



TØI rapport  
744/2004

# Organisering av transportpakker i by

## Hypoteser om effekter på realiseringen av transportpolitiske målsettinger

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.

ISSN 0802-0175  
ISBN 82-480-0456-2

Oslo, desember 2004

---

**Tittel:** Transportpakker i by. Rammebetingelser, organisering og innhold - en oversikt

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

TØI rapport 744/2004  
Oslo, 2004-12  
64 sider  
82-480-0456-2

ISSN 0802-0175

**Finansieringskilde:**  
Samferdselsdepartementet

**Prosjekt:** 3014 Utredningsprosjekt om transportpakker i by

**Prosjektleder:** Oddgeir Osland

**Kvalitetsansvarlig:** Bård Norheim

**Emneord:**

Transportpakker; Rammebetingelser; Effekter; Organisering

**Sammendrag:**

Denne utredningen tar for seg bypakkene i Oslo, Bergen, Trondheim, Nord-Jæren, med særlig fokus på den organisatoriske rammen rundt pakkene og beslutningsprosessen som ligger bak pakkens faktiske innhold. De sentrale momentene som belyses er kjennetegn ved pakkens innhold og bakgrunnen for utformingen av dem. Til slutt diskuterer vi om eller i hvilken grad en kan anta at organiseringen av transportpakkene medvirker til realisering av de transportpolitiske målsetningene på området. Når det gjelder konklusjonen er det ulike momenter som trekker i forskjellig retning. Det mest opplagte er at de har bidratt til økt fremkommelighet gjennom økt utbygging. Dette har imidlertid ikke bidratt vesentlig til endret transportmiddelvalg, selv om investeringene de siste årene har blitt vridd i retning av kollektivtransport. Det mest sentrale negative funnet er at organiseringen ikke ser ut til å bidra til at restriktive tiltak blir gjennomført.

**Title:** Urban transport packages in Norway. Organisation, content and framework - an overview

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

TØI report 744/2004  
Oslo: 2004-12  
64 pages  
82-480-0456-2

ISSN 0802-0175

**Financed by:**  
Ministry of Transport and Communications

**Project:** 3014 Report on urban transport packages

**Project manager:** Oddgeir Osland

**Quality manager:** Bård Norheim

**Key words:**

Transport packages; Effects; Organisation

**Summary:**

The focus in this report is the toll cordons/transport packages in the four largest Norwegian urban areas; Oslo, Bergen, Trondheim and Nord-Jæren. The following questions are addressed. What are the characteristics of these packages, in particular in terms of the financing scheme and the use of revenue? What are the reasons behind the content of the different packages? The question concerns the relation and interplay between framework, organisation and decision-making processes. What are the strengths and the weaknesses of the organisation of the packages? Our main focus is to evaluate whether the organisation of the packages lead to priorities that are in accordance with the overall transport policy. We conclude that the overall effect of the organisation is ambiguous. In terms of improved mobility the organisation has resulted in increased funding for infrastructure. However, the organisational focus on making the packages acceptable by the public and the focus on investments result in other important policies being omitted, such as parking policy.

**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 €

# Forord

Samferdselsdepartementet utlyste våren 2004 et prosjekt med tittelen ”Utredningsprosjekt om transportpakker”. I Samferdselsdepartementets konkurransegrunnlag for utredningsprosjektet het det at departementet ønsket en utredning av ”bypakkene” (Oslo, Bergen, Trondheim, Nord-Jæren), med særlig fokus på den organisatoriske rammen rundt pakkene og beslutningsprosessen som ligger bak pakkens faktiske innhold. Transportøkonomisk institutt (TØI) fikk oppdraget, og den foreliggende rapporten er vår utredning om emnet.

TØI har i tillegg 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. Både denne rapporten og arbeidet i ”ALTFIN” har hatt gjensidig nytte av hverandre.

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 pakkens 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 kontaktpersoner har vært Trond Kråkenes, Cecilie Gunnufsen og Ingun Hagesveen Weltzien. Disse har sammen med Torstein A Dahl og Paal Iversen fra Samferdselsdepartementet bidratt med konstruktive kommentarer. Vi har også dratt nytte av i alt 16 informanter.

Oddgeir Osland har vært prosjektleder og hatt hovedansvaret for kapittel 2 og 5. Jon-Terje Bekken har hatt hovedansvaret for kapittel 3 og 4. Kapittel 1 og 5 er skrevet i felleskap. Bård Norheim har kvalitetssikret rapporten. Avdelingssekretær Kari Tangen har hatt ansvaret for layout og tekstbehandling.

Oslo, desember 2004  
Transportøkonomisk institutt

*Sønneve Ølnes*  
konst. 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 og metode.....</b>	<b>3</b>
2.1 Hovedspørsmål i utredningen .....	3
2.2 Tidsaspektet .....	3
2.3 Fremgangsmåte .....	7
2.4 Datainnsamling .....	8
<b>3 Bakgrunn og kjennetegn ved transportpakkene .....</b>	<b>10</b>
3.1 Viktige rammebetingelsene for transportpakkene .....	10
3.2 Kjennetegn ved innholdet i pakkene.....	15
3.3 Lokale prosesser frem mot innføringen av pakkene .....	19
3.4 Fellestrekk ved innholdet i transportpakkene .....	27
<b>4 Den ”iverksettende” organisasjon for transportpakkene .....</b>	<b>31</b>
4.1 Uendret formell ansvarsdeling.....	31
4.2 Oslopakkene.....	32
4.3 Bergensprogrammet og bomringen i Bergen.....	38
4.4 Trondheimpakken.....	41
4.5 Nord-Jæren pakken .....	45
4.6 Oppsummering.....	47
<b>5 Hypoteser om effekten av organiseringen av transportpakker for realiseringen av transportpolitiske målsetninger for byområder .....</b>	<b>50</b>
5.1 Oversikt over politiske målsetninger for transportpolitikk i by.....	52
5.2 Hypoteser om hvilken effekt organiseringen av pakkene har på oppnåelsen av de transportpolitiske målsetningene.....	55

**Sammen drag:**

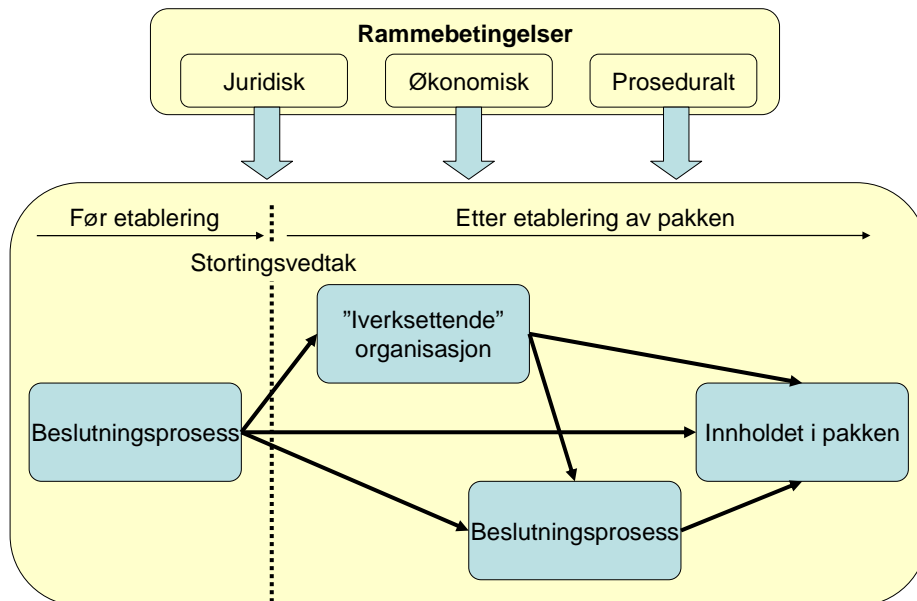
# **Transportpakker i by**

## **Rammebetingelser, organisering og innhold - en oversikt**

Samferdselsdepartementet utlyste våren 2004 et prosjekt med tittelen "Utredningsprosjekt om transportpakker". I Samferdselsdepartementets konkurransegrunnlag for utredningsprosjektet het det at departementet ønsket en utredning av "bypakkene" (Oslo, Bergen, Trondheim, Nord-Jæren), med særlig fokus på den organisatoriske rammen rundt pakkene og beslutningsprosessen som ligger bak pakkens faktiske innhold. Transportøkonomisk institutt (TØI) fikk oppdraget, og den foreliggende rapporten er vår utredning om emnet. Hovedspørsmålene vi stiller er:

1. *Hva kjennetegner det faktiske innholdet i pakkene i de ulike byområdene? Det vil si hva kjennetegner de ulike pakkene når det gjelder slike forhold som a) finansierings-/innkrevingsordningen, b) tiltakslisten/prosjektene og c) samordningen med andre virkemidler i den lokale transportpolitikken.*
2. *Hva er bakgrunnen for at pakkene har fått et slikt innhold? Spørsmålet angår forholdet mellom rammebetingelser, organisering og beslutningsprosess og hvordan dette har påvirket det faktiske innholdet i pakkene.*
3. *Hva er styrker og svakheter ved organiseringen av transportpakkene i de ulike byene? Er organiseringen av transportpakkene slik at de faktiske prioriteringene som foretas er i samsvar med nasjonale og lokale transportpolitiske målsetninger? Dette er det evaluerende aspektet ved utredningen.*

De to første spørsmålene omhandler forholdet mellom organisering, beslutningsprosess og pakkens faktiske innhold. Figuren under gir en oversikt over den overordnede tilnærmingen vår til problemstillingen:



TØI-rapport 744/2004

Figur S.1. En analytisk modell for antatt sammenheng mellom rammebetingelser og innholdet i pakkene

## Innholdet i pakkene

Vi har 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. Når det gjelder de to første dimensjonene, har transportpakkene følgende fellestrekk:

1. Innkrevingsordningen er bomring – en har ikke tatt i bruk andre alternative finansieringsformer.
2. I den første bomringen ble det etablert en veiledende norm om forholdet mellom lokalt bidrag og ekstraordinære statlige midler med bakgrunn i "krone-for-krone" prinsippet. Selve normen og forestillingen om ekstraordinære midler og "spleiselag" er videreført med ulike fordelinger, selv om det faktiske innholdet på området er vanskelig å etterprøve.
3. Ressursene blir bare fordelt på infrastrukturiltak – ikke til drift.
4. Takstene er i hovedsak satt uten hensyn til trafikkavvisning som virkemiddel for økt kollektivtrafikk. Tvert i mot gir trafikkavvisning (som jo kan redusere investeringsbehov) en negativ virkning for pakkene i form av reduserte midler/inntekter.

Når det gjelder variasjon mellom pakkene, er viktige aspekter ved denne summert opp i tabellen under:

Tabell S.1. Oppsummering av innholdet i pakkene

	Bomringen i Bergen	Fjellinjen (Oslopakke 1)	Trondheims-pakken	Oslo pakke 2	Nord-Jæren	Bergens-programmet
Andel vei/KSM	Veipakke	Øremerket 20 % kollektiv	Øremerket 20 % KSM	Kollektiv-pakke	Ca 65 % KSM	Ca 50 % veg – 50 % kollektiv
Regional fordeling av investeringene	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

Kilde TØI-rapport 733/2004

Den mest entydige variasjonen – når en sammenstiller variasjonen i slike grove, overordnede kategorier - er altså en klar utvikling i retning av økende kollektivandel.

Når det gjelder den tredje dimensjonen, samordning med andre elementer i transportpolitikken, er det generelle bildet at den formelle organiseringen i begrenset grad fremmer slik samordning, mens ”forsøket med alternativ forvaltningsorganisering i by” kan endre dette forholdet noe.

## Om rammebetingelsene for pakkene

Vi antar at det særlig er likhetstrekk i rammebetingelser som skaper likhetstrekk mellom pakker. Når det gjelder rammebetingelsene, har vi gjort et skille mellom tre aspekter. Disse kan oppsummeres som:

- *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. I 2001 ble vegtrafikkloven endret, slik at det nå er hjemmel for vegprising.
- *de prosedurale*, som omfatter prosedyrene for beslutningsprosessen. Denne rommer to sentrale elementer. For det første kravet om lokalt initiativ og lokal 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 ordening 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 egendynamikk 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.

Dette er altså trekk ved rammebetingelsene som har preget situasjonen fram til 2004. En viktig endring ble imidlertid innført i 2004, forsøket med alternativ forvaltningsorganisering i by, som for to av byområdene i utredningen, Bergen og Trondheim, innebar økt myndighet lagt til bykommunen, og for Nord-Jæren utprøving av et såkalt avtalealternativ, der de ulike organisasjonene i området inngår forpliktende avtaler om ulike elementer i transportpolitikken i by.

## Om organisering og lokale prosesser

Når det gjelder prosessen frem mot stortingsvedtak, er det sentralt at dette er en beslutningssituasjon der hver aktør som er nødvendig for lokal enighet har vetorett. Det rasjonelle for hver enkelt aktør vil da være bare å støtte prosjektet dersom deres egen nettonytte er positiv. Denne beslutningssituasjonen kan forklare flere særtrekk ved bompengeordningene.

- 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 utover innkrevingen av bompenger, som på ulikt vis blir gjort minst mulig belastende for befolkningen.

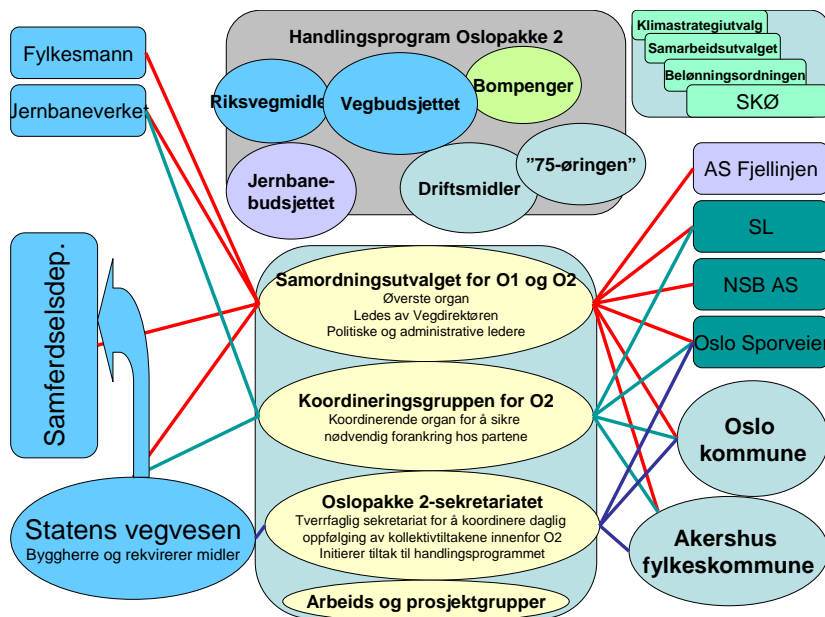
Den mest påfallende variasjonen mellom pakkene, er den klare tendensen i retning av større kollektivtiltak i nyere pakker. Det er en generell tendens til at andre og nye aktører, i større grad forankret i kollektivselskaper og bykommunene enn i vegetaten, tar utgangspunkt i de etablerte pakkene og søker å benytte disse som utgangspunkt for finansiering av infrastrukturensatsing for kollektivtransport. Derimot er det bare svake tendenser til å ta i bruk tidsdifferensierte satser.

Med andre ord: Det at bomringer er blitt etablert i et byområde har ført til en ny dynamikk. Spissformulert: Transportpakkene er ikke bare en alternativ finansieringsordning, men framstår som en ny alternativ beslutningsordning – spesielt i fasen forut for stortingets behandling.

I utredningen har vi også stilt spørsmål om transportpakkene er en alternativ beslutningsarena i en annen betydning; om det er grunn til å anta at den eksisterende organisering av transportpakker fører til endrede beslutninger *etter* at Stortinget har gjort sitt vedtak.

Vi har i utredningen gått kort gjennom det vi har omtalt som den iverksettende organisasjon for transportpakker i de ulike byområdene. Som figuren som viser organiseringen av Oslo-pakke ”, er det tale om en relativt kompleks organisasjon med mange involverte aktører



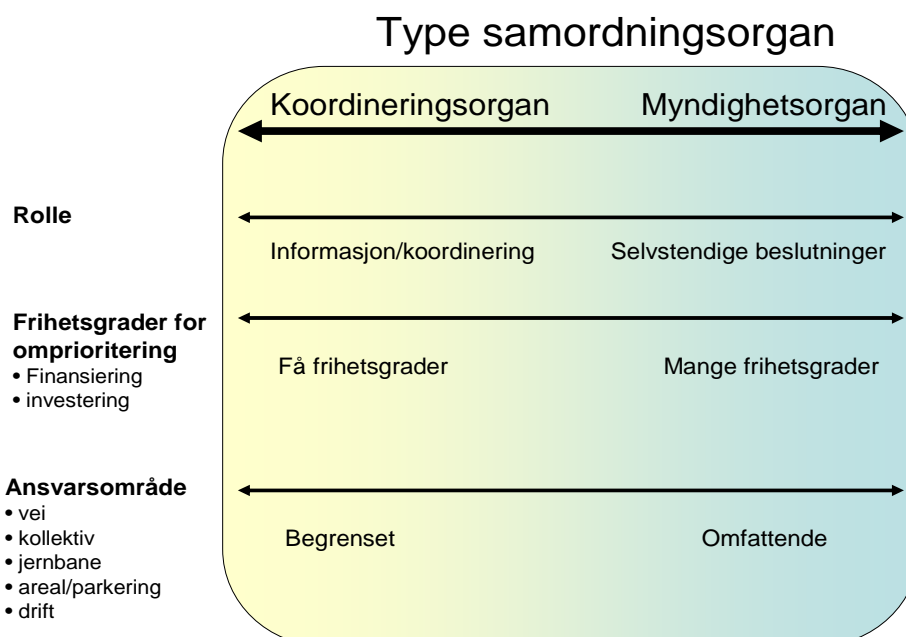


TØI-rapport 744/2004

Figur S.2. Organisering av Oslopakke 2

Gitt denne kompleksiteten, har vi nærmet oss spørsmålet om effekten av organisering ved å stille spørsmålet om de etablerte samordningsorganene i de ulike byområdene er organer for omprioritering.

Vi har nærmet oss dette spørsmålet ved å gjøre et analytisk skille – et ”tenkt skille” - mellom to ulike typer samordningsorgan for transportpakker – koordineringsorganet og myndighetsorganet. Disse skiller seg fra hverandre på ulike dimensjoner:



TØI-rapport 744/2004

Figur S.3. Analytisk skille mellom ulike typer samordningsorgan

Dette analytiske skillet er altså et hjelpemiddel for å plassere og diskutere betydningen av de samordningsorgan som er etablert og om disse representerer en organisering som fører til andre typer prioriteringer enn dersom disse organene ikke fantes. Våre funn, basert på den formelle organisasjon – er som følger:

- De etablerte samordningsorganene har i all hovedsak kjennetegn som samsvarer med koordineringsorganet. Med andre ord finner vi lite ved den formelle organisasjonsstrukturen som skulle tilsi at hypotesen om dette som en alternativ beslutningsarena skulle være gyldig når det gjelder iverksetting av tiltak etter stortingets vedtak. Det er i alle byområder i stor grad tale om at det er et koordineringsorgan, snarere enn et nytt myndighetsorgan som foretar selvstendige beslutninger.
- Når det gjelder frihetsgrader for omprioritering, er det få eksempler på at en endrer innkrevings og betalingsordning vesentlig. Unntaket er de beslutningssituasjoner som oppstår ved inntektssvikt i forhold til investeringsplaner. Derimot er det mange eksempler på omprioritering av og mellom prosjekter.
- Når det gjelder ansvarsområdet, kan en observere en utvidelse av transportpakken og dermed samordningsorganets ansvarsområde over tid – særlig med inkludering av kollektivtiltak. Det som fortsatt i liten eller ingen grad er inkludert er andre sentrale elementer i transportpolitikken – som areal og parkeringspolitikk og drift/kjøp av kollektivtransport. Forsøksordningen kan endre på dette.

## Hypoteser om effekten av transportpakkene og organiseringen av disse

I siste del av utredningen diskuterer vi om eller i hvilken grad en kan anta at organiseringen av transportpakkene medvirker til realisering av de transportpolitiske målsetningene på området. Noen av de hypoteser vi har formulert er at transportpakkene og organiseringen av disse:

- har positiv effekt på realisering av målet om økt framkommelighet,
- har nøytralt til positiv effekt på sentrale målsetninger som trafikk-sikkerhet/opprustning av sentrum
- beskranker effektivitetsmålsetningen gjennom øremerking og forhandlingsbaserte beslutningsprosesser
- er i økende grad i samsvar med målsetningen om endret transportmiddel-fordeling når det gjelder investeringsprofil, men denne målsetningen er i mange tilfelle avhengig av etterspørselsregulering for å redusere veksten i personbilbruken, og vi antar at transportpakkene
- ikke har hatt positiv effekt i forhold til å fremme etterspørselsregulerende tiltak for å begrense trafikkveksten, med unntak av at selve bomstasjonene har medført en viss trafikkavvisning, noe som har sammenheng med at de
- rett nok kan antas å ha fremmet samordning av de ulike virkemidlene på utredningssiden, men ikke i den endelige pakke som blir fremmet for Stortinget.

Avslutningsvis peker vi på at transportpakkene har vært kritisert ut i fra et kriterium om styringseffektivitet i betydningen om midlene har vært benyttet i samsvar med de prioriteringer som opprinnelig er blitt forelagt Stortinget. Vi peker videre på at et annet, relevant kriterium er om de er kjennetegnet av dynamisk effektivitet, det vil si om de er fleksible og gir rom for omprioriteringer.

**Summary:**

# **Urban transport packages in Norway Framework, organisation and content - an overview**

## **Introduction**

The focus in this report is the toll cordons/transport packages in the four largest Norwegian urban areas; Oslo, Bergen, Trondheim and Nord-Jæren.

The following questions are addressed in this report:

- What are the characteristics of these packages, in particular in terms of the financing scheme and the use of revenue? This is what we later will refer to as the content of the packages.
- What are the reasons behind the content of the different packages? The question concerns the relation and interplay between framework, organisation and decision-making processes
- What are the strengths and the weaknesses of the organisation of the packages? Does the organisation lead to priorities that are in accordance with the overall goals of transport policy? This is the evaluative aspect of the report.

## **The contents of the packages**

We have focussed on two aspects with respect to the contents of the packages. The financing scheme relates to how the revenue is collected and the funding made available. The use of the revenue focus on what kind of projects the revenue will finance.

## **Financing scheme**

The financing scheme of the urban toll cordons in Norway differs on several aspects. Table S.1 provides a brief overview of the different financing schemes.

Table S.1. The financing scheme of Norwegian urban toll cordon packages. Source: Bekken and Osland (2004)

		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	1,8	1,2	
	Pr 01.11.2004	2,4	1,8			
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			
Maximum yearly payload per private car in 2002, EURO (maximum trips per month to pay for)		500 (yearly pass)	550 ( 50 )	780 ( 60 )	550 ( 75 )	

TOI report 744/2004

This table shows that the average fare level in Oslo is almost three times the fare level in the Nord-Jæren area, whereas Oslo at the same time has the lowest maximum yearly payload of all the areas. This is the result of Oslo having an annual pass, whereas in Nord-Jæren motorist must pay for up to 75 trips per month. Thus, when considering Oslo as a road pricing scheme some adverse effect are present. The daily users pay the least, whereas infrequent users pay the most, with no regard to the time of the day. This is further enhanced by the recent fare hike in Oslo, which only applied to the single fare, not to pass holders.

The Trondheim toll cordon has the highest maximum payload. This scheme is also the one resembling road pricing to the greatest extent. One of the reasons for this is a high focus on equity. This has resulted in a zonal system, where more motorists pay and at the same time some fare differentiations has also been adapted.

## Use of revenue

### The Oslo packages (1991- )

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 (1986-2002) and the Bergen programme (2003-)**

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 light rail in Bergen.

### **Trondheim toll cordon (1991-2005)**

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, and elements of congestion charging.

### **Nord-Jæren package (2001- )**

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.

Table S2 summarizes and compares the content of the packages.

Table S.2. Summary of the contents of the packages. Source: Bekken and Osland (2004)

	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 env.)	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 (relatively)	Medium	High	Medium	High	Low	Medium
Elements of congestion charging	No	No	Weak	No	Weak	No

TOI report 744/2004

## **Summary - the current content of the packages**

To summarize:

- There is a general tendency towards increased investments in public transport.
- There is a tendency that these packages have been prolonged, enhanced to new generations, while initially set up for a 15 to 20 years period.
- There is a weak tendency towards elements of congestion charging, most clearly developed in Trondheim.

However; on important dimension, we can observe continuity rather than change.

- The revenue is solely used for infrastructure, not operation.
- In most packages, there has been an emphasis on large projects with strong symbolic power.
- Although addressed in the initial phase, such elements as restrictions on car use, parking policy etc are not included in the packages when these have passed the political process.

These similarities and differences can be understood in terms of the framework regulating the packages, on the one hand, and its relations to and interplay with the local processes and coalition on the other hand.

## The framework of the packages.

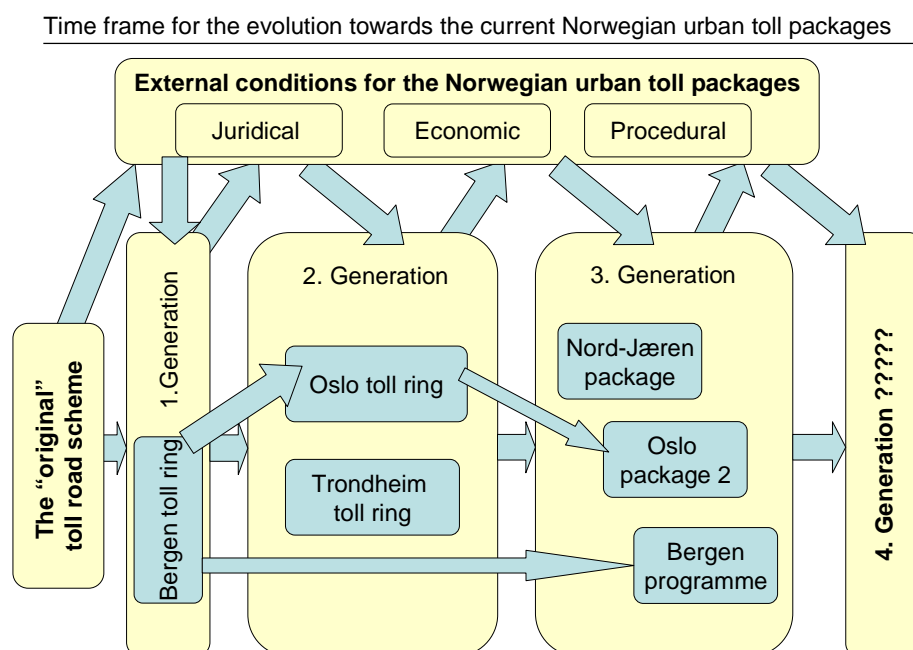
In the report we make a distinction between three aspects of the framework for the packages:

- *The legal aspect*, defined as the norms and regulations set out by law. The fact that the Road Act over decades has allowed the establishment of toll-roads, in particular for bridges and tunnels as alternatives to ferries, is of outmost importance here.
- *The economic aspects*, concerning the economic structure of the incentives between the different actors. These are of course related to the administrative structure and jurisdictions. In Norway these are characterised by the following: The responsibility for roads is divided between the State, the county councils and the municipalities. However, they all receive most of their funding from the State, as the level of local taxes is relatively low in Norway. Legally, the revenue from toll roads can only be used for investments. Financing local public transport, on the other hand, is the responsibility of the counties. Since the mid 80s this has been a part of the free transfers from the State to the Counties, without any earmarking for public transport.
- *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 the existing toll schemes, must pass Parliament as a separate bill.

These external conditions have affected the development of urban toll cordons since the early 1980s. The legal framework for the toll cordons was established with the toll cordon in Bergen, but has been changed on several occasions. In the early 1990s the possibility to impose differentiated fares at different times were introduced in the road act, yet on the condition that the differentiation would not negatively influence revenue. Although this change, as well as the possibility to use road investments alternatively for public transport purposes has increased the flexibility of the packages, the major legislative change came in 2001, when road pricing were accepted in the Road Transport Act. This has made it possible, in principle, to introduce road pricing, and a more flexible use of revenue. The initiative however must be local.

The local processes leading up to the packages take place within this 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. Illustration 1 presents our notion of the relations

between external conditions in terms of various institutions, and the local processes.



TOI report 744/2004

*Illustration S.1: Three generations of packages and the development of the legal, procedural and economic institutions. Source: Bekken and Osland (2004)*

The packages have developed within this interplay between the framework and the local processes. In the following, we shall give a short presentation of characteristics of the local processes:

## The formative moment -- evolution from toll roads on bridges to urban toll cordons

The formative moment of the current scheme of urban toll cordons in Norway was the establishing of the toll ring in Bergen. The background was major congestion problems, and little potential for increased public funds for investments to relieve the urban areas from increasing problems of congestion.

In this context, an initiative was taken by the Public Roads Administration in Bergen. They formulated the problem as follows: We have the plans for a suitable road system for the city of Bergen. However, we lack the necessary funds, but on the other hand we also have a plan for the funding – a toll ring. The Public Roads Administration in Bergen presented their solution on an informal meeting with the leaders of the three most significant parties in the Bergen City Council; the Labour Party, the Conservative Party, and the Christian Democratic Party. The Labour Party and the Conservative Party, in most cases opponents in urban politics, created a strong basis for a broad consensus in local transport policy. The meeting was informal, but it represented the point of departure for an



offensive information and mobilisation campaign from the Public Road Administration towards media and the citizens.

The campaign was successful, also in relation to the central government. The result was the establishing of the toll ring. However, the establishment of the toll cordon had consequences far beyond its effect on road investments in the city area. It changed the “rule of the game” and opened new ways to fund urban transport infrastructure. Of particular significance was the fact that the toll cordon in Bergen was backed by a promise of extraordinary public funds. There was an informal agreement that the State should grant the same amount of money for infrastructure investments as it was expected that the toll cordon would generate. This notion of extraordinary public funds was of importance for its role as a “model” for other urban areas.

### **The Bergen political compromise**

As mentioned above, 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”). Two characteristics of the Bergen Programme is of major interest here, the inclusion of the city tram, and secondly, the reasons why the existing financing scheme has been kept instead of some of the proposed more advanced schemes more similar to road pricing.

The main supporters of the city tram were the politicians from the centre 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, the description given by Sørli (2000), shows a process involving many actors (including two county councils; Oslo and Akershus, as well as involvement from various levels of state administration), and hence of greater complexity as well as fragility than the process in Bergen. 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 an earmarked use of the revenue within the different counties (60% in Oslo, 40% in Akershus).

Oslo package 2 is a pure public transport infrastructure package. The initiative originally came from the National Railroad Authority (Lerstang and Stenstadvoll, 2003). 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.

However, one observation must be commented. In Oslo package 2, restrictions on car use were recommended to make the investments efficient in social economic terms. Yet, such restrictions have not been included in the package. This can be explained by a situation similar to the one in Bergen. The need for local compromise gives certain actors a veto in the processes. As a result there is an incentive structure which probably leads to over-investment as each actor (organization) will focus on projects with strong symbolic effect with as small political costs as possible. With a veto for all actors making each able to jeopardize the notion of local agreement, we can expect that the package will only be accepted if all actors have some symbolic projects included.

## **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 (Langmyhr, 2001).

### **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 initial initiative in the 1980s came from the Public Roads Administration with support from the county council (Langmyhr, 1997). The first initiatives did not succeed, partly due to the competition between the two large cities in the area, Stavanger and Sandnes, and their opposition against the idea. However, from the early 90s with the processes related to developing a coherent land use policy in the region (Lerstang and Strenstadvold, 2001), also including larger investments in rail infrastructure, the situation changed and a broader political consensus was established. The toll cordon covers a very large area. The fares introduced were low, with some differentiations making the fare in the rush hours somewhat higher. Due to unexpected low revenue, the fares increased and the differentiation were abolished in 2004. A large amount of the package is earmarked for railroad investments. In sum, the situation changed when Stavanger accepted the proposed scheme. Although Sandnes was still in opposition, the Parliament did not turn the proposition down because the other municipalities affected by the cordon were positive to it.

### **The organisation of the implementation process - consequences in terms of the realisation of major goals in urban transport policy.**

Whereas important decisions about the content of the packages, in terms of key elements of the financing scheme, the share used for public transport etc, are made in the process prior to the decisions made by the Parliament, significant changes and adjustments can also be made during the long implementation period of the packages. This means that the actual organization of the implementation of the packages also can be of importance for priorities.

However, when it comes the organization of the implementation process, the formal structure and division of responsibility, is largely in accordance with the structure set up prior to and independent of the packages. The formal structure, which is addressed in this report, does not indicate that the “new organizations” set up for implementation and coordinating of the packages, have been given stronger authority or more resources. Hence, when it comes to the implementation phase, we do not have information that indicates that the priorities are different from what they would have been without the packages.

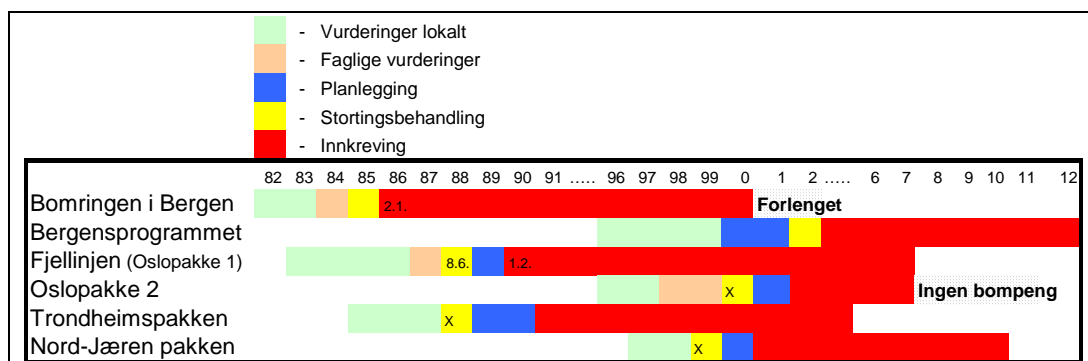
Despite the problems related to contra factual analyses, the report also addresses the question of whether the organization of the packages has led to priorities in accordance with the overall goals for urban transport policy. The concept “organization of the packages” is here given a broad notion, including the framework and the organization of the decision making process both prior to and after the parliament bill. Our hypothesis is, that for most of the goals for urban

transport policy, the packages and their organization has had a positive or neutral effect. One exception can be made related to the goal of reducing the use and demand for car use, in the sense that the organization has not improved the implementation of restrictive measures on car use, rather it has been an obstacle to it. This is related to the focus on positive measures in the packages.

# 1 Innledning

Samferdselsdepartementet utlyste våren 2004 et prosjekt med tittelen ”Utredningsprosjekt om transportpakker”. I Samferdselsdepartementets konkurransegrunnlag for utredningsprosjektet heter det at departementet ønsker en utredning av ”bypakkene” (Oslo, Bergen, Trondheim, Nord-Jæren), med særlig fokus på den organisatoriske rammen rundt pakkene og beslutningsprosessen som ligger bak pakkens faktiske innhold. TØI fikk oppdraget, og den foreliggende rapporten er vår utredning om emnet.

Det er i praksis seks ulike pakker som har vært etablert i de fire områdene – to i Bergen (heretter omtalt som hhv. bomringen i Bergen og Bergensprogrammet), to i Oslo (Oslo-pakke 1 og Oslopakke 2), en på Nord-Jæren og Trondheimpakken. Med utgangspunkt i disse transportpakkene får vi et tidsspenn som strekker seg over 20 år, fra tidlig 80-tall da ideen om bompakker ble introdusert og fram til i dag. Videre strekker pakkene seg nesten 10 år frem i tid. Tidslinjen for prosjektene er vist i figuren under.



TØI-rapport 744/2004

Figur 1.1: Tidslinjen for de ulike bypakkene

Pakkene har visse fellestrekk. De er i utgangspunktet ”spleiselag” mellom trafikanter og staten, og med et innslag av bevilgninger fra lokale politiske organer. I all hovedsak er de innrettet mot infrastrukturtiltak. Byområdene og pakkene er også kjennetegnet av variasjon. Dette gjelder ikke minst transport-systemet og reisevanene. Pakkene har også ulike kjennetegn når det gjelder utbredelse av innkrevingsområde og hvilke lokale folkevalgte myndigheter som dermed er inkludert, samt når det gjelder investeringsområde og sektorer.

Et felles utgangspunkt er også at byområdene var og er preget av store transport-politiske utfordringer. Samtidig er ansvaret delt mellom ulike aktører, slik at det foreligger et samordningsbehov. Transport-/bypakkene har slik flere formål. De er først og fremst en måte å øke finansieringsgrunnlaget på, men de kan også sees på som et forsøk på å imøtekomme samordningsbehovet gjennom en samordning av ressurs- og virkemiddelbruk.

I denne rapporten fokuserer vi på følgende overordnede problemstillinger.

1. Hva kjennetegner det faktiske innholdet i pakkene i de ulike byområdene? Det vil si hva kjennetegner de ulike pakkene når det gjelder slike forhold som a) finansierings-/innkrevingsordningen, b) tiltakslisten/prosjektene og c) samordningen med andre virkemidler i den lokale transportpolitikken.
2. Hva er bakgrunnen for at pakkene har fått et slikt innhold? Sentrale spørsmål her er hvordan transportpakkene er organisert, i betydningen hvilke aktører deltar i beslutningsprosessene lokalt, hvem initierer og legger premissene for innholdet i pakkene. Spørsmålet angår altså forholdet mellom organisering og beslutningsprosess og hvordan dette har påvirket det faktiske innholdet i pakkene.
3. Hva er styrker og svakheter ved organiseringen av transportpakkene i de ulike byene? Er organiseringen av transportpakkene slik at de faktiske prioriteringene som foretas er i samsvar med nasjonale og lokale transportpolitiske målsetninger? Dette er altså evalueringsaspektet ved utredningen.

Avgrensning og presisering av disse problemstillingene er gjort nærmere rede for i neste kapittel.

I rapporten "An offer you can't refuse" (Bekken og Osland 2004) gikk vi gjennom viktige trekk ved bompengepakkene, i hovedsak frem til de ble forelagt Stortinget. Prosessen frem til vedtak og hva pakkene inneholder er imidlertid sentralt også for forståelsen av det organisatoriske rammeverket for pakkene som er hovedfokus i dette prosjektet. Vi har derfor dratt stor nytte av det arbeidet vi har gjort i den forbindelsen i dette arbeidet. Vi har også dratt nytte av andre evalueringer som har vært gjort av pakkene. Og vi har trukket veksler på et pågående arbeid om "Kollektivtransportens organisering og lokal transportpolitikk i by. Fakta og utfordringer" som er i ferd med å bli produsert gjennom den nyetablerte forskingsgruppen med dette tema.

## 2 Problemstilling og metode

### 2.1 Hovedspørsmål i utredningen

Forenklet og sammenfattet oppfatter vi det slik at Samferdselsdepartementet i sin utlysning stiller tre sentrale spørsmål:

1. Hva kjennetegner det faktiske innholdet i pakkene i de ulike byområdene? Det vil si hva kjennetegner de ulike pakkene når det gjelder slike forhold som a) finansierings-/innkrevingsordningen, b) tiltakslisten/prosjektene og c) samordningen med andre virkemidler i den lokale transportpolitikken.
2. Hva er bakgrunnen for at pakkene har fått et slikt innhold? Sentrale spørsmål her er hvordan transportpakkene er organisert, i betydningen hvilke aktører deltar i beslutningsprosessene lokalt, hvem initierer og legger premissene for innholdet i pakkene. Spørsmålet angår altså forholdet mellom organisering og beslutningsprosess og hvordan dette har påvirket det faktiske innholdet i pakkene.
3. Hva er styrker og svakheter ved organiseringen av transportpakkene i de ulike byene? Er organiseringen av transportpakkene slik at de faktiske prioriteringene som foretas er i samsvar med nasjonale og lokale transportpolitiske målsetninger? Dette er altså evalueringsaspektet ved utredningen.

De to første spørsmålene omhandler forholdet mellom organisering, beslutningsprosess og pakkens faktiske innhold. Dette gjelder det grunnleggende skillet mellom innholdet i politikken (hva politiske myndigheter ”gjør” i form av beslutninger og iverksetting av investeringer, reguleringer osv.), og den politiske organisering og de politiske prosessene som ligger forut for og som former disse beslutningene.

### 2.2 Tidsaspektet

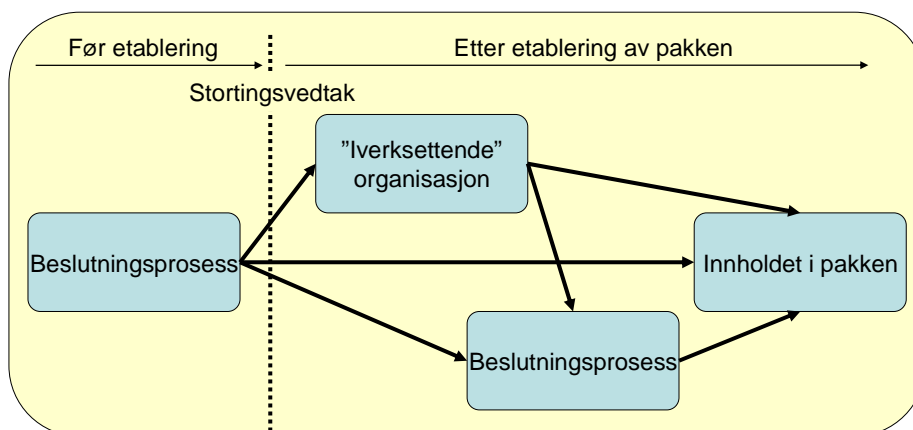
Transportpakkene i norske byområder er ikke statiske. Til dels har de, både organisatorisk og innholdsmessig, utviklet seg gjennom politisk behandling frem til endelige vedtak og dels har de utviklet seg etter dette. Retningslinjene for bompengepakker som alternativ finansieringsordning har også endret seg over tid. Dette er endringer som er resultat av lokale initiativ og som samtidig legger premisser for utformingen av senere pakker. Det er derfor et viktig moment i seg selv at de ulike pakkene er etablert på ulike tidspunkt.

Det er altså to momenter som er sentrale når det gjelder tidsaspektet ved bompengepakker/transportpakkene.

- Endringer i rammebetingelsene for transportpakkene
- Hvordan har innholdet og organiseringen av transportpakkene i de ulike byområder utviklet seg over tid?

### 2.2.1 Utviklingen i organisering og innholdet i transportpakker i de enkelte byområder

For å kartlegge hvorfor innholdet i de ulike pakkene varierer fra byområde til byområde, er det hensiktsmessig å gjøre et skille mellom to ulike faser i utformingen av pakkene – før og etter den blir forelagt Stortinget. Figuren under illustrerer dette.



TØI-rapport 744/2004

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>

Gjennom Stortingets formelle behandling gis det tilslutning til det som er hovedtrekkene ved finansieringen og sentrale prosjekter. Samtidig blir den organisasjon som har ansvaret for å følge opp Stortingets vedtak etablert. Prosessen forut for etablering av pakkene i form av Stortingets vedtak innebærer at en rekke prosjekter og finansieringsalternativer blir utdefinerte, andre vinner frem. Det er derfor viktig å se på organiseringen og prosessene som har ledet frem til vedtakene.

En annen grunn til å skille mellom før og etter etableringen av pakkene er å åpne for at prosessene før og etter Storingsvedtaket er av ulik karakter og ulik dynamikk. Et viktig moment i så måte er hvor sterke føringer som følger av Stortingets vedtak. Dette må settes opp mot graden av usikkerhet som spilles inn fra sidelinjen i form av endring i finansiering, konflikter og usikkerhet knyttet til blant annet enkeltprosjekter og endret plangrunnlag etter etablering.

<sup>1</sup> Figuren er en bearbeidd versjon av en figur utformet av Inger-Anne Ravlum i forbindelse med utforming av prosjektbeskrivelsen for denne utredningen.

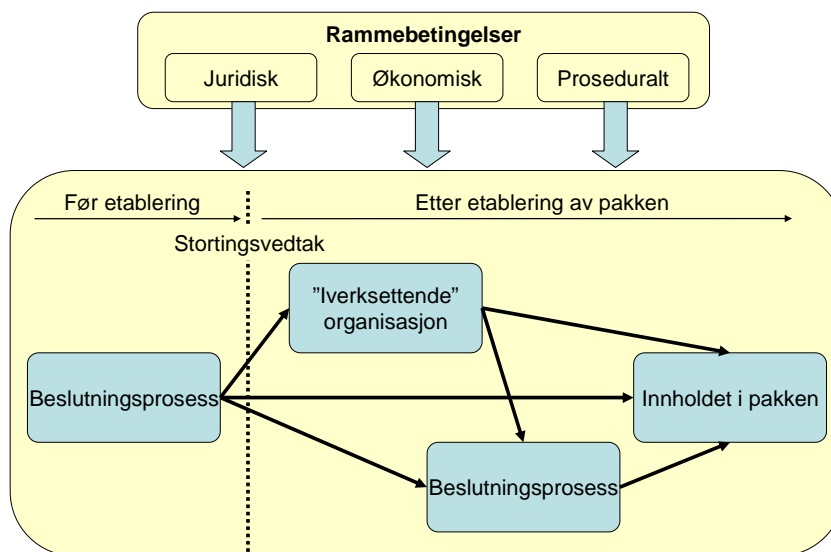


## 2.2.2 Rammebetingelsene for transportpakkene

De lokale prosessene, både forut for og etter stortingets vedtak, er innrammet i bestemte rammebetingelser som legger føringer for prosessene. I Bekken og Osland (2004) har vi skilt mellom tre aspekter ved rammebetingelsene:

- *”de legale*, som omhandler de føringer lovverket legger. Hva kjennetegner lovverket og reguleringene på feltet? Hvilke bestemmelser legger føringer for og avgrensner mulighetene for utforming av innkrevingsordningen, hvilke prosjekter som det kan investeres i, og ansvars – og myndighetsfordeling mellom aktørene?
- *de prosedurale*, som omfatter prosedyrene for beslutningsprosessen. Foreligger det bestemmelser om hvilke aktører som skal delta og på hvilke måte, er det krav om lokal enighet og lignende?.
- *de økonomiske*, som angår de økonomiske incentivstrukturer. Dels omhandler dette de incentiver som omkranser pakkene, dvs. kjennetegn ved finansieringen av transportpolitikk i by. Dels omhandler det de incentiver som inngår i pakkene, som er vesentlige for deres etablering og for den utforming de får.

Slike rammebetingelser legger føringer for beslutningsprosessen lokalt og er dermed med på å definere innholdet i hver enkelt pakke. Dette er illustrert i figuren under.



TØI-rapport 744/2004

Figur 2.2: En analytisk modell for antatt sammenheng mellom rammebetingelser og innholdet i pakken

Når pakkene har fått ulikt innhold, skyldes det dels 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.

### 2.2.3 Organisering og prosesser ved bompakkene

Noen sentrale elementer for å vurdere prosessen forut for Stortingsvedtakene er:

- *Aktørene.* Hvilke aktører/organisasjoner var involverte, og hvilke sammenfallende og motstridende interesser hadde disse. Hvem drev frem pakkene – og de ulike prosjektene? Hvilke målkonflikter og kompromiss kan en observere?
- *Regional avgrensning.* Hvilket område dekker pakkene i form av innkrevingsordning og prosjekter, hvordan samsvarer dette med forvaltningsstruktur og skaper dette bestemte koordineringsproblemer?
- *Endringer i lovverk og føringer for pakkene.* Bompengepakken har utviklet seg over tid. Noen av de nye prinsippene har blitt presset frem gjennom prosessen forut for enkeltpakker. Dette er en viktig bakgrunn for å forstå ulikhetene mellom dem.
- Forholdet mellom *faglige og politiske prosesser.* I hvilken grad er prosessen preget av faglige vurderinger og i hvilken grad av politiske forhandlinger?
- Forskjeller mellom ”gamle” og ”nye” pakker (Oslo og Bergen). Hvilke spesielle prosesser har bidratt til utvikling av nytt innhold. Forskyving av eierforhold og initiativ?

Det siste spørsmålet peker mot en sentral antakelse: Når en pakke er blitt etablert, representerer den og dens organisatoriske forankring en helt ny beslutningsarena for de ulike organisasjonene lokalt og nasjonalt – en anledning for å føre videre og bygge ut pakkens omfang og innretninger.

Stortingets behandling av en transportpakke representerer den første formelle utformingen av innholdet i pakken. Men disse pakkene – som strekker seg over mange år - kan endres betydelig over tid. Dels kan det dreie seg om at de investeringstiltakene som lå til grunn eller prioriteringsrekkefølgen mellom dem endres. Dels kan det finnes rom for helt nye tiltak innenfor pakkene. Pakker kan også utvides gjennom nye vedtak i Stortinget, slik tilfellet er med Oslopakke 2.

Endringer både i investeringene og i innkrevingsordningen kan skyldes ytre forhold (for eksempel inntektssvikt eller kostnadssprekk). Det er også av interesse å vurdere variasjon med hensyn til muligheten for slike endringer underveis (for eksempel om muligheten for endringer i prosjektporteføljen er større enn muligheten for endringer i innkrevingsordningen). Uansett antar vi at utfallet av slike prosesser på avgjørende vis er preget av den organisasjon og de prosedyrer som er etablert for å foreta slike beslutninger.

Den ”iverksettende” organisasjon antas dermed å påvirke innholdet i pakkene. Dette fordi enhver organisering innebærer at noen aktører og interesser er inndefinerte, andre utdefinerte, og at noen vurderinger og premisser har en mer sentral plass enn andre. Noen sentrale variable for å studere den organisasjon eller det nettverk av organisasjoner som har fått i oppdrag å iverksette pakken er dermed:

- Kjennetegn ved aktørene (organisasjonene): Hvor mange organisasjoner deltar, hva er deres primære preferanser/interesser, herunder grad av konflikt/sammenfall, hvilke ressurser (økonomiske og andre) har de?
- Hvordan er relasjonene mellom disse: Grad av formalisering i eget samordnings/-styringsorgan, relasjonene mellom dette organet og organisasjoner i omgivelsene?
- Forholdet til prosesser som NTP, årsbudsjetter i stat, fylke og kommune
- Hva er prosedyrene for at behandlingen av ulike spørsmål som angår (om)prioriteringer, dvs. hvilke saker som skal behandles hvor?
- Hvilke hensyn er oppfattet å være adekvate i beslutningsprosessen (faglige, fordelingsmessige)?
- Hvilke aktører er sentrale i de ulike deler av beslutningsprosessen? Er det her variasjon mellom ulike typer beslutninger?

## 2.3 Fremgangsmåte

Vi kan ikke her, innen de rammer vi har for denne utredningen, besvare alle de spørsmål vi har skissert over, eller undersøke alle de aspekter vi har beskrevet som sentrale. Vi må konsentrere oppmerksomheten. Avgrensingen vi har gjort er, i grove trekk, at rapporten fokuserer på to hovedspørsmål. Disse er drøftet i tre kapitler, og innebærer følgende avgrensning:

### **Spørsmål 1: Hva kjennetegner innholdet i og organiseringen av transportpakkene?**

I kapittel 3, gir vi en presentasjon og tolkning av 1) kjennetegn ved rammebetingelsene for pakkene og hvordan disse har endret seg over tid, 2) kjennetegn ved innholdet i de ulike pakkene i de ulike byområder og hvordan disse har endret seg over tid, og 3) kjennetegn ved beslutningsprosessen i ulike byområder, primært forut for stortingets vedtak og avgrenset til de spørsmål som angår å forklare variasjon mellom pakkene. Denne fremstillingen og drøftingen er en sammenfatning av Bekken og Osland (2004).

I det fjerde kapitlet gir vi en sammenfatning av *kjennetegn ved den organisasjon som er etablert for iverksetting av pakkene i de ulike byområder* (den ”iverksettende” organisasjonen). En slik sammenfatning må – innenfor rammen av et slikt prosjekt – bli overgripende og beskrivende. Vi legger i første rekke opp til en sammenfatning av den formelle organisasjonsstruktur på feltet i de ulike byområdene, herunder organisasjonenes ansvarsområde.

### **Spørsmål 2: Hva er effekten av organiseringen av transportpakkene i ulike byområder i forhold til de politiske målene med transportpolitikken i byområdene og hvordan påvirker organiseringen innholdet i pakken og øvrige prioriteringer og transportpolitikk i regionen?**

Dette evaluerende aspektet ved utredningen rommer to omfattende underspørsmål: Hva vet vi/kan vi anta om effekten av pakkene? Er disse effektene i samsvar med de politiske målsetningene for byområdene?

Dette spørsmålet tas opp i det femte og avsluttende kapittel. Der gir vi først en presentasjon og sammenfatning av sentrale målsetninger for transportpolitikken i byområdet, og vi vurderer, dels ut fra empiri, dels ut fra spesifiserte antagelser; effekten av transportpakker for realisering av de ulike målsetningene.

## 2.4 Datainnsamling

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

Den viktigste kilden for beskrivelsene av pakkens innhold er offentlige dokumenter. Som vi har gått nærmere inn på i Bekken og Osland (2004) er det tre viktige problemer i forhold til dette.

Det ene kildeproblemet refererer seg til reliabiliteten ved slike data. Dette gjelder for eksempel de beslutninger som er gjort når en bestemmer seg for å definere et tiltak som et kollektiv-, sikkerhets-, miljø- eller fremkommelighetstiltak (KSM-tiltak). I de tilfeller hvor vi sammenligner pakker er dette et metodisk problem, i den forstand at vi må forutsette at slike kategoriseringer er gjort på samme måte i ulike byområder. Dette vil ikke nødvendigvis være tilfelle.

Det andre problemet er knyttet til sammenligning og går på at de ulike bompakkene er i ulike faser. Noen er nettopp startet opp, andre er i sluttfasen. 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 i denne sammenheng, fordi de sammenligninger vi gjør omhandler relativt store og ”grove” kategorier, slik som forskjellen på en kollektivandel på 20 prosent og 50 prosent

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 (Langmyhr 1997, 2003, Sørli 2000, Stenstadvold og Lerstang 1999), dels tar vi utgangspunkt i beskrivelser fra aktører som har vært sentrale. Vi bruker også offentlige dokumenter i form av utredninger, innstillinger og vedtak. Både datamaterialet, metodiske styrker og svakheter og selve analysen er mer utførlig presentert i Bekken og Osland (2004).

### 2.4.3 Dokumenter og intervju er bakgrunn for fremstillingen av den lokale organisasjon

Når det gjelder problemstillingen knyttet til kjennetegn ved organiseringen lokalt, bygger også denne beskrivende delen på dokumenter og intervjuer/samtaler med i

alt 16 informanter. Dette innebærer også at vi primært har data om den formelle organisasjonen, og i mindre grad har kunnskaper om mindre formaliserte relasjoner og prosesser. Vi antar at nettopp slike mindre formaliserte relasjoner og prosesser bør være sentralt for fremtidig utrednings- og forskningsarbeid på feltet.

Også når det gjelder effekten av den etablerte organisasjon, har vi benyttet informanter til å kommentere og vurdere hvilke effekter denne har i forhold til realisering av målsetningene på feltet. Både dette datagrunnlaget, så vel som karakteren til tidligere forskningsarbeid på feltet, har vært avgjørende for at vi i denne utredningen formulerer effekten av denne som hypoteser – som grunnlag for videre utrednings- og forskningsarbeid.

For egen del oppfatter vi utredningen som et nytt skritt i retning av å utvikle en klarere forståelse av bakgrunnen for transportpakker i byområde og i formulering av hypoteser av effekten av dem. Noe av arbeidet er i ferd med å bli videreført i et prosjekt som nærmere undersøker Oslo-pakke II, Revenue-prosjektet, og vi håper å få anledning til å fortsette arbeidet med slike problemstillinger, slik at de hypoteser og konklusjoner som blir formulert i denne utredningen kan presiseres, nyanseres og – dersom nye undersøkelser skulle tilsi det – forkastes.

## 3 Bakgrunn og kjennetegn ved transportpakkene

Vi har tidligere (Bekken og Osland 2004) undersøkt transportpakkene i Oslo, Bergen Trondheim og på Nord-Jæren. I den undersøkelsen fokuserte vi primært på variasjon i innholdet i pakkene på noen sentrale områder, hvordan denne variasjonen måtte sees i sammenheng med prosessen fram mot stortingets behandling av saken, og hvordan disse prosessene måtte sees i sammenheng med at de utspilte seg innen bestemte. Dette kapitlet er i hovedsak basert på denne forrige utredningen.

### 3.1 Viktige rammebetingelsene for transportpakkene

Ansvar for de ulike elementene i transportpolitikken i by er fordelt på mange aktører. Ansvar for det saksområdet som transportpakkene opprinnelig var avgrenset til – riksvegene, har i hele denne perioden vært statlig. Dette innebærer at midlene er overført og investert som øremerkede midler til bestemte investeringsformål. Dette innebærer også at et normalt trekk ved beslutningsprosessen på dette området, er at det foregår lokal mobilisering for å få en størst mulig andel av de statlige midlene på området – en konkurransesituasjon mellom ulike by-områder, regioner, kommuner osv. som søker å få gitt sine prosjekter høyere prioritet.

Ansvar for mange andre sentrale elementer i transportpolitikken er lagt til kommunen. Viktig her er arealpolitikken etter plan og bygningslov og parkeringspolitikken. Det sistnevnte er ikke minst viktig fordi den er en av de viktigste faktorene for å påvirke transportmiddelfordeling og transportvekst.

Ansvar for kollektivtransporten er delt. Fylkeskommunen har siden 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 besluttes 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.

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 rammetilskudd. De direkte tilskuddene over statsbudsjettet kommer gjennom ulike statlige finansieringsordninger.

Gjennomgangen i Bekken og Osland (2004) viste at det i dag er flere ulike statlige finansieringsordninger knyttet til infrastruktur for lokal kollektivtransport. Dette

er ordninger som gjelder både innenfor og utenfor statens ansvarsområde. Samferdselsdepartementet har gjennom NTP 2006-2015 varslet at det vil legges opp til en samlet statlig finansieringsordning for lokal kollektivtransport, til erstatning for ordningene med alternativ bruk av riksvegmidler og storbymidler. Vi har imidlertid i vår gjennomgang nedenfor også tatt med disse ordningene siden de har vært viktige rammebetingelser for transportpakkene.

### 3.1.1 Alternativ bruk av riksvegmidler

Ordnningen 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 direkte 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.

### 3.1.2 Storbymidlene

Ordnningen 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 avviklet som egne midler, og 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%. Denne egenandelen har imidlertid ført til underforbruk på posten. Senere har denne egenandelen blitt praktisert mer fleksibelt. Finansieringen av T-baneringen i Oslo skjer delvis med storbymidler.

### 3.1.3 Bompenger og bypakkene

Som blant andre Sørli (2000) har pekt på, er bom- og bropenger er en gammel og kjent betalingsordning i Norge. Stortinget vedtok det første bompengeprojektet, finansieringen av Vrengen bro mellom Nøtterøy og Tjøme, allerede i 1929. Inntil 1980 var det gjennomført rundt 60 bompengeprojekter i Norge, om lag halvparten av disse til erstatning for ferjesamband. Frem til 2004 var dette økt til om lag 100 prosjekter. Ordnningen har historisk hatt sterkest tradisjon på Vestlandet og i Nord-Norge. Lokale bidrag i form av bompenger har vært et viktig premiss for alle transportpakkene.

Bompengeneinnkreving på offentlig veg er hjemlet i vegloven. Av loven går det frem 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. Bekken og Osland (2004) har oppsummert de formelle kravene rundt ordningen. Sentrale momenter er at:

- Det er en forutsetning at initiativ til bompengeprojekter skal være lokalt.

- Etter at det er utarbeidet et planforslag og forslag til finansiering blant annet med beskrivelse av plassering av bomstasjonen, takstsystem og takstnivå, må saken legges frem for lokalpolitiske myndigheter som egen sak. Kommunene og fylkeskommunen fatter så et forpliktende vedtak om finansieringsopplegg og om eventuelt garantiansvar.
- Det er krav til lokal enighet for at bompengefinansiering skal kunne gjennomføres. At en eller to av ti kommuner sier nei, trenger imidlertid ikke å bety at prosjektet ikke blir finansiert med bompenger.
- Bompengeprojekter på offentlig veg skal 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 og forbereder 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 bompengeskjeving, foreligger det hjemmel for å kreve inn bompenger.

Bompenger har historisk vært knyttet til enkeltprosjekt slik som tunneler og bruer. Bomringen i Bergens var den første bompengepakken. Etter dette har bompengepakker blitt tatt i bruk flere steder for en mer helhetlig utbygging av vegnettet i et område.

Da bompengepakker ble tatt opp i St.meld. nr. 46 (1999-2000), het det blant annet at for bompengepakker er kravene til reguleringsplaner og usikkerhetsvurderinger redusert. Dette innebærer at for bompengepakker der mange prosjekter inngår, vil plangrunnlaget og kostnadsoverslag variere. Det vil derfor være naturlig å revidere pakkene underveis. Det innebærer blant annet prosjektporteføljen, omfang og tidspunkt for realisering av de ulike prosjektene. Det er dermed åpnet for en betydelig større grad av fleksibilitet for bompengepakker. Som vi vil komme inn på senere, er organiseringen av pakkene et resultat av dette.

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.

### 3.1.4 Vegprising

Vegtrafikkloven ble i 2001 endret, slik at det nå er lovhjemmel for innføring av vegprising.<sup>2</sup> Den nye §7a i vegtrafikkloven lyder som følger:

---

<sup>2</sup> Besl. O. nr. 86 (2000-2001), jf Ot.prp. nr. 32 (2000-2001).



*Vegprising.*

*Departementet kan bestemme at det innføres vegprising i et nærmere fastsatt område. Med vegprising menes et trafikkregulerende virkemiddel der trafikantene må betale et beløp for å benytte bestemte deler av vegnettet til bestemte tider.*

*Nettoinntektene fra vegprising skal fordeles mellom staten og berørte kommuner og fylkeskommuner. Nettoinntektene skal nyttes til transportformål i det berørte området, herunder kollektivtransport, trafiksikkerhetstiltak og miljøtiltak.*

*Vegprising skal bare innføres når de berørte kommuner og fylkeskommuner gir sin tilslutning til dette. Departementet kan likevel i særlige tilfelle pålegge de berørte kommuner og fylkeskommuner gjennomføring av vegprising.*

*Departementets vedtak etter paragrafen her krever samtykke fra Stortinget.*

*Departementet kan gi nærmere forskrifter for å regulere ordningen, herunder om prinsipper for takstfastsettelse, om tilleggsavgift ved unnlatt betaling og om fordelingen av nettoinntektene.*

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 å være gjenstand for 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.*

### 3.1.5 Oppsummert om rammebetingelsene for pakkene

De generelle rammebetingelsene for innføring av bompengepakker er sentralt for å forstå utviklingen. I Bekken og Osland (2004) har vi gjort et skille mellom tre aspekter ved rammebetingelsene. Disse kan oppsummeres som;

- *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 konsensus, og for det andre at bompakkene blir ført fram for Stortinget som egen sak.
- *de økonomiske*, som angår de økonomiske incentivstrukturer 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 egendynamikk 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, kan en anta at det dels har sammenheng med endringer i rammebetingelsene (mellom annet 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 et mulighetsrom for ulike utfall av beslutningsprosessen, avhengig av lokale aktørkonstellasjoner og allianser.

### 3.1.6 Endrede rammebetingelser fra 2004

Dette er altså trekk ved rammebetingelsene som har preget situasjonen fram til 2004. Dette året ble det innført to ordninger som bør nevnes. Viktigst i denne sammenheng er forsøksordningen

#### *Forsøksordningen*

Forsøksordningen med alternativ forvaltningsorganisering av transportsystemet i større byområder ble fremmet gjennom St.meld. nr. 46 (1999-2000) om Nasjonal transportplan 2002-11. Her heter det mellom annet at det skal "legges til rette for å prøve ut alternative modeller for transportsystemets forvaltningsorganisering i byområdene." Hovedformålet med forsøkene, slik det går frem i de overordnede retningslinjene, er å oppnå en bedre samordnet areal- og transportpolitikk i byområdene og bedre offentlig ressursutnyttelse på tvers av forvaltningsnivåer innenfor transportsektoren. Forsøkene skal belyse om andre organisatoriske løsninger enn dagens kan møte utfordringene bl.a. knyttet til miljø og framkommelighet på en mer helhetlig og effektiv måte.

Forsøkene skulle ta utgangspunkt i en av tre organisasjonsmodeller eller varianter av disse. Modellene var:

- *Det bykommunale alternativet* som innebar at driftsansvar/driftsmidler for kollektivtransporten samt en større del av ansvaret for vegnettet i byområdet skulle overføres til bykommunene
- *Det fylkeskommunale alternativet* innebar at deler av ansvaret for riksvegnettet i bykommunen(e) skulle overføres til fylkeskommunen
- *Avtalealternativet* innebar at felles forpliktelser innenfor byområdets areal- og transportpolitikk kunne formaliseres for at staten skulle medvirke bl.a. til finansiering av lokale investeringsprogram ("pakker").

Samferdselsdepartementet godkjente søknader fra Kristiansand-regionen, Nord-Jæren, Bergen og Trondheim om deltakelse i ordningen fra og med 2004. Dette betyr at ordningen omfatter tre av de fire byområdene vi ser på og er således av relevans for vurderingen av transportpakker. I to av de byområdene vi retter oppmerksomheten mot her, Bergen og Trondheim, prøver en ut det bykommunale alternativet. I det tredje byområdet, Nord-Jæren, har en tatt i bruk avtalealternativet. Forsøkene er tidsavgrensede og skal vare i 5 år. En av målsettingene er å legge grunnlaget for fremtidige valg av organisering av transportforvaltningen i større byområder. For en nærmere gjennomgang av forsøksordningen viser vi til St.meld. nr 26 (2001-2002), "Kollektivmeldinga", St.meld. nr. 24 (2003-04), Nasjonal Transportplan 2006-2015) og St.prp. nr. 1 (2003-2004), Tillegg nr. 2.

### *Belønningsordningen*

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. For 2004 ble det fordelt 75 mill. kroner innenfor ordningen. De utvalgte områdene var Oslo/Akershus, Bergen, Trondheim, Kristiansand og Nord-Jæren. Dette er de samme områdene som faller inn under forsøksordningen samt Oslo/Akershus. Fordelingen for 2004 skjedde på bakgrunn av planer. For 2005 er bevilgningene innefor ordningen foreslått økt med 50% til 115 mill. kroner (St.prp. nr. 1 (2004-05)). Tildelingene skal etter hvert i større grad fordeles basert på oppnådde resultater.

## **3.2 Kjennetegn ved innholdet i pakkene**

Transportpakkene i de ulike byområdene 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 transportsystem og reisevaner. Pakkene har også ulike kjennetegn når det gjelder investeringsområde og sektorer, samt for innkrevingsordning og utbredelsen av innkrevingsområdet og hvilke lokale folkevalgte myndigheter som dermed er inkludert. I Bekken og Osland (2004) er det lagt vekt på to dimensjoner ved innholdet i pakkene:

- Kjennetegn ved finansieringen
- Kjennetegn ved investeringene/tiltakene

### **3.2.1 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 3.1: Sammenstilling av innkrevingsordningen og bompengebelastning pr 31.12.2002, personbil

		Bomringen i Oslo Oslo og Akershus	Bergen og omegn	Trondheim og Klæbu	Nord-Jæren	NORGE (bompenger samlet)
Takst enkeltbillett personbil rush	Pr 31.12.2002	15	10	15	10	
	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 (mill. 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>3</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 744/2004

I tabellen over har vi forsøkt også å se belastningen i forhold til befolkningsstørrelsen i området. Dette representerer noen metodologiske utfordringer. Enkelte steder eksisterer andre bompengeprojekt, slik at tabellen undervurderer de faktiske belastningene av slike ordninger for befolkningen i området. Enda viktigere, det kan være vanskelig å avgjøre hva som er den relevante geografiske avgrensingen. Til tross for dette mener vi tabellen kan være et fornuftig utgangspunkt for vurderinger av likhetstrekk og forskjeller mellom pakkene når det gjelder innkrevingsordningen.

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 som i større grad enn i Oslo støtter opp om tilfeldige bilister som kjører utenfor rush. Bomringen i Oslo er forholdsmessig mer gunstig for daglige trafikanter. I praksis indikerer dette at ordningen på Nord-Jæren i større grad enn i Oslo har en vegprisingseffekt. Dette er forsterket av at takstøkningen i Oslo i 2004 utelukkende skjedde for enkeltpasseringene, som økte til kroner 20.

Det er også verdt å merke seg at de gunstige rabattordningene som ble innført på Nord-Jæren har resultert i en betydelig inntektssvikt. Det har dermed blitt nødvendig med en gjennomgående takstøkning for å bedre inntektsgrunnlaget. I St.prp. nr. 1. (2004-05) ble det foreslått en økning i takstene med 30% fra 1.1.2005. Dette vil øke belastningen i dette området. Takstøkningen skjedde ikke uten en del uenighet lokalt.

Bomringen i Trondheim har den største maksimale belastningen. Denne har også i større grad enn de andre en uttalt målsetting om rettferdighet. Dette har resultert i

<sup>3</sup> Tar utgangspunkt i maksimal belastning pr md i rush.

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. Bomringen i Trondheim er også den som har utviklet seg mest underveis. Den har etter hvert blitt stadig mer automatisert. I tillegg har den etter hvert fått en enda større grad av tidsdifferensiering.

Ordningen er dermed den som i størst grad har trekk fra en vegprisingsordning.

Bomringen på Nord-Jæren har en lavere belastning enn gjennomsnittet i Norge. Dette gjaldt også i Bergen før takstøkningen i forbindelse med Bergensprogrammet. Det er imidlertid også i disse områdene noe flere "ordinære" bompengeprojekt enn i Oslo og Trondheimsområdet. En god sammenlikning av den reelle belastningen må ta hensyn til dette.

### 3.2.2 Kjennetegn ved investeringene

Pakkenes innhold er svært forskjellig. Det har imidlertid helt klart vært en utvikling i retning av en større andel til kollektivtiltak, fra den første bomringen i Bergen som var en ren vegpakke, til øremerkede andeler på 10-20 % i pakkene som ble etablert ved slutten av 1980-årene, til tunge infrastrukturinvestering i kollektivtiltak i bompakkene som etableres ved årtusenskiftet. I Bekken og Osland (2004) har vi i detaljer gått gjennom innholdet i pakkene. Her trekker vi frem noen hovedpunkter.

#### *Oslopakkene*

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 % til kollektivinvesteringer. Med Oslopakke 2 er fokus flyttet over på kollektivinvesteringer. Alle midlene i Oslopakke 2 er øremerket til kollektivtiltak. Det er imidlertid verdt å ha med seg at det fremdeles er betydelige veginvesteringer gjennom Oslopakke 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 Oslopakke 2. Under har vi gjengitt to tabeller som spesifiserer investeringsmidlene i de to pakkene

*Tabell 3.2: Investeringer i Oslopakke 1 1990-2001. Løpende mill. kroner*

	1990-1993	1994-1997	1998-2001	Sum
Oslo og Akershus				
Ordinære statsmidler	2 210	1 040	890	4 140
Storbymidler	210	460	0	670
Bompenger	1 460	2 290	2 440	6 190
Totalt	3 880	3 790	3 330	11 000
% bompenger	37,6	60,4	73,3	56,3

Kilde: TØI rapport 714/2004

*Tabell 3.3: Oversikt over fordeling av midler i Oslopakke 2 for perioden 2002-2011 i mrd. kroner. (2002-kroner, september 2001). Kilde: Handlingsprogram for Oslopakke 2*

Tiltak	Mrd kroner
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
<b>Totalt</b>	<b>15,6</b>

TØI-rapport 744/2004

### *Bomringen i Bergen og Bergensprogrammet*

Bomringen i Bergen var den første i sitt slag i Europa. Formålet var å fremskynde en løsning på vegproblemene 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 primært tiltenkt Bybanen i Bergen. Tabellen under viser de planlagte finansieringskildene og tiltakene innenfor Bergensprogrammet.

*Tabell 3.4: Planlagt finansiering i Bergensprogrammet. Kilde: St. prp. nr. 76 (2001-02)*

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 744/2004

### *Trondheimspakken*

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

*Tabell 3.5: Status fr finansieringen av Trondheimspakken 1989-2002( mill. 2003-kroner). Kilde: St. prp. nr. 67 (2002-03)*

	1989-93	1994-1997	1998-2001	2002	Sum
Statlige midler	184	204	241	35	664
Storbymidler			71		71
Bompenger	521	181	168	35	907
<b>Totalt</b>	<b>705</b>	<b>385</b>	<b>480</b>	<b>70</b>	<b>1 640</b>
Prosent bompenger	74	47	35	50	55

TØI-rapport 744/2004

### 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. Tabellene under viser henholdsvis tiltakene innenfor pakken og finansieringskildene for pakken.

Tabell 3.6: Innholdet i Nord-Jæren pakken 1998-2009. (Mrd 1998 kroner). Kilde: St.prp. nr. 14 (1998-99)

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

TØI-rapport 744/2004

Tabell 3.7: Finansiering av Nord-Jæren pakken 1998-2009 (mill. 1998- kroner)

Finansieringskilde	Mill. kroner
Statlige midler	850
Bompenger	730
Kommunale tilskudd	150
Fylkeskommunale midler	50
Sum	1 780
Ekstraordinære statlige midler til Jærbanen	285
Sum	2 065

TØI rapport 733/2004

## 3.3 Lokale prosesser frem mot innføringen av pakkene

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.

### 3.3.1 Bergenspakkene

#### Bakgrunnen for Bomringen i Bergen

Bergen var den første byen i Norge som fikk en bompengering rundt byen. 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. Bomringen skulle derimot gi et "teneleg" vegnett i hele Bergen. Formålet var å fremskynde en slik utbygging.

Den opprinnelige bompengordningen i Bergen er omtalt bl.a. i St.meld. nr. 58 (1984-85) og i St.prp. nr. 118 (1984-85). Det ble i vedtakene lagt til grunn at bompengerekravet 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. Bompengerekravet 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.

Spørsmålet om delfinansiering av riksvegutbyggingen i Bergen ved hjelp av bompenger ble tatt opp og foreslått i en rapport av Hordaland vegkontor (1983). Finansieringen ved hjelp av en bompengering hadde imidlertid allerede blitt lansert i 1980 i en felles rapport av Hordaland vegkontor (1980) og Bro- og tunnelselskapet A/S. 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 alternativer til forslaget om bompengefinansiering i transportplanen. Han anbefalte derfor at denne finansieringsløsningen skulle legges til grunn. Sentralt for å vinne oppslutning om pakken lokalt, var imidlertid at en fikk etablert en forståelse om at trafikantbetalingen skulle utløse tilsvarende i ekstraordinære midler fra staten.

Prosessen lokalt ble med andre ord 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 er en type arbeid som normalt tillegges politikerrollen, ikke fagetaten. Vegkontoret startet imidlertid ikke med blanke ark.

Det hadde vært mange bomprosjekt i Bergen, og dermed var det 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 utgjorde fundamentet i bompakken og i transportpolitikken i Bergen: Høyre, Arbeiderpartiet og Kristelig Folkeparti.

Gjennom prosessen i Bergen ble det skapt et konkret investeringsprogram for et "tjenlig veinett" som skulle komme til å bli realisert i årene fremover. På denne måten materialiserte prosessen seg i en ny 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 og
- 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). Selv om både den konkrete fordelingsnøkkelen og selve forståelsen av prinsippet er omstridt, har selve forestillingen om ”spleiselag” fått status, i det minste lokalt, som det organiserende prinsipp i form av kombinasjon av egeninnsats (lokale midler og trafikantbetaling) og ”ekstraordinære” statlige midler. Forestillingen om spleiselag har også blitt videreført i de andre pakkene.

### *Bakgrunnen for Bergensprogrammet*

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.

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

I søknaden ble fordelingen av midlene med 45 % til vegtiltak og 55 % til kollektiv, miljø, gange/sykkel og trafikksikring lagt til grunn. Søknaden baserte seg på rammene som låg til grunn i Nasjonal transportplan 2002-11 (St.meld. 46 (1999-2000)). Søknaden omfattet også en oversikt over prioriteringer på hovedpostene vegtiltak, kollektivtiltak, gange/sykkel, trafikksikring, miljøtiltak, tiltak i sentrum og planlegging. Bystyret behandlet handlingsprogrammet til Nasjonal transportplan, deriblant Bergensprogrammet i møte den 7.5.2001 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, fylkesmannen, Vegdirektoratet, det lokale vegkontoret, Jernbaneverket og Transportbedriftenes Landsforbund.

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 belyst i Bekken og Osland (2004): 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 som begrunner banen i en langsiktig areal- og transportplanstrategi – 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. I vegdirektoratets anbefaling til Samferdselsdepartementet i brev av 21. mai 2005, heter det om bybanen i Bergen og den videre fremdriften at:

*Bybanen i Bergen oppfyller ikke kravene som Stortinget har satt til å finansiere prosjektet med alternativ bruk av riksvegmidler. Hvis Samferdselsdepartementet likevel vurderer det slik at det er grunnlag for å gå videre med prosjektet, bør følgende tiltak gjennomføres.*

De tiltakene som Vegdirektoratet mener bør gjennomføres er å få frem hvordan busstransporten kan organiseres for å gi tilstrekkelig transportkapasitet, en ekstern kvalitetssikring av prosjektet og en avklaring av ansvaret for å dekke driftsunderskuddet.

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. Mange andre partier deler denne skepsisen med bakgrunn i argumenter knyttet til økonomiske hensyn (konkurransesituasjonen til næringsliv i sentrum), fordelingshensyn, og endelig, og underliggende dette; velgerhensyn; tap av stemmer. Den negative oppmerksomheten om forslaget om omfattende endringer i innkrevingssystemet 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 valgkampsak 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.

### 3.3.2 Oslopakkene

#### *Bakgrunn for Oslopakke 1<sup>4</sup>*

De trafikale problemene i Oslo ble betydelig forverret som følge av den store økningen på antallet biler fra 1970 til slutten av 80-tallet. Investeringene på vegene holdt ikke tritt med den økte trafikken. Problemene var særlig fokusert rundt E18 gjennom sentrum, den såkalte Grunnlinjen. Samtidig ble det gitt signaler om at lokale myndigheter som gikk inn for bompenger skulle få mer av staten (Lian 2004). Dette satte i gang drøftinger om alternative finansieringsformer for vegutbyggingen i Oslo. Etter vurderinger av andre ordninger valgte bystyret til slutt bompenger – en ordning som allerede var hjemlet i vegloven.

Samferdselsdepartementet forserte arbeidet med en melding om dette og *St.meld. nr. 46 (1985-86) Om hovedvegene i Oslo-området* ble fremmet i 1986. Denne meldingen foreslo en startbevilgning til igangsetting av Fjellinjen som skulle løse noen av problemene ved Grunnlinjen. Meldingen presenterte samtidig en liste over vegprosjekter som kunne finansieres dersom det lokalt ble enighet om en

---

<sup>4</sup> Denne fremstillingen er i hovedsak basert på særlig Sørli (2000) sin grundige framstilling, Bekken og Osland (2004) sin oppsummering av denne og Lian (2004).

utvidet bomringfinansiering i stedet for en bompengefinansiering av kun Fjellinjen. Dette fungerte som en oppfordring til Oslo og Akershus om å gå for en utvidet ordning (Lian 2004). Samarbeidsutvalget for Oslo og Akershus støttet prinsippene i denne meldingen, og resultatet ble at både Oslo og Akershus ga sin tilslutning til en utvidet ordning. Stortinget ga i vedtak av 8. juni 1988 sin tilslutning til planene gjennom sin behandling av *St. prp. nr 96(1987-88)* om hovedvegnettet i Oslo-området.

Oslopakke 1 var ment å løse vegproblemer i Oslo og Akershus. Kollektivtrafikken hadde i utgangspunktet ingen fremtredende rolle, men etter hvert ble det en beslutning om at ca. 20 % av pakkens innhold skulle gå til slike formål. Planene for hovedvegutbyggingen i Oslo og Akershus (Oslopakke 1) omfattet i alt 50 vegprosjekter. Utbyggingskostnadene ble opprinnelig beregnet til 10,2 mrd. 1987-kroner inkludert midler til kollektivtrafikktiltak og planlegging. Dette utgjør i størrelsesorden 14,5 mrd. 2004-kroner. Om lag 55 % av totalkostnadene var forutsatt finansiert med bompenger, mens resten var riksvegbevilgninger over statsbudsjettet. Etter dagens forutsetninger er de totale kostnadene for alle gjennomførte og aktuelle gjenstående prosjekter anslått å bli 30 mill. 2004-kroner. Ifølge NTP 2006-15 skyldes økningen i hovedsak vesentlig mer kostnadskrevende løsninger enn opprinnelig forutsatt. Økt fokusering på miljøhensynene ble fremhevet som den viktigste årsaken til dette. Statens vegvesen er byggherreansvarlig. Bompengerevningen startet 1. februar 1990 og skal etter de eksisterende planene avsluttes i 2007 i sin nåværende form.

### *Bakgrunn for Oslopakke 2*

Arbeidet med etablering av Oslopakke 2 ble påbegynt med utgangspunkt i et lokalt initiativ i 1996. Dette initiativet var forankret i kollektivselskapene og sentrale samferdselsaktører (se særlig Lerstang og Stenstadvold (2003) for en utførlig beskrivelse av prosessen). Initiativet ble fulgt opp av et stortingsvedtak i forbindelse med behandlingen av *St.meld. 32 (1995-96)*, som ba Regjeringen i samråd med lokale myndigheter utarbeide en plan for en slik pakke (Lian 2004). Forslaget til en pakke ble lagt fram i november 1997. Pakken ble da kostnadsberegnet til 15,6 mrd. kroner. Ifølge Lian (2004) framsto den som et produkt av forhandlingsplanlegging hvor de ulike aktørene hadde lagt inn sine viktigste prosjekter, uten å foreta en prioritering mellom dem.

På oppdrag av Samferdselsdepartementet ble ytterligere utredninger gjennomført av fagetatene (Vegdirektoratet og Jernbaneverket). I den sammenheng ble kostnadene for tiltakene i pakken oppjustert til 23,8 mrd. i desember 1999. Dette dannet grunnlaget for den stortingsproposisjonen som ble lagt frem for Stortinget i mai 2000 (*St.prp. 64 (1999-2000)* Om delvis bompengefinansiering av forsert kollektivutbygging i Oslo og Akershus). Denne proposisjonen fokuserer imidlertid i hovedsak på finansieringen og spesielt den ekstraordinære takstøkningen for bilister og kollektivreisende.

I proposisjonen understrekes det at pakken ikke legger opp til noen endring i ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene. Staten skulle fortsatt ta fullt ansvar for å finansiere utbygging av jernbanen over statsbudsjettet. Oslo kommune og Akershus fylkeskommune skulle ha ansvar for buss, trikk og T-bane. Her skulle det imidlertid gis bidrag til utbygging av *infrastruktur* fra staten og ved

bompenger. Den ekstraordinære takstøkningen for kollektivreisende ble øremerket materiell. Det som formelt inngår i Oslopakke 2 er:

- Riksvegmidler, både fra Oslopakke 1 og fremtidige
- Bompenger, både fra Oslopakke 1 og den ekstraordinære økningen på 2 kroner
- Investeringsmidler for jernbanen
- Kommunale og fylkeskommunale midler
- Ekstra trafikantbetaling for kollektivreisende

Selv om store deler av midlene er ”bundet” i allerede igangsatte prosjekter, så er det aller meste likevel gjenstand for årlige budsjettprosesser innenfor de ansvarlige etatene. Det er kun bompengene og den ekstra passasjerbetalingen for kollektivtrafikantene som ikke er gjenstand for en årlig budsjettbehandling med prioriteringer mot andre tiltak. Bompengene blir imidlertid behandlet i budsjettet på den måten at beløpet som skal rekvireres blir fastsatt. Det er dermed mulighet til å benytte bompengene til å utjevne budsjettsvingninger ved å variere rekvireringene.

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 forvaltningsskinner 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.

Spesielt for Oslo-pakke I til forskjell fra bomringen i Bergen – var altså en øremerket kollektivandel på 20%. Vi antar dette må sees på bakgrunn av omfattende endringer i velgermassen i retning av miljøspørsmål ved utgangen av 1980-årene – og der miljøhensyn nettopp ble nært forbundet med kollektivtransport.

Når det gjelder Oslo-pakke 2, som er en ren kollektivpakke, så er dette som prosjekt betraktet båret fram av de felles interessene til sentrale kollektivselskap i byområdet, men til forskjell fra i Bergen er det i Oslo også bred enighet blant de involverte parter at disse investeringene i 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.

Oppsummert er Oslo-pakke 2 den første alternative finansieringspakke for større infrastrukturiltak innen kollektivtransport. Den ble 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 forvaltningsskinner som gjør det mulig å ta initiativ til og legge energi bak nye prosjekter som oppfattes som sentrale i den regionale transportpolitikken.

### 3.3.3 Bakgrunn for Trondheimpakken

Innenfor Trondheim kommunes grenser er det to bompengeprojekter som startet opp omtrent samtidig. Prosjektene har i stor grad hatt samme prosjektorganisering. Blant annet har det samme bompengeselskapet vært ansvarlig for begge prosjektene. Vi vil derfor også behandle E6 Øst i grove trekk

for å beskrive Trondheimspakken, siden E6 Øst ble startet opp før Trondheimspakken.

### *E6 Øst*

Trondheim bystyre, Malvik og Stjørdal kommunestyre, Sør-Trøndelag fylkesting og fylkesutvalget i Nord-Trøndelag gikk i 1983 inn for å påskynde utbyggingen av E6 mellom Trondheim og Stjørdal ved hjelp av delvis bompengefinansiering. I Riksrevisjonens rapport (1999) gis en bred gjennomgang av bakgrunnen for dette. Prosjektet ble initiert av samferdselsstyret i Sør-Trøndelag. Stortinget ga sin tilslutning til prosjektet gjennom behandlingen av St.prp. nr. 124 (1986-87). Dette prosjektet går under navnet E6 Øst (Trondheim – Stjørdal). Byggingen av E6 Øst startet i 1985, mens innkrevingen av bompenge startet opp i oktober 1988. Bompengeinnkrevingsperioden er planlagt avsluttet i 2013, etter at den opprinnelige perioden på 20 år ble godkjent forlenget med 20 år.

### *Trondheimspakken*

Prosjektet Trondheimspakken omfatter en samlet plan for utbygging og finansiering av de mest sentrale delene av hovedvegnettet i Trondheimsområdet. Planen omfatter både riksveger og fylkesveger samt tiltak for kollektivtrafikk, miljø og trafikksikring på riks-, fylkes- og kommunale veger.

Trondheimspakken ble fremmet gjennom St.prp. nr. 129 (1988-89), som ble lagt frem for Stortinget i juni 1989, med en bompengoordning som skulle vare til 2005. Den hadde en samlet finansieringsplan på 2.170 mill. 1989-kroner. Her ble også kjøproblematikken og resulterende miljøproblemer sentrale begrunnelser for pakken, og det ble satt av 360 mill. kroner til særlige tiltak for kollektivtrafikk, trafikksikkerhet og miljø (KSM). Bakgrunnen for Trondheimspakken er utførlig beskrevet av Langmyhr, 1997 og denne er oppsummert i Bekken og Osland (2004).

Byggingen knyttet til Trondheimspakken startet i 1990, mens innkrevingen i Trondheimsringen startet opp i 1991. Bompengeneinnkrevingen er planlagt slutført senest i 2005.

Prosessen 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 trafikantbetaling kunne bidra til å "kjøpe seg frem i køen", slik tilfellet var i Bergen, men like mye en komparativt ulempe ved å ikke ha etablert trafikantbetaling.

Som ved Bomringen i Bergen og Oslo-pakke 1 ble prosessen initiert 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 ut i fra en forventet trafikkvekst, - noe som også undervise genererte tvil om pakkens nødvendighet og finansielle grunnlag lokalt. Også på andre områder, for eksempel valg av bom-

penger vs. andre finansieringsmåter, er det likhetene i forhold til andre byområder som peker seg ut.

Vi har også observert 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 innkrevingssystemet 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 KSM-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.

### 3.3.4 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 på grunn av 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. Det lå imidlertid en langvarig faglig-administrativ og politisk prosess bak. Denne hadde sitt utspring i TP-10 arbeidet tidlig på 1990-tallet, og et lengre utredningsarbeid som satte arealpolitikken og kobloingen mellom areal- og transportpolitikk i sentrum. Dermed fikk selve investeringsprogrammet bred oppslutning. Tilsvarende ble det gjort et omfattende arbeid med å utforme en bomring som fikk en utforming som ivaretok en rekke hensyn, både geografisk (for eksempel adgang til kommunesenter uten betaling, og fordelingsmessig i form av lav snittpris. 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, bred prosjektportefølje, relativt lav snittpris for passering (ved etableringstidspunkt) og et stort kollektivtiltak – ”Jærbanen”. Disse kjennetegnene ved finansierings- og investeringsiden, og en prosess preget av et omforent faglig grunnlag, så vel som nært faglig-politisk samarbeid gjennom hele prosessen, er sentrale faktorer for å forklare oppslutningen om den nye pakken.

### 3.4 Fellestrekk ved innholdet i transportpakkene

Vi fant i Bekken og Osland (2004) 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 i tidligere utredningsarbeid. Vi fant 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. I Bergen tok dette form av ”krone-for-krone” prinsippet, men hva fordelingen er i de ulike pakkene varierer – og er vanskelig å etterprøve. Som minimum kan ”spleiselaget” sies å involvere en kombinasjon av ekstraordinær trafikantbetaling og utsikter til å få realisert prosjekter raskere enn ellers antatt, evt styrke sannsynligheten for å få utløst statlige midler. Praksisen på dette feltet er imidlertid noe vanskeligere å etterprøve.
3. Ressursene blir bare fordelt på infrastrukturiltak – ikke til drift. I Oslopakke 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. Tvert i mot gir trafikkavvisning (som jo kan redusere investeringsbehov) en negativ virkning for pakkene i form av reduserte midler/inntekter.

I tillegg til variasjonen i trafikantbelastning finner vi over tid en klar utvikling i retning av sterkere satsing på kollektivtransport innenfor pakkene. Ser en på variasjonen kan viktige aspekter ved disse summeres opp som i tabellen under:

Tabell 3.8. Oppsummering av innholdet i pakkene

	Bomringen i Bergen	Fjellinjen (Oslopakke 1)	Trondheims-pakken	Oslopakke 2	Nord-Jæren	Bergens-programmet
Andel veg/KSM	Vegpakke	Øremerket 20 % kollektiv	Øremerket 20 % KSM	Kollektiv-pakke	Ca 65 % KSM	Ca 50 % veg – 50 % kollektiv
Regional fordeling av investeringene	Nei	Ja – 60/40 Oslo-Akershus	Nei	Uspesifisert	(Ja)	Nei
Takstnivå relativt	Middels	Høyt	Middels	Høyt	Lavt	Middels
Tidsdifferensiering	Nei	Nei	Svak	Nei	Svak	Nei

Kilde TØI-rapport 733/2004

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 legitimitetsgrunnet for å vinne bredere oppslutning. Denne utvidelsen svekker imidlertid også oppslutningen hos de politikere og velgere som

bygde sin støtte til bompakken på at det var en vegpakke, med klar kobling mellom betaling og prosjekt.

Fordelingshensynet og ulike varianter av ”rettferdighets” eller ”rimelighetsvurderinger” påvirker innholdet i transportpakkene på de fleste områder og i de fleste faser av beslutningsprosessen. Dette gjelder både spørsmål om regional ”rettferdighet” (som fordelingen mellom Oslo og Akershus og rabattstrukturer), spørsmålet om byrdefordeling mellom trafikant og politiske myndigheter der det er blitt etablert en norm om spleiselag mellom lokale bidrag (bompenger) og staten. De nyere pakkene innebærer at det ekstraordinære tilskuddet ikke utelukkende kommer over vegbudsjettet. Også ekstraordinære jernbanemidler blir tatt med.

Spørsmålet om ”ekstraordinære midler” og ”spleiselag” er imidlertid innfløkt. I den første transportpakken ble det etablert en norm om at trafikantbetaling skulle utløse tilsvarende i ekstraordinære statlige midler. Også i senere pakker finner vi benevnelsen ekstraordinære midler, men det er noe usikkert om dette i hvert enkelt tilfelle er adekvate benevnelser, der vil si på hvilken måte en kan argumentere for, eventuelt dokumentere at midlene er ekstraordinære.

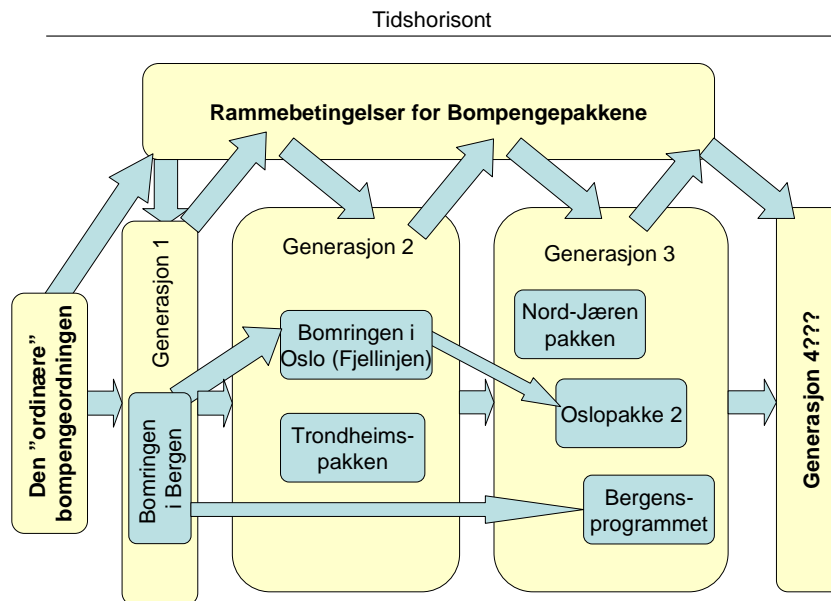
Her står en også overfor følgende paradoks: På den ene siden blir pakkene begrunnet med at de er spleiselag – dvs. de viser til en innstas fra flere parter. Dersom det er rett at pakkene utløser ekstraordinære statlige midler, kan dette være problematisk ut fra mer overordnede prioriteringshensyn – det kan innebære at noen ”kjøper seg fram i køen” med trafikantbetaling som innsats. Dersom det på den andre siden ikke er rett at trafikantbetalingen utløser slik ekstra innsats, har en et problem i forhold til oppslutningen og legitimiteten til pakkene.

Når det gjelder utviklingen i pakkene over tid, så er det et viktig moment i seg selv at ordningen med bompengepakker har vært dynamisk. Det hele hadde bakgrunn i den ”ordinære” bompengoordningen som ble utvidet til å gjelde en bompengering. For flere av byene var andre alternative finansieringsordninger diskutert, men på grunn av at bompengoordningen var den eneste med et klart lovgrunnlag ble det valgt å basere seg på dette. Den ”ordinære” bompengoordningen har således både lagt en del føringer for både den ”første” og den ”andre” generasjonen med bompengepakker og samtidig dannet generelle rammebetingelser for pakkeordningen. Med den ”første” generasjons transportpakker sikter vi her til bomringen i Bergen, som var en ren vegpakke. Med den ”andre” generasjonen transportpakker, etablert på slutten av 1980-årene, sikter vi til veg-pakker med et visst innslag av kollektiv- og miljøtiltak som øremerket prosent. Den ”tredje” generasjonen transportpakket fra slutten av 1990-årene er kjennetegnet ved at de også inkluderer større investeringer i infrastruktur for kollektivtransport. Det er altså en utvikling preget av utvidelse av prosjektporteføljen. Et mulig scenario fremover er en ”fjerde” generasjon pakker, preget av flere elementer i transportpolitikken, et annet scenario er avvikling av eller en tilbakevendelse til de rene vegpakker med øremerkede midler.

Utviklingen i pakkene undervegs har hele tiden skjedd i et samspill med rammebetingelsene for pakkene. Endringer i rammebetingelsene kan dels komme som følge av lokale initiativ, som når hele ordningen blir etablert etter initiativet fra Bergen – eller det kan være sentralt initierte initiativ, som daværende stortingsflertalls vedtak om å åpne for vegprising. Slike endringer i lovverket fører altså



også til endret handlingsrom lokalt, som ved etablering av et visst handlingsrom for tidsdifferensiering av takstene ved inngangen til 1990-årene.



TØI-rapport 744/2004

Figur 3.1: En analytisk modell for antatt sammenheng mellom rammebetingelser og innholdet i pakkene og utviklingen over tid

### Forhandlingsbasert legitimitet basert på nytte for alle partene

Vi har i tidligere undersøkelser også fremhevet at viktige særtrekk ved pakkene, må sees med bakgrunn i det vi har omtalt som den underliggende normen for representasjon av interesser i beslutningsprosessen. Denne 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, eventuelt også fra staten. Dette er en beslutningssituasjon der hver aktør som er nødvendig for lokal enighet har vetorett. Det rasjonelle for hver enkelt aktør vil da være bare å 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.

Dette 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. Som vi spissformulerte det ovenfor; *transportpakkene er ikke*

*bare i økende grad en alternativ finansieringsform – de representerer også i økende grad en alternativ beslutningsarena.*

Denne formuleringen henter altså primært sin gyldighet ut fra det forhold at en i Oslo og Bergen kan observere en endret initiativfordeling i den forstand at både Oslo-pakke II og Bergensprogrammet rommer tunge kollektivprosjekt som er båret fram av helt andre interessenter enn vegetaten, noen av disse prosjektene ville kanskje uansett vært fremmet uavhengig av om de forelå slike pakker (dobbeltsporet), andre er trolig mer ektefødte barn av den etablerte finansieringsordninger (bybanen og T-baneringen). Og det viser til det fenomen at etablerte pakker blir springbrett for nye aktører.

Et annet spørsmål er imidlertid knyttet til om slike pakker i økende grad er en alternativ beslutningsarena etter at stortingsvedtaket er fattet. Det vil si:

- a) om det er grunn til å anta at samordningsorganet spiller en selvstendig rolle, eller om organiseringen i første rekke impliserer at dette er et organ for informasjonsutveksling mer enn reell (om)prioritering, og
- b) om pakkene innebærer økt sannsynlighet for endret innhold i transportpolitikken, dels som følge av endret prioritering innen transportpakkens ansvarsområde (infrastruktur) og eventuelt som kobling til øvrige elementer i transportpolitikken. Dette er temaet for neste kapittel.

## 4 Den ”iverksettende” organisasjon for transportpakkene

Vi skal i dette kapitlet undersøke noen sider ved det vi har omtalt som den eller de ”iverksettende” organisasjon(er). Vi har satt ”iverksettende” i hermetegn fordi disse organisasjonene, som vi har sett i forrige kapittel, også kan spille en sentral rolle som policy-formulerende organisasjoner – for å føre saker fram for sentrale myndigheter. Når vi likevel nytter denne benevnelsen, er det fordi det i en viss, grunnleggende forstand er forutsatt at disse organisasjonene skal iverksette beslutninger foretatt av sentrale myndigheter, innen de retningslinjer og rammer disse har gitt.

Et hovedspørsmål når det gjelder den iverksettende organisasjon for transportpakkene, er om iverksetting og evt omprioritering skjer gjennom de etablerte sektororganer for iverksetting på de ulike delområder (veg, jernbane etc), eller om vi kan snakke om et nytt samordningsorgan med en viss utvidet myndighet. Vårt svar på dette spørsmålet i denne utredningen bygger på et avgrenset datamateriale. Vi har primært hatt ressurser til å undersøke de formelle relasjonene mellom de ulike organene. Vårt hovedspørsmål er altså hva som kjennetegner den formelle organisasjon og om vi kan observere endringer i ansvars- og myndighetsfordeling. Dette datagrunnlaget har også implikasjoner for de to andre spørsmålene vi søker å ta opp her: I hvilken grad er transportpakkene koblet til øvrige elementer i transportpolitikken (som offentlig kjøp av kollektivtransport, parkeringspolitikk med mer), og i hvilken grad kan forsøksordningen antas å ha effekt på prioriteringene?

Det første spørsmålet, om hva som kjennetegner den iverksettende organisasjon når det gjelder endring i ansvars- og myndighetsfordeling, kan gis et generelt svar:

### 4.1 Uendret formell ansvarsdeling.

Ansvarsfordelingen for en store deler av det som inngår i transportpakkene er lovbestemt. Statens vegvesen har ansvaret for riks- og fylkesveger. Bompenger forvaltes på samme måte som øvrige riksvegmidler, noe som også gir Statens vegvesen et ansvar for dette. Kommunene har ansvaret for kommunale veger. Jernbaneverket har ansvar for jernbanen. Fylkeskommunene og Oslo kommune har ansvaret for kollektivtrafikken. Dette gjør at det formelle ansvaret for prioriteringer innenfor de ulike områdene er tillagt en bestemt etat (hver av dem har formell kontroll på sin andel av ”pakken”). Midlene til de ulike aktørene kommer også over egne poster på statsbudsjettet. Disse bevilgningene er i motsetning til bompenger gjenstand for årlige overordnede prioriteringer. Vi vil derfor anta at midlene til hver enkelt aktør i hovedsak er bestemt uavhengig av organisasjonsformen på transportpakkene.

Det som da gjenstår som viktig innflytelsesområde for samarbeidsorganene for pakkene er dermed i hovedsak prioriteringen av tiltakene innenfor de ulike aktørenes budsjetter og eventuelt samarbeid for å skaffe alternative finansieringsformer.

Det er enkelte sentrale aktører som går igjen i alle bompengepakken. Det er likevel stor variasjon i organiseringen mellom dem og i forhold til ulike samarbeidsfora. Dette kapitlet vil fokusere på den formelle organiseringen av de enkelte pakkene. Vi vil ikke komme inn på hvem som var initiativtaker etc. til pakkene. Deler av dette ble beskrevet i forrige kapittel, og det er nærmere beskrevet i Bekken og Osland (2004). Formålet med kapitlet er å gi en deskriptiv fremstilling av pakkenes organisering.

## 4.2 Oslopakken

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 forvaltningsskinner 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.

### 4.2.1 Oslopakke 1

#### *Organiseringen av Oslopakke 1*

Oslopakke 1 er i all hovedsak en vegpakke, men med en fastsatt andel av inntektene øremerket til kollektivtiltak. På grunn de formelle retningslinjer både for bompenger og riksvegmidler, er det Statens vegvesen som har ansvaret for alle midlene i pakken. For tiltak der Statens vegvesen ikke er byggherre, slik som for T-bane og trikk, er det likevel Statens vegvesen som har ansvaret for å rekvirere bompenger i henhold til vedtak og de årlige riksvegbudsjettene. Rekvireringene skal imidlertid ta hensyn til bompengeselskapets økonomiske situasjon.

Revideringen av Oslopakke 1 skjer dermed formelt gjennom de årlige budsjettprosessene på lik linje med øvrige riksvegmidler. I tillegg kommer revisjoner i forbindelse med Nasjonal transportplan. For å samordne revisjonen i større grad, er det opprettet et samordningsutvalg.

Innkrevningen og låneopptakene skjer gjennom bompengeselskapet Fjellinjen AS, som eies av Akershus fylkeskommune (40%) og Oslo kommune (60%). Innkrevningen skjer basert på et stortingsvedtak og en avtale med Statens vegvesen, Vegdirektoratet. Statens vegvesen kan, basert på denne avtalen og de årlige budsjettene, rekvirere midler til de ulike tiltakene. De årlige rekvireringene skal ta hensyn til selskapets økonomiske situasjon. Selskapet sitter derfor i samarbeidsutvalget. AS Fjellinjen er ansvarlig for at innkrevningen skjer på en mest mulig effektiv måte slik at så mye som mulig av inntektene går til vegbyggingen.

### *Samordningsutvalget for hovedvegutbyggingen i Oslo-området (Oslopakke 1)*

Arbeidet med Oslopakken har vært koordinert gjennom et samordningsutvalg ledet av Vegdirektøren, og der vegdirektoratet fungerer som sekretariat. I tillegg deltar Oslo kommune, Akershus fylkeskommune med sentrale politikere og administrasjon. Bompengeselskapet er også representert.

Samferdselsdepartementet er observatør. Utvalget kommer med innspill til den løpende revideringen av Oslopakke 1 og tar opp spørsmål som bompengetakster, fordelingen av bompengemidler mellom Oslo og Akershus, prioritering av prosjekter osv. Utvalget er et rådgivende organ, som skal samordne vedtak i Oslo og Akershus før Vegdirektoratet sender forslag til Samferdselsdepartementet (NOU 1997:12). Statens vegvesen leder dette arbeidet som følge av de føringene som er lagt for bompengefinansieringen. Dette er blant annet uttrykt gjennom *St.meld. nr. 46 (1985-86) Om hovedvegene i Oslo-området*, hvor det blant annet blir slått fast at Statens vegvesen har ansvaret for planlegging og utbygging av riksvegene, uavhengig av om disse blir finansiert over statsbudsjettet eller ikke (Sørli 2000).

Det formelle grunnlaget for Oslopakke 1 er vedtakene i Stortinget, som baserer seg på lokale vedtak i Oslo og Akershus. Basert på lokale innspill fra samordningsutvalget og koordineringsgruppen, det opprinnelige stortingsvedtaket og den økonomiske situasjonen utformer Statens vegvesen utbyggings- og rekvireringsplaner. Disse blir også tatt inn i de årlige budsjettproposisjonene og Nasjonal transportplan.

### *AS Fjellinjen*

Fjellinjen AS ble etablert som bompengeselskap 13. februar 1986. Selskapets formål var å fullfinansiere E18 gjennom Oslo sentrum (Fjellinjen). Oslo kommune var eneste aksjonær. Samtidig var det som nevnt et sterkt ønske om en utvidet bompengeordning for en større del av vegnettet. Selskapets ansvarsområde ble gjennom vedtaket om en utvidet bompengeordning, utvidet til å omfatte delfinansieringen av hovedvegutbyggingen i Oslo og Akershus ("Oslopakken"). Akershus fylkeskommune kom gjennom utvidelsen inn som aksjonær (i 1990) og eier i dag 40 % av aksjene, Oslo kommune eier de øvrige 60 %. Samferdselsjefen og fylkesrådmannen representerer Akershus i AS Fjellinjens styre, mens Oslo kommune har valgt å hente inn styrerepresentanter fra næringslivet.

I motsetning til flere andre bompengeprojekt, er det ikke gitt fylkeskommunale eller kommunale garantier for låneopptakene til AS Fjellinjene. Lånetakerne er derimot sikret med pant i retten til innkreving av bompenger.

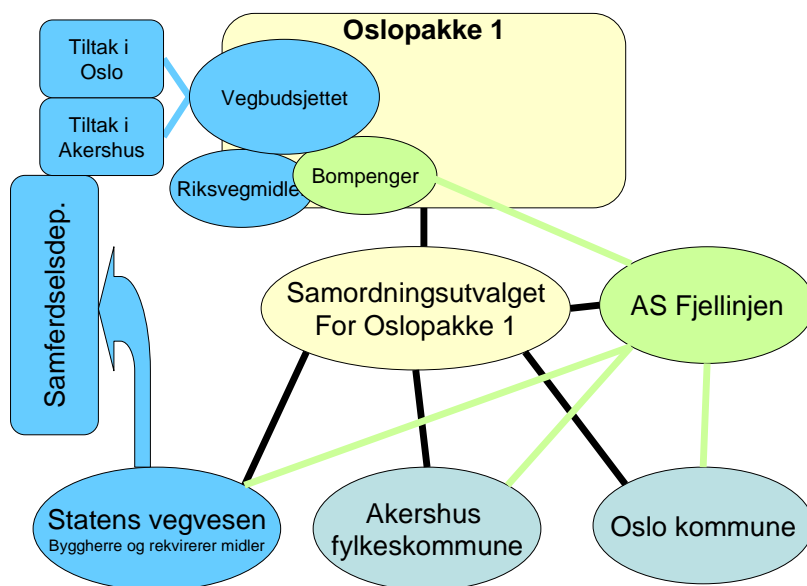
Selskapet har de senere årene tatt på seg oppdrag for flere andre bompengeselskap under oppstart. Med tanke på selskapets tidsbegrensede formål, valgte styret å avvikle alle slike forhold. Dette medførte også at daværende daglige leder måtte gå.

### *To fylker – to budsjettprosesser*

Oslopakke 1 har hatt en relativt oversiktlig organisering med deltakelse av et begrenset antall aktører som har vært sentrale på kjerneområdet. Ser vi bort fra bompengeselskapet, er dette de samme aktørene som uansett ville vært inne i

bildet når det gjelder riksvegbudsjettene. Sentralt er imidlertid at bompengepakken favner om to fylker (Oslo og Akershus). Dette har ført til at fylkene i større grad har fått ett forum å samkjøre sine planer i og til å gjennomføre en viss grad av felles prioriteringer innenfor sine respektive ansvarsområder. Det er likevel viktig å understreke at slik pakken opprinnelig ble utformet, skulle midlene fordeles etter en fast nøkkel mellom tiltak i fylkene. Det ville dermed kun vært mulig å gjennomføre prioriteringer innenfor eget budsjett. I praksis har det likevel vist seg at samarbeidet også har medført en viss grad av omprioriteringer mellom de to fylkene. Dette kommer til syne ved at det i første rekke er tiltak i Oslo som har blitt fremskyndet, mens enkelte tiltak i Akershus har blitt utsatt.

Rent skjematisk kan Oslopakke 1 fremstilles som i figuren under.



TØI-rapport 744/2004

Figur 4.1: Organisering av Oslopakke 1

Oppsummert kan det sies at organiseringen av Oslopakke 1 er et tydelig resultat av at pakken er en vegpakke og den ansvarsfordelingen som gjelder for vegutbygging. Det er Statens vegvesen som har den overordnede styringen. Det ligger imidlertid en rekke føringer for investeringene gjennom den politiske enigheten som er grunnlaget for den alternative finansieringen. I denne sammenhengen spiller koordineringsgruppen en rolle.

Mens det ikke har vært endringer i innkrevingsordningen i perioden (med unntak av etableringen av Oslo-pakke 2 (se under), har det vært omfattende endringer i den prosjektportefølje som opprinnelig ble etablert. Når det gjelder det siste punktet, er det helt klart slik at øremerking og fordelingshensyn legger beskrankninger på effektivitetshensynet, men samtidig vil vår hypotese være at effektivitetshensyn har spilt en sentral rolle. Et tegn på dette er at det er prosjektene i det sentrale Oslo som har stått mest sentralt og som har blitt gjennomført først til tross for den vedtatte fordelingen mellom Oslo og Akershus (Lian 2004). Dette tyder på at vegetaten har spilt en sentral rolle i å få lagt transportfaglige begrunnelser som premiss, og at de har fått aksept for slike vurderinger i koordineringsgruppen.

## 4.2.2 Oslopakke 2

### *Formell organisering og koordineringsgruppen for Oslopakke 2*

Den formelle organiseringen av Oslopakke 2 er kjennetegnet av at hver aktør har ansvaret for sitt eget område, samtidig som samarbeidet skal medvirke til å nå de felles målsettingene som ligger i pakken.

Handlingsprogrammet for Oslopakke 2 er utarbeidet på grunnlag av arbeid og drøftinger som er gjennomført under styring av Samordningsutvalget og koordineringsgruppen for Oslopakke 2. I praksis innebærer dette at Samordningsutvalget for Oslo-pakke 1 er blitt utvidet. Samordningsutvalget for forsert kollektivutbygging i Oslo og Akershus (Oslo-pakke 2) er blitt utvidet med Jernbaneverket, trafikkselskapene, fylkesmannen i Oslo og Akershus og en observatør til fra Samferdselsdepartementet. Samordningsutvalget for Oslo-pakke 1 og 2 ledes av vegdirektøren og er det øverste organet, mens det er etablert en koordineringsgruppe som er det koordinerende organ. Koordineringsgruppen inkluderer administrative funksjoner i de berørte organer. I tillegg er det etablert et Oslo-pakke 2-sekretariat som er et tverrfaglig sekretariat med administrative representanter fra Statens vegvesenet, Oslo sporveier, SL, Jernbaneverket, Oslo kommune og Akershus fylkeskommune. Sekretariatet skal koordinere og sikre den daglige oppfølgingen av kollektivtiltakene, så vel som initiere tiltak til handlingsprogrammet. Sekretariatet rapporterer til koordineringsgruppen. Organiseringen av Oslopakke 2, og dens plassering i forhold til øvrige etater og prosesser er forsøkt illustrert i Figur 4.2.

Også i Oslo-pakke 2 holder en fast ved ansvarsdelingen mellom de ulike organene. Til en viss grad finnes det grunnlag for dels å spørre om i hvilken grad det er ”pakke”, eller mer presist hva nytt den representerer. Økningen i bomtakstene er helt klart et nytt element. Når det derimot gjelder prisøkningen på kollektivtransport er det vanskelig å isolere denne fra øvrig takstendring.<sup>5</sup> Tilsvarende er det usikkert hva som er ”ekstraordinært” (omtalt som ekstraordinært i den aktuelle Stortingsproposisjonen) på finansieringssiden. Representerer dobbelsporet en satsing som ellers ikke ville ha kommet. Det en kanskje med størst sannsynlighet kan si representere en ekstraordinær satsing er t-baneringen.

Det er lite med den formelle organisasjon som tilsier at en innen Oslo-pakke 2 i vesentlig grad foretar samordning med øvrige deler av transportpolitikken – dvs. utover samordning på investeringssiden. Det som selvsagt er et avgjørende spørsmål, er i hvilken grad det likevel foretas beslutninger både innen organet og i øvrige organer som på avgjørende vis er forankret i koordineringsgruppen. Dette er et høyst relevant, men vanskelig og omfattende spørsmål som vi ikke har kunnet samle inn data om og dermed langt mindre drøfte innen rammen av denne utredningen.

Samtidig er det etablert en rekke andre samordningsorganer for areal og transportpolitikken i Oslo-området.

---

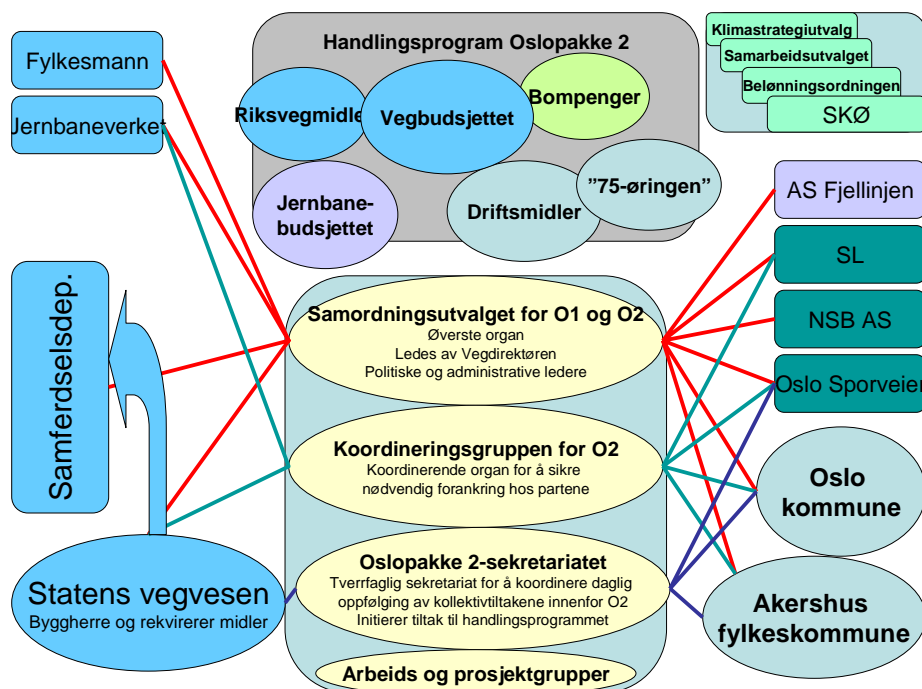
<sup>5</sup> Det har vært slik at noe av takstøkningen (”75-øringen”) har blitt ”spist” opp ved at takstene ellers ikke har økt med prisstigningen, slik en kunne forventet uten den ekstraordinære takstøkningen gjennom Oslopakke 2.

### En flora av samordningsorgan i Oslo-området

Ved siden av den formelle organiseringen av Oslopakke 2 eksisterer det en hel flora av andre samarbeidsfora. Dette er i og for seg ikke så rart, siden Oslopakke 2 omfatter et så bredt spekter av oppgaver, som berører mange organer. Samferdselsdepartementet har selv tatt initiativ til å opprette Samarbeidsutvalget for Kollektivtransport på Østlandet (SKØ). Under har vi gitt en kort gjennomgang av de samarbeidsgruppene som griper inn på de samme områdene som Oslopakke 2 omfatter. Disse er kort oppsummert under:

- *Samarbeidsutvalget Oslo-Akershus:* Samarbeider om regional planlegging. Utvalget har ikke mandat til å fatte beslutninger for Oslo og Akershus. Bystyret og fylkestinget velger 7 representanter hver.
- *Klimastrategisamarbeid.* Oslo kommune, Akershus fylkeskommune og Buskerud fylkeskommune har utarbeidet en felles klimastrategi for Oslo-regionen. I strategien er ett hovedmål at Osloregionen skal redusere sine klimautslipp i tråd med Kyoto-protokollen. Et delmål for 2010 er at utslipp fra mobile kilder ikke skal øke i forhold til 1997-nivået.
- *SKØ.* Bakgrunnen for Samferdselsdepartementets etablering av Samordningsorgan for Kollektivtransporten i det sentrale Østlandsområdet (SKØ) er at kollektivtransporten fremstår som et koordinert og sammenhengende system med økt konkurransekraft i forhold til bruk av privatbil. Det kan skje gjennom bl.a. felles kjøp av transporttjenester, billettsystem, rutesamordning og utvikling og bruk av infrastruktur. Det nye samordningsorganet skal ha et spesielt fokus på det sentrale Østlandsområdet. (St.meld. nr. 24 (2003-04)).

Selv om den formelle organiseringen og koordineringen av Oslopakken kan virke relativt oversiktlig, blir det hele svært komplisert når vi trekker inn alle de andre organene som har nærliggende oppgaver. Figuren under understreker dette.



TØI-rapport 744/2004

Figur 4.2: Organisering av Oslopakke 2



Vi har ikke, innen rammen av denne utredningen, kunnet gå grundig inn på koordineringen mellom de ulike pakkene og denne floraen av organer i Oslo – området. Vår hypotese vil være at dette er mindre uoversiktlig enn det kan se ut, i den forstand at det er vesentlig posisjons- og personoverlapping mellom de ulike organene. Dette vil si at det er etablert et særegent felt av sentrale personer med faglig, administrativ eller politisk forankring som samhandler og koordinerer beslutningene på tvers av forvaltningsskiller – gjennom deltagelse i overlappende fora. Slik kan systemet bli vesentlig mer styringsdyktig enn den formelle strukturen indikerer – samtidig som både forvaltningsgrensene og floraen av organer i noen tilfelle og på noen områder er problematiske. Med denne modifiseringer vil vi under oppsummere noen trekk når det gjelder formell struktur og antatte effekter på prioriteringer.

Når det gjelder Oslo-pakke I har det vært omfattende endringer i prosjektporteføljen underveis. Vi har imidlertid ikke grunnlag for å si at disse endringene ikke har vært godt faglig fundert.

Når det gjelder endringer og omprioriteringer i finansieringsordninger, er den viktigste skjedd via etablering av Oslo-pakke II. Oppsummert heter det at Oslo-pakke 2 ble drevet frem i samarbeid mellom politiske og administrative organer. Etter at regjeringen ble bedt om å komme med en samlet plan, og det ble etablert et samordningsutvalg og en koordineringsgruppe. Samtidig fikk de respektive fagetater ansvar for å utrede ”sin” del av planen. Det endelige vedtaket fokuserer i stor grad på vegutbyggingen ved at det tillates en ekstraordinær takstøkning i bomringen samt at det varsles en ekstraordinær takstøkning for kollektivtrafikantene. Innholdet er imidlertid ikke spesielt detaljert eller samkjørt. Det kan derfor virke som om den løse organiseringen med parter som har hvert sitt område innenfor pakken bidro til en ”vinn-vinn”-situasjon ved å få gjennom pakken. Aktørene kunne dermed i større grad binde sin egen etats budsjettbehandling. Resultatet er ikke nødvendigvis at pakken bidrar med spesielt mye ekstraordinære midler. Fokus kan ha vært på å fremme en proposisjon som i stor grad bandt myndighetene og fremhevet en forpliktelse fra partene til å satse på infrastrukturbygging.

Gjennom vedtaket er det lagt til grunn at den etablerte ansvarsdelingen viderefører, slik Jernbaneverket har ansvar for jernbanens infrastruktur, mens de tiltakene som ligger innenfor Statens vegvesens ansvarsområde og det fylkeskommunale området forutsettes løst på samme måte som med kollektivtiltakene som gjennomføres som en del av Oslo pakke 1. Statens vegvesen har altså en koordinerende rolle, og arbeidet samordnes gjennom samordningsutvalget.

Etter vedtaket ser det ut til at tiltakene innfor de ulike fagområdene i større grad er koordinert. Eksempel på dette er driftsprosjektet og fremkommelighetsprosjektet for kollektivtrafikken i Oslo, som involverer flere aktører, og som koordineringsgruppen har tatt initiativ til. Dette har i stor grad vært et samarbeidsprosjekt, men de ulike bitene har likevel blitt faglig utviklet i hver enkelt etat.

Når det gjeldet samordning med øvrige elementer i transportpolitikken lokalt, er det lite i den formelle strukturen som indikerer at dette er en realitet. Dette gjelder spesielt de elementer som kan påvirke trafikkvekst med privatbil og konkurranseflater kollektiv – personbil (restriksjoner og regulering ) og som i faglige utred-

ninger er blitt framhevet som vesentlig for at flere av tiltakene i Oslopakke II skal være samfunnsøkonomisk lønnsomme.

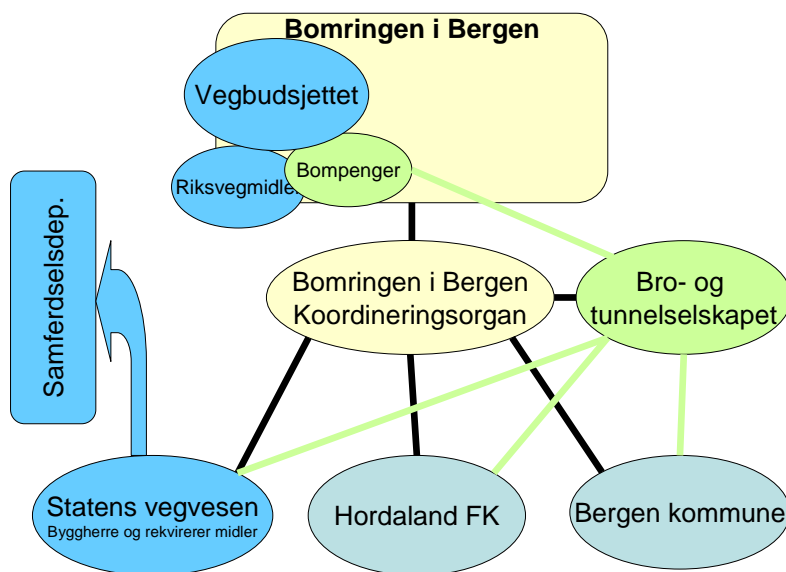
### 4.3 Bergensprogrammet og bomringen i Bergen

Bergen var den første byen i Norge som fikk en bomring rundt byen. Allerede 2. januar 1986 ble innkrevningen i seks bomstasjoner rundt Bergen igangsatt. På den tiden var det kun i Singapore noe tilsvarende eksisterte (Larsen 1986). 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.

#### 4.3.1 Bomringen i Bergen

##### Organisering av bomringen i Bergen

I motsetning til de fleste andre bompengeprojekter ble ikke bomringen i Bergen organisert som et eget aksjeselskap. Det var imidlertid 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. Fylkets rolle har primært vært gjennom de ordinære budsjettprosessene.



TØI-rapport 744/2004

Figur 4.3: Organiseringen av bomringen i Bergen

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. Med bakgrunn i denne striden om disponering n av bompengemidlene, ble det for Bergensprogrammet ble stilt krav om at det skulle dannes et eget aksjeselskap med ansvar for bompengoordningen, hvor kommunen hadde aksjemajoritet.

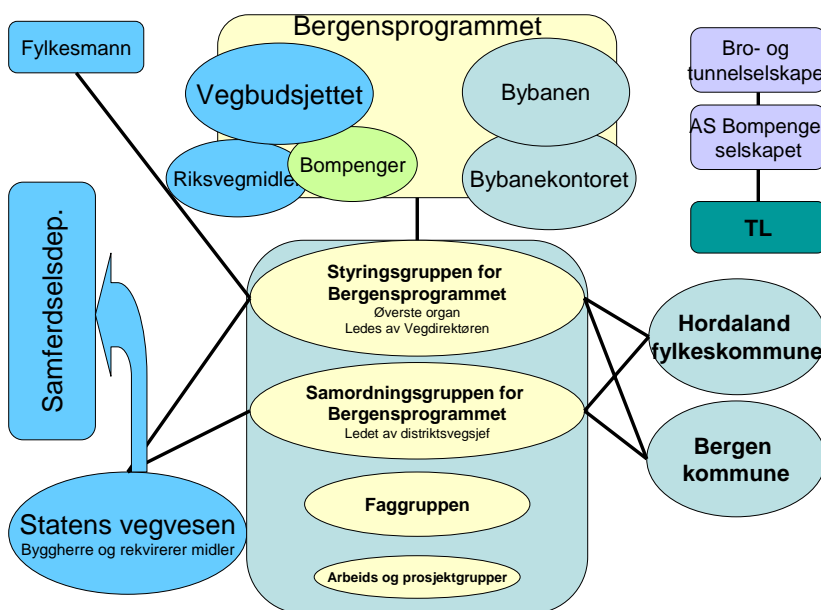
Det er altså primært på dette området – om eierskapet til pengene og om staten har fulgt opp sine forpliktelser mht til utbyggingsnivået, det har vært spenninger og konflikter i bomringen. Når det gjelder prioriteringer og omprioriteringer av prosjekter, indikerer våre data at koordineringsutvalget har spilt en begrenset rolle. Slike prioriteringer har fulgt ordinære plan og budsjetteringsprosesser, med den sterke posisjon dette innebærer for vegetaten.

### 4.3.2 Bergensprogrammet

#### Organisering av Bergensprogrammet

Den formelle organiseringen av Bergensprogrammet følger av ansvarsfordelingen mellom de ulike aktørene. Hver aktør har ansvaret for sitt eget område. Statens vegvesen har ansvaret for vegprosjektene, mens fylkeskommunen har ansvaret for kollektivmidlene. Gjennom forsøket med alternativ forvaltningsorganisering har Bergen kommune overtatt ansvar for kollektivtransporten innen byområdet. Det er likevel slik at Statens vegvesen har ansvaret for en stor del av investeringsmidlene til Bybanen, siden dette er forutsatt å komme gjennom alternativ bruk av riksvegmidler. Bergen kommune har opprettet et eget bybanekontor til å ta seg av bybanen. Foreløpig har Vegdirektoratet konkludert med at bybanen pr. i dag ikke tilfredsstiller kravene som gjelder til en alternativ bruk av riksvegmidler. Dette har ført til at bybanen i realiteten ikke har finansiering. Samferdselsdepartementet skal ta endelig stilling til finansieringen av bybanen.

Under har vi illustrert den formelle organiseringen av pakken.



TØI-rapport 744/2004

Figur 4.4: Organiseringen av Bergensprogrammet

Et særtrekk ved effekten av organiseringen i Bergen er at det er ulike og konkurrerende faglige vurderinger . Nå er dette selvsagt i utgangpunktet uproblematisk. Demokratiske beslutningsprosesser handler om at ulike faglige vurderinger og de premisser de hviler på, blir synliggjort for de folkevalgte som kan foreta beslutninger på denne bakgrunn.

Derimot synliggjør situasjonen i Bergen et allment trekk ved pakkene som kan oppfattes som problematisk: På den ene siden er det klart formulert fra Vegdirektoratet sin side, og i stortingsproposisjonene at transportpakken i første rekke er fastlagt som en finansieringsordning, og da i første rekke med referanse til trafikantbetalingen. Derimot når det gjelder investerings siden, vurdering av og timingen mellom ulike pakker er det betydelig fleksibilitet i påvente av videre utredninger, kostnadsvurderinger og budsjettsituasjon.

På den andre siden er den lokale oppslutningen om pakken, og det at den er etablert med støtte fra et flertall i de lokalpolitiske organer, nettopp knyttet til de prosjekter som er skissert i proposisjonen og som sentrale aktører lokalt i realiteten kan ha stilt som betingelse for å sikre flertall.

Uenigheten synliggjør også et trekk ved strukturen vedrørende vegetatens og samordningsorganenes rolle I mange av pakkene spiller de lokale vegkontorene en sentral rolle som planetat, samtidig som Vegdirektoratet spiller en sentral rolle i å vurdere og overprøve de lokale beslutninger og deres plangrunnlag. Disse ulike rollene preger samhandlingen, men impliserer også at vi i samordningsorganer der både sentrale lokal-/regionalpolitikere og vegdirektør er representert, kan observere en noe annen rolledeling mellom politikk og administrasjon enn den vi oftest finner innen offentlig forvaltning.

Når det gjelder det spørsmålet vi stilte innledningsvis, om en kan observere samordning med andre elementer i transportpolitikken lokalt, er det for Bergens området lite som indikerer det i den forstand at viktige elementer i utredningsfasen ble utdefinert i vedtaksfasen. På dette området kan det imidlertid bli endringer, i og med mulige effekter av forsøksordningen.

### *Forsøket med alternativ forvaltningsorganisering*

I og med at Bergen kommune gjennom forsøket med alternativ forvaltningsorganisering har fått klarsignal til å overta prioriteringene av de ”øvrige riksvegene” i byen, har det kommet opp en ny diskusjon om hvordan Bergensprogrammet skal organiseres.<sup>6</sup> Løsningen ble at alle de store prosjektene som hadde vært framme i Stortingets behandling ble holdt utenfor, mens det meste av øvrige riksveger ble Bergen kommunes prioriteringsansvar. Ordningen innebærer også at Bergen kommune har overtatt ansvaret for kollektivtransporten i byen. Dette lå tidligere hos fylkeskommunen. Vi antar at denne endringen har noen klare konsekvenser: Den kan innebære en noe annen prioritering enn hva tilfelle ville vært dersom ansvaret lå hos vegetaten, fordi omprioriteringer til andre formål nå ikke lenger må forankres i alternativ bruk av riksvegmidler. Dette innebærer potensial for økt samordning med øvrige elementer i transportpolitikken – dersom politikerne ønsker det og en legger administrativt til rette for det. På den andre

---

<sup>6</sup> Vegen og vi 2003:18

siden vil det kunne innebære spillsituasjoner der en kan bruke midler fra transportpakken til å bedre konkurransesituasjon overfor andre statlige midler (belønningsordningen) og noen økte koordineringsproblemer vis à vis vegetaten dersom politisering av konkrete prosjekter vil føre til forsinkelser.

### *Oppsummering*

Bergensprogrammet er fremmet i samarbeid mellom Statens vegvesen, Bergen kommune og Hordaland fylkeskommune. Et bærende og omstridt element er bybanen. Dette prosjektet er i stor grad utviklet og planlagt av Bergen kommune, men skal fremmes under paraplyen alternativ finansiering av riksvegmidler.

Det saken kanskje først og fremst viser er en bestemt type styringsdilemma knyttet til pakkene. På den ene siden er Bergensprogrammet stortingsbehandlet, bybanen er et viktig element i det lokale kompromisset. På den andre siden mener Statens vegvesen at plangrunnlaget er for dårlig i forhold til beslutning under alternativ bruk av riksvegmidler, og det foregår fortsatt faglige vurderinger. Slik sett synes ikke organiseringen å være optimal.

Når det gjelder koblingen mellom transportpakken og øvrige elementer i den lokale transportpolitikken, impliserer forsøksordningen at potensialet for slik samordning er styrket - men med mulige spillsituasjoner knyttet til belønningsordning.

## **4.4 Trondheimspakken**

Prosessen bak Trondheimspakken var altså drevet fram av en lokal koalisjon av vegetaten og lokale politikere, samtidig som 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 trafikantbetaling kunne bidra til å "kjøpe seg frem i køen", slik tilfellet var i Bergen, men like mye en komparativt ulempe ved å ikke ha etablert trafikantbetaling.

### **4.4.1 Organisering av Trondheimspakken**

#### *Kontaktutvalget*

I forbindelse med bompengeprojektene i Trondheim er det etablert et eget kontaktutvalg (Kontaktutvalget i Trondheim). Kontaktutvalget er et informasjons- og diskusjonsforum for de ulike aktørene. En administrativ styringsgruppe og et plansekretariat styrer det løpende planarbeidet. Vegsjefen og direktør for avdelingen for byutvikling leder styringsgruppen.

#### *Ansvar for utbyggingen*

Ansvar for planlegging og utbygging følger linjeansvaret i Statens vegvesen og kommunen som respektive byggherrer. Statens vegvesen er økonomiansvarlig for bruk av riksvegmidler og bompenger.

### *Trøndelag Bomveiselskap A/S*

Trøndelag Bomveiselskap A/S ble stiftet i 1983 i forbindelse med planleggingen av E6 Øst. Selskapet skulle ha det formelle ansvaret for finansieringen av bompengandelen av investeringene og for administrasjon og drift av bompengordningen for E6 Øst. Ved oppstart av Trondheimpakken blir Trøndelag Bomveiselskap A/S også ansvarlig for finansieringen av bompengandelen av investeringene og for administrasjon og drift av denne bompengordningen. Selskapet skal imidlertid føre atskilte regnskaper for de to prosjektene, og finansieringen skal holdes atskilt. Dette prinsippet blir også slått fast i avtalen mellom Samferdselsdepartementet og Trøndelag Bomveiselskap A/S om innkrevingsretten for Trondheimsringen, signert i juni 1990.

Det offentlige har 66% av aksjene i Trøndelag bomveiselskap gjennom fylkeskommunene og Stjørdal, Malvik og Trondheim kommuner. De resterende aksjene er fordelt på private personer og organisasjoner.

Frem til 2002 hadde bompengeselskapet Trøndelag Bomveiselskap A/S ansvaret for både økonomien og innkrevingen. Med virkning fra 1. juli 2002 ble imidlertid driftsansvaret for E6 Øst og Trondheimsringen overdratt til Trøndelag Veifinans AS. Alle ansatte i Trøndelag Bomveiselskap AS fikk fra 1. juli 2002 ansettelse i Trøndelag Veifinans AS i samme stilling. Bakgrunnen for overdragelsen var å skille ut driftsansvaret og gjøre det mulig å påta seg driftsansvar for flere bompengeprojekt.

### *Trøndelag Veifinans AS*

Trøndelag Veifinans AS ble etablert 15. februar 2002 som et 100 % offentlig eid selskap som skal tilby driftstjenester til bomvegsprosjekter og andre som krever inn avgift knyttet til bilbruk.

Bakgrunnen for selskapet var at standardavtalen for bompengeselskap er tidsbegrenset og kun gir begrenset tillatelse til å ta på seg oppgaver for andre bompengeselskaper. Samtidig har innkrevingen blitt mer teknisk krevende, og det har dannet seg et marked for slike innkrevingstjenester. For å kunne påta seg innkrevingssoppgaver for flere selskaper, var det derfor nødvendig å enten sette innkrevingen ut til et kommersielt selskap eller å opprette et slikt selskap som kan konkurrere med andre tilsvarende selskap.

I formålsparagrafen for Trøndelag Veifinans AS heter det: ”*Selskapets formål er å tilrettelegge for miljø- og fremkommelighetsbedrende vegprosjekter, med egenbetaling. Dette skal skje ved å yte drifts- og markedsrettede tjenester til de konsesjonshavende finansieringsselskaper.*”

Trøndelag Veifinans er 100 % offentlig eid med følgende eiere: Trondheim kommune (40 %), Sør-Trøndelag fylkeskommune (20 %), Stjørdal kommune (20 %) og Nord-Trøndelag fylkeskommune (20 %). Selskapet skal ikke utbetale utbytte.

### *Riksrevisjonens gjennomgang av bompengordningene i Trondheimsområdet*

Bompengordningen i Trondheimsområdet er organisert slik at ett bompengeselskap forvalter økonomien i to vegprosjekter. Riksrevisjonen hadde i 1998-99 en gjennomgang av Trondheimpakken og E6 Øst og pekte på at den valgte

organiseringen kunne ha uheldige virkninger både når det gjaldt den økonomiske sammenblanding mellom prosjektene og i forbindelse med konflikter mellom kommune, fylke og stat.<sup>7</sup>

Problemene med økonomisk sammenblanding mellom selskapene kan, ifølge Riksrevisjonen, oppstå når økonomien i de to vegprosjektene utvikler seg i ulike retninger. En kryssubsidiering vil komme i konflikt med prinsippet om at betaler skal ha nytte av vegstrekningen. Riksrevisjonen peker på at uklarhetene rundt følgene av organiseringen kunne vært unngått om de to prosjektene hadde blitt administrert av to ulike aksjeselskaper.

Organiseringen av Trondheimpakken og E6 Øst kan også bidra til økte konflikter mellom kommune, fylkeskommune og stat. De to prosjektene som er lagt under Trøndelag Bomveiselskap A/S, berører to fylkeskommuner og tre kommuner. Ifølge Riksrevisjonen kan dette medføre økte konflikter dersom en situasjon skulle oppstå der det ene vegprosjektet som går dårlig økonomisk, hovedsakelig ligger i ett fylke, mens prosjektet som er økonomisk godt ligger i et annet fylke. Dette vil gjøre den lokale prosessen vanskelig og føre til forsinkelser og dermed økte kostnader.

Riksrevisjonen konkluderer med at;

*”...utfordringene ved at to bompengeprosjekter som berører flere kommuner og fylkeskommuner er lagt inn under samme bompengeselskap ikke er tilstrekkelig tatt hensyn til for vegprosjektene i Trondheim. Undersøkelsen viser i tillegg konfliktfeltet mellom beslutninger på lokalt og statlig nivå i bompengoordningen. Problematikken går bl a ut på at lokale myndigheter eier bompengeselskapet og stiller garanti for det, mens staten har en kontrolloppgave uten nødvendig myndighet til å overprøve eierne av bompengeselskapet.”*

#### **Alternativ forvaltningsorganisering.**

Trondheim kommune har fått klarsignal om forsøk med alternativ forvaltningsorganisering fra 1.1.2004. Transportforsøket innebærer overføring av følgende nye ansvarsområder og ressurser:

- omklassifisering av fylkesvegnettet i Trondheim til kommunalt vegnett
- prioriteringsansvar for investeringer på ”øvrige riksveier” (inklusive investeringsmidler i Trondheimpakken til KSM)
- midler til drift og vedlikehold på fylkesvegnettet, samt prioriteringsansvar for investeringer for investeringer på det tidligere fylkesvegnettet i Trondheim
- midler til offentlig kjøp av kollektivtransporttjenester
- midler til TT-ordningen

#### **Oppsummert om organiseringen av Trondheimpakken**

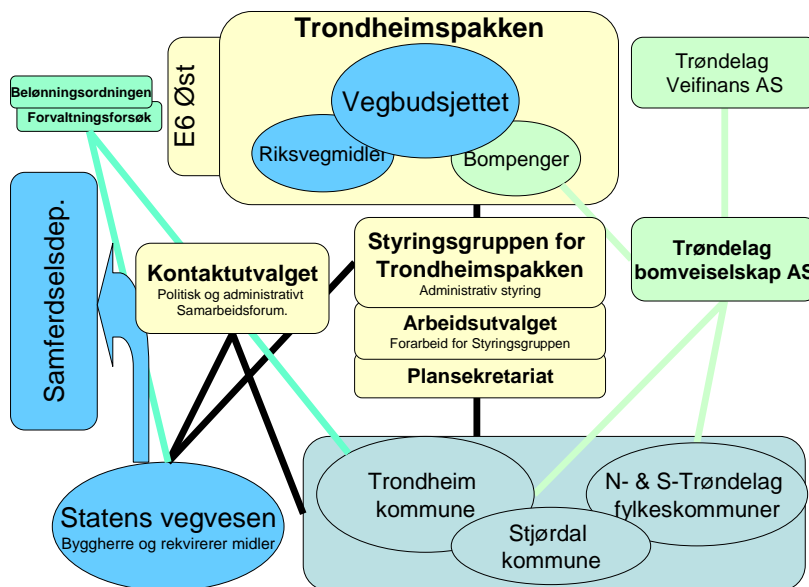
Under har vi illustrert hvordan Trondheimpakken skjematisk er organisert. Organiseringen henger klart sammen med at dette primært er en vegpakke. Det er dermed Statens vegvesen som har det formelle ansvaret for de fleste aspektene ved utbyggingen. Det er likevel opprettet et kontaktutvalg for pakken. Dette er

---

<sup>7</sup> Dette skjedde gjennom ”Riksrevisjonens undersøkelse av vegmyndighetenes styring i fem utvalgte bompengeprosjekter” (Riksrevisjonen 1999).

imidlertid sammensatt av de samme aktørene som ville vært med i de årlige budsjettprosessene dersom dette skulle blitt finansiert utenfor en pakkeordning.

Ett aspekt er at kommunene og fylkeskommunen har opprettet et eget innkrevingselskap (aksjeselskap). Dette til tross for at det er politiske vedtak om at innkrevningen ikke skal fortsette etter den inneværende perioden.



TØI-rapport 744/2004

Figur 4.5: Organisering av bomringen i Trondheim:

Når det gjelder organiseringen og effekten på endringer underveis, kan vi for innkrevingsordningen observere at dette er en pakke som utmerkes ved at det har vært relativt omfattende revisjoner, at dette har vært generert av for lav inntjening, og at bystyret ser ut til å ha hatt innflytelse i denne prosessen.

Når det gjelder omprioriteringer blant prosjektene i perioden, har vi ikke kunnet vurdere det. Ut fra den formelle organiseringen, vil vi anta at vegetaten har spilt en sentral rolle i slike omprioriteringer.

Vår generelle vurdering når det gjelder samordning med de øvrige elementer i areal og transportpolitikken, er det lite som tyder på at den formelle organisasjonen har andre effekter i dette byområdet enn i de øvrige. Når det gjelder effekten av forsøksordningen i forhold til transportpakkene, vil vi anta at en potensielt kunne ha samme situasjon som i Bergen når det gjelder samordningsgevinster. Samtidig som det også i dette byområdet vil kunne være spill-situasjoner, kanskje særlig mellom bykommune og vegmyndigheter når det gjelder budsjettprosesser og fordeling. Spesielt for dette området er imidlertid at bomringen er i ferd med å bli avsluttet og at det er et klart politisk flertall lokalt mot videreføring.



## 4.5 Nord-Jæren pakken

### 4.5.1 Bakgrunn

Transportplanen for Nord-Jæren ble vedtatt av kommunene på Nord-Jæren og fylkestinget i Rogaland i 1997. Denne var grunnlaget for behandlingen av St.prp. 14 (1999-2000) om ”Delvis bompengefinansiering av prosjekter og tiltak på Nord-Jæren”.

### 4.5.2 Organiseringen av Nord-Jærenpakken

#### *Transportplansekretariatet og Transportplan for Jæren*

En revidert Transportplan for Jæren ble lagt frem i mars 2004. Arbeidet med transportplanen ble ledet av en styringsgruppe med representanter fra fylkeskommunen, de sentrale kommunene på Nord-Jæren (Stavanger, Sandnes, Randaberg og Sola) og de øvrige kommunene på Jæren (Klepp, Gjesdal, Hå og Time).

Transportplanarbeidet på Nord-Jæren er organisert i et transportplansekretariat, en administrativ koordineringsgruppe og en politisk styringsgruppe. I tillegg til de fire storbykommunene (Stavanger, Sandnes, Sola og Randaberg) deltar også Klepp, Time, Gjesdal og Hå kommuner i transportplansamarbeidet.

*Transportplansekretariatet* har bestått av Statens vegvesen, Rogaland fylkeskommune og kommunene Stavanger, Sandnes, Sola og Randaberg. Administrativ koordineringsgruppe har bestått av Statens vegvesen (leder og sekretariat), administrativt personell i de respektive kommunene samt fylkeskommunen og fra berørte statlige etater (bl.a. Jernbaneverket og fylkesmannen). Den politiske styringsgruppen består av fylkesordfører og ytterligere fire fylkespolitiske representanter, ordfører og opposisjonsleder i Stavanger kommune samt ordførerne i de andre kommunene.

#### *Forsøk med alternativ forvaltningsorganisering i storbyområdet på Nord-Jæren ("FAFOT")*

Fra nyttår startet forsøket FAFOT. Fylkeskommunen, ved Samferdselssjefen, er prosjektleder for forsøket. *Forsøksavtalene* er inngått mellom Rogaland fylkeskommune, Stavanger, Sandnes, Sol og Randaberg kommuner, samt Statens vegvesen og Jernbaneverket.

Forsøket er organisert med et *forsøksstyre* som styringsorgan. Dette består av politikere fra de fire storbykommunene og fra fylkeskommunen. Forsøksstyret har ansvar bestillinger fra partene i forsøksavtalen samt overvåke gjennomføringen av tiltak i henhold til avtalen. (Kilde: dokument fra NJ).

Forsøket er samlokalisert med fylkeskommunen og Transportplansekretariatet forestår den praktiske saksbehandlingen og legger frem saker for forsøksstyret. Dette betyr at Transportplansekretariatet har fått en todelt oppgave: For det første skal arbeidet mot revisjoner av Transportplan Jæren fortsette. I tillegg skal Transportplansekretariatet arbeide med FAFOT gjennom å arbeide frem avtaler og følge dem opp.

Innholdet i forsøksavtalen er tenkt å bestå av en intensjonsavtal og enkeltavtaler mot fem prioriterte innsatsområder;

Avtale 1: Et bedre skinnegående kollektivtilbud

Avtale 2: Et bedre bussbasert kollektivtilbud

Avtale 3: Et bedre tilbud for gående og syklende

Avtale 4: Påvirkning av reisevaner

Avtale 5: Bilparkering, trafikantfinansiering og arealbruk

Prosjektlederne for de enkelte avtaleelementene møter i Transportplansekretariatet ved behov.

### *Belønningsordningen*

Deltakerne i FAFOT søkte og fikk tilslag på midler fra belønningsordningen for bedre kollektivtransport og mindre bilbruk. Tiltakene som skal gjennomføres er begrunnet i strategien for Transportplanen for Jæren og er rettet mot tiltak som skal gi relativt rask uttelling (økte passasjertall/reduert bilbruk).

### *Bompengeorrdningen*

Innkrevingsperioden for bompengeorrdningen på Nord-Jæren ble i utgangspunktet satt til 10 år. I St.prp. nr 14 (1999-2000) uttrykkes det imidlertid stor usikkerhet til kostnadsoverslagene for de aktuelle prosjektene. Det varsles derfor at innkrevingsperiodens lengde og innholdet i utbyggingsplanen derfor vil bli vurdert i forbindelse med Nasjonal transportplan og de årlige riksvegbudsjetter. Innkrevingsperioden skal imidlertid ikke være lenger enn 15 år.

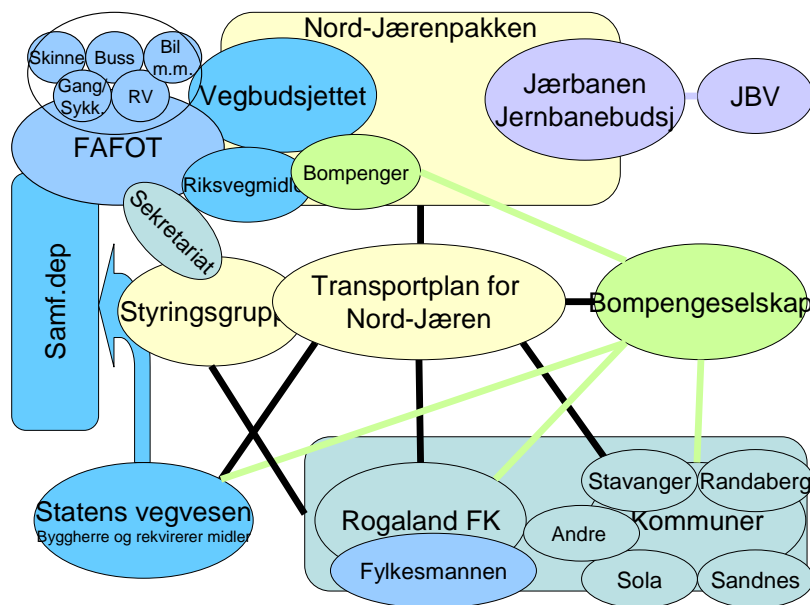
Finansieringen skissert i St.prp. nr. 14 (1998-99) baserte seg på en årlig netto bompenginntekt på 80 mill. kroner. I St.prp. nr 1 (2004-05) er dette oppjustert til om lag 90 mill. kroner. De faktiske årlige netto inntektene er imidlertid kun 60 mill.. På grunn av svikt i netto bompengbidrag er det ikke mulig å følge opp bompengbidraget i pakken uten at innkrevingen forlenges og/eller takstene økes. I St.prp. nr 1 (2004-05) er det foreslått å øke takstene med 30% og å utvide innkrevingen til å gjelde hele døgnet hver dag fra 1.1.2005.

Ordringen er organisert med et ansvarlig aksjeselskap som har inngått avtale med Vegdirektoratet. Aksjonærene i bompengeselskapet er fylkeskommunen og kommunene. Selskapet har satt bort alt som har med den daglige driften til bro- og tunnelselskapet. Dette ble gjort etter en anbudsrunde med flere andre bompengeselskap i fellesskap.

Sandnes kommune gikk imot bompengefinansieringen, mens de øvrige aksepterte finansieringsmetoden. På bakgrunn av dette ga Stortinget sin tilslutning til ordningen.

### *Oppsummert om organiseringen*

Organiseringen av pakken kan illustreres som i figuren under. Denne har mange av de samme kjennetegnene som Oslopakke 2.



TØI-rapport 744/2004

Figur 4.6: Organisering av Nord-Jæren pakken

Det er altså også her tale om en relativt kompleks struktur. I utgangspunktet er utformingen av transportpakken i form av prosjekter mv relativt likeartet med det vi finner andre steder; dvs. preget av varierende grad av koordinering med øvrige elementer av transportpolitikken. Formelt blir dette endret gjennom forsøksordningen – i den forstand at de ulike aktørene nettopp skal gjøre bindende vedtak og forpliktelser knyttet til andre elementer i transportpolitikken. Til forskjell fra i Trondheim og Bergen, er det ikke grunn til å anta at det oppstår spillsituasjoner som på noen områder kan svekke samordningen sammenlignet med situasjonen før innføring av forsøksordningen. Et annet spørsmål er hvorvidt en vil få samordningsgevinster: Det er avhengig av karakteren av de bindende avtalene, om de blir fulgt opp og sanksjoner knyttet til manglende oppfølging.

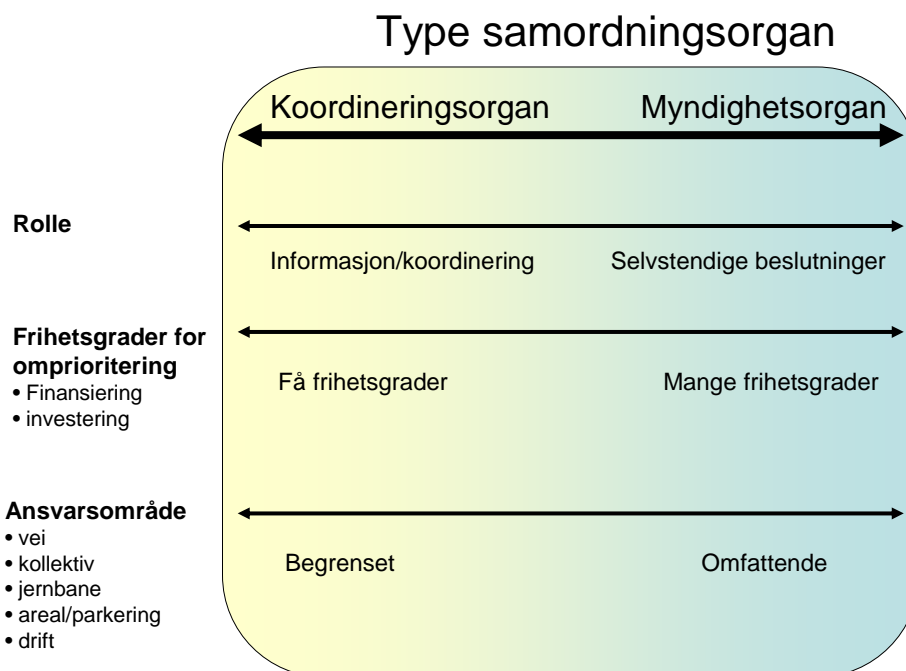
Vi finner ikke den samme type faglige uenighet her som i Bergens området om det store kollektivprosjektet – Jærbanen. Også her har deler av plangrunnlaget hatt forankring i byplanleggingskontor – en viktig forskjell i forhold til Bergen, er imidlertid at Jærbanen, i motsetning til bybanen, skal finansieres over jernbanebudsjettet og ikke via vegbudsjettet ved alternativ bruk av riksvegmidler.

## 4.6 Oppsummering

I kapittel 3 konkluderte vi med at et trekk ved transportpakkene er at de synes å ha blitt utviklet til en alternativ beslutningsarena i følgende betydning: I byområdene Oslo og Bergen er det etablert nye pakker der også representanter for kollektivinteressene har ført fram tunge infrastrukturprosjekter – i noen av tilfellene prosjekter vi antar ikke ville blitt realisert uten at en hadde hatt ekstrafinansiering i form av trafikantbetaling.

Det spørsmålet vi stilte i *dette* kapittelet er om transportpakkene er en alternativ beslutningsarena i en annen betydning; om det er grunn til å anta at den eksisterende organisering av transportpakker fører til endrede beslutninger *etter* at Stortinget har gjort sitt vedtak – dvs. om det iverksettende organet er et organ for omprioritering. En måte å nærme seg dette spørsmålet, er ved å gjøre et skille mellom to ulike typer samordningsorgan for transportpakker – koordineringsorganet vs. myndighetsorganet

Disse skiller seg fra hverandre på ulike dimensjoner:



TØI-rapport 744/2004

Denne dimensjonen, skillet mellom koordineringsorgan og myndighetsorgan, viser altså til hvor omfattende myndighet som er lagt til organet mht om det kan foreta selvstendige beslutninger, og eventuelt hvor mange elementer i transportpolitikken det bør få ansvar for. Myndighetsorganet som organisasjonsform har likhetstrekk med det som andre steder er blitt definert som "idealmodellen for samordnet transportpolitikk i by" (Osland og Kråkenes, 1998 og 2000)

Videre er det en annen dimensjon som angår kompleksiteten i organisasjonen. Stikkord her er spørsmål som; Hvor mange organisasjoner inngår i samordningsorganet? Hva kjennetegner disse med hensyn til motstridende eller sammenfallende preferanser – herunder spørsmålet om type/mangfold fagkyndighetsvurderinger. Vi har imidlertid ikke hatt ressurser til en systematisk komparasjon om kjennetegn eller effekter på dette området, men har avgrenset oss til å beskrive og vurdere effekter av den formelle organisasjon.

Ett trekk ved kompleksiteten er variasjon mht antall organisasjoner som er involvert i pakkene; i Bergen og Trondheim er det primært et samordningsorgan der bykommunen og det regionale vegkontoret er involvert, med representasjon

av en fylkeskommune uten sterke interesser. I Oslo-området og Nord-Jæren involverer pakken flere aktører.

Vår gjennomgang av den formelle organisasjonen kan oppsummeres i følgende punkter:

- De etablerte samordningsorganene har i all hovedsak kjennetegn som samsvarer med koordineringsorganet. Med andre ord finner vi lite ved den formelle organisasjonsstrukturen som skulle tilsi at hypotesen om dette som en alternativ beslutningsarena skulle være gyldig når det gjelder iverksetting av tiltak etter stortingets vedtak. Det er i alle byområder i stor grad tale om at det er et koordineringsorgan, snarere enn et nytt myndighetsorgan som foretar selvstendige beslutninger.
- Når det gjelder frihetsgrader for omprioritering, er det få eksempler på at en endrer innkrevings og betalingsordning vesentlig, unntaket er de beslutnings-situasjoner som oppstår ved inntektssvikt sammenlignet med investeringsplaner - /behov. Derimot er det mange eksempler på omprioritering av og mellom prosjekter. Vi har ikke her kunnet gå vesentlig inn på hvem som har lagt premissene i slike prosesser, men den formelle organisasjonen tilsier at en kan anta at vegetaten har spilt en sentral rolle, og at slike prosesser oftest ville fått samme utfall uavhengig av etablering av organisasjon for transportpakke.
- Når det gjelder ansvarsområdet, kan en observere en utvidelse av transportpakken og dermed samordningsorganets ansvarsområde over tid – særlig med inkludering av kollektivtiltak. Det som fortsatt i liten eller ingen grad er inkludert er andre sentrale elementer i transportpolitikken – som areal og parkeringspolitikk og drift til kjøp av kollektivtransport.
- Det er altså liten grad av samordning med øvrige deler av areal og transportpolitikken, men på dette området kan en anta at forsøksordningen kan få effekter:
- Forsøksordningen i tre av byområdene har nettopp som kjennetegn at den i større grad søker å etablere et myndighetsorgan for prioritering og bruk av de transportpolitiske målsettingen, og slik sett impliserer forsøksordningen etablering av et nytt organ som har konsekvenser for transportpakkene. Disse konsekvensene er av to typer. For bykommuner som Bergen innebærer det overføring av myndighet fra fylkeskommune (kjøp av kollektivtransport og vegmyndighet (utvidet myndighet prioritering øvrige riksveger), for Nord-Jæren innebærer det mer formaliserte avtaler mellom de organisasjonene som inngår i samordningsorganet. Med andre ord; statlige initiativ for å få etablert et samordnende organ lokalt har konsekvenser for transportpakkene og effektene av den.

## 5 Hypoteser om effekten av organiseringen av transportpakker for realiseringen av transportpolitiske målsetninger for byområder

Vi skal i dette avsluttende kapitlet diskutere effekten av transportpakkenes organisering i forhold til de overordnede målsetningene for transportpolitikk i by. En slik diskusjon støter på flere utfordringer. En utfordring er den rent metodiske – det kontrafaktiske problem – hvordan sammenligne med det som ikke skjedde? Er det mulig å isolere ”pakkeeffekten”, dvs. hvilke konsekvenser det har at en har etablert slike pakker, at en har organisert dem slik en har, sammenlignet med at en ikke hadde etablert slike pakker og organisert dem slik en har? Det andre er problemet med informasjonsmangel; det er – for å formulere det forsiktig - en rekke sider ved de komplekse prosesser som har utspilt seg i norske byområder de siste tjue år som vi ikke har kunnskap om. Vi har her kunnet gi en viss oversikt over rammebetingelser, noen sentrale sider ved organiseringen av og kompromisser forut for stortingets behandling av pakkene og noen sider ved den formelle organiseringen av iverksettingen av pakkene. Men vi mangler kunnskap, ikke minst om de konkrete beslutningsprosesser i de ulike byområder etter stortingets behandling.

Både det metodiske og det empiriske problem tilsier at våre vurderinger er foreløpige. En formålstjenlig strategi for å sikre en kombinasjon av presisjon i formuleringene og åpne for den usikkerhet som hefter ved vurderingene er å formulere dem som hypoteser.

Vi skal imidlertid først og innledningsvis kort rekapitulere noen hovedfunn når det gjelder organiseringen av transportpakkene. Vi har altså valgt et relativt bredt begrep for organisering, dvs. vi har rettet oppmerksomheten mot de økonomiske, legale og prosedurale rammebetingelsene som legger føringer for organiseringen av beslutningsprosessen, og vi har skilt mellom organiseringen av beslutningsprosessen forut for og i etterkant av stortingets behandling av transportpakkene.

Når det gjelder rammebetingelsene har vi gått gjennom disse i kapittel 3.1. De viktigste rammebetingelsene er:

- *de legale*, som omhandler de føringer lovverket legger. Her er veglovens §27 om bompenger sentral og innebærer en bestemt myndighetsfordeling, der vegvesenet får en sentral rolle, spesielt i utarbeidelsen av det faglige grunnlaget for pakkene. Den reduserer også mulighetsrommet for satsing på kollektivtiltak med bompenger til kun å gjelde infrastrukturtiltak. I tillegg skal formålet være finansiering, ikke trafikkregulering.
- *de prosedurale*, som omfatter prosedyrene for beslutningsprosessen. Denne rommer to sentrale elementer. For det første kravet om lokalt initiativ og

konsensus, og for det andre at bompakkene blir ført fram for Stortinget som egen sak. Kravet om lokal enighet impliserer at aktører som er nødvendige for en bred enighet lokalt får ”vetorett”

- *de økonomiske*, som angår de økonomiske incentivstrukturer 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 egendynamikk 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.

Når det gjelder organisering av beslutningsprosessen forut for Stortingets behandling, er viktige fellestrekk ved pakkene i alle byområdet, at de må vurderes med bakgrunn i det vi har omtalt som den underliggende normen for representasjon av interesser i beslutningsprosessen. Denne 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, eventuelt også fra staten. Dette er en beslutningssituasjon der hver aktør som er nødvendig for lokal enighet har vetorett. Det rasjonelle for hver enkelt aktør vil da være bare å 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 bompengordningene, slik som:

- 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.

Dette 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: *Transportpakkene er ikke bare i økende grad en alternativ finansieringsform – de representerer også i økende grad en alternativ beslutningsarena*.

Denne formuleringen henter altså primært sin gyldighet ut fra det forhold at en i Oslo og Bergen kan observere en endret initiativfordeling i den forstand at både Oslo-pakke II, Nord-Jæren og Bergensprogrammet rommer tunge kollektivprosjekt som er båret fram av aktører med forankring i kollektivtransport og lokalpolitiske koalisjoner – i varierende grad med støtte fra vegetaten.

Når det gjelder organisering av beslutningsprosessen etter Stortingets behandling er dette gjennomgått i kapittel 4 om den ”iverksettende organisasjon.” Vår gjennomgang kan kort oppsummeres som følger:

- De etablerte samordningsorganene har i liten grad fått status som et nytt myndighetsorgan som foretar selvstendige beslutninger, men har i all hovedsak karakter av å være et koordineringsorgan..
- Når det gjelder frihetsgrader for omprioritering, er det få eksempler på at en endrer innkrevings og betalingsordning vesentlig, unntaket er de beslutnings-situasjoner som oppstår ved inntektssvikt sammenlignet med investeringsplaner - /behov. Derimot er det mange eksempler på omprioritering av og mellom prosjekter. Vi har ikke her kunnet gå vesentlig inn på hvem som har lagt premissene i slike prosesser, men den formelle organisasjonen tilsier at en kan anta at vegetaten har spilt en sentral rolle, og at slike prosesser oftest ville fått samme utfall uavhengig av etablering av organisasjon for transportpakke.
- Når det gjelder ansvarsområdet, kan en observere en utvidelse av transportpakken og dermed samordningsorganets ansvarsområde over tid – særlig med inkludering av kollektivtiltak. Det som fortsatt i liten eller ingen grad er inkludert er andre sentrale elementer i transportpolitikken – som areal og parkeringspolitikk og drift til kjøp av kollektivtransport. Det er altså liten grad av samordning med øvrige deler av areal og transportpolitikken, men på dette området kan en anta at forsøksordning med alternativ organisering av transportpolitikk i by kan få effekter i de områder denne er etablert.

Vi antar altså at det er en viss forskjell i effekter av organiseringen av prosessen forut for Stortingets behandling og organiseringen av iverksetting av pakkene, og dette reflekteres av den videre drøfting.

## 5.1 Oversikt over politiske målsetninger for transportpolitikk i by

I vurderingen av transportpakker er det rimelig å ta utgangspunktet i de politiske målsetninger på feltet. Slike målsetninger er av ulik type, de kan variere fra beslutningsorgan til beslutningsorgan, og de kan være gjensidig understøttende eller motsetningsfylte. Vi har valgt ut en del substansielle mål vi ønsker å evaluere pakkene mot. Under har vi gitt en beskrivelse av disse målene.

Ett forhold bør imidlertid understrekes: De målene vi har skissert her, er blitt endret over tid, i den forstand at noen av disse trolig har langt større vekt i dag enn da de første transportpakkene ble etablert for tjue år siden.

Det vil altså også være slik at en del målsetninger i større eller mindre grad kan være motstridende. For eksempel er det ikke gitt at en målsetting om økt kollektivandel er i samsvar med en målsetting om økt fremkommelighet. Vi drøfter imidlertid i liten grad avveining av slike målkonflikter, som jo til syvende og sist er politiske spørsmål, her.

### 5.1.1 Substansielle mål

#### *Mål om endret transportmiddelfordeling*



I de fleste politiske dokumenter, både på lokalt og sentralt nivå, legges det avgjørende vekt på mer miljøvennlig bytransport.<sup>8</sup> Dette blir ofte operasjonalisert som en målsetning om redusert bilavhengighet og økt kollektivandel. I andre sammenhenger kan det operasjonaliseres som at kollektivtrafikken skal ta hovedvekten av trafikkveksten. Dette er kanskje det mest sentrale målet i transportpolitiske dokumenter. Det er imidlertid grunn til å oppfatte det som en utledning av:

- *Framkommelighetsmålet:* Underliggende for målet om endret transportmiddel-fordelingen er den sentrale målsettingen for transportpolitikken - målet om økt framkommelighet.
- *Effektivitetsmålet.* Hvordan få et best mulig transporttilbud/optimal fremkommelighet innenfor de samlede ressursene til transportformål i byområdet?

#### *Mål om etterspørselsregulering/ redusert vekst i transportbehov.*

Effektivitetsmålet har ført til en problemstilling knyttet til at det ikke er ønskelig å bygge ut transportsystemet slik at det er dimensjonert for etterspørsel i rushtid, men snarere å søke å redusere etterspørselen i slike perioden. Mulige tiltak er gjennom parkeringsreguleringer, differensierte takster i bomring og satsing på et bedret kollektivtilbud.

#### *Mål om økt trafiksikkerhet/ redusert antall ulykker*

De siste årene har trafiksikkerhet fått en stadig større fokus. Dette har mellom annet kommet til syne gjennom 0-visjonen. Denne målsettingen har dermed helt klart fått økt betydning i samferdselspolitikken, og har dermed hatt noe varierende status ved etableringstidspunkt, men kan ha påvirket beslutninger underveis.

#### *Lokalt forankrede målsettinger*

I tillegg til målsettingene ovenfor er det to målsettinger som i første rekke har lokal forankring, ikke minst når det gjelder beslutningsmyndighet.

- *Mål om næringsutvikling i sentrum/ konkurransenøytralitet.*  
I de fleste byområder er det en konkurransesituasjon mellom sentrumshandel og kjøpesentra utenfor byen. Mange lokalpolitikere vil mene at det er en viktig målsetting å sikre sentrumshandelen/-næringen like konkurransevilkår som øvrig næringsvirksomhet. Denne målsettingen fremmes av lokale politiske myndigheter og blir, i det minste på kort sikt, ofte oppfattet å være i konflikt med målet om etterspørselsregulering.
- *Mål om miljøvennlig opprustning av bysentrum*  
Ut over det å endre transportmiddelfordelingen, innebærer miljømålet primært å skjerme bykjernen for støy og forurensning fra biltrafikk, og i de fleste byområder er det en klar målsetning å skape et mer miljøvennlig bysentrum.

---

<sup>8</sup> Jf. St.meld. nr. 24 (2001-2002).

### 5.1.2 Prosedurale mål

I tillegg til det vi har kalt substansielle mål, er det rimelig også å vurdere transportpakkene med utgangspunkt i bestemte prosedurale målsetninger eller kriterier, dvs. krav til prosedyrene for beslutningsprosessene. Noen av disse er avledet av de substansielle målsetningene, andre mer overordnede eller prinsipielle. Vi har valgt ut to vi mener er relevante for vår problemstilling:

#### *Krav om samordning av virkemiddelbruken*

Det følger av de substansielle transportpolitiske målsetningene at en bør/må ha mulighet til å samordne ulike virkemidler/elementer i transportpolitikken både i utrednings-, beslutnings- og iverksettingsfasen. Målsettingen om samordning av virkemiddelbruken er således en prosedural målsetning som kan sees som en nødvendig, men neppe tilstrekkelig forutsetning for at en når samferdselspolitiske mål.

#### *Kravet om demokratisk forankring og transparens*

Dette kravet omhandler spørsmålet om beslutningsprosesser har demokratisk forankring i betydningen om de er forankret i folkevalgte organer, hvilken type representasjon disse bygger på, og om beslutningsprosessen er åpen og gir grunnlag for offentlig diskusjon.

### 5.1.3 Målsettinger for "endringsprosesser"

Når en står overfor pakker med så langsiktig tidshorisont som bompakkene vi tar for oss, og der det fra begynnelsen er åpnet for endringer underveis, står en også overfor to målsettinger for utviklingen av pakkene som til dels kan være motstridende.

#### *Krav/målsetting om styringseffektivitet<sup>9</sup>*

Denne målsettingen fokuserer i stor grad på om midlene er benyttet i samsvar med beslutningstaker/stortinget sitt opprinnelige vedtak. Det er et slikt perspektiv Riksrevisjonen legger til grunn for sine forvaltningsrevisjoner (jf. Riksrevisjonen 1999). Denne målsettingen omhandler altså spørsmålet om oppfølgingen av Stortingets vedtak, med vekt på kostnader, framdrift og kontroll.

#### *Kravet om dynamisk effektivitet*

I et faglig perspektiv er det viktig at pakkene er fleksible, i den betydning at det gis rom for omprioriteringer underveis. Utvikling i reisevaner, endrede lovverk og reguleringer i løpet av femten år, kan tilsi handlingsrom for omprioritering. Det vil dermed også være en politisk målsetting at pakkene skal tilpasse seg endringer

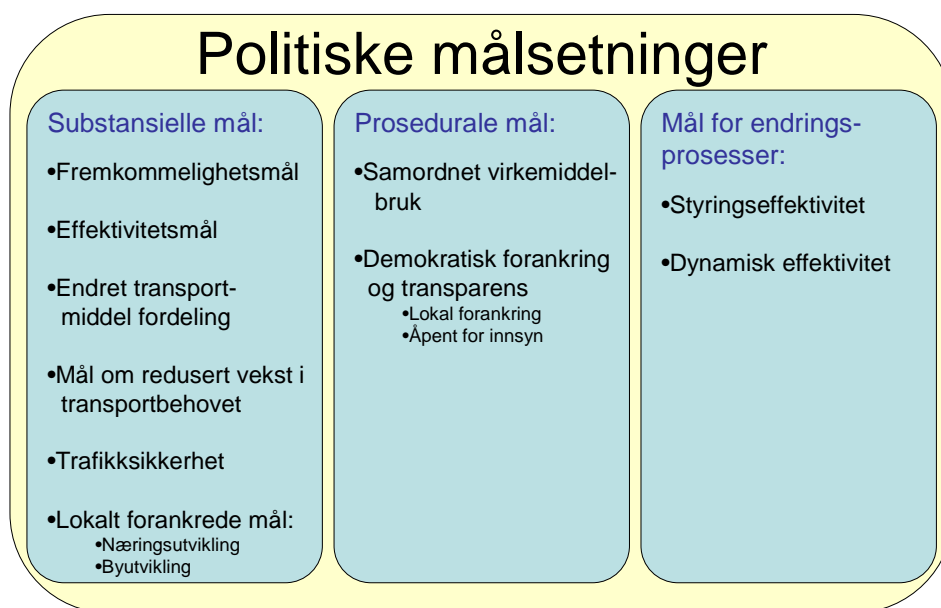
---

<sup>9</sup> Vi har vært noe i tvil om benevnelsen her, men har altså valgt begrepet styringseffektivitet om iverksetting i samsvar med stortingets vedtak. Det bør slik ikke forstås som et begrep som viser til "grad av måloppnåelse" som er en mer etablert betydning, og som jo i en viss forstand kunne vært satt som en overordnet kategori, og som peker i retning av en viktig diskusjon som vi ikke har funnet å kunne foreta her.

i omgivelsene. Dette kan imidlertid gå på bekostning av det som politikerne sluttet seg til opprinnelig og dermed gå på tvers av målsettingen om styringseffektivitet.. Disse to kravene er ikke nødvendigvis motsetningsfylte, det angår om eller hvorvidt omprioriteringer forelegges politisk myndighet.

#### 5.1.4 Politiske målsettinger som evalueringskriterier

De viktigste politiske målsettingene vi vil forsøke å evaluere pakkene mot er oppsummert i figuren under. I det neste kapittelet vil vi forsøke å utlede noen hypoteser om hvordan organiseringen av transportpakkene virker inn på disse målsettingene.



TØI-rapport 744/2004

Figur 5.1: Oppsummering av målsettinger for transportpakkene

## 5.2 Hypoteser om hvilken effekt organiseringen av pakkene har på oppnåelsen av de transportpolitiske målsettingene

Vi har i hovedsak valgt å formulere spørsmålet om effekten av organiseringen av pakkene som hypoteser. Dette har flere grunner. For det første er sammenligningsgrunnlaget hvordan det ville vært uten slike pakker – og det er vanskelig å isolere pakkeeffekten. Videre mangler det i mange tilfelle empirisk grunnlag for eller omforent forståelse for effekten av ulike delelementer i pakkene, men i de tilfelle de foreligger søker vi å referere til det.

### 5.2.1 Fremkommelighetsmålet

Når det gjelder fremkommelighetsmålet er vår generelle hypotese at: *Pakkenes organisering med ekstraordinær finansiering har ført til økte investeringer som kan antas å ha økt fremkommeligheten sammenlignet med alternativet at en ikke hadde hatt slik finansiering.*

Vi antar altså at slike transportpakkene generelt har hatt og har en positiv effekt på realisering av dette målet. Hypotesen må imidlertid spesifiseres i forhold til avveiningene mellom økt framkommelighet og økt etterspørsel, og dermed realisering av målsetning om etterspørselsreguleringen (se under). Samtidig er effekten på dette området knyttet til kjennetegn ved det øvrige transportsystem. I evalueringen av hovedvegutbyggingen i Oslo-området konkluderer Lian (2004a) med at det ikke er grunnlag for å hevde at hovedvegutbyggingen har ført til økt biltrafikk slik en har observert i utenlandske studier. Det henvises her til at trafikkveksten er den samme på landsbasis. Samlet sett har en i Oslo sett en svak økning i framkommelighet i morgenrush, liten effekt på ettermiddagsrush (Lian, 2004a).

Fremkommelighetsmålet må også diskuteres opp mot hvilke grupper som har fått økt framkommelighet og hva dette har å si for de andre målsettingene. Det er for eksempel slik at den økte framkommeligheten ofte har endret konkurranseforholdet mellom personbil og kollektivtrafikk i favør av bilen, slik at dette har virkninger for målsettingen om endret reisemiddelfordeling. Det kan således være at organiseringen gir en større prioritering av bilen på bekostning av hva en kunne fått dersom organiseringen i enda større grad var rettet mot lokale kollektivtiltak. Her har det imidlertid vært en endring over tid i denne retningen.

I en vurdering av Bergensprogrammet viser Lian (2004b) til at trafikkveksten i Bergen som i Oslo har kommet på hovedvegene og ikke på lokalvegene, noe som har vært i tråd med målsettingene om å lede gjennomgangstrafikken bort fra sentrum og de områder der folk bor. Videre viser han til at det har vært en klar økning i framkommeligheten. Før utbyggingen kunne det være ½ times kø både morgen og kveld nordfra og vestfra. Situasjonen var noe bedre sydfra (ca 10 min). Fremkommeligheten er særlig bedret mot nord og vest, der det nå nesten ikke er forsinkelser å snakke om.

Det eksisterer således en del utredninger som støtter opp om en generell hypotese om økt framkommelighet. Dette har vel også vært den overordnede målsettingen ved pakkene.

### 5.2.2 Effektivitetsmålet

Hvordan er det grunn til å anta at transportpakkene fungerer i forhold til det å sikre at prosjektene blir rangert og iverksatt ut i fra effektivitetsvurderinger? Vi finner her grunn til å skille mellom organisering av prosessen forut for Stortingets behandling og effekten av organisering etter stortingets behandling.

#### *Organisering av prosessen forut for stortingsbehandling:*

Vår hypotese om organiseringens effekt på effektivitetsmålet forut for Stortingsbehandling er at pakkeordningens organisering med fokus på å få ett innhold som er politisk akseptabelt vil gå på bekostning av prioriteringer som gir høyest mulig effektivitet.

Kravet om lokal enighet bak pakken åpner for at alle tunge aktører skal få med prosjekter som de oppfatter som sentrale. Dette kan medføre tendens til at prosjekter som har sterk symbolverdi, men relativt lav samfunnsøkonomisk verdi blir koblet til pakken. Denne type prosjekter er også viktige for å få aksept og

legitimitet i befolkningen. Det innebærer også at en har fått øremerking av kollektivdel, regional fordeling – som også kan antas å begrense realisering av effektivitetsmålsetning.

Som generell hypotese om relativ svekking av effektivitetsmål i forhold til en ideell situasjon har det mye for seg. Men, det er ikke gitt at vi ville fått en sterkere vektlegging av effektivitetsvurderinger gitt samme fordeling av budsjetter og organisering som vi har hatt i perioden. Formulert som et spørsmål: Hvordan ville prioriteringene blitt innen de føringer som den etablerte organiseringen gav uten pakkene. Det er således et spørsmål om denne løsningen likevel er bedre enn alternativene uten pakke for å nå effektivitetsmålet. For eksempel: Hvilken fordeling Oslo-Akershus, eller mellom veg – kollektivtiltak ville vi fått dersom en ikke hadde etablert trafikantbetaling ?

Det er således grunn til å anta at hypotesen om at organiseringen av pakkene svekker effektiviteten er korrekt dersom vi utelukkende ser det oppimot en ideell situasjon hvor organiseringen var slik at midlene kunne benyttes mest mulig effektivt løsrevet fra en politisk behandling med fokus på å skaffe legitimitet. Det er imidlertid ikke gitt at alternativet uten etablering av pakkene med samordningsorgan ville gitt mer effektive løsninger, i den forstand at det har fått i stand noe som ellers ikke ville blitt gjennomført.

#### *Føringer og organisering etter Stortingsvedtak:*

Når det gjelder realisering av effektivitetshensyn etter stortingets behandling, så er hypotesen vår at effektivitetsmålsetningen blir begrenset av:

- a) Øremerking som ligger i stortingets vedtak: Det gjelder både øremerking av midler til kollektiv, miljø og sikkerhet, (Samfunnsøkonomisk optimal investering på slike formål kan være lavere eller høyere enn prosent bestemt gjennom politiske forhandlinger), og øremerket fordelingsnøkkel (som i Oslo –Akershus etc)
- b) Forhandlingsbaserte beslutningsprosesser. Vi vil anta at også evt omprioriteringer er preget av forhandlinger om prosjekter der alle skal ha sitt, - og at dette legger beskrankninger på de faglige vurderingene sine betydning i beslutningsprosessen. Det er imidlertid ikke urimelig å anta at det faglige vurderingene, gitt den rolle vegmyndighetene har i denne fasen, vil kunne stå sterkere enn i den mer politiserte fasen frem mot stortingets behandling av større prosjekter.
- c) Ekstraordinære ressurser i form av trafikantbetaling kan antas å lede til flere prosjekter med lav samfunnsnytte, enn dersom en hadde ordinære budsjetter. Eksempel på dette er dersom det er forsinkelser på større prosjekter som det er bred enighet om er samfunnsøkonomisk fornuftige, så kan det forhold at det er oppspart en relativt stor sum i inntjente midler, føre til investeringer i mindre prosjekter som ikke ville nådd frem i andre typer prioriteringssammenhenger.

Det hovedspørsmålet vi har tatt opp over, er hvordan organiseringen påvirker effektivitetsmålsetningen når det gjelder prioritering av infrastrukturmidler, det vil si ”innenfor” pakken.. Men her, som i forhold til framkommelighetsmålet, kan en anta at investeringene ville hatt større effekt kombinert med andre tiltak (etter-

spørselregulering, alternativt bruke noe av midlene til drift mv). Dette forutsetter altså inkludering av andre elementer i transportpolitikken (se 5.2.4 og 5.2.7).

### 5.2.3 Mål om endret transportmiddelfordeling

Vi kan helt klart observere en dreining i retning av endret investeringsprofil, fra rene vegpakker til større kollektivandel. Generelt sett har det utviklet seg en *investeringsprofil* som er i samsvar med målsettingen om endret transportmiddelfordeling. Om dette leder til realisering av målsettingen om endret transportmiddelfordeling er imidlertid avhengig av flere forhold. For det første kan det være tilfeller der alternativ bruk av midlene på for eksempel drift ville vært mer formålstjenlig for å realisere denne målsetningen. For det andre: I de fleste utredninger som blir foretatt, understrekes det at mål om endret transportmiddelfordeling er avhengig av etterspørselsregulering m.v. Ser en på dette området er bildet annerledes:

### 5.2.4 Mål om etterspørselsregulering

Når det gjelder etterspørselsregulering kan en skille mellom to elementer i pakkene. For det første *trafikkavvisningen* som følger av selve bomringen og bomsatsene slik de har vært etablert og eventuelt om denne har en utforming med sikte på etterspørselsregulerende effekt. Det er egentlig bare i Trondheim en kan si at selve innkrevingsordningen har hatt en utforming som har hatt i seg elementer av rushtidsdifferensiering. Ellers har en ved etablering ved flere av bomringene registrert en trafikkavvisning på 5-10% ved bomstasjonene, men en må anta at noe av dette refererte seg til omkjøring på andre veger. Det kan være grunn til å anta en tilsvarende vekst ved fjerning av stasjonene.

Det andre elementet gjelder om pakkene rommer andre *etterspørselsregulerende* tiltak enn selve bompengelinnevingen, På dette punktet er det vi mest entydig kan formulere en hypotese om at det ikke har vært noen positiv effekt av transportpakkene. Det er ikke noe ved organiseringen som bryter de trekk ved rammebetingelser som gjør det rasjonelt for aktører å maksimere statlige midler kombinert med trafikkantbetaling, heller enn å søke redusere etterspørsel i form av parkeringsregulering og andre virkemidler. Det er imidlertid ikke gitt at vi her kan anta at transportpakkene har hatt en negativ effekt. En antagelse vil være at effekten ville vært den samme med identiske rammebetingelser, men uten transportpakker. Det som er klart er at ingen av pakkene har hatt vesentlig effekt på biltrafikken i form av trafikkavvisning.

### 5.2.5 Mål om økt trafiksikkerhet/reduisert ulykker.

Denne målsetningen har fått økt betydning i samferdselspolitikken. Igjen bør vi skille mellom effekten av pakkene og effekten av de fysiske installasjonene. Vi finner ikke grunnlag for å vurdere transportpakkens effekt på dette feltet, utover at vi antar at økt finansiering neppe har svekket grunnlaget for investeringer som styrker trafiksikkerheten. Vi er kjent med at det noen steder har vært registrert en del økning i ulykker som følge av de fysiske installasjonene som bomstasjoner med manuell betaling har vært (påkjørslers bakfra), men er ikke kjent med systematiske undersøkelser om dette.

### 5.2.6 Lokalt forankrede målsettinger

#### *Mål om konkurransenøytralitet/styrket tilgjengelighet til sentrum:*

Hypotese: Det er lite ved organiseringen av transportpakkene som tilsier at muligheten for å realisere denne målsetningen blir svekket, gitt at det er lokalpolitisk flertall for den – og det er trolig situasjonen i de fleste byområder.

#### *Mål om miljøvennlig opprustning av bysentrum*

Også her kan en formulere en hypotese om at transportpakkene har hatt en positiv effekt, det er for eksempel helt klart et fellestrekk for utbyggingen i Oslo og Bergen at en har ført trafikkstrømmer utenom sentrum og på hovedveger. For alle de senere pakkene har en også benyttet ressurser for opprustning av sentrum. Pakkene har også en organisering som trekker lokale myndigheter inn gjennom deres nødvendige tilslutning til planene, og har gitt lokale myndigheter midler til å gjennomføre tiltak lokalt som eller ikke ville blitt prioritert innenfor stramme lokale budsjetter.

### 5.2.7 Krav om samordning av virkemiddelbruk

Vi velger her å formulere hypotesene som hypoteser om positive endringer og hindringer.

Tabell 5.1: Hypoteser om samordning av virkemiddelbruk

Hypoteser om positive virkninger	Hypoteser om hindringer
Transportpakkene innebærer etablering av felles arena for aktører på tvers av forvaltningsgrenser	Samordningen svekkes av <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ fortsatt utdefinering av bestemte elementer av transportpolitikken, som er definert utenfor pakken, særlig i iverksettingsfasen</li> <li>▪ forhandlinger preger deler av prioriteringene (se effektivitetsmål)</li> </ul>
Styrket samordning av ulike elementer i transportpolitikken i utredningsfasen, dvs. bedret faglig grunnlag, fordi en strekker seg utover etablerte ansvarsdeling.	
Generer en utviklingsdynamikk der stadig nye elementer i transportpolitikken blir integrert i pakkene	

TØI-rapport 744/2004

Som vi har fremhevet tidligere i utredningen, har vi et for tynt datamateriale til å kunne konkludere med hensyn til hvilken rolle transportpakkene spiller med hensyn til samordning av virkemiddelbruk. Det er ikke noe ved den formelle organisering eller den informasjon vi har som tilsier at en kan konkludere med at parkerings- og arealpolitikk er integrert i beslutningsprosessene. Vi har heller ikke grunnlag for å si at beslutningene og (om)prioriteringene på de områder som er en del av pakkene – infrastrukturinvesteringer – er annerledes enn de ville vært gitt at de samordningsorganer som er etablert i tilknytning til pakkene, ikke hadde blitt etablert. Men i noen områder, kanskje særlig i Oslo området, er en hypotese at vi ser fremveksten av et faglig administrativt nettverk på tvers av forvaltningsgrenser og nivåer. Dette har i tilfelle den fordel at personer og

nettverk overskrider organisatoriske grenser og dermed foretar beslutninger som er mer fornuftige enn det som eller ville vært tilfelle. For å kunne konkludere på dette området, trenger en både mer systematisk informasjon om uformelle relasjoner og konkrete studier av omprioriteringer og beslutninger etter at pakken har vært etablert og har virket en tid.

Når det gjelder samordning av virkemiddelbruk antar vi at forsøksordningen enten vil ha en positiv eller nøytral effekt i forhold til pakkene. I byene med det bykommunale alternativet kan vi anta at potensialet for samordning med øvrig lokal persontransportpolitikk er forbedret, mens realisering av dette potensialet er et spørsmål om lokalpolitiske prioriteringer. I byen med avtalealternativet søker en å integrere øvrige deler av transportpolitikken med transportpakken. Igjen er dette et spørsmål om hvordan dette potensialet utnyttes.

Ett forhold kan imidlertid også bevirke til at det får negativ effekt. Den myndighetsoverføring som har skjedd fra vegetat til bykommune når det gjelder ansvar øvrige riksveger, skaper visse koordineringsutfordringer i forholdet mellom vegetat og bykommune, og dersom bykommunen ikke benytter muligheten til å hente ut samordningsgevinst på sitt område kan nettonytten bli negativ.

### **5.2.8 Kravet om demokratisk forankring og transparens:**

Hypotese: Denne type beslutnings-/samordningsorgan som skal koordinere ulike organer, herunder ulike demokratisk valgte forsamlings vedtak – har et innebygd dilemma når det gjelder effektivitet vs. deltakelse i enda større grad enn vanlig demokratiske organ.

Hypotese 2: Desto flere organer og større koordineringsbehov; desto sterkere konflikt demokratisk deltagelse vs. effektive beslutninger.

Spørsmålet om den demokratisk forankringen til denne type samordningsorgan er på mange måter ”den andre siden av mynten” i forhold til samordningsproblemet som vi tok opp under 5.2.6. Dersom denne type samordningsorganer reelt har stor innflytelse og påvirker prioriteringene i en retning de ellers ikke ville hatt – innebærer det også, siden de bygger på indirekte folkevalgt representasjon og der disse ikke har beslutningsmyndighet – sannsynligvis redusert demokratisk forankring og transparens. Dersom hypotesen om framveksten av et faglig administrativt nettverk (se 5.2.6) er riktig, så kan en anta at dette forskyver tyngdepunktet mellom folkevalgte og administrasjon i sistnevntes favør. Som vi var inne på under forrige punkt, har vi imidlertid ikke datamateriale til å konkludere slik i denne utredningen, fordi vi ikke har undersøkt beslutningsprosesser etter stortingsbehandling, eller uformelle relasjoner.

I et slikt perspektiv, og dersom det er slik at samordningsorganene primært har karakter av å være koordineringsorgan, og der de øvrige beslutningsprosesser er forankret i de folkevalgte organer de hører til i og med norsk forvaltningsorganisering er det snarere verd å understreke visse sentrale sider ved den demokratiske forankringen til pakkene:

- Generelt har bompakkene hvilt på en bred politisk koalisjon lokalt – med støtte både fra posisjons og opposisjonspartier, dermed har den hatt støtte uavhengig av parlamentarisk flertallskonstellasjon i ulike perioder. Slik sett er det rimelig å si at pakkene klart har en lokal folkevalgt forankring.



- Videre, som nevnt ovenfor, er slike pakker generelt preget av at en ikke endrer ansvarsdeling, men det overordnede ansvaret har jo en demokratisk forankring på ett nivå – Storting og Regjering.

Allment er altså spørsmålet om demokratisk forankring hva en oppfatter som relevant folkevalgt nivå (nasjonalt eller regionalt og lokalt), og hva som er den relevante budsjetterings og dermed prioriteringsarena; sektoren eller regionen/byområdet. Dette kan også relateres til begrepene om styringseffektivitet vs. dynamisk effektivitet, så vel som begrepene om koordinerings- vs. myndighetsorgan.

### 5.2.9 Ønsket om styringseffektivitet og dynamisk effektivitet

Tar en utgangspunkt i kravet om styringseffektivitet, har det vært klare svakheter med pakkene slik riksrevisjonen (1999) har påpekt, og det er klare muligheter for å forbedre styringseffektivitet innenfor gjeldende organisering. Spørsmålet er imidlertid om det er ønskelig. Det svar som er gjort i senere proposisjoner om pakker er jo nettopp å legge vekt på pakkene som finansieringsordninger, mens selve prioriteringen er åpen for revisjon. Vurderer en pakkene ut i fra strengt transportfaglige vurderinger, er trolig den dynamiske effektiviteten vel så viktig. Et forhold bør imidlertid understrekes først; her er det innebygd en spenning i pakkene. De er forankret lokalt i en knippe prosjekt som også blir listet oppi proposisjonen – slik sett er de basert på en bestemt forventning, mens disse prosjektene er mulig å revidere.

Når det gjelder ønsket om dynamisk effektivitet; indikerer empirien at det har vært til dels store omprioriteringer lokalt i pakker og slik sett en viss åpning for dynamisk effektivitet, med de beskrankninger vi har skissert knyttet til øremerking og lignende

Samtidig kan denne spenningen og avveiningen mellom styringseffektivitet og dynamisk effektivitet knyttes til de ulike typer samordningsorganer vi skisserte i forrige kapittel. Koordineringsorganet er trolig mest hensiktsmessig dersom en vurderer organiseringen ut i fra krav om styringseffektivitet og med Stortinget som prinsippal. Myndighetsorganet er trolig mest hensiktsmessig dersom en vurderer organiseringen ut i fra målsetningen om dynamisk effektivitet.

## 5.3 Oppsummering

Når det gjelder fremkommelighetsmålet er vår generelle hypotese at: *Pakkenes organisering med ekstraordinær finansiering har ført til økte investeringer som kan antas å ha økt fremkommeligheten sammenlignet med alternativet at en ikke hadde hatt slik finansiering.* Hypotesen må imidlertid spesifiseres i forhold til avveiningene mellom økt framkommelighet og økt etterspørsel, og dermed realisering av målsetning om etterspørselsreguleringen (se under). Det må også sees i sammenheng med at den økte fremkommeligheten ofte har endret konkurranseforholdet mellom personbil og kollektivtrafikk i favør av bilen, slik at dette har virkninger for målsetningen om endret reisemiddelfordeling.

Når det gjelder organiseringens effekt på effektivitetsmålet er vår hypotese at *organiseringen av prosessen forut for Stortingsbehandling impliserer at fokus på*

å få ett innhold som er politisk akseptabelt vil gå på bekostning av prioriteringer som gir høyest mulig effektivitet. Kravet om lokal enighet bak pakken åpner for at alle tunge aktører skal få med prosjekter som de oppfatter som sentrale. Dette kan medføre tendens til at prosjekter som har sterk symbolverdi, men relativt lav samfunnsøkonomisk verdi blir koblet til pakken. Denne type prosjekter er også viktige for å få aksept og legitimitet i befolkningen. Det innebærer også at en har fått øremerking av kollektivdel, regional fordeling – som også kan antas å begrense realisering av effektivitetsmålsetning.

Når det gjelder realisering av effektivitetshensyn etter stortingets behandling, så er hypotesen vår at effektivitetsmålsetningen blir begrenset av,

- Øremerking som ligger i stortingets vedtak: Det gjelder både øremerking av midler til kollektiv, miljø og sikkerhet, og øremerket regionale fordelingsnøkler.
- Forhandlingsbaserte beslutningsprosesser.
- Ekstraordinære ressurser i form av trafikantbetaling kan antas å lede til flere prosjekter med lav samfunnsnytte, enn dersom en måtte prioritere innen ordinære budsjetter.

Når det gjelder mål om endret transportmiddelfordeling kan vi helt klart observere en dreining i retning av endret investeringsprofil, fra rene vegpakker til større kollektivandel. Generelt sett har det utviklet seg en investeringsprofil som er i samsvar med målsettingen om endret transportmiddelfordeling. Om dette leder til realisering av målsettingen om endret transportmiddelfordeling er imidlertid avhengig av flere forhold, bl.a. etterspørselsregulering for å redusere veksten i personbilbruken. Ser en på dette området er bildet annerledes.

Når det gjelder etterspørselsregulering og tiltak for å redusere veksten i personbilbruken er det, med unntak av den direkte avvisningseffekten av selve trafikantbetalingen, lite ved organiseringen som fremmer slike tiltak. Dette har sammenheng med manglende samordning av virkemiddelbruken. Selv om det er grunn til å anta at transportpakkenes organisering har medvirket til å fremme det faglige grunnlaget for samordning av ulike elementer av transportpolitikken i utredningsfasen, er det liten støtte for en hypotese om at den har medvirket til å inkludere slike tiltak i den endelige utformingen av pakkene.

Når det gjelder spørsmålet om demokratisk forankring og åpenhet i beslutningsprosessene, er det vår hypotese at den innebygde spenningen mellom demokratisk forankring og legitimitet på den ene siden og målet om samfunns effektivitet på den andre siden, gjelder i enda større grad enn på mange andre områder. Vi har ikke kunnet drøfte slike problemstillinger med den nødvendige grundighet her, men har pekt på at gitt nåværende forvaltningsorganisering og -grenser er situasjonen preget av forhandlingsbaserte prosesser preget av kompromiss som reduserer effektivitetsmålsetningen og der den demokratiske forankringen nettopp er i de ulike lokale folkevalgte forsamlinger som forhandlende organer.

## 6 Referanser

- Bekken, Jon-Terje og Oddgeir Osland 2004. "An offer you can't refuse...." *Innføring av bomringer i norske byområder*. TØI rapport 733/2004. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- 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 bompengeprosjekter.*  
STORTINGSMELDING nr. 24 (2003-04). *Nasjonal transportplan 2006-2015.*

### Stortings proposisjoner:

- 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.*