hadde planene for hvordan dette kunne løses, men manglet pengene. Det ville ta tretti år med den bevilgningstakten en kunne forvente over statlige budsjetter å løse problemene. Pengene var altså problemet. Vegkontoret hadde også løsningen på dette i form av en ide om hvor pengene kunne hentes fra - via en bomring.

Forslaget fikk støtte fra sentrale politikere i de tre partiene, noe vegkontoret oppfattet slik at de hadde fått den aksept de trengte for å gå i gang både med videre utredningsarbeid og ikke minst med informasjon til offentligheten. Vegkontoret, og særlig Eggen, deltok på en rekke møter. Nærmere 50 kveldsmøter ble arrangert i løpet av tre måneder, det ble laget en egen informasjonsavis med tittelen "Tjenlig vegnett", og det ble utviklet en strategi overfor media. Vegkontoret fikk blant annet journalister til å delta i "målebiler", for å vise at bensinforbruket i rushet kostet langt mer enn de 5 kroner som man måtte betale for å få "fri flyt".

Bergen bystyre behandlet Transportplanen for Bergensområdet og Norsk vegplan for perioden 1986-89 og 1990-93 på møte 9. april 1984 (Larsen 1986). Bystyret vedtok på bakgrunn av de alternativene som eksisterte å gi staten et tilbud på et spleiselag der Bergen kommune skulle yte en gitt egeninnsats. Dette skulle imidlertid motsvares av en tilsvarende ekstraordinær økning i riksvegmidlene. Hordaland fylkeskommune ga 13. juni 1984 sin tilslutning til Bergen kommunes vedtak.

Bergen kommune tok ikke stilling til hvor egeninnsatsen skulle komme fra, men nedsatte en egen gruppe som skulle se på dette. (Jens Lorentzen (H), Per Kragseth (A) og Endre Vik (Krf) og med Eggen som en slags sekretær. I gruppens rapport fra 1984 ble ulike bompengordninger, kjøre/soneavgifter, ekstra årsavgift og

ekstra bensinavgift utredet. Slik gruppen så det var det bare bompengordningen som hadde lovhemmel og som derfor kunne gjennomføres raskt.

Bergen bystyre behandlet rapporten 28. januar 1985 og vedtok en indre ring og plassering av bomstasjoner som foreslått i Trafikkplanen. For å få i gang innkrevningen til begynnelsen av 1986 delegerte bystyret til formannskapet å ta de nødvendige avgjørelser. Formannskapet vedtok å la Bro- og tunnelselskapet stå for innkrevningen. Den administrative styringen av arbeidet med å etablere ringen ble tillagt Hordaland vegkontor og kommuneadministrasjonen. Stortinget ga 20. juni 1985 sin tilslutning til bomringen gjennom behandlingen av St.prp. nr 118 (1984-85). En nærmere gjennomgang av prosessen frem mot de endelige vedtakene er gjort i Larsen (1986). De tidlige erfaringene er beskrevet i Larsen (1987).

I motsetning til de fleste andre bompengeprojekter ble ikke bomringen i Bergen organisert som et eget aksjeselskap. Det var Bergen kommune selv som påtok seg oppgaven som ansvarlig for ordningen. Avtalen om innkreving ble da også undertegnet mellom Samferdselsdepartementet og Bergen kommune. Dette har senere gitt opphav til enkelte kontroverser. De viktigste aktørene i ordningen har dermed vært statens vegvesen og Bergen kommune

Bergen kommune oppfattet den opprinnelige bompengavtalen slik at hver krone i bompenger skulle utløse et like stort *ekstraordinært* statlig tilskudd. På bakgrunn av dette holdt kommunen igjen midler i et fond som til slutt utgjorde ca 65 mill kroner. Gjennom behandlingen av en ettårig forlengelse av avtalen ble det fastslått at dette "fondet" skulle benyttes til å bygge ut vegnettet i Bergen til brukernes beste, slik loven om bompenger slår fast. Kommunen kunne holde igjen disse midlene siden den selv fungerte som bompengeselskap. Denne politiseringen av bompengemidlene førte til at det senere for Bergensprogrammet ble stilt krav om at det skulle dannes et eget aksjeselskap med ansvar for bompengordningen, hvor kommunen hadde aksjemajoritet.

### 5.1.1. Oppsummerende tolkning

Proessen lokalt ble drevet fram av vegkontoret. De drev den frem ikke bare gjennom faglig utredningsarbeid og som premissleverandør, men drev aktivt informasjon og påvirkningsarbeid for å få oppslutning om prosjektet. Dette ble da også velsignet av politikerne på forhånd både i fylket og i kommunen. Dette er en type arbeid som normalt tillegges politikerrollen, ikke fagetaten. Vegkontoret startet imidlertid ikke med blanke ark.

Som blant annet Sørli (2000) har pekt på, er bom- og brupenger er en gammel og kjent betalingsordning i Norge. Stortinget vedtok det første bompengeprojektet, finansieringen av Vrengen bru mellom Nøtterøy og Tjøme, allerede i 1929. Inntil 1980 var det gjennomført rundt 60 bompengeprojekter i Norge, om lag halvparten av disse bruer til erstatning for ferjesamband. Frem til 2004 var dette økt til om lag 100 prosjekter. Ordningen har historisk hatt sterkest tradisjon på Vestlandet og i Nord-Norge.

Det hadde vært mange bomprosjekt i Bergen, og dermed eksisterte en felles forståelse av dette som en åpning for å løse transportproblemene. Her kan vi også legge til at siden bompenger hadde vært et etablert fenomen i byen og i landet, så var det også etablert en bestemt beslutningsprosedyre for slike spørsmål. Det som

var nytt, var altså en bomring. Sentrale aktører i prosessen, forklarer det spesielle ved at en fikk denne løsningen, som en svært spesiell kombinasjon av at en stod overfor relativt omfattende trafikale problem med en klar løsning, samt at det var spesielt god kjemi mellom sentrale politikere og fagfolk, og stor grad av gjensidig tillit.

Om vegkontoret spilte en politisk rolle, betyr ikke det at politikerne hadde abdisert. Den politiske avtalen som ble lagt, er av flere blitt betonet som startpunktet for den brede koalisjonen som utgjør fundamentet i bompakken og i transportpolitikken i Bergen: Høyre, Arbeiderpartiet og Krf. Løsningen i Bergen ville ha vært umulig å få på plass uten et meget godt forhold også på det uformelle plan, mellom enkelte fagfolk og sentrale politikere i Bergen kommune og Hordaland fylke. Først kjørte man det uformelle løp som også var helt nødvendig og så det formelle, når saken i realiteten var avklart.

Når det gjelder spørsmålet om de sentrale samferdselsmyndighetene sin rolle, peker kildene i ulike retninger. Initiativtakerne, Eggen og Martinsen, oppfatter det slik at vegdirektoratet var imot forsøket på å få gjennomført opplegget i en periode "mens det stormet som verst", mens stemningen snudde også sentralt i løpet av et års tid når dette var begynt å falle på plass. Andre kilder, som Sørli (2000), understreker at når problemstillingen om bompenger i byområdene kommer opp ved inngangen til 1980-årene, er det to årsaker til dette. Dels var årsaken at trafikkproblemene i enkelte byområder, særlig Oslo og Bergen, ble verre og verre. Dels skyldes det omslaget i økonomien fra 1978 med det påfølgende fokuset på reduksjon i veksten i offentlige utgifter.

På denne bakgrunn kom det nye signaler fra sentralt hold. Ronald Bye (A) tok i sitt siste foredrag som samferdselsminister høsten 1981 opp spørsmålet om alternative finansieringsmåter for visse samferdselstiltak. Spørsmålet ble fulgt opp av en byråsjef i Sd som i januar 1982 tok opp det forholdet at det er i de sterkest trafikkerte områdene er stor betalingsvillighet for veginvesteringer blant trafikantene, samtidig som de bevilgede midlene her ikke er tilstrekkelig til å utvikle et trafikksystem. Våren 1982 holdt så samferdselsminister Ingrid Koppernes (H) et møte med representanter fra Vegdirektoratet, der hun signaliserte at en ikke lenger skulle "straffe" de som tok i bruk bompenger ved reduserte bevilgninger, men heller gi dem mer, dvs benytte riksvegmidler som stimulans til bompengerprosjekter.

Her er det altså grunnlag både for videre datainnsamling og tolkninger når det gjelder sentrale myndigheters rolle. Ikke minst vil intervjuer med lokalpolitikere kunne tydeliggjøre dette. En foreløpig tolkning kan imidlertid være at det var en positiv holdning til alternativ finansiering, mens det var selve konseptet om bomring som møtte motstand. En annen tolkning vil være at det var ulike synspunkt på dette blant ulike aktører og organer på sentralt nivå.

Uansett så ble det gjennom prosessen i Bergen skapt et konkret investeringsprogram for et "tjenlig vegnett" som skulle komme til å bli realisert i årene fremover og som slik skulle komme til å materialisere seg i en ny materiell struktur som skulle komme til å påvirke bergensernes reisemønstre.

Det andre som ble skapt gjennom prosessen var en ny sosial struktur/ny modell for alternativ finansiering av transportpolitikk i by i form av:

- 1) En beslutningsprosedyre, rett nok hentet fra den etablerte prosedyren for bompengefinansiering av enkeltprosjekt, men nå utvidet til bompakke.
- 2) En organisasjon for innkreving og iverksetting av prosjekt.
- 3) Sentrale prinsipper for fordeling av ressurser.

Sentralt i det siste var etableringen av det såkalte krone for krone prinsippet mellom statlige midler og lokale (les midler fra trafikantene). Begrunnelsen for akkurat denne fordeling har vi ikke fått helt klarhet i. Det blir referert til at det korresponderte med det ekstra investeringsbehovet i Bergen. Sikkert er det at det har et klart pedagogisk aspekt i forhold til oppslutning, selve ideen om spleiselag forutsetter en viss likevekt i innsats. Sikkert er det også at det, særlig for lokale myndigheter, har fått status som det organiserende prinsipp for fordeling mellom statlige midler og egeninnsats (lokale midler og trafikantbetaling).

## **5.2. Oslo-pakke I og II**

Etableringen av bompengeringen i Oslo er beskrevet av Sørli (2000), prosessen bak Oslo-pakke 2 er undersøkt og beskrevet av Lerstang og Stenstadvold (2003). Den foreliggende framstillingen her er en sammenfatning av disse arbeidene.

### **5.2.1. Om bomringen i Oslo-området – og Oslo-pakke 1**

I denne framstillingen av prosessen bak Oslo-pakke I, legger vi særlig vekt på Sørli (2000) sin fremstilling. Som nevnt ovenfor, legger Sørli vekt på sentrale myndigheter sin rolle i forhold til alternativ finansiering i byområder. Men prosessen i Oslo bygde også på lokale initiativ. Initiativ som ble båret fram av ideer formulert i forbindelse med arbeidet med samferdselsplan for Oslo. I den forbindelse hadde Tom Granquist, i egenskap av prosjektleder og forsker ved TØI, laget en rapport som bla a omhandlet avgifter på bruk av bil i Oslo. Avgjørende for at problemstillingen kunne få politisk interesse var imidlertid, i følge Sørli, at en kom i en tvangssituasjon knyttet til gjennomføringen av E 18 gjennom sentrum (”grunnlinjeprojektet”). Når Oslo bystyre den 29 august 1980 med et knapt flertall vedtok å utsette byggingen av Grunnlinjen, en utbygging som allerede var lagt inn i statsbudsjettet for året etter, – innebar dette at staten ble nødt til å se sammenhengen i trafikkproblemene i Oslo uavhengig av forvaltningsmessige ansvarsforhold.

Da spørsmålet om trasevalg kom opp igjen og ble behandlet i bystyret i 1983, ble spørsmålet om finansiering sentralt. Kommunikasjonsrådmannen i Oslo mente de økonomiske rammene for Norsk vegplan ikke syntes å gi rom for utbygging før i perioden 1994-97. Spørsmålet om mulige finansieringsordninger for grunnlinjen ble utredet av konsulentfirma Taugbøl og Øverland og TØI i samarbeid med kommunen. Utredningen, som forelå 20.1 1984, behandlet fire mulige finansieringsformer for Grunnlinjen. To av disse finansieringsordningene ble oppfattet som lite realistiske:

- ✓ Økte riksvegbevilgninger fra staten. Dette alternativet ble vurdert som lite realistisk fordi en antok at de totale riksvegrammene for staten neppe ville bli øket, og at det neppe var rikspolitisk vilje til opp-prioritering av Oslo

- ✓ Økte års – og bensinavgifter spesielt for Oslo ble dels oppfattet som en ordning som ville være vanskelig å praktisere, dels var dette en del av statens avgiftspolitik som det ikke var lett å få øremerket.

De alternativ som ble sentrale i den videre saksforberedelse og debatt, var:

- ✓ *Bompengeordning*, som var hjemlet i vegloven, og praktisert i over 50 år, men ikke i byområder som Oslo. Bompengealternativet innebar tre bomstasjoner med betaling for all sentrumsrettet trafikk. Det vil si at det ville omfatte trafikanter som benyttet det nye vegprosjektet, og trolig også føre til valg av alternative ruter som ville belaste andre deler av vegsystemet. Et viktig prinsipielt spørsmål her var om en skulle ta i bruk forhåndsinnkreving eller ikke.
- ✓ *Kjøreavgift*, som på denne tiden ble utredet av statens personbilutvalg. Kjøreavgiften skulle betales av de som kjørte inn i sentrumssonen (i en sone innenfor Kirkeveiringen eller Store Ringvei). De trafikantene som bare benyttet det nye hovedvegssystemet til gjennomkjøring eller til å kjøre rundt avgiftssonen skulle ikke betale. Til forskjell fra bompengeordninger var en her usikker på lovgrunnlaget.

Faglig-administrativt var det noe ulike vurderinger lokalt. Kommunikasjonsrådmannen vektla at viktigheten av en rask utbygging av Grunnlinjen og dermed usikkerheten knyttet til lovhjemmelen og håndhevingsproblemene knyttet til kjøreavgiften, tilsa bompengealternativet. De negative virkningene for sentrums-handelen ble også vektlagt. Finansrådmannen på sin side innstilte på en soneavgift og søkte etter hvert å tilpasse denne ordningen til det eksisterende lovverket slik at forskjellen i forhold til bompengeordningen etter hvert ble redusert.

Politisk vant Arbeiderpartiet flertall for en kjøreavgift i formannskap og bystyre i første omgang, mot stemmene til Høyre og Fremskrittspartiet. Både Vegdirektoratet og Samferdselsdepartementet engasjerte seg i den videre prosessen. Dels var dette motivert av bekymring for utsettelse av prosjektet pga uklar lovhjemmel og utforming, dels innebar kommunens opplegg at avgiftene kunne tilgodese kommunale tiltak og bryte med statens ønske om full kontroll over innkreving og bruk av avgiftsinntektene. Med bakgrunn i statlige myndigheters vurdering og hva dette innebar for muligheten for en forsert utbygging, endret flertallskonstellasjonen i Oslo kommune seg tilstrekkelig til at det ble vedtatt å gå inn for bompengefinansiering, med innkreving fra det tidspunkt første etappe stod ferdig.

Dermed var finansieringsformen klarlagt. I den videre prosess ble Grunnlinjen endret til Fjellinjen – en prosess vi ikke skal gå nærmere inn på her. Viktigere er at St. melding om bompengefinansiering av E18 gjennom Oslo, som gikk i statsråd 26.4 1985, dannet opptakten til en plan for og delvis en finansiering av en mer samlet vegutbygging i Oslo-området.

Initiativene til dette var flere. Dels ble det drevet lobbyvirksomhet fra Opplysningsrådet for vegtrafikken og Transportbrukernes Fellesorganisasjon for bedre veger i Oslo-området. Oslo fikk for første gang på lang tid en representant i Samferdselskomiteén, Børre Rognlien (H), som fra sitt utsiktspunkt og sine reiser med komiteen kunne observere hvordan en i andre deler av landet drev fram sine vegprosjekter. Og vegdirektør Eskild Jensen hadde, fordi Oslo på dette tidspunkt

ikke hadde en egen statlig vegsjef, et legitimt grunnlag for å engasjere seg i forhold til å løse trafikkproblemene i Oslo.

I tillegg hadde noe skjedd i Bergen: Etter det Sørliie omtaler som aktivt informasjonsarbeid fra vegsjef Martinsen og plansjef Arild Eggen gikk bystyret i Bergen i 1985 inn for en bompengering rundt byen som skulle delfinansiere en samlet riksvegutbygging (se kapittel 5.1). Vedtaket innebar at den lokale egeninnsatsen skulle være i form av bompengeneinntekter, staten skulle øke innsatsen tilsvarende i tillegg til de ordinære riksvegmidlene. Dette skulle gjøre det mulig å bygge ut et tjenlig vegnett i Bergen på 15 år i stedet for 30 år. I følge Sørliie var det denne ”krone for krone-modellen” som også skulle bli forløsende i Oslo.

Stortingets samferdselskomite hadde bedt om en samlet plan for hovedvegssystemet i Oslo. Når Vegdirektoratet skisserte sin plan, utvidet de planområdet til tilgrensede deler av Akershus. Akershus fulgte opp de muligheter som lå i dette og Oslo kommune og Akershus søkte å influere på statens opplegg. Begge stilte krav om ekstraordinære statlige bevilgninger, Akershus etter krone for krone-prinsippet i forhold til bompengeneinntekter, Oslo stilte krav om doubling av ordinære riksvegmidler. Begge stilte krav om kollektivtransporten; Akershus om forsert utbygging av kollektivtransporten via ekstraordinære midler, Oslo om parallell utbygging av veg og kollektiv.

Fra staten sin side var det bare en skisse som ble lagt fram om hovedvegutbyggingen i St.melding 58 (1984-85), men den skisserte noen prinsipper for bompengefinansieringen. For det første åpnet den for å renonsere på kravet om at bompengefinansiering skulle innebære mulighet for alternativ rute. Videre foreslo departementet ikke bruk av bompenger som et virkemiddel for å påvirke trafikkutviklingen. Med dette mente departementet at det var tilstrekkelig lovhjemmel for alternativ finansiering av veger slik loven var. I følge Sørliie var det særlig Vegdirektoratet som stod for et klart standpunkt om at bompengefinansiering hjemlet i vegloven var den eneste aktuelle formen for alternativ finansiering. I Sd var det økende skepsis mot de mange bompengeordningene, fordi dette gjorde det mulig for lokale myndigheter å kjøpslå med sentrale myndigheter. Videre var utredningsavdelingen i Sd, som var dominert av sosialøkonomer, preget av den oppfatning at veger enten burde finansieres gjennom offentlige budsjetter, eller gjennom en betalingsordning der trafikanten betalte de samfunnsøkonomiske kostnadene som han eller hun påførte trafikksystem og omgivelser.

I denne saken skulle de imidlertid ikke få gjennomslag. Fra SD og staten sin side gikk en etter hvert inn for en kombinasjon av;

- 1) en opptrapping av statlige bevilgninger
- 2) en bompengeordning som ble utvidet fra bare å finansiere Fjellinjen

En antok at det første ville være avgjørende for å få lokal aksept for det andre – lokale myndigheter måtte få et tilbud de vanskelig kunne si nei til. Når det gjaldt kollektivtransporten var det fra statsadministrasjonen sin side skepsis til å legge fram en plan som inkluderte kollektivtransport i en melding som omhandlet vegpolitikk, unntaket var tiltak for bussfremkommelighet på riksveg. Øvrige investeringer burde fremmes i den planlagte jernbanemeldingen. Når det gjaldt utformingen av bompengeordningen skisserte en fra staten sin side en betydelig endring og utvidelse i forhold til de tre som var planlagt i tilknytning til Fjellinjen.

Rammen som ble skissert var en bomring, med etappevis etablering av bompengestasjoner knyttet til utbyggingsprosjekter. Dette var en kobling mellom betaling og bruk av nytt vegprosjekt som hadde sterk støtte i Willoch-regjeringen. Signalet om en startbevilgning på 230 mill kroner over tre år ble fremmet gjennom St. meld. nr 46 (1985-96) om hovedvegene i Oslo-området, som regjeringen la fram som forretningsministerium den 2.mai 1986, etter at det var klart at regjeringen ble felt på bensinavgiften. Med Stortingsmeldingen hadde regjeringen både skissert retningslinjene for bompengefinansieringen – at vegvesenet hadde ansvaret for planlegging og utbygging av riksvegene uavhengig av om disse ble finansiert over statsbudsjettet eller ikke - og sikret den nødvendige startkapital for at dette kunne få gjennomslag lokalt.

Det at meldingen ble fremmet og med den nødvendige startkapital, blir fra Sørliens side tolket som kløktig politisk håndverk fra samferdselsminister J.J.Jakobsens side. Og nettopp politisk håndverk og pragmatisme kjennetegnet det videre arbeidet med utforming av bomringen i Oslo kommune, representert ved samarbeidet mellom byråd Svegnung Lunde (H) og leder av samferselskomiteen, Bernt Bull (A). Dette gjaldt fra spørsmålet om hovedmodeller for bompengeplasseringen, der en gikk for kontrollstasjoner som lå i sentrale snitt i vest-, øst- og sørkorridoren (18 stasjoner), til den konkrete plasseringen av de ulike stasjonene der en søkte å unngå plasseringer som kunne få sterk symbolbetydning, samt til "det politiske fotarbeidet", illustrert ved at Lunde fikk sjefsredaktør Sundar i Aftenposten overbevist om saken. Viktig i forhold til behandlingen i bystyret var også at Vegdirektoratet foreslo en ramme på 900 millioner kroner til framkommelighetstiltak for kollektivtrafikken på riksvegnettet i Oslo – dvs, 10 prosent av den totale planen. Vesentlig var det trolig også at saken kom opp rett etter valget, med fire år til neste møte med velgernes dom. I bystyret i desember 1987 ble det vedtatt at AS Fjellinjen burde søke om rett til å bidra til finansiere hovedvegutbyggingen i Oslo-området utover E 18, og at Akershus fylkeskommune skulle bli aksjonær i selskapet. Tilsvarende vedtak ble gjort i Akershus.

Både i prosessen fram mot de lokale vedtakene og i det videre forarbeidet til proposisjonen var det sentralt at det var blitt opprettet et samordningsutvalg mellom de berørte partene, Vegdirektoratet, Oslo kommune og Akershus fylkeskommune. Samordningsutvalget inkluderte de faglig-administrative toppstillingene i direktoratet og i Oslo/Akershus, så vel som den øverste politiske ledelse i de to folkevalgte organene. Blant de sentrale problemstillingene her var fordelingen av vegplanrammen mellom Oslo og Akershus, hvilke prosjekter som skulle være med og hvordan de skulle prioriteres, samt kollektivtransportprogrammet. For fordelingen av bompengemidler ble det lagt til grunn en fordeling på 70-30 prosent mellom Oslo og Akershus, basert på andelen de hadde av ordinære riksvegmidler for perioden. Akershus hevdet et prinsipp om at fordelingen burde være med bakgrunn i bostedadresse for betalende trafikanter. Siden en hensikt jo måtte være en best mulig totalplan uavhengig av fylkesgrenser har Vegdirektoratet justert prosentdelingen noe til fordel for Akershus, mens fordelingen av kollektivtrafikkmidler har hatt tyngdepunkt i Oslo. I praksis er fordelingen etter hvert blitt 60-40 (Sørli, Ivar, 2000, s 50). Når det gjaldt kollektivprogrammet ble det lagt opp til en andel på 10 prosent (900 millioner), men det ble i proposisjonen presisert at tiltakene skulle være knyttet til bedre framkommelighet på riksvegene.

Proposisjonen ble lagt fram 22. april 1988, og vedtatt i stortinget 10. juni 1988. Med dette vedtaket var grunnlaget lagt for en bompenggeordning som delfinansierte hovedvegutbyggingen i Oslo og Akershus. I planen var det ca 50 vegprosjekter med et kostnadsanslag på 10,2 mrd i 1987 priser (inklusive kollektivtransport og planlegging), der 55 prosent skulle finansieres via bompenger, de øvrige via riksvegbevilgninger over statsbudsjettet. Det som senere har fått benevnelsen Oslo-pakke 1, var en realitet.

### **5.2.2. Oslo-pakke I - Oppsummering og fortolkning**

Når det gjelder spørsmålet om hvorfor det i det hele tatt blir etablert en alternativ finansiering av vegutbygging i Oslo gjennom en lengre politisk prosess som starter tidlig 1980-tall og munner ut i endelig vedtak i 1988, peker følgende forhold seg ut.

- Det fantes et juridisk grunnlag for bruk av bompenger. I Norge hadde vi på dette tidspunkt, etablert et juridisk grunnlag for alternativ finansiering gjennom §27 i vegloven om bompengefinansiering. Dette grunnlaget skisserte også en bestemt beslutningsprosedyre. Slike vedtak måtte være baserte på lokalt initiativ og lokalpolitiske vedtak, og de skulle fremmes som egne meldinger og proposisjoner for Stortinget.
- Vanskeligheter med å skaffe økte offentlige midler til vegutbygging i Oslo. Situasjonen på slutten av 1980-tallet var preget av et skifte i den økonomiske politikken der en søkte å redusere veksten i offentlige utgifter, og et økende press på vegnettet i Oslo-området. Handlingsrommet for å få realisert en økt prioritering av samferdselsformål i Oslo var særlig begrenset av to forhold. For det første var den etablerte beslutningsstrukturen for prioriteringer til vegformål i Norge preget av langtidsplanlegging, og dermed bandlegging av offentlige investeringer for lang tid framover, noe som i seg selv vanskeliggjør raske omprioriteringer. For det andre innebærer denne beslutningsstrukturen at representanter fra andre deler av landet har hatt en sentral plass, ikke minst i samferdselskomiteen på Stortinget. Dette gjorde at en kunne anta at det ville bli vanskelig å få til en sterk opprioritering av Oslo via den ordinære budsjettbehandlingen.

To forhold synes å ha vært avgjørende for utviklingen av Oslo-pakke 1. For det første vedtaket om bompengefinansiering av E 18, for det andre det initiativ som ble gjort i Bergen og som kunne stå som en modell for Oslo-området. Løsningen med trafikantbetaling i en eller annen form, etablerte vinn-vinn situasjoner på flere områder. For det første muliggjorde det en forsert utbygging i Oslo uten at dette medførte en tydelig eller markert reduksjon for andre prosjekter i landet. Dermed ble ikke by-land konflikten aksentuert. For det andre innebar ”krone for krone”-prinsippet (at trafikantbetaling utløser statlige midler) en situasjon som gjorde at lokale myndigheter kunne benytte trafikantbetaling for å få forsert utbygging, mens vegmyndighetene på sin side kunne løse transportproblemene med reduserte kostnader. Fordelen for sentrale aktører var altså reduserte kostnader på lokale og sentrale budsjetter. Ankepunktet var primært de prinsipielle sidene ved at en slik kunne ”kjøpe seg frem” i budsjettkøen og de mer



prinsipielle sidene ved en ekstraskatt på bilistene som ikke var fundert i noen prinsipiell eller faglig tenking. Disse motforestillingene vant imidlertid ikke frem.

Det er vanskelig, på grunnlag av Sørliens framstilling, å peke ut en bestemt gruppe aktører som sentrale i prosessen. Vi står snarere framfor en framstilling som viser en prosess med en egedynamikk, der ulike aktører som har felles interesser på noen områder er aktiverte i ulike faser og kommer fram til det som oppfattes som pragmatiske kompromisser. Her finner vi aktører på alle nivå og innen ulike forvaltningsorganer. Dette er aktører som finner frem til et minste felles multiplum for hvordan en skal utvikle en alternativ finansiering og hvilke prosjekter som skal inkluderes i denne. En tese er at vi allerede i denne fasen ser konturene av et faglig administrativt fellesskap på tvers av forvaltningskiller. Dette fellesskapet utvikler en økende grad av felles forståelse av hvordan en skal drive prosessen framover på en måte som dels tar for gitt den eksisterende forvaltningsstrukturen, for eksempel ved å gjøre dette i all hovedsak til en plan for videre vegutbygging, og som dels overskrider denne ved å søke omforente løsninger og komme med konsesjoner som gjør det lettere for de involverte aktører å vinne frem i sine organisasjoner.

Utfallet når det gjelder hvilke løsninger en kommer fram til for utformingen av den alternative finansieringen er derimot formet av den etablerte forvaltningsordningen og av hvordan den forfordeler bestemte aktører sine preferanser og interesser. Dette gjelder både hvilken finansieringsordning som blir etablert og hva en bruker ressursene til.

Øremerkede bensinavgifter ble utdefinert ved valg av *alternativ finansieringsordning*. Dette skyldes dels praktiske vansker, men avgjørende var trolig at dette var et alternativ som vanskelig kunne få aksept i Finansdepartementet. Når det gjelder kjøreavgifter, som hadde den funksjon at det kunne påvirke trafikkmønstrene, er dette et alternativ som primært har blitt båret fram av sosialøkonomiske miljøer i Samferdselsdepartementet og til dels TØI. Det hadde tidlig i prosessen også en viss støtte lokalt, men det var altså Vegdirektoratet og Høyre/Frp-konstellasjonen lokalt som vant fram med sitt ønske om heller å bruke bompengefinansiering. Sentralt for vegetaten sin tilnærming er nok både det forholdet at den etablerte lovgivningen på dette området var klar mht til at staten hadde kontrollen med inntektene og bruken av dem. Her spilte også det forholdet at det var et klart lovgrunnlag for bompengordning, mens grunnlaget for kjøreavgifter var mer uklart og at et slikt vedtak kunne forsinke prosessen. Samtidig innebar bruken av lov-hjemmelen etter §27 at en fravek prinsippet om alternativ kjørerute.

Når det gjelder *bruken av bompengemidlene* var det avgjørende hovedprinsippet at dette ble definert som vegmidler. En kunne dermed ikke benytte dette til kollektivformål, verken til investering eller drift. Unntaket som ble lagt var at en kunne benytte dem til kollektivformål når dette kunne øke framkommeligheten på vegnettet. I tillegg var den 10 prosent andelen som ble lagt inn til kollektivformål trolig med å øke oppslutningen lokalt for vedtaket.

Oslo-pakke 2 er temaet innenfor vårt prosjekt. Oslo-pakke 1 er derfor relevant for oss i den forstand at den klargjør noen av de prosessene og institusjonaliserte relasjonene som legger føringer for Oslo-pakke 2. Oslo-pakke 2 representerer, som beskrevet i forrige kapittel, i første rekke en endring når det gjelder investeringene, i mindre grad når det gjaldt utformingen av innkrevingsordningen.

### 5.2.3. Prosessen bak Oslo-pakke 2

Lerstang og Stenstadvold har presentert en case-studie av prosessen bak Oslo-pakke 2 i TØI-rapport 664/2003. Den følgende framstillingen er en sammenfatning av denne.

Rundt 1995 pågikk det en diskusjon om behovet for en satsing på kollektivtransport i Oslo-området. Daværende direktør for NSB, Osmund Ueland, lanserte da offentlig en ide om bilistene i Oslo skulle medvirke til utbygging av jernbanens infrastruktur gjennom et fem kroners påslag på avgifter i den eksisterende bomringen. I et møte i august 1996 samlet NSB-direktøren sentrale samferdselsaktører i Akershus og Oslo (Statens Vegvesen, Stor Oslo lokaltrafikk (SL), Oslo Sporveger og fylkenes samferdselsetater) til en diskusjon om alternative modeller for pakkelsesninger, mulig innhold i pakker og hvordan en skulle få politisk støtte for lanseringen av en pakke.

Sentralt i denne strategien for politisk mobilisering var dels å få støtte lokalt, dels at en gjennom denne kontakten med lokalpolitikere fikk direkte adgang til sentrale stortingspolitikere. En oppfattet at en lansering via Samferdselsdepartementet både kunne ta for lang tid, siden St.melding 32 (1995-96) på dette tidspunkt lå til behandling i komiteen, og en kunne anta en viss motstand i departementet (se under). Det ble forfattet et brev til komiteen som ble formidlet til og formelt støttet og båret fram av byrådsleder i Oslo og fylkesordfører i Akershus. Opprinnelig hadde en tenkt å søke å få realisert bevilgninger til pakken allerede i 1998.

De sentrale aktørene i den prosjektorganisasjonen som ble etablert og som ble ytterligere formalisert etter Stortingets behandling av St.melding 32, var i hovedsak de samme som de som hadde sittet sentralt i samordningen av Oslo-pakke 1. Styringsmodellen var også den samme, med en administrativ styringsgruppe, et faglig sekretariat og en politisk referansegruppe på høyt politisk nivå. De fleste aktørene kjente hverandre godt, og det var få konflikter i den forstand at de fleste så muligheten til å skape en vann-vinn-situasjon.<sup>15</sup> Videre hadde en allerede fra startfasen etablert en allianse med statens vegvesen som også etter hvert fikk en formell posisjon ved at vegsjefen i Oslo ledet den administrative styringsgruppen. Statens Vegvesen kunne oppfattes som en nøytral part, i og med at det her var tale om en investeringspakke for kollektivtransport, vegetaten var dermed den eneste involverte part som ikke hadde direkte ressursmessige interesser knyttet til pakken. Vegetaten sin rolle må sees i sammenheng med at en i denne etaten i Oslo-området har utviklet en forståelse av kollektivtransporten som instrumentell i forhold til å redusere presset på vegnett og dermed veginvesteringer.

Prosjektorganisasjonen, som involverte alle de sentrale aktørene på kollektivområdet i Oslo-området, var innrettet mot å få til et investeringsprogram for kollektivtransporten, delvis finansiert av lokal trafikantbetaling med utgangspunkt i den etablerte bomringen. Noen forhold ble oppfattet som felles premiss for planleggingen og den videre framdrift: Planen skulle romme en omfattende utbygging av

---

<sup>15</sup> Den delen av den fylkeskommunale organisasjon som har hatt liten formell innflytelse, og trolig også liten reell innflytelse, er den fylkeskommunale planetaten. Dermed kan koblingen mot den lokale og regionale planleggingen ha vært svak.

jernbanen i form av dobbeltspor. Tiltak som lå inne i Oslo-pakke 1 og som ble inkludert i Oslo-pakke 2 måtte forstås som en fast forutsetning. "Krone for krone"-prinsippet skulle legges til grunn, og ordningen måtte bygge på stor lokalpolitisk enighet.

Den pakken som ble utviklet var preget av en prosess der de ulike aktørene fremmet det de oppfattet som viktige og gjennomarbeidede infrastrukturprosjekter som de ønsket å få med i pakken. Slik fikk den på pakke-nivå et visst ad-hoc preg, og prosessen ble preget av forhandlingsplanlegging, og med et sterkere faglig grunnlag på prosjekt enn på pakke-nivå. De tyngste prosjektene som har ligget til grunn gjennom hele perioden var dobbeltspor på jernbanen og t-baneringen.

Bakgrunnen for at en i den innledende fasen søkte å gå utenom Sd var, som nevnt ovenfor, delvis knyttet til tidsfaktoren. Intervjuene viser også at det blant de lokale aktørene er en oppfatning av at Sd var avventende, dels oppfattet noen av informantene dem som negativt innstilt. I rapporten skisseres flere mulige forklaringer på Sd sin skepsis. Blant disse er skepsis til det faglige grunnlaget for planen, noe som har sammenheng med den vektleggingen en i departementet har på samfunnsøkonomi. I Lerstang og Stenstadvold (2003) ses dette i forhold til at en i dag mangler gode verktøy for vurderinger av kollektivtrafikk – ikke minst på systemnivå.

Når departementet ble trukket inn i prosessen og skulle fremme den for Stortinget, med bakgrunn i transportetatens vurderinger av pakken, valgte de da også i hovedsak å fokusere på pakken som en investeringspakke, og ikke på hvilke prosjekter som inngikk i pakken. De prosjektene en forpliktet seg til var dobbeltspor og T-banering. På disse områdene understrekte en også ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene, dvs. at staten har ansvaret for finansieringen av jernbane. "I første rekke blir Oslo-pakke 2 en finansieringsplan der den økonomiske rammen på 16.8 mrd bestemmer omfanget av prosjekter som kan legges inn når nødvendige krav til utredninger og kostnadsoverslag blir tilfredsstillt". Dette innebærer altså betydelig fleksibilitet mht hvilke prosjekter som skal inngå i pakken og når de skal gjennomføres.

Konkret ble resultatet en pakke som på trafikantbetalingssiden innebar et mindre påslag på bomringen – 2 kroner – og en ekstraordinær avgift på kollektivtrafikken på 0,75 kr pr reise. Det virker som det særlig er transportetatene som har utredet og tatt opp spørsmålet om tiltak for å dempe trafikkveksten (vegprising, differensierte takster, parkeringsrestriksjoner med mer), og driftsutgiftene pakken vil føre til.

Oppsummert gir Lerstang og Stenstadvold (2003) et bilde av Oslo-pakke 2 som drevet fram av en koalisjon av aktører i den regionale kollektivtransporten, med feste i den etablerte organisasjon knyttet til Oslo-pakke 1, men der NSB og deres interesser ble framtrædende. Den etablerte bompengordningen ble tatt som utgangspunkt for videre finansiering og en forholdt seg til de etablerte ordningene i den forstand at en satset på en infrastrukturpakke. Samtidig overskred en de forvaltningsmessige skillelinjene i den forstand at en gikk sammen om å få til en prosjektportefølje som ivaretok mange aktører sine interesser. Det nye med pakken var altså at den var innrettet mot finansiering av kollektivtransport, den framstår som mer fleksibel mht muligheter for omprioritering av prosjektene underveis.

### **5.3. Om prosessen bak Trondheimspakken**

Langmyhr har beskrevet prosessen bak Trondheimspakken i flere arbeid. Denne – fremstillingen er i første rekke basert på avhandlingen (Langmyhr 1997). I den grad fremstillingen er basert på andre kilder er disse referert til spesielt.

Initiativene til Trondheimspakken og –ringen kom fra flere hold. Diskusjonen var forankret i det omfattende transportplanarbeidet som kommunalutvalget startet opp i 1982. Sentralt i planen var den såkalte Nordtangenten, et prosjekt som ble oppfattet å være viktig for å avlaste Midtbyen for gjennomgangstrafikk, men ble oppfattet å være vanskelig å realisere på grunn av kostnadene. Dette var i en periode der de statlige investeringene til infrastruktur gikk ned, fra 15,6 mrd i vegplanperioden 1979-81 til 13,6 mrd i vegplanperioden 1982-85 (St. meld. 46 (1990-91)). Dermed kom også spørsmålet om alternativ finansiering på dagsorden, i Trondheim i første omgang gjennom lokalt vedtak om delfinansiering i form av bompenger på E-6 parsellen øst for Trondheim.

Det var imidlertid i forbindelse med høringsprosessen frem mot endelig bystyrebehandling av Transportplanen, sommeren 1985, at spørsmålet om alternativ finansiering av en ”pakke” kom på dagsorden. Også her var bomringen i Bergen modell. Etter vedtaket i Bergen i januar 1985 om Bergenspakken, inviterte aktører ved vegkontoret i Trondheim overingeniør Arild Eggen fra Hordaland vegkontor til ”hjembyen” i regi av et møte arrangert av Norske Sivilingeniørers forening. På dette møtet skisserte overingeniør Olav Ellevset ved det lokale vegkontoret flere alternativer, bla en bomring med 12 bomstasjoner utenfor Omkjøringsvegen. Dette var et alternativ nesten identisk med det som senere skulle bli vedtatt og iverksatt.

Samtidig lå det klare signaler i tilrådingen fra Sd vedrørende Norsk Vegplan 1986-89, der det het at det kunne bli aktuelt med bompengefinansiering av flere større kostnadskrevende prosjekt i årene framover, blant annet i Bergen, Oslo og Trondheim.

I tillegg skulle en redaksjonsgruppe bestående av kommunalplanlegger Terje Norddal, og politikerne Rolv Sverre Forstervold (A) og John Stav (H), spille en nøkkelrolle i arbeidet med transportplanen. I diskusjonen om transportplanen i bystyret i juni 1985, var det uenighet om viktige tema, men en klarte å samle seg om et delvedtak på tvers av partigrensene vedrørende å få utredet en ordning med lokal egeninnsats for å bygge ut vegnettet når staten ytte minst det samme beløp i ekstraordinære vegbevilgninger. I de kommende ett og ett halvt år, fram mot neste behandling i bystyret i januar 1987 – der det ble gitt prinsipiell tilslutning til et opplegg for forsert utbygging med ekstrabevilgninger i form av lokal egenfinansiering, ble det dels drevet aktivt informasjonsarbeid overfor lokalbefolkning og i det politiske miljø, og dels gjennomført et videre utredningsarbeid i saken. Også i Trondheim ble bompenger forstått som det eneste lovhjemlede alternativet for økte inntekter.

Forhandlingene med staten resulterte i et kompromiss presentert i brev fra Samferdselsministeren i oktober 1987, der staten skulle dekke 45 prosent av beregnede anleggskostnader på 1 960 mill kroner (inklusive E6 øst), mens finansieringskostnadene på 340 mill kroner skulle holdes utenfor beregningene av

statstilskudd. Hele Trondheimspakken ble regnet som riksveginvesteringer eller alternativ bruk av riksvegmidler. Selve innkrevingsordningen og etableringen av bomstasjonene ble i stor grad oppfattet som et teknisk spørsmål der utfordringen primært bestod i å beregne inntekspotensialet av ulike alternativ. Politikerne var også under tidspress for å få gjort lokale vedtak før Stortingsbehandlingen av NNVP 1990-93.

Proposisjonen om Trondheimspakken (St. prp. nr 129 (1988-89)) ble fremmet for Stortinget i januar 1990, med en bompenggeordning som skulle vare til 2005, og en samlet finansieringsplan på 2 170 mill kroner. Her ble også køproblematikken og resulterende miljøproblemer sentrale begrunnelser for pakken. Det ble også satt av 360 mill kroner til særlige tiltak for kollektivtrafikk, trafiksikkerhet og miljø (KMS). KMS-andelen ble forutsatt å være 17,6 prosent for hele perioden sett under ett. Bompakken i Trondheim hadde altså det til felles med den i Oslo, og skilte seg fra den i Bergen, ved at den rommet andre tiltak enn vegbygging. Satsingen på kollektivtransport var, med bakgrunn i lovgrunnlaget på området, avgrenset til infrastrukturtiltak (kollektivfelt, holdeplasser mv.). Bystyret hadde foreslått å kunne benytte midlene til driftstilskudd, men dette fikk ikke gjennomslag i form av nødvendige lovendringer.

Når det gjaldt trafikkstyringsmulighetene i bompengepakken har dette vært et tema i den offentlige debatt i Trondheim gjennom hele perioden. Dels tok denne debatten feste i ny teknologi på området, dels var den selvsagt knyttet til lovgrunnlaget på feltet. Den viktigste endringen som ble gjort på sentralt hold var at en våren 1989 i NNVP 1990-93 åpnet for tidsdifferensierte avgifter, forutsatt at hovedformålet med innkrevningen var finansieringer. Det opprinnelige bompengesystemet inkluderte 11 stasjoner, og det var et svakt tidsdifferensiert system. Særegent for Trondheim var bruken av "køfri-brikken" utviklet av Micro-design A/S på Selbu, som også åpnet for etablering av ubemannede bomstasjoner.

Ett særtrekk ved Trondheimspakken er at en har utvist større fleksibilitet enn i de andre byområdene mht revisjon underveis i perioden, særlig revisjon av innkrevningssystemet. Tre forhold har hatt innvirkning på denne revisjonen. Dels opplevde en at inntjeningen i bompengeringen var utilstrekkelig for å betjene lån og få tilstrekkelige inntekter til investeringsprogrammet, dels opplevde en det etablerte systemet som urettferdig, dels var noen aktører opptatt av at en endring av systemet kunne være egnet til å påvirke reisevanene. Det sonesystemet som ble vedtatt i juni 1996 og iverksatt fra januar 1998 ville i prinsippet kunne gis en utforming som gav bedre etterspørselsstyring, men dette elementet ble tonet ned i det kompromisset som ble utformet (Langmyhr, 2001).

Om det lokalpolitiske handlingsrommet mht innkrevingsordningen og timingen av de ulike prosjektene i Trondheimspakken er større enn i de andre byområdene, eller om dette er et inntrykk som primært baserer seg på at vi her bygger på ulike kilder, kan være et tema for videre undersøkelser. Langmyhr dokumenterer i alle tilfelle at endringer i innkrevingsordning helt klart har vært temaer i bystyrebehandlingen. I arbeidet med Transportplanen av 1992, som var knyttet til TP 10-arbeidet, gjorde bystyret (som hadde fått endret sammensetning etter valget i 1991) vedtak om utsetting av oppstart av Trondheimspakkens større veginvesteringer, og prioritering kun av KMS-tiltak i perioden 1992-95. Dette genererte også en diskusjon om dette brøt med forutsetningene for Stortingsvedtaket, et

synspunkt bla fremmet av vegsjef Odd Bardal. Forholdet mellom lokalpolitikere og vegetat på iverksettingssiden på dette området er dermed en fremtidig interessant problemstilling.

### **5.3.1. Oppsummert om Trondheimpakken**

Som ved Bomringen i Bergen og Oslo-pakke 1 ble prosessen drevet fram av en koalisjon av aktører fra vegetaten. Samtidig var Oslo og Bergen modeller for utformingen: Bergen i den innledende fasen og Oslo ved at den også hadde en kollektivdel i pakken. Det er også grunn til å anta at signalene fra sentralt hold om at en åpnet for bompengefinansiering, gav en enda klarere forståelse for at en stod i en konkurransesituasjon i forhold til andre områder som en best kunne styrke ved å få etablert en alternativ finansieringsordning. Denne tolkingen blir styrket av at Trondheim i vesentlig mindre grad en i de andre byene stod overfor en trafikkvekst som gjorde køene og miljøproblemene store, men agerte utifra en forventet trafikkvekst, - noe som også underveis genererte tvil om pakkens nødvendighet og finansielle grunnlag lokalt. Også på andre områder, for eksempel valg av bompenger vs andre finansieringsmåter, er det likhetene i forhold til andre byområder som peker seg ut.

Ser vi på forskjeller synes to forhold å skille seg ut i Trondheim. For det første har teknologien og alliansen med lokal industri spilt en særegen rolle. Dette gjelder både i den forstand at dette medvirket til lokal støtte, og i den forstand at køfrisisystemet er kompatibelt med trafikkstyring og mer fleksibelt mht revisjoner underveis (Langmyhr, 2001).

For det andre kan en observere en tilbakevendende diskusjon i bystyret etter at pakken er blitt etablert, både med hensyn til bruken av midlene, dvs prioriteringen mellom prosjektene, og med hensyn til en utforming av bomringen som gav trafikkstyringsmuligheter. Det siste punktet må nok sees i sammenheng med det sterke faglige og industrielle miljøet i byen. Når det gjelder innkrevingsystemet har denne debatten helt klart hatt konsekvenser.

Ellers er det et likhetstrekk med Oslo-pakke 1 at pakken rommer kollektivtiltak. Denne forskjellen i forhold til Bergen må trolig sees i sammenheng med at den konkrete utformingen av disse pakkene skjedde i siste halvdel av 1980-årene, da miljøproblematikken kom høyt opp på den politiske dagsorden – så høyt at de ved valget i 1989 var den viktigste saken for velgerne. Det er også i dette lyset en må se den sterke vektleggingen på KMS-delen av pakken i Trondheim ved inngangen til 1980-årene. Både for Oslo og Trondheim gjelder det imidlertid at den fastsatte prosentdelen til kollektivtiltak virker relativt tilfeldig, men med en sterk symbolverdi.

## **5.4. Bomringen på Nord-Jæren**

Fremstillingen av prosessen på Nord-Jæren bygger primært på Langmyhr (1997) og Lerstang og Stenstadvold (2001). I tillegg til dette har vi samlet inn data i form av intervju og dokumenter om innkrevingsordningen.

Ulikt de andre bomringene i byene vi har beskrevet her, kommer bomringen på Nord-Jæren først ved årtusenskiftet. Det store spørsmålet er hvorfor forslaget om

bomring vant fram denne gangen og ikke ved tidligere forsøk? Hvordan klarte en å få lokal aksept? Andre særtrekk er Jærbanen og en innkrevingsordning med sterk regional profil. Hva er bakgrunnen for disse to særtrekkene?

Så sent som i 1997 publiserer Langmyhr sitt arbeid, som omhandler hvorfor det ennå ikke var blitt etablert en slik bomring. Under har vi oppsummert hans fremstilling:

Da bomringene ble etablert i andre byområder på midten av 1980-tallet, var framkommelighetsproblemene i Stavanger/Sandnes området relativt små, trass i omfattende trafikkvekst. Dette hadde bla sammenheng med at Stavanger kommune hadde forskottet betydelige midler til vegbygging, bla til en ytre ringveg og E 18 gjennom sentrum. I 1989 hadde de forskottete midlene kommet opp i ca 100 mill kroner, penger som en kunne forvente å få igjen krone for krone som ordinære riksvegbevilgninger i etterfølgende vegplanperioder, mens kommunen selv måtte bære et betydelig rentetap. Forskotteringene bandt imidlertid opp handlefriheten framover, slik at det ble vanskelig å finne rom for nye prosjekter.

Det var på denne bakgrunn fylkessamferdselsstyret ba vegsjefen om å vurdere ekstraordinære tiltak, herunder bruk av bompenger. Vegkontoret fulgte opp i juli 1986 med et notat som fremmet forslag om en bomring med utgangspunkt i de tre kommunene Sola, Stavanger og Sandnes. Det var fylkespolitikerne som gikk i spissen for saken, mens utredningsarbeidet ble forestått av Statens vegvesen. De skisserte et opplegg som innebar ekstraordinære tilskudd fra staten omtrent tilsvarende 2/3 av lokalt bidrag. I utredningen het det at selv om dette var ekstraordinære bevilgninger, så kommer midlene fra den totale rammen for vegbevilgninger. Og de antok at omfanget av slike ordninger etter hvert ville bli begrenset, noe som var et argument for å komme med i denne omgang.

Vegsjefen markerte seg i avisen og fremhevet at økte bevilgninger var avgjørende for å unngå trafikkaos i løpet av fem år. Langmyhr tolker det slik at en hadde vanskelig for å få aksept for en slik kriseforståelse. Rett nok gikk formannskapet i Sandnes inn for en slik løsning, men både Sola og Stavanger gikk mot. I formannskapet i Stavanger var det bare Krf som støttet forslaget. De andre gikk mot, med begrunnelser som pekte i to ulike retninger. Den ene begrunnelsen var at vegbygging var et statlig ansvar, bilistene betaler allerede mer enn de får igjen. Den andre begrunnelsen var at en burde satse sterkere på alternative tiltak til vegbygging, som bedret kollektivtilbud og arealplanlegging for å dempe trafikkveksten. Ulike alternative finansieringsmåter strandet politisk på lokalnivå. Etter hvert ble det også klar lokalpolitisk skepsis i Sandnes. En av forklaringene på den lokalpolitiske motstanden var i, følge Langmyhr, nettopp Stavanger-Sandnes-syndromet, dvs konkurransesituasjonen mellom de to byene. Flere viktige vegprosjekter ble imidlertid realisert gjennom andre ekstraordinære finansieringsformer, dels i form av kommunale tilskudd, dels gjennom private bidrag fra Næringslivets finansieringsselskap Motorvegen Stavanger A/S.

#### **5.4.1. Vendepunkt ved utgangen av 1990-årene**

Når spørsmålet om alternativ finansiering i form av trafikantbetaling ble diskutert i denne perioden, var de investeringsplaner som lå framme i all hovedsak knyttet til vegbygging, om enn med en viss øremerking til miljø og kollektiv, slik vi kjen-

ner den fra andre byområder. Pådriverne for trafikantbetaling var i, følge Langmyhr, vegkontoret og fylkeskommunen. Motstanden lå i første rekke hos de folkevalgte i kommunene. Løsningen ble delvis alternativ finansiering via fors-kottering fra kommune og næringsliv.

Når spørsmålet om bompengefinansiering kom opp igjen på slutten av 1990-tallet, var vegbygging fortsatt et sentralt element. Nytt i det programmet som ble fore-slått og fremmet for stortinget, var imidlertid et tyngre infrastrukturprogram på kollektivsiden: Dobbeltspor Stavanger-Sandnes. Den innkrevingsordning som ble etablert ble en bomring med en klart regional profil og, sammenlignet med andre byområder, en relativt lav snittpris for passering av bommene.

Høringsutkastet til Handlingsplan for infrastruktur og drift 1998-2007 av 15. sep-tember 1997, rommet forslag om en bomring. Blant de berørte kommuner fikk forslaget støtte i Stavanger, Sola og Klepp, mens det var lokalpolitisk flertall mot i Sandnes og Randaberg. Fylkestinget gikk inn for den foreslåtte brukerfinansiering med 58 mot 13 stemmer.

Lerstang og Stenstadvold skriver at et hovedformål med Transportplan for Nord-Jæren (TPNJ) har vært å skape et faglig grunnlag for langsiktige investeringer på Nord-Jæren. Den faglige ansvarsdelingen var slik at vegkontoret fikk et ansvar i forhold til transportinfrastrukturen, mens Stavanger kommune fikk et lederansvar for Bybaneutredningen. Dette ble videreutviklet slik at vegkontoret med sin kompetanse på konsekvensutredninger, skulle ivareta dette arbeidet for bybaneutred-ningen. Lerstang og Stenstadvolds rapport gir et inntrykk av en faglig omforenhet lokalt. Intervju og annet datamateriale vi har hatt tilgjengelig svekker ikke en slik hypotese. En del sentrale aktører har helt klart hatt som målsetning å få til en prosess preget av etablering av en felles, omforent utbyggingspakke som skulle imøtekomme fremtidige utbyggingsbehov. En har søkt å etablere oppmerksomhet og dermed støtte transportpakken som utbyggingspakke, mer enn som bomring.

Det har også vært lagt vekt på å få til en prosess der sentrale politikere, både i posisjon så vel som i opposisjon, er blitt involvert på et tidlig tidspunkt, og slik har kunnet påvirke utfallet. Dette har ikke minst vært sentralt når det gjaldt utfor-ningen av bomringen, der de folkevalgte i ulike kommuner fikk være med og legge premissene i form av overordnede kriterier. Resultatet er en innkrevingsord-ning og en ring der en har lagt vekt på å unngå deling av bydeler og der en skal kunne nå sitt bydelssenter og sin kommune avgiftsfritt, en har et lavt takstnivå som både reduserer omkjøringsproblem og gir få negative effekter når det gjelder handelslekkasje og en har søkt å få til en utforming som ikke svekker konkurran-sebetingelsene til bysentrene, og har dermed søkt å bryte denne konkurransesitua-sjonen som hinder for etablering av bomring.

Motstanden mot ringen i den andre store kommunen, Sandnes, er da også i hoved-sak basert på at det politiske flertallet i bystyret er prinsipielt mot bomringer.

Selv om Nord-Jæren er det området der kildematerialet og analysen i denne rap-porten er svakest, kan vi med bakgrunn i vår kunnskap oppsummere følgende: Blant drivkreftene lokalt har vegvesenet og fylkespolitikere vært sentrale. Mot-standen har vært lokalt, i de respektive kommuner. Når bomringen nå er blitt etablert må det dels sees i sammenheng med et godt faglig-administrativt samar-beid, en innkrevingsordning med lav trafikantbelastning og bredt nedslagsfelt, og at fylkesting og storting i denne saken har valgt å akseptere at en går inn for en



slik ordning trass i at Sandnes og Randaberg kommuner gikk mot ordningen. Et annet forhold som spiller inn er at sentrale politikerne gjennom den etablerte transportplanorganisasjonen var med i prosessen med å få fram beslutningsgrunnlaget.

## **5.5. Prosessen forut for vedtak om Bergensprogrammet**

Til forskjell fra beskrivelsen i de andre byområdene, er denne framstillingen i hovedsak basert på intervjuer og dokumenter samlet inn i Bergen.

Innenfor dette prosjektet er formålet primært å undersøke hvorfor Bergensprogrammet har fått det kjennetegn det har. To moment synes da å være spesielt sentrale.

For det første er det et kjennetegn ved denne pakken, både sammenlignet med bomringen i Bergen og med andre byområder, at den innebærer at Stortinget i prinsippet har gitt sin tilslutning til en stor kollektivinvestering i form av bybanen. Det knytter seg imidlertid fortsatt en viss usikkerhet til bybanen. Denne usikkerhet er knyttet til de faglige vurderingene til vegetaten for bruk av alternative riksvegmidler. Følgende spørsmål blir da sentrale. Hva er bakgrunnen for bybanen i betydningen? Hvem tok initiativet? Hvilke aktørkonstellasjoner gjorde prosjektet mulig? For det andre: Hva består usikkerheten i?

For det andre er det et kjennetegn ved denne pakken, at en i hovedsak har videreført den innkrevingsordningen som var etablert gjennom den første bompakken. Forslaget om et to-ring system og tidsdifferensierte satser fikk ikke aksept blant politikerne. Det er her betydelig avstand mellom de faglig-administrative vurderingene som ble gjort i utredningsarbeidet når det gjaldt innkrevingsordningen – og den som faktisk ble vedtatt politisk. Hva er bakgrunnen for denne endringen?

Mens hovedfokus i den opprinnelige bompengepakken var rettet mot utbyggingen av hovedvegnettet er den nye ordningen – "Bergensprogrammet" ment som en løsning på noen av de gjenstående problemene. Bergensprogrammet ble vedtatt gjennomført av Stortinget gjennom behandlingen av St.prp. nr. 76 (2001-2002). Forut for dette hadde bystyret, i møte 27.11.2000, behandlet søknad til Stortinget om tillatelse til å kreve inn bompenger i perioden 2002 – 2011.

I søknaden ble fordelingen av midlene med 45 prosent til vegtiltak og 55 prosent til kollektiv, miljø, gang/sykkel og trafikksikring lagt til grunn. Søknaden baserte seg på rammene som lå til grunn i Nasjonal Transportplan 2002-11 (St.meld. 46 (1999-2000)). Søknaden omfattet også en oversikt over prioriteringer på hovedpostene vegtiltak, kollektivtiltak, gang/sykkel, trafikksikring, miljøtiltak, tiltak i sentrum og planlegging. Bystyret behandlet handlingsprogrammet til Nasjonal Transportplan, deriblant Bergensprogrammet i møte den 7. mai.2001 før Stortinget tok standpunkt til bompengeproposisjonen om Bergensprogrammet.

Planleggingen av Bergensprogrammet strekker seg imidlertid helt tilbake til 1996, da bystyret vedtok at det i kommunedelplanen skulle utformes en ny langsiktig transportpolitikk for Bergen, "Bergensprogrammet for transport, byutvikling og miljø" (Bergensprogrammet). Ved årsskiftet 1997/98 ble det utnevnt en styringsgruppe med "tunge" medlemmer fra fylkeskommunen, Bergen kommune, fylkes-

mannen, Vegdirektoratet, det lokale vegkontoret, Jernbaneverket og Transportbedriftenes Landsforbund.

### **5.5.1. Om bybanen**

Bybanen i Bergen inngår i Bergensprogrammet som ble fremmet for Stortinget i St.prp. nr. 76 (2001-2002). Det heter imidlertid at enkeltprosjekt i pakken vil bli fremmet for Stortinget i forbindelse med de årlige budsjettproposisjonene, etter at nødvendige utredninger, plangrunnlag og kvalitetssikrede kostnadsoverslag foreligger. Bergen kommune har vært ansvarlig for planleggingen av bybanen og har i den forbindelse opprettet et bybanekontor med ansvar for planlegging av et bybanesystem i Bergen. En søknad om alternativ bruk av riksvegmidler ble fremmet for Vegdirektoratet av Bergen kommune

Vegdirektoratet har imidlertid konkludert med at Bybanen pr i dag ikke tilfredstiller kravene som gjelder til en alternativ bruk av riksvegmidler. Det er altså fortsatt usikkerhet knyttet til finansieringen av bybanen.

Et viktig og sentral moment knyttet til Bergensprogrammet gjelder bakgrunnen for bybanen og for uenigheten knyttet til om denne skal kunne aksepteres for alternativ bruk av riksvegmidler.

Alle vi har intervjuet fremhever at bybanen hele tiden har ligget som et alternativ for transportløsninger i Bergensområdet. Den ble fremmet allerede midt på 1970-tallet. I tillegg har det hele tiden vært noen som har vært opptatt av den i kommuneadministrasjonen og ideen har blitt holdt oppe av miljøbevegelsen og de grønne partiene. Forslaget fikk ny tyngde tidlig på 90-tallet, da Anna Elisa Tryti (A) var leder av Bygningsrådet, og sammen med Gunn Vivian Eide (V) arbeidet med denne saken. De ble da gjort et avgjørende vedtak i bygningsrådet, et vedtak som ble styrket under Nils Arild Johnsen (SP) sin tid som kommunalråd fra 1995. Bybanen er slik sett et sentrum- venstre prosjekt, båret fram av de som gjerne blir oppfattet som partier knyttet til den grønne pol i norsk politikk (SV, V og SP). Avgjørende var imidlertid at Ap forpliktet seg til prosjektet.

Bybanen ble altså båret fram politisk, utifra ønsket om en satsning på skinnebasert kollektivtransport, inspirert av byer i Europa som mange politikere ønsket å identifisere Bergen med. De intervjuer vi så langt har foretatt indikerer at det i mindre grad forelå klare utredninger om bybanen, noe som bla hadde sammenheng med at det i liten grad forelå en organisasjon for å drive fram slike utredninger. Et eget bybanekontor er blitt etablert første de siste årene.

Bybanen har hele tiden vært omgitt av faglig og politisk strid. Politisk har det vært en viss skepsis i alle parti, med klar motstand fra Frp og helt klart reservasjoner hos Høyre. Fra Høyre sin side var sentrale politikere i noen av de første kompromissene opptatt av å få lagt inn formuleringer som skulle gjøre dette mulig å komme seg ut av et kompromiss som inkluderte bybanen. Dels ved å åpne for først å asfaltere traseen, mer avgjørende ved å stille krav til staten om å garantere for driften.

Den faglige motstanden har vært båret fram av Hordaland Vegkontor som hele tiden har vært skeptisk til forslaget. Uenigheten mellom den store bykommunen Bergen og Statens Vegvesen er et særtrekk ved relasjonene. Bergensprogrammet

er i utgangspunktet fremmet i samarbeid mellom Statens vegvesen og Bergen kommune og Hordaland fylkeskommune. Prioriteringene har kommet i stand gjennom dette. Kollektivdelen skal imidlertid under paraplyen alternativ finansiering av riksvegmidler. Den er i stor grad utviklet og planlagt av Bergen kommune, mens Statens vegvesen som skal "godkjenne" bruken av midlene ikke har hatt noen sentral rolle i planleggingen.

Når banen er blitt en del av Bergensprogrammet, selv om det hefter usikkerhet ved dens realisering, må det sees i sammenheng med at det er blitt koblet Ringveivest, som koalisjonen Høyre og Ap er enige om som sentralt. Bybanen er slik relatert til det en av våre informanter omtaler som "terrorbalanse". Det kan i det minste være rett å kalle det en vetobalanse. Kravet om lokal enighet ligger i bunnen for de kompromisser som blir inngått lokalt, og mye tyder på at det er utviklet en felles norm om å være lojal overfor slike vedtak.

Koalisjonen er skjør. Denne skjørheten er blant annet knyttet til at det her, til forskjell fra mange andre byområder, er klart uttrykt faglig administrativ uenighet lokalt. Frem til vedtak kan det derimot se ut som om organiseringen i første rekke var utformet med tanke på å oppnå en vinn-vinn situasjon der kun de nødvendige bindingene ble lagt. En slik binding, som kunne påvirket lønnsomheten i bybaneprosjektet, var utformingen av trafikantbetalingen.

### **5.5.2. Om trafikantbetalingen – fra to ringer og tidsdifferensiering til status quo**

Noen av de sentrale beslutninger i forhold til utformingen av trafikantbetalingen ble tatt gjennom den formelle lokalpolitiske behandlingen i Bergen våren 1999. I selve saksutredningen for Bergensprogrammet heter det om trafikantbetaling:

*"Trafikantbetalingen som strategisk element har to formål:*

- *Dempe trafikkveksten og vri mer av trafikken over til kollektivtransport – den bør derfor utformes slik at det motiverer for kollektivtrafikk i de mest trafikkbelastede områdene og for valg av reisetidspunkt utenom de mest belastede tidene på døgnet.*
- *Bidra til inntekter som gjør kollektivsatsning og annen nødvendig finansiering av tiltak nødvendig.(...)*

*Tre alternative betalingsystemer er vurdert i Bergen:*

- *dagens bompengering – først og fremst som et referansealternativ.*
- *To ringer, en sentral som dagens ring, og en lengre ute for å fange opp de store trafikkstrømmene lengre ute i bystrukturen, samordnet med kollektivsatsning og innfartsparkering i knutepunkt.*
- *Et sones-system med åtte soner, bygget på forslag til ny bydelsinndeling.*

*I alle alternativ inngår en takst for personbiler på 20 kr i rushet og 10 kr ellers – avgiftsperioden som i dagens bomring."*

Det som i saksutredningen først og fremst ble omtalt som et referansealternativ, en videreføring av bomringen, er faktisk blitt det foretrukne alternativet. I tillegg er det ikke noen form for rushtidsdifferensiering. Denne avklaringen – som altså

innebar et klart brudd med hovedprinsippene i den faglig-administrative vurderingen skjedde i flere runder. Allerede i merknader fra medlemmer i den politiske styringsgruppen som var oppnevnt for Bergensprogrammet kom det frem noen klare signaler. I merknaden fra Trond Tystad og Arne Jakobsen (A) – gav de prinsipiell tilslutning til mulighet for trafikantbetaling i form av bompenger og vegprising under forutsetning at staten andelsmessige bidrag ble stort nok, men det ble understreket at betalingen ikke burde bli så høy at den gav negative fordelingsmessige virkninger.

I særmerknaden fra Høyres Inger-Margrethe Presterud vises det til Høyres programfesting av at de oppfattet den nåværende bompengordningen som en avtale med velgerne som skulle avvikles når den var sluttført, men at partiet kunne gå inn for bompengefinansiering av nye vegprosjekter. Høyres posisjon kom klart fram i særmerknad under behandlingen i Hovedutvalg for byutvikling. Partiet avviste å benytte vegprising som trafikkregulerende virkemiddel i Bergen med den begrunnelse at det ville påføre regionens næringsliv og innbyggere økte og geografisk diskriminerende driftskostnader. Partiet uttrykte også skepsis til bompenger som en kostbar og uhensiktsmessig måte og ville ha utredet drivstoffavgift.

Da saken ble behandlet i formannskapet i møte 26.mai 1999 (Fylkestingssak 0291/99) het det følgende om trafikantbetaling:

*”- Bystyret innser nødvendigheten av å finne pragmatiske lokale løsninger i form av inntekter fra trafikantbetaling for å bidra til finansiering av de tiltak som må settes i verk for å løse byens trafikale utfordringer og som virkemiddel for å dempe trafikkveksten.”*

Videre ble det lagt til grunn

*”et trafikantbetalingssystem etter en 2-ringmodell”, og at en skulle ”få vurdert nærmere muligheten for å finansiere driften av kollektivtilbudet med midler fra en framtidig trafikantbetalingsordning.”*

Da saken ble endelig behandlet i bystyret (Bsak 0137/99) i møte den 31 mai 1999, ble det endelige vedtaket, gjort av flertallskoalisjonen av H, KrF, V, Sp og A:

*”10. Rushtidsdifferensiering, avgift for kollektivreisende og driftstilskudd til kollektivtrafikken innføres foreløpig ikke. Dette vurderes på ny i år 2005, basert på forbedringer i kollektivtilbudet.”*

I vedtaket het det også at den konkrete utformingen av betalingssystemet skulle taes neste år. Da den saken ble tatt opp, våren 2000, var saksutredningen rådmannen rapporten ”Trafikantbetaling i Bergensprogrammet.” Forlaget la til grunn de premisser som ble lagt av bystyret med hensyn til ikke tidsdifferensierte satser og årlig inntekt på 200 mill kroner første år. Administrasjonen la til grunn forslaget om to ringer som basis betalingssystem i sitt forslag, der den indre ringen var det etablerte bompengesystemet. Et flertall fra partiene H, KrF og A gjorde imidlertid et vedtak som bla inkluderte følgende formulering (Bsak 0137/00 i møte 5.juni 2000):

*”Bystyret vedtar at det arbeides videre med et betalingssystem basert på dagens innkrevingspunkter og innkreving ved ny ringveg vest fra anleggstart.”*

Med andre ord: Det som skjedde fra de faglig administrative innstillingene til vedtaket i bystyret, var at en forlot forslaget om tidsdifferensiering og to-ring system til en videreføring av det etablerte systemet med noen mindre endringer – i form av noe påslag, en ny bom og elektronisk passering.

Bakgrunnen var at flertallskoalisjonen dels rommet parti som helt klart var mot vegprising og dermed ordninger som lignet denne, dels var det stor motstand blant mange velgere og dermed den potensielle velgerflukten til motstanderpartiet Frp og forslaget møtte motstand hos Næringslivet i sentrum.

Resultatet ble kompromisset – en videreføring av dagens ordning.

## 6. Sammenfatning og avsluttende drøfting

Tidlig i 1980-årene tok Hordaland Vegkontor initiativet til en bomring i Bergen. Nå – over tjue år senere - er det bompengeringer i alle de største byområdene i Norge, samt i flere mindre byområder, slik som Tønsberg og Namsos. De direkte inntektene i form av trafikantbetaling var i 2003 over 3 mrd kroner, hvorav 2,3mrd ble benyttet til veginvesteringer. Midlene er koblet til investeringsprogrammer som årlig beløper seg til det dobbelte.

Mange aktører, på ulike forvaltningsnivå, har vært involverte i prosessen bak pakkene, så vel som i iverksettingen av dem. Det er altså tale om et svært omfattende tema vi har søkt å belyse i denne rapporten, når vi har rettet oppmerksomheten mot følgende to hovedspørsmål:

- Hva kjennetegner innholdet i bompakkene Trondheimpakken, Oslo-pakke II, Nord-Jæren-pakken og Bergensprogrammet?
- Hva er bakgrunnen for at pakkene har fått slike kjennetegn i de respektive byområder?

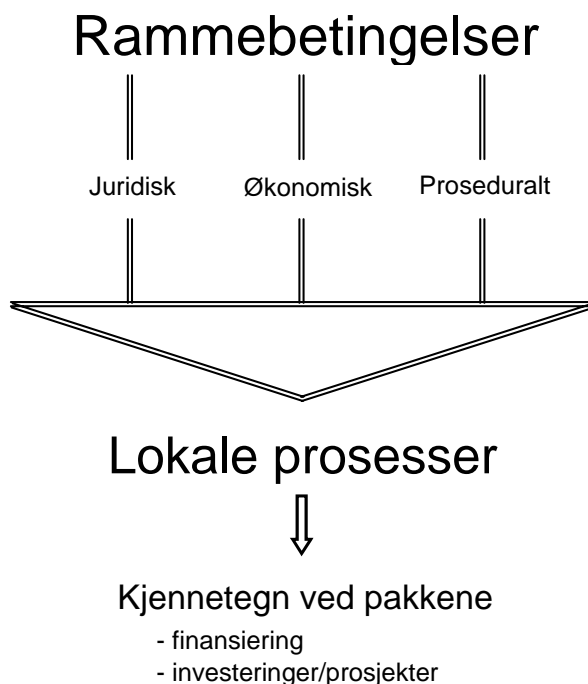
Vi har søkt å gjøre to avgrensninger i vår tilnærming:

*For det første:* Vi har søkt først å sammenfatte variasjonen og fellestrekk ved innholdet i pakkene (den avhengige variabelen), for slik å få klarere fokus på hvilke aspekter ved prosessen forut for etableringen av pakkene som er særlig relevante: Hvorfor variasjon, for eksempel i form av tidsdifferensiering i bypakke A og ikke i bypakke B? I de tilfelle der vi finner fellestrekk – hva kan bidra til å forklare dette?

*For det andre:* Vi har primært rettet oppmerksomheten mot prosessen forut for stortingets behandling. Dette innebærer at vi retter lite oppmerksomhet mot den iverksettende organisasjon og endringene i pakkene underveis.

I dette avslutningskapitlet skal vi gjøre følgende. Vi skal først summere opp fellestrekk og variasjon i ved innholdet i pakkene, slik disse ble beskrevet i kap 4. I neste del skal vi summerer opp trekk ved rammebetingelsene slik disse ble beskrevet i kap 5, mens vi i den tredje delen skal vi summere opp trekk ved de lokale prosessene som kan forklare denne variasjonen. Denne fremstillingen, er basert på en tenking om at rammebetingelsene legger føringer for de lokale prosessen (se figur). Avslutningsvis tar vi opp noen momenter knyttet til den problemstillingen vi skisserte innledningsvis, om forholdet mellom legitimitet og effektivitet og ulike typer legitimitetsgrunnlag.

Figur 6.1. Rammebetingelser



TØI rapport 733/2004

## 6.1. Innholdet i pakkene –likhetstrekk og variasjon.

Vi har altså funnet det formålstjenlig å kategorisere innholdet i de ulike pakkene langs tre dimensjoner: kjennetegn ved finansieringen, kjennetegn ved investeringene, og grad av samordning med andre virkemidler i den lokale transportpolitikken. Det er særlig de to første av disse vi har hatt datagrunnlag for å beskrive her.

Vi finner følgende fellestrekk ved transportpakkene:

1. Innkrevings- /finansieringsordningen er bomring – en har ikke tatt i bruk andre alternative finansieringsformer, selv om Oslo-pakke 2 også omfatter ekstra betaling fra kollektivreisende.
2. Det er etablert en veiledende norm om forholdet mellom lokalt bidrag og ekstraordinære statlige midler med bakgrunn i "krone-for-krone" prinsippet, som blir videreført med ulike lokale kombinasjoner avhengig av hvor mange som er involvert lokalt. Praksisen på dette feltet er imidlertid noe vanskeligere å etterprøve.
3. Ressursene blir bare fordelt på infrastrukturiltak – ikke til drift. I Oslo-pakke 2 og Bergensprogrammet er imidlertid drift et viktig element, i og med at investeringene begrunnes med at de vil gi mer ut av driftsmidlene
4. Takstene er i hovedsak satt uten hensyn til trafikkavvisning som virkemiddel for økt kollektivtrafikk.

Ser en på variasjonen kan viktige aspekter ved disse summeres opp som i tabellen under:

Tabell 6.1. Tabell 6.1. Kjennetegn ved pakkene

	Bergen 1.	Oslo 1	Tr.heim	Oslo 2	Nord-Jæren	Bergen 2
Andel veg /KMS	Vegpakke	Øremerket 20 % kollektiv	Øremerket 20 % KMS	Kollektiv pakke	Ca 65 % KMS, (Ja)	Ca 50 % veg – 50 % KMS
Regional Politisk fordeling	Nei	Ja – 60/40 Oslo-Akershus	Nei	Uspesifisert??		Nei
Taktsnivå relativt	Middels	Høyt	Middels	Høyt	Lavt	Middels
Tidsdifferensiering	Nei	Nei	Svak	Nei	Svak	Nei

TØI rapport 733/2004

Med andre ord:

### Ressursfordelingen

Den første bomringen i Bergen var en ren vegpakke, Oslo-pakke I og Trondheimsprogrammet hadde en øremerket andel til kollektiv og eller miljø og sikkerhet, KMS (20 prosent), mens de nye pakkene, Oslo-pakke II, Nord-Jæren programmet og Bergensprogrammet har en betydelig høyere kollektivandel, men da ikke som øremerking, men som en konsekvens av større infrastrukturinvesteringer til kollektivtransport. Det er altså en klar variasjon mellom pakkene, en variasjon som i første rekke reflekterer endring over tid.

I ett av byområdene, Oslo-området, er det etablert en fordelingsnøkkel når det gjelder andel investeringer i Akershus og Oslo, opprinnelig 30-70, etter hvert 40/60.

### Finansieringen

Når det gjelder finansieringen, er det noen forskjeller i trafikantbetaling: I to av byene, Trondheim og Nord-Jæren, er det en viss, om enn svak rushtidsdifferensiering. Det er klart ulikt nivå i takstene, snittpris pr passering er høyest i Oslo/-Akershus, lavest på Nord-Jæren, mens Bergen og Trondheim plasserer seg midt i mellom med relativt likt nivå seg imellom.

I det følgende skal vi legge til grunn at *fellestrekk* ved innholdet i bompakkene for en stor del kan føres tilbake til *likhetstrekk i rammebetingelser* – mens variasjonen må forståes i ett samspill mellom bestemte rammebetingelser som skaper en bestemt insentivstruktur, og variasjon i lokale prosesser.

## 6.2. Oppsummering av rammebetingelser

Som oppsummert under kapittel fem, har vi her valgt å skille mellom tre aspekter av rammebetingelsene.

*Det legale aspektet:* Fram til 2001 var det ikke lovhjemmel for vegprising, dvs at det etablerte legale rammeverket på feltet var § 27 i vegloven om bompakker. Denne hadde flere implikasjoner; en var at de innebærer en bestemt myndighetsfordeling, der vegdirektoratet har delegert myndighet som takstmyndighet, og der



vegetaten spiller en sentral rolle i utarbeidelsen av det faglige grunnlaget for de respektive pakkene.

Som vi har sett av analysen har den hatt følgende effekter: Det forholdet at vegloven hadde en paragraf for bompenger ble i prosessene både i Bergen og Oslo-pakke 1 oppfattet som et argument for å velge *denne* type alternativ finansiering, og ikke andre varianter som det forelå et litt uklart lovgrunnlag for. Dette var altså et trekk ved rammebetingelsene, men også en ressurs for bestemte aktører som kunne ha en særlig interesse av at nettopp denne type alternativ finansieringsform skulle legges til grunn .

Denne juridiske føringen har også andre implikasjoner; Den legger føringer på investeringene. De skal primært benyttes til vegutbygging, dersom en skal fravike dette, må det skje gjennom *alternativ* bruk av riksvegmidler. Den legger føringer på innkreving, ved lovendring har en hatt en åpning for en viss tidsdifferensiering; men da som alternativ finansieringsform. Det har altså ikke vært lovhemmel for å utforme takstene med trafikkavvisning som hensikt.

Denne situasjonen er altså endret i og med lovendring fra 2001 som åpner for vegprising – men denne er ikke blitt benyttet i den bompakken som er blitt vedtatt etter lovendringen – Bergensprogrammet. Vi skal komme tilbake til hvorfor under.

*Det prosedurale aspektet* er forankret i lovverket, men det omhandler prosedyrer for beslutningsprosessen, Vi har i vår fremstilling fremhevet to sentrale elementer. For det første kravet om lokal enighet og initiativ, og for det andre at bompakkene blir ført fram for Stortinget som egen sak. En implikasjon av det prosedurale kravet om lokal enighet er at det kan gi lokale aktører, som er i den situasjon at andre er avhengige av dem for å få flertallsvedtak, et ”veto” i den lokale beslutningsprosessen. En implikasjon av dette vil være at en ikke kan forvente at noen aktører (politiske parti, kommuner) vil inngå i en koalisjon der de forventer at netto nytten er negativ. Konsekvensene av dette for lokale prosesser kommer vi tilbake til under.

Når det gjelder de økonomiske rammebetingelsene, er situasjonen slik at infrastrukturmidler i hovedsak er øremerkede over statlige budsjett, men driftsmidler inngår i det generelle rammetilskudd over det kommunale budsjett.

I utgangspunktet står en dermed her ovenfor den ikke uvanlige situasjonen i stat-kommune relasjoner i Norge at det er en insentivstruktur som gjør det rasjonelt for kommunene å søke å maksimere statlige midler. Mer konkret i dette tilfellet gir det ingen insentiver i retning av å inkludere etterspørselsregulerende tiltak i form av rushtidsdifferensiering eller en mer restriktiv parkeringspolitikk. Inntektene er i seg selv en forutsetning for å få gjennomført tiltakene. Dette kan også skyve fokus i retning av et innkrevningssystem som maksimerer inntekter framfor samfunnsnytte.

Med andre ord: De likhetstrekk vi i innholdet i transportpakkene som vi finner i de ulike byene, kan til en viss grad forklares med disse trekkene ved rammebetingelsene – og deres relative stabilitet de siste tjue år. Men likeartede rammebetingelser kan også gi opphav til variasjoner lokalt – avhengig av aktører og aktørkoalisjoner.

### **6.3. Lokale prosesser – aktørkoalisjoner innen gitte rammebetingelser**

De lokale prosessene utspiller seg altså innen disse rammebetingelsene: Lovverket utdefinerer bestemte typer alternativ som ulovlige, mens prosedyrene og de økonomiske rammebetingelsene gjør bestemte alternativer mer sannsynlige enn andre, men utfallet er avhengig av ulike aktørkonstellasjoner lokalt:

Den situasjonen en hadde ved inngangen til 1980-årene i større byområder, og da særlig Oslo og Bergen, var relativt omfattende trafikale problemer i form av bilkøer. Samtidig hadde det foregått et mer allment skifte i den makro-økonomiske politikken fra motkonjunkturpolitikk til økt vekt på å redusere veksten i offentlige utgifter. Dette er noe av bakgrunnen for at en både fra faglig og politisk hold ble opptatt av alternativ finansiering av vegutbyggingen i de større byområdene. Utformingen av denne alternative finansieringen ble i de fleste byer modellert etter den løsning som ble etablert i Bergen; en bomring der økt trafikantbetaling skulle utløse tilsvarende i ekstraordinære statlige midler. Denne løsningen fikk lokal aksept gjennom en bred faglig-politisk koalisjon mellom vegkontoret og sentrale politikere i de tre sentrale politiske partiene i bypolitikken – Høyre, Ap og Krf.

Når bompengefinansieringen i Bergen i praksis blir videreført ved at Bergensprogrammet blir vedtatt med oppstart fra 2004, har det to særlige kjennetegn som vi har vært opptatt av å belyse her: 1) Bybanen, og 2) i hovedsak en videreføring av innkrevingsordning, mens forslaget om å benytte bomringen til å styre trafikken i form av to ringer og rushtidsdifferensiering falt. Bybanen har i første rekke hentet sin støtte fra bypolitikere i en sentrum - venstre koalisjon – og de har maktet å koble denne til den store vegutbyggingen som de fleste store partier er tilhengere av: Ringvei vest. Den brede oppslutningen lokalt har vært knyttet til denne kombinasjonen av vegutbygging og et større kollektivtiltak. Men forslaget har møtt klar motstand fra faglig-administrativt hold i den forstand at vegetaten mener det ikke foreligger faglige vurderinger som tilsier at banen bør bygges ved alternativ bruk av riksvegmidler. Det er et særtrekk ved prosessen i denne byen at det er klar faglig administrativ uenighet lokalt.

Når det gjelder utformingen av innkrevingsordningen, må det forhold at det ikke ble etablert et toringsystem og heller ikke tidsdifferensiering, ses på bakgrunn av at sentrale deler av den lokale koalisjonen (Høyre) er mot vegprising av prinsipielle årsaker. Mange andre partier deler denne skepsisen med bakgrunn i argumenter knyttet til økonomiske hensyn (konkurransesituasjonen til næringsliv i sentrum), fordelingshensyn, virkninger fordelingspolitisk, og endelig, og underliggende dette; velgerhensyn; tap av stemmer. Den negative oppmerksomheten om forslaget om omfattende endringer i innkrevingsystemet gav de øvrige partiene grunn til å anta at dette ville føre til ytterligere velgertap til partier som var mot enhver trafikantbetaling; og da særlig Frp. Mens bybanen har vært en valgkamp-sak som både tilhengere og motstandere har kunnet mobilisere velgere på – har ikke vegprising vært en slik sak som det har vært pågående, langvarig mobilisering rundt.

Ser en på Oslo-pakke 1, har vi utifra det materialet vi har hatt til rådvelde, i mindre grad kunnet identifisere en sentral aktør og pådriver – slik situasjonen har vært i Bergen. Det bildet som framstår så langt, er snarere faglig-administrative og politiske allianser på tvers av forvaltningsskiller og nivåer. Men også i dette

byområdet har det vært en bred allianse, med forankring i de fleste fagmiljøer, så vel som i en lokal flertallskoalisjon som har valgt å støtte opp om de vedtak som er gjort lokalt. Spesielt for dette byområdet, er at det er oppnådd enighet mellom to fylkeskommuner, Oslo og Akershus, og at det er etablert en fordelingsnøkkel 60/40 som skal reflektere belastning på trafikanter som er velgere i de respektive fylkeskommuner. Spesielt for Oslo-pakke I til forskjell fra bomringen i Bergen – var en øremerket kollektivandel på 20 prosent, som vi anta kan sees på bakgrunn av omfattende endringer i velgermassen i retning av miljøspørsmål ved utgangen av 1980-årene – og der miljøspørsmålet nettopp ble nært forbundet med kollektivtransport.

Når det gjelder Oslo-pakke 2, som er en ren kollektivpakke, så er den et resultat av initiativene og interessene fra sentrale kollektivselskap i byområdet, men til forskjell fra i Bergen er det i Oslo også bred enighet om at kollektivtransporten og dens utvikling er helt sentral for transportavviklingen i byområdet. Det er etablert et faglig administrativt samarbeid som i mindre grad er preget av konflikter som spilles ut i offentligheten slik vi har sett i Bergen de siste år. Med bakgrunn i rapporten til Lerstang og Stenstadvold – er det en hypotese at den særegne saksprosessen for slike pakker medvirket til at beslutningsprosessen i forhold til Oslo-pakke II, var preget av at en i noen grad gikk utenom øverste fagmyndighet, departementet – og rett til sentrale politikere i Storting og regjering

Oppsummert: Oslo-pakke 2 er den første alternative finansieringspakke for større infrastrukturiltak innen kollektivtransport. Den ble formelt løftet fram av sentrale aktører innen kollektivtransporten, og slik sett representerer den et første eksempel at slik pakker får en egendynamikk, - det utvikles en beslutningsarena på tvers av forvaltningsskiller som gjør det mulig å ta initiativ til og legge energi bak nye prosjekter som oppfattes som sentrale i den regionale transportpolitikken.

Spissformulert: Bompakker er ikke bare en alternativ finansieringsform, men i økende grad en alternativ beslutningsform.

Prosessen bak Trondheimspakken er preget av at en lokalt oppfatter å være i en konkurransesituasjon i forhold til andre byområder – at en ikke bare oppfatter det slik at det ta i bruk trafikantbetaling gjør at en kan ”kjøpe seg frem” i køen – slik tilfellet var i Bergen – men snarere at det er et komparativt draw-back å ikke ha etablert trafikantbetaling. Også her ble pakken drevet frem av vegkontoret og sentrale politikere i byen, og som i Oslo må fokus på kollektiv-sikkerhet og miljø forståes sees på som en konsekvens av det økte fokuset på miljøproblematikk ved slutten av 1980-årene. Generelt får en et inntrykk av en sterk politisering av pakkene tidlig i 1980-årene, der bystyret aktivt debatterer og søker inngripen i innholdet i pakkene. Et særtrekk ved utfallet i Trondheim er en viss revisjon av innkrevningssystemet i retning trafikkregulering, noe som blir initiert av behovet for revisjon av ordningen på bakgrunn av inntjeningsproblemer, men også kan sees i sammenheng med det lokale fag- og industrimiljøet.

Når det gjelder Nord-Jæren, kommer altså bompakken først ti år etter de andre byområdene. Også der kom det initiativer fra vegetaten og med støtte fra fylkestinget, men disse vant ikke fram pga motstand i de to store bykommunene, Stavanger og Sandnes, en motstand som blant annet var generert av konkurransesituasjonen mellom byene. Når bomringen først blir etablert, skjer dette på tross av at det politiske flertallet i Sandnes vender tommelen ned. Det som blir etablert

er en bomring med et svært bredt nedslagsområde på Nord-Jæren, relativt lav snittpris for passering og et stort symbolsk kollektivtiltak – ”Jærbanen”. De data vi har hatt tilgjengelige og vurdert så langt, indikert betydningen av et omforent faglig grunnlag, så vel som tidlig involvering av politikerne i prosessen, når en skal forklare oppslutningen om den nye pakken. I sum framstår den som en pakke hvis oppslutning er basert på en bred prosjektportefølje, og med et bredt nedslagsfelt og dermed lav trafikantbetaling pr capita.

#### **6.4. Effektivitet og legitimitet – rekapitulert**

I innledingskapitlet viste vi til at transportpakker blant annet kan studeres med bakgrunn i to ulike typer kriterier – deres legitimitet og deres effektivitet.

For at transportpakker og bomringer skal kunne etableres må de ha oppslutning lokalt, blant de folkevalgte. Vi er nå, med bakgrunn i denne rapporten, i stand til å trekke noen konklusjoner mht kjennetegn ved legitimitetsgrunnlaget for slike pakker, og sammenfatte noen av de ulike typer legitimitetsgrunnlag som effektivitetsvurderinger avveies mot.

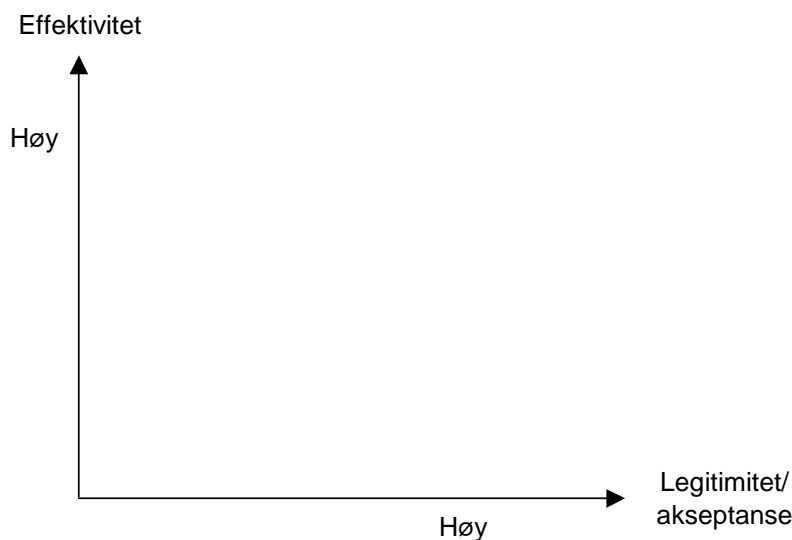
Først er det imidlertid verdt å peke på at legitimitetsgrunnlaget er blitt utvidet, når det gjelder hvilke målsetninger og verdier slike pakker skal realisere: Mens de første bompakkene vann oppslutning i kraft av at de var rene vegpakker og nettopp med forankring i at dette var de formål pakkene gikk til – er pakkene i økende grad begrunnet i at de også går til andre formål; som kollektivtransport og miljøtiltak. Slik utvides legitimitetsgrunnlaget for å vinne oppslutning blant bredere grupper, samtidig som denne utvidelsen potensielt representerer en erodering av oppslutningen hos de politikere og velgere som bygde sin støtte til bompakken på at det var en vegpakke – verken mer eller mindre.

En type legitimitetsgrunnlag som potensielt representerer en avveining mot effektivitetshensyn er den legale legitimiteten; Kjernespørsmålet her er om transportpakken er i samsvar med lovverket; Lovverket kan være et hinder for mer effektive løsninger ved at det definerer bestemte alternative finansieringsformer som ulovlige. Lovverket fungerer her på flere nivå. Dels ved at manglende lovgrunnlag har ført til at andre alternative finansieringsformer til bomring er blitt utdefinert i mange byer, dels ved at det innenfor gjeldende lovverk for bomring-finansiering er bestemte typer alternativ bruk av midlene (som til drift heller enn infrastruktur) som det ikke finnes lovgrunnlag for.

Den legale legitimiteten legger også grunnlaget for et annet type legitimitetsgrunnlag; det prosedurale. Kjernespørsmålet her er om de riktige prosedyrene for beslutninger er blitt fulgt? Ved at prosedyrene krever at en rekke aktører involveres, - og at noen av disse har vetorett dersom en skal få lokal enighet - impliserer dette økt sannsynlighet for at en ikke kommer fram til de mest effektive løsningene. Dette har sammenheng med at effektivitetshensynet på dette feltet – som på så mange andre områder – støter mot et annet helt sentralt prinsipp i politikken – fordelingshensynet. Fordelingsspørsmålet kompliseres gjennom den doble fordelingsprosess som inntreffer; ikke bare skal de involverte aktører ta stilling til intern

fordeling mellom involverte parter (som for eksempel flere fylkeskommuner), men også av fordeling og fordelingskriterier for de representerer; velgerne.

Figur 6.2. To analytiske dimensjoner: Effektivitet og aksept/legitimitet



TØI rapport 733/2004

Fordelingshensynet og ulike varianter av ”rettferdighets” eller ”rimelighetsvurderinger” påvirker transportpakkene på de fleste områder og i de fleste faser av beslutningsprosessen. Ser en på finansieringssiden, omhandler et fordelingsproblem spørsmålet om byrdefordeling trafikant og politiske myndigheter. Her er det blitt etablert en norm om spleiselag mellom lokale bidrag (bompenger) og staten, med en fastsatt fordeling. Denne har gjerne vært opp mot en 50/50 fordeling. Dette innebærer at lokale bidrag utløser ekstraordinære statlige midler og er således en gulrot. De nyere pakkene innebærer at det ekstraordinære tilskuddet ikke utelukkende kommer over vegbudsjettet. Også ekstraordinære jernbanemidler blir tatt med.

Når det gjelder selve utformingen av trafikantbetalingen, støtter effektivitetshensyn mot flere typer fordelingshensyn når det gjelder byrdefordeling mellom trafikantene. Stikkord når det gjelder dette er:

- samsvar nytte av tiltak og kostnader for trafikanter.
- sosialpolitiske vurderinger som generere en maksimal grense for de økonomiske belastningene for trafikantene.
- belastninger i forhold til bostedskommune og sentra for offentlige tjenester.
- likebehandling næringsinteresser,(sentrumshandel vs kjøpesentra).

Den underliggende normen for representasjon av slike interesser som referert til over, - det som så å si utgjør essensen i legitimitetsgrunnlaget som virker beskrankende på effektivitetsvurderingene, kan formuleres som en *forhandlingsbasert legitimitet basert på positiv nettonytte for alle aktører*.

Poenget er at den prosedurale legitimitet krever lokal enighet, og denne igjen fører til en bestemt beslutningssituasjon. Gitt at alle de lokale aktørene blir enige, er det mulig for dem å få ekstraressurser fra trafikanbetaling. Med andre ord, dersom det blir enighet, så økes rammen gjennom økte årlige bevilgninger. Dette er en beslutningssituasjon der hver aktør som er nødvendig for lokal enighet har vetorett. Det rasjonelle for hver enkelt aktør vil da være å bare støtte prosjektet dersom nettoytten er positiv. I økonomisk forstand ved at en får økte andeler av investeringer som en ellers ikke ville fått, og politisk ved at en synliggjør for velgere og trafikanter at nettoytten har vært positiv.

Denne beslutningssituasjonen kan forklare flere særtrekk ved bompengereordningene.

- Øremerking og prosentdeling viser til behovet for trygghet på og synliggjøring av hver aktør har fått sin del.
- Større symbolske prosjekter som aktørene har eierskap i.
- Få eller ingen tiltak med lokalpolitiske eller økonomiske kostnader for aktøren.

Den forklarer også en av de observasjoner vi har gjort i denne rapporten: De etablerte pakkene har skapt en dynamikk der stadig flere aktører og saksområder kobles på. Spissformulert som hypotese for det videre arbeidet på feltet: *Transportpakkene er ikke bare i økende grad en alternativ finansieringsform – de representerer også i økende grad en alternativ beslutningsarena.*

## 7. Referanser

- Carlquist, Erik og Nils Fearnley 2001. *Samfunnseffektiv kollektivtransport? En analyse av utviklingen i sju norske byer*. TØI rapport 508/2001. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Langmyhr, Tore 1997. *Vegprising som planleggingsutfordring*. Dr. Ing avhandling 1997:121. Institutt for samferdselsteknikk. IST-rapport 1997:6, NTNU, Trondheim.
- Langmyhr, Tore 2001. "The rationality of transport investment packages." *Transportation* 28: 157-178, 2001.
- Larsen, Odd I. 1986. *Bompengeringen i Bergen: bakgrunn, opplegg og gjennomføring*. Bergen: Bergen kommune og Hordaland vegkontor.
- Larsen, Odd I. 1987. *Bompengeringen i Bergen: erfaringer og virkninger på trafikken*. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Larsen, Odd I. 1995. The toll cordons in Norway : an overview. *Journal of Transport Geography*, vol 3(1995): 187-197.
- Lerstang, Tor og Morten Stenstadvold 2001. *Det umuliges kunst? Bruk av fylkesdelplaner for å oppnå mer helhet og samordning av samferdselspolitikk på regionalt nivå*. TØI-rapport 531/2001. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Lerstang, Tor og Morten Stenstadvold 2003. *Oslo-pakke 2 – en helhetlig pakke eller en pakke i helheten?* TØI rapport 664/2003. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Lian, Jon Inge 2004. *Delvis brukerbetalt utbygging av transportsystemet i Oslo og Akershus - Evaluering av Oslo-pakke 1 og 2*. TØI rapport 714/2004. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Stenstadvold, Morten og Tor Lerstang 1999. *Nasjonal transportplan 2000-2011. Evaluering av prosessen med fylkenes utredningsdokument*. TØI notat 1138/1999. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Statens vegvesen 2002. *Bompengeprosjekter*. Håndbok 102. Statens vegvesen, Oslo.
- Sørli, Ivar 2000. *Bomringen i Oslo - bakgrunn, beslutningsprosess, implementering*. Oslo kommune, byrådsavdeling for miljø- og samferdsel.

## Andre dokumenter:

### Stortingsmeldinger:

- STORTINGSMELDING nr. 46 (1985-86). *Om hovedvegene i Oslo-området.*  
STORTINGSMELDING nr. 46 (1999-2000). *Nasjonal transportplan 2002-2011.*  
STORTINGSMELDING nr. 58 (1984-85). *Om Norsk vegplan 1986-89.*  
STORTINGSMELDING nr. 26 (2001-2002). *Bedre kollektivtransport.*  
STORTINGSMELDING nr. 37 (1996-97). *Norsk veg- og vegtrafikkplan 1998 – 2007.*  
STORTINGSMELDING nr. 32 (1995-96). *Om grunnlaget for samferdselspolitikken.*  
STORTINGSMELDING nr. 32 (1988-89). *Norsk veg- og vegtrafikkplan 1990 –1993.*  
STORTINGSMELDING nr. 46 (1990-91). *Om endrede rammebetingelser for bompengeprojekter.*  
STORTINGSMELDING nr. 24 (2003-04). *Nasjonal transportplan 2006-2015.*

### Stortingsproposisjoner:

- STORTINGSPROPOSISJON nr. 96 (1987-88). *Om hovedvegnettet i Oslo-området.*  
STORTINGSPROPOSISJON nr. 64 (1999-2000). *Om delvis bompengefinansiering av forsert kollektivutbygging i Oslo og Akershus (Oslo-pakke 2).*  
STORTINGSPROPOSISJON nr. 118 (1984-85). *Om forsering av utbygging av riksvegnettet i Bergen.*  
STORTINGSPROPOSISJON nr. 1 (2001-2002). *For budsjetterminen 2002.*  
STORTINGSPROPOSISJON nr. 76 (2001-2002). *Om delvis bompengefinansiering av Bergensprogrammet for transport, byutvikling og miljø.*  
STORTINGSPROPOSISJON nr. 129 (1988-89). *Om hovudvegnettet i Trondheim-området.*  
STORTINGSPROPOSISJON nr. 15 (1997-1998). *Om endring av ein del løyvingar m.v. for 1997 på Samferdselsdepartementets område.*  
STORTINGSPROPOSISJON nr. 14 (1998-99). *Om delvis finansiering av prosjekter og tiltak på Nord-Jæren i Rogaland.*  
STORTINGSPROPOSISJON nr. 67 (2002-2003). *Om ein del saker på Samferdselsdepartementets område.*  
STORTINGSPROPOSISJON nr. 1(2003-04). *For budsjetterminen 2004.*