

Nasjonal transportplan 2025-2036

Bypolitikk

I utredningsoppdraget fra Samferdselsdepartementet er transportvirksomhetene innenfor kapittel 8.5 Bypolitikk bedt om å:

- Evaluere prosjektporteføljene og andre forpliktelser i byvekstavgiftene og kartlegge og vurdere fremtidig tiltaksbehov i byområdene fortrinnsvis med å oppdatere og ev. videreutvikle byutredningene der det foreligger. Det bes også om at byutredningene i de øvrige fem byområdene oppdateres, innenfor et omfang og en innretning som virksomhetene selv vurderer gitt tidsfristen på oppdraget. Arbeidet skal omfatte vurderinger av måloppnåelse og samfunnsøkonomisk lønnsomhet/kostnadseffektivitet.
- Vurdere om det bør gjøres en form for enkel stresstest av porteføljen i de fire største byområdene
- Vurdere på et overordnet nivå hvordan eventuelle målkonflikter mellom nullvekstmål og trafiksikkerhet best kan løses.
- Vurdere om dagens organisering av byvekstavgiftene er hensiktsmessig for å gi ønsket måloppnåelse.
- Vurdere bevarings- og forbedringspunkter for dagens finansieringsstruktur.
- Peke på om det er noen åpenbare forbedringspunkter i belønningsordningen.

Forord

Dette arbeidsdokumentet er en del av utredningsfasen som Avinor AS, Bane NOR SF, Jernbanedirektoratet, Kystverket, Nye Veier AS og Statens vegvesen har satt i gang på oppdrag fra Samferdselsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet. Innholdet i dokumentet vil bli brukt videre i arbeidet med anbefalinger til departementene.

Dette arbeidsdokumentet er et samordnet forslag til svar på spørsmål i Utredningsoppdragets kapittel 8.5 Bypolitikk fra transportvirksomhetene. Jernbanedirektoratet, Bane NOR SF, Nye Veier AS og Statens vegvesen har deltatt i arbeidet. Nye Veier har deltatt i prosjektgruppa, men er ikke en direkte part i de ulike byvekstsamarbeidene. Selskapet besitter derfor i mindre grad erfaring vedrørende funksjon og virkemåte utover de tilbakemeldingene som er kommet frem i dialog med byvekstområdene.

KS og Oslo kommune har også vært med i prosjektgruppa, og bidratt med innspill til rapporten. Rapporten bygger på innspill fra ulike enheter i virksomhetene, innspillmøter med byområdene, eksisterende kunnskapsgrunnlag og noen nye analyser. Viktige bidragsytere fra transportvirksomhetene har vært Oskar Kleven, Cecilie Prestjord Gunnufsen og Linda Strand. Øyvind Lian fra EY har bistått i skriveprosessen.

Anbefalingene i dette arbeidsdokumentet er basert på konkrete oppdrag på konkrete problemstillinger, og prosjektgruppen har ikke hatt som oppdrag å gjøre avveininger mot alle andre områder som kan kreve tiltak i Nasjonal transportplan. Prosjektgruppen har heller ikke tatt hensyn til prioriteringsoppdraget, som vil bli besvart i egne leveranser senest 31. mars 2023. Det er laget et samledokument som sammenfatter innholdet i utredningsrapportene. Er det avvik mellom omtale eller anbefalinger i denne utredningsrapporten og samledokumentet er det samledokumentet som gjelder som svar på oppdraget.

Prosjektgruppen har bestått av følgende medlemmer:

Malin Bismo Lerudsmoen - Statens vegvesen (leder)

Jofrid Burheim - Statens vegvesen

Astrid Håvik – Jernbanedirektoratet

Paul Magnar Runnestø – Jernbanedirektoratet

Sjur Helseth - Bane NOR SF

Roger Susort - Nye Veier AS

Anne Johanne Enger - KS

Kari Johanne Hjeltnes - KS

Marit Ulveseth - Oslo kommune

Oslo, 22. januar 2022

Malin Bismo Lerudsmoen

Prosjektleder for prosjektgruppe Bypolitikk

Innholdsfortegnelse

| | | |
|------|---|----|
| 1. | Oppsummering og anbefalinger | 5 |
| 2. | Pulsen på bysatsingen | 6 |
| 3. | Evaluering av portefølje og forpliktelser i byvekstavtalene og tiltaksbehov framover | 8 |
| 3.1. | Byutredninger og porteføljevurderinger | 8 |
| 3.2. | Vurdering av dagens situasjon og tiltaksbehov framover..... | 8 |
| 3.3. | De fire største byområdene | 13 |
| 3.4. | De fem mellomstore byområdene..... | 23 |
| 4. | Stresstest portefølje fire største..... | 24 |
| 4.1. | Vurderinger | 24 |
| 4.2. | Anbefalinger | 26 |
| 5. | Nullvekstmål og trafikksikkerhet | 27 |
| 5.1. | Vurderinger..... | 27 |
| 5.2. | Ulykkesituasjonen i de ni byområdene | 27 |
| 5.3. | Tiltak for å nå målet om økt gang- og sykkeltrafikk uten at det fører til flere drepte og hardt skadde fotgjengere og syklister | 31 |
| 6. | Organisering av byvekstavtalene | 32 |
| 6.1. | Overordnet vurdering: Dagens organisering er god og rustet for å ivareta endringer | 32 |
| 6.2. | Tydeliggjøring og samordning | 33 |
| 6.3. | Innenfor/utenfor | 33 |
| 6.4. | Arealbruk og nullvekstmålet..... | 34 |
| 6.5. | Anbefalinger | 34 |
| 7. | Finansieringsstruktur i byvekstavtalene | 35 |
| 7.1. | Overordnet vurdering: avtalene fungerer, men finansieringsstrukturen kan forbedres | 35 |
| 7.2. | Dagens finansieringsstruktur | 35 |
| 7.3. | Insentiver til å velge kostnadseffektive løsninger som gir god måloppnåelse | 36 |
| 7.4. | Forbedringspunkter for dagens finansieringsstruktur | 40 |
| 7.5. | Konsekvenser av våre anbefalinger | 42 |
| 8. | Belønningsordningen | 42 |
| 8.1. | Vurderinger..... | 42 |
| 8.2. | Forbedringspunkter for belønningsordningen | 44 |

Liste over figurer

| | |
|---|----|
| Figur 1 Estimert endring i trafikkmengde fra referanseår | 6 |
| Figur 2 Endring i trafikkarbeid i de 4 store byområdene 2020 til 2030 (50 pst, 70 pst og 100 pst elbilbetaling) | 10 |
| Figur 3 Endring i trafikkarbeid i Oslo 2020-2030 (50 pst, 70 pst, 100 pst elbilbetaling) | 15 |
| Figur 4 Endring i antall turer per transportform i Oslo 2020-2030 | 15 |
| Figur 5 Endring i trafikkarbeid i Trondheim 2020-2030 (50 pst, 70 pst, 100 pst elbilbetaling) | 16 |
| Figur 6 Endring i antall turer per transportform i Trondheim 2020-2030 | 17 |
| Figur 7 Endring i trafikkarbeid i Bergen 2020-2030, ulike porteføljealternativ | 18 |
| Figur 8 Endring i antall turer per transportform i Bergen 2020-2030, ulike porteføljealternativ..... | 18 |
| Figur 9 Endring i trafikkarbeid i Bergen 2020-2030 (50 pst, 70 pst, 100 pst elbilbetaling samt nye prosjekter) | 19 |
| Figur 10 Endring i antall turer per transportform i Bergen 2020-2030 | 20 |
| Figur 11 Utvikling i antall drepte og hardt skadde fordelt på innenfor og utenfor storbyområdene, samt kurver som viser en progresjon på linje med den nasjonale målkurven i Nasjonal transportplan | 28 |
| Figur 12 Utvikling i drepte og hardt skadde i storbyområdene fordelt på trafikantgrupper..... | 28 |
| Figur 13 Antall skadde elsparkesyklister registrert ved Oslo skadelegevakt måned for måned. | 29 |

1. Oppsummering og anbefalinger

Transportvirksomhetenes utredninger innen bypolitikk og byvekstvtaler redegjør for trendene som påvirker alle byområdene; økonomisk usikkerhet og prisvekst, mulige endringer i reisevaner som følge av koronapandemi og justerte prognoser for befolkningsvekst.

Vi vet mye om hvilke virkemidler som bidrar til nullvekstmålet i byområdene: restriktive tiltak for personbiltrafikk, konsentrert arealutvikling, effektive kollektivtilbud og tilrettelegging for kollektivtrafikk, gange og sykling. I en tid med redusert økonomisk handlingsrom vil kostnadseffektive tiltak og virkemidler bli enda viktigere. Transportvirksomhetene vurderer særskilt restriktive tiltak og arealutvikling til å gi høy effekt på måloppnåelse sammenlignet med kostnadene, og virkemidler innenfor disse kategoriene må prioriteres fremover i bypolitikken. Arealutvikling er et virkemiddel som først og fremst gir effekt på sikt.

Den største utfordringen vi ser i byområdene er å utvikle og opprettholde effektive kollektivtilbud. Prisvekst har gjort det spesielt utfordrende for byområdene å finansiere drift av kollektivtilbudet, samtidig som investeringsprosjektene også blir dyrere. Mulige endringer i reisevaner som følge av pandemien har gjort utfordringen med å endre bruk av reisemiddel fra personbil til kollektivtransport større, så transportvirksomhetenes vurdering er at satsningen på kollektivtilbud må fortsette med uforminsket styrke.

I lys av trendene og teknologisk utvikling kan det være nyttig med stresstesting av porteføljer. Vi ser at trendene påvirker byområdene forholdsvis likt, og anbefaler at trendanalyser fortrinnsvis gjøres på nasjonalt nivå, og at resultatene deretter tas inn i byområdenes øvrige vurderinger.

Tilrettelegging for sykkel og gange er viktig for måloppnåelsen i byområdene. Ulykkessituasjonen er nyansert, og underrapportering av ulykker hvor syklister og fotgjengere er involvert er et problem. På tvers av byområdene ser transportvirksomhetene et behov for økt satsning på sikkerhet for gående og syklende.

Byvekstvtalene mener vi har en god organisering, og er rigget for å håndtere endringer slik vi står ovenfor nå. Transportvirksomhetenes anbefalinger innenfor organisering omfatter å tydeliggjøre ansvar og beslutningsprosesser, samt større grad av samordning mot øvrige statlige prosessene innenfor arealutvikling og infrastruktur som påvirker måloppnåelsen i byområdene.

Når det gjelder finansieringsstrukturen i byvekstvtalene anbefaler transportvirksomhetene en forenkling der flere tilskuddsordninger slås sammen og ikke øremerkes spesifikke tiltak og virkemidler. Dette samt andre forbedringer mener vi vil gi en bedre oversikt og økt forutsigbarhet og fleksibilitet for byområdene, som igjen gjør det enklere å styre planlegging og gjennomføring av tiltak.

For belønningsavtalene har transportvirksomhetene anbefalinger på lik linje, med fjerning av øremerkede tilskudd og økt forutsigbarhet gjennom minimum fireårige avtaler.

2. Pulsen på bysatsingen

Hovedmålet for regjeringens samferdselspolitikk i byområdene er nullvekst i persontransport med bil (nullvekstmålet). Målformuleringen angir også hvilke hensyn som ligger til grunn: «I byområdene skal klimagassutslipp, kø, luftforurensning og støy reduseres gjennom effektiv arealbruk og ved at veksten i persontransporten tas med kollektivtransport, sykling og gange.» Så langt er det inngått byvekstavtaler for Osloområdet, Bergensområdet, Trondheimsområdet og Nord-Jæren for perioden 2019-2029. Kristiansand, Buskerudbyen, Grenland, Nedre Glomma og Tromsø har belønningsavtaler.

Regjeringen har ambisiøse klimamål, senest forsterket i november 2022, om å kutte Norges utslipp med minst 55 prosent innen 2030, sammenlignet med 1990. En vesentlig andel av befolkningen er bosatt innenfor de 9 byområdene som omfattes av byvekstavtaler og belønningsavtaler, og dersom vi lykkes både med å skape miljøvennlige reisekjeder og utnytte arealene mer effektivt i byområdene, vil det kunne gi store utslag på oppnåelsen av Norges klimamål.

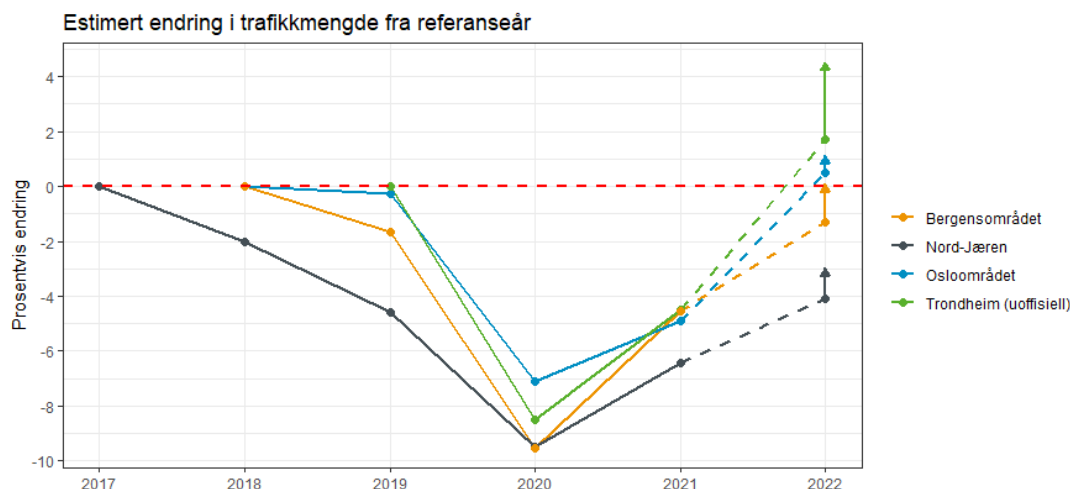
Avtalene fungerer

Transportvirksomhetenes overordnede vurdering er at avtalene fungerer godt. De forener statlige, fylkeskommunale og kommunale parter med et felles mål om nullvekst. Målet bidrar både til reduserte klimagassutslipp og mer attraktive bo- og arbeidsmarkeder i byene. Avtalene øker også den gjensidige forståelsen på alle nivåer om de særskilte utfordringene transport i by gir.

Hovedindikatoren for oppfølging av nullvekstmålet er endringen i trafikkmengde, målt ved byindeksen. Målinger viser at trafikkmengden for personbiler er tett på nullvekstmålet i de fire store byområdene (se figur 1). Byindeksen må derfor følges over flere år for å se den langsiktige trenden. Utviklingen de siste årene har vært vesentlig påvirket av pandemien, men det var en positiv trend før nedstenging. Situasjonen er tilsvarende for de fem mellomstore byområdene (jf. egen omtale i kapittel 3.4).

Den langsiktige effekten av pandemien på reisevaner og biltrafikk er fortsatt usikker, men vår vurdering er at det målrettede arbeidet i byområdene er en god måte å kunne påvirke og styre utviklingen. Både byvekstavtalene og belønningsavtalene understøtter dette. Hovedårsaken til at byvekstavtalene er et godt grep for å nå nullvekstmålet mener vi er at parter som har reell påvirkning på måloppnåelse forenes om et felles handlingsprogram som porteføljestyres og rulleres årlig. Det har en egenverdi at de samme partene møtes jevnlig på politisk og administrativt nivå og diskuterer effekter, utfordringer og bruk av virkemidler.

Figur 1 Estimert endring i trafikkmengde fra referanseår



Effekten av koronapandemi og prisøkninger for videre utvikling

Erfaringene så langt tyder på at kollektivpassasjerene er på vei tilbake etter pandemien samtidig som to års kollektivvekst har gått tapt. På kort sikt ser biltrafikken ut til å øke i flere av byområdene. Muligens

kan reisevaner utviklet under pandemien ha «satt seg», i den forstand at folk foretrekker å bruke egen bil, med tanke på både trengsel og smitte. I tillegg kan den økte elbilandelen gjøre at flere velger bil, siden elbil har lavere brukskostnader enn fossilbil. Pandemien har også ført til økt bruk av hjemmekontor og digitale møter, som igjen gir færre arbeidsreiser. Dette vil ikke nødvendigvis påvirke biltrafikken vesentlig, da en rapport fra TØI (1874/2022) peker på at de med mulighet for hjemmekontor i større grad reiser med kollektivtransport.

Effekten av disse forholdene er at måloppnåelsen er under press, og byområdene står ovenfor en større utfordring enn ventet med å holde nullvekstmålet. På den annen side er det for flere byområder utarbeidet nye estimat for befolkningsvekst som er lavere enn tidligere. Som følge av dette forventes det en lavere vekst i transportmengden enn tidligere anslått.

Kollektivsystemet vil være grunnbjelken i transporttilbudet i byområdene dersom nullvekst skal oppnås. Prisvekst den senere tiden knyttet til bl.a. drivstoff og energi, i tillegg til tapte inntekter under pandemien, gjør det krevende å finansiere et godt kollektivtilbud i byområdene. Samtidig tar tilskudd til kollektivselskapene en stadig større andel av budsjettene av belønningsmidlene og påvirker dermed muligheten for å finansiere andre tiltak og virkemidler. Denne utfordringen blir forsterket ved at prosjektene blir dyrere på grunn av økte byggekostnader og generelt mindre økonomisk handlingsrom i hele offentlig sektor.

Ta vare på det vi har – både av løsninger og avtaler

Transportvirksomhetene forventer krevende prioriteringer innenfor alle nivåer av offentlig forvaltning fremover. Vi mener det kritiske for å nå nullvekstmålet blir å ta vare på det vi har og utnytte eksisterende muligheter til det fulle. Dette innebærer blant annet:

- Staten må **fortsette satsningen** på kollektiv, sykkel og gange gjennom byvekstavtaler og belønningsavtaler. I avtalene skapes samhandlingsarenaer der hensikten er nettopp å kunne håndtere endrede forutsetninger gjennom felles styring av porteføljene med tiltak og virkemidler. Dette er nødvendig for å redusere klimagassutslipp, kø, luftforurensning og støy og bidra til attraktiv by og stedsutvikling. For å nå Norges klima- og miljømål må vi lykkes i byene.
- **Restriktive tiltak** og effektiv **arealutnyttelse** blir enda viktigere for å oppnå nullvekstmålet. Det vil ikke være tilstrekkelig å påvirke reisevaner med attraktive kollektivtilbud hvis ikke lokaliseringen av fremtidige boliger og arbeidsplasser støtter byområdenes målsetninger. Den trafikkregulerende effekten av tids- og miljødifferensierte bompenger, parkeringspolitikk, prioritering av arealer til kollektiv, gående og syklende er viktig for å skape et konkurransedyktig alternativ til personbilen.
- Vi må i større grad vurdere **mindre tiltak** fremfor store utbygginger. Byområdene og transportvirksomhetene må se etter enklere løsninger som utnytter eksisterende infrastruktur på en bedre måte, for å fortsatt kunne holde nullvekstmålet innenfor et trangere handlingsrom.
- Vi må bli enda bedre på å vurdere **måloppnåelse og effekt** i de prioriteringene som gjøres. I dag kan administrative og økonomiske detaljer knyttet til avtalene ta for stor plass i diskusjonene i byområdene. Transportvirksomhetene foreslår forenklinger, spesielt innen finansieringsstruktur, som vil gi bedre rammer for å diskutere virkemidler fremfor styring og kontroll av den enkelte tilskuddspost.

3. Evaluering av portefølje og forpliktelser i byvekstavnene og tiltaksbehov framover

Transportvirksomhetene er bedt om å evaluere prosjektporteføljene og andre forpliktelser i byvekstavnene og kartlegge og vurdere fremtidig tiltaksbehov i byområdene. Dette gjøres fortrinnsvis ved å oppdatere og eventuelt videreutvikle byutredningene der det foreligger. Det bes også om at byutredningene i de øvrige fem byområdene oppdateres innenfor et omfang og en innretning som virksomhetene selv vurderer gitt tidsfristen på oppdraget. Arbeidet skal omfatte vurderinger av måloppnåelse og samfunnsøkonomisk lønnsomhet/kostnadseffektivitet. Utredningene skal synliggjøre om målene kan nås med mer kostnadseffektive løsninger og om det er aktuelt å se på andre eller nye kombinasjoner av virkemidler og tiltak enn det som ligger i eksisterende utredninger. Dette omfatter for eksempel byutredningene og konseptvalgutredningen for Oslo-navet. Virksomhetene er også bedt om å vurdere relevante endringer i drivkrefter og trender, prognoser, metodeutvikling etc. som påvirker bildet.

3.1. Byutredninger og porteføljevurderinger

Byutredningene fra 2017 og KVV-Oslonavet dannet grunnlaget for dagens tiltak og virkemidler i byområdene. En evaluering av porteføljene i byvekstavnene og kartlegging av tiltaksbehov framover krever tid til å forberede grunnlag for analyser og involvering av øvrige parter i byområdene på et annet nivå enn det som har vært mulig innenfor fristen for dette oppdraget. Byutredningene tok om lag ett år å utarbeide og innebar omfattende involvering og forankring hos lokale parter. Som varslet i møter 13.10 og 1.11 og brev 8.11 har vi ikke hatt tid innenfor denne fristen til å gjøre den grundige jobben med den grad av involvering som vi oppfatter at departementene etterspør og som vi selv mener er nødvendig. I utredningsoppdraget har departementene bedt virksomhetene ta høyde for at ressursbruken i neste NTP i større grad bør rettes inn mot å ta vare på infrastrukturen vi har og utnytte denne bedre fremfor nye, store utbyggingsprosjekter. Som nevnt i brevet oppfatter vi at prosjektporteføljene må vurderes på nytt i lys av dette.

Når det gjelder de fire største byområdene har vi som grunnlag for vår besvarelse gjort noen enkle vurderinger av dagens portefølje. Vi har sett på aktuelle endringer siden eksisterende avtaler ble inngått som tilsier at man kan nå nullvekstmålet på en mer kostnadseffektiv og målrettet måte. Vi har også vurdert aktuelt tiltaksbehov framover. Det er gjort følsomhetsberegninger av effekten av høyere bomtakst for elbiler og av prosjekter der staten har forpliktet seg til eller forventes å bidra med betydelige midler. For de fem øvrige byområdene som ikke har byvekstavtale er det gjort kvalitative vurderinger på overordnet nivå basert på eksisterende kunnskap.

Det er gjennomført innspillmøter med byområdene på administrativt nivå, men fordi målsetningene i byavhenger av en felles satsing og samarbeid er det viktig at byområdene gis mulighet til å kommentere mer formelt i møter med departementene og i varslet høringsrunde av utrednings- og prioriteringsoppdragene.

3.2. Vurdering av dagens situasjon og tiltaksbehov framover

3.2.1. Hovedgrep

Vi vet mye om hvilke virkemidler som fungerer i byområdene. Et resultat fra byutredningene i 2017 var blant annet grove beregninger som viste at dersom nullvekstmålet skal nås må omfanget av gåing være om lag 30 prosent høyere i 2030 enn i 2016. Tilsvarende må omfanget av sykling øke med mellom 35 og 60 prosent. Det var betydelige forskjeller mellom byområdene, men på overordnet nivå viste byutredningene størrelsen på utfordringen og hvilken retning og utvikling byområdene må gjennom for å nå nullvekstmålet. Byutredningene gav også et godt grunnlag for å si hvilke virkemidler og tiltak som gav størst effekt. Selv om det har skjedd mye de siste årene, er det fortsatt mye av kunnskapen og erfaringene fra inneværende NTP og byutredninger som står seg.

Det ble ikke konkludert med en anbefalt løsning, men for alle byområdene var hovedfunnet at det var behov for en kombinasjon av:

- Restriktive tiltak (bompenger, veiprising og parkeringsrestriksjoner)
- En konsentrert arealbruk
- Høyfrekvent, komfortabelt og effektivt kollektivtilbud med tog, buss og/eller bane.
- Tilrettelegging for gående og syklende, med sammenhengende gang- og sykkelanlegg.

På overordnet nivå er det fremdeles disse hovedgrepene som transportvirksomhetene anbefaler. Et sentralt spørsmål for byvekstavtalene er om endringer i reisevaner og endret etterspørsel etter arbeids- og fritidsreiser vil påvirke utforming av transportsystemer. Vi mener at det er for tidlig å trekke slike konklusjoner. De effektene av koronapandemi og økonomisk usikkerhet vi har sett så langt kan bety endring i forventet trafikkutvikling per reisemiddel fremover, men vi mener at dette ikke endrer behovet for fortsatt satsning innen alle områder nevnt ovenfor.

Selv om hovedgrepene består vil endrede prognoser fremover kunne påvirke det totale utfordringsbildet for byområdene, og omfanget av tiltak og virkemidler som må til for å nå nullvekstmålet kan øke.

Trangere økonomiske rammer innebærer at det blir enda viktigere å bruke midlene riktig, og sikre at man får den effekten man ønsker. Byvekstavtalene skal porteføljestyres, noe som gir mulighet til å justere virkemiddelbruken underveis. Økt prisvekst i bygge- og anleggsbransjen gjør at det må påregnes kostnadsøkninger i prosjekter i byvekstavtalene. For å sikre at man prioriterer rett bruk av midler for å nå nullvekstmålet bør det ved kostnadsendringer stilles krav til at det gjøres vurderinger av om endringene påvirker kost/nytte og bidrag til måloppnåelse.

Våre analyser indikerer at det vil bli transportvekst med bil i de store byområdene frem mot 2030. Selv om det i beregningene i begrenset grad er tatt hensyn til hvilke virkemidler som er tatt i bruk/tiltak som kommer til å bli gjennomført vil konsekvensen av dette trolig være at tiltaksbehovet i byområdene øker, samtidig som det økonomiske handlingsrommet krymper.

Transportvirksomhetenes vurdering er at det vil det være nødvendig med en fortsatt sterk satsning i byområdene for å nå nullvekstmålet, samtidig som man tar i bruk mer kostnadseffektive løsninger. I de fleste tilfeller vil ikke dette være nye løsninger, men en forsterkning og ytterligere satsning på tiltak som er en del av gjeldende avtaler.

3.2.2.Særlig om kostnadseffektive løsninger

Etter vår vurdering kan følgende tiltak og virkemidler bidra særlig til å nå nullvekstmålet på en mer kostnadseffektiv måte:

- Redusere bruksfordeler for nullutslippsbiler
- Ytterligere parkeringsrestriksjoner
- Øvrige prismekanismer
- Legge til rette for pilotering av tiltak og virkemidler
- Arealutvikling og fortetting i byområdene, særlig rundt kollektivknutepunktene
- Optimalisere og videreutvikle kollektivtilbudet
- Prioritere sammenhengende nett for gående og syklende gjennom infrastruktur og omdisponering av vei- og gateareal
- Drift og vedlikehold av gang- og sykkelanlegg, også vinterstid
- Koble sammen eksisterende tilbud på en bedre måte (helhetlige reisekjeder)
- Økt samhandling med statlig arealutvikling og utbygging av statlig infrastruktur

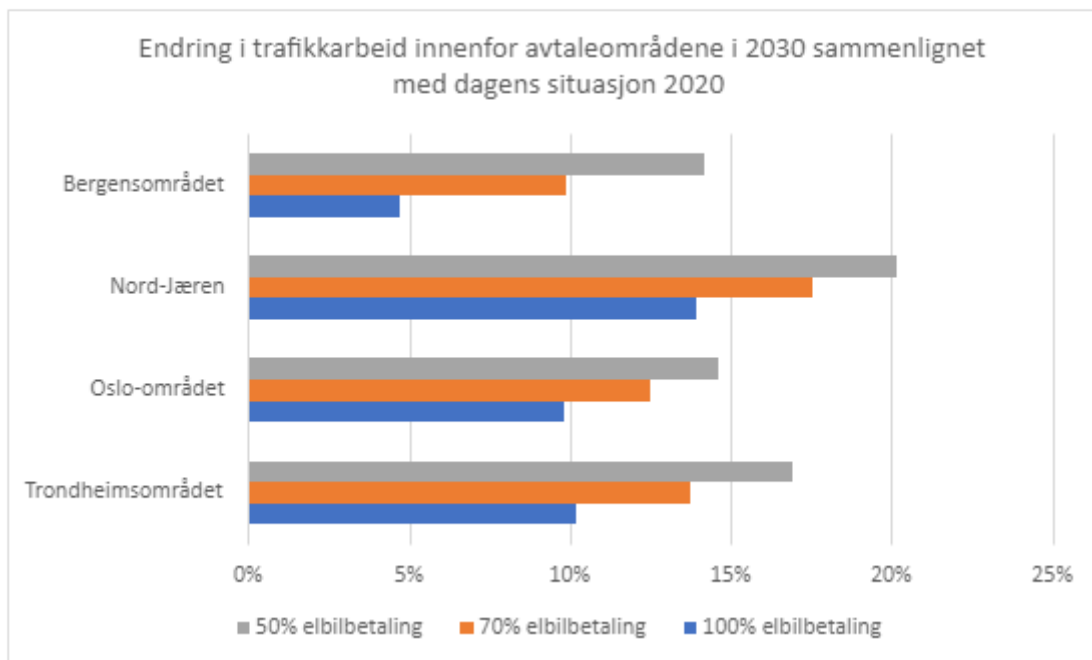
Videre vil vi redegjøre for vurderingene og bakgrunnen for de omtalte tiltakene og virkemidlene.

Redusere bruksfordeler for nullutslippsbiler

Elbiler har bruksfordeler som blant annet lavere bompenger, lavere pris på parkering og tilgang til kollektivfelt. Disse fordelene bidrar til at det er billig å bruke en elbil sammenliknet med en fossilbil. Sammen med preferanser og vaner mot mer individuell transport som følge av pandemien, bidrar det til å svekke konkurransekraften for kollektivtransport mot elbil. Videre kan lavere bompenger for elbil kombinert med en høyere elbilandel bidra til å svekke inntektsgrunnlaget i bompengepakken, slik at det blir vanskeligere å få finansiert viktige infrastrukturtiltak for kollektiv, sykkel og gange.

For å få flere til å reise kollektivt vil det være viktig å innføre virkemidler overfor elbil i by. Det er gjennomført modellberegninger av endringer i bruksfordeler for nullutslippsbiler for å teste hvilken effekt dette vil ha både for trafikkarbeid og endring i antall turer. Innenfor gjeldende regelverk kan takstene for elbiler økes til 50 prosent av grunntaksten for fossilbiler, dersom det er lokal tilslutning til det. I NTP-referansescenario for 2030 er det 50 prosent som er lagt til grunn.

Det er gjennomført transportmodellberegninger for alle de fire største byområdene med elbilbetaling i bom på 50, 70 og 100 prosent av den gjennomsnittlige fossilbiltaksten. Resultatene sammenlignes med resultater for dagens situasjon 2020. Det betyr at nivået på takster, rabatter, kollektivtilbud og elbilandel både i 2020 og i 2030 er med på å forklare forskjellene i disse byene over hvor mye virkemiddelet elbilbetaling i bom bidrar mot nullvekstmålet.



Figur 2 Endring i trafikkarbeid i de 4 store byområdene 2020 til 2030 (50 pst, 70 pst og 100 pst elbilbetaling)

For alle byene samlet forventes det en vekst i trafikkarbeidet på rundt 15-20 prosent fra 2020 til 2030 når NTP-referansen med 50 prosent elbilbetaling i alle bommer legges til grunn. Med en økning i elbiltaksten til 70 prosent av fossilbiltakst reduseres trafikkarbeidet i avtaleområdet med mellom 2 og 4 prosentpoeng. Med 100 prosent elbilbetaling reduseres veksten i trafikkarbeid til bare 5 prosent i Bergensområdet, mens den er på nesten 10 prosent i Oslo-området. Effekten av økt elbilbetaling er altså sterkest i Bergensområdet. Beregningene viser at økte takster for elbiler i bom er et sterkt virkemiddel som vil kunne være et viktig bidrag for å nå nullvekstmålet i alle byområdene.

Ytterligere parkeringsrestriksjoner

Byutredningene viste at parkeringsrestriksjoner er et effektivt virkemiddel for å redusere trafikkarbeidet. Jo større områder som omfattes, jo større vil reduksjonen i trafikkarbeidet med bil være. Kostnadene knyttet til parkeringsrestriksjoner er lave sett opp mot infrastrukturprosjekter, men oppleves lokalt å

være politisk krevende å gjennomføre. Byområdenes utfordringer med å opprettholde gode kollektivtilbud må sees i sammenheng med hvor sterke parkeringsrestriksjoner det er hensiktsmessig å gjennomføre. Frigjort parkeringsareal kan brukes til å bedre mulighetene for gange og sykkel.

Byområdene har ulik praksis når det gjelder parkeringsrestriksjoner. I hovedsak har bysentrum parkeringsavgifter, og det er også restriksjoner gjennom tidsavgrensning, begrensning i antall plasser, boligsoneparkering og betaling for nullutslippsbiler. Flere av byområdene har innført høyere avgifter eller andre restriksjoner for bysentrene etter 2017.

Siden byutredningene ble gjennomført har det blitt utviklet et nytt arealdataverktøy (ADV) som kan brukes sammen med transportmodellen. Dette gir muligheter for bedre parkeringsanalyser enn tidligere. Innenfor tidsfristen for dette oppdraget har det ikke vært mulig å gjøre slike analyser, men dette kan gjøres på et senere tidspunkt for å understøtte beslutninger og tiltaksvalg i de ulike byområdene.

Øvrige prismekanismer

Utover reduksjon av bruksfordeler for nullutslippsbiler vil også høyere prising på bruk av fossilbiler bidra positivt til nullvekstmålet. Selv om elbilsalget er høyt i Norge tar det tid å skifte ut bilparken. Økte bompengetakster for alle typer bil vil isolert sett være et kostnadseffektivt tiltak som også øker byområdenes bompenginntekter og sikrer finansiering av bypakkene. Bompengerevingen er viktig både for å skaffe midler til å gjennomføre tiltak og som et virkemiddel for å redusere biltrafikken. Miljø- og tidsdifferensierte takster bidrar til en utskifting av kjøretøyparken og at flere unngår å kjøre i rushtiden slik at det blir mindre kø. Transportvirksomhetene mener justering av bompengetakster bør vurderes løpende i byområdene, og sees i sammenheng med prisingen av kollektivtilbudet slik at kollektivtransporten fremstår som den mest attraktive transportformen.

Legge til rette for å gjennomføre piloter med tiltak og virkemidler

Sett i lys av de utfordringene byområdene står overfor, mener transportvirksomhetene det er viktig å utforske nye virkemidler. Vi kan enten ta i bruk ny teknologi eller teste samferdselstiltak i byområdene, også i noen tilfeller utenfor gjeldende regelverk. I dialog med byområdene har flere vist til at de ønsker en større verktøykasse av virkemidler som kan bidra til at nullvekstmålet nås på en mer kostnadseffektiv måte. Eksempler på dette kan være veiprisering og miljødifferensierte takster, bruk av bompenger til å finansiere drift av kollektivtransport, lovendringer for å muliggjøre null- og lavutslippssoner og mulighet til å pålegge betaling på private parkeringsarealer. I mange tilfeller vil dette kreve en endring av eller unntak fra gjeldende regelverk. Transportvirksomhetene er positive til at det åpnes opp for midlertidige unntak fra gjeldende regelverk for å gjennomføre piloter i byområdene. Tiltak som er aktuelle for slike forsøk må vi vurdere i et helhetsperspektiv. Det er en forutsetning at vi ivaretar trafikksikkerheten for alle trafikanter. Vi må evaluere tiltakene vi tester før de eventuelt etableres som permanente løsninger.

Bedre tilrettelegging for pilotering kan stimulere til innovasjon og potensielt gi byområdene nye og kostnadseffektive virkemidler som kan bidra til å håndtere de identifiserte utfordringene fremover. Statens vegvesen har gode erfaringer med et pilotprosjekt for sykkel der flere nye løsninger er testet ut og inkludert i det nasjonale regelverket. I tillegg til å vurdere effekter for trafikksikkerhet, fremkommelighet og attraktivitet, har en sentral del av pilotprosjektet vært å sikre at nye løsninger harmonerer med øvrig regelverk (trafikkregler, skiltforskrift, vegnormaler etc.).

Arealutvikling og fortetting i byområdene, særlig rundt kollektivknutepunktene.

Byutredningene viste at en konsentrert arealbruk er nødvendig for å nå nullvekstmålet. Fortetting rundt kollektivknutepunkt er særlig effektivt. Dette er et virkemiddel som vil gi stor effekt på lengre sikt, og som er mer kostnadseffektivt enn om man skulle nådd nullvekstmålet med en mer spredt arealbruk. I byutredningene ble det analysert eksempler på ulik arealbruk for å se hvilken effekt det har på trafikkarbeidet. Dette ble gjort noe ulikt i de forskjellige byområdene, men i hovedsak ble et alternativ med kompakt arealutvikling og et alternativ med spredt arealutvikling analysert. Beregningene viste at trafikkarbeid med bil ville øke minst i arealalternativet med kompakt utbygging og mest i alternativet med spredt utbygging. Det er fortsatt viktig med en langsiktig og bevisst strategi for framtidig

arealutvikling. Mål om mer effektiv arealbruk ble også presisert som et viktig virkemiddel da målformuleringen for nullvekstmålet ble justert i 2020.

Optimalisere og videreutvikle kollektivtilbudet

Utfordringene for fremtidens kollektivtransport vil ifølge rapporten [Kollektivtrafikk i omstilling fra april 2022](#) være å hente inn inntektstapet, møte et marked med flere av og til-brukere, ha større fokus på trengsel og kapasitet i transportsystemet, og være et konkurransedyktig alternativ til bilen i de største byområdene. Det vises til at dette er oppgaver som må løses i felleskap mellom lokale og sentrale myndigheter. Transportvirksomhetene støtter forslagene i rapporten om at lokale myndigheter bør sørge for effektivisering og optimalisering av kollektivtilbudet, og av kollektivtransporten gjennom målrettet bruk av takster som er tilpasset dagens og framtidig reisemønster. Transportvirksomhetene mener at det gjennom byvekst- og belønningsavtalene bør jobbes videre med å teste ut nye finansierings- og takstmodeller med mål om at byene skal lære av hverandre for å optimalisere finansiering og prising. Avtalene bør også videreutvikle og fortsatt vektlegge tiltak som sikrer fremkommeligheten for kollektivtransporten.

Prioritere sammenhengende nett for gående og syklende gjennom infrastruktur og omdisponering av vei- og gateareal

I en tid med reduserte midler til å bygge nytt, er det særlig viktig å ivareta det man har. Fortsatt er en stor andel av bilreisene vi gjennomfører korte. For at flere av disse reisene skal gjennomføres av gående og syklende viste byutredningene at det må tilrettelegges for sammenhengende gang- og sykkelanlegg. Det krever gode og helhetlige planer, utbygging av sentrale sykkel- og gangruter, samt også omdisponering av vei og gateareal. I de siste årene har antallet elsykler økt betydelig, og det er grunn til å tro at dette tallet vil stige ytterligere i årene framover. Elsykkelen øker rekkevidden og reduserer ulemper knyttet til stigning, og den krever mindre fysisk anstrengelse enn vanlig sykkel. Denne kan benytte den samme infrastrukturen som gående og syklende, og har potensiale til å erstatte bilen på mange korte turer. I en tid med reduserte midler til å bygge nytt bør det spesielt vurderes hva man kan få til med mindre kostnadskrevende tiltak som for eksempel omdisponering av eksisterende vei- og gateareal, utbedring av enkeltpunkter som kryss og andre hindringer, og eventuelt også reduserte fartsgrenser.

Drift og vedlikehold av gang- og sykkelanlegg, også vinterstid

God drift og vedlikehold av gang- og sykkelanlegg - også vintertid, sikker parkering - også for elsykler og lastesykler, god skilting og holdningsskapende arbeid og kampanjer som stimulerer til å sykle og gå, kan være effektive og enkle tiltak for å øke sykkel- og gangeandelen. Slike grep kan bidra til å utnytte infrastrukturen vi har på en kostnadseffektiv måte. Spesielt anser vi potensialet for å øke gange og sykkel på vinteren som stort, ved godt vintervedlikehold av fortau, sykkelveier og -felt.

Koble sammen eksisterende tilbud på en bedre måte (helhetlige reisekjeder)

På korte distanser kan gange og sykkel brukes fra ende til ende, men veldig ofte vil alternativet til bil være en reisekjede. Det kan være en reise med buss eller tog, kanskje bytte mellom flere tilbud, og gange, elsparkesykkel, taxi eller sykkel i endene.

Hvis en reisekjede skal fungere godt må den være sømløs. Da er kort ventetid og gode fysiske overganger viktig, men kanskje vel så viktig er sanntids reiseinformasjon og enkelt brukersnitt på kjøp og informasjon. Etablering av gode reisekjeder krever en annen tilnærming enn arbeid med ett transportmiddel. Det er ikke nok med god fremkommelighet for en buss, et godt rutetilbud eller fysisk tilrettelegging for sykler; det er sammenhengen som er viktig. Også en digital infrastruktur må på plass, i samarbeid mellom mange aktører, flere forvaltningsnivåer samt privat og offentlig sektor. Sammen med gange, sykkel og kollektivtransport kan mikromobilitet og delte mobilitetstjenester være en del av løsningen for å nå målet om nullvekst i personbiltrafikken. Vi må gjøre de bærekraftige alternativene enkle å tilby, enkle å velge og enkle å bruke. Dette innebærer blant annet krav om deling av data, interoperable løsninger og tilrettelegging for knutepunkt for mobilitet og varedistribusjon. Disse

grepe vil støtte opp under nye forretningsmodeller som kan gi bedre løsninger innen urban mobilitet og bylogistikk.

Statlig finansiering av digital infrastruktur kan bidra til å heve kvaliteten på de digitale, kunderettede løsningene i byområdene og fylkeskommunene. Større grad av integrasjon mellom bærekraftige transporttilbud vil gjøre disse reisekjedene mer attraktive og gi bedre utnyttelse av eksisterende kapasitet.

Økt samhandling med statlig arealutvikling og utbygging av statlig infrastruktur

I avtalene forplikter alle partene seg til en arealbruk som bygger opp under nullvekstmålet. En tilbakemelding fra innspillmøtene med byområdene var at statens lokaliseringspolitikk og utbygging av statlig infrastruktur i flere tilfeller ikke bygger opp under nullvekstmålet. De statlige prioriteringene må nødvendigvis gjøres basert på flere hensyn enn målene i byvekstavtalene, men transportvirksomhetene mener effekten på nullvekstmålet i berørte byområder bør tillegges større vekt i vurderingene av slike prosjekt enn tidligere.

3.3. De fire største byområdene

Under følger vurderinger av dagens portefølje i byområdene med vekt på om det er endringer siden eksisterende avtaler ble inngått som tilsier at man kan nå nullvekstmålet på en mer kostnadseffektiv og målrettet måte, og hva som er tiltaksbehovet framover.

Følsomhetsberegninger

Som nevnt i kapittel 3.1 har det innenfor tidsrammen av dette oppdraget kun vært rom for å gjøre noen enkle følsomhetsberegninger. I utredningsoppdraget har departementene bedt virksomhetene ta høyde for at ressursbruken i neste NTP i større grad bør rettes inn mot å ta vare på den infrastrukturen vi har og utnytte denne bedre fremfor nye, store utbyggingsprosjekter. På bakgrunn av dette har vi derfor for hver av de fire største byområdene gjort en vurdering av effekten av større prosjekt der staten har forpliktet seg til eller forventes å bidra med betydelige midler. Dette er enklere beregninger der det i hovedsak er analyser virkninger av enkelte prosjekt, og der det ikke er lagt inn andre større tiltak for bl.a. kollektiv, sykkel og gange. Det er også gjort beregninger av effekten av høyere bomtakst for elbiler ettersom dette er en av de endringene siden avtalene ble inngått som vi anslår vil være mest utslagsgivende på framtidig trafikkvekst.

Det er brukt transportmodeller for å måle effekter av ulike tiltak og virkemidler på nullvekstmålet. Siden byutredningene i 2017 har det skjedd store oppdateringer og forbedringer i modellsystemet. Ny modellversjon gir beregninger med høyere kvalitet. Flere av endringene i modellen kan påvirke resultatene i byutredningene i større eller mindre grad, og i ulike retninger. Beregningsresultatene viser endring i trafikkarbeid. I oppfølgingen av byvekstavtalene er det trafikkutvikling målt ved trafikktegninger (byindeks) som er hovedindikator.

Det er gjennomført noen nye transportmodellberegninger for de fire største byområdene. Beregningene benytter de samme forutsetningene og referansescenario som vil bli brukt i beregningene til prioriteringsoppdraget til NTP 2025-2036, med unntak av Oslo-området. Beregningene for Bergen, Nord-Jæren og Trondheim er gjort med en ny betaversjon av regional transportmodell (RTM v4.4_beta) pr. desember 2022. For Oslo-området er beregningene gjort med RTM23+. Bomtakstene i 2030 for fossile biler er som bestemt fra 2024, mens elbiler har takst på 50 prosent av fossilbiltakst. For de øvrige byområdene er taksten for fossile biler justert slik at samlet bompengeneinnkreving i 2030 er uendret når elbiltaksten økes til 50 prosent av fossilbiltakst. Forutsetningene framgår av vedlegg 1.

De nyeste framskrivningsprognosene viser en større økning i biltrafikken i byene frem mot 2030, sammenlignet med tidligere prognoser. Dette skyldes at det i 2030 vil være en høy andel elbiler og at reisekostnaden med elbil er lavere enn reisekostnaden for fossilbiler, som tidligere har vært gjeldende kostnad for hele bilparken i modellen. Siden den nye modellversjonen beregner reiseetterspørsel med elbil som eget reisemiddel vil derfor privatbilens posisjon i konkurranse mot kollektiv, sykkel og gange

være forsterket. For å nå nullvekstmålet i 2030 må det derfor sterkere virkemidler til enn det som kom frem i byutredningene.

3.3.1. Oslo-området

KVU Oslo-Navet som ble gjennomført i 2015 viste, som byutredningene som ble gjennomført for de øvrige byområdene i 2017, at for å nå nullvekstmålet er det behov for en utvikling av kollektivtilbudet samtidig som det må innføres trafikkregulerende tiltak. KVU Oslo-Navet anbefaler flere infrastrukturtiltak som skal bidra til å nå nullvekstmålet. KS1 av utredningen ble sluttført sommeren 2017. KS1 konkluderer med at det vil bli behov for både ny metrotunnel og ny jernbanetunnel, men at prosjektene kan optimaliseres. KS1 bekrefter at det i tillegg til forbedret kollektivtilbud er nødvendig med restriktive tiltak for biltrafikken for å nå målet om nullvekst i biltrafikken. Det er ikke gjort nye beregninger av porteføljen i dette NTP-arbeidet. Nedenfor er det en beskrivelse og overordnet kvalitativ vurdering av noen av de største prosjektene i KVU Oslo-Navet og Byvekstavtalen for Oslo-området.

Overordnet vurdering av større prosjekter og tiltak i porteføljen

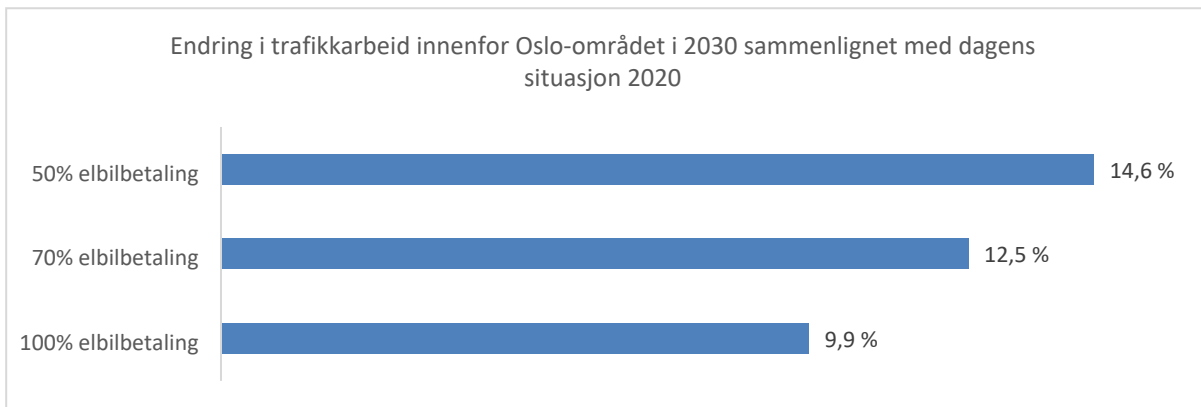
Fornebubanen er det største prosjektet i porteføljen til Byvekstavtalen for Oslo-området. Fornebubanen er i byggefasen, og bygges mellom Fornebu og Majorstuen. Banen vil knytte Fornebu i Bærum til Oslos T-banenett via Lysaker og Skøyen. Nytt signal- og sikringsanlegg for T-banen er også et prosjekt i byvekstavtalen. Det nye signal- og sikringssystemet (CBTC) vil gi bedre kapasitet i T-banenettet. Det pågår arbeid med et forprosjekt for en oppgradering og kapasitetsøkende tiltak ved dagens Majorstuen stasjon, slik at Fornebubanen kan kobles til resten av T-banenettet. Ny Majorstuen stasjon og ny T-banetunnel gjennom sentrum er foreløpig ikke prioritert i byvekstsamarbeidet, men omtalt som aktuelle prosjekter i KVU Oslo-navet og Byvekstavtalen (50/50 prosjekt). Disse to prosjektene vil bidra til mulighet for høy frekvens og god kapasitet på T-banenettet, og de er vurdert som en forutsetning for en baneløsning til Lørenskog. Bane/kollektivløsning for Nedre Romerike er også omtalt i gjeldende byvekstavtale.

Det pågår et arbeid med å vurdere kapasiteten i T-banenettet som grunnlag for videre prioriteringer av prosjekter. Dette arbeidet vil gi oppdatert grunnlag for å vurdere når det er behov for bygge en ny Majorstuen stasjon og ny T-banetunnel gjennom sentrum, samt framtidig behov for t-banetrogner.

Jernbanedirektoratet arbeider med en utredning om utnyttelse av jernbanesystemet i Oslo-området som grunnlag for vurdering av videre planlegging av ny rikstunnel (ny tunnel mellom Lysaker og Oslo S) for jernbanen.

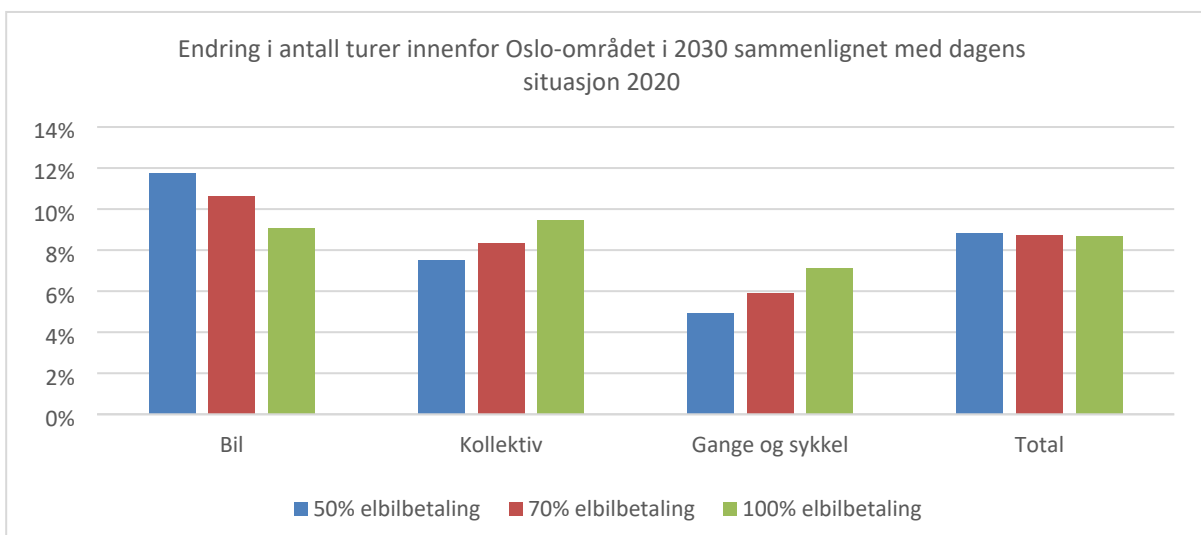
Effekt av økt elbilbetaling

I figuren under vises prosentvis endring i trafikkarbeid i avtaleområdet for Oslo-området fra dagens situasjon i 2020 til 2030, der det er lagt inn ulike nivå for bomavgift for elbiler. I NTP-referansescenario for 2030 legges det til grunn at elbiltaksten skal være 50 prosent av gjennomsnittstakst for fossilbil. Dette innebærer en økning i trafikkarbeidet på nesten 15 prosent i avtaleområdet fra 2020 til 2030. Dersom elbiltaksten økes til 70 prosent av gjennomsnittstakst for fossilbil vil økningen i trafikkarbeidet bli noe lavere, med 12,5 prosent. Settes taksten for elbil lik taksten for fossilbil vil økningen i trafikkarbeidet bli nær 10 prosent. Ved å sette bomtaksten for elbiler lik taksten for fossilbiler kan altså veksten i trafikkarbeidet reduseres med om lag 5 prosentpoeng.



Figur 3 Endring i trafikkarbeid i Oslo 2020-2030 (50 pst, 70 pst, 100 pst elbilbetaling)

Det er også sett på endring i antall turer for bil, kollektiv og gang og sykkel. Det er bil som har den prosentvise høyeste veksten i antall turer fra 2020 til 2030, jf. figuren under. Når elbiltaksten er på 50 prosent av fossilbiltakst, økes antall bilturer med 12 prosent i perioden. Med elbilbetaling på 100 prosent av fossilbiltaksten, er veksten i antall kollektivturer lik som for bilturer, på ni prosent og veksten i antall gang- og sykkelreiser er på 7 prosent. Hele reduksjonen i veksten i bilturer ved økt elbilbetaling finner vi igjen i høyere vekst i antall kollektiv-, gang- og sykkelreiser, og det er dermed ingen endring i antall turer totalt i avtaleområdet.



Figur 4 Endring i antall turer per transportform i Oslo 2020-2030

3.3.2. Trondheimsområdet

I Byutredningen for Trondheimsområdet ble det gjennomført analyser av kombinasjoner av tiltak og virkemidler. Virkemiddelpakkene hadde ulik sammensetning og «dosering» av kollektivtiltak, bilregulerende tiltak og infrastrukturinvesteringer. Av kollektivtiltak inngikk blant annet økt metrobuss-tilbud og ny rutestruktur. Virkemiddelpakkene omfattet i svært liten grad vei- og jernbaneprosjekter, men flere slike var inkludert i nullalternativet som bundne prosjekter (NTP 2018-2029), blant annet Nydalsbrua og E6 sør og øst for Trondheim. Beregningene viste at det var kombinasjoner av virkemidler som hadde størst effekt, og det var de restriktive virkemidlene som ga størst bidrag til at nullvekstmålet ble oppnådd. Samtidig ble det påpekt som nødvendig med omfattende tilretteleggingstiltak for å håndtere transportomfanget som overføres fra privatbil til kollektiv, sykkel og gange.

Det er ikke gjennomført nye beregninger av porteføljen nå, men det er foretatt noen overordnede kvalitative vurderinger av noen av de større prosjektene.

Overordnet vurdering av større prosjekter i porteføljen

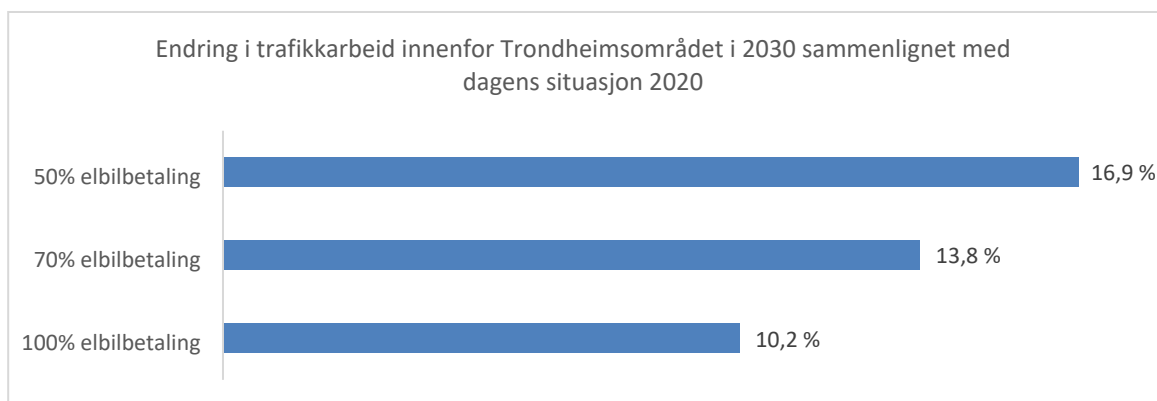
Metrobuss er grunnstammen i byvekstavtalen i Trondheim. Prosjektet ble etablert på bakgrunn av utredninger som peker på seks stamlinjer og friksjonsfri adkomst til byen med høyfrekvente linjer som gateprosjektene skal legge til rette for. Helheten i systemet skal bidra til å nå nullvekstmålet. Siden 2019 er Metrobussystemet bygget opp med tre stamlinjer med høy kapasitet og frekvens og mindre matebusser inn til metrolinjene. I forbindelse med omlegging og nye større busser har flere knutepunkt blitt etablert og Metrostasjoner er blitt tilpasset. Neste trinn i Metroprosjektet er «gateprosjektene» (50/50 prosjektene). Prosjektene går ut på å justere store sentrale gater i Trondheim, slik at fremkommeligheten til bussen blir optimalisert, og at gatene blir mer tilgjengelige for gående og syklende. Det arbeides med avklaring på politisk nivå om grunnleggende konsept og prinsipper for gateprosjektene i Olav Tryggvassons gate og Elgeseter gate. Det er også startet opp arbeid med å etablere en fjerde metrobusslinje over Nyhavna.

Det pågår arbeid med elektrifisering av Trønderbanen langs strekningen Trondheim–Stjørdal og Stjørdal–Storlien, og det gjennomføres planarbeid for to tog i timen langs Trønderbanen. Et bedre togtilbud i et område der det har vært høy boligvekst, tilsier at flere vil kunne benytte kollektivtilbud i stedet for bil på denne strekningen.

Det er vedtatt egne bompengeproposisjoner for utbygging av E6 sør og øst for Trondheim. Utbygging av motorveiene vil kunne øke konkurransefortrinnet til bil når mennesker skal forflytte seg fra omegnskommunene og inn til Trondheim, eventuelt til Trondheim Lufthavn på Stjørdal. Dette vil trolig påvirke måloppnåelsen, og gi behov for tiltak som begrenser effektene av utbedrede veier på inn- og utfartsårene til byvekstavtaleområdet.

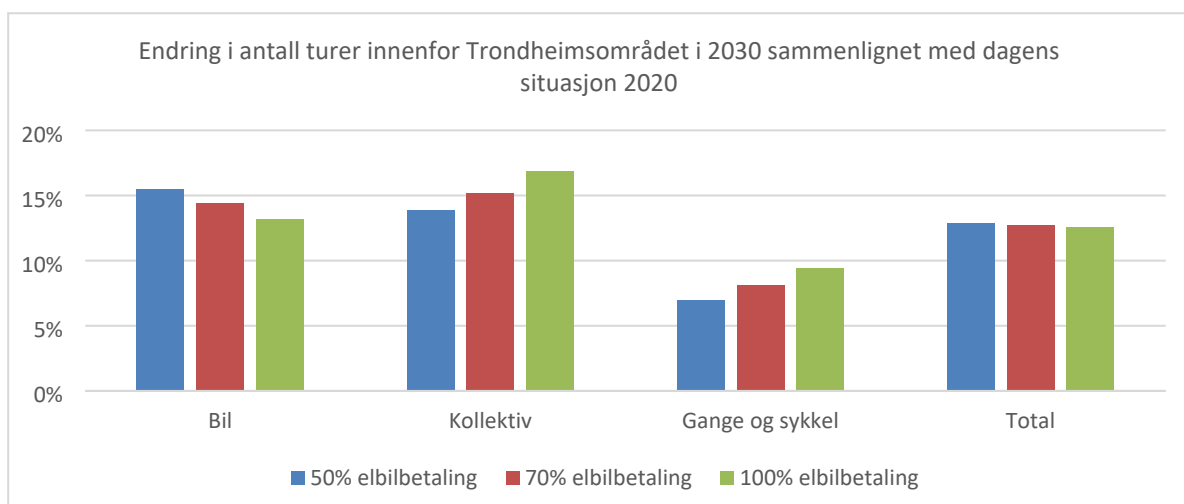
Effekt av økt elbilbetaling

Transportmodellberegningene viser at trafikkarbeidet økes med nesten 17 prosent fra dagens situasjon i 2020 til NTP-referansealternativ i 2030, jf. figuren under. Når elbiltaksten økes til 70 prosent reduseres denne veksten til 13,8 prosent. Med 100 prosent betaling for elbiler kan trafikkkveksten reduseres ned til 10,2 prosent.



Figur 5 Endring i trafikkarbeid i Trondheim 2020-2030 (50 pst, 70 pst, 100 pst elbilbetaling)

Det er også sett på endring i antall turer for bil, kollektiv og gange og sykkel ved økt bombetaling for elbil. Beregningene viser en reduksjon i antall bilturer og en økning i både kollektivturer og gange- og sykkelturner ved økning i elbiltaksten.



Figur 6 Endring i antall turer per transportform i Trondheim 2020-2030

3.3.3. Bergensområdet

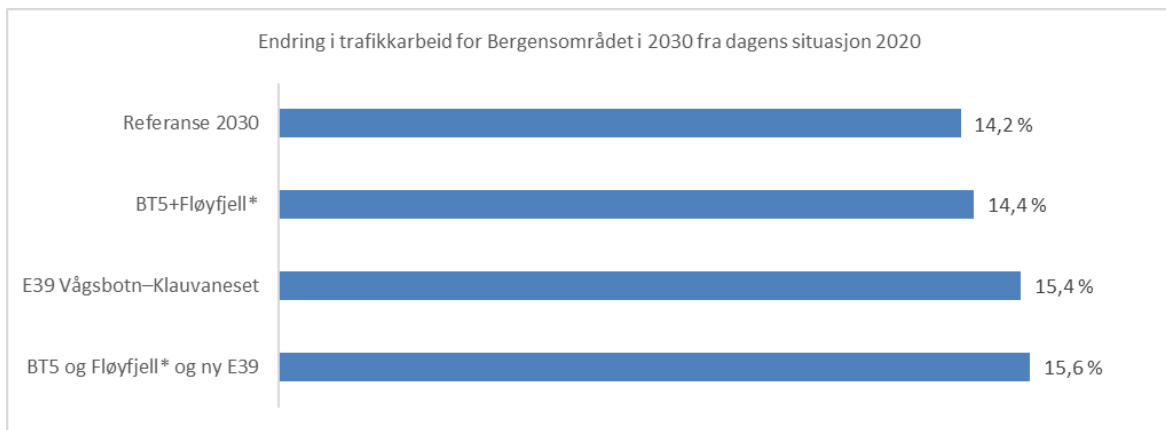
Byutredningen for Bergen ble gjennomført i to trinn i 2017 og 2018, der trinn 2 også inkluderte omegnskommunene som nå inngår som en del av samarbeidet. Analysene viste at alle virkemiddepakkene kunne oppnå nullvekst, men at det krevde både positive og restriktive tiltak. Det er gjennomført oppdaterte transportmodellberegninger av noen av de større prosjektene.

Overordnet vurdering av større prosjekter i porteføljen

Det er gjort oppdaterte modellberegninger for utbygging av bybane fra Bergen sentrum til Åsane, omtalt som BT5 (byggetrinn 5). Prosjektet er ikke en del av dagens byvekstavtale, men er omtalt i gjeldende Nasjonal transportplan som nytt 50/50-prosjekt. Prosjektet forutsetter også en forlengelse av Fløyfjellstunnelen, for å kunne bygge bybanen i dagens E39-trasé i Sandviken. Fløyfjellstunnelen er ikke en del av 50/50-prosjektet. Bybanen vil gi et kapasitetssterkt kollektivtilbud med høy frekvens. En premisse i bybaneprojektet er at Torget og deler av Bryggen stenges for privatbiler. Beregningen av tiltaket er derfor sett i sammenheng med Trafikkplan sentrum, som innebærer at Torget og deler av Bryggen stenges for biltrafikk. E39 Vågsbotn–Klauvaneset ligger også inne i gjeldende NTP, og vil kunne ha stor påvirkning på trafikkmønster og reisemiddelvalg i nordre del av Bergen. Transportmodellberegningene er gjort med beregningsår 2030, selv om det er usikkert om prosjektene lar seg gjennomføre innen beregningsåret.

Prosjektet dobbeltspor mellom Arna og Bergen, inkludert ny Ulrikstunell er i slutfasen. Det forventes at togtilbudet mellom Arna og Bergen vil gå fra halvtimesfrekvens til kvartersfrekvens i løpet av 2024/25. Dette vil kunne redusere biltrafikk fra øst i Bergensområdet og bidra til økt andel kollektivreisende.

Prosjektet E39 Vågsbotn–Klauvaneset omfatter bygging av firefelts veg i ny trasé mellom Vågsbotn og Klauvaneset i Åsane bydel, nord i Bergen kommune. Strekningen vil kortes inn med om lag 4 km, og ny E39 vil frigjøre dagens veg for gjennomgangstrafikk.



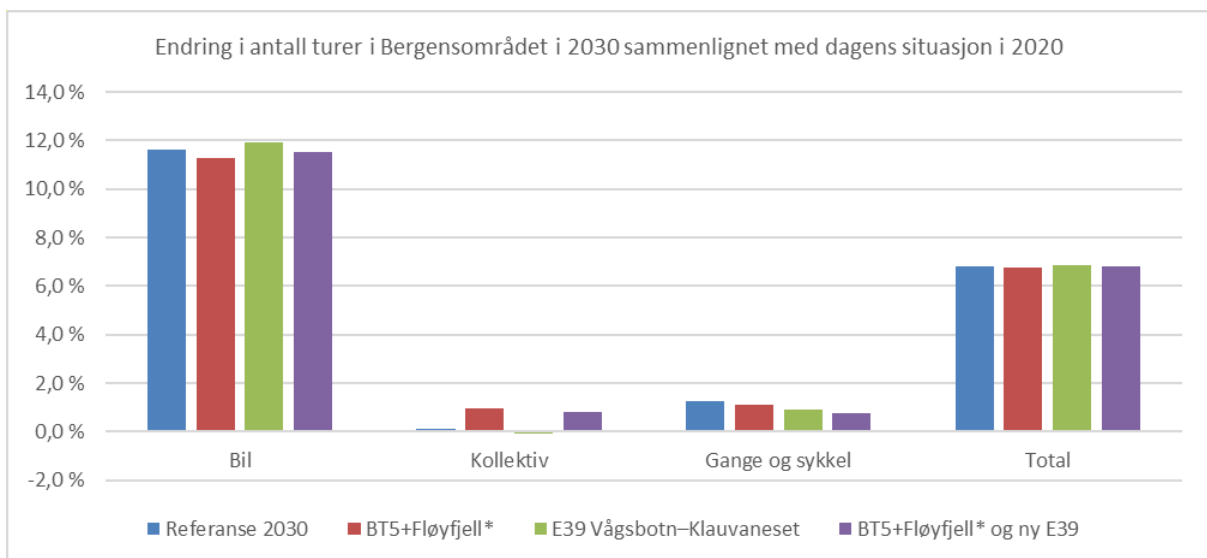
Figur 7 Endring i trafikkarbeid i Bergen 2020-2030, ulike porteføljealternativ

*Bybane til Åsane, forlenging av Fløyfjellstunnelen og Trafikkplan sentrum.

Som figuren viser beregnes det en økning i trafikkarbeid i avtaleområdet på 14,2 prosent fra 2020 til 2030 med NTP-referansealternativ 2030. Beregningene viser at utbygging av de store veiprojektene vil gi noe økning i trafikkarbeidet sammenlignet med referansealternativet.

Bygging av bybane til Åsane (BT5), forlenget Fløyfjellstunnel og Trafikkplan sentrum gir en marginal økning i trafikkarbeidet i avtaleområdet. Figuren under viser at antall bilturer reduseres i dette alternativet, men siden trafikkarbeidet øker noe, kjører altså bilene lengre sammenlignet med referansealternativet for 2030.

Ved bygging av E39 Vågsbotn-Klauvaneset beregnes en økning i trafikkarbeidet på 15,4 prosent over samme periode. Begge prosjektene samlet gir en økning på 15,6 prosent.



Figur 8 Endring i antall turer per transportform i Bergen 2020-2030, ulike porteføljealternativ

*Bybane til Åsane, forlenging av Fløyfjellstunnelen og Trafikkplan sentrum.

Det er også sett på endring i antall turer for bil, kollektiv, gange og sykkel. I referansealternativet er det nesten ingen økning i antall kollektivreiser fra 2020 til 2030, til tross for befolkningsvekst. Ved utbygging av bybane øker antall kollektivreiser. Ny E39 Vågsbotn-Klauvaneset gir en økning i antall bilturer sammenlignet med Referanse 2030, og en tilsvarende reduksjon i antall kollektivturer, slik at

dette er på tilnærmet samme nivå som i 2020. En vurdering av disse prosjektene samlet viser at det bare er marginale endringer i antall turer sammenlignet med referansealternativet.

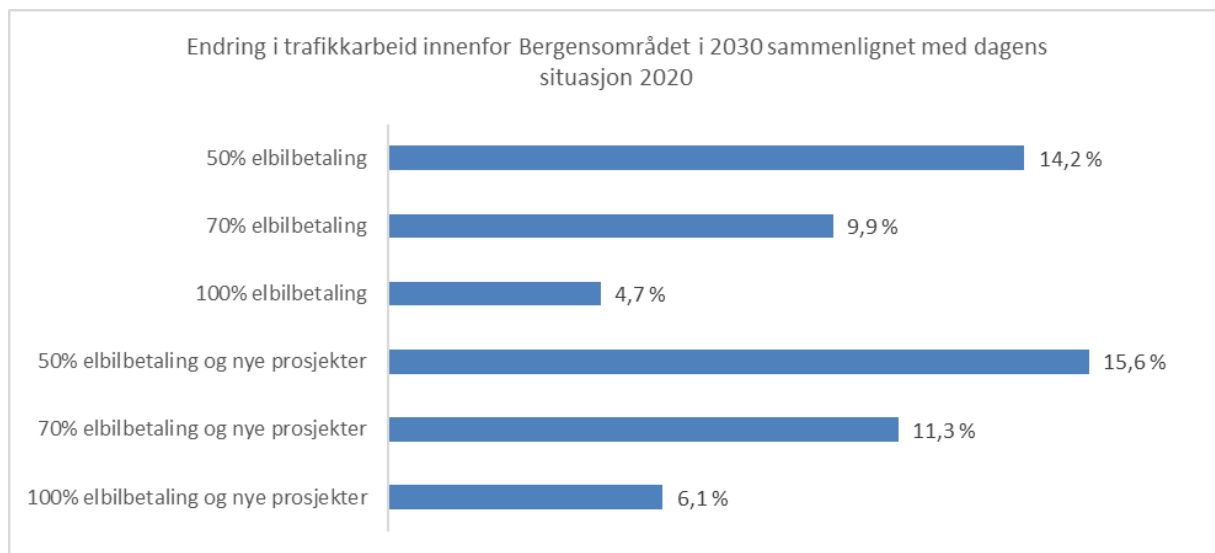
Beregningene viser at det vil være behov for å kombinere prosjektene med restriktive virkemidler for å få flere til å velge å bruke kollektiv-, gange- og sykkeltilbudet i Bergensområdet.

Effekt av økt elbilbetaling

I Bypakke Bergen er takstene for elbiler i dag 20 prosent av fossilbiltakst, men det er enighet lokalt om å øke denne noe som følge av at regjeringen endret krav knyttet til tilskudd til reduserte bompenger fra regjeringens bompengeforlik.

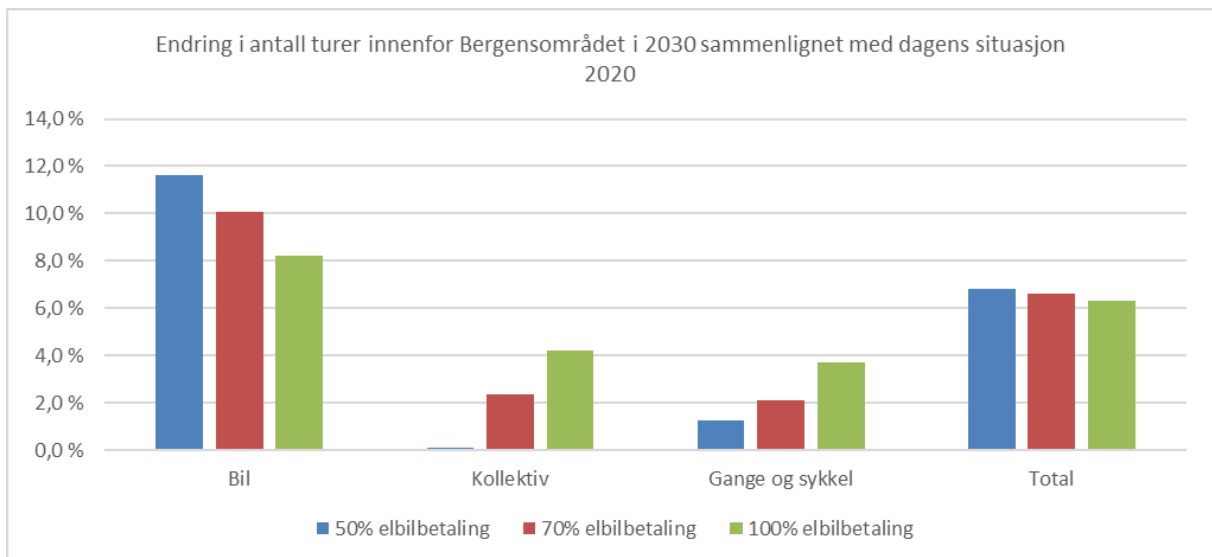
Dersom det legges til grunn 50 prosent betaling for elbiler i bomstasjonene, jf. Referanse 2030, innebærer det en økning i trafikkarbeidet på 14,2 prosent fra 2020 til 2030. Økes elbilbetalingen til 70 og 100 prosent vil dette bidra til å redusere økningen i trafikkarbeidet til henholdsvis ca. 10 og 5 prosent, sammenlignet med 2020.

Dersom det bygges bybane til Åsane og ny E39 mellom Vågsbotn og Klauvaneset vil effekten av økt elbilbetaling reduseres noe, men økte elbiltakster vil fremdeles være et viktig virkemiddel for å nå nullvekstmålet i Bergensområdet.



Figur 9 Endring i trafikkarbeid i Bergen 2020-2030 (50 pst, 70 pst, 100 pst elbilbetaling samt nye prosjekter)

Det er også sett på endring i antall turer ved økt bombetaling for elbil. Når elbilbetalingen økes fra 50 til 100 prosent av fossilbiltakst, reduseres økningen i antall bilturer. Motsatt økes endringen i kollektivturer og i gange- og sykkelturet når elbilbetalingen økes.



Figur 10 Endring i antall turer per transportform i Bergen 2020-2030

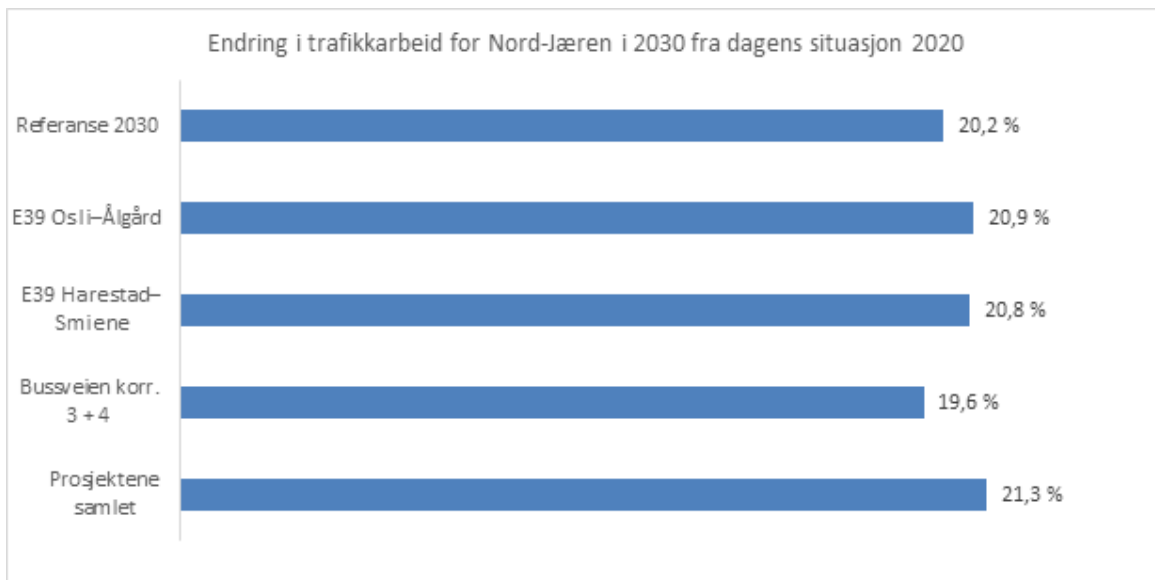
3.3.4. Nord-Jæren

Byutredningen for Nord-Jæren ble delt i 2 trinn. Det ble gjennomført analyser av flere sammensatte tematiske virkemiddelpakker, der økte transportkostnader for personbiltrafikk, bedring av konkurranseforhold mellom personbiltransport og sykkel, gange og kollektivtransport, restriksjoner på parkering og utbygging av infrastrukturtiltak inngikk. Byutredningene viste at nullvekst er mulig, men at det ville kreve restriktive tiltak i tillegg til «positive» tiltak.

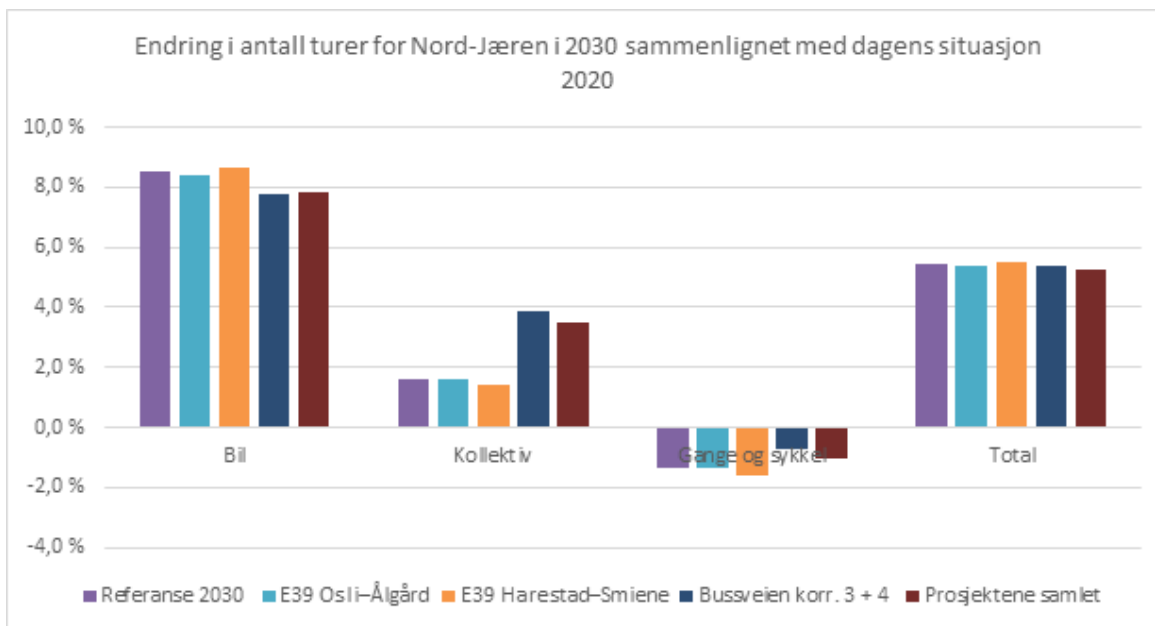
Overordnet vurdering av større prosjekter i porteføljen

Bussveien skal gi et forsinkelsesfritt kollektivtilbud med høy standard og frekvens. I tillegg bygges det gang- og sykkeltilbud langs hele traseen. Bussveien vil gi et høykvalitets tilbud for kollektivreisende på de mest befolkningstette ferdselsårene på Nord-Jæren. Bussveien er delt i fire korridorer hvor 1 og 2 er med i referansealternativet for 2030. Korridor 3 og 4 har lavere passasjergrunnlag og planlegges bygget ut etter korridor 1 og 2.

E39 Osli-Ålgård er fortsettelsen av utvidelse fra 2 til 4 felt fra Sandnes og sørover. E39 Harestad-Smiene er strekningen mellom Rogfast, som skal åpnes i 2033, og Eiganestunnelen. Den nordligste delen av prosjektet, Harestadkrysset, må stå ferdig til Rogfast åpner. Den øvrige strekningen vil være en flaskehals på E39 frem til prosjektet er ferdigstilt. Prosjektene vil ikke bidra til nullvekstmålet, men gi bedre fremkommelighet for næringstransporten. Mye av trafikken antas å være gjennomgangstrafikk og er derfor ikke med i beregningene for nullvekstmålet.



På Nord-Jæren er det flere store veiprosjekter som legges til grunn at åpnes i perioden mellom 2020 og 2030: Rogfast, Ryfast og Eiganestunnelen. I tillegg er bomtakstene relativt sett ganske lave. Dette medfører at det beregnes en økning i trafikkarbeid for bil i perioden fra 2020 til 2030 i avtaleområdet på ca. 20 prosent. Ved utbygging av de to veiprosjektene E39 Osli-Ålgård og E39 Harestad-Smiene økes trafikkarbeidet ytterligere. Bussveien korridor 3 og 4 påvirker trafikkarbeidet i motsatt retning.



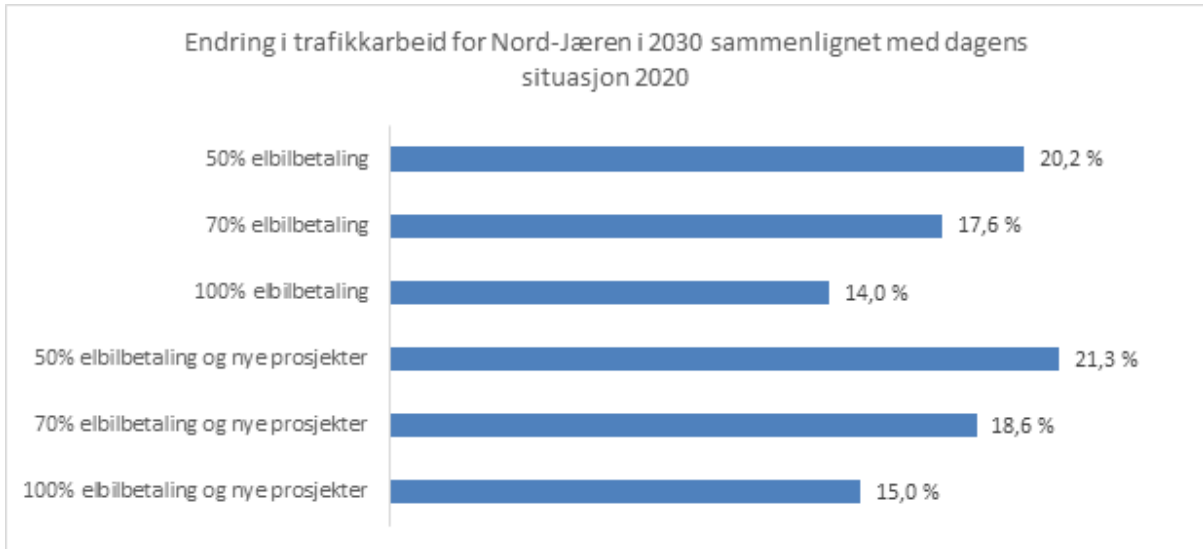
Det er også sett på endring i antall turer for bil, kollektiv og gange og sykkel. Utbygging av veiprosjektene bidrar til flere bilturer, mens utbygging av Bussveien korridor 3 og 4 gir økt antall turer med kollektiv. Antall turer med gange og sykkel reduseres, og reduksjonen blir størst ved utbygging av veiprosjektene. Det ligger ikke inne større forbedringer for gange og sykkel i beregningene. Jærbanen binder stasjonsbyene på Jæren opp mot Sandnes og Stavanger. Strekningen Sandnes-Stavanger har dobbeltspor, og utgjør et raskt og effektivt kollektivreisemiddel. Passasjertallene på Jærbanen er høye, og økte frem til 2019. Etter en kraftig reduksjon i forbindelse med koronaepidemien, har reisetallene nå tatt seg opp igjen. Å utbedre tilbudet på Jærbanen vil kunne øke kollektivandelen, slik passasjerveksten etter dobbeltsporutbyggingen Stavanger-Sandnes er et godt eksempel på.

Effekt av økt elbilbetaling

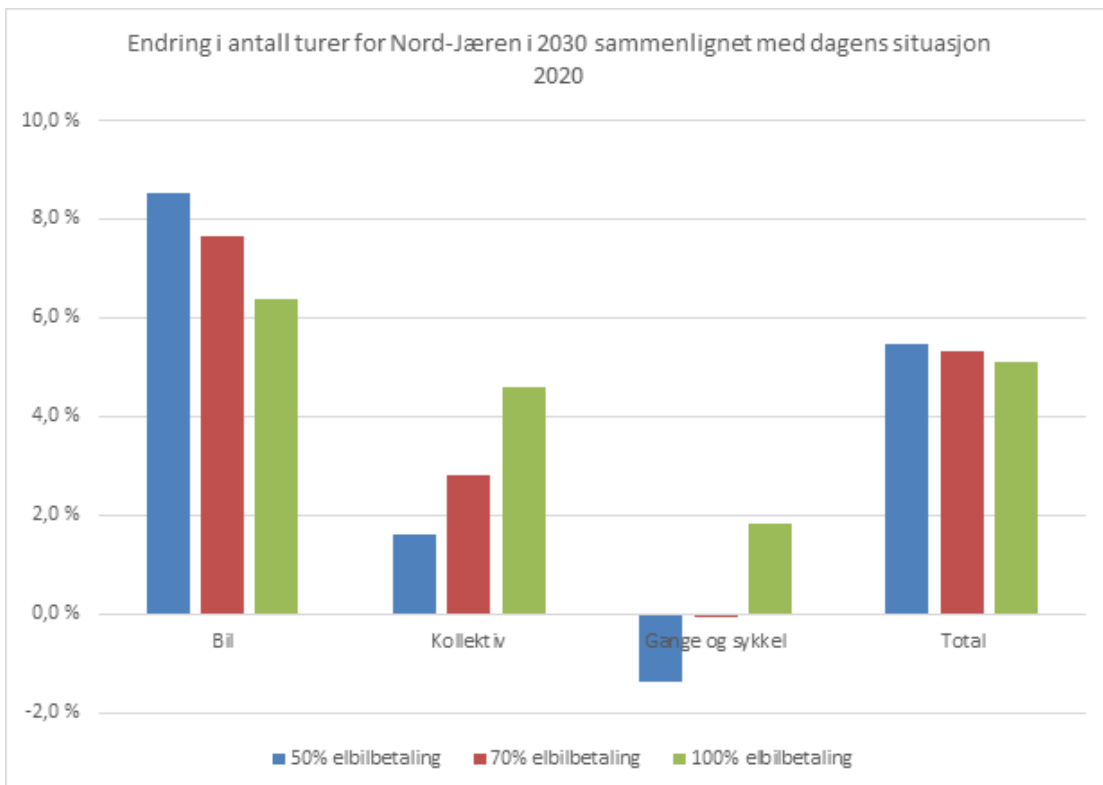
Dagens bompenggeordning er fra februar 2020. I forbindelse med reforhandling av byvekstavtalen i 2019 valgte man å gå bort fra rushtidsavgift og gratis passeringer for nullutslippskjøretøy og heller ha like

takster gjennom døgnet og 50 prosent betaling for nullutslippskjøretøy. Dersom det legges til grunn 50 prosent betaling for elbiler i bomstasjonene, jf. Referanse 2030, innebærer det en økning i trafikkarbeidet på 20,2 prosent fra 2020 til 2030. Økes elbilbetalingen til 70 og 100 prosent vil dette bidra til å redusere økningen i trafikkarbeidet til henholdsvis 17,6 og 14 prosent, sammenlignet med 2020.

Dersom veiprosjektene og Bussveien korridor 3 og 4 bygges, vil effekten av økt elbilbetaling reduseres noe, men økte elbiltakster vil fremdeles være et viktig virkemiddel for å nå nullvekstmålet på Nord-Jæren.



Det er også sett på endring i antall turer for bil, kollektiv og gange og sykkel ved økt bombetaling for elbil. Ved økning i elbilbetaling reduseres økningen i antall bilturer. Motsatt økes antall turer både for kollektiv og gange- og sykkel.



For Bergensområdet er det i tillegg gjort to følsomhetsberegninger for å se på effekten av ulike forutsetninger for elbil på kollektivandelen. Beregningene viser at dersom elbilandelen i 2030 antas å være som i 2020 så økes kollektivandelen, og dermed vil også investeringer i kollektivtiltak ha større effekt når elbilandelen er lavere. I tillegg er det gjort beregninger for 2020 der det legges til grunn ingen elbilrabatt på parkering i boligsoner, og disse viser at andelen kollektivreiser går opp når elbiler betaler full pris på parkering. Måloppnåelse av nullvekstmålet kan altså være følsomt for endringer i bilparken og endringer i brukskostnader for elbil.

3.4. De fem mellomstore byområdene

Vurderingene i kapittel 3.2 gjelder også for de fem mellomstore byområdene. Byutredningene viste at restriktive tiltak har størst effekt på nullvekstmålet, men at bompengepakken må kombineres med ytterligere tiltak, enten innen arealbruk, parkering, kollektiv eller en kombinasjon av disse tiltakene, for å oppnå nullvekstmålet.

Byområdene har etter byutredningene ble gjennomført i 2017 arbeidet videre med å sette sammen bompengepakker. I dette arbeidet er det gjort videre vurderinger av sammensetning av tiltak og virkemidler.

Tromsø har kommet lengst i den videre prosessen. Bypakke Tenk Tromsø er vedtatt i Stortinget, og det har inntil nylig pågått forhandlinger om en byvekstavtale, men disse er nå brutt. I Nedre Glomma og Kristiansandsregionen jobbes det mot framlegging av bompengepakker for Stortinget våren 2023. Porteføljesammensetningen i bompengepakken er bearbeidet og justert etter at byutredningene ble gjennomført i 2017, og det er gjort nye vurderinger og oppdaterte analyser. Begge bompengepakken har mål om nullvekst. Lokalt er det ønske om å få vedtatt bompengepakken i Stortinget for deretter få komme i gang med forhandlinger om en avtale så snart som mulig. Buskerudbysamarbeidet har utarbeidet et lokalt forhandlingsgrunnlag hvor det er redegjort for måloppnåelse og finansieringsgrunnlag for porteføljen. I Grenland pågår det arbeid lokalt med en portefølje for Bypakke fase 2. I den forbindelse er det gjort og gjøres det utredninger knyttet til bl.a. finansiering og måloppnåelse. Det arbeides også med en ny bystrategi hvor den nye bypakkeporteføljen inngår i en større virkemiddelpakke.

For Tromsø forventes trafikken redusert når bomstasjonene innføres i januar 2023. For byområdene der det allerede finnes etablerte bompengordning er mye av effekten som nås med innføring av dette virkemiddelet allerede realisert. Dersom bompengedepotet opphører vil det imidlertid trolig medføre en økning i trafikken som vil virke negativ på nullvekstmålet.

Alle de fem byområdene har fireårige belønningsavtaler. Fylkeskommunene har ikke finansiell mulighet til å levere det kollektivtilbudet som må til for å nå nullvekstmålet, og det har i flere av byområdene derfor vært prioritert å bruke en stor andel av de statlige tilskuddene de får gjennom belønningsmidlene til dette (se ytterligere beskrivelse av dette i kapittel 8 om Belønningsordningen).

Videre har disse byområdene, i påvente av en eventuell byvekstavtale, ikke blitt prioritert i tildelingen av mindre investeringsmidler til infrastruktur for kollektiv, sykkel og gange på riksvei. Da en stor andel av belønningsmidlene er bundet opp til drift, har det i praksis også gått ut over mindre investeringstiltak for kollektiv, sykkel og gange på fylkeskommunal og kommunal vei.

I noen av byområdene er det gjort nye analyser om trafikkutvikling og nullvekstmålet. Selv om resultatene fra analysene gjelder for det spesifikke byområdet, kan det være funn som er overførbare også til andre byområder.

I Grenland er det gjort analyser som viser en trafikkvekst på om lag 11 prosent forutsatt en befolkningsvekst på 2,5 prosent i perioden 2019-2030. Her er det lagt til grunn et referansescenario der eksisterende bomssystem og takster videreføres. I byutredningen var tilsvarende trafikkvekst fra 2016 til 2030 beregnet til 3,6 prosent. Forholdet mellom befolkningsvekst og trafikkvekst har altså endret seg vesentlig siden byutredningen ble gjennomført. Dermed er også utfordringsbildet et helt annet. Det indikerer at det i fremtiden kan bli mer utfordrende å nå nullvekstmålet selv uten en kraftig befolkningsvekst. Beregninger viser at man er avhengig av både lokale tiltak og endrede rammevilkår for å klare nullvekstmålet fram mot 2030.

En viktig vekstfaktor for Grenland er en sterk økning i elbilandelen, drevet fram av teknologiske endringer og statlig politikk. I tillegg har Grenland et bomssystem med 100 prosent elbilrabatt.

I Buskerudbyen er det utført et omfattende arbeid med et forhandlingsgrunnlag for byvekstavgift, uten bompengefinansiering. I forhandlingsgrunnlaget foreslås det å prioritere tiltak som påvirker transportbehovet og valg av transportmidler. Det omfatter blant annet konsentrert arealutvikling ved kollektivknutepunkt, godt busstilbud, aktiv parkeringspolitikk, økt tilrettelegging for hjemmekontor og holdningsskapende arbeid. I tillegg prioriteres tiltak som utnytter ny teknologi og eksisterende infrastruktur på en effektiv måte og som optimaliserer transporttilbudet. Det kan for eksempel være å ta i bruk delingsplattformer, mobilitetspunkt, aktiv signalprioritering for kollektivtrafikanter og sykkel, autonome busser og endre bruken av eksisterende veiareal.

Videre prioriteres mindre investeringer i infrastruktur som supplerer og kompletterer eksisterende infrastruktur for å gjøre det mer attraktivt å gå, sykle og reise kollektivt. Det kan være å bygge manglende lenker i sykkelveinettet, snarveier for gående eller kollektivfelt og oppgradering av holdeplasser.

Sammensetningen av tiltak er ikke et endelig forslag til tiltaksportefølje, og tiltak må avgjøres endelig i eventuelle forhandlinger.

Transportanalyser utført av TØI og Urbanet Analyse (2021) viser at Buskerudbyen med foreslått prioritering av tiltak vil kunne nå nullvekstmålet uten nye store samferdselsprosjekter og bompengefinansiering. Måloppnåelse krever satsing på tiltak som fremmer kollektivtransport, gange og sykkel i kombinasjon med areal- og parkeringspolitikk, tilrettelegging for hjemmekontor samt økt bruk av ny teknologi og smart mobilitet. Fravær av store veiprojekter som gir økt veikapasitet i Buskerudbyen, vil også bidra til nullvekstmålet for personbiltrafikken.

Transportvirksomhetene mener at funnene i analysene over er interessante og at vi bør følge utviklingen videre og få mer erfaring fra Buskerudbyen og andre sammenliknbare byområder.

4. Stresstest portefølje fire største

4.1. *Vurderinger*

Transportvirksomhetene er bedt om å vurdere om det bør gjøres en form for enkel stresstest av porteføljen i de fire største byområdene gitt ulike scenarier for teknologisk utvikling og eventuelle andre drivkrefter/trender, samt forslag til hvordan dette eventuelt kan legges opp.

Som grunnlag for transportvirksomhetenes vurdering og anbefaling, foreligger to rapporter:

- Teknologi for bærekraftig bevegelsesfrihet og mobilitet. Rapport fra et ekspertutvalg (2019)
- Teknologi og samferdselsprosjekter. Rapport fra gruppe i regi av transportvirksomhetene og Ruter.

Endringer i relevante drivkrefter og trender påvirkes av teknologisk utvikling, og motsatt. Dette gjelder for eksempel tendensen vi nå ser til mer hjemmekontor. Pandemien har bidratt til endringene her, men

den er muligjort av en teknologisk utvikling av IKT-systemer med raskere internett med høy kapasitet, bedre muligheter for videooverføring og digitale møteplattformer. Hyppighet på bruk av hjemmekontor fremover og organisering av arbeidslivet vil ha stor påvirkning på etterspørselen etter transport.

Stresstest knyttet til teknologisk utvikling

I rapporten om teknologi og samferdselsprosjekter anbefales det at det innføres stresstest ved sentrale beslutningspunkter ved at det svares på noen sentrale spørsmål knyttet til teknologisk utvikling.

Følgende spørsmål bør stilles:

1. Har det, siden siste beslutningspunkt, skjedd endringer i samfunnet som fører til at etterspørselsgrunnlaget i prosjektet er endret, og prosjektets lønnsomhet blir redusert?
2. Er det, siden siste beslutningspunkt, kommet nye teknologiske løsninger som fører til nye alternative konsepter, eller kombinasjoner av slike på tvers av transportformer, og som gjør at en kan oppnå de samme mål for prosjektet?
3. Er det høy risiko for at teknologisk utvikling i nær fremtid vil føre til at prosjektets lønnsomhet blir redusert eller at en kan oppnå de samme målene for prosjektet på en annen måte?

Transportvirksomhetene mener det er fornuftig å stille disse spørsmålene for porteføljen og store enkeltprosjekter som vurderes gjennomført i byområdene og som grunnlag for prioritering mellom prosjekter. Dette er en type kontrollspørsmål som det bør være forholdsvis lite arbeidskrevende å svare ut.

Vi er usikre på nytten av å gjennomføre scenarier for teknologisk utvikling. Dette vil medføre et omfattende arbeid, med usikkert resultat. Det vil være vanskelig å trekke entydige resultater ut av et slik arbeid som gjør konklusjoner/ anbefalinger robuste. Det vil ofte være knyttet stor usikkerhet til teknologisk utvikling – både når den kommer og hvilken effekt den har. Dessuten vil ulike teknologimiljøer ofte være uenige om utviklingstrekkene. Et eksempel er selvkjørende biler. Det er stor usikkerhet til når denne teknologien vil komme, så spørsmålet blir: Hvilken vekt skal denne teknologien tillegges ved vurdering av ulike infrastrukturprosjekter?

Resultatene fra slike scenarier vil være en del av grunnlaget for samfunnsøkonomiske analyser. Disse analysene er i utgangspunktet usikre, og det gjøres allerede mange sensitivitetstester på disse resultatene. Det er ikke sikkert ytterligere stresstest på (ofte) svært usikre parametere som teknologi vil tilføre noe særlig verdi. Det er også uklart hvordan resultatene av slike stresstester skal brukes i en beslutningsprosess. Det bør være klarere før man eventuelt innfører en slik praksis. Endringer i andre faktorer som etterspørselsendringer som følge av pandemi, kostnadsendringer og holdningsendringer mv., kan være vel så viktige å analysere på som teknologiske endringer.

Innenfor en del områder skjer det likevel en teknologisk utvikling som vil kunne komme i løpet av noen år og som en bør ta høyde for i vurdering av prosjektene. Dette vil igjen kunne påvirke når behovet for nye infrastrukturiltak inntreffer. Tilsvarende bør det stilles spørsmål ved hvordan f.eks. tilfartskontroll og ulike digitale løsninger i bilparken (f.eks. samhandlende ITS-systemer) påvirker kapasiteten i veisystemet og dermed utbyggingsbehovet.

Så det å gjøre noen overordnede trendanalyser for teknologisk utvikling de neste årene og påpeke åpenbare utviklingstrekk som ganske sikkert kommer, kan være en vei å gå. I så fall bør dette være nasjonale analyser som omsettes til lokale forhold og hvor konsekvensen for enkeltprosjekter vurderes der det er aktuelt. Det vil ikke være hensiktsmessig at hvert byområde gjør egne analyser på dette.

Stresstester knyttet til andre relevante drivkrefter/ trender

Når det gjelder det andre leddet i oppdraget om å vurdere stresstesting av porteføljen som går på om det er andre relevante drivkrefter/trender eksempelvis redusert omfang av arbeidsreiser etter pandemien, er vi enige i at det vil være hensiktsmessig å foreta stresstester på parametere for dette. Vi oppfatter at dette også langt på veg er praksis i dag, men da under begrepet følsomhetsanalyser eller sensitivitetsanalyser. Vi mener derfor det ikke er behov for å innføre ny praksis på området, men det kan eventuelt presiseres i

oppdragsbrev eller bestillinger fra Samferdselsdepartementet at det som del av samfunnsøkonomiske analyser skal gjennomføres følsomhetsanalyser på f.eks. endret etterspørsel etter transport og endringer i kostnader. Dette bør gjelde for store enkeltprosjekter med høye kostnader som inngår i byvekstavtalenes portefølje og hvor endringer i for eksempel etterspørsel og/ eller kostnader vil påvirke om prosjektet bør realiseres og/ eller når det bør realiseres.

I tillegg til følsomhetsanalyser i forhold til samfunnsøkonomisk lønnsomhet, er det også relevant å foreta følsomhetsanalyser i forhold til måloppnåelse, for eksempel hvordan vil endringer i etterspørsel eller andre endringer, påvirke nullvekstmålet.

4.2. Anbefalinger

Transportvirksomhetene anbefaler følgende:

- For porteføljen og store enkeltprosjekter som vurderes gjennomført i byområdene og som grunnlag for prioritering, bør det gjøres en forenklet stresstest ved at det stilles noen sentrale spørsmål knyttet til teknologisk utvikling, jfr. spørsmålene under vurderingene ovenfor.
- Transportvirksomhetene vil fraråde og utarbeide egne scenarier for teknologisk utvikling knyttet til enkeltprosjekter eller byområder. Derimot bør det være aktuelt å utarbeide overordnede trendanalyser for teknologisk utvikling de neste årene og påpeke utviklingstrekk som ganske sikkert kommer. Dette bør være nasjonale analyser som omsettes til lokale forhold og hvor konsekvensene for portefølje og enkeltprosjekter vurderes der det er aktuelt.
- Analyser av andre relevante drivkrefter/ trender som resulterer i f.eks. endret etterspørsel eller endrede kostnader, bør analyseres gjennom følsomhetsanalyser som del av de samfunnsøkonomiske analysene. Dette er langt på veg en videreføring av dagens praksis. Hvordan slike endringer påvirker måloppnåelse, bør også analyseres.

5. Nullvekstmål og trafikksikkerhet

Transportvirksomhetene er bedt om å vurdere på et overordnet nivå hvordan eventuelle målkonflikter mellom nullvekstmål og trafikksikkerhet best kan løses.

5.1. Vurderinger

Andelen av befolkningen som er bosatt i de største byområdene ventes å øke. Det er et mål om at veksten i persontransport i de største byområdene skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange (nullvekstmålet), og dermed også at flere skal gå og sykle i byområdene. Det er samtidig en ambisjon at målet om økt gang- og sykkeltrafikk skal nås uten at dette fører til flere drepte og hardt skadde fotgjengere og syklister.

Økt bruk av mikromobilitet og økt andel gående og syklende vil kunne bidra til å nå nullvekstmålet. En utvikling i samsvar med nullvekstmålet gir mange fordeler; arealbesparelse som følge av mindre behov for veiutbygging, mindre helseskadelige utslipp, redusert utslipp av klimagasser og bedre helse som følge av at flere går og sykler.

Utviklingen viser at antall drepte og hardt skadde syklister i de største byområdene øker. Ulykkestallene må sees i sammenheng med økt omfang av gående og syklende, og betyr ikke nødvendigvis at det har blitt høyere risiko knyttet til å gå og sykle i byområdene. Det er imidlertid behov for å følge med på utviklingen, iverksette tiltak etter behov samt ha en bevissthet rundt at løsningene som velges for å gjøre det attraktivt å gå og sykle, også bidrar til økt trafikksikkerhet. Det er behov for å jobbe videre med å sikre god rapporteringsgrad av ulykker blant gående og syklende i alle byene.

5.2. Ulykkesituasjonen i de ni byområdene

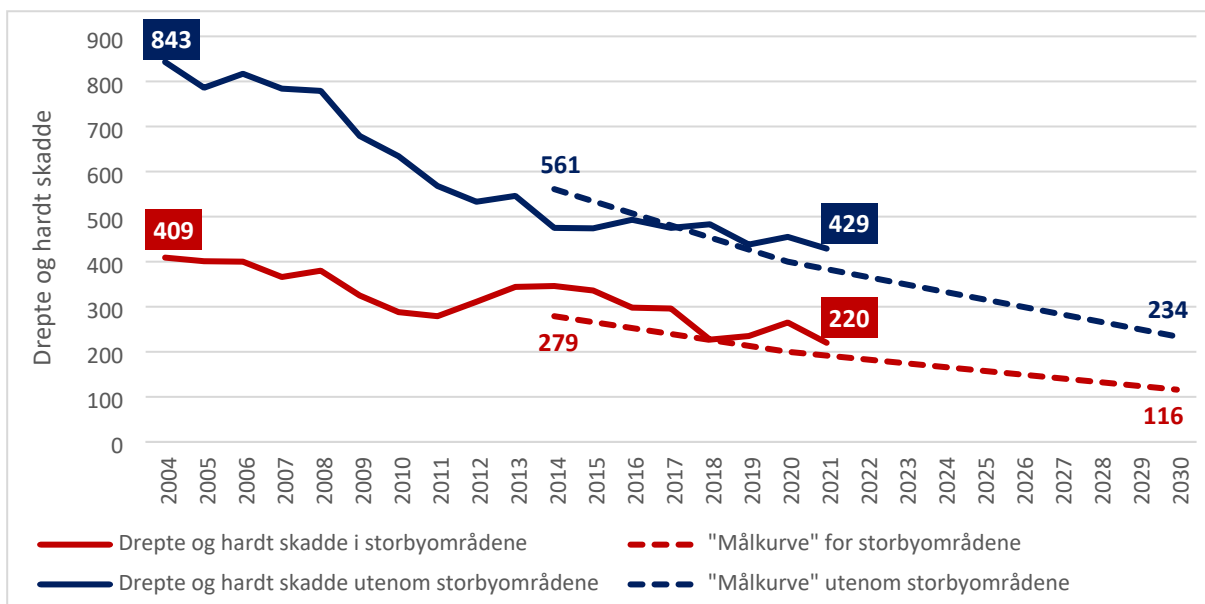
Sammenlikning mellom utviklingen innenfor og utenfor storbyområdene

I *Meld. St. 20 (2020-2021) NTP 2022-2033* er det lagt til grunn en ambisjon om at det maksimalt skal være 350 drepte og hardt skadde i veitrafikken i 2030. Dette innebærer at antallet skal reduseres med 46 prosent sammenliknet med resultatet for 2021. I NTP er det også vist en målkurve, som angir nødvendig progresjon dersom vi skal være på rett kurs for å nå ambisjonen for 2030. Målkurven har sin opprinnelse i NTP 2014-2023, og tar utgangspunkt i gjennomsnittlig antall drepte og hardt skadde i årene 2009-2012.

Figuren under viser oppsplitting av ulykkesituasjonen på henholdsvis innenfor og utenfor de ni storbyområdene¹. I tillegg vises tentative målkurver gitt at det skal være samme progresjon henholdsvis innenfor og utenfor storbyområdene som i den nasjonale målkurven².

¹ Vi har her lagt til grunn følgende avgrensning av de ulike storbyområdene: **(1) Nedre Glomma regionen** – Kommunene Sarpsborg og Fredrikstad, **(2) Osloregionen** – Oslo + alle kommunene i tidligere Akershus fylke, **(3) Buskerudbyen** – Kommunene Drammen, Lier, Øvre Eiker og Kongsberg, **(4) Grenland** – Kommunene Porsgrunn, Skien, Bamble og Siljan, **(5) Kristiansand** – Kristiansand kommune, **(6) Nord-Jæren** – Kommunene Stavanger, Sandnes, Sola og Randaberg, **(7) Bergensregionen** – Kommunene Bergen, Alver, Askøy, Bjørnafjorden og Øygarden, **(8) Trondheimsregionen** – Kommunene Trondheim Malvik, Melhus og Stjørdal og **(9) Tromsø** – Tromsø kommune.

² Dette innebærer at antall drepte og hardt skadde i 2014, 2020 og 2030 er angitt med henholdsvis 7, 34 og 61 prosent reduksjon i forhold til gjennomsnittlig antall drepte og hardt skadde henholdsvis innenfor og utenfor storbyområdene i perioden 2009-2012.

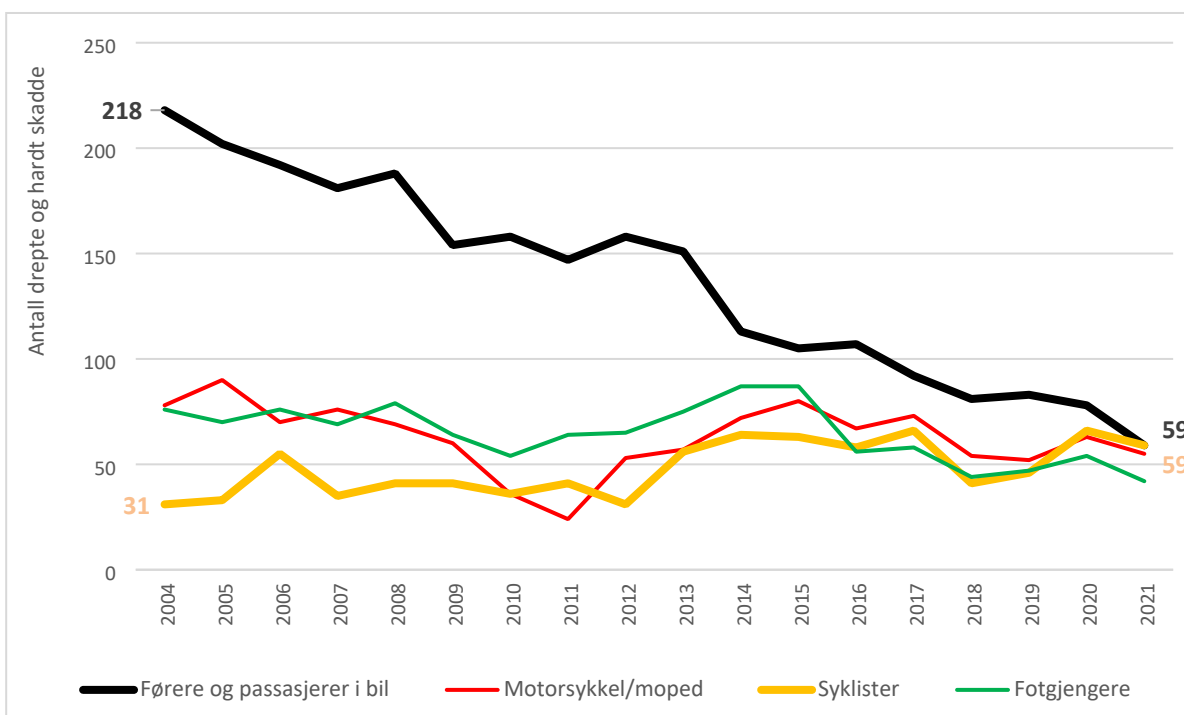


Figur 11 Utvikling i antall drepte og hardt skadde fordelt på innenfor og utenfor storbyområdene, samt kurver som viser en progresjon på linje med den nasjonale målkurven i Nasjonal transportplan

Fra 2018 er det ikke lenger grunnlag for å si at utviklingen i antall drepte og hardt skadde er dårligere i storbyområdene sammenliknet med øvrige deler av landet. Resultatet for 2021 viser at det var 28 (15 prosent) flere drepte og hardt skadde i storbyområdene enn et resultat i samsvar med «målkurven». Tilsvarende var det 46 (12 prosent) flere drepte og hardt skadde utenfor storbyområdene enn et resultat i samsvar med «målkurven». Det er imidlertid viktig å følge denne utviklingen tett framover.

Endringer i ulykkesbildet innenfor storbyområdene

Figuren under viser drepte og hardt skadde i storbyområdene (mørk rød kurve i figur) fordelt på trafikant-grupper. Vi ser at det har vært betydelige endringer i ulykkesbildet i storbyområdene, spesielt fordi andelen ulykker med førere og passasjerer i bil har falt kraftig. Mens det i 2004 var syv ganger så mange drepte og hardt skadde i bil sammenliknet med på sykkel, var det i 2021 like mange som ble drept eller hardt skadd på sykkel som i bil.



Figur 12 Utvikling i drepte og hardt skadde i storbyområdene fordelt på trafikantgrupper

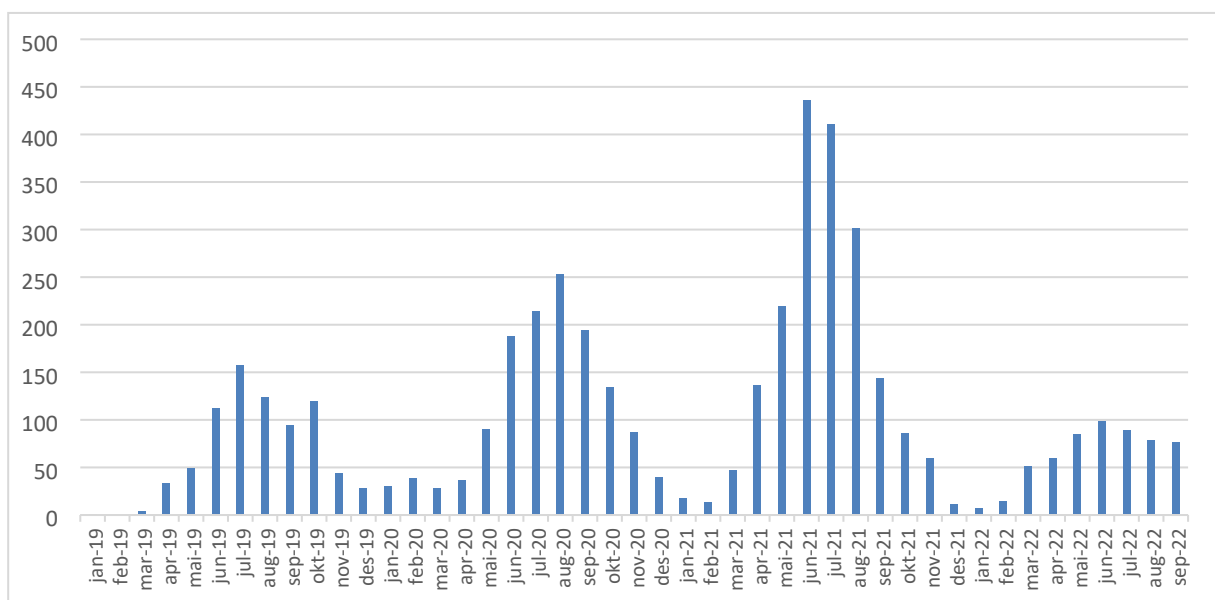
Utviklingen for de ulike trafikantgruppene har til dels vært annerledes i storbyområdene enn i øvrige deler av landet. Dersom vi sammenlikner gjennomsnittet for fireårsperiodene 2004-2007 og 2018-2021 har det vært en økning i antall drepte og hardt skadde syklister i storby-områdene med fra 38 per år til 53 per år, noe som tilsvarer 38 prosent økning. Tilsvarende har det i de øvrige delene av landet vært en reduksjon med 13 prosent. Dette må sees i sammenheng med økt omfang av sykling i storbyområdene, og betyr ikke nødvendigvis at risikoen per sykkelkilometer har økt. Videre viser figuren at antall drepte og hardt skadde fotgjengere nesten er halvert i perioden.

Særlig om småelektriske kjøretøy

Trafikkbildet i de store byene har endret seg etter at småelektriske kjøretøy, som el sparkesykkel, ståhjul og hoverboard, har fått et helt annet omfang i byene de senere årene. Det er særlig el sparkesykler som så langt har gitt trafiksikkerhetsmessige utfordringer. Utleie av el sparkesykler startet opp i enkelte storbyer fra 2019, og ulykkessituasjonen knyttet til dette har vært gjenstand for betydelig oppmerksomhet. Tilbud om utleie av el sparkesykler har spredd seg også til en rekke mindre byer, men det er knyttet usikkerhet til hvor det er regningsvarende å ha et slikt tilbud.

Kun en svært liten andel av de skadde i ulykker med småelektriske kjøretøy/el sparkesykkel blir rapportert til politiet, og den offisielle ulykkesstatistikken gir derfor ikke et riktig bilde av utfordringen. Vi er dermed avhengig av statistikk fra legevaktene i byer med utleie av el sparkesykler for å få et bilde av det reelle omfanget av slike ulykker. Ved Oslo skadelegevakt ble det registrert 764 skadde i 2019, 1331 skadde i 2020 og 1878 i 2021³.

De ni første månedene i 2022 er det registrert 557 skadde på småelektriske kjøretøy/el sparkesykkel, hvilket er 68 prosent færre enn de samme månedene i 2021. Dette kan bety at innskjerping av regelverket og regulering av utleiemarkedet for el sparkesykler har gitt resultater. Figuren under viser antall skadde på småelektriske kjøretøy/el sparkesykkel ved Oslo skadelegevakt, måned for måned i perioden januar 2019 – september 2022.



Figur 13 Antall skadde elsparkesyklister registrert ved Oslo skadelegevakt måned for måned.

Registreringene ved Oslo skadelegevakt var spesielt detaljerte for perioden mars 2019 - mars 2020. Hovedvekten av de skadde i denne perioden var menn mellom 25 og 34 år, det var spesielt mange ulykker i helgene og på nattestid, og 41 prosent av de skadde var ruspåvirket. Om lag 90 prosent av ulykkene var enulykker.

³ Tallene inkluderer utelukkende skader registrert ved Oslo skadelegevakt.

Ulykkesutviklingen for småelektriske kjøretøy/elsparkesykler må sees i forhold til omfanget av bruk. Regelverket for bruk og den enkelte kommunes reguleringer har stor betydning.

Det har i flere omganger vært innstramminger og presiseringer i regelverket, som forbud mot flere på et kjøretøy, tydeligere skilting, promillegrense på 0,2, nedre aldersgrense på 12 år og hjelmpåbud for barn under 15 år. Videre er småelektriske kjøretøy omklassifisert fra sykkel til motorvogn, underlagt bilansvarsloven og må ha ansvarsforsikring. Kommunene er også gitt anledning til å innføre reguleringer.

Ulik risiko mellom trafikantgruppene

Ifølge beregninger fra TØI er risikoen for å bli drept eller hardt skadd per km om lag fem ganger høyere for fotgjengere og om lag ti ganger høyere for syklister, sammenliknet med bilførere⁴. Dette er tall basert på politirapporterte personskadeulykker. Vi vet at det er en betydelig underrapportering av hardt skadde i veitrafikkulykker, og at dette i særlig grad gjelder eneulykker på sykkel (velt m.m.). Videre regnes ikke eneulykker med gående som veitrafikkulykker, selv om slike ulykker ofte skjer i trafikkmiljøet. Den reelle forskjellen i risiko mellom henholdsvis fotgjengere og syklister sammenliknet med bilførere er derfor større enn det som framgår av beregninger basert på politirapporterte personskadeulykker.

Basert på registreringer ved Oslo skadelegevakt i perioden mars 2019 – mars 2020 ble det anslått at risikoen for å bli involvert i en personskadeulykke per km var om lag ti ganger høyere på elsparkesykkel sammenliknet med vanlig sykkel. Det er grunn til å anta at dette er noe lavere nå jf. figuren over.

Ulykkesstatistikk gående og syklende i Oslo

Dersom man ser på den offentlige ulykkesstatistikken for fotgjengere i Oslo har det vært 4 dødsulykker, 79 ulykker med hardt skadde og 339 ulykker med lettere skadde i perioden 2017 til 2021. Blant syklister har det vært 4 dødsulykker, 92 ulykker med hardt skadde og 398 ulykker med lettere skadde. Blant lettere skadde fotgjengere var det en stor nedgang fra 2018-2019, mens utviklingen blant drepte og hardt skadde har vært ganske lik de siste årene. Blant syklister har det siden 2017 vært en jevn økning blant lettere skadde frem til 2020. Blant hardt skadde syklister har det siden 2019 vært en økning. Antall dødsulykker har vært nokså jevnt de siste årene.

En analyse av ulykkesstatistikken viser at den relative risikoen for å bli skadet i veitrafikkulykker generelt ble redusert i Oslo i perioden fra 2014-2018. Dette til tross for en økning i antall reiser for alle transportmidler unntatt bil.

Den største relative reduksjonen skjedde for syklister. I perioden var antall sykkelreiser flere sammenliknet med tidligere, og antallet ulykker færre. Det er store mørketall når det gjelder sykkelulykker som skjer uten at det er motorkjøretøy involvert. Dette er ofte mindre alvorlige ulykker.

Konsekvenser av nullvekstmålet

Det er gjort en enkel beregning av hva som kan skje dersom nullvekstmålet nås uten at det gjennomføres tiltak for å redusere ulykkesrisikoen for gående og syklende. Beregningene viser at dette kan innebære en økning på mellom 40 og 45 flere drepte og hardt skadde fotgjengere og syklister i 2030 sammenliknet med utgangsåret for beregningene, som var 2016. Beregningene tar utgangspunkt i offisiell ulykkesstatistikk, som bygger på politiregistrerte personskadeulykker, og tar ikke med at det er en betydelig underrapportering på sykkelulykker noe som kan tilsi enda høyere antall skadde.

⁴ TØI rapport 1782/2020 Risiko i veitrafikken 2017/2018 (Torkel Bjørnskau).

Det må videre presiseres at beregningene tar utgangspunkt i virkemiddelsammensetningen i byutredningene fra 2017, og legger til grunn at det ikke gjennomføres tiltak som reduserer ulykkesrisikoen for gående og syklende.

5.3. Tiltak for å nå målet om økt gang- og sykkeltrafikk uten at det fører til flere drepte og hardt skadde fotgjengere og syklister

Som vist i kapittelet foran er det behov for økt trafikkikkerhetsinnsats i de største byområdene, spesielt rettet mot gående og syklende. Dette kan gjøres ved at tiltakene for økt gange- og sykkelandel også bidrar til økt trafikkikkerhet. Når tiltak vurderes kan det også være relevant og se på om bilrestriksjoner, for eksempel lavere hastighet eller omfordeling av vei- og gateareal kan redusere risikoen.

I kapittel 3.2.2 er det gitt en omtale av sammenhengende nett for gående og syklende gjennom infrastruktur og omdisponering av vei- og gateareal, drift og vedlikehold av gang- og sykkelanlegg - også vinterstid, samt å koble sammen eksisterende tilbud på en bedre måte i helhetlige reisekjeder. Alle disse tiltakene kan bidra til bedre trafikkikkerhet for gående og syklende.

Prioritering av egne ferdselsårer for gående og syklende vil kunne bidra til å redusere antall drepte og hardt skadde i byområder. I tillegg kan det være behov for å arbeide spesielt med kryssutforming som ivaretar sykkel og gående, varelevering, anleggsarbeid og tunge kjøretøyer samt lavere fartsgrenser.

Hensynet til trafikkikkerhet bør inngå som en integrert del i planleggingen i byene, og dette krever et tett samarbeid mellom Statens vegvesen, fylkeskommuner, kommuner, kollektivselskaper, godsaktører, og interesseorganisasjoner som Trygg Trafikk, Syklistenes Landsforening med flere.

Et annet virkemiddel som er nevnt i Nasjonal tiltaksplan for trafikkikkerhet er å gjennomføre sykkelveiinspeksjoner på alle sykkelruter, samt gjennomføre behov for utbedring.

En gjennomgang der de ni byområdene ble bedt om å beskrive dagens innsats og planlagt framtidig innsats knyttet til de utpekte virkemidlene i Nasjonal tiltaksplan for trafikkikkerhet viste betydelige forskjeller byområdene imellom, og at det var et tydelig potensial for læring og idéutveksling. Statens vegvesen vil ta initiativ til å opprette et forum for erfaringsdeling og diskusjoner om trafikkikkerhetstiltak i de ni byområdene som er aktuelle byvekstavtaler.

6. Organisering av byvekstavgaltene

Transportvirksomhetene er bedt om å vurdere om dagens organisering av byvekstavgaltene er hensiktsmessig for å gi ønsket måloppnåelse.

6.1. Overordnet vurdering: Dagens organisering er god og rustet for å ivareta endringer

Transportvirksomhetene mener det overordnede rammeverket for styring av byvekstavgaltene gir et godt grunnlag for måloppnåelse. Byvekstavgaltene har en styringsmodell som er bygget opp og justert over tid. Det er et aktivt og gjensidig forpliktende samarbeid om et felles mål for byområdene, der alle bidrar innenfor sine ansvarsområder. Samarbeidet forener partene som har størst påvirkning på måloppnåelse, på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. Staten bidrar med midler til blant annet store kollektivprosjekter og mindre investeringstiltak for gang, sykkel og kollektivtransport, drift av kollektivtransporten og stasjons- og knutepunktutvikling. Kommunene regulerer parkeringstilbudet og styrer en arealutvikling som begge bygger opp under nullvekstmålet, og fylkeskommunene tilbyr et kollektivtilbud med tilstrekkelig kapasitet og kvalitet til å håndtere veksten i antall kollektivreiser.

Byvekstavgaltene medvirker til en felles arena for samordning av areal- og transportplanlegging, og en ressurs- og virkemiddelbruk for avtaleområdet. Ved at hver av partene forplikter seg til å bidra med sine virkemidler får en felles og samordnet effekt til riktig tid. Eksempelvis kan en få til et bedre kollektivtilbud og bedre gange- og sykkel fasiliteter samtidig som det innføres parkeringsrestriksjoner og fortettes. Dette er en ny måte å organisere samarbeidet mellom sentrale, regionale og lokale myndigheter i de større byområdene i Norge. Det har ført til økt dialog, samarbeid og koordinering mellom statlig og lokalt nivå.

Byvekstavgaltene skal porteføljestyres av partene i fellesskap, noe som gir mulighet til å justere virkemiddelbruken underveis og gjør at byvekstavgaltene er rustet for endringer. Det utarbeides et felles fireårig handlingsprogram som rulleres årlig. Det er et felles indikatorsett for alle byvekstavgalter som det rapporteres på årlig, som gir et bilde av om man er på rett vei mot nullvekstmålet. I tillegg til endring i trafikkmengde for personbiltrafikk (som er hovedindikator), rapporteres endring i CO₂-utslipp, kollektivreiser, areal og parkering. Dersom utviklingen ikke er i samsvar med målsetningen for avtalen, skal partene i fellesskap drøfte muligheten for alternative tiltak for å snu utviklingen.

Det at styringen og prioriteringen er konsensusbasert trekkes av de lokale partene frem både som en styrke og en utfordring. Prosessen fram til konsensus kan være krevende, men transportvirksomhetene mener dette bidrar til en samarbeidskultur hvor partene jobber mot felles mål. Partene får mulighet til å bygge tillit og kompetanse sammen, og prosessen bidrar til forankring og forutsigbarhet. Når man lykkes, kan partene gå fra å forhandle til å samhandle.

I rapporten *Arealdimensjonen i byvekstavgalter. Erfaringer fra Trondheimsområdet, Bergensområdet og Nord-Jæren* (2022) er et hovedfunn at byvekstavgaltene er et fleksibelt verktøy med potensial til å øke koordinering mellom partene innen samferdsel og areal. Men flere utfordringer ble også identifisert «(...) hvor de viktigste er demokratisk forankring og legitimitet av avgaltene» (s. 5). TØI peker videre på at prosesser i forkant av byvekstavgalterforhandlingene har bidratt til større eller mindre forankring og legitimitet i de ulike byområdene, og at: «Prosessene for utvikling av felles visjoner, mål og løsninger må organiseres på måter som gir tid og rom for læring, modning og kompetansebygging.»

Selv om organiseringen i det store fungerer godt, kan det være behov for justeringer, både i organiseringen, i finansieringsstrukturen og styringen av avgaltene. Lokale parter peker på behov for mer forutsigbarhet og langsiktighet, og i tillegg kan det være behov for å se på fleksibilitet, tydeliggjøring og standardisering.

Når det gjelder organisering mener transportvirksomhetene det er mest å hente på å forbedre de underliggende prosessene slik at de i enda større grad er innrettet for å nå målene i byvekstavgaltene, og legger til rette for reell porteføljestyring.

6.2. Tydeliggjøring og samordning

Dagens samarbeidspraksis og organisering i byvekstavtalene bygger på tidligere samarbeid, og strukturene er ikke nødvendigvis basert på de oppgaver og mål som gjelder for byvekstavtalene. Norge peker i sin rapport *Nullvekst og bærekraftig mobilitet. Utvikling av bypakker i tre norske byer* (2020, side 7) på at styringstradisjonen som har vært etablert i de tidligere pakkene i stor grad følges fremdeles. Transportvirksomhetene mener det er en styrke å bygge videre på fungerende samarbeid, men at det kan være behov for å tydeliggjøre roller og beslutningsprosesser for å bidra til å gjøre strukturen og prosessene rundt avtalene mer enhetlig enn det er i dag. Partene bruker til sammen mye ressurser på arbeid med byvekstavtalene, og det vil være gevinster å hente ved å standardisere flere av prosessene og gjøre de mer enhetlig. Avtalens rammer og styringssystem må tydeliggjøres og gjøres mer transparent slik at det er tydelig for alle hvilke beslutninger som skal fattes i hvilke organ. Det er imidlertid viktig at det legges opp til en fleksibilitet så man i de enkelte byområde kan vurdere hvordan arbeidet skal organiseres for å bevare samarbeidsstrukturer som har eksistert og eksisterer på siden av byvekstavtalene.

Det er knyttet noen utfordringer til skjæringspunktet mellom byvekstavtalen og de bompengefinansierte bypakkene, som er en del av gjeldende byvekstavtalene i de fire byområdene. På Nord-Jæren samsvarer bompengeområdet med byvekstavtaleområdet. I Trondheimsområdet, Bergensområdet og Osloområdet omfatter byvekstavtalen flere parter enn bompengepakken. I Trondheimsområdet er det lagt opp til samme styringsgruppe for byvekstavtalen og bypakken, men det er presisert i avtalen hvem som har beslutningsmyndighet i bompengesaker. I Oslo og Bergen har bompengepakken en egen styringsgruppe for bompengepakken. At det legges opp til et skille mellom styringen av bypakkene og byvekstavtalene skaper noen utfordringer når det gjelder grenseflater mellom de to avtaleverkene. I et brev fra kommunene Nordre Follo, Lillestrøm og Bærum til styringsgruppen for byvekstavtalen i Oslo viser omegnskommunene til at de opplever at sentrale beslutninger fattes i Oslopakke 3 og at de har begrenset mulighet til å delta aktivt i arbeidet med prioriteringer.

6.3. Innenfor/ utenfor

En del tiltak og virkemidler som i stor grad påvirker måloppnåelsen i byområdene, er ikke omfattet av byvekstavtalene. Store statlige utbyggingsprosjekter av vei og jernbane finansieres på utsiden av avtalene, men legger premisser for transportvalgene. Disse prosjektene har stor påvirkning på nullvekstmålet og oppfylging av avtalene, og må derfor ses i sammenheng i større grad enn det gjøres i dag. Samtidig kan veiutbygging være begrunnet ut fra andre mål - som framkommelighet for nærings- og nyttetransport, eller behov for å føre gjennomgangstrafikk utenom sentrum. Transportvirksomhetene mener framtidige evalueringer av portefølje og tiltaksbehov i byområdene bør inneholde en analyse av hele transportsystemet i byområdene.

Også virkemidler som ikke er knyttet direkte til utbygging av infrastruktur, som arealutvikling og rute- og takstsamarbeid er viktige for måloppnåelse. Staten ved Jernbanedirektoratet har takstmyndigheten for tog mens fylkeskommunen bestemmer prisene for øvrig offentlig kollektivtransport. Der toget inngår som en naturlig del av det lokale kollektivtrafikknett, inngår Jernbanedirektoratet takstsamarbeidsavtaler med fylkeskommunene og/eller deres administrasjonsselskaper slik at fylkeskommunale billetter og priser også gjelder på tog. Spesielt gjelder dette i typiske byregioner hvor reisevolumene er store og ofte preget av kortere reiser med mange overganger. Kollektivtilbudet ses på som et helhetlig nettverk, og kollektivkundene tilbys et sømløst reisetilbud med enkel omstigning, én billett og én tilbyder å forholde seg til for hele reisen. Det være seg det lokale kollektivselskapet, det trafikkerende togselskapet eller Entur. Takstdifferansen mellom togets underliggende billettpriser og fylkeskommunale priser dekkes av fylkeskommunen. Partene er enige om at dette er rett virkemiddel for å nå felles mål.

6.4. Arealbruk og nullvekstmålet

I avtalene forplikter alle partene seg til en arealbruk som bygger opp under nullvekstmålet. En av tilbakemeldingene fra innspillmøtene med byområdene var at statens lokaliseringspolitikk i flere tilfeller ikke bygger opp under nullvekstmålet.

I Trondheims- og Bergens-området ble avtaleområdet utvidet ved reforhandling av byvekstavnene i 2019, og flere omegnskommuner ble parter i byvekstavnensamarbeidet. I Oslo ble tre av omegnskommunene (Nordre Follo, Lillestrøm og Bærum) i gjeldende avtaleområde parter i byvekstavnensamarbeidet. I Trondheim var utvalget basert på knutepunktutvikling langs jernbanen, mens det i Osloområdet og Bergensområdet først og fremst handlet om store pendlerkommuner. En slik utvidelse av avtaleområdet kan være positiv for måloppnåelse, men avtalepartene jobbet mye med å bygge sammen partene og med forståelsen av samarbeidet, både gjennom forhandlingene og i ettertid. Transportvirksomhetene mener denne utvidelsen var et godt grep som gagnar nullvekstmålet og kan gi en bedre arealutvikling. Vi opplever at dette støttes av byområdene. Involvering av omegnskommuner medfører en sterkere forpliktelse til å ta ansvar i forhold til avtalens arealdel og oppfølgingen av regional plan, og kan vurderes i flere områder. Felles arenaer for arealdiskusjoner er viktig for tilstrekkelig fokus på arealutviklingens påvirkning på måloppnåelsen. Felles arenaer og prosess forplikter, og bidrar til forankring og legitimitet.

6.5. Anbefalinger

Tydeliggjøring og samordning

Transportvirksomhetene mener det er behov for å tydeliggjøre roller og beslutningsprosesser for å bidra til å gjøre strukturen og prosessene rundt avtalene mer enhetlig enn det er i dag. Partene bruker til sammen mye ressurser på arbeid med byvekstavnene, og det vil være gevinster å hente ved å standardisere flere av prosessene og gjøre de mer enhetlig. Vi tror også det vil gi økt deltakelse i styringen av byvekstavnensamarbeidet at det er tydelig for alle hvilke beslutninger som skal fattes i hvilke organ. Det er imidlertid viktig at det legges opp til en fleksibilitet slik at man i de enkelte byområder kan vurdere hvordan arbeidet skal organiseres for å bevare samarbeidsstrukturer som har eksistert og eksisterer på siden av byvekstavnene.

Vurdering av hvilke kommuner som bør være part i avtalene

Transportvirksomhetene mener det at det ved framtidige reforhandlinger av avtalene bør gjøres en vurdering av hvilke omegnskommuner som bør inviteres inn i forhandlingene fordi de er viktige for arealutviklingen i området. Det bør i denne sammenhengen gjøres en evaluering av dagens situasjon.

Større grad av samordning med prosesser på utsiden av avtalene

Transportvirksomhetene ser at statlige parter i enda større grad må være et bindeledd mellom prosesser innenfor og utenfor byvekstavnene, og samordne virkemidler for å nå nullvekstmålet.

Plassering av større statlige virksomheter og statlige utbyggingsprosjekter på vei og jernbane har innvirkning på nullvekstmålet og oppfylging av avtalene, og må derfor ses i sammenheng i større grad enn det gjøres i dag.

Virkemidler som areal og rute- og takstsamarbeid er omtalt i byvekstavnene, men bør følges tettere opp og synliggjøres gjennom oppfølging av avtalene. Justeringer av avtalene som kan gi flere kollektivreisende, vil være lavt hengende frukt, gitt at finansieringen ivretas.

7. Finansieringsstruktur i byvekstavtalene

Transportvirksomhetene er bedt om å vurdere bevarings- og forbedringspunkter for dagens finansieringsstruktur.

7.1. Overordnet vurdering: avtalene fungerer, men finansieringsstrukturen kan forbedres

Ved en vurdering av insentiver, måloppnåelse og gevinster i byvekstavtalene er det viktig å se på resultatene hittil for byområdene. Som tidligere beskrevet i innledning og kapittel 3, viser målinger høsten 2022 at trafikkmengden for biler nå er tett på nullvekstmålet i de fire store byområdene. Transportvirksomhetenes vurdering er at det målrettede arbeidet i byområdene fungerer godt, og at byvekstavtalene og belønningsavtalene er viktige for å nå nullvekstmålet. Avtalene som en helhet og forpliktelsen til målene gir gode insentiver til å gjennomføre de riktige tiltakene, og til å innføre restriktive tiltak selv om disse kan møte motstand lokalt.

Samtidig kan strukturen på finansieringen og tilskuddene forbedres for å øke måloppnåelsen. Som en del av virksomhetenes vurdering har arbeidsgruppen gjennom dialog med de fire store byområdene og de fem mellomstore byområdene innhentet innspill på hvordan de lokale partene opplever at dagens finansieringsstruktur understøtter målene i byvekstavtalene. Videre har arbeidsgruppen fått innspill fra enheter i transportvirksomhetene som til daglig arbeider med oppfølging av byveksttaler og blant annet representerer staten i de etablerte styringsgruppene for byvekstavtalene.

Vår vurdering er at det er behov for å forenkle deler av tilskuddsordningene og gjennom dette gi byområdene bedre oversikt, økt forutsigbarhet og hensiktsmessig fleksibilitet i valg av tiltak og løsninger. Kompleksiteten i dagens finansieringsstruktur skaper utfordringer for byområdene og en forenkling vil gjøre det mer oversiktlig. Dialogen i styringsgruppen er preget av økonomistyring og en forenkling av finansieringsstruktur kan bidra til å vende fokuset mer mot målstyring. De ulike vilkårene til tilskuddene kan utløse krevende diskusjoner knyttet til hvordan tilskuddene kan nyttes til ulike deler av porteføljen. Vår vurdering er at forenkling av finansieringsstrukturen vil gi styringsgruppene i byområdene bedre forutsetninger for målstyring og porteføljestyling, og dermed økt måloppnåelse. Vi understreker at foreslåtte forenklinger er å anse som et nullsumspill der netto finansieringsbeløp per byområde forblir uendret. En forenkling av finansieringsstrukturen er i tråd med tilbakemeldingene vi har fått fra lokale parter i byene.

7.2. Dagens finansieringsstruktur

Byvekstavtalene finansieres med statlige midler, fylkeskommunale og kommunale midler, brukerfinansiering og eventuelt annen finansiering fra private aktører.

De statlige midlene er fordelt på ni ulike finansieringskilder med ulike (men også til dels overlappende) bruksområder, utbetalingsprofil og krav til rapportering: belønningsmidler, midler til kollektiv-, sykkel- og gangetiltak langs riksvei (som kan brukes på lokal vei gitt visse kriterier), statlig delfinansiering av store kollektivprosjekter i de fire største byområdene ('50/50-ordningen') og stasjons- og knutepunktutvikling langs jernbanen. I tillegg er det statlige bidraget til store kollektivprosjekter økt fra 50 til 66 prosent for de fire største byområdene der halvparten av økningen skal brukes til reduserte bompenger (det er åpnet for å endre bruken av dette tilskuddet, se omtale lenger ned i teksten), og den andre halvparten til bedre kollektiv. Staten bidrar med midler til reduserte billettpriser på kollektivtransport til alle de ni byområdene.

Prosjekt og tiltak i byvekstavtalene skal bidra til måloppnåelse, der målet om nullvekst i personbiltransporten er overordnet. Prioritering av prosjekter og tiltak i skal skje i tråd med prinsippene for porteføljestyling. Dette innebærer at tiltakene skal prioriteres etter en helhetlig vurdering basert på måloppnåelse, disponible midler, samfunnsøkonomisk lønnsomhet, planstatus og kapasitet til planlegging og gjennomføring. Eventuelle kostnadsendringer skal håndteres innenfor

prosjektporteføljen. Prioritering av konkrete tiltak skjer gjennom årlig rullering av fireårige handlingsprogram som utarbeides og behandles av styringsgruppa. Deretter behandles handlingsprogrammene lokalpolitisk og er grunnlag for de årlige statsbudsjettene som ved behandling i Stortinget gir de endelige statlige rammene. I tillegg angir staten langsiktige prioriteringer i Nasjonal transportplan.

Det er en forutsetning at prosjekter og tiltak som finansieres av statlige midler og bompenger skal ha en nøktern standard, skal fylle sin hovedfunksjon og bygge opp under nullvekstmålet.

Samlet sett mener transportvirksomhetene at finansieringsstrukturen fremstår som komplisert, og for interessenter er det krevende å sette seg inn i tilskuddsordningene og de tilhørende statlige føringene.

7.3. Incentiver til å velge kostnadseffektive løsninger som gir god måloppnåelse

De statlige tilskuddene skal bidra med finansiering av tiltak som bidrar til nullvekst. I hovedsak brukes pengene til tilbudsforbedring gjennom ny eller oppgradert infrastruktur for kollektiv, sykling og gående, og drift av kollektivtransport gjennom for eksempel nye ruter eller økt frekvens på avganger. Et velfungerende kollektivtilbud er viktig for vekst i byene uten tilhørende vekst i biltrafikk, men utover dette vil en stor del av måloppnåelsen for nullvekstmålet avhenge av arealutvikling og restriktive tiltak knyttet til parkering og bompenger. Restriksjoner for biltrafikken er de klart mest kostnadseffektive tiltakene. For å nå nullvekstmålet må dette balanseres med gode alternativ for transportformene som skal ta veksten i personbiltransporten, og et forbedret tilbud for kollektivtransport, sykkel og gange i byområdet. Dette underbygges av byutredningene som ble gjennomført i åtte av de ni byområdene i 2017. Tilskuddene er kritiske for at byområdene skal kunne levere nødvendig tilbudsforbedring og en enklere reisehverdag.

Et viktig utgangspunkt for å velge kostnadseffektive løsninger er god porteføljestyring, der tiltak og virkemidler stadig utvikles, og prioriteringene i porteføljen oppdateres jevnlig. For de ulike tilskuddsordningene vil det variere i hvilken grad avtalepartene har mulighet til å drive reell porteføljestyring, og dermed velge løsninger. Enkelte tilskuddsposter er øremerkede spesifikke tiltak, og ansvaret for at løsningen gir ønsket effekt og måloppnåelse ligger hos staten som beslutter øremerkingen.

God måloppnåelse henger sammen med fleksibilitet. Det viktigste grepet man har i byområdene for å motvirke en uønsket trend er justering av tiltak og virkemidler. I den videre vurderingen av tilskuddsordningene legger vi vekt på hvorvidt tilskuddene understøtter byområdenes muligheter til både planlegging, gjennomføring, valg og justering av kostnadseffektive løsninger.

En formell vurdering av effektene per tilskuddsordning er ikke gjennomført, men vi har sammenstilt erfaringer og innspill fra byområdene og transportvirksomhetene i følgende tabell:

| Tilskudd | Transportvirksomhetenes vurdering |
|--|---|
| Særskilt tilskudd til store kollektivprosjekter (50/50-ordningen) Kap 1332 post 63 | Gjennom byvekstavtalene bidrar staten med inntil 50 pst. av prosjektkostnadene for viktige fylkeskommunale kollektivtransportprosjekter. Ordningen gjelder per i dag fem prosjekter i de fire største byområdene. Det statlige bidraget til disse prosjektene fastsettes i avtalene og er uavhengig av ev. endringer i den totale prosjektkostnaden. Det statlige bidraget tildeles i tråd med de fastsatte retningslinjene for tilskuddsordningen, og i tråd med fremdriften i prosjektene. For 50/50-prosjektene har staten beslutningsmyndighet ved inngåelse av nye byvekstavtaler og vurdering av incentiver på overordnet nivå (type tiltak) blir dermed mindre relevant. Selve ordningen med 50/50 finansiering vurderes som en god måte å dele ansvar mellom lokale og sentrale myndigheter, og få gjennomført store kollektivprosjekter med god lokal forankring. |

| | |
|---|--|
| | <p>Byområdene opplever det som en ulempe at statens bidrag står fast og ikke endres dersom prosjektets estimater og sluttkostnad øker. Risikoen ved kostnadsøkninger ligger dermed hos lokale parter. Dette gir i utgangspunkt gode insentiver for byområdene til å gjennomføre god planlegging og kvalitetssikring av kostnadene i planfasen, samt å utøve streng kostnadskontroll og moderasjon i prosjektgjennomføringen, men har vist seg å være en utfordring med høy prisvekst utenfor prosjektenes kontroll (grunnet pandemi og krigen i Ukraina). Dette fører i praksis til en reduksjon i statens prosentvise bidrag og utløser krevende portefølje- og budsjettprioriteringer lokalt.</p> |
| <p>Belønningsmidler til byvekstavtaler</p> <p>Kap 1332 post 66</p> | <p>Belønningsmidlene i byvekstavtalene skal brukes til tiltak for å nå nullvekstmålet. Flexibiliteten i bruk av midler bidrar til en mål- og resultatstyring av avtalen og gir et handlingsrom til å velge tiltak og virkemidler som er tilpasset utfordringene i de enkelte byområdene.</p> <p>I Nasjonal transportplan 2018-2029 ble det åpnet for at belønningsmidlene i sin helhet kan gå til drift av kollektivtransport. Begrunnelsen var at nullvekstmålet vil bety en betydelig passasjerøkning for kollektivtransporten, og dermed også økt kapasitetsbehov, i tillegg til at et forbedret kollektivtilbud er et godt virkemiddel i seg selv for å nå nullevkstmålet. Per i dag brukes hoveddelen av midlene til drift av kollektivtransport (om lag 80-90 prosent).</p> <p>Det kan være gode grunner til at en stor andel av belønningsmidlene benyttes til forbedret drift av kollektivtilbudet. Det er viktig at byområdene har et godt kollektivtilbud som bygger opp under investeringene som gjøres og som tilbyr et alternativ til personbil. Dette betyr at tilskuddet i mindre grad enn tidligere går til andre tiltak som for eksempel investeringer i utbygging av helhetlig gang- og sykkelveinett. Det å bruke belønningsmidler til drift av kollektivtransport er dermed bedre for de byområder som har byvekstavtaler med en egen pott for mindre investeringer enn for øvrige byer.</p> <p>Lavere billettinntekter i forbindelse med pandemi og sterkt økende energikostnader har gjort det krevende å opprettholde kollektivtilbudet og økt presset på driftsmidler til kollektivtransport. Det har også gjort det mer krevende å skille på hva som er nødvendig som ekstrabidrag for å nå nullvekstmålet og hva som er ordinær drift. Transportvirksomhetene mener belønningsmidlene bør gå til tilbudsforbedringer og at økte driftskostnader grunnet økte strømpriser etc. bør dekkes over andre offentlige ordninger.</p> <p>Vi opplever at det i liten grad blir synliggjort og informert om grunnlaget for prioriteringene av belønningsmidlene som går til drift av kollektivtransport når fordelingen skal drøftes i forbindelse med budsjett og handlingsprogram. Samtidig er det vanskelig å isolere fordelingen og effekten av belønningsmidlene fra de øvrige tilskuddsmidlene fra det offentlige. Samlet gjør dette det krevende å drive reell porteføljestyring blant partene, og også å følge opp om midlene blir brukt i tråd med intensjonen.</p> <p>Belønningsmidlene brukes også til investeringer i utbygging av helhetlig gang- og sykkelveinett, holdningskampanjer mm. I avtalen for Bergensområdet er belønningsmidlene (og programområdemidlene) lokalt fordelt mellom kommunene etter innbyggertall, til bruk innen ulike tiltak som bidrar til måloppnåelse. Dette er kanskje ikke optimalt når det gjelder å velge løsninger som gir størst måloppnåelse, men virker utfra vår erfaring å være nyttig fordi det gir omegnskommunene som var nye i avtalen fra 2019 en trygghet om at de vil få noe ut av avtalene i avtaleperioden, selv om det tar tid å få planlagt og spilt inn prosjekter. Dette er viktig for omegnskommunenes legitimitet i samarbeidet, og deres rolle i å bidra til en arealutvikling som understøtter nullvekstmålet.</p> |

| | |
|---|--|
| | <p>Praksis for utbetaling av belønningsmidler og tilskudd til bedre kollektivtransport har til nå vært at de utbetales flatt uavhengig av fremdrift. Dette har ført til at det er betydelig andel av midlene som står på fond hos lokale parter i påvente av bruk. Årsakene til dette er sammensatt, eksempelvis er det i Bergensområdet satt av midler til en planlagt opptrapping av kollektivtilbudet i avtaleperioden. Transportvirksomhetene mener det er bedre at midler overføres enn at de går til tiltak som gir lavere måloppnåelse. Det er imidlertid uheldig dersom det over tid blir stående høye beløp som kunne vært brukt til andre tiltak. Dette er i strid med statens økonomireglement som forutsetter at tilskudd som utgangspunkt skal brukes det året de bevilges. Det har derfor det siste året vært økt fokus på sikrere prognoser og hyppigere rapportering for å redusere andelen tilskuddsmidler som settes på fond.</p> <p>Ved en eventuell omlegging fra flat utbetaling til utbetaling mer etter behov er det viktig at staten fortsatt følger opp forpliktelsene i avtalene ved å øke tilskuddene når behovene øker. Dersom det sås tvil om staten kommer til å holde seg til avtalene er det fare for at midlene kan bli brukt i det enkeltåret til andre tiltak enn de som gir best måloppnåelse. Utbetaling etter forbruk (som er praksis for post 63-midlene) vil kunne imøtekomme denne problemstillingen, men ettersom belønningsmidlene kan brukes til så mye forskjellig vil det trolig være lite hensiktsmessig.</p> |
| <p>Tilskudd til reduserte bompenger og bedre kollektivtilbud</p> <p>Kap 1332 post 66</p> | <p>Gjennom reforhandlede byvekstavtaler/tilleggsavtaler med de fire største byområdene i 2020 og 2021 ble statens tilskudd til de store prosjektene økt fra 50 til 66 pst. Halvparten av det økte tilskuddet har hittil vært øremerket reduserte bompenger og halvparten bedre kollektivtilbud i byene etter lokal prioritering. Tilskuddet utbetales flatt over avtaleperioden (2020-2029 (fra 2021 i Oslo)), og er uavhengig av framdrift for 50/50-prosjektene.</p> <p>Fra 2023 er det åpnet for at den delen av tilskuddet som til nå har vært øremerket reduserte bompenger, brukes til tiltak for bedre kollektivtransport etter lokal prioritering, jf. Prop. 111 S (2021–2022) Nokre saker om veg, særskilde transporttiltak og transport i byområda mv. og Innst. 456 S (2021–2022). Dette vil gi lokale myndigheter større frihet til å justere bompengetakstene som et tiltak for å dempe biltrafikken, samtidig som det gir mulighet til å styrke kollektivtransporten i en krevende omstillingsperiode etter pandemien.</p> <p>Økningen av tilskuddet fra 50 til 66 pst har bidratt til å finansiere de store kollektivprosjektene, men vilkårene knyttet til økningen har også påvirket kompleksiteten i finansieringsstrukturen, og dagens løsning er ikke optimal for å oppnå nullvekstmålet.</p> <p>Krav om reduserte bompenger kan ha en negativ effekt på nullvekstmålet og gi tapte inntekter for byområdene. Det reduserer brukskostnadene for bil og kan slik sett bidra til å gjøre biltransport mer attraktiv i forhold til andre transportformer. Det bidrar også til kompleksiteten ved at tilskuddet må vurderes etter andre kriterier enn målsetningene med byvekstavtalene.</p> <p>Uavhengig av nullvekstmålet mener vi tilskuddsordningen isolert sett øker kompleksiteten i finansieringsstrukturen, og vilkårene for tilskuddsordningen kan oppleves uklare for byområdene. Vi er enige i de endrede vilkårene for tilskuddsordningen. Dersom det er et behov for justering av bompengedyrden lokalt, kan dette heller gjøres gjennom den ordinære styringen av byvekstavtalen.</p> <p>Den delen som skal gå til bedre kollektivtilbud (som nå kan utgjøre hele tilskuddet dersom det er enighet om det lokalt), kan benyttes til finansiering av 50/50-prosjektene, men det kan også benyttes til drift av kollektivtransport eller til</p> |

| | |
|--|--|
| | <p>andre investeringer for kollektivtrafikken. Det er altså ikke slik at 50/50-ordningen har blitt til en ordning hvor staten bidrar med 66 prosent av prosjektkostnaden for 50/50-prosjektene. Samlet kostnad for 50/50-prosjektene har dannet et økonomisk beregningsgrunnlag for tilskuddet som utgjør 16 pst av prosjektkostnadene for 50/50-prosjektene, men tilskuddet er ikke direkte knyttet opp mot 50/50-prosjektene.</p> <p>På grunn av prosesser med planlegging og forberedelser tar det tid å få brukt disse midlene, og i flere av byområdene har disse midlene til nå i stor grad vært ubrukt og plassert i fond til senere.</p> <p>Selv om fleksibiliteten i bruk av midlene er positiv for å legge til rette for å kunne bruke midlene på de tiltakene som gir best måloppnåelse mener vi koblingen til 50/50-prosjektene skaper unødvendig kompleksitet og forvirring. Der byområdene anvender tilskuddene til andre formål enn 50/50-prosjektene vil det bli mindre penger til å finansiere prosjektene som er med i beregningsgrunnlaget, og det kan gi krevende økonomistyring gjennom prosjektenes levetid. En tilhørende utfordring er at i beregningsgrunnlaget for Oslo er kostnadsanslaget for ny T-banetunnel inkludert, et prosjekt som det er foreløpig usikkert når starter opp. Dette medfører i praksis at midlene som er beregnet ut fra en andel til T-banetunnelen i Oslo i praksis går til Fornebubanen slik at denne blir finansiert med større andel fra staten, mens T-banetunnelen får lavere andel. Det er fornuftig at midler brukes der det er behov i istedenfor å bli stående på fond, men sett i ettertid mener vi denne tilskuddsordningen fra starten enten burde vært:</p> <ul style="list-style-type: none"> • definert som en ren økning av bidrag til 50/50-prosjektene og koblet til fremdrift i disse prosjektene • eller definert som et tilskudd til bedre kollektiv med fleksibilitet i bruk, men uten kobling til 50/50-prosjektene <p>Vår anbefaling er å forenkle også denne tilskuddsordningen, men det vil være en utfordring å gjøre opp status på bruk av midlene hittil og hvilke vilkår som bør gjelde fremover. Det må derfor utarbeides en overgangsordning fra gammel til ny og enklere ordning.</p> |
| <p>Tilskudd til fjerning av rushtidsavgift på Nord-Jæren</p> <p>Kap 1332 post 66</p> | <p>I tråd med byvekstavtalen for Nord-Jæren kompenserer staten for reduserte bompengeneinntekter som følge av det lokale vedtaket om å fjerne rushtidsavgiften (tidsdifferensierte takster) på Nord-Jæren. Denne avgiften ble fjernet 10. februar 2020. I Prop. 111 S (2021–2022) Nokre saker om veg, særskilde transporttiltak og transport i byområda mv., og Innst. 456 S (2021–2022) la regjeringen til grunn at tilskuddet kan brukes til tiltak for bedre kollektivtransport, hvis det er lokalt ønske om det.</p> <p>Faglig sett vurderer virksomhetene fjerning av rushtidsavgift til å ha en negativ effekt på oppnåelse av nullvekstmålet. Det bidrar også til kompleksiteten ved at tilskuddet må vurderes etter andre kriterier enn målsetningene med byvekstavtalene. Virksomhetene foreslår derfor at denne ordningen avvikles og at midlene inngår i belønningsordningen.</p> |
| <p>Mindre investeringstiltak på riksvei (Gang-, sykkel- og kollektivtiltak)</p> <p>Kap 1320 post 30</p> | <p>Tilskuddsmidlene til mindre investeringstiltak på riksvei er viktige for blant annet å legge til rette for sammenhengende og trygge gang- og sykkelveinett i byområdene.</p> <p>De disponeres av Statens vegvesen, men kan i budsjettprosessen bevilges til en annen post som muliggjør at de kan brukes til investeringer i kollektivtransport, sykling og gange på fylkesvei eller kommunal vei i byområder med byvekstavtale (se under). Styringsgruppen prioriterer hvilke tiltak som gir best måloppnåelse, ved riksvei eller ved kommunal- og fylkesvei, og melder inn behov i</p> |

| | |
|--|---|
| | <p>statsbudsjettet. Bevilgningene er knyttet opp mot prosjekt, og utbetales etter behov.</p> <p>Transportvirksomhetene vurderer at bruken av midlene fungerer etter hensikten, og at det har vært gode prosesser for å beslutte hvordan midlene skal brukes.</p> <p>Det gjenstår betydelige statlige forpliktelser i de fire avtalene. Både innmeldt behov og bevilgninger har vært lavere enn gjennomsnittlig avtalt beløp. Ettersom planlegging av slike tiltak krever tid, og fordi det gjenstår store beløp i resten av avtaleperioden, vil det sannsynligvis innebære at det vil være krevende å få omsatt midlene senere i avtaleperioden.</p> |
| <p>Tilskudd til mindre investeringstiltak på kommunal vei og fylkesvei i byvekstavtaler (Gang, sykkel og kollektivtiltak)</p> <p>Kap 1332 post 66</p> | <p>Det ble fra 2020 åpnet for at midler til mindre investeringstiltak i byvekstavtalene som tidligere ble brukt til kollektiv-, sykkel- og gangetiltak på riksveinet, kan brukes på kommunal og fylkeskommunal vei forutsatt at de har bedre måloppnåelsen i byvekstavtalene eller blir vurdert som mer kostnadseffektivt/samfunnsøkonomisk lønnsomt enn riksveitiltak. Hensikten var å gi en fleksibilitet for å gjennomføre prosjekter og tiltak som gir best mulig måloppnåelse.</p> <p>Det er positivt at byområdene har mulighet til å bruke midlene på tiltak som gir måloppnåelse uavhengig av vegeier, men selve tilskuddsordningen introduserer en ekstra prosess med egne vilkår for finansiering og prioritering.</p> <p>Transportvirksomhetene vurderer ordningen til å skape unødvendig kompleksitet. Ordningen har bidratt til økt ressursbruk hos alle parter, og i årene ordningen har eksistert har bevilgningen i statsbudsjettet vært lavere enn innmeldt behov. Det gjør at byområdene i begrenset grad kan forutsi når finansieringen vil komme, og dette påvirker muligheten til å planlegge og porteføljestyre tiltakene.</p> <p>Vi mener tilsvarende eller bedre måloppnåelse kan sikres ved at disse midlene konsolideres i en større tilskuddspott, med tydelige retningslinjer for hvordan midlene kan benyttes.</p> |
| <p>Tilskudd til reduserte billettpriser på kollektivtrafikk</p> <p>Kap 1332 post 66</p> | <p>Bruk av midlene er nærmere konkretisert i byvekst- og belønningsavtalene for hvert enkelt byområde.</p> <p>Vi mener at øremerking av tilskudd til reduserte billettpriser ikke er hensiktsmessig. Selv om subsidiering av billettpriser kan være gunstig for å fremme bruk av kollektivtransport mener vi at omfanget av dette bør fastsettes lokalt av ansvarlig myndighet som er fylkeskommunen. Se også beskrivelse i kapittel om belønningsavtaler.</p> |
| <p>Investeringer jernbane. Stasjons- og knutepunktutvikling langs jernbanen</p> <p>Kap 1352 post 73</p> | <p>Midlene disponeres av Jernbanedirektoratet, men det er partene i byvekstsamarbeidet som beslutter hvilke stasjoner/knutepunkter som skal prioriteres. Bane NOR har ansvaret for å gjennomføre tiltakene på oppdrag fra Jernbanedirektoratet og i samsvar med vedtakene i byvekstsamarbeidet.</p> <p>Transportvirksomhetene vurderer at bruken av midlene fungerer bra hensikten, og at det har vært gode prosesser for å beslutte hvordan midlene skal brukes.</p> |

7.4. Forbedringspunkter for dagens finansieringsstruktur



Med trangere økonomiske rammer blir det enda viktigere framover å prioritere riktige tiltak som bygger opp under felles mål. Som vist til i kapittelet om organisering mener vi måten byvekstavtalesamarbeidet er organisert på er godt egnet for å møte de utfordringene vi står ovenfor. Styringsmodellen er tilpasset

raske endringer ved at tiltak og virkemidler kan justeres og at møtes jevnlig på høyt nivå. Porteføljestyring muliggjør og gir incentiver til løpende optimalisering av investeringene som gjøres. Finansieringsstrukturen må legges til rette for at man skal kunne drive reell porteføljestyling, og justere bruken av tilskuddene underveis.

Vår anbefaling er å forenkle finansieringsstrukturen ved å gå fra totalt ni til fire statlige finansieringskilder for byvekstavtalene. Vi mener følgende forslag til finansieringsstruktur vil gi nødvendig forenkling, økt forutsigbarhet og bedre evne for byområdene til å oppnå nullvekstmålet:

- Tilskudd til store kollektivprosjekter i de fire største byområdene videreføres (50/50-prosjektene). Tildeles gjennom post 63. Statlige midler utover 50 pst. bør på sikt innarbeides i midlene over post 63.
- «Belønningsmidler» videreføres, men tilskuddsbeløp økes da flere tilskuddsordninger konsolideres som belønningsmidler. Fleksibel bruk, tilsvarende vilkår som i dag. En navneendring på tilskuddet bør vurderes, til for eksempel: «Tilskudd til byvekstavtaler». Tildeles gjennom post 66.
- Midler til gange-, sykkel- og kollektivtiltak langs riksveier (Programområdemidler riksvei, post 30) videreføres. Disponeres av Statens vegvesen og vil ikke overføres til byområdene.
- Midler til stasjons- og knutepunktutvikling langs jernbanen (Kap 1352, post 73) videreføres. Disponeres av Jernbanedirektoratet som tidligere.

Anbefalingene oppsummeres i tabellform nedenfor

| Statlige finansieringskilder | Anbefaling | Mulig forenklet struktur |
|--|--|---|
| Særskilt tilskudd til store kollektivprosjekter | Videreføres | Særskilt tilskudd til store kollektivprosjekter (Post 63) |
| Tilskudd til reduserte bompenger og bedre kollektivtilbud | Avvikles, overføres enten til store kollektivprosjekt eller belønningsmidler | Overføres til post 63...  ...eller post 66  |
| Belønningsmidler til byvekstavtaler | Videreføres | Belønningsmidler til byvekstavtaler (Post 66) |
| Tilskudd til fjerning av rushtidsavgift på Nord-Jæren | Avvikles, overføres til belønningsmidler | |
| Tilskudd til reduserte billettpriser på kollektivtrafikk | Avvikles, overføres til belønningsmidler | |
| Tilskudd til mindre investeringstiltak på kommunal vei og fylkesvei i byvekstavtaler | Avvikles, overføres til belønningsmidler | |
| Mindre investeringstiltak på riksvei | Videreføres, minus permanent overføring til mindre tiltak på kommunal vei og fylkesvei | Mindre investeringstiltak på riksvei (Post 30) |
| Stasjons- og knutepunktutvikling langs jernbanen | Videreføres | Stasjons- og knutepunktutvikling langs jernbanen (Post 73) |

Dette forslaget medfører at tilskudd til reduserte billettpriser opphører, men at det samme tilskuddet overføres til «belønningsmidler». Samme anbefaling gjelder for tilskudd til fjerning av rushtidsavgift på Nord-Jæren. Videre foreslår vi at programområdemidler til kommunal- og fylkesvei opphører, da tildeling og bruk av disse har vært lite forutsigbart og skapt unødvendig kompleksitet. Vi foreslår at en andel av dagens programområdemidler på post 30 som skal gå til gange-/sykkel og kollektivtiltak langs kommunal og fylkeskommunal vei permanent overføres til «belønningsmidler»-potten og programområdemidlene langs riksvei reduseres tilsvarende.

Videre foreslår vi at både tilskudd til reduserte bompenger og tilskudd til bedre kollektivtiltak opphører i sin nåværende form. Disse ble opprettet som en del av økningen fra 50 til 66 pst statlig bidrag i de store kollektivprosjektene, men kan også brukes til andre tiltak som gir et bedre kollektivtilbud. Med vår foreslåtte struktur må disse tilskuddsmidlene enten øremerkes de store kollektivprosjektene eller inngå i «belønningsmidler», frikoblet fra de store prosjektene. Det er behov for en prinsipiell vurdering fra departementet hva det er ønskelig å gi statlig bidrag til, og hvordan dagens tilskudd eventuelt kan fordeles mellom post 63 og post 66. I utgangspunktet mener vi statens andel til 50/50-prosjektene bør

utbetales over en post og etter fremdrift, slik som post 63 fungerer i dag. Vi ser imidlertid at det kan være krevende å endre på dette nå som prosjektene er godt i gang eller ferdige, og deler av den statlige andelen er utbetalt, og at det kan være behov for å beholde tilskudd til gjeldende 50/50-prosjekter i to poster. Ved eventuelle nye 50/50-prosjekt og/eller økning i det statlige bidraget (jf. at det i Hurdalsplattformen er enighet om å øke statens andel til 70 pst.) mener vi dette bør skje over post 63.

Eventuelle tilskuddsordninger som retter seg mot byområdene som har byvekstavtale bør disse knyttes opp til avtalene. Eksempelvis eksisterte det tidligere en egen tilskuddsordning fra Kommunal- og distriktsdepartementet for søknadsbaserte tilskudd til arealtiltak. Denne var ikke en direkte del av byvekstavtalene, men var rettet mot byområdene som er aktuelle for slike avtaler.

Hensikten med endringene som foreslås er at måloppnåelse og målstyring skal bli enda mer fremhevet i byområdenes arbeid med tiltak. Byområdene er forskjellige, og hvilke virkemidler som er hensiktsmessige kan også variere. Med økt fleksibilitet mener vi at styringsdialogen i mindre grad vil rette seg mot hvorvidt man oppfyller kravene i den enkelte tilskuddsordning, og mer i retning av måloppnåelse og prioritering av de beste tiltakene. Porteføljestyringen og rapporteringen bør bli enklere, og det vil forenkle kommunikasjonen knyttet til byvekstavtalene og hva disse medfører for hvert byområde. Endringene viderefører tankegangen om at staten bidrar med tilskudd til store fylkeskommunale kollektivinvesteringer som er viktige i nasjonalt perspektiv. Fylkeskommunene forplikter seg i avtalene til å følge opp med et godt kollektivtilbud, og staten bidrar til å dekke noe av driftskostnadene for kollektivtrafikken ved at belønningsmidlene kan brukes til det for å bygge opp under de investeringene som gjøres.

7.5. Konsekvenser av våre anbefalinger

Å gjennomføre endringene vil kreve en reforhandling av alle byvekstavtalene, fortrinnsvis innenfor samme kalenderår. I den grad våre anbefalinger gir økt forutsigbarhet og fleksibilitet for byområdene, og netto tilskuddsbeløp er tilnærmet likt tidligere ordninger, forventer vi ikke store utfordringer med å få aksept for ny finansieringsstruktur.

Å endre tilskuddsordningene som ble opprettet i forbindelse med økningen fra 50 til 66 pst statlig bidrag vil medføre noen praktiske utfordringer, da det allerede er utbetalt tilskudd som i praksis kan betraktes som forskudd på prosjektmidler. Disse er også anvendt ulikt av byområdene. Fullstendige konsekvenser er ikke utredet, og vil avhenge hvordan tilskuddsmidler overføres til enten post 63 eller post 66.

En endret finansieringsstruktur kan bidra til at staten fremover vil kunne bruke mer tid på måloppnåelse og å følge opp effektene av tiltakene, i stedet for styring og kontroll av den enkelte tilskuddspost.

Vurderingene og anbefalingene i dette kapittelet må ses i sammenheng med Samferdselsdepartementets pågående evaluering av tilskuddsordningene til byområdene. Et tema som bør belyses nærmere i denne evalueringen er hvordan man kan bedre synliggjøre og dokumentere hvordan belønningsmidler benyttes og hva effekten av disse er.

8. Belønningsordningen

I utredningsoppdraget vises det til at det i påvente av en avklaring om å inngå flere byvekstavtaler kan være aktuelt å videreføre belønningsavtalene inntil videre. Transportvirksomhetene er bedt om å peke på om det er noen åpenbare forbedringspunkter i belønningsordningen.

8.1. Vurderinger

Buskerudbyen, Grenland, Nedre Glomma, Kristiansand og Tromsø har belønningsavtaler. Belønningsordningen er en incentivordning som skal bidra til å nå nullvekstmålet. Ordningen skal

stimulere til bedre framkommelighet, miljø og helse i storbyområdene ved å dempe veksten i personbiltransport og øke antallet kollektivreiser på bekostning av reiser med personbil. Belønningsavtalene skal legge til rette for en markert endring i transportutviklingen i det aktuelle byområdet.

Når det inngås byvekstavtale fases midlene fra belønningsavtalen inn i byvekstavtalen. Det er ansvarlig myndighet for lokal kollektivtransport i de ni største byområdene som kan søke om en (primært) fireårig belønningsavtale. Det er krav om at byområdene setter mål og dokumenterer en helhetlig virkemiddelbruk som kan sikre måloppnåelsen i tråd med nullvekstmålet i avtaleperioden. Midler til reduserte billettpriser på kollektivtransport inngår i belønningsavtalene sammen med belønningsmidlene. Planen er at belønningsordningen som separat ordning gradvis skal faset ut, men at belønningsmidlene skal videreføres i byvekstavtalene.

Tilbakemeldingene fra byområdene som har belønningsavtaler er at avtalene har vært avgjørende for at de kan tilby et godt kollektivsystem. De oppleves som enkle og forståelige med forutsigbar finansiering, og fleksibiliteten i bruk av tilskuddsmidlene gir byområdene muligheten til å gjennomføre små og målrettede tiltak til forbedring av kollektivtransporten, men også sykkel og gange.

Som for byområder med byvekstavtale har store deler av belønningsmidlene også i de fem byområdene som har belønningsavtale gått til drift av kollektivtransport (per i dag er andelen mellom 60 og 100 prosent). Det kan være gode grunner til at en stor andel av belønningsmidlene benyttes til å drift av et (forbedret) kollektivtilbud. Det overordnede bildet er at tilskuddsordningen fungerer godt, og resultatene så langt viser at byområdene stort sett når nullvekstmålet og det har vært passasjervekst på kollektivtransport i alle byområder. Vi opplever imidlertid at det i liten grad blir synliggjort og informert om grunnlaget for prioriteringene av midlene når fordelingen skal drøftes i forbindelse med budsjett og handlingsprogram. Det er vanskelig å isolere fordelingen og effekten av belønningsmidlene fra de øvrige tilskuddsmidlene fra det offentlige. Ettersom det blir brukt lite midler til varige tiltak gjennom investeringer kan bruken av belønningsmidler til drift av kollektivtransport gi kun midlertidige gevinster som vil bortfalle dersom belønningsmidlene opphører. Lavere billettinntekter i forbindelse med pandemi og sterkt økende energikostnader har gjort det krevende å opprettholde kollektivtilbudet og økt presset på driftsmidler til kollektivtransport. Dette betyr at tilskuddet i mindre grad enn tidligere går til andre tiltak som investeringer i tiltak for gange, sykkel eller kollektiv, mobilitetskampanjer og lignende. Det har de siste årene i liten grad vært gjennomført investeringstiltak på gang, sykkel og kollektivtransport på riksvei i disse fem byområdene. Dersom prosessen med å avklare byvekstavtaler for disse byområdene tar tid, bør det gjøres en vurdering på behovet for slike tiltak.

Det er i utgangspunktet opp til lokale myndigheter å bestemme hva belønningsmidlene fra belønningsordningen skal gå til, så lenge tiltakene bygger opp under målene i avtalene og formålet med ordningen. Retningslinjene til belønningsordningen fra 2013 gir stor lokal frihet til å prioritere tiltak innenfor de økonomiske rammene av avtalen: «*Midlene fra belønningsordningen forutsettes ut fra formålet anvendt til å redusere behovet for transport med personbil og styrke kollektivtransportens konkurransekraft.*» Den store frihetsgraden har mange fordeler. Fleksibiliteten i bruk av midler og fokuset på måloppnåelse i rapporteringen bør etter vår vurdering videreføres. Samtidig er det viktig å kunne dokumentere at midlene fra ordningen går til de «rette» tilbudsforbedringene og tiltakene, og at de reelt sett ikke erstatter midler fra lokale myndigheter. Dette er presisert i retningslinjene («*Det forutsettes videre at midlene skal komme som et tillegg til, ikke erstatning for, midler fra lokale myndigheter og eventuelle bominntekter.*»), men er krevende å følge opp i praksis.

I alle byområdene er det etablert styringsgrupper for bysamarbeidet og et sekretariat som koordinerer og rapporterer fordelingen og bruken av midler på vegne av samarbeidet. Staten er i alle fem byområdene representert ved Statens vegvesen og Jernbanedirektoratet (med unntak av Tromsø), men virksomhetene har en annen rolle i oppfølgingen av belønningsmidlene i disse byområdene, enn i byområder med byvekstavtale. For belønningsordningen er det Samferdselsdepartementet som forvalter tilskuddsordningen (dvs. at for eksempel søknad og rapporteringen sendes til Samferdselsdepartementet,

som også utbetaler midlene). I byområder med byvekstavtale er det Statens vegvesen som er tilskuddsforvalter. Dette innebærer slik vi ser det at Statens vegvesen har et større ansvar for å påse at midlene til byvekstavtalene blir brukt i tråd med intensjonen enn for de øvrige fem byene, og innebærer at statens rolle i de fem øvrige byområdene er noe mer uklart.

Transportvirksomhetene mener det bør stilles tydeligere krav om at partene synliggjør og dokumenterer hvordan belønningsmidlene prioriteres og benyttes ved søknad og rapportering. Utfordringen med manglende synliggjøring og dokumentasjon er spesielt stor når det gjelder den delen av belønningsmidlene som går til drift av kollektivtransport. Vi mener dette bør være et tema som belyses i den varslede evalueringen av tilskuddsmidlene i byområdene.

8.2. Forbedringspunkter for belønningsordningen

Transportvirksomhetene har identifisert noen forbedringspunkter i belønningsordningen for å sikre god måloppnåelse:

- Øremerking av tilskudd til reduserte billettpriser bør opphøre
- Oppdatering og tydeliggjøring av retningslinjer for belønningsordningen
- Minimum fireårige avtaler med tilhørende handlingsprogram

Forbedringspunktene følger samme tankesett som anbefalingene i (kapittel 7 Finansieringsstruktur), der vi foreslår økt fleksibilitet og forutsigbarhet for byområdene. Vi mener dette vil gi bedre forutsetninger for porteføljestyling og måloppnåelse. Bakgrunnen for hvert forbedringspunkt beskrives i de etterfølgende avsnitt.

Øremerking av tilskudd til reduserte billettpriser bør opphøre

Rimelige billettpriser for kollektivtransport vil kunne bidra til å oppnå nullvekstmålet, men billettprisene må ses i sammenheng med det kollektivtilbudet som gis og hvilke alternativer som eksisterer. Fastsetting av hensiktsmessige billettpriser gjøres av ansvarlig myndighet som er fylkeskommunen. Øremerking av midler til reduserte billettpriser mener vi reduserer fleksibiliteten til byområdene. Vi anbefaler at øremerkingen opphører ved inngåelse av nye belønningsavtaler, og eventuelt opphører i eksisterende belønningsavtaler gjennom en endring av avtalene. Hele finansieringsbidraget vil dermed anses som «belønningsmidler». Dette er også et forslag som flere av byområdene tok opp i sine innspill til dette arbeidet.

I rapporten [Kollektivtrafikk i omstilling – Tromsø](#) pekes det også på denne utfordringen. Lave billettinntekter pekes på som den største utfordringen for kollektivtransporten i Tromsø, og en tidsavgrenset støtte til reduserte billettpriser er ikke økonomisk bærekraftig og innebærer som for belønningsmidlene en risiko for rask takstøkning eller kutt i tilbud dersom støtten faller bort. En av anbefalingene fra rapporten er å vurdere potensialet for å utnytte trafikantenes betalingsvillighet i større grad, eksempelvis ved å differensiere priser mellom ulike tidsperioder, trafikantgrupper og produkter. Prising av kollektivtransport er et viktig virkemiddel som vi mener ansvarlig myndighet bør ha styringen over. Ettersom drift av kollektivtransport også finansieres med midler gjennom belønningsavtalen bør imidlertid også partene være en aktiv part i å vurdere om eksempelvis reduserte billettpriser er det tiltaket som gir best måloppnåelse sammenlignet med alternativ bruk av midlene. Det er viktig, men krevende, å prise rett slik at man får et kollektivtilbud som er bærekraftig og som bidrar til nullvekstmålet. Der større prisendringer også har konsekvenser for toget, bør dette besluttes etter samråd med Staten. Se også beskrivelse i kapittel om finansiering.

Oppdatering og tydeliggjøring av retningslinjer for bruk av belønningsordningen

Transportvirksomhetene mener det bør gjøres en prinsipiell avklaring av hvordan man ønsker at belønningsmidlene skal benyttes. Hvis belønningsavtalene skal være gjeldende flere år frem i tid, bør statens retningslinjer, som er fra 2013, oppdateres og tydeliggjøres i tråd med de endringer som har vært

siden det. Dette innebærer blant annet en vridning fra at belønningsordningen «belønner» en økning i kollektivtransport, til at tilskuddet er et bidrag til å unngå økning i personbiltransporten. Det er sannsynlig at store deler av belønningsmidlene også framover vil benyttes til drift av kollektivtilbud. En mulig utfordring med dette, mener transportvirksomhetene, er at andre gode tiltak nedprioriteres. Dette kan være tiltak som enten er krevende å planlegge eller gjennomføre, eller har effekter på lengre sikt. En tilhørende utfordring vil være at byområdene i praksis gjør seg avhengige av tilskuddsmidlene, som tildeles gjennom tidsbegrensede avtaler og ikke som en permanent finansieringskilde.

Samtidig som vi ser utfordringer, mener transportvirksomhetene at prinsippet om at måloppnåelse kommer først, og at valg av tiltak og virkemidler bør gjøres lokalt, er hensiktsmessig. Men når staten vurderer nye eller forlengede avtaler, kombinert med et uforutsett stort behov for driftsmidler til kollektivtransport, mener vi det bør utarbeides tydelige retningslinjer for målstyring. Parallelt med dette bør det også gjøres ytterligere analyser av hva belønningsmidlene faktisk benyttes til i dag, og det vil også være hensiktsmessig å revurdere metodikken for hvordan man måler tiltakseffekt i byområder.

Minimum fireårige avtaler med tilhørende handlingsprogram

Det er i dag mulig å søke om tildeling av midler for ett år om gangen (1-årig tildeling), men primært for fire år om gangen (flerårig tildeling).

I dialog med byområdene pekte de på forutsigbarhet som viktig for måloppnåelse.

Transportvirksomhetene mener belønningsavtalene er tydelige og tilskuddene forutsigbare, men hva som skjer når avtaleutløp nærmer seg kan oppleves usikkert. Planprosesser tar tid, og det er krevende å planlegge prosjekter som ikke blir noe av i tillegg til at det er krevende for avtaler med underleverandører av kollektivtransport. Usikkerhet knyttet til rullering/inngåelse av nye avtaler kan påvirke byområdenes evne eller vilje til å opprettholde fremdrift i planlegging av tiltak som ligger i porteføljen. Transportvirksomhetene mener derfor at fireårige avtaler bør være et minimum, og vi anbefaler at det ikke inngås kortere avtaler.

Søknad om avtale bør inneholde et fireårig handlingsprogram som viser hvordan belønningsmidlene planlegges prioritert og benyttet. Søknaden bør som beskrevet i gjeldende retningslinjer, dokumentere en helhetlig virkemiddelbruk som kan sikre måloppnåelse på kort og lang sikt, og også inneholde en beskrivelse av varig effekt. Det bør videre komme fram hvor stor andel som planlegges brukt til drift av kollektivtransport, og hvordan dette skiller seg fra ordinært driftstilskudd i byområdet.

Kilder

Krogstad og Leknes (2020), *Mot nullvekst og bærekraftig mobilitet. Utvikling av bypakker i tre norske byområder*, Norge [Rapport+NORCE+samfunn+34-2020.pdf \(unit.no\)](#)

Tennøy, Hanssen og Leknes (2022), *Arealdimensjonen i byvekstavtaler. Erfaringer fra Trondheimsområdet, Bergensområdet og Nord-Jæren*, TØI [*Arealdimensjonen i byvekstavtaler: Erfaringer fra Trondheimsområdet, Bergensområdet og Nord-Jæren \(toi.no\)](#)