

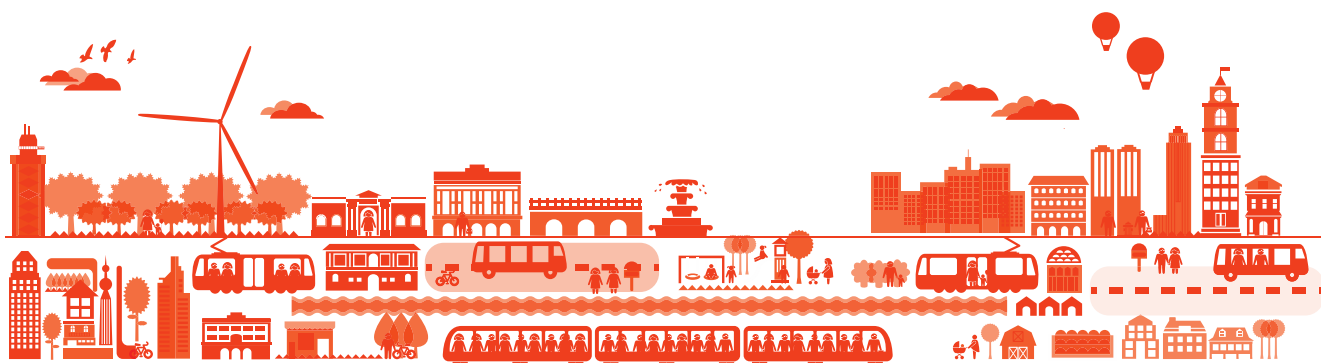


K2 WORKING PAPER 2021:16

En jämförelse mellan Sveriges stadsmiljöavtal och de norska byvekstavtalen

Bård Norheim

Ulrik Berggren



Innehållsförteckning

Förord	3
Sammanfattning	4
1 Introduktion.....	11
1.1 Bakgrund	11
1.2 Rapportens innehåll	12
2 Den politiska processen.....	13
2.1 Bakgrund till styrmedlen.....	13
2.1.1 Sverige	13
2.1.2 Norge	16
2.1.3 Diskussion	19
2.2 De politiska besluten.....	20
2.2.1 Sverige	20
2.2.2 Norge	22
2.2.3 Diskussion	27
3 Den praktiska tillämpningen	29
3.1 Sverige – Ansökan och bedömning	29
3.1.1 Trafikverkets arbete med stadsmiljöavtalen	29
3.1.2 Ansökningsprocedur/förhandling; bedömning av ansökningar	30
3.1.3 Kommunernas arbete och interna processer	31
3.2 Norge - Fra bypakker til helhetlige bymiljøavtaler.....	34
3.2.1 Mål og resultatstyring.....	35
3.2.2 Porteføljestyling.....	36
3.2.3 Indikatorsett.....	37
3.3 Diskussion	39
4 Resultat hittills	40
4.1 Beslutade avtal i Sverige	40
4.1.1 Helsingborg	43
4.1.2 Karlstad	43
4.1.3 Linköping	43
4.1.4 Lund	44
4.2 Beslutade avtal i Norge.....	44
4.2.1 Konkret om avtalen i Trondheim	46
4.2.2 Konkret om avtalen i Oslo.....	47
4.2.3 Konkret om avtalen i Bergen.....	51
4.2.4 Konkret om avtalen i Stavanger	55
4.3 Förväntade effekter (på trafiken).....	56
4.3.1 Sverige	56
4.3.2 Norge	57
5 Utvärdering och uppföljning	59

5.1	Sverige	59
5.1.1	Nasjonell oppfølging	59
5.1.2	Kommunernas utvärderingar	59
5.2	Norge.....	61
5.2.1	Porteføljestyling.....	61
5.2.2	Indikatorsett.....	62
6	Diskussion och slutsatser	64
6.1	Ulike ordninger og ulik innretning.....	64
6.2	Helhetlig planlegging og finansiering?.....	66
6.3	Langsiktig planlegging og prioritering.....	66
6.4	Ulik innretning gir ulik prioritering og gjennomføring.....	68
	Referenser mm.....	69

Förord

Den här rapporten är en del av K2:s arbete med att utvärdera stadsmiljöavtalet, ett styrmedel för att främja hållbara stadsmiljöer. K2:s arbete har syftat till att öka kunskapen om stadsmiljöavtalet som medel för att främja hållbara stadsmiljöer där en större andel persontransporter sker med kollektivtrafik och, för vissa avtal i senare omgångar, även med cykel. K2:s arbete har haft två inriktningar, en processutvärdering och en effektutvärdering av avtalens åtgärder och motprestationer. Inom processutvärderingen har studier genomförts kring hur kommuner, regioner, statliga myndigheter, m.fl. ser på och beskriver stadsmiljöavtalet samt agerar och samarbetar och hur detta har påverkat avtalens inriktning och genomförande. Effektutvärderingen å sin sida har framförallt behandlat resande, förändringar i styrande och vägledande dokument, satsningar på hållbara transporter samt bostadsbyggande och bebyggd miljö. Projektet har avgränsats till de avtal som slöts mellan åren 2015 och 2017 (d.v.s. i de fyra första ansökningsomgångarna), vilka sammanlagt utgör 65 avtal. Arbetet har främst bedrivits inom ramen för två doktorandprojekt, ett med utgångspunkt i processutvärderingen (doktorand från samhällsvetenskaplig fakultet) och ett inriktat på att studera effekter (doktorand från teknisk fakultet). Dessutom har seniora forskare, forskarassistenter och civilingenjörstudenter medverkat i projektet.

I denna rapport beskrivs hur det sk byvekstavtalet, tidigare bymiljöavtalet, i Norge fungerar och hur detta skiljer sig från det svenska stadsmiljöavtalet. Rapporten beskriver den politiska processen för avtalets uppkomst, den praktiska tillämpningen och till viss del effekter av avtalen som tecknats. Eftersom effekter av det som genomförs inom ramen för avtalen tar tid, så är det begränsat vad som kan förmedlas kring detta. Det svenska stadsmiljöavtalet blev inspirerat av den norska motsvarigheten, men skillnader finns mellan avtalen. Det som står i rapporten är författarnas uppfattning om hur avtalen blev till och hur de har utformats. Den norska texten är skriven av Bård Norheim och den svenska av Ulrik Berggren.

Oslo och Lund, februari 2021

Bård Norheim

Författare

Ulrik Berggren

Författare

Helena Svensson

Projektledare

Sammanfattning

Bakgrund

Både i Norge og Sverige er det mål om reduserte klimautslipp og redusert biltrafikk i de største byområdene. For Norge har dette målet blitt konkretisert gjennom «nullvekstmålet» i biltrafikken i de største byområdene¹, som innebærer at private bilturer ikke skal øke i absolutte tall¹. Sverigs riksdag har faststillet et klimapolitisk ramverk, som inngår i den av riksdagen beslutete klimatlagen, og som for transportsektoren innebærer mål om 70 procents minskning av koldioxidutslipp fra landbaserede transporter til år 2030 og et helt klimaneutralt samhälle til år 2045. Dessutom har regeringen faststillet et etappemål for miljökvalitetsmålen Begränsad klimatpåverkan, Frisk luft och God bebyggd miljö om att andelen kollektivtrafik, gång och cykel mätt i personkilometer ska vara minst 25 procent till år 2025. Utöver de nationella målen har regioner och storstäder egna transportstrategier där mål om minskad biltrafik förekommer².

I Norge har målsettingene i bytransporten resultert i en del statlige ordninger for å stimulere byene til en mer bærekraftig transportpolitikk. Dette gjelder i første rekke Belønningsordningen fase 1 og 2 (2004-), Bymiljøavtaler (2016-2023) og Byvekstavtaler (2017-) som er en kombinasjon av belønningsordningen, bymiljøavtaler og også inkluderer forpliktende arealplaner. Disse avtalene er under utvikling. I Sverige har målsettingene resultert i nye statlige ordninger i form av Stadsmiljøavtal (2016-), Sverigeforhandlingen (2014-2017) och Elbusspremien (som togs fram 2016).

Utvikling av bymiljøavtaler i Norge

Belønningsordningen for bedre kollektivtransport og mindre bilbruk ble innført i 2004 for å stimulere storbyområdene til å føre en areal- og transportpolitikk for mindre bilbruk og et bedre bymiljø. Forslaget om å etablere en slik Belønningsordning ble lansert i St.meld. 26 (2001-2002) «Bedre kollektivtransport». Fra 2009 ble ordningen endret, med langsiktige satsing på noen få byområder i tillegg til at det er inngått noen ettårige avtaler. Formålet med de flerårige avtalene er å legge til rette for en markant endring av transportutviklingen. Totalt er det bevilget 6516 mill. kr til de 9 største byene frem til 2016, hvorav 1380 mill. kr er fordelt i 2016. Nivået fastsettes årlig gjennom Statsbudsjettet, og det er også vedtatt tilleggsbevilgninger innfor eksisterende avtaler.

¹ Gjennomfartstrafikk og nyttetransport er unntatt fra dette målet.

² Eksempelvis har Stockholm ett mål om minskad biltrafik, i Göteborgs trafikstrategi anges att biltrafiken i kommunen ska minska med 25 procent jämfört med 2011 och enligt Malmö trafik- och mobilitetsplan ska den minska med samma andel jämfört med 2013.

Endringen innebar økt fokus på restriktive tiltak på biltrafikken og forpliktende politiske avtaler.

I desember 2016 ble det annonsert at bymiljøavtalene og byutviklingsavtalene skal slås sammen i byvekstavtaler (Samferdselsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016). For de byene som har inngått bymiljøavtale er det planlagt at det skal inngås byutviklingsavtale, og at neste generasjon bymiljøavtale skal være en byvekstavtale som da inneholder begge avtalene (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2017). Regjeringen ba Vegdirektoratet i slutten av januar 2017 om å starte forhandlingene om en byvekstavtale med Bergen (Samferdselsdepartementet 2017b). I forslaget til ny Nasjonal Transportplan for 2018-2029 (Meld St. 33 (2016-2029)) er det lagt opp til at det samlet skal bevilges 66,4 milliarder til byområdene i planperioden, med størst bevilgninger mot slutten av perioden. De første byvekstavtalene ble inngått høsten 2017 med Bergen og Nord-Jæren. For Oslo og Akershus og Trondheimsområdet vil en byvekstavtale komme på plass når eksisterende bymiljøavtale reforhandles. Det er i utgangspunktet lagt opp til at byvekstavtalene kan reforhandles etter hver fremleggelse og behandling av Nasjonal transportplan.

Indikatorsett

Bymiljøavtalene skal følges opp gjennom et tredelt indikatorsett; Måleindikatorer (kjøretøykm, ÅDT og supplerende indikatorer), Indikatorer for innsatsområder, areal og parkering og Avtalespesifikke indikatorer. Nullvekstmålet oppnås dersom trafikkarbeidet er på samme nivå i avtaleperiodens sluttår som i referanseåret. For de to byområdene er det utarbeidet et eget vedlegg med indikatorsett, 2017 er referanseår i begge avtalene. Begge vedleggene begynner med en oversikt over felles indikatorsett for bymiljøavtalene. Dersom det er motstrid mellom de to måleindikatorene vil en som forenkling si at forenkling anta at vekst i byindeks skyldes trafikk med lette kjøretøyer som ikke omfattes av nullvekstmålet. Det har vist seg metodisk vanskelig å skille lette kjøretøy som inngår i nullvekstmålet fra vekst som ikke inngår i nullvekstmålet ved hjelp av trafikkindeksen.

Utveckling av stadsmiljöavtalet i Sverige

Fokus på åtgärder för minskad klimatpåverkan ökar successivt under senare delen av 2000 och i början av 2010-talet tillsätts den statliga utredningen för Fossilfrihet på väg. Utredningen, som syftade till att föreslå åtgärder och styrmedel för en helt fossilbränsleoberoende fordonsflotta till 2030, som ett steg för att nå noll utsläpp av växthusgaser till 2050, hade relativt stort fokus på styrmedel kopplade till alternativa transportlag till den privata bilen (SOU 2013:84). Detta då man kom fram till att det inte räcker med teknikutveckling och nya bränslen för att uppnå målen med utredningen. Kopplingen mellan planering av bebyggelse och planering och trafikering av infrastruktur beaktas i ett särskilt kapitel, och behov av tydligare statlig styrning betonas. Här lyfts Norge fram då man i detta skede där är i färd med att ta fram ett ramverkt för de nya bymiljöavtalerna. Mot bakgrund av detta föreslår utredarna bl a att ett nationellt stadsmiljömål för vägtrafik tas fram, där innebörden ska vara att öknings i persontransportresor i tätorter ska tas om hand av kollektivtrafik, gång och cykel så att biltrafiken kan minska och att ett stadsmiljöprogram tas fram, där 30 mdr SEK satsas

inom ramen för den nationella transport- och infrastrukturplanen på dedikerad infrastruktur för kollektivtrafik. Under valrörelsen år 2014 plockade främst Miljöpartiet upp flera formuleringar i Fossilfrihet på väg, och stadsmiljåvtal ingick i regeringsförhandlingarna med Socialdemokraterna efter valet. Här är fokus främst på storsdatsområdena, och ett syfte med avtalen blir att åstadkomma hållbar tillväxt, främst relaterande till befolkning, ekonomi och mål om minskad klimatpåverkan och hållbar bostadsförsörjning. Strävan att uppnå snabba resultat medför dock en lägre ambitionsnivå i termer av satsade medel och långsiktighet i de slutliga riktlinjerna till Trafikverket. Den första ansökningsomgången öppnades under sen höst 2015.

Utvikle nye ideer og løsninger?

Ordningene i Sverige og Norge har en del fellestrekk, og på mange måter kan de svenske stadsmiljåvtalene sammenliknes med den andre fasen av Belønningsordningen. Når Belønningsordningen ble innført var det en utfordring at det krever lang tid å utvikle planer for nye og innovative transportløsninger, og det var de med planene klare som lå best an i søknadsprosessen. Samtidig var det en utfordring at størrelsen på finansieringen sto i forhold til forventede motytelser, enten restriktiv bilpolitikk i Norge eller arealplanlegging og rammebetingelser for kollektivtransporten i Sverige. Og en fireårig tidshorisont gjør at det er vanskelig å hente ut noen merkbar effekt av satsingen. Det er noe av bakgrunnen for at ordningen i Norge er utvidet, både i omfang og tidsperiode.

Samtidig er den svenske ordningen tydeligere innrettet mot effektive motprestasjoner som kan være effektive og gi gevinst på sikt. En kan på mange måter se på den svenske ordningen som en tiltaksorientert finansieringsmodell mens den norske er en resultatorientert finansieringsmodell. I begge ordningene er det et spørsmål hvis motprestasjonene eller resultatkravene står i forhold til størrelsen på finansieringen og hvis tidsperioden for ordningen er tilstrekkelig lang til å kunne planlegge og utvikle nye løsninger og for å kunne måle resultater.

Helhetlig planlegging og finansiering?

Både i Norge og Sverige er det statlige overføringer til byene som kan benyttes til transportformål, og hvor det er lokalt ansvar for å prioritere disse midlene. Det gjelder både mellom ulike transporttiltak og mellom transport og øvrige deler av offentlig sektor. Dette gir et svært komplekst bilde og staten kan dermed påvirke den lokale transportpolitikken, direkte og indirekte, gjennom allerede etablerte ordninger. I Norge er det etablert en rekke ulike ordninger for å nå målsettingen om redusert biltrafikk i de største byene og sikre en bedre finansiering av kollektivtransport, gange og sykkel. Det er bred politisk enighet om disse målsettingene, men ikke i samme grad om virkemidlene. Felles for ordningene er at de skal være resultatavhengige, staten bidrar med finansiering av konkrete prosjekter og siste utbetaling avhenger av resultatmålinger. Koplingen til klimaforliket gjør at miljømål har en sentral plass i vurderingen, men det er primært køer og arealbehov i de største byene som har vært en viktig drivkraft for ordningene. Det kan være grunn til å se nærmere på hvordan ordningene fungerer i praksis når det gjelder finansiering, tildeling, virkemiddelbruk og organisering.

Samtidig er mange av disse ordningene øremerket mot bestemte transportmidler eller virkemidler, eller de er "frie midler" som ikke er øremerket til transport. For å forstå de ordningene som er utviklet er det viktig å fokusere på fire sentrale utfordringer:

1. Hvordan skal lokale myndigheter klare å dekke det økte finansieringsbehovet hvis kollektivtransporten skal ta en større del av transportveksten?
2. Hvordan skal staten være sikret at de økte overføringene gir mer bærekraftig bytransport, samtidig som det lokale ansvaret for virkemiddelbruken beholdes?
3. Hvordan kan ordningene sikre bedre samarbeid mellom lokale aktører, og mer helhetlig virkemiddelbruk?
4. Hvordan ivareta intensjonene om lokalt ansvar for virkemiddelbruken når en stor del av midlene er bundet opp i konkrete investeringer?

Langsiktig planlegging og prioritering

I Sverige, där kraven på analyser av föreslagna åtgärders och motprestationers effekter i samband med ansökningsprocessen är relativt lågt ställda jämfört med i Norge (och med intentionerna i Fossifrihet på väg), uppkommer svårigheter i att bestämma eventuella slutliga effekter av avtalen av det korta tidsperspektivet, vilket medfört att sökande kommuner i många fall fått ta redan planerade projekt och strategidokument "från hyllan" för att inkludera i sina ansökningar. Frågan är då vad avtalen i sig har bidragit med, kanske är det främst hur mindre kommuner arbetar med bebyggelse- och transportplanering som har påverkats positivt av de första omgångarna stadsmiljöavtal. Motsvarande utmaning med "ärvda avtal" uppkommer även i Sverige. Spørsmålet er i hvilken grad kravet om å iverksette nye eller skjerpe eksisterende restriktive tiltak mot bilbruk kan være førende på hvilke byer som kan søke om midler. Det gjelder både spørsmålet om byer som har de mest restriktive tiltakene i dag vil ha vanskeligere for å søke, og om det vil ta for lang tid å iverksette beslutningsprosessene lokalt til at slike tiltak vil ha effekt i avtaleperioden. Det ligger en del spørsmål og utfordringer knyttet til den politiske prosessen rundt disse avtalene. Dette er langsiktige avtaler som går over flere politiske perioder og det er flere politiske organer involvert i avtalene. Det betyr at politikere kan «arve» denne avtalen i senere perioder uten at det nødvendigvis er et politisk ønske om å støtte avtalen, både langsiktighet og størrelsen på avtalene gjør det mer krevende å håndheve en streng resultatavhengig finansiering hvis målene med avtalene ikke nås og det er en stor politisk oppslutning rundt disse avtalene på statlig nivå, men ustabil politisk oppslutning om virkemiddelbruken på lokalt nivå, ikke minst knyttet til bruk av bompenger og andre restriktive tiltak.

Ulik innretning gir ulik prioritering og gjennomføring

Ordningemne i Norge og Sverige har ulik innretning på godt og vondt. Den norske ordningen er mer omfattende i forhold til finansiering og virkemiddelbruk, og det gir større muligheter for å kreve restriktive tiltak som motkompensasjon. Samtidig er størrelsen på den norske ordningen også en utfordring ved at det er vanskeligere å kreve tilbakebetaling av midlene hvis avtalene ikke oppfylles. Det ligger store investeringer i baneløsninger og superbussløsninger som finansieres i forkant. Det er interessant å se hvordan avtalen håndteres hvis noen av byene oppfyller «halve» nullvekstmålet og hvilke

pressmidler staten har etter at investeringene er gjennomført. Den svenske ordningen er mindre i omfang og gir samtidig mindre muligheter for å forvente omfattende restriktive tiltak som motkompensasjon. Samtidig er dette en ordning som i større grad er en investeringsstøtte for gode miljøtiltak og som derfor i større grad vil fokusere på om tiltakene gjennomføres.

1 Introduktion

1.1 Bakgrund

Både i Norge og Sverige er det mål om reduserte klimautslipp og redusert biltrafikk i de største byområdene. For Norge har dette målet blitt konkretisert gjennom «nullvekstmålet i biltrafikken i de største byområdene», som innebærer at private bilturer ikke skal øke i absolutte tall³. Sverigs riksdag har faststillet ett klimapolitisk ramverk, som ingår i den av riksdagen beslutade klimatlagen, och som för transportsektorn innebär mål om 70 procents minskning av koldioxidutsläpp från landbaserade transporter till år 2030 och ett helt klimatneutralt samhälle till år 2045. Dessutom har regeringen fastställt ett etappmål för miljö kvalitetsmålen Begränsad klimatpåverkan, Frisk luft och God bebyggd miljö om att andelen kollektivtrafik, gång och cykel mätt i personkilometer ska vara minst 25 procent till år 2025. Utöver de nationella målen har regioner och storstäder egna transportstrategier där mål om minskad biltrafik förekommer⁴.

I Norge har målsettingene i bytransporten resultert i en del statlige ordninger for å stimulere byene til en mer bærekraftig transportpolitikk. Dette gjelder i første rekke:

1. Belønningsordningen fase 1 (2004-), som var ettårige avtaler mellom staten og de største byene for å stimulere til bedre kollektivtrafikk og redusert bilbruk
2. Belønningsordningen fase 2 (2009-), som var fireårige avtaler mellom de største byene og staten og som også inkluderte gang/sykkeltiltak
3. Bymiljøavtaler (2016-2023), som skulle gjelde for NTP-perioden og dekke tunge infrastrukturprosjekter for kollektivtransport og forpliktende avtaler om rettsriksjoner på bilbruk
4. Byvekstavtaler (2017-?), som er en kombinasjon av belønningsordningen, bymiljøavtaler og også inkluderer forpliktende arealplaner. Disse avtalene er under utvikling.

I Sverige har målsettingene resultert i nye statlige ordninger i form av:

1. Stadsmiljøavtal (2016-), där statlig finansiering kan sökas till maximalt 50 procent av investeringskostnaden för fysiska åtgärder för att främja kollektivtrafik, gång och cykel mot att sökande kommuner eller regioner genomför motprestationer inom kollektivtrafikorienterad bostadsförsörjning

³ Gjennomfartstrafikk og nyttetransport er unntatt fra dette målet.

⁴ Exempelvis har Stockholm ett mål om minskad biltrafik, i Göteborgs trafikstrategi anges att biltrafiken i kommunen ska minska med 25 procent jämfört med 2011 och enligt Malmö trafik- och mobilitetsplan ska den minska med samma andel jämfört med 2013.

och styrmedel for hållbart resande. År sedan 2018 finansierat genom Nationell infrastrukturplan.

2. Sverigeforhandlingen var en kommitté under Näringsdepartementet som under åren 2014-2017 bland annat förhandlade fram paket av infrastrukturåtgärder for kollektiv-, och i viss mån cykeltrafik, i storstadsområdena Skåne, Göteborg och Stockholm. Kostnaderna for de framförhandlade åtgärderna har sedan förts in i respektive regional trafik och infrastrukturplan ("länsplan").
3. Elbusspremien togs fram 2016 och kan sökas av kollektivtrafikmyndigheter for upp till 20 procent av inköpskostnaden och högst 100 procent av prisskillnaden mellan en elbuss och närmast jämförbara buss som är klassificerad i utsläppsplass Euro 6. For laddhybrider uppgår stödets storlek till 10 procent av inköpskostnaden.

1.2 Rapportens innehåll

I denne rapporten vil vi gå nærmere inn på disse ordningene for å beskrive bakgrunn, innretning og evt forskjeller mellom de ulike ordningene. Dette er kun en beskrivelse av ordningene og ingen evaluering av innretningene slik de foreligger i dag. Men vi vil i rapporten stille en del spørsmål ved innretningene som evt bør belyses nærmere ved en senere anledning.

Vi vil ha hovedfokus på Stadsmiljøavtaler og Byvekstavtaler i denne rapporten, selv om både Belønningsordningen og Sverigeforhandlingene er et viktig bakteppe for å forstå ordningene. Det er viktig å se på disse ordningene som en "prøve og feile"-prosess, hvor ordningene er under utvikling og hvor for eksempel utvikling av belønningsordningen var en viktig læreprosess for byene og staten for å rigge prosjektorganisasjoner som kan håndtere mer komplekse avtaler og prosjektplaner. I denne sammenheng har de norske bompengefinansierte bypakkene være en sentral prosjektorganisasjon i mange av byene. En beskrivelse og vurdering av de norske og svenske ordningene må derfor settes inn i riktig kontekst for å forstå hvorfor de aktuelle innretningene er valgt.

Vi vil i denne rapporten gå gjennom de norske og svenske ordningene for å forstå bakgrunn og innretning på ordningene, og hva som er erfaringene så langt. Vi vil i denne sammenheng fokusere på:

1. Bakgrunn for valg av innretning
2. Ansvarsdeling mellom staten og byene
3. Tildelingskriterier og evaluering
4. Foreløpige resultater
5. Evaluering og oppfølging

2 Den politiska processen

2.1 Bakgrund till styrmedlen

2.1.1 Sverige

Såsom nämndes i avsnitt 1.1 har målsättningar kring reducerade klimatutsläpp formulerats på relativt generell nivå i Sverige – det saknas exempelvis mål om reducerad eller oförändrad trafikvolym med privatbil i motsats till Norge – även om vissa (främst större) kommuner valt att gå längre i sina (icke juridiskt bindande) strategidokument.

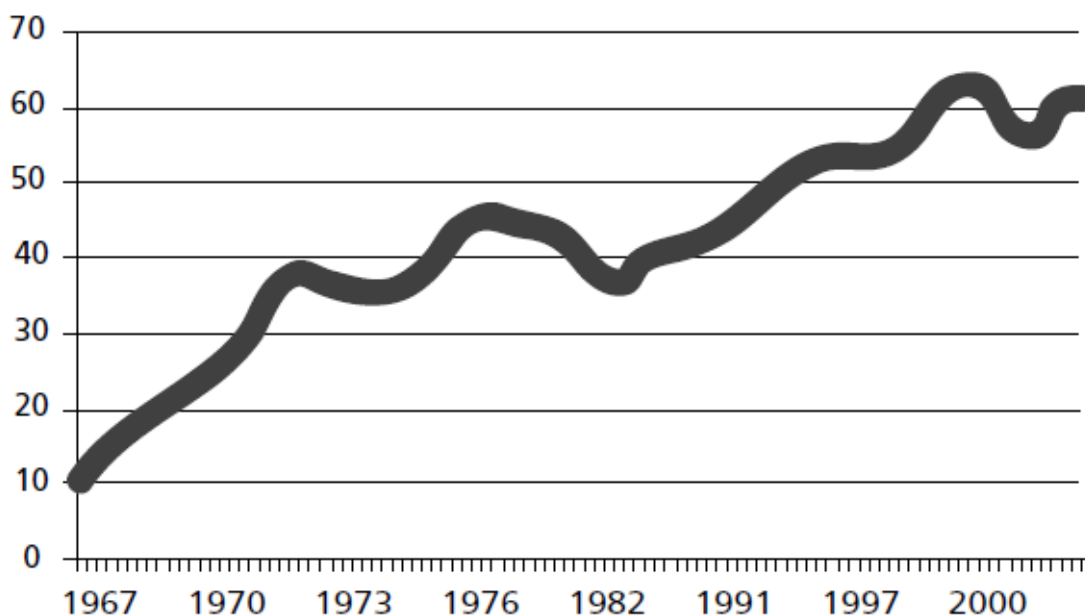
Statlig styrning och förhandlingsplanering

Förhistorien kring statlig ekonomisk styrning har sedan 1960-talet kretsat kring åtgärds paket bestående av fysisk infrastruktur och varierande andelar statligt stöd⁵. Den första, och kanske en av de viktigaste, var Hörjel-överenskomsten från 1964, där Stockholms läns landsting, Statens Järnvägar (SJ) och Stockholms stad kom överens om den organisations- och finansieringsform för den regionala kollektivtrafikens drift och investeringar i dess infrastruktur, som sedan kom att genomföras även nationellt 15 år senare i och med länstrafikreformen. I och med överenskommelsen bildades ett samordnat bolag för all kollektivtrafik i Stockholms län med en gemensam taxa för tåg, t-bana, spårväg och buss och den mångfald av trafikutövare (frånsett SJs normalspårstrafik) som då bedrev kollektivtrafik i länet inkorporerades i det nya bolaget, som även fick ansvar att köpa viss lokaltågstrafik på normalspårnätet av SJ (Carle och Malmsten, 2007). En avgörande beståndsdel i överenskommelsen var att staten gick med på att finansiellt stödja tunnelbaneutbyggnad efter samma principer som för vägbyggen – ett tydligt incitament för Stockholmspolitikerna att välja mellan t-bana eller trafikleder. Viktiga faktorer bakom uppgörelsen var, utöver den fragmenterade situationen vad gäller trafikupplägg och taxsystem, det så kallade miljonprogrammet för utbyggnad av bostäder och en åtföljande kraftig befolkningsökning och behov av samordnad (kollektiv)trafik och bebyggelseplanering. Samtidigt gick åsikterna brett isär såväl inom som mellan de olika politiska församlingarna om vad som behövde genomföras och hur detta skulle finansieras. Den färdiga uppgörelsen får beskrivas som en stor framgång i och med den föredömliga samordningen av trafiken och att de åtgärder i t-bane och lokaltågsnätet som beslutats genomfördes utan förseningar. Doch uppstod oenighet mellan landstiget och SJ om ersättningen för fordon och trafik på normalspårsbanorna, vilka under 1970-talet accentuerades beroende på upplevd dålig leverans av SJ, bristande trafikal tillgänglighet på använda lokaltågsfordon mm. Dessutom ökade resandet och kapaciteten i bannätet behövde byggas ut för att klara ökad trafik. En ny

⁵ Stöd till trafik har aldrig betalats ut i Sverige frånsett utpekade linjer i glesbygd.

förhandlingsomgång genomfördes med Gunnar Sträng som statlig förhandlingsman vilken blev klar 1983 – där en ny ersättningsmodell för trafik och fordon, nya fordon samt statligt bekostad infrastruktur ingick. Dock stod landstinget fortsatt för kostnaden för fordon (kapital- och löpande) i sin helhet.

Påstigande/år, miljoner



Figur 2.1 Resande med pendeltåg i Stockholm åren efter Hörjel-överenskommelsen och det där stipulerade bildandet av Storstockholms lokaltrafik år 1967-2007 (källa: Malmsten et al, 2007)

Ökande biltrafik under 1980-talet parat med (upplevd) föresummelse från staten när det gällde ny väginfrastruktur i storstäderna ledde till att nya förhandlingsmän utseddes 1990 för de tre storstadsregionerna – Ulf Adelsohn för Göteborg, Sven Hultström för Malmö och Bengt Dennis för Storstockholm. I vägsålen låg, främst för Malmös och Göteborgs del, ekonomisk nedgång delvis till följd av ett ensidigt branschberoende av den krisdrabbade varvsindustrin i dessa städer. Det fanns även en ökande opinion mot trafikens negativa miljöeffekter. I Storstockholm ledde det ökade trycket från olika opinioner till att såväl staten som regionala aktörer startade olika utredningar, som pekade på behov av såväl ”avlastande” kringfatsleder och utbyggd kollektivtrafik, och ett flertal förslag togs fram (notera dock att vissa vägförbindelser redan föreslagits i betydligt äldre planer). I Stockholm tillsattes Bengt Dennis som förhandlingsman för att foga samman såväl tillväxtintressen som miljöintressen och olika regionala och statliga aktörer till ett infrastrukturs- och finansieringspaket – en förutsättning var att det totala statliga anslaget inte kunde utökas. Ett första förslag togs fram 1991 mellan tre politiska partier, som sammantaget utgjorde 75 procent av mandatfördelningen i länet, där staten stod för en mindre del och en stor del av vägdelen, som utgjorde omkring halvparten av investeringsvolymen i paketet, skulle finansieras av vägavgifter. Paketet var redan vid detta stadium hårt kritiserat, då det i hög grad byggde på näringslivets argument om ökad vägkapacitet medan företrädare för ideella intresseorganisationer för miljö och

kollektivtrafik lämnades utanför. Den omfattande kritiken ledde slutligen till att paketet i sig havererade 1997, men de ingående delarna hade, och har fortsatt, i hög grad att förverkligas ändå. Här ingick även de vägavgifter, vilka dock av juridiska skäl fick omvandlas till en skatt som omväxlingsvis har betecknats som ett miljö- eller trängselreglerande styrmedel, och vilken infördes permanent från 2007 inom ramen för en ny överenskommelse (Stockholmsöverenskommelsen), efter ett sju månaders försök under 2006. Ett motsvarande paket förhandlades även fram i Göteborg, där väg- spår och kollektivtrafikinfrastuktur också delfinansieras av trängselskatt sedan 2013. Till skillnad från Norge så tar i Sverige staten in skatten men öronmärker den sen för regionala infrastrukturåtgärder i den region skatten tas upp. Betoningen på styrning har successivt ökat sedan det första förslaget på vägavgifter togs fram 1991, och i den senaste förhandlingsomgången – Stockholmsförhandlingen från 2013, så ska trängselskatt även i Storstockholm finansiera storskalig kollektivtrafikinfrastuktur i form av ny tunnelbana. I diskursen kring förhandlingsplanering som beskrivs ovan bör nämnas Stockholmsförhandlingens nationella motsvarighet Sverigeförhandlingen som genomfördes mellan åren 2014 och 2017. Storstadsåtgärderna inom denna kan liknas mer vid byvekstavtalet i Norge när det gäller att det är större ”portföljer” av åtgärder i ett antal större kommuner och där en förhandling mellan stat och kommun föregick ett tecknande av avtal. Storstadsåtgärderna inom Sverigeförhandlingen hängde samman med förhandlingen om en finansiering av höghastighetsjärnväg mellan Stockholm och Göteborg/Malmö. De överenskomna storstadsåtgärderna har sedermera successivt förts över till de regionala transport- och infrastrukturplanerna, men med kommunal och regional medfinansiering där normalt staten har tagit den största finansieringsbördan⁶.

Mål för kollektivtrafikåtgärder och styrmedel kommer in i bilden

Genomgående för de olika infrastrukturpaketen som tagits fram för Sveriges storstäder har varit den något bakvända ordningen där åtgärderna tagits fram först, förhandlats mellan parter och sist har någon sorts kompromiss slutits. Ändamål och syfte med åtgärderna har i stort kunnat sammanfattas med att de ska möjliggöra fortsatt tillväxt. Från 2000-talets början har dock en parallel diskurs seglat upp kring kollektivtrafikens organisation och styrning, där den så kallade kollektivtrafikkommitténs (KollKom) slutbetänkande från 2003 började skissa upp långsiktiga mål och visioner (SOU 2003:67). Man konstaterade bland annat att implementeringen och uppföljningen av riksdagens transportpolitiska mål brast på många sätt. Kopplingen fysisk planering och kollektivtrafikplanering, och den bristande samordningen däremellan, utreds ingående av KollKom, och man konstaterar bland annat betydande samhällsekonomiska förluster relaterade sådana brister. Man sneglar på Frankrike för lösningar i form av bättre samordning mellan aktörer, tydligare riktlinjer för samordnad planering, mer kunskap hos planerare och beslutsfattare och bättre mätetal. Även statsbidrag ”för kommunala investeringar i kollektivtrafik” och att större del av de statliga infrastrukturanslagen ska öronmärkas för kollektivtrafik föreslås, liksom planeringsbidrag för samordnad planering. Ökad vikt och status för den regionala planeringen lyfts särskilt fram, liksom

⁶ Det ska sägas att även objekt från Dennispaketet och Stockholmsöverenskommelsen sedermera förds över till nationella och regionala transportplaner – med varierande grad av regional och lokal medfinansiering

att kommuner ska åläggas att tydligare beskriva konsekvenser för kollektivtrafik av fysisk planering, och - faktisk – även använda styrmedel för effektivare markanvändning i form av ”parkeringsnormer i centrala lägen”. Regioner ska åläggas att ta fram heltäckande långsiktiga strategiska planer för kollektivtrafiken, i samråd med berörda kommuner. Utredningen ledde till bland annat fram till ett regeringsuppdrag till Vägverket och Banverket 2007 (KollFramåt) där verken skulle ansvara för att en handlingsplan togs fram för att öka kollektivtrafikens marknadsandel. Här fanns alltså ett tydligt mål för första gången, kopplat till kollektivtrafiken i hela landet. Den regionala kollektivtrafikplanen K2020 som togs fram i Göteborg under mitten av 2000-talet var här en viktig inspirationskälla. I K2020 nämns för första gången målet om en fördubbling av kollektivtraikresandet (det så kallade fördubblingsmålet), någon som senare under årtiondet kom att bli hela kollektivtrafiksektorns gemensamma mål. Man behöll även målåret 2020, senare kompletterat med en fördubblad marknadsandel till år 2025, med år 2006 som referensår.

2.1.2 Norge

Utvikling av belønningsordningen og bymiljøavtaler i Norge er drevet frem av en stigende politisk erkjennelse om at det ikke er mulig å bygge seg ut av kjøpproblemene i de største byene og økende klimautfordringer. Ordningene må sees på bakgrunn av rolledelingen og utfordringer med å finansiere økt kollektivsatsing i Norge hvor staten gjennom NTP og de bompengefinansierte bypakkene finansierer investeringer i infrastruktur mens fylkeskommunen har ansvaret for drift av kollektivtransporten.

Økt forståelse for utfordringene i de største byene

Utviklingen av bymiljøavtaler i Norge har vært en langsiktig prosess og må sees på bakgrunn av hvordan Norge organiserer og finansierer lokale transportpolitikk. I Norge er de langsiktige og store infrastrukturprosjektene finansiert gjennom Nasjonal Transportplan. I tillegg er det for de største byene et bompengefinansiert ”spleiselag” mellom bilistene og staten i de såkalte ”bypakkene”. Dette er bompengefinansiering i de største byene og som startet i Bergen (1986), Oslo (1990) og Trondheim (1991) med en 50/50 fordeling mellom staten og lokale bompengeinntekter. Denne fordelingsnøkkelen er endret med mindre statlig finansiering.

I de første årene (Oslopakke 1) gikk alle inntektene til veginvesteringer, men etter hvert er fordelingen mellom veg- og kollektivtiltak økt. I Oslopakke 2 skulle ca 20 % gå til kollektivtiltak og Oslopakke 3 skulle 50 % gå til kollektivtiltak. Fordelingen som går til kollektivtransport, gange og sykkel varierer litt mellom byene. I 2013 dekket finansieringen innenfor bypakkene totalt 9,6 mrd kr årlig, hvorav ca 4,5 mrd kr går til miljøtiltak (Gange, Sykke og Kollektivtiltak) (UA-rapport 36/2012⁷). Det betyr at miljøtiltak utgjør ca 47 prosent av rammene i disse pakkene.

⁷ Bypakker – Hva skal til for å nå klimaforlikett?

Midler fra bypakkene går i all hovedsak til investeringer og ikke til drift av kollektivtransport. Her er Oslo et unntak som også finansierer tilskudd til drift av kollektivtransporten. I perioden 2018-21 er det planlagt ca 16 prosent av midlene fra Oslopakke 3 til drift og småinvesteringer (Oslopakke 3⁸). Finansiering av tilskudd til kollektivtransporten er fylkeskommunenes ansvar. Det betyr at de bompengefinansierte bypakkene gir relativt god finansiering av infrastruktur, og relativt vanskeligere for fylkeskommunene å finansiere økte tilskudd til drift.

Utviklingen av Belønningsordningen og senere Bymiljøavtalene i Norge ble drevet frem av fra flere ulike hensyn og i ulike faser. På slutten av 80-tallet var det to sentrale diskusjoner rundt videreutvikling av kollektivtransporten i de største byene;

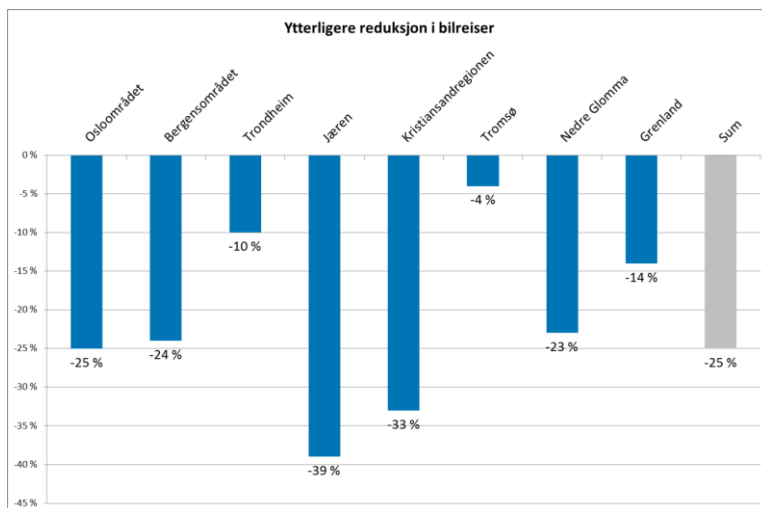
1. Den ene var misforholdet mellom investeringer og drift, og mellom veginvesteringer og kollektivsatsing. Både bypakkene og NTP finansierte i hovedsak investeringer, mens drift var fylkeskommunenes ansvar.
2. Den andre var utvikling av resultatavhengige tilskuddskontrakter, hvor utfordringen var å finansiere evt økte utbetalinger hvis disse kontraktene ble en suksess. Noe av presset på offentlige budsjetter skyldes andre lovpålagte oppgaver, som skoletransport, helsevesen og skole/utdanning.

Samtidig som midler til drift var noe av den mest lønnsomme satsingen på kollektivtransporten, var det vanskelig for staten å dekke opp dette finansieringsbehovet uten at det binder opp fremtidige løpende budsjetter. Det er enklere for staten å finansiere engangsinvesteringer i infrastruktur enn løpende finansiering av drift som overlapper de lokale fylkeskommunale budsjettene og rolledelingen mellom statlige og lokale myndigheter. Løsningen var etablere en Belønningsordning, som var tidsavgrenset og resultatavhengig, og hvor det bare ble utbetalt midler hvis konkrete resultater nås⁹. Disse midlene kunne benyttes til drift av kollektivtransporten.

Samtidig viste flere ulike analyser at bypakkene ikke inneholdt tilstrekkelige virkemidler for å nå de transportpolitiske målene som var satt for de største byområdene (figur 2.2). En analyse for Oslopakke 3 viste at selv med en omfattende infrastrukturpakke på ca 100 mrd kr ville køene på veiene øke, fordi befolkningsveksten økte raskere enn økt vegkapasitet (GLP Oslopakke 3). Totalt sett viste analysene at køene ville øke med 80 prosent uten Oslopakke 3 og 50 prosent med Oslopakke 3. Selv om det er usikkerhet i disse tallene, var det en økende erkjennelse av at det ikke var mulig å bygge seg ut av køproblemene, og at både restriksjoner på biltrafikken og økt satsing på drift av kollektivtransporten måtte inn i planene.

⁸ Handlingsprogram 2018-21

⁹ Det har vært flere diskusjoner om departementet aksepterer at målene er nådd, men ikke noen krav på tilbakebetaling av midler etter det vi kjenner til



Figur 2.2 Ytterligere endring i bilandelen for å nå mål om at all vekst i transportomfanget skal tas av kollektivtransport gange og sykkel. Reduksjon i biltrafikken i 2030 UA-rapport 36/2012

Den første analysen som konkretiserte dette målet var rapporten "Kollektivløftet" fra Næringslivets hovedorganisasjon (NHO). De lanserte "Nullvekstmålet" for biltrafikken i de største byområdene, primært ut fra bekymringen om økende biltrafikk og køproblemer på veiene. Denne rapporten skapte stor medieoppmerksomhet og flere aviser pekte på at NHO nå lå langt foran partiene i en offensiv transportpolitikk i byene. Året etter kom det en ny rapport på oppdrag fra Kommunenes sentralforbund (KS) som pekte på de samme utfordringene med økende befolkningsvekst i de største byene og behov for økte transportinvesteringer for å møte veksten (UA-rapport 23/2011¹⁰). Denne rapporten skisserte flere scenarier for kostnadsutviklingen avhengig av en forventet trendutvikling, om biltrafikken tar hele veksten eller om kollektivtransport, gange og sykkel tar veksten. Analysene viste at en bilbasert vekst ville koste ca 290 mrd kr frem til 2030 mens en "miljøbasert" vekst ville koste omtrent halvparten.

Rapporten ble lagt frem samtidig med forslag til Nasjonal Transportplan og var en viktig premissgiver for forslaget om "nullvekst" for biltrafikken i de største byene. Forslaget om nullvekst i biltrafikken kom først i det såkalte "Klimaforliket" på Stortinget, som listet opp tiltak for å nå de nasjonale klimamålene. Nullvekstmålet ble også vedtatt i Nasjonal transportplan (2014-2023) med etablering av "bymiljøavtaler" for å finansiere dette målet. Bymiljøavtalene er en forpliktende avtale mellom staten og byområdene for å samordne areal- og transportpolitikken i de ni største byområdene. De er senere erstattet av såkalte "byvekstavtaler" som i større grad skal inkludere forpliktende arealplaner i avtalene.

¹⁰ Kollektivtrafikk, veiutbygging eller kaos? Scenarier for hvordan vi møter framtidens transportutfordringer

2.1.3 Diskussion

Både i Norge og Sverige er det statlige overføringer til byene som kan benyttes til transportformål, og hvor det er lokalt ansvar for å prioritere disse midlene. Det gjelder både mellom ulike transporttiltak og mellom transport og øvrige deler av offentlig sektor. Dette gir et svært komplekst bilde og staten kan dermed påvirke den lokale transportpolitikken, direkte og indirekte, gjennom allerede etablerte ordninger.

I Norge er det etablert en rekke ulike ordninger for å nå målsettingen om redusert biltrafikk i de største byene og sikre en bedre finansiering av kollektivtransport, gange og sykkel. Det er bred politisk enighet om disse målsettingene, men ikke i samme grad om virkemidlene. Felles for ordningene er at de skal være resultatavhengige, staten bidrar med finansiering av konkrete prosjekter og siste utbetaling avhenger av resultatmålinger. Koplingen til klimaforliket gjør at miljømål har en sentral plass i vurderingen, men det er primært køer og arealbehov i de største byene som har vært en viktig drivkraft for ordningene. Det kan være grunn til å se nærmere på hvordan ordningene fungerer i praksis når det gjelder finansiering, tildeling, virkemiddelbruk og organisering.

Samtidig er mange av disse ordningene øremerket mot bestemte transportmidler eller virkemidler, eller de er "frie midler" som ikke er øremerket til transport. For å forstå de ordningene som er utviklet er det viktig å fokusere på fire sentrale utfordringer:

1. **Hvordan skal lokale myndigheter klare å dekke det økte finansieringsbehovet hvis kollektivtransporten skal ta en større del av transportveksten?** Dette gjelder i første rekke midler til drift av kollektivtransporten. I Norge er det beregnet at tilskuddsbehovet vil øke med minst 2,4 mrd kr årlig hvis nullvekstmålet i biltrafikken skal nås, og i Sverige vil Fordoblingsmålet koste ca 40 mrd kr sett til hele riket (UA-rapport 74/2016; Sveriges Kommuner och Landsting, 2012).
2. **Hvordan skal staten være sikret at de økte overføringene gir mer bærekraftig bytransport, samtidig som det lokale ansvaret for virkemiddelbruken beholdes?** I Norge er det beregnet at bedre arealplanlegging alene kan dekke ca 2/3 av nødvendig reduksjon i biltrafikken (UA-rapport 36/2012)
3. **Hvordan kan ordningene sikre bedre samarbeid mellom lokale aktører, og mer helhetlig virkemiddelbruk?** I Norge er det beregnet at en mer helhetlig virkemiddelbruk kan redusere det økte tilskuddsbehovet ved nullvekstmålet fra 7,5 til 2,4 mrd kroner (UA-rapport 74/2016¹¹).
4. **Hvordan ivareta intensjonene om lokalt ansvar for virkemiddelbruken når en stor del av midlene er bundet opp i konkrete investeringer?** Det som har vært intensjonen ved disse ordningene er at staten forplikter seg til en økt finansiering og byene forplikter seg til mer helhetlig virkemiddelbruk for en mer bærekraftig bytransport, med økt fokus på måloppnåelse. I hvilken grad har staten

¹¹ Framtidig behov for økt tilskudd til kollektivtransport

mulighet til å redusere overføringene hvis målene ikke nås, eller kreve mer restriktive tiltak hvis investeringene allerede er gjennomført?

2.2 De politiske besluten

2.2.1 Sverige

Stadsmiljöavtalen kan forstås i termer av flere parallelle prosesser. Dette står i sterk kontrast til hur man i allmänhet ofta tänker sig beslutsprocessen. Inom statsvetenskaplig forskning har en fasmodell ofta använts för att på ett förenklat sätt tydliggöra processen. En policy går först igenom ett initieringsstadium där frågan blir politisk. Därefter bereds den, antingen av en utredare eller en myndighet, och beslutas om i riksdagen. Policyn implementeras sedan av berörd förvaltning på nationell och/eller lokal nivå. Slutligen sker det någon form av återkoppling i form av utvärdering.

I realiteten är situationen dock många gånger betydligt mer komplex. Detta exemplifieras tydligt av stadsmiljöavtalets policyprocess. Den nationella processen inleddes genom att idén om ett stadsmiljöavtal diskuterades i Utredningen för fossilfri fordonstrafik (2013) och senare i två ytterligare utredningar (Boverket 2014; Naturvårdsverket 2014). På regional och lokal nivå hade processen dock i vissa fall redan inletts. Så var fallet i Region Skåne och Lunds kommun, där processerna kan sägas ha börjat åtminstone år 2010. Det går att argumentera för att processerna delvis är fristående och att de har en egen dynamik i termer av politiska konflikter och fokus på olika sakfrågor. Det innebär i sin tur att det inte är självklart att den nationella beslutsprocessen kan ses som utgångspunkten och att de regionala och kommunala processerna utgör en implementering av de statliga besluten.

På nationell nivå togs förslaget om stadsmiljöavtal från de nämnda utredningarna med i budgetpropositionen med sedvanlig behandling i utskott och riksdag, vilket följdes av ett regeringsbeslut att låta Trafikverket utreda den exakta utformningen. Efter Trafikverkets redovisning togs ett beslut på näringsdepartementet om att anta Förordning om stöd för att främja hållbara stadsmiljöer.

Efter att förordningen antagits gavs Trafikverket ansvar för dess implementering. Denna har haft följande form: Först har en ansökningsomgång utlysts (totalt hade hösten 2017 fyra omgångar utlysts), vilket har följts av en hantering av de inkomna ansökningarna. Slutligen har ett myndighetsbeslut tagits vilket har fungerat som juridiskt bindande beslut. Kommunerna/regionerna påbörjar därefter arbetet med sina projekt. I vissa fall har detta inneburit att den lokala politiska processen därmed startar, medan i andra fall har Trafikverkets beslut inneburit att den lokala politiska processen avslutas och projektet verkställs.

Att Trafikverkets beslut i vissa fall innebär ett avslut för lokala politiska processer beror på de korta tidsramarna, där projektet skulle vara klart till december 2018. För att möjliggöra ett färdigställande av ett projekt utifrån denna korta tidsram krävs det många gånger att de projekt som ansöks för redan har påbörjats, till exempel genom bygglovsprocesser. Det gäller särskilt de större projekt som blivit beviljade medel. De sökandes projektprocess börjar därför tidligt före Trafikverkets implementering (Isaksson och Knaggård, 2019).

Som resultat av KollKom och KollFramåt, samt som en anpassning till EU-direktiv om ansvar och styrning över regional kollektivtrafik, utreddes en helt ny kollektivtrafiklag 2010, vilken i reviderad form infördes från 2012. Nu blir långsiktiga strategiska trafikförsörjningsprogram centrala planeringsdokument, där det regleras vilken trafik som de nybildade regionala kollektivtrafikmyndigheterna (RKM) förpliktigar sig att erbjuda. I den nya lagen betonas även vikten av tydliga mål samt uppföljning av dessa. Fördubblingsmålet blir här vägledande för de flesta RKM:erna, liksom mål om fysisk tillgänglighet och miljöpåverkan från den egna verksamheten, och olika delmål och indikatorer tas fram utifrån råd och riktlinjer av branschens intresseorganisationer. I ett nätverk kallat Partnersamverkan tas modeller för trafikavtal mellan RKM och trafikoperatörer fram, där olika incitamentsstrukturer ska medverka till ökat resande. Fysisk planerig ligger dock utom Partnersamverkans rådighet.

Klimatfrågan accentueras

Fokuset på åtgärder för minskad klimatpåverkan ökar successivt under senare delen av 2000 och i början av 2010-talet tillsätts den statliga utredningen för Fossilfrihet på väg. Utredningen, som syftade till att föreslå åtgärder och styrmedel för en helt fossilbränsleoberoende fordonsflotta till 2030, som ett steg för att nå noll utsläpp av växthusgaser till 2050, hade relativt stort fokus på styrmedel kopplade till alternativa transportlag till privatbil (SOU 2013:84). Detta då man kom fram till att det inte räcker med teknikutveckling och nya bränslen för att uppnå målen med utredningen. Kopplingen mellan planering av bebyggelse och planering och trafikering av infrastruktur beaktas i ett särskilt kapitel, och behov av tydligare statlig styrning betonas ("Utredningen bedömer att ett antal styrmedel behövs för att stimulera utvecklingen mot ett samhälle med god tillgänglighet och attraktiva städer där behovet av bil är mindre och där godstransporterna samordnas och effektiviseras bättre"). Här lyfts Norge fram, då man i detta skede är i färd med att ta fram ett ramverkt för de nya bymiljöavtalen där. Mot bakgrund av detta föreslår utredarna:

- Att ett nationellt stadsmiljömål för vägtrafik tas fram, där innebörden ska vara att öknings i persontransportresor i tätorter ska tas om hand av kollektivtrafik, gång och cykel så att biltrafiken kan minska. Målet ska preciseras och brytas ner geografiskt, och horisonten bör vara åtminstone till år 2030.
- Att ett stadsmiljöprogram tas fram, där 30 mdr SEK satsas inom ramen för den nationella transport- och infrastrukturplanen på dedikerad infrastruktur för kollektivtrafik. Pengarna ska fördelas till kommuner vilka kan visa på att planerade åtgärder uppfyller "stadsmiljömålet och andra relevanta mål". Dessutom föreslås att kommuner ska kunna söka medel ("planeringsbidrag") för att kunna ta fram förberedande analyser och utredningsmaterial som underlag inför avtal. Avtalen bör följas upp och uppdateras minst vart fjärde år.
- Att lagstiftningen ändras så att nya (kommunala) styrmedel möjliggörs, såsom obligatoriska transportplaner och lokal parkeringsskatt, i syfte att styra markanvändningen mot tät, kollektivtrafikstödande bebyggelse.

- Att ny (bostads)bebyggelse bör styras till att lokaliseras ”inom dagens tätortsgränser, centralt och i lägen med god kollektivtrafikförsörjning”.

Under valrörelsen år 2014 plockade främst Miljöpartiet upp flera formuleringar i Fossilfrihet på väg, och stadsmiljöavtal ingick i regeringsförhandlingarna med Socialdemokraterna efter valet. Här är fokus främst på storsdatsområdena, och ett syfte med avtalen blir att åstadkomma hållbar tillväxt, främst relaterande till befolkning, ekonomi och mål om minskad klimatpåverkan och hållbar bostadsförsörjning. Strävan att uppnå snabba resultat medför dock en lägre ambitionsnivå i termer av satsade medel och långsiktighet i de slutliga riktlinjerna till Trafikverket, när myndigheten åläggs ta fram ett ramverk i form av en förordning för stadsmiljöavtal under 2015. Den första ansökningsomgången öppnas under sen höst 2015. Ansökningsförfarandet påminner i mycket om de riktade miljöanslag som varit öppna för ansökningar från kommuner och regioner sedan sent 1990-tal – Lokala InvesteringsProgram (LIP och senare KLIMP). Även dessa bygger på att kommuner ska söka medel för specifika projekt. Att kommunerna har frihet att utforma det projekt de söker pengar för mjukar upp den statliga styrningen och gör den mer flexibel och anpassningsbar. Samtidigt är det staten, genom Trafikverket, som fattar beslut om vilka projekt som ska beviljas medel. I fallet med stadsmiljöavtalen har den här statliga sällningsmöjligheten dock varit mer begränsad än vad gäller LIP och Klimp, där mängden ansökningar varit större. De beviljade anslagen inom stadsmiljöavtalen ska utvärderas efter strikta kriterier och kommunerna förbinder sig att göra detta (Isaksson och Knaggård, 2019).

Sedan tidigt 2000-tal finansieringsmöjligheter för lokala och regionala kollektivtrafikåtgärder genom statlig medfinansiering, upp till maximalt 50 procent, som finns till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar, rullande materiel för regional kollektivtrafik på järnväg, tunnelbana, spårväg och fartyg i regional kollektivtrafik samt för åtgärder som ökar tillgängligheten för funktionsnedsatta personer (Förordning 2009:237). Statlig medfinansiering går också att få för inköp av elfordon via Elbusspremien som Energimyndigheten ansvarar för och fram tills 2019 via Klimatklivet som Naturvårdsverket ansvarar för och där stöd ges för åtgärder som minskar utsläppen av koldioxid på lokal nivå. Klimatklivet följer naturligt på de tidigare LIP och KLIMP-programmen.

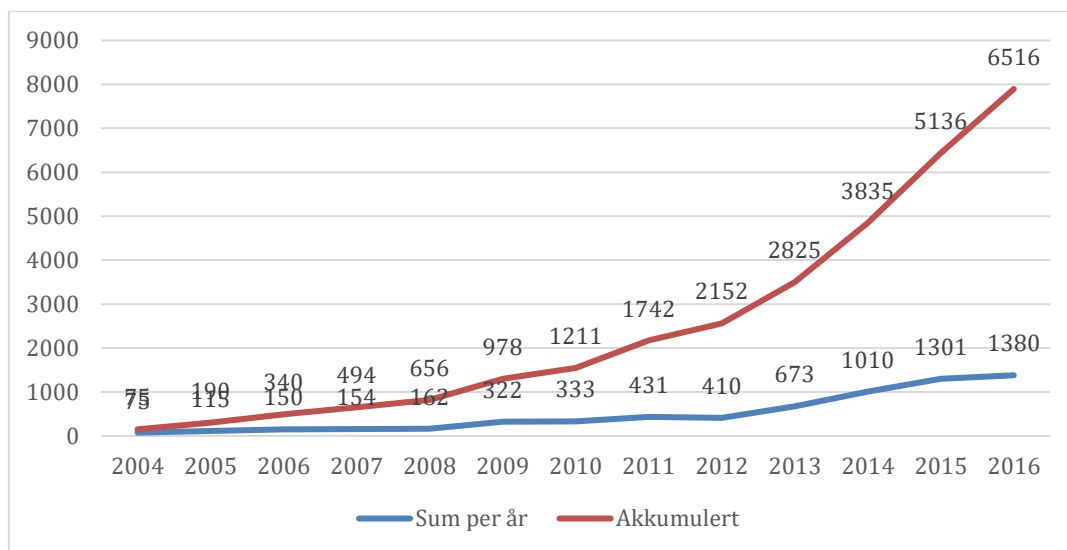
2.2.2 Norge

De politiske beslutningene på statlig nivå er forankret i ”Klimaforliket” som er en tverrpolitisk avtale mellom partiene på Stortinget for å redusere klimautslippene. I tillegg er avtalene konkretisert og vedtatt gjennom Nasjonal Transportplan (NTP) og Statsbudsjettet. Selve avtalene underskrives mellom politisk ledelse i Samferdseldepartementet, bykommunen og fylkeskommunen i de respektive byene.

Belønningsordningen for bedre kollektivtransport og mindre bilbruk ble innført i 2004 for å stimulere storbyområdene til å føre en areal- og transportpolitikk for mindre bilbruk og et bedre bymiljø. Forslaget om å etablere en slik Belønningsordning ble lansert i St.meld. 26 (2001-2002) «Bedre kollektivtransport».

«Formålet med ordningen er å stimulere til bedre fremkommelighet, miljø og helse i storbyområdene, ved å dempe veksten i behovet for motorisert transport og antallet kollektivreiser på bekostning av reiser med privatbil. Avtalene skal bygge opp under målsettingene i Klimaforliket og det forutsettes at byene i egenskap av deltakere i Fremtidens byer også på andre måter bidrar til reduserte klimagassutslipp fra transportsektoren» (Retningslinjer for Belønningsordningen)

Fra 2009 ble ordningen endret, med langsiktige satsing på noen få byområder i tillegg til at det er inngått noen ettårige avtaler. Formålet med de flerårige avtalene er å legge til rette for en markant endring av transportutviklingen. Totalt er det bevilget 6516 mill. kr til de 9 største byene frem til 2016, hvorav 1380 mill. kr er fordelt i 2016. Nivået fastsettes årlig gjennom Statsbudsjettet, og det er også vedtatt tilleggsbevilgninger innennfor eksisterende avtaler.



Figur 2.3 Oversikt over tildeling av midler i ettårige og fireårige avtaler om belønningsmidler som er inngått fra 2005-2016 Mill kr per år og akkumulert i hele perioden.

Endringen innebar økt fokus på restriktive tiltak på biltrafikken og forpliktende politiske avtaler (retningslinjer 18.11.2009):

1. Bindende avtaler om å redusere biltrafikken

«I klimaavtalen på Stortinget ble seks partier enige om en dobling av Belønningsordningen forutsatt at det inngås bindende avtaler om lokale og regionale tiltak for redusert biltrafikk. Byområder som ønsker å utprøve vegprising, differensierte bompengesatser eller andre trafikkregulerende tiltak skal prioriteres.

2. Konkrete mål for utvikling av biltrafikken

Søknaden skal inneholde et forslag til målsetting for utviklingen i biltrafikken i byområdet, hvor den ikke skal øke og helst reduseres. Det må foreligge forpliktende

politiske vedtak om å iverksette nye, eller skjerpe, eksisterende restriktive tiltak rettet mot bilbruk slik at målsettingen nås.»

Bymiljøavtalene ble presentert i Nasjonal transportplan 2014–2023 som hovedgrepet for å samordne areal- og transportpolitikken i de ni største byområdene. Det overordnede målet er nullvekst i persontransport med bil.

Nullvekstmålet ble lagt til grunn av Stortinget i Klimaforliket i 2012, og innebærer at veksten i persontransporten i byområdene skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange. Målet ble deretter lagt til grunn i Nasjonal transportplan 2014-2023 og 2018-2029.

Bymiljøavtalene tar utgangspunkt i bypakkene, men staten går tyngre inn og bidrar blant annet til investeringer i høykvalitets kollektivløsninger i de fire største byområdene. Samtidig forventes det at lokale myndigheter fører en målrettet arealpolitikk som bygger opp under investeringene i transportsystemet i tråd med regional eller interkommunal areal- og transportplan.

Staten har inngått bymiljøavtaler med Trondheim kommune og Sør-Trøndelag fylkeskommune (2016-2023) og Oslo kommune og Akershus fylkeskommune (2017-2023).

Byutviklingsavtalene

I de fire største byene skal det tilknyttes byutviklingsavtaler på arealsiden. Byutviklingsavtalene i de største byområdene skal sikre at arealbruk, boligbygging og infrastrukturtiltak for å oppnå målet nullvekstmålet for biltrafikk. Avtalene skal følge opp arealdelen av bymiljøavtalene gjennom oppfølging av de regionale eller interkommunale for areal og transport. Byutviklingsavtalene skal være et verktøy som strukturerer og formaliserer samarbeid om oppfølging av handlingsprogrammene. Det er henvist til at det skal utarbeides byutviklingsavtaler i begge de bymiljøavtalene som er inngått

Virkemidlet gjelder i første rekke for byområdene Oslo og Akershus, Trondheimsområdet, Bergensområdet og Stavangerområdet. Avtalene avgrenses geografisk av de regionale eller interkommunale planene for areal og transport og ikke av de geografiske områdene som inngår som avtalepart i bymiljøavtalene. Dette er sentralt fordi dette i flere av byområdene er større geografiske områder som omfatter flere kommuner.

Det er lagt til grunn at arealbruk er en viktig premiss for utviklingen i transportetterspørselen. Det er forutsatt at en regional plan som bygger om målene i bymiljøavtalen skal ha en konsentrert arealbruk som bygger opp under kollektivtrafikkknutepunkt og som bidrar til mer kollektivtransport, sykkel og gange. Dette innebærer at oppfølging av arealdimensjonen primært må forstås som oppfølging av fortetningsstrategiene i planene. Dette gjelder både for bolig og for næring, spesielt arbeidsplass og besøksintensiv virksomhet. I tillegg kan det være aktuelt å følge opp andre tiltak som bygger opp under miljøvennlig transport. Det vil si en restriktiv parkeringspolitikk, framkommelighet for kollektivtransporten og konkrete tilretteleggingstiltak for gange, sykkel og kollektiv.

Det har i løpet av 2016 pågått en prosess i byområdene der det har vært jobbet med å klarlegge hvilke type tiltak det kan inngås avtale om og hvordan avtalene kan se ut. Siktemålet har vært at de første avtalene skal inngå i første halvår 2017.

Byvekstavtalene

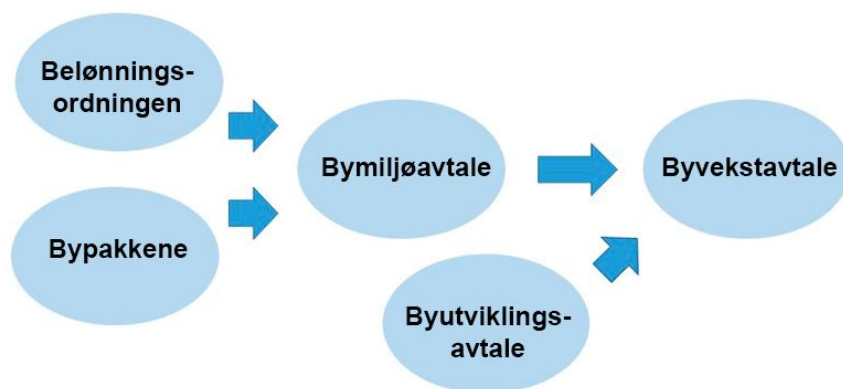
I desember 2016 ble det annonsert at bymiljøavtalene og byutviklingsavtalene skal slå sammen i byvekstavtaler (Samferdselsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016). For de byene som har inngått bymiljøavtale er det planlagt at det skal inngås byutviklingsavtale, og at neste generasjon bymiljøavtale skal være en byvekstavtale som da inneholder begge avtalene (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2017).

Regjeringen ba Vegdirektoratet i slutten av januar 2017 om å starte forhandlingene om en byvekstavtale med Bergen (Samferdselsdepartementet 2017b).

I forslaget til ny Nasjonal Transportplan for 2018-2029 (Meld St. 33 (2016-2029) er det lagt opp til at det samlet skal bevilges 66,4 milliarder til byområdene i planperioden, med størst bevilgninger mot slutten av perioden. Dette inkluderer midler til veg- og jernbanetiltak. Det er av dette planlagt 17,2 milliarder til belønningsmidler og 24,1 milliarder i tilskudd til store kollektivprosjekter i perioden.

De første byvekstavtalene ble inngått høsten 2017 med Bergen og Nord-Jæren. For Oslo og Akershus og Trondheimsområdet vil en byvekstavtale komme på plass når eksisterende bymiljøavtale reforhandles. For de øvrige fem byområdene, Kristiansandsregionen, Nedre Glommaregionen, Grenland, Tromsø og Buskerudbyen, vil innføring av byvekstavtaler skje på bakgrunn av erfaringene fra inngåelse av avtalene med de fire største byområdene.

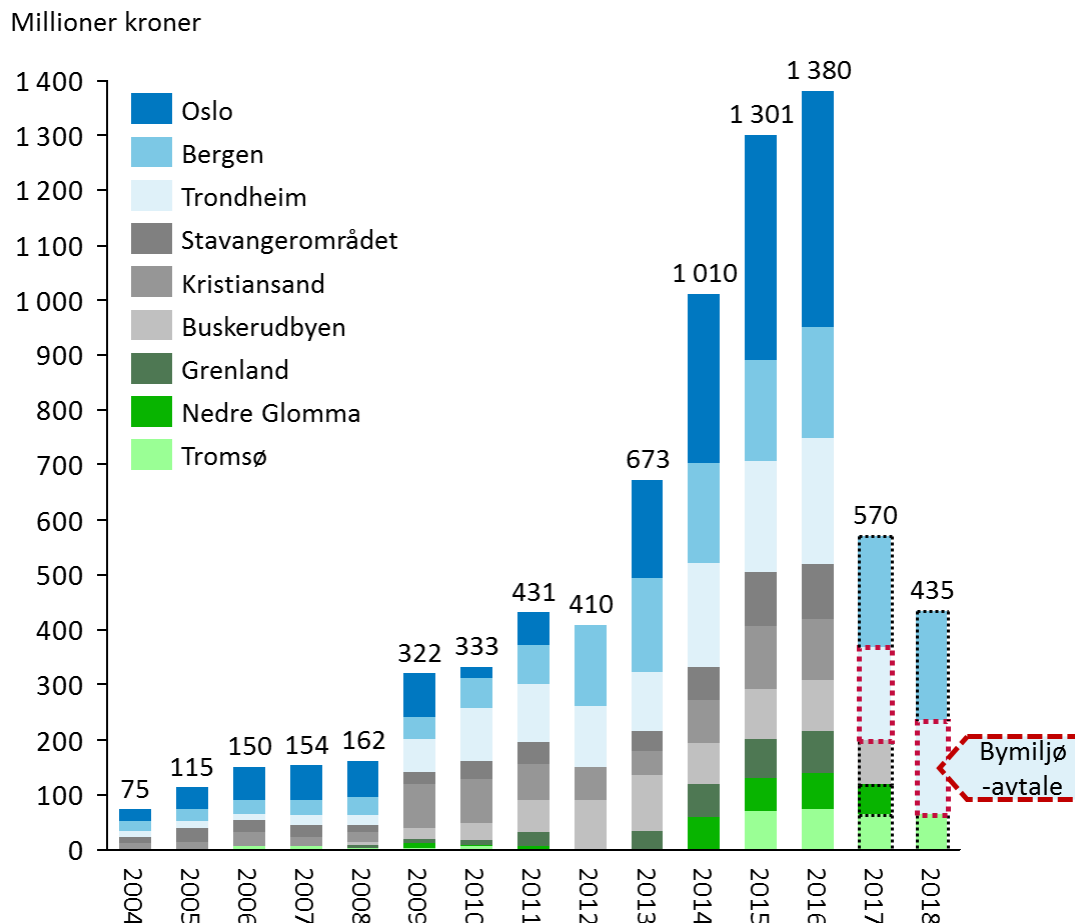
Det er i utgangspunktet lagt opp til at byvekstavtalene kan reforhandles etter hver fremleggelse og behandling av Nasjonal transportplan.



Figur 2.4: Utvikling og sammenheng mellom de ulike avtalene i Norge.

Bevilgninger og fordeling av midler

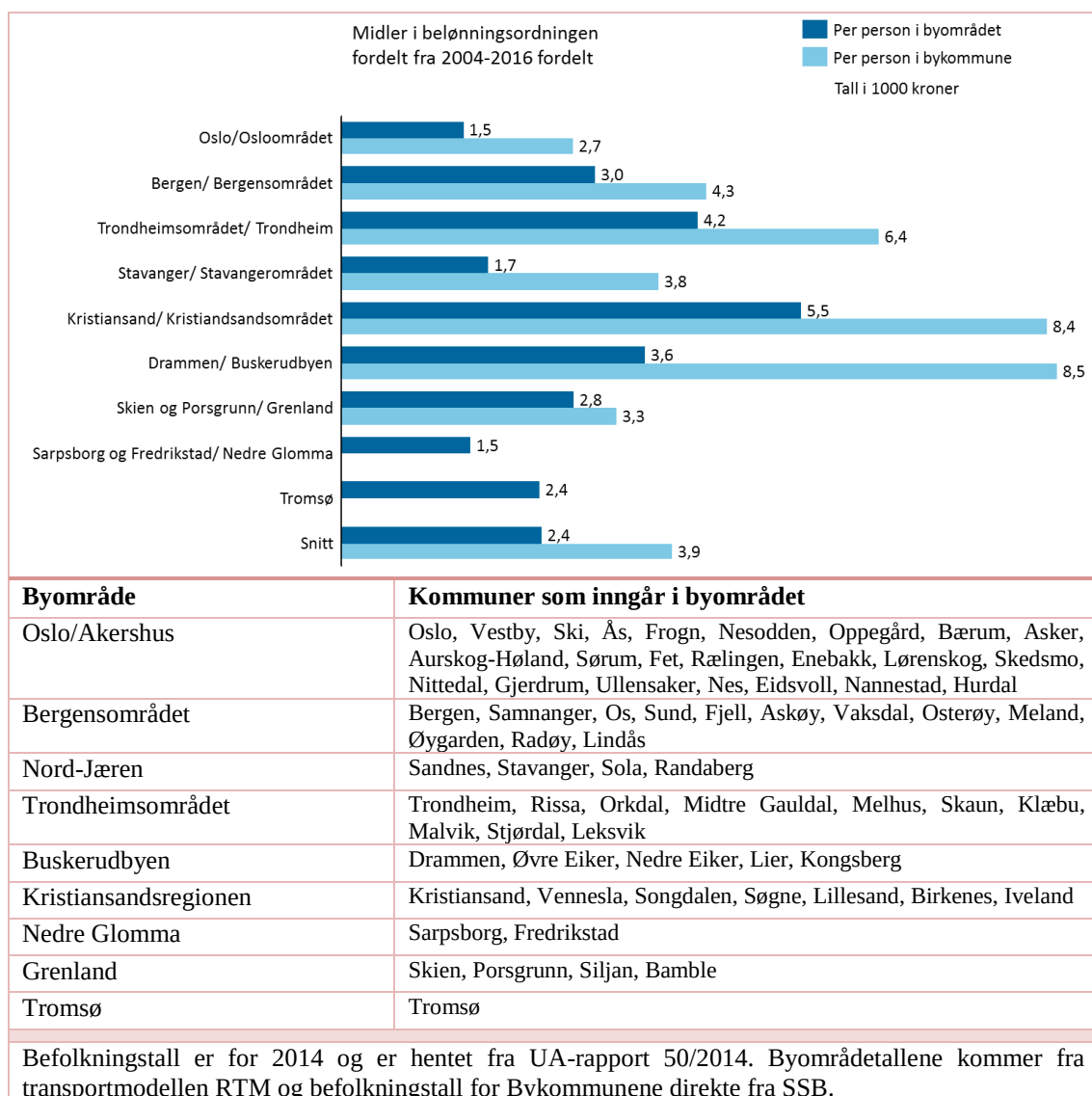
Figur 2. viser oversikt over bevilgninger i belønningsordningen fra 2004 fram til i høsten 2016. Det er for 2017 inngått avtaler som tilsier en bevilgning på 570 millioner, inkludert 170 millioner i bymiljøavtalemidler til Trondheim. For 2018 er det inngått avtaler tilsvarende en bevilgning på 435 millioner, inkludert 170 millioner i bymiljøavtalemidler til Trondheim Figur 2.5. Figuren viser status høsten 2016.



Figur 2.5: Oversikt over tildeling i ettårige og fireårige avtalene om belønningsmidler som er inngått. Mill kr per år. Tall mottatt fra Samferdselsdepartementet september 2016, oppdatert per 12.9.2016. For 2017 og 2018 inngår midlene som er bevilget til Trondheim i bymiljøavtalen.

Figur 2.6 viser midlene fordelt per person på henholdsvis byområdene og bykommunene. Det som er fordelt er totale midler i perioden 2004 til og med 2016. Det er tatt utgangspunkt i befolkningsstatistikk fra 2014. Som figuren viser er det ulikt hvor mye tilskuddet utgjør per person. Osloområdet og Nedre Glomma har mottatt 1 500 kroner per person i perioden. Kristiansandsområdet har mottatt om lag 5 500 kroner per person i samme periode. Fordelt kun på den sentrale bykommunen har Kristiansand mottatt 8 400 kroner i perioden og Drammen 8 500. Tromsø har mottatt lang mindre – 2 400 kroner per person. Fordelt på bare bykommunen har Oslo mottatt 2 700 kroner per person i perioden.

Gjennomsnittet for bykommunene er 3 900 og fordelt på kun bykommunene er snittet 2 400 kroner. For Tromsø og Nedre Glomma er bykommunene og byområdene det samme.



Figur 2.6 Belønningsmidler fordelt på byområder og bykommuner. Midler fra 2004 og fram til og med 2016.

2.2.3 Diskusjon

I Sverige, där kraven på analyser av föreslagna åtgärders och motprestationers effekter i samband med ansökningsprocessen är relativt lågt ställda jämfört med i Norge (och med intentionerna i Fossifrihet på väg), uppkommer svårigheter i att bestämma eventuella slutliga effekter av avtalen. Även det korta tidsperspektivet, vilket medfört att sökande kommuner i många fall fått ta redan planerade projekt och strategidokument ”från hyllan” för att inkludera i sina ansökningar påverkar. Frågan är då vad avtalen i sig har bidragit med – men som beskrivs närmare i kapitel 5 och 6 så är det kanske främst i hur främst mindre kommuner arbetar med bebyggelse- och transportplanering som har påverkats

positivt av de första omgångarna stadsmiljöavtal. Motsvarande utmaning med ”ärvda avtal” uppkommer dock även i Sverige.

Spørsmålet er i hvilken grad kravet om å iverksette nye eller skjerpe eksisterende restriktive tiltak mot bilbruk kan være førende på hvilke byer som kan søke om midler. Det gjelder både spørsmålet om byer som har de mest restriktive tiltakene i dag vil ha vanskeligere for å søke, og om det vil ta for lang tid å iverksette beslutningsprosessene lokalt til at slike tiltak vil ha effekt i avtaleperioden. Det ligger en del spørsmål og utfordringer knyttet til den politiske prosessen rundt disse avtalene:

1. Dette er langsiktige avtaler som går over flere politiske perioder og det er flere politiske organer involvert i avtalene. Det betyr at politikere kan ”arve” denne avtalen i senere perioder uten at det nødvendigvis er et politisk ønske om å støtte avtalen. Dette kan skape problemer hvis det oppstår konflikter underveis i avtaleperioden.
2. Både langsiktighet og størrelsen på avtalene gjør det mer krevende å håndheve en streng resultatavhengig finansiering hvis målene med avtalene ikke nås.
3. Det er en stor politisk oppslutning rundt disse avtalene på statlig nivå, men ustabil politisk oppslutning om virkemiddelbruken på lokalt nivå, ikke minst knyttet til bruk av bompenger og andre restriktive tiltak.

3 Den praktiska tillämpningen

3.1 Sverige – Ansökan och bedömning

Sedan december 2015 har Trafikverket möjlighet att dela ut statligt stöd till höst 50 procent av investeringskostnaden för infrastruktur tillägnad kollektivtrafik (tre första omgångarna) samt gång och cykeltrafik (från omgång fyra).

3.1.1 Trafikverkets arbete med stadsmiljöavtalen

I den under 2015 beslutade förordningen (Förordning (2015:579) om stöd för att främja hållbara stadsmiljöer) beskrivs villkoren för utbetalning av stöd för kommunala och regionala infrastrukturåtgärder för hållbar mobilitet i städer. Portalparagrafen lägger fast riktningen – att åtgärderna ska resultera i att en större andel av persontransporterna i sökande kommuner ska ske med kollektivtrafik och cykel och att åtgärderna ska leda till energieffektiva lösningar med låga utsläpp av växthusgaser och bidra till att nå miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö. Vidare anges typen av fysiska åtgärder (ej drift eller anläggningar med uthyrning av lokaler) – fast infrastruktur för regionala eller lokala persontransporter eller fast infrastruktur för cykel.

Krav och bedömningsgrunder för att få stöd med avseende på åtgärder och motprestationer anges, vilka har operationaliserats i Trafikverkets bedömningsrutin som beskrivs i nästa avsnitt i föreliggande rapport, liksom villkoren för stödutbetalningens tidshorisont. För att den senare ska ske är redovisningen av åtgärdernas framskridande av stor vikt. Trafikverket ska i beslutet om beviljade medel ange hur sökandes uppföljning, rapportering och redovisning av kostnader ska ske (9§, pkt 5). För att åstadkomma detta ålägger Trafikverket beviljade sökande att inkomma med en utvärderingsplan senast sex månader efter beviljandet, där sökande ska ange hur man avser mäta trafik- och resflöden före och efter stödberättigade åtgärders färdigställande och motprestationers införande.

I de fortlöpande rapporterna vid beviljade av stöd, ska dock bara hur genomförandet av åtgärder och motprestationer fortskrider redovisas till Trafikverket. Senast sex månader efter den i ansökan angivna sluttidpunkten ska en slutrapport ges in till Trafikverket, där en ekonomisk slutredovisning ska göras av de åtgärder som stödet beviljats för. Av rapporten ska det särskilt framgå vilka effekter som åtgärderna har gett. Rapporten ska även innehålla en redogörelse för kommunens eller landstingets arbete för en hållbar stadsmiljö och hur åtgärderna och motprestationerna har bidragit i det arbetet (14 §). Trafikverket åläggs att följa upp hur syftet med stödet enligt denna förordning tillgodoses. Verket ska varje år i samband med sin årsredovisning till regeringen rapportera hur medlen använts, vilka motprestationer som kommunerna och landstingen ska genomföra och vilka resultat som uppnåtts (15 §).

Trafikverket får besluta att betala ut högst 50 procent av det beviljade stödet i förskott. De kostnader som sökanden redovisar ska löpande räknas av mot det förskottsvis utbetalade beloppet (10 §). Den slutgiltiga utbetalningen av stödet sker efter det att

slutrapporten godkänts av Trafikverket – i övrig betalas i efterhand årsvis efter sökandes redovisning av nedlagda kostnader. Återbetalning kan krävas om Trafikverket anser att stödet betalats ut felaktigt eller att väsentliga villkor för utbetalning (utifrån kraven på stödet) saknas.

3.1.2 Ansökningsprocedur/förhandling; bedömning av ansökningar

Utifrån förordningen har Trafikverket utarbetat en rutin för hanteringen av ansökningarna, vilken beskrivs kort i föreliggande avsnitt. Medel har beviljats sökande som i ansökningsdokumenten kunnat uppvisa att man uppfyller ett antal skallkrav samt i vilken mån man bedöms uppfylla bedömningskriterier kring kommunens övergripande arbete kring hållbar trafik- och bebyggelseplanering, föreslagna åtgärder och motprestationer. Bedömningen av inkommande ansökningar har successivt formaliserats, och nedanstående är den bedömningsgång som tillämpats på de senare av de fyra första ansökningsomgångar som ingick i det första, tidsbegränsade, ansökningsförfarandet mellan åren 2015–2018.

De förstnämnda obligatoriska kraven innebär att kommunen ska ha en gällande översiktsplan, att åtgärden ryms inom aktuell tidsram, att den innefattar åtgärder för de avsedda färdmedlen som inte påbörjats innan ansökan skickats in samt motprestationer samt att analys skall finnas om hur åtgärden leder till ökad andel hållbara persontransporter.

I själva bedömningsdelen betygsätts ansökningarna på en sexgradig skala, där varje kriterium bedöms genom hur väl det uppfylls i ansökan. När det gäller kommunens övergripande arbete kring hållbar mobilitet fokuserar Trafikverket här på:

- Hur my bebyggelse planeras att lokaliseras i gällande planer – även detaljplaner. Pluspoäng ges för central, kollektivtrafiknäte och funktionsblandad bebyggelse. Tätortens yta bör inte öka över tid utan förtätning ske inom befintliga ytor. Observeras bör särskilt om det finns delar där det går i motsatt riktning såsom externa handelsområden eller perifera nya bostadsområden.
- Att kommunen planerar att utforma gator och vägar för minskad biltrafik och för ökad kollektiv- gång- och cykeltrafik
- Hur kommunens befintliga kollektivtrafik är utformad. Här kan samma kriterier användas vid bedömningen som används för kollektivtrafikåtgärder som medel söks för kompletterat med en bedömning av kvaliteten på trafiken enligt kriterierna för motprestationer kopplat till trafikering.
- Hur kommunen arbetar med styrmedel i form av parkeringsstrategier, parkeringstal och parkeringsavgifter och påverkansåtgärder för hållbar mobilitet
- Att kommunen kan visa på att man arbetar strategiskt med trafikfrågor genom politiskt beslutade styrdokument

Åtgärderna besöks i sin tur utifrån hur sannolikt det är att de ger ett positivt bidrag till ökad andel resor med gång, cykel och kollektivtrafik, där bidraget bör ses i relation till ökad andel totalt i landet. Sökande ska ha gjort en trovärdig analys - en åtgärdsvalsstudie eller trafikstrategi som grund bedöms mer trovärdig än en mer otydlig analys. Om det finns kvantifierade beräkningar på effekter på minskning av biltrafik och ökad andel

kollektivtrafik och cykel kan det påverka bedömningen i positiv riktning. Vidare bedöms mognadsgraden för föreslagna åtgärder, hur de bidrar till innovativa lösningar, klimat- och resurseffektiva och kapacitetsstarka lösningar samt hur de bidrar till miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö.

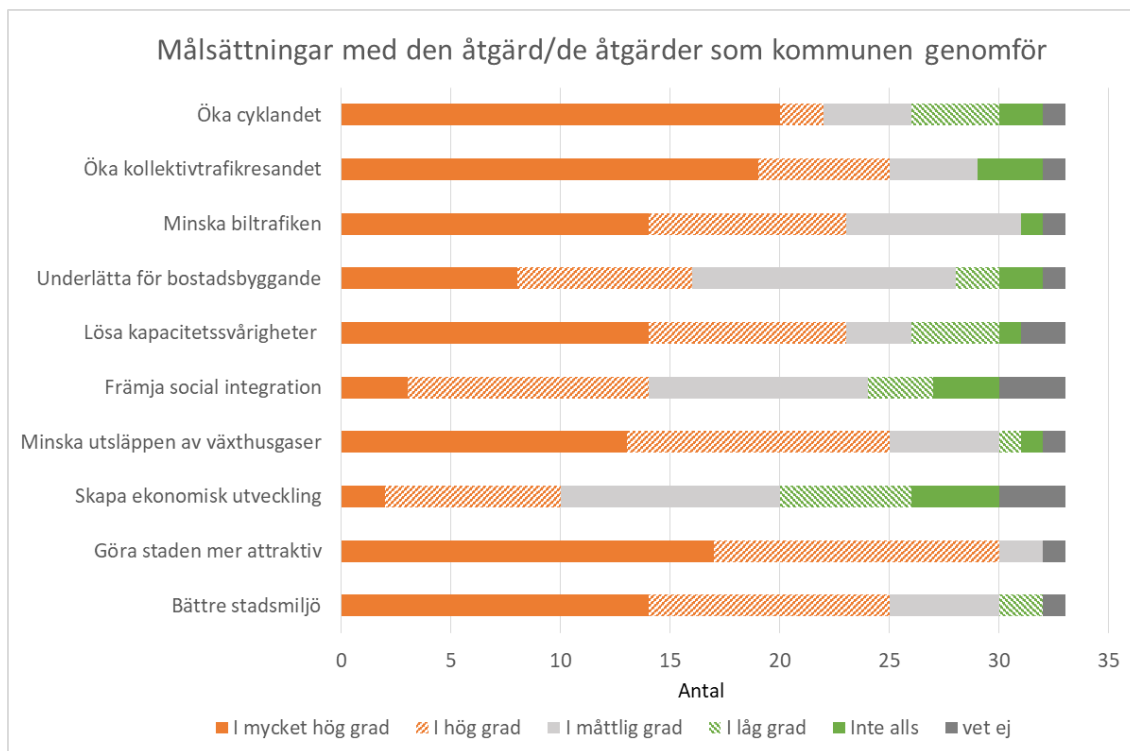
Motprestationerna har i sin sida bedömts utifrån i hög grad de bidrar till ökad andel hållbara transporter. Här har man bedömt i hur hög grad som ansökande har inbegripit viktiga motprestationer av ett antal av Trafikverket listade exempel. Dessa innefattar hur väl i ansökan bilagda planer följer översiktplanen där denna föreskriver central, kollektivtrafikhärlä och funktionsblandad bebyggelse, huruvida åtgärden åtföljs av ökat kollektivtrafik, förekomst av gång- och cykelvägutbyggnad, hastighetsanpassningsåtgärder, styrdokument som stipulerar parkeringsstyrning i någon form samt förekomst av aktivt arbete för beteendepåverkan i hållbar riktning beträffande personresor. Dessutom bedöms vilket bidrag motprestationerna har till ökat bostadsbyggande och hur ” mogna ” motprestationerna är. Det senare ska tolkas som hur långt man kommit i termer av utredningar, beslut, finansiering och organisationsanpassningar.

Det går inte att utläsa explicit ur Trafikverkets bedömningshandledning hur olika åtgärder i inskickade ansökningar som prioriteras i relation till varandra, och därmed hur detta påverkar inskickade ansökningars relation till varandra. Med tanke på att det inte i någon ansökningsomgång har inkommit tillräckligt många ansökningar som klarat skallkraven för att uttömma tilldelade ekonomiska medel som Trafikverket har vikt för bidragen, så har frågan om prioritering eller rangordning mellan inskickade ansökningare inte uppkommit.

3.1.3 Kommunernas arbete och interna processer

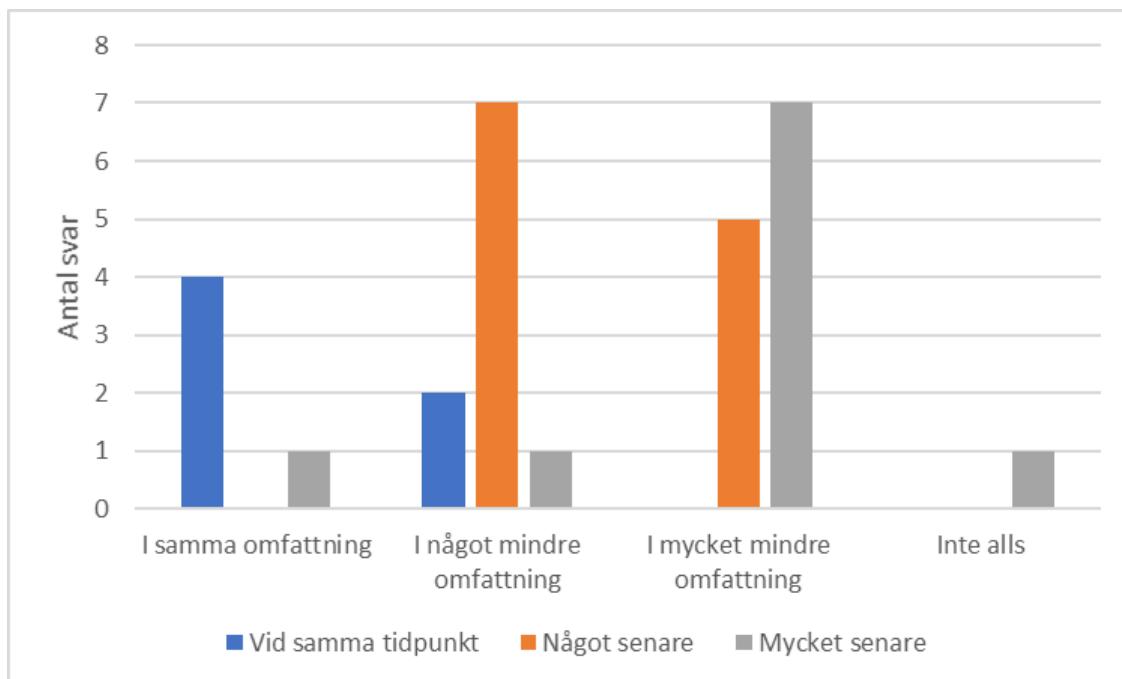
Hur kommunerna/regionerna har tagit sig an uppgiften att formulera ansökningar, och hur de av Trafikverket ställde kraven på de ansökande kommunernas/regionernas arbete och de i ansökningar anförda åtgärder och motprestationerna har påverkat interna processer och, i viss mån, maktförhållanden inom och mellan olika kommunala/regionala intresseområden, har undersökts genom en enkät. Denna distribuerades till de kommuner/regioner som fått sina ansökningar beviljade vid de fyra första ansökningsomgångarna och bestod av ialles 53 kommuner/regioner och totalt 65 olika stadsmiljöavtal.

Resultatet, utifrån svar från 33 i enkäten deltagande kommuner/regioner, visar på att det är tjänstemän som drivit politikerna framför sig när det gäller att skicka in ansökningar om stadsmiljöavtalsmedel. Avsikten var allt från att möjliggöra utbyggnad som det rått politisk enighet om men saknats finansiering till, att möjliggöra höjda ambitionsnivåer och tidigareläggning av planerade åtgärder samt att få en injektion till att komma igång med tidigare planerade åtgärder. Kommunernas egna mål med åtgärder framgår av Figur nedan. Som synes var måla kopplat till ökat antal cykel- och kollektivtrafikresor, minskad biltrafik, minskade utsläpp av växthusgaser, kapacitet och att göra staden mer attraktiv, inklusive i termer av bättre stadsmiljö, de viktigaste beståndsdelarna i de ansökandes målformuleringar.



Figur 3.1 De i ansökningar angivna målen med åtgärderna som man sökt medel för

De ansökande enkättagarna fick även svara på frågor kring huruvida de anförda åtgärderna skulle genomföras även utan stadsmiljöavtal. Fem respondenter angav att de skulle genomföras i samma omfattning - fyra av dessa anger att de skulle skett vid samma tidpunkt och en att de skulle genomföras mycket senare - ändå, medan övriga uppgav att de skulle genomföras i mindre omfattning (22 respondenter) eller inte alls (1 respondent), och då också något eller mycket senare (Figur 3.2).



Figur 3.2 Fördelning av svar för frågan om hur omfattningen av åtgärderna påverkas av tillgång till statliga medel inom stadsmiljöavtal på frågan om hur tidpunkten för åtgärdernas genomförande påverkats av denna

I princip alla ansökande kommenterade att tidsramen i dessa ansökningsomgångar var för snäv för att hinna med att genomföra åtgärderna med tanke på skiftande politiska majoriteter, planerings- och budgetprocesser, överklaganden och behov av markinlösning samt i förhållande till erforderlig tid för upphandling av projektering och anläggningsarbeten. Det var främst ansökande som redan hade projekt som var långt framme i planeringsprocessen som kunde skicka in fullödiga ansökningar. Hela 13 av ansökandena hade sina åtgärder redan politiskt beslutade i någon form innan ansökan skickades in och fyra hade redan beslutadedetaljplaner där åtgärder/motprestationer ingick.

En majoritet av de ansökande instämmer helt eller delvis i att samverkan inom organisationen eller med den regionala kollektivtrafikmyndigheten har ökat. Detsamma gäller även för påståendet att kommunen arbetar mer med åtgärder för hållbara transporter i och med avtalen. Det upplevs av vissa som otydligt vad man kan få stöd för, och att kraven som Trafikverket ställer på ansökningarna och uppföljning av åtgärder är administrativt betungande och att detta samt planering och projektering borde berättiga till särskilt stöd. Enligt riktlinjerna för ansökningarna ska de ansökande ta fram en plan för uppföljning av åtgärder och motprestationer, där föremätningar och eftermätningar ska genomföras.

3.2 Norge - Fra bypakker til helhetlige bymiljøavtaler

Bypakker er et samlebegrep for alle de bompengefinansierte¹² bypakkene i de største byområdene i Norge. Dagens bypakker er i et samarbeid mellom statlige og lokale myndigheter for å finansiere veg, kollektivtransport, sykkel, fremkommelighetstiltak, trafikksikkerhetstiltak mv. Eksempler er Oslopakke 3, Kristiansandpakken, Bergensprogrammet osv.

Staten ønsker å ta utgangspunkt i dagens bypakker for å reforhandle og videreutvikle disse pakkene innenfor et mer helhetlig rammeverk. Denne reforhandlingen kan skje på forskjellig tidspunkt og tilpasses lokale forhold og hvilken fase de er i planprosessen. Det kan også være aktuelt å gå inn i forhandlinger med byområder som ikke har bypakker. Ordningen vil gjelde de byene som er med i Fremtidens byer, dvs de 9 største byene.

Det skal gjennomføres KVVU for de byene som skal inn i slike helhetlige bymiljøavtaler. Der det er behov for det må KVVU-ene suppleres med tilleggsvurderinger av hva som skal til for å nå Klimaforliket, og det må lages en helhetlig plan for hvordan trafikk- og miljøproblemene skal løses på kort og lang sikt.

Disse planene vil danne rammeverk for forhandlingene, hvor det må legges en plan for virkemiddelbruk innenfor en tidshorisont på 10-20 år, og hvor planene rulleres hvert fjerde år. Staten vil legge vekt på at det utvikles et godt tilbud for kollektivtrafikanter, gående og syklende, samtidig som varetransporten ivaretas. Det er en forutsetning at avtalene også inkluderer restriktive tiltak på privatbilbruk, og forpliktende arealbruk som bygger opp under trafikkgrunnlaget for miljøvennlig transport.

De helhetlige bymiljøavtalene skal baseres på mål og resultatstyring med klart definerte mål og delmål som skal ligge til grunn for pakkene. Målene skal være kvantifiserbare, tidfestede og etterprøvbare, og de må harmonisere med nasjonale mål og bygge opp under det overordnede målet i Klimaforliket. Staten vil prioritere midler til byområder der det vil gi best måloppnåelse i forhold til nasjonale mål.

De generelle kravene til innhold og hva som skal være avtalt eller vedtatt i en helhetlig bymiljøavtale er oppsummert i boksen nedan. Alle kravene skal være oppfylt før en avtale inngås.

¹² Inkludert drivstoffavgift i Tromsø

Generelle krav til rammer, avklaringer og vedtak i helhetlige bymiljøavtaler

- KS1:
 - KVU og KS1 for byområdets transport-system er gjennomført. Regjeringens føringer er fulgt opp.
 - Gjennom KVU/KS1 er det synliggjort hva som må til for at persontransportveksten skal tas med kollektivtransport, sykling og gange. KVU/KS1 suppleres dersom dette ikke er tilfelle.
 - Om nødvendig er KS2 for større enkelt-prosjekt gjennomført.
- Mål og innsatsområder:
 - Klimaforlikets mål om at veksten i person-transporten skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange legges til grunn.
 - Langsiktige mål og mer kortsiktige etappemål er vedtatt.
 - Lokalt vedtatte mål harmonerer med nasjonale mål.
 - Hovedinnsatsområder er avklart mellom partene. Det kan f.eks. være stamnett for kollektivtrafikken, større kollektivinvesteringer og hovednett for syklende og gående.
 - Innføring av restriktive tiltak må være avklart.
- Arealplanlegging:
 - Regional eller interkommunal arealplan etter plan- og bygningsloven er vedtatt eller vedtatt utarbeidet/revidert i tråd med målene i den helhetlige bymiljøavtalen, og med intensjon om en konsentrert arealbruk som bygger opp under knutepunkt og mer kollektivtransport, sykling og gange. Det forutsettes at føringer fra regionale eller interkommunale planer følges opp i den kommunale arealplanleggingen.
- Finansiering:
 - Brukerbetaling som bidrag til finansiering er avklart. Det er gjort nødvendige vedtak på kommunalt og fylkeskommunalt nivå i tråd med kravene for ordinære bompengepakker.
 - De ulike forvaltningsnivåenes bidrag til finansiering er konkretisert og vedtatt lokalt. Staten gjør sitt vedtak ved behandling i Stortinget.
 - Drift av kollektivtilbudet er avklart. Dersom en økning av tilbudet skal inngå, må dette være avklart.
- Styringssystem:
 - System for styring av gjennomføringen og oppfølging av økonomi er avtalt.
 - Indikatorsystem for måloppfølging er avtalt.

Erfaringer med dagens bypakker viser at de ligger langt unna de målene som er satt opp i Klimaforliket om at kollektivtransport, gange og sykkel skal ta trafikkveksten. I gjennomsnitt må biltrafikken reduseres med 25 prosent i 2030 hvis klimamålene skal nås. Hvis det skal være samsvar mellom nasjonale og lokale mål i transportpolitikken må byene revidere dagens bypakker. Samtidig må satsingen kanaliseres til de byene hvor utfordringene er størst og mulighetene for å bygge opp et konkurransedyktig kollektivtilbud best. Forslaget om å konkurrere om midlene mellom byene er mest effektiv for å kunne målrettet satsingen. Samtidig stiller det krav til evaluering og måloppnåelse, slik at det blir en objektiv og reell konkurranse om disse midlene.

3.2.1 Mål og resultatstyring

Det legges opp til en sterkere grad av mål- og resultatstyring i disse avtalene, både bymiljøavtalene og Belønningsordningen. Det betyr at staten vil stille krav til måloppnåelse for å få tildelt midler, enten i form av endret reisemiddelvalg eller rammebetingelser for bil og kollektivtransport. Det kan f.eks. være konkrete mål om at

biltrafikken ikke skal øke, hvor mye markedsandelen for kollektiv-transport skal øke, fremkommeligheten for kollektivtransporten skal øke osv.

Det legges opp til langsiktige avtaler med rullering hvert fjerde år og et system med porteføljestyring. Dette innebærer at prioritering av prosjekter og dosering av øvrige tiltak avgjøres løpende i perioden som følge av måloppnåelse og finansieringsgrunnlag. Målsettingen er at prioriteringen baseres på de overordnede målsettingene med avtalen.

Arealbruk som bygger opp under et effektiv og miljøvennlig transportsystem

En viktig del av bymiljøavtalene er fokuset på arealplanlegging som en integrert del av bypakkene. For å styrke kommunenes insentiver for en effektiv arealbruk må arealplanlegging innlemmes i de helhetlige bymiljøavtalene. Det forutsetter at både regionale og kommunale planstrategier integreres i de nye bymiljøavtalene. Samtidig er det en langsiktig prosess å få vedtatt nye planer. Staten vil derfor stille krav til at en regional arealplan er vedtatt, eller at regionale planmyndigheter forplikter seg til å utarbeide eller revidere planene i tråd med målene i den helhetlige bymiljøavtalen.

Bedre samordning av jernbane og lokal kollektivtransport

Midler til drift og investering skal i utgangspunktet ikke inngå i de helhetlige bymiljøavtalene. Samtidig kan det være sentrale jernbaneprosjekter som har stor betydning for det samlede transportsystemet i et byområde, samtidig som nytten og effekten av disse prosjektene vil avhenge av lokalpolitiske prioriteringer, og da særlig arealplanlegging. Her åpnes det for at staten kan stille krav til lokale myndigheter om å legge til rette for å bygge opp under disse jernbaneinvesteringene.

I tillegg åpnes det for at kjøp av jernbanetjenester kan inngå som en del av de lokale ved at staten og fylkeskommunen blir enige om føringer for et samordnet ruteopplegg og fordeling av billettinntekter mellom tog og øvrig transport. Dagens inntektsfordeling gjør det mer lønnsomt å holde på egne passasjerer enn å mate til stamruter i knutepunktene. Det foreslås derfor å endre prinsippene for takstsamarbeidsavtaler slik at det gis reelle insentiver til begge parter om å samarbeide om å gi de reisende et koordinert og helhetlig tilbud.

Innenfor bymiljøavtalene åpnes det for at ansvaret for kjøp av persontransport med tog overføres til fylkeskommunene. Hovedpoenget vil være å overføre inntektsansvaret til en aktør som også planlegger tilbudet. Målsettingen er å unngå ev suboptimale løsninger hvor flere kollektive transportmidler konkurrerer mot hverandre.

3.2.2 Porteføljestyring

I Nasjonal Transportplan 2014-2023 er det lagt opp til at bymiljøavtalene som hovedregel skal porteføljestyres (side 149):

De helhetlige bymiljøavtalene skal som hovedregel porteføljestyres. Prioritering av prosjekt og dosering av øvrige tiltak avgjøres løpende i perioden som følge av måloppnåelse og finansieringsgrunnlag. Et slikt system skal sikre at valg av rekkefølge på prosjekt skjer basert på de overordnede målsettingene for avtalene. Detaljeringsgraden i tiltakspakkene som inngår i de helhetlige bymiljøavtalene må vurderes med utgangspunkt i at prinsippet om porteføljestyring skal

gjelde. Endringer i kostnader, finansieringsgrunnlag og kunnskap om virkninger av innsatsen kan gi behov for å justere kursen underveis. I de helhetlige bymiljøavtalene bør det derfor være et opplegg for faglig utredning og evaluering slik at porteføljestyringen baseres på oppdatert kunnskap. Dersom det viser seg at tiltakspakken må justeres for å nå målene i avtalen, gjøres det gjennom det avtalte systemet for styring.

Begge de inngåtte avtalene inneholder et kapittel om styringssystemet. Avtalen i Oslo og Akershus har en styringsgruppe bestående av vegdirektøren, byråd for miljø og samferdsel i Oslo, fylkesordføreren i Akershus og jernbanedirektøren. Gruppen ledes av vegdirektøren. Fylkesmannen i Oslo og Akershus deltar som observatør i gruppen. Prosjektene i avtalen, og Oslopakke 3, prioriteres gjennom porteføljestyring. Det innebærer at tiltakene prioriteres samlet etter bidrag til måloppnåelse, disponible midler, samfunnsøkonomisk lønnsomhet, planstatus og kapasitet på planlegging og gjennomføring.

I Trondheim heter det imidlertid for Superbussen at Trondheim kommune og Sør-Trøndelag fylkeskommune i samråd avgjør om eventuelle kostnadsoverskridelser, ut over Stortingets vedtatte ramme, skal løses ved hjelp av utvidet lokal finansiering eller ved redusert utbyggingsomfang. Styringsgruppen er tilsvarende som i Oslo og Akershus, og består dermed av vegdirektøren (representert ved fast stedfortreder), ordføreren i Trondheim, fylkesordføreren i Sør-Trøndelag fylkeskommune og jernbanedirektøren. Fylkesmannen i Sør-Trøndelag deltar som observatør. Gruppen ledes av vegdirektørens representant. Styringsgruppen, med tilhørende sekretariat er også styringsgruppe og sekretariat for Miljøpakken i Trondheim.

3.2.3 Indikatorsett

Bymiljøavtalene skal følges opp gjennom et tredelt indikatorsett:

- Måleindikatorer (kjøretøykm, ÅDT og supplerende indikatorer)
- Indikatorer for innsatsområder, areal og parkering
- Avtalespesifikke indikatorer.

Nullvekstmålet oppnås dersom trafikkarbeidet er på samme nivå i avtaleperiodens sluttår som i referanseåret. For de to byområdene er det utarbeidet et eget vedlegg med indikatorsett for byområdene, 2017 er referanseår i begge avtalene. Begge vedleggene begynner med en oversikt over felles indikatorsett for bymiljøavtalene. Dette er gjengitt i Tabell 3.1. Det framgår at det er utarbeidet en veileder med nærmere operasjonalisering av indikatorene. Dersom det er motstrid mellom de to måleindikatorene vil en som forenkling si at forenkling anta at vekst i byindeks skyldes trafikk med lette kjøretøyer som ikke omfattes av nullvekstmålet. Det har vist seg metodisk vanskelig å skille lette kjøretøy som inngår i nullvekstmålet fra vekst som ikke inngår i nullvekstmålet ved hjelp av trafikkindeksen.

For trafikkindeksen er det unntak for offentlig og privat tjeneste transport og næringstransport. I Trondheim, men ikke i Oslo og Akershus, er de i tillegg unntak for gjennomgangstrafikk. Det innebærer at trafikk som verken starter eller stopper i Trondheim kommune er unntatt fra målet. Gjennomgangstrafikk registres en uke på våren og en uke på høsten.

Tabell 3.1 Felles indikatorsett for oppfølging av bymiljøavtalene.

Indikator	Datakilde	Ansvarlig
Målintikatorer		
Endring i trafikkarbeidet (KjKm) med personbil byområdet.	Kontinuerlig by-RVU	SVV
Endring i ÅDT for lette kjøretøy	Trafikkindeks for byområdene	SVV
Supplerende indikatorer		
Endring i transportmiddelfordeling	Kontinuerlig by-RVU	SSV
Endring i antall kollektivreiser (påstigende/ reiser).	SSB/kollektivselskapene (fylkeskommunene)	FK/JBV
Utvikling av klimagassutslipp, målt i CO2 utslipp fra vei (tonn CO2 ekvivalenter) i byområdet	SSB	Kommunene
Oppfølging av innsatsområder		
Boligenes avstand til avtaleområdets større sentra/store kollektivknutepunkt	GIS-analyse	Kommunene
Besøks-/arbeidsplassintensive arbeidsplasser avstand til avtaleområdets større sentra/store kollektivknutepunkt	GIS-analyse	Kommunene
Andel arbeidstakere med fast oppmøtested som har gratis parkeringsplass, disponert av arbeidsgiver.	Kontinuerlig by-RVU	SSV
I gjeldende parkeringsnorm: Antall parkeringsplasser som tillates ved nye besøks- og arbeidsplassintensive virksomheter i ulike områder.	Gjeldende parkerings-norm	Kommunene
Antall offentlig parkeringsplasser i avtaleområdets større sentra/store kollektivknutepunkt. - Andel av de offentlige tilgjengelige parkeringsplassene som har makstid på opptil 2 timer. - Andel av de offentlige tilgjengelige parkeringsplassene som har progressiv prising.	Tellingar	Kommunene
Kvalitative beskrivelser av spesielle betingelser eller endringer som har betydning for kommunenes arealbruk og parkeringspolitikk.		Alle avtaleparter (ved behov).

Indikatorene for innsatsområdene, areal og parkering, er det lagt opp til en fleksibel og lokal tilnærming til operasjonaliseringen av de fleste av disse indikatorene. Et viktig premiss er at indikatorene måles på samme måte over tid.

For de to indikatorene på areal; boligens avstand til avtaleområdets større sentra/ store kollektivknutepunkt og besøks-/ arbeidsplassintensive arbeidsplassers avstand til avtaleområdet større sentra/store kollektivknutepunkt er hensikten å måle om tyngdepunktene flytter seg nærmere eller bort fra sentrum. Arealindikatorene skal ta utgangspunkt i relevant lokalt planverk etter plan og bygningsloven, regional plan for Oslo og Akershus, kommuneplaner og interkommunal arealplan (IKAP) i Trondheimsområdet. Veiledningen inneholder likevel ett sett med kriterier for å vurdere senter og knutpunktshierarki. Kriteriene har egenskapene tetthet i knutepunktet, funksjonsblanding, tilknytning til kollektivtransport og tilgjengelighet for gående og syklende.

3.3 Diskussion

Ordningene i Sverige og Norge har en del fellestrekk, og på mange måter kan de svenske stadsmiljøavtalene sammenliknes med den andre fasen av Belønningsordningen. Når Belønningsordningen ble innført var det en utfordring at det krever lang tid å utvikle planer for nye og innovative transportløsninger, og det var de med planene klare som lå best an i søknadsprosessen. Samtidig var det en utfordring at størrelsen på finansieringen sto i forhiold til forventede motytelser, enten restriktiv bilpolitikk i Norge eller arealplanlegging og rammebetingelser for kollektivtransporten i Sverige. Og en foreårig tidshorisont gjør at det er vanskelig å hente ut noen merkbar effekt av satsingen. Det er noe av bakgrunnen for at ordningen i Norge er utvidet, både i omfang og tidsperiode.

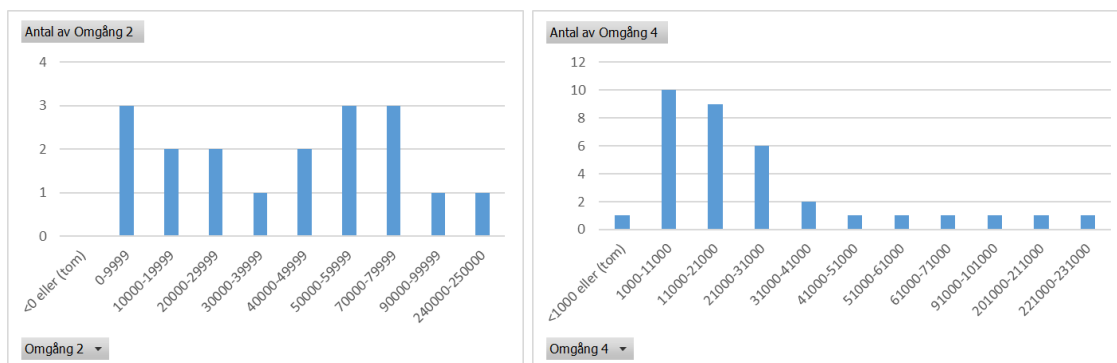
Samtidig er den svenske ordningen tydeligere innrettet mot effektive motprestasjoner som kan være effektive og gi gevinst på sikt. En kan på mange måter se på den svenske ordningen som en tiltaksorientert finansieringsmodell mens den norske er en resultatorientert finansieringsmodell. I beggeordningene er det et spørsmål om:

1. Står motprestasjonene eller resultatkravene i forhold til størrelsen på finansieringen?
2. Er tidsperioden for ordningen tilstrekkelig lang til å kunne planlegge og utvikle nye løsninger og for å kunne måle resultater?

4 Resultat hittills

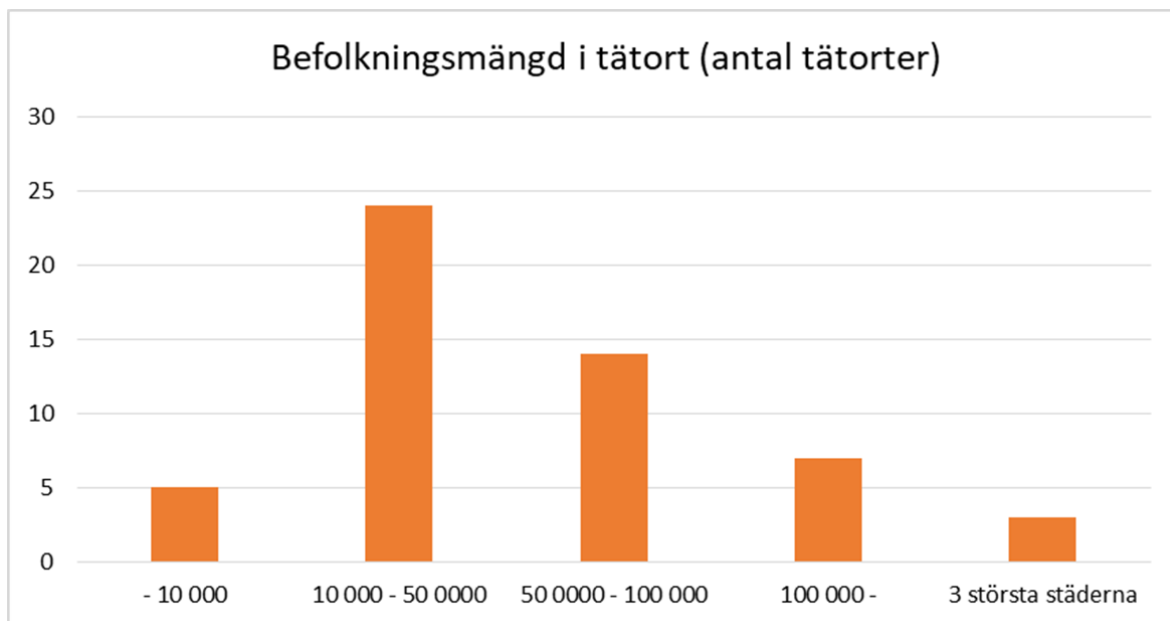
4.1 Beslutade avtal i Sverige

I samband med de fyra studerade ansökningomgångarna har totalt 1,7 mdr SEK fördelats till ansökande kommuner och regioner, av den totala ramen av 2,5 mdr SEK som Trafikverket fått i anslag i syfte att dela ut. Det har således inte behövts göras någon hård prioritering vilka ansökningar som ska få stöd. Antalet ansökningar var störst i den fjärde omgången, där statligt stöd fördelades även explicit till åtgärder som bestod av gång- och cykelvägsutbyggnad, och här var också andelen beviljade medel störst (70 procent) medan bara vart femte ansökan beviljades första omgången (sju av 34 stycken). Spridningen har varit relativt stor i beviljade stöd. Första tre omgångarna var det minsta stödet 2,75 Mkr och det största 289 Mkr med ett medianvärde på 23 Mkr. Den sista omgången hade betydligt fler, men mindre, beviljade medel där det lägsta beloppet var 380 kkr och det högsta 102 Mkr med ett medianbelopp på 7 Mkr. Fördelningarna i de totala investeringskostnaderna i omgång 2 och 4 framgår av 4.1 nedan. Som synes låg de flesta ansökningar i omgång 4 i spannet 0-11 Mkr.

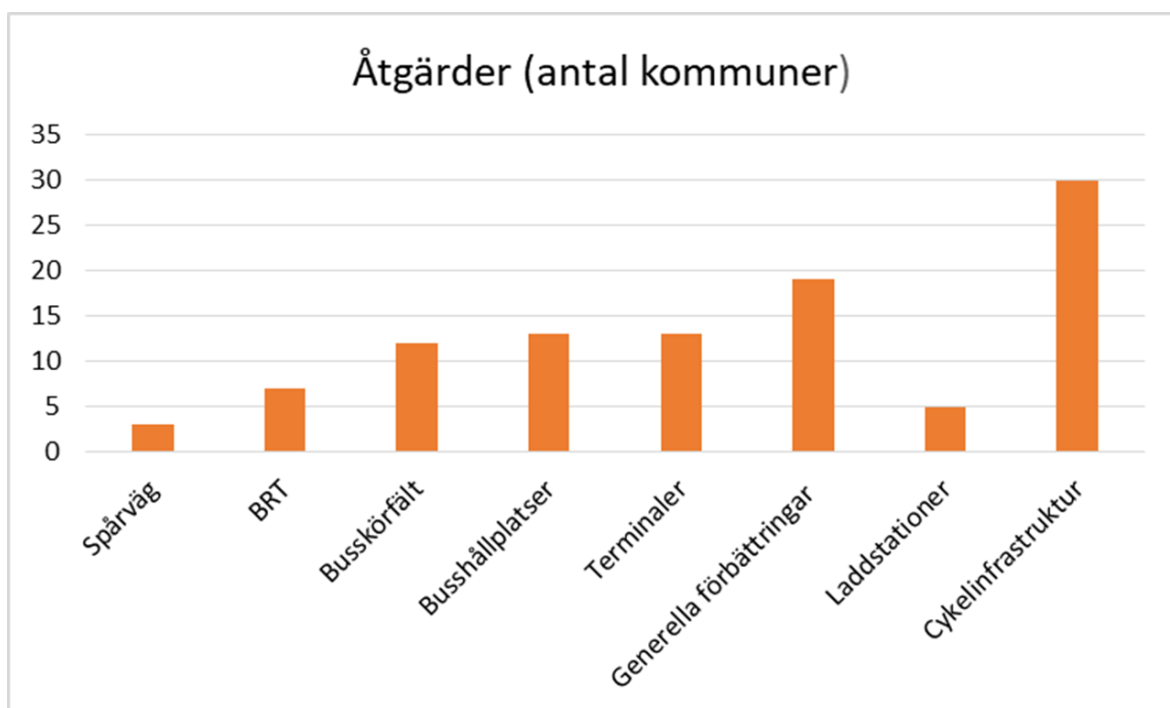


Figur 4.1 Fördelning av investeringsstorlekar per ansökan (i tusentals kronor) i omgång 2 (endast kollektivtrafikåtgärder) och 4 (åtgärder inkluderande gång och cykel).

I figur 4.2 och 4.3 framgår tätortsstorlekar där beviljade åtgärder avses genomföras under de fyra första ansökningomgångarna, samt hur dessa fördelas på åtgärdestyp. Tidsramarna stipulerades i den ursprungliga förordningen om stadsmiljöavtal till 2015–2018, men ett flertal kommuner har fått beviljat att bli klara med sina åtgärder efter denna tidsram.

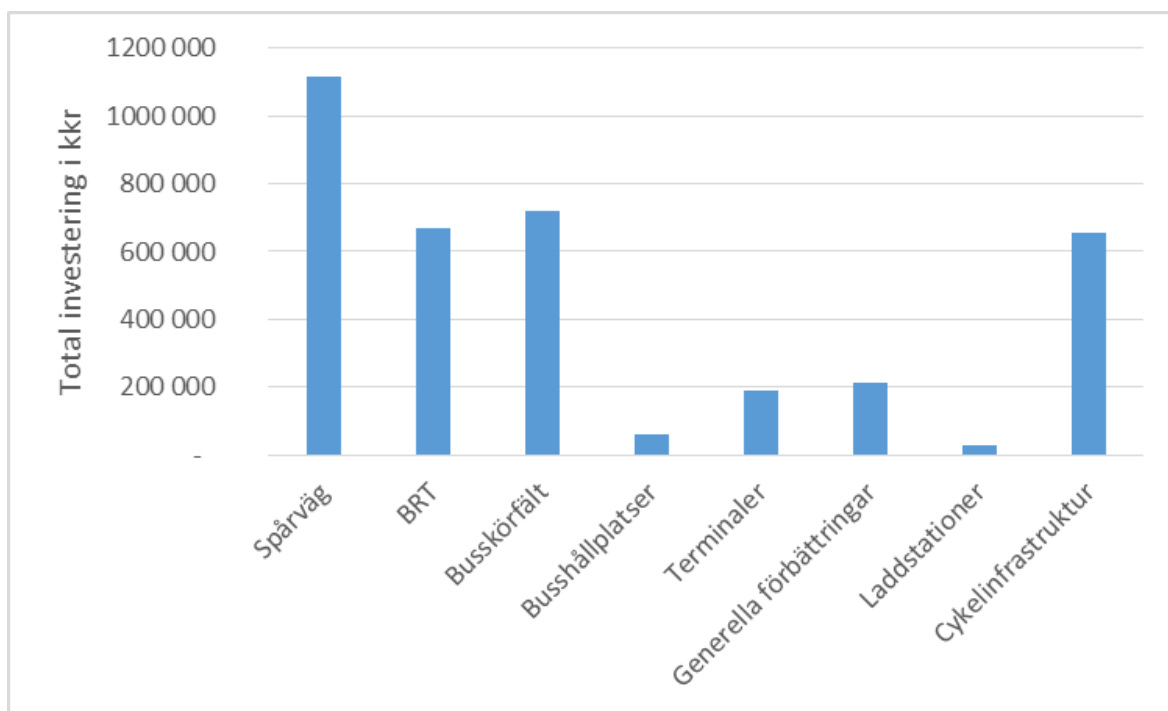


Figur 1 Fördelning av beviljade ansökningar på tätortsstorlek där åtgärder avses genomföras av respektive ansökande



Figur 2 Fördelning på vilka åtgärder medel beviljats till, i termer av antal ansökningar

I antal åtgärder dominerar således cykelåtgärderna stort i de beviljade ansökningarna, men sett till totala investeringsmedel sticker spårväg ut följt av olika åtgärder för högkvalitativ busstrafik (figur 4.4).



Figur 4.4 Ungefärlig fördelning av totala investeringsmedel per åtgärdsstyp för de fyra första ansökningsomgångarna

Noteras bör att Trafikverket i ett flertal ansökningar bara beviljat medel till en del av de föreslagna åtgärderna. Motiv för avslag har oftast varit att de inte ansetts medverka tillräckligt till ökad andel hållbart resande eller att start- eller sluttiden för investeringen legat utanför det tillåtna tidsintervallet. I ett fall, Lund, fanns åtgärd (ny spårväg för 746 Mkr) och motprestationer uppfylla alla skallkrav, men stödet sattes ändå ned till 40 procent av den av kommunen återopade investeringskostnaden för åtgärden då verket anser att åtgärden är kostsam och att resurseffektiviteten således kan ifrågasättas i förhållande till en alternativ åtgärd i form av BRT i motsvarande stråk. I sammanhanget kan det även vara intressant att Norrköping fick beviljat ”fullt” (50 procents) stöd för sin ansökan rörande en utbyggnad av befintlig spårväg, där dock den anförda investeringsvolymen uppgick till ca en tiodel av motsvarade belopp i Lunds ansökan.

Trots att de för Trafikverket tillgängliga medlen inte gått åt till beviljade ansökningar vid någon ansökningsomgång, så är det utifrån besluten tydligt att Trafikverket valt att ändå avslå inkomna ansökningar som uppfyllt skallkraven men som man ansett inte levt upp till bedömningskriterierna i tillräckligt hög grad. Detta gäller i första hand motprestationerna.

I nedanstående avsnitt presenteras kortfattat fyra typexempel på beviljade ansökningar från den första omgången. I senare omgångar har betydligt mindre åtgärder fått medel beviljade – inte minst i den sista omgången där även cykelåtgärder var berättigade bidrag. Den övergripande strukturen på avtalen är dock densamma, beroende på kraven i Trafikverkets riktlinjer.

4.1.1 Helsingborg

Kommunen har blivit beviljad stadsmiljöavtal i den första och andra omgången, och de statliga medlen ska gå till åtgärder för BRT och regional superbuss innefattande stationsliknande hållplatser och stor andel egna körfält, vilka ska vara klara till halvårskiftet 2019. Totalt bidrag – hälften av investeringskostnaden som uppgår till 196 + 23 Mkr. Motprestationer i den första ansökan innefattar uppgradering av väderskydd, rätning av busslinje, utbyggnad av cykelväg, hastighetsanpassning (skyltning) i hela Helsingborgs tätort, justeringar av parkeringsavgifter, fördjupad översiktsplan samt minst tre nya detaljplaner i anslutning till BRT-stråken. I den andra ansökan tillkommer cykelparkering vid hållplatser, betendepåverkan kopplad till anställda och besökare vid lasarettet samt reviderade parkeringsavgifter.

4.1.2 Karlstad

Kommunen beviljades medel för arbetet med det så kallade demonstrationsstråket för BRT mellan Karlstads C och Nobelplan genom centrala staden, där den totala investeringskostnaden uppgår till 140 Mkr fram till färdigställandet 2018. Motprestationer innefattar nytt resecentrum vid Karlstads C, planering för hållplatser och upprustning av ett torg, detaljplaner för bostäder vid en av hållplatserna, nya gång- och cykelstråk samt ny parkeringsstrategi.

4.1.3 Linköping

Kommunen har ingått i tre av ansökningsomgångarna och blivit beviljad medel i samtliga tre omgångar. I den första omgången blev man beviljad halva investeringskostnaden à 72 Mkr för ett antal busskörfält med bussprioritering i trafiksignalerna, för breddning av bussbro samt för nya eller upprustade hållplatser. Samtliga åtgärder i den första omgången är klara när detta skrivs (våren 2019). Motprestationer innefattar detaljplaner för nya kollektivtrafiktillgängliga bostäder längs de utpekade busstråken, hastighetsplan för samtliga tätorter till 2017, parkeringsstyrmedel i form av särskilda regler för boendeparkering, upprättande av program för huvudcykelstråk, påverkansåtgärder för hållbart resande samt en strategi för koldioxidneutral kommun.

Den andra omgången innefattar en till bussgata med signalprioritering och nya hållplatser som ska vara klara hösten 2018. Total investeringskostnad angiven till 19,5 Mkr där stadsmiljöavtal täcker hälften. Tillkommande motprestationer i denna ansökan innefattar fler detaljplaner för bostäder och ny parkeringspolicy. I den tredje beviljade ansökan erhöll man medel för cykelinfrastruktur samt för bussprioriteringsutrustning till signalanläggningar. Tillkommande motprestationer innefattar fler detaljplaner för bostäder samt betendepåverkan för hållbart resande.

4.1.4 Lund

Lund fick sin ansökan beviljad i första omgången, och då för 40 procent av den 746 Mkr stora investeringskostnaden för ny spårväg Lund C – Brunnshög täckta av stadsmiljöavtalets medel (se kommentar i föregående avsnitt). Själva spårvägen ska vara klar i mitten av 2019, men den av region Skåne bekostade depån blir inte klar förrän våren 2020 och därefter kan banan öppnas för allmän trafik. Presenterade motprestationer innefattar detaljplaner som möjliggör förtätning längs spårvägen och ny stadsdel Brunnshög vid banans ändpunkt, utbyggnad av bytespunkten Lunds C, nytt stadsbusslinjenät, utbyggand av cykelvägar, hastighetsöversyn, parkeringsnorm med ny p-taxa, fordonspolicy, åtgärdsplan mot buller samt skolvägsplan. Man framhåller dessutom sitt pågående framgångsrika påverkansarbete för hållbart resande inom ramen för LundaMaTS.

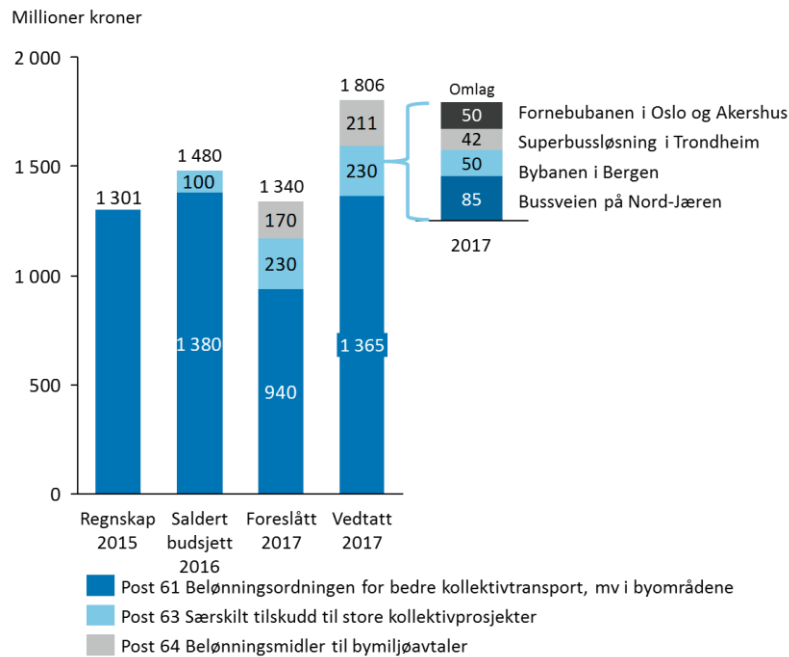
4.2 Beslutade avtal i Norge

Alle de ni byområdene som er aktuelle for avtaler har hatt avtale til og med 2016, jamfør Tabell 4.1. Flere av avtalene utløp ved utgangen av året, og det er forventet at disse byområdene vil inngå nye avtaler. For Trondheimsregionen og Oslo regionen vil belønningsmidlene framover inngå som en del av bymiljøavtalene (se under) og løpe i bymiljøavtalens avtaleperiode.

Tabell 4.1 Oversikt over fireårige avtaler fordelt på byområder

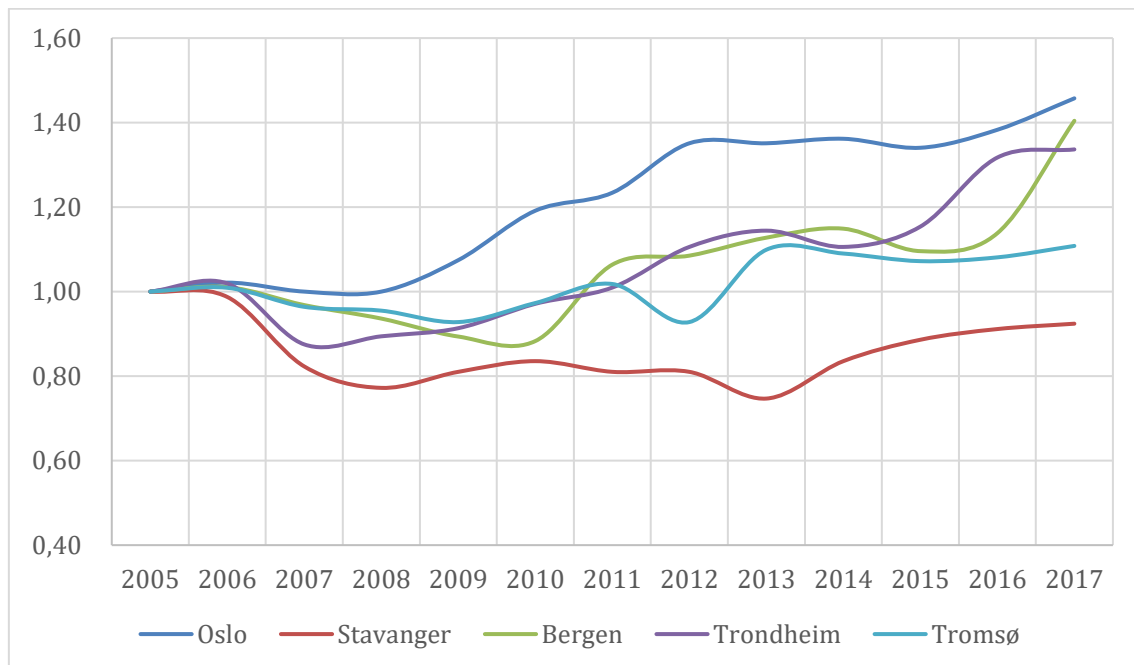
	Tidligere	Nåværende	Bymiljø-/vekstavtaler
Tromsø		2015-2018	
Bergen	2011-2014		2018-23
Buskerudbyen	2010-2013	2018-2019	
Grenlandsregionen		2013-2016	
Trondheimsregion	2009-2012		2016-23
Oslo/Akershus			2017-23
Kristiansandsregionen	2009-2012	2013-2016	
Stavangerregionen			2018-23
Nedre Glommaregionen		2018-2019	

Belønningsordningen har vært gjenstand for politisk interesse og forhandlinger, noe som innebærer at det i flere omganger har blitt bevilget ekstra midler til ordningen gjennom budsjettforlik i Stortinget. Som et resultat av budsjettforliket høsten 2016 ble det bevilget 425 millioner ekstra til ordningen. 24. januar i år (2017) sendte derfor Regjeringen ut en henvendelse til åtte av byområdene om å søke ekstra midler. Trondheim fikk tildelt 42 millioner ekstra gjennom belønningsmidler til den eksisterende bymiljøavtalen (Samferdselsdepartementet 2017a), jamfør Figur 4.5.



Figur 4.5 Oversikt over bevilgninger 2015, 2016 og 2017. Belønningsmidler og bymiljøavtaler. Utvalgte poster i kapittel 1330.

Alle de største byområdene, med unntak av Stavanger har hatt en positiv utvikling i kollektivreise per innbygger etter at disse ordningene er implementert (figur 4.6).



Figur 4.6: Utvikling i antall kollektivreise per innbygger i de ulike byområdene Indeks 2005=1.00
Kilde: SSB

4.2.1 Konkret om avtalen i Trondheim

Den første avtalen ble inngått med Trondheim i februar 2016. Avtalen omfatter hele porteføljen til Miljøpakken i Trondheim. Det gis i første rekke midler til en superbussløsning.

Dette gir staten – fordelt på tiltak:

- 1 milliard kroner til tiltak på riksveg innen programområdene kollektiv, sykkel, miljø og gåing – altså ikke biltrafikk.
- 1,4 milliarder kroner til investering i superbussløsning i Trondheim. Staten dekker 50 prosent av de samlede kostnadene.
- 1, 36 milliarder i belønningsmidler for perioden 2016-2023. Belønningsmidlene går til tiltak som bidrar til bedre byluft og mindre kø i byområdene.
Dette er en videreføring av tidligere ordning. Trondheim har allerede (2009-2015) fått 870 millioner kroner i belønningsmidler.
- Utvikling av jernbanen skal sees i sammenheng med utviklingen av det øvrige kollektivtransportnettet.

Dette krever staten – forpliktelser:

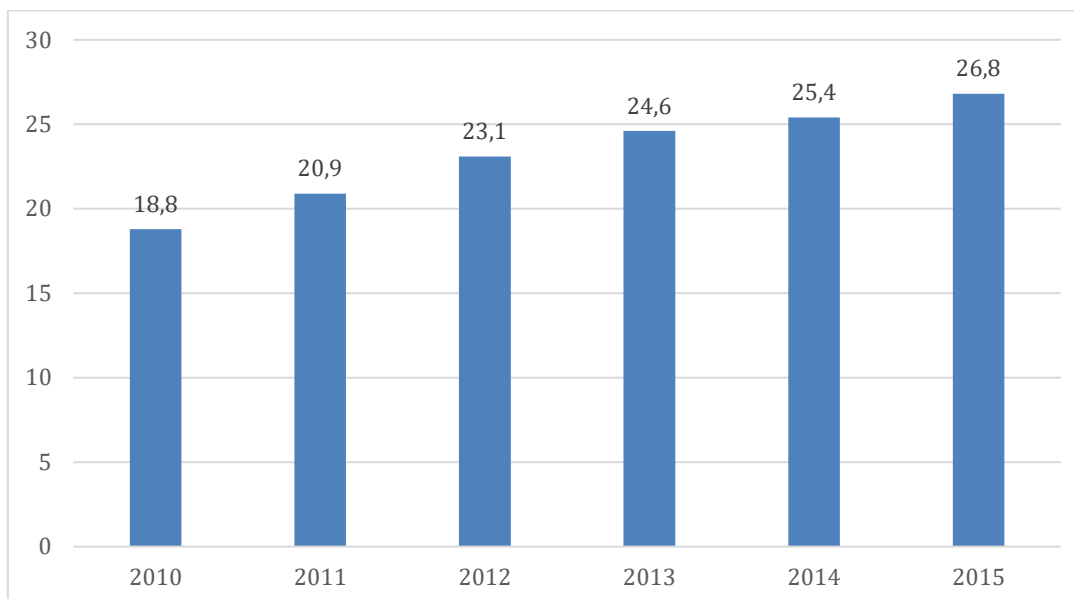
- Trondheim kommune og Sør-Trøndelag fylkeskommune forplikter seg til å treffe tiltak som sikrer at veksten i persontrafikk tas med kollektiv, sykling eller gåing, for eksempel restriksjoner på bilkjøring.
- Må bygge en tettere by nær eksisterende og nye kollektivtraseer, spesielt rundt holdeplasser og stasjoner.
- Avtalepartene skal samarbeide om å utvikle et sammenhengende nett for alle som sykler og går, med god adkomst til kollektivsystemet. Dette inkluderer jernbanen.
- Avtalepartene skal samarbeide om å utvikle knutepunkter.

Figur 4.7 Oversikt over Bymiljøavtalen for Trondheim. Trondheim kommune og Sør-Trøndelag kommunes avtale med staten om bymiljømidler, undertegnet 12. februar 2016, gjengitt fra Miljøpakkens hjemmeside <http://miljopakken.no/nyheter/milliarder-fra-staten-til-trondheim> (lest 15.2.2016)

Miljøpakken i Trondheim

Siden 2013 har Miljøpakken trinn 2 finansiert flere kollektivtiltak i Trondheim, blant annet egne kollektivfelt i Midtbyen. I regi av Miljøpakken ble det også innført bompenger i Trondheim, som i 2014 ble utvidet med flere bomstasjoner på flere av innfartsårene til sentrum. Trondheim signerte som første byområde i Norge bymiljøavtale med staten i februar 2016. Frem til 2023 skal det driftes og investeres for 3,76 mrd. kroner innen samferdsel – med det overordnede målet om nullvekst i personbiltransporten. 1,4 mrd. kroner skal blant annet gå til å utvikle et superbustilbud. Trondheim har tidligere hatt to perioder med fireårig belønningsavtale med staten. I perioden 2009-2012 ble Trondheim tildelt 370 mill. kroner over fire år, og 620 mill. kroner i perioden 2013-2016. Sistnevnte avtale ble i 2016 inngått som en del av den signerte bymiljøavtalen. Tiltak for å bedre kollektivtransportens framkommelighet gjennom kollektivtraseer og kollektivfelt og økt frekvens har vært noen av de mest sentrale tiltakene. Kollektivtrafikken i Stor-Trondheim (Trondheim, Stjørdal, Melhus, Malvik, Orkdal, Skaun, Klæbu) har hatt en positiv utvikling i perioden fra 2010 til 2015, og økt med 43 prosent. Det totale kollektivtilbudet er forbedret gjennom nye busser, bedre rutetilbud og høyere frekvens som har ført til flere

reisende. Tall for 2015 viste en vekst på 3,4 prosent, som tilsvarer en økning på om lag 900 000 flere kollektivreiser (AtB 2016).



Figur 4.8: Antall kollektivreiser i Trondheim og Klæbu (mill. reiser). Kilde: AtB (2016).

Den nasjonale reisevaneundersøkelsen for 2013/14 viste en kollektivandel på 12 prosent for Trondheim, mens bilandelen var på 50 prosent (42 % bilførere og 8 % bilpassasjerer). For arbeidsreiser var kollektivandelen 19 prosent, mens andelen bilførere var på 44 prosent (referanse). Det fylkeskommunale tilskuddet til kollektivtransport i byområdet er i dag på 159 mill. kroner, mens billettinntektene er på 422 mill. kroner.

4.2.2 Konkret om avtalen i Oslo

Det ble 25. januar 2017 inngått bymiljøavtale mellom Oslo kommune, Akershus fylkeskommune og Staten for perioden 2017-2023. Oslopakke 3 er en del av avtalen. Prosjektene i avtalen finansieres gjennom Oslopakke 3, belønningsmidler og midler til bymiljøavtalen over programområdene i Statsbudsjettet.

Dette gir staten – fordelt på tiltak:

- Midler til strekningsvise prosjekter på riksveg og jernbane innenfor avtaleområdet
- Programområdetiltak på riksveg, 2 milliarder (2016-kroner) i avtaleperioden til framkommelighetstiltak for kollektivtrafikk, sykling og gåing, jamfør vedlegg med liste over tiltak. Prioritering av disse vil skje gjennom portefølgestyringen.
- Statlige tilskudd til store fylkeskommunale kollektivinfrastrukturprosjekter. Staten vil dekke 50 prosent av kostnaden til Fornebubanen, det utgjøre per dd 5,6 milliarder 2014-kroner. Endelig beløp fastsettes på bakgrunn av KS2 prosessen og gjennom behandling av Stortinget gjennom den ordinære budsjettprosessen.
- Belønningsordningen for kollektivtransport, 280 millioner kroner per år i perioden 2017-2023 (indeksreguleres ikke).
- Statlig kjøp av persontransport, staten forplikter seg til å opprettholde nivået og hovedstrukturen i dagens togtilbud i Oslo og Akershus.

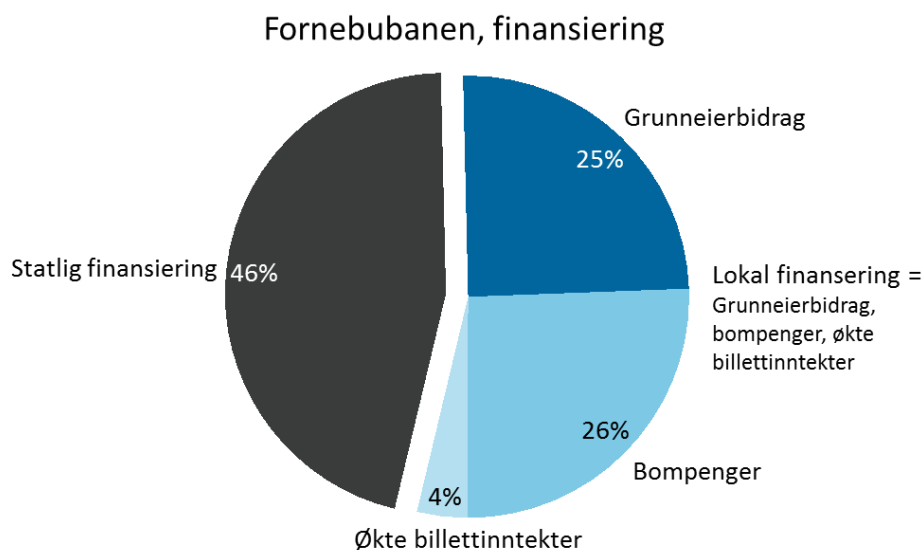
Dette krever staten – forpliktelser:

- Avtalepartene forplikter seg til å bidra aktivt til at regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus blir realisert.
- Avtalepartene forplikter seg å legge til rette for høy arealutnyttelse ved eksisterende og ny kollektivtransporttraseer, spesielt rundt holdeplasser/ stasjoner. Dette gjelder også Fornebubanen.
- Avtalepartene vil samarbeide om å utvikle et sammenhengende nett for gående og syklende (...)
- Partene vil forhandle om en byutviklingsavtale for å følge opp planen. Hensikten er å konkretisere hvordan partene skal samhandle for å følge opp retningslinjene i den regionale planen.

Figur 4.9 Oversikt over Bymiljøavtalen for Oslo og Akershus.

Fornebubanen er det sentrale prosjektet i Oslo og Akershus, jamfør figur 4.9. Den statlige finansieringen blir på litt mindre enn 50 prosent fordi staten ikke bidrar med midler til hensettingsanlegg på Fornebu. Den lokale finansieringen er planlagt finansiert gjennom en kombinasjon av grunneierbilag, bompenger og økte billettinntekter.

I planforslaget til Transportetatene for ny Nasjonal transportplan er ny metrotunnel i Oslo inkludert i høy og middels ramme, men ikke i lav ramme og basisrammen.

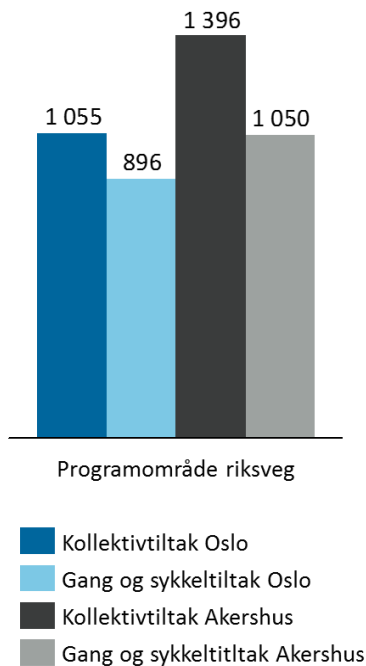


Figur 4.10 Finansiering av Fornebuavtalen slik det er presentert i avtaleteksten. Staten bidrar ikke med midler til hensettingsanlegg på Fornebu. Lokal finansiering er derfor noe høyere enn 50 prosent.

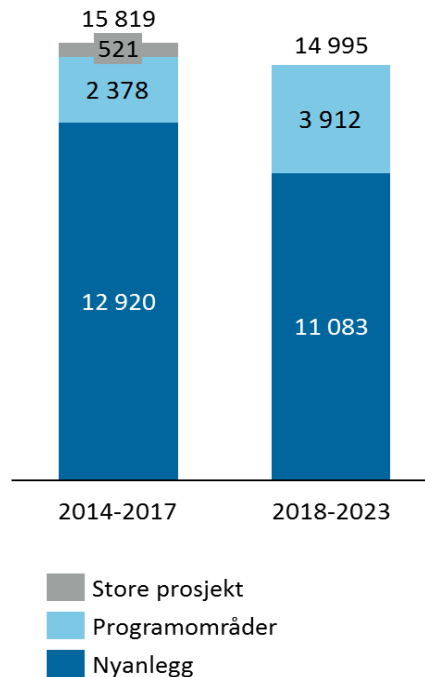
Når det gjelder punktet om midler til strekningsvise prosjekter på riksveg og jernbane så er dette ikke «friske» midler, men midler og prosjekter som også er planlagt i andre sammenhenger. For jernbanen er det et eget vedlegg som gir oversikt over prosjektene. Her heter det: *Med grunnlag i det tidligere Jernbaneverkets handlingsprogram vise[s] (...) hvilke rammer som ligger til grunn for planlagt utvikling av jernbaneinfrastrukturen i Oslopakke 3 området frem mot 2023. Videre henvises det til NTP prosessen og at denne kan føre til endringer.* Videre heter det at planforslaget inneholder midler til «Brynbakkenspakken», denne inneholder tiltak som er nødvendig for gjennomføring av Ruteplan 2027.

Figur 4.1 viser jernbanemidlene fordelt på tiltak. Follobanen er det mest vesentlige av investeringstiltakene, dette prosjektet er under utbygging. Andre tiltak er Ringeriksbanen, Alnabru godsterminal og ERMTS erfarings-strekning. Denne erfarings-strekningen er ferdigstilt. Utbygging av Ringeriksbanen forventes å bli tydeligere avklart gjennom Nasjonal transportplan. Store prosjekt består av planlegging og prosjekt Stor-Oslo, mens programområdene er kapasitetsøkende tiltak, stasjonsområder og knutepunkter og sikkerhet og miljø.

Tilsvarende ligger det programområdetiltak på riksveg i avtalen, jamfør Figur 4.9 og figur 2.7. Avtalen har et vedlegg med oversikt over aktuelle tiltak. Figur 2.7 viser kostnadene for de aktuelle tiltakene fordelt mellom de geografiske områdene og mellom kollektiv/gang og sykkel. Valg av prosjekter skal skje gjennom porteføljestyringen. I tillegg til de midlene ligger ekspresssykkelveg E6 og Rv 163 som store prosjekter i etatenes plangrunnlag for NTP.



Figur 4.11 Programområdemidler på riksveg

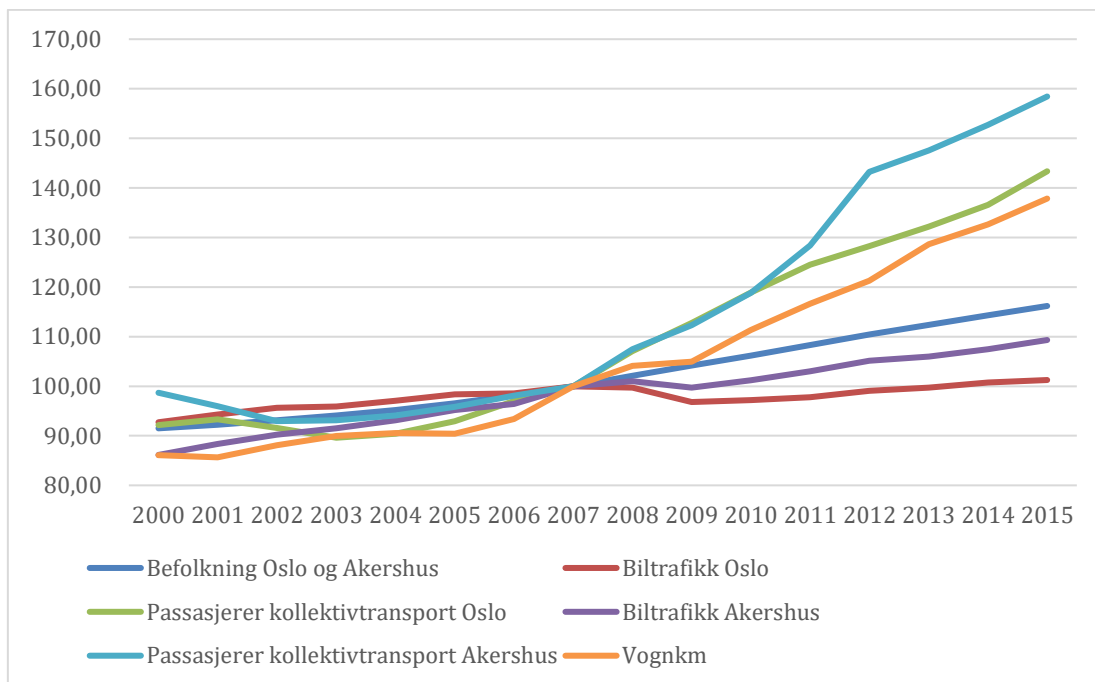


Figur 4.12. Midler til jernbane presentert i forbindelse med Oslopakke 3. I potten nyanlegg utgjør Follobanen 80 prosent av

Siden 2008 har Oslo delfinansiert drift og utbygging av kollektivtrafikk gjennom Oslopakke 3. Målet for tiltakspakken er å utvikle et sikkert, miljøvennlig, effektivt og tilgjengelig transportsystem for en region i kraftig vekst. Videre er det et mål at all vekst i persontransporten skal tas av kollektivtransport, sykkel og gange.

De siste årene er det finansiert flere tiltak for kollektivtrafikk, blant annet nye t-banetrog, lengre tog, og økt frekvens på busslinjer og t-banelinjer. Samtidig har staten finansiert flere avganger og jevnere frekvens på flere av toglinjene.

I 2015 økte kollektivtilbudet med 3,9 prosent målt i vognkilometer. Det ble foretatt 334 millioner reiser, 4,4 millioner avganger, og det gjennomsnittlige belegget var på 22 prosent. Fra 2007 har antall kollektivreiser økt med rundt 50 prosent, mens biltrafikken har omtrent stagnert.



Figur 4.13: Trafikk og markedsutvikling Oslo og Akershus. Index der 2007=100. Kilde: Ruter (2016).

RVU 2013/2014 viste at Oslo hadde en kollektivandel på 24 prosent, mens bilandelen var på 37 prosent (bilfører 31 % og bilpassasjerer 6 %). Sykkelandelen var på 5 prosent, og gangandelen på 32 prosent (annet 3 %).

Inntektene per reise var i 2015 på 11 kroner (+2,6 %), mens kostnadene per reise var på 21 kroner (+2,4 %). Tilskudd per reise reduserte med 2 prosent fra 2014, og var på 9,89 kroner i 2015. I 2015 ble 51 prosent av kostnadene dekket ved billettinntekter.

Oslo/Akershus-området hadde en trafikkvekst på 4,7 prosent i 2015, der kollektivtransportens andel av motorisert trafikk i regionen utgjorde 33 prosent. Mens hver fjerde motoriserte reise var kollektiv i 2007, gjaldt det hver tredje i 2015. Det har vært en sammenhengende vekst siden en negativ trend i 2003. Men først etter 2007 har veksten skutt fart, etter etableringen av Ruter AS og økt finansieringsgrunnlag ved bompenger til drift av kollektivtransport.

4.2.3 Konkret om avtalen i Bergen

Tiltak og finansiering i byvekstavtalen

Byvekstavtalen mellom Hordaland fylkeskommune, Bergen kommune og staten ble inngått 1. september 2017. Avtalen gjelder fra 2017 til 2023, og omhandler transporttiltak, finansiering og arealplanlegging. Bypakken for Bergen med sine prosjekter og tiltak er en del av byvekstavtalen. I bypakken er behovet for bompenginntekter beregnet til om lag 1 milliard kroner årlig. For å oppnå dette er det foreslått å supplere med nye bomsnitt og innføre miljødifferensierte takster. Videre inkluderer byvekstavtalen vegutbygging, en rekke fremkommelighetstiltak for kollektivtransport og sykkel, samt utbygging av

bybanen (Statens Vegvesen, 2018). Prosjektene i byvekstavtalen finansieres gjennom bypakken, belønningsmidler samt statlige midler (oppsummert i tabellen under).

Statlige midler	Andre midler:
<u>Midler til programområdetiltak:</u> På riksveg er det satt av 1,5 mrd. kr i avtaleperioden til fremkommelighetstiltak for kollektivtrafikk, sykling og gåing. Jernbanetiltak fullfinansieres av staten <u>Statlig tilskudd til store fylkeskommunale kollektivinfrastrukturprosjekter:</u> Staten dekker 50 prosent av kostnaden til bybanen i Fyllingsdalen, tilsvarende 3,1 mrd. 2016-kroner. <u>Belønningsordningen:</u> Dersom dagens nivå videreføres betyr det 1,4 mill. kr i perioden 2017-2023. I tillegg er det søkt om 100 millioner kroner ekstra midler i 2017 til Bergen.	<u>Bompenger:</u> Netto bompengainntekter er beregnet til om lag 1 milliard 2016-kr per år. <u>Fylkeskommunale og kommunale midler:</u> Fylkeskommunale midler til investeringer fremgår av den nye bypakken for Bergen, 255 mill. kr per år. Hordaland fylkeskommune bidrar også med driftstilskudd, som var på 390 mill. kr i 2016.

Figur 4.14: Finansiering i byvekstavtalen

Det er behov for ytterligere tiltak dersom nullvekstmålet skal nås

Basert på beregninger i byutredningen for Bergensområdet fører ikke tiltakene i avtalen til at nullvekstmålet nås. I byutredningene beregnes effekten av et referansescenario som inkluderer alle veg- og baneinvesteringer i vedtatt KVVU, og tiltak som inngår i lokalpolitisk omforente bypakker og/eller bymiljø-/byvekstavtaler. I Bergensområdet viser beregningen av referansesceneriet at trafikkarbeidet med bil øker med 11 prosent sammenlignet med i dag.

Videre ble det gjort analyser av ulike virkemiddelpakker som alle vil føre til at nullvekstmålet nås. Utover tiltakene i bypakken er det lagt til grunn ulike grader av restriksjoner på bilbruk sammen med fremkommelighetstiltak for sykkel, gange og kollektivtransport. I alle pakkene legges det til grunn en mer strategisk arealbruk i tråd med det som inngår i den nye kommuneplanens arealdel (KPA).

- Virkemiddelpakke 1 legger til grunn ytterligere 25% økning i bompenger utover det som ligger inne i bypakken. I tillegg er det lagt inn økte parkeringsavgifter, som ikke inngår i den eksisterende avtalen.
- Virkemiddelpakke 2 fokuserer på fremkommelighetstiltak for kollektivtransport, sykkel og gange utover det som er inkludert i eksisterende avtale. I tillegg inkluderer pakken økte parkeringskostnader.
- Virkemiddelpakke 3 legger til grunn vesentlige fremkommelighetstiltak for sykkel og gange, samt at det innføres vegprising i stedet for dagens bompengereordning. I tillegg er det lagt inn utbygging av en bymiljøtunnel fra

Dokken til Sandviken. I denne virkemiddelpakken er det ikke behov for å innføre parkeringsrestriksjoner for å nå nullvekstmålet.

- I virkemiddelpakke 4 leges det til grunn utbygging av bymiljø tunnel samt ringveg øst. I tillegg inngår enkelte fremkommelighetstiltak for gange og sykkel, samt økte parkeringskostnader som i virkemiddelpakke 1 og 2.

De ulike virkemidlene innebærer varierende økning i finansieringsbehovet sammenlignet med det som ligger inne i dagens byvekstavtale. Som tabellen under viser er det virkemiddelpakke 3 og 4, som inkluderer vegutbygging i form av bilmiljø tunnel og/eller ringveg, som er de dyreste tiltakspakkene. Dersom en fokuserer på restriksjoner på bilbruk sammen med fortetting, som virkemiddelpakke 1, kan målet nås til en langt lavere kostnad.

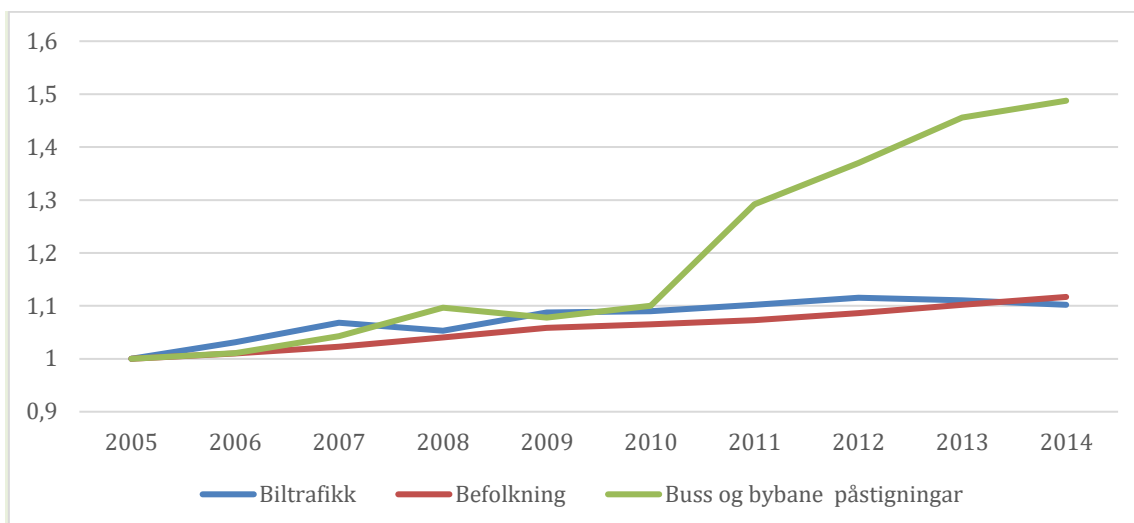
Tabell 4.2: Investeringskostnader (mill. kr) i KVU/Bypakke 2030 og virkemiddelpakke 1-4. Bergen

	KVU/ Bypakke 2030	VP1	VP2	VP3	VP4
Gang-/sykkeltiltak			12500	12700	12500
Kollektivtiltak buss			400		
Kollektivtiltak bybane	13300	13300	13300	13300	13300
Vegutbygging	9900	9900	9900	12900	20900
SUM	23200	23200	36100	38900	46700

Byvekstavtalen skal reforhandles

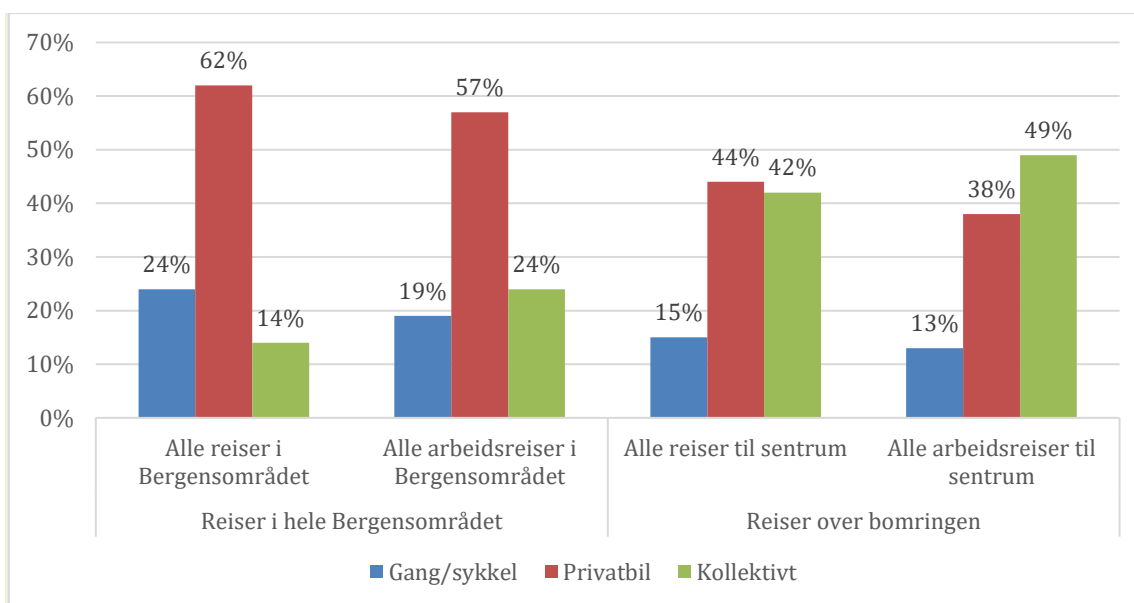
Da byvekstavtalen ble inngått i 2017 var det lagt opp til en reforhandling etter Stortingets behandling av Nasjonal transportplan 2018-2029 og den nye bypakken for Bergen. Ved inngåelse av avtalen var partene enige om at det er et behov for økte midler til drift dersom en skal bygge opp under nullvekstmålet. Partene er enige om at størrelsen på belønningsmidlene skal vurderes når avtalen reforhandles. Det pågår også en revisjon av kommuneplanens arealdel (KPA), hvor det settes strengere krav til parkering og arealbruk som bygger opp under nullvekstmålet. Den reviderte planen vil inngå i de løpende reforhandlingene av byvekstavtalen. I tillegg skal reforhandlingene ta hensyn til resultatene fra byutredningen for Bergensområdet som har nullvekstmålet som premiss.

Siden 2002 har Bergensprogrammet finansiert tiltak for kollektivtrafikk i Bergensområdet, ved siden av ordinært fylkeskommunalt tilskudd og investeringer. Utbygging av bybanen har vært det viktigste prosjektet. Den skal være utbygd til Bergen lufthavn Flesland i 2017.



Figur 4.15: Utvikling i biltrafikk, buss- og bybanepåstigninger og innbyggere i Bergen fra 2005-2014. Kilde: Hordaland fylkeskommune (2014).

Kollektivtrafikken i Bergensområdet har vokst siden 2010, blant annet som følge av åpningen av første del av bybanen i juni 2010. Tallet på påstigninger i Bergen var på om lag 39 millioner i 2014, en økning på 44 prosent siden 2010. Sentrumsrettet biltrafikk i rushtiden har gått ned med 5,5 prosent i samme periode. Kollektivandelen i Bergen var i 2013 på 13,4 prosent. For arbeidsreiser gjennom bompengeringen i Bergen sentrum reiste flere kollektivt enn med bil, henholdsvis 49 prosent kollektivt og 38 prosent bil.



Figur 4.16: Kollektivandeler for arbeidsreiser til sentrumskjernen i Bergen. Kilde: Hordaland fylkeskommune (2014).

Bybanen har vært den viktigste stamlinjen i Bergensområdet siden oppstart i 2010, med stor kapasitet, høy frekvens og sikker framkommelighet. Byggetrinn 1 og 2 er ferdigstilt, og i 2014 hadde bybanen 9,4 millioner påstigende mot 9,1 millioner i 2013 (+3,1 %). Tilskuddet til kollektivtrafikken i Bergensområdet var i 2014 på i underkant av 735 mill.

kroner. I Bergen lå bruttokostnader per busspassasjer i gjennomsnitt på 20,3 kroner i 2014, mens inntekter lå på 13,3 kroner og en gjennomsnittlig nettokostnad på 6,9 kroner per busspassasjer (34 %). Bruttokostnaden per passasjer på bybanen lå i 2014 på 36 kroner, mens inntekter per passasjer lå på 13,3 kroner – med en nettokostnad per passasjer på 22 kroner (61 %).

4.2.4 Konkret om avtalen i Stavanger

Tiltak og finansiering i byvekstavtalen

Byvekstavtalen mellom Rogaland fylkeskommune, kommunene Stavanger, Sandnes, Sola og Randaberg og staten ble inngått 28. september 2017. Avtalen gjelder fra 2017 til 2023, og omhandler transporttiltak, finansiering og arealplanlegging. Bypakken for Bergen med sine prosjekter og tiltak er en del av byvekstavtalen. Avtalen inkluderer vegutbygging, en rekke fremkommelighetstiltak for kollektivtransport (bl.a. bussveien) og sykkelstamveg E39 (Statens Vegvesen, 2018). Prosjektene i byvekstavtalen finansieres gjennom bypakken, belønningsmidler samt statlige midler (oppsummert i tabellen under).

Tabell 4.4: Finansiering i byvekstavtalen

Statlige midler	Andre midler:
<u>Midler til store prosjekter og programområdetiltak:</u> Det er satt av 2 mrd. kr til store riksvegprosjekter som inngår i Bypakken. For programområdetiltak er det satt av 1,3 mrd. kr til fremkommelighetstiltak for kollektivtrafikk, sykling og gåing. Jernbanetiltak fullfinansieres av staten <u>Statlig tilskudd til store fylkeskommunale kollektivinfrastrukturprosjekter:</u> Staten dekker 50 prosent av kostnaden til bussveien, tilsvarende 5,1 mrd. 2016-kroner. <u>Belønningsordningen:</u> Dersom dagens nivå videreføres betyr det 360 mill. kr i perioden 2017-2023. I avtalen er dette beløpet økt med 700 mill. kr, dvs 100 mill. kr årlig. I tillegg er det lagt inn en ytterligere økning på 70 mill. kr i 2017.	<u>Bompenger:</u> Netto bompenginntekter i bypakke Nord-Jæren er beregnet til 21 mrd. kr. <u>Fylkeskommunale og kommunale midler:</u> Fylkeskommunale midler til investeringer er ifølge bypakke Nord-Jæren på omtrent 1,5 mrd. kr. I tillegg finansierer kommunene og fylkeskommunen transporttiltak som ikke er inkludert i bypakken (vedlegg 4 og 5 til byvekstavtalen). Rogaland fylkeskommune bidrar også med driftstilskudd, som var på 240 mill. kr i 2015.

Det er behov for ytterligere tiltak dersom nullvekstmålet skal nås

Basert på beregninger i byutredningen for Nord-Jæren fører ikke tiltakene i avtalen til at nullvekstmålet nås. I byutredningene beregnes effekten av et referansescenario som inkluderer alle veg- og baneinvesteringer i vedtatt KVVU, og tiltak som inngår i lokalpolitisk omforente bypakker og/eller bymiljø-/byvekstavtaler. På Nord-Jæren viser beregningen av referansesceneriet at trafikkarbeidet med bil øker med 12 prosent sammenlignet med i dag.

Videre ble det gjort analyser av ulike virkemiddelpakker som alle vil føre til at nullvekstmålet nås. Utover tiltakene i bypakken er det lagt til grunn ulike grader av restriksjoner på bilbruk og fortetting, samt fremkommelighetstiltak for sykkel, gange og kollektivtransport.

- Virkemiddelpakke 1 legger kun inn økte bomtakster som virkemiddel. Beregningene viser at bomtakstene i bypakken må tredobles dersom en skal nå nullvekstmålet.
- Virkemiddelpakke 2 fokuserer kompakt byutvikling og lav avgiftsøkning på parkering. I tillegg forutsettes det at sykkelstrategien gjennomføres. Det er ikke lagt inn økninger i bomtakstene utover det som inngår i bypakken.
- Virkemiddelpakke 3 forutsetter en flerkjernet arealbruk og en middels økning av parkeringsavgiftene. I tillegg er det lagt inn en takstreduksjon på 20% for kollektivtransport samt en forutsetning om at sykkelstrategien gjennomføres.
- I virkemiddelpakke 4 leges det til grunn 25 % økte bomtakster og 20 % lavere kollektivtakster, kompakt byutvikling og sterk økning av parkeringsavgiftene.

De ulike virkemidlene er lagt opp til å gi det samme investeringsbehovet som bypakken, på 25,6 mill. kr. I tillegg antar virkemiddelpakke 2,3 og 4 at sykkelstrategien gjennomføres, noe som gir en ekstra investeringskostnad på 3 mill. kr. Effekten pakkene har på trafikkarbeidet varierer. Virkemiddelpakke 4, som er den sterkeste virkemiddelpakken, overoppfyller nullvekstmålet.

Byvekstavtalen skal reforhandles

Da byvekstavtalen ble inngått i 2017 var det lagt opp til en reforhandling etter Stortingets behandling av Nasjonal transportplan 2018-2029 og bypakke Nord-Jæren. Ved inngåelse av avtalen var partene enige om at det er et behov for økte midler til drift dersom en skal bygge opp under nullvekstmålet. Partene er enige om at størrelsen på belønningsmidlene skal vurderes når avtalen reforhandles. Videre er det naturlig at resultatene fra byutredningen legges til grunn for reforhandling av avtalen. Partene har videre forpliktet seg til å revidere gjeldene regionalplan og kommuneplaner i tråd med byvekstavtalens målsetninger, samt utvikle en samordnet parkeringspolitikk for storbyområdet.

4.3 Förväntade effekter (på trafiken)

4.3.1 Sverige

I en särskild kartläggning av potentialen av den typ av åtgärder som kommunerna tar fram i sina ansökningar om stadsmiljöavtalsmedel har Emeli Adell m fl räknat på tre typkommuner – Göteborg, Linköping och Sollentuna – och utifrån dessa kommuners trafikstrategier och mål tagit fram kostnader och effekter för totalt 36 kommuner med tätorter överstigande 40 000 i folkmängd (Adell et al, 2017). Man har här utgått ifrån fyra scenarier:

1. Skattat framtidsläge utifrån kommunerna beslutade strategier,

2. Utveckling utifrån Trafikverkets basprognos för 2030,
3. Ett scenario med nolltillväxt i biltransportarbetet i de berörda tätorterna samt
4. Ett scenrio som motsvarar Trafikverkets klimatscenario med tolv procents minskat biltransportarbete till 2030, vilket innebär 30 procents minskning i berörda tätorter.

Man bedömer målen i samtliga scenarier som möjliga att nå, men kostnad- och resursbehov skiljer sig. Från 53 mdr SEK för Scenario 1 till 167 mdr SEK för klimatscenariot – fram till år 2030 (baspronosscenariot har inte bedömts särskilt).

I analyser inför införandet av stadsmiljöavtal gjorde Trafikverket ett räkneexempel, där man utgick ifrån nolltillväxtscenariot för basåret 2014 (Trafikverket 2015:078). Här har man utgått ifrån tre geografiska scenarier istället: Storstäder, samtliga tätorter respektive hela landet och erhållit ackumulerade utsläppsminskningar av koldioxid på 1,4; 4,7 respektive 12 Mton koldioxidekvivalenter för respektive scenario (Trafikverket, 2015).

Förväntade effekter i de fyra exempelavtalen

Helsingborg bedömer i sin första ansökan att BRT-åtgärder och motprestationer leder till 1,7 miljoner fler resor för den berörda busslinje 1. De nya eldrivna bussarna längs linjen förväntas även minska buller och utsläpp. Åtgärderna bedöms även underlätta för att få till förtätningen av bostadsbebyggelse längs stråket.

Karlstad bedömer att BRT-stråket samt motprestationer bidrar till hållbar tillväxt, effektivare samordning mellan regional och lokal kollektivtrafik, potential till ökad exploatering tack vare stigande fastighetspriser tack vare BRT-åtgärderna, ökat antal kollektivtrafikresor och att nya eldrivna bussar (samma som i Helsingborg) bidrar till minskat buller och utsläpp av luftföroreningar.

Linköping räknar med att beviljade åtgärder och motprestationer medför en ökning av antalet kollektivtrafikresor med tre till fem procent per år, att restider och punktlighet förbättras för den berörda kollektivtrafiken och att detta i sin tur leder till kostnadsbesparingar för trafikeringen.

Lund betonar spårvägens betydelse för att kunna exploatera främst Brunnshög samtidigt som man uppfyller målet om att en tredjedel var av persontransporterna ska ske med gång och cykel, kollektivtrafik respektive bil.

4.3.2 Norge

Statens vegvesen har i samarbeid med Jernbanedirektoratet og lokale myndigheter laget byutredninger som viser ulike måter å nå nullvekstmålet på, både gjennom samferdsels- og arealtiltak. Første trinn var ferdig i desember 2017.

Utredningene viser at det er mulig å nå målet, og at det kan gjøres med ulike kombinasjoner av virkemidler. Det er ikke konkludert med en anbefalt løsning for det enkelte byområdet, men utredningene viser et mulighetsrom. I noen byområder er det også sett nærmere på betydningen av enkeltvirkemidler. Oppsummert viser disse resultatene at følgende virkemidler har stort betydning for måloppnåelsen:

bompenger/vegprising, kompakt byutvikling og fortetting, økte parkeringsavgifter og redusert tilgjengelighet til parkeringsplasser, bedre kollektivtilbud, gang- og sykkelanlegg og redusert vegkapasitet/konkurranseskraft for bilen.

Byutredningene vil bli et viktig faglig grunnlag i de kommende reforhandlingene og forhandlingene om byvekstavtaler i de ni største byområdene, som starter opp i 2018. Alle byutredningene og en samlerapport ligger på transportetatens nettside om Nasjonal transportplan.

5 Utvärdering och uppföljning

5.1 Sverige

5.1.1 Nationell uppföljning

Trafikanalys har av Regeringen uppdragits att senast april 2019 redovisa en lämplig utvärderingsmetodik för uppfyllnad av etappmålet om att det nationella resandet ska bestå av minst 25 procent gång, cykel och kollektivtrafik mätt som andel av det totala antalet personkilometer senast år 2025. Redovisningen ska göras i form av indikativa målnivåer nedbrutet på kommuner med skilda förutsättningar. I uppdraget ingår även att ta fram en plan för den metodutveckling som krävs för att uppföljningen av gång-, cykel- och kollektivtrafik ska ha kvalitet som är tillräckligt bra för att målet ska kunna följas upp över tid. Huruvida det ingår att analysera stadsmiljöavtalens bidrag till effekter på persontrafikarbetets färdmedelsfördelning är inte antivet i regeringuppdraget (Regeringen, 2018).

5.1.2 Kommunernas utvärderingar

I beslutet till sökande ålägger Trafikverket sökande att i sina utvärderingsplaner ange hur man ska genomföra den löpande rapporteringen av åtgärdernas fortskridande, i volym och nedlagda belopp, samt hur relevanta nationella och/eller regionala planer stärker eller motverkar stödbemviljade åtgärder och motprestationer. De planer som är aktuella att kontrollera mot och kommentera i utvärderingsplanen är Nationella planen för transportinfrastruktur, Regional transportinfrastrukturplan samt översiktsplaner, fördjupade översiktsplaner och detaljplaner som är relevanta för det geografiska området i fråga.

Som underlag för bedömning av effekter på resandet anmodas sökande i beslutet att, utöver eventuella normalt förekommande mätningar, göra särskilda mätningar av trafikflöden (per fordonstyp inklusive cykel) och resandetal före och efter det att åtgärder och motprestationer genomförts, enligt omfattning och metodik som först stämts av med Trafikverket genom den inskickade utvärderingsplanen. Platser och tidsperiod (vecka) för trafikflödesmätning ska anges i planen. Vilken plats man väljer beror på åtgärd som implementeras och vilken relation man tror att resandet kan förändras. Kollektivtrafikresandet ska mätas genom totalt antal påstigande samt uppdelat på linje och tur. Även produktionen i form av vagnkilometer och turer per linje ska redovisas. Mätningar ska helst göras under sk normalveckor, vilka sträcker sig mellan mars och maj samt mellan september och november, men inte veckor som innehåller helgdagar eller andra speciella händelser i kommunen. Eftermätning bör inte göras förrän man kan förvänta sig en effekt av åtgärderna, vilket kan innebära mellan tre till sex månader efter implementering/igångsättning. Trafikverket rekommenderar även sökande att redovisa uppgifter som fördelning av resandet mellan färdmedel före och efter stödperioden, även om man inte explicit kräver resvaneundersökningar eller motsvarande. Sökande redovisar

i utvärderingsplanen vilken typ av studie man tänker göra för att samla in fördjupad information om hur befolkningen reser och förändrade resvanor. Tidpunkt för insamling och antalet i urval/antalet svar indikeras. Om vissa data, från t ex resvaneundersökningar, redan finns tillgänglig ska det kortfattat beskrivas vad denna data innehåller.

Utöver resandet ska även ett antal indikatorer för utvecklingen av kommunens arbete med hållbar samhällsplanering följas upp av sökande (d v s redovisas före respektive efter stödperioden) – och hur detta ska gå till ska anges i utvärderingsplanen. Indikatorerna omfattar:

- Antalet bostäder i kommunen totalt och inom ett avgränsat område där åtgärderna kan tänkas ha effekter. Antalet bostäder ska också redovisas bakåt i tiden för att ge en längre tidperiod att jämföra med.
- Nya eller befintliga planer för bebyggelse. Följande beskrivs:
 - I vilka områden planer finns,
 - för vilken typ av byggnation som planeras
 - när i tiden planerna har beslutats
- Antal av för åtgärden relevanta detaljplaner som följt översiktsplanen. Detta för att ge en indikation på om åtgärder inom stadsmiljöavtalen har påverkat planer till att följa eller inte följa översiktsplanen.
- Satsade medel i kronor på investeringar för ökad tillgänglighet med cykel, gång och kollektivtrafik i tätorten/kommunen fast infrastruktur dessa trafikslag baserat på investeringsbudgeten. Data ska lämnas på årsbasis för närmaste året innan implementering och närmste året efter implementering men nedslag bör också göras bakåt mot år 2010.
- Satsade medel i kronor per år under perioden på investeringar i gator och vägar för biltrafik baserat på investeringsbudgeten före och efter stödsperioden samt bakåt mot år 2010.
- Hastighet, eller snarare restid, på kollektivtrafikstråk som åtgärden avser baserat på tidtabelltid för hela linjer eller mellan vissa relevanta punkter/hållplatser.
- Sträcka av gata/väg för biltrafik som under perioden har omvandlats till cykelväg, gångväg, infrastruktur för kollektivtrafik eller annat ändamål (t.ex. park, torg, bebyggelse m.m.)
- Andel av gatunätet före respektive efter genomförande av åtgärder och motprestationer med hastighetsgränsen 40 km/h respektive 30 km/h

Dessutom ska arbetet med styr- och policydokument i form av parkeringsstrategier, avgifter mm samt hur uppfyllande av miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö har påverkats av genomförandet av åtgärder och motprestationer beskrivas (t ex påverkan på buller och utsläpp) i textform.

I slutrapporten, som alltså måste vara inskickad för att sökande ska få ut hela det ekonomiska stödet från Trafikverket, ska processen för genomförandet av åtgärder och motprestationer beskrivas, liksom det färdiga ”fysiska” resultatet med eventuella avvikelser från ansökan. Budgeten för åtgärderna ska följas upp i rapporten, liksom hur och när för åtgärderna relevanta planer på statlig, regional och lokal nivå har stärkt eller motverkat åtgärder och motprestationer.

De ferdige innleverte utvärderingsplanerna har ganske ulike ambitionsnivåer avhengende av kommunens allokerede ressurser samt på tiltakernes art. Nedan beskrives kort utvärderingsplanerna for de fire eksempelkommunerna der tiltaker og motprestationer beskrives mer utførlig (avsnitt 4.1.2.1).

- **Helsingborg** har fulgt Trafikverkets retningslinjer for utvärderingsplanen i stort sett til punkt og prikk. For innsamling av ressurser gjennomføres en intervjustudie med slumpvis utvalgte boende langs det BRT-stråk som utføres tiltakene som støttes bevilgning. Dessuten avses kompletterende målinger av parkeringstillgang og belasting.
- **Karlstad** har levert en lagesrapport der det i stort sett ikke framgår hvordan Trafikverkets innleverte utvärderingsretningslinjer er tatt hensyn til.
- **Linköping** har redovisat i stort sett ifølge Trafikverkets retningslinjer, samt også levert detaljert lagesrapport per deltiltak. Dessuten angir man at en ressursundersøkning gjennomføres såvel før/under samt da tiltakerna begynner bli ferdigstilte (høst 2016 respektive høst 2018).
- **Lund** har latt en konsult gjøre en omfattende utvärderingsplan der tiltakene samt motprestationer beskrives gjennom lagesrapporter avseende beslut og planlegging (t ex avseende detaljplaner) samt hvordan avvikelser fra i søknaden angitte forutsetninger skal rapporteres.

5.2 Norge

5.2.1 Porteføljestyling

I Nasjonal Transportplan 2014-2023 er det lagt opp til at bymiljøavtalene som hovedregel skal porteføljestyres (side 149):

De helselege bymiljøavtalene skal som hovedregel porteføljestyres. Prioritering av prosjekt og dosering av øvrige tiltak avgjøres løpende i perioden som følge av måloppnåelse og finansieringsgrunnlag. Et slikt system skal sikre at valg av rekkefølge på prosjekt skjer basert på de overordnede målsettingene for avtalene. Detaljeringsgraden i tiltakspakkene som inngår i de helselege bymiljøavtalene må vurderes med utgangspunkt i at prinsippet om porteføljestyling skal gjelde. Endringer i kostnader, finansieringsgrunnlag og kunnskap om virkninger av innsatsen kan gi behov for å justere kursen underveis. I de helselege bymiljøavtalene bør det derfor vere et opplegg for faglig utredning og evaluering slik at porteføljestylingen baseres på oppdatert kunnskap. Dersom det viser seg at tiltakspakken må justeres for å nå målene i avtalen, gjøres det gjennom det avtalte systemet for styring.

Begge de inngåtte avtalen inneholder et kapittel om styringssystemet. Avtalen i Oslo og Akershus har en styringsgruppe bestående av vegdirektøren, byråd for miljø og samferdsel i Oslo, fylkesordføreren i Akershus og jernbanedirektøren. Gruppen ledes av vegdirektøren. Fylkesmannen i Oslo og Akershus deltar som observatør i gruppen. Prosjektene i avtalen, og Oslopakke 3, prioriteres gjennom porteføljestyling. Det innebærer at tiltakene prioriteres samlet etter bidrag til måloppnåelse, disponible midler, samfunnsøkonomisk lønnsomhet, planstatus og kapasitet på planlegging og gjennomføring.

I Trondheim heter det imidlertid for Superbussen at Trondheim kommune og Sør-Trøndelag fylkeskommune i samråd avgjør om eventuelle kostnadsoverskridelser, ut over Stortingets vedtatte ramme, skal løses ved hjelp av utvidet lokal finansiering eller ved

reduisert utbyggingsomfang. Styringsgruppen er tilsvarende som i Oslo og Akershus, og består dermed av vegdirektøren (representert ved fast stedfortreder), ordføreren i Trondheim, fylkesordføreren i Sør-Trøndelag fylkeskommune og jernbanedirektøren. Fylkesmannen i Sør-Trøndelag deltar som observatør. Gruppen ledes av vegdirektørens representant. Styringsgruppen, med tilhørende sekretariat er også styringsgruppe og sekretariat for Miljøpakken i Trondheim.

5.2.2 Indikatorsett

Bymiljøavtalene skal følges opp gjennom et tredelt indikatorsett:

- Måleindikatorer (kjøretøykm, ÅDT og supplerende indikatorer)
- Indikatorer for innsatsområder, areal og parkering
- Avtalespesifikke indikatorer.

Nullvekstmålet oppnås dersom trafikkarbeidet er på samme nivå i avtaleperiodens sluttår som i referanseåret. For de to byområdene er det utarbeidet et eget vedlegg med indikatorsett for byområdene, 2017 er referanseår i begge avtalene. Begge vedleggene begynner med en oversikt over felles indikatorsett for bymiljøavtalene. Dette er gjengitt i Tabell 3.1. Det framgår at det er utarbeidet en veileder med nærmere operasjonalisering av indikatorene. Dersom det er motstrid mellom de to måleindikatorene vil en som forenkling si at forenkling anta at vekst i byindeks skyldes trafikk med lette kjøretøyer som ikke omfattes av nullvekstmålet. Det har vist seg metodisk vanskelig å skille lette kjøretøy som inngår i nullvekstmålet fra vekst som ikke inngår i nullvekstmålet ved hjelp av trafikkindeksen.

For trafikkindeksen er det unntak for offentlig og privat tjeneste transport og næringstransport. I Trondheim, men ikke i Oslo og Akershus, er de i tillegg unntak for gjennomgangstrafikk. Det innebærer at trafikk som verken starter eller stopper i Trondheim kommune er unntatt fra målet. Gjennomgangstrafikk registres en uke på våren og en uke på høsten.

Indikatorene for innsatsområdene, areal og parkering, er det lagt opp til en fleksibel og lokal tilnærming til operasjonaliseringen av de fleste av disse indikatorene. Et viktig premiss er at indikatorene måles på samme måte over tid.

For de to indikatorene på areal; boligens avstand til avtaleområdets større sentra/ store kollektivknutepunkt og besøks-/ arbeidsplassintensive arbeidsplassers avstand til avtaleområdet større sentra/store kollektivknutepunkt er hensikten å måle om tyngdepunktene flytter seg nærmere eller bort fra sentrum. Arealindikatorene skal ta utgangspunkt i relevant lokalt planverk etter plan og bygningsloven, regional plan for Oslo og Akershus, kommuneplaner og interkommunal arealplan (IKAP) i Trondheimsområdet. Veiledningen inneholder likevel ett sett med kriterier for å vurdere senter og knutepunktshierarki. Kriteriene har egenskapene tetthet i knutepunktet, funksjonsblanding, tilknytning til kollektivtransport og tilgjengelighet for gående og syklende.

Tabell 5.1 Felles indikatorsett for oppfølging av bymiljøavtalene.

Indikator	Datakilde	Ansvarlig
Målindikatorer		
Endring i trafikkarbeidet (KjKm) med personbil byområdet.	Kontinuerlig by-RVU	SVV
Endring i ÅDT for lette kjøretøy	Trafikkindeks for byområdene	SVV
Supplerende indikatorer		
Endring i transportmiddelfordeling	Kontinuerlig by-RVU	SSV
Endring i antall kollektivreiser (påstigende/ reiser).	SSB/kollektivselskapene (fylkeskommunene)	FK/JBV
Utvikling av klimagassutslipp, målt i CO2 utslipp fra vei (tonn CO2 ekvivalenter) i byområdet	SSB	Kommunene
Oppfølging av innsatsområder		
Boligenes avstand til avtaleområdets større sentra/store kollektivknutepunkt	GIS-analyse	Kommunene
Besøks-/arbeidsplassintensive arbeidsplasser avstand til avtaleområdets større sentra/store kollektivknutepunkt	GIS-analyse	Kommunene
Andel arbeidstakere med fast oppmøtested som har gratis parkeringsplass, disponert av arbeidsgiver.	Kontinuerlig by-RVU	SSV
I gjeldende parkeringsnorm: Antall parkeringsplasser som tillates ved nye besøks- og arbeidsplassintensive virksomheter i ulike områder.	Gjeldende parkerings-norm	Kommunene
Antall offentlig parkeringsplasser i avtaleområdets større sentra/store kollektivknutepunkt. • Andel av de offentlige tilgjengelige parkeringsplassene som har makstid på opptil 2 timer. • Andel av de offentlige tilgjengelige parkeringsplassene som har progressiv prising.	Telling	Kommunene
Kvalitative beskrivelser av spesielle betingelser eller endringer som har betydning for kommunenes arealbruk og parkeringspolitikk.		Alle avtaleparter (ved behov).

6 Diskussion och slutsatser

6.1 Ulike ordninger og ulik innretning

Både i Norge og Sverige er det mål om reduserte klimautslipp og redusert biltrafikk i de største byområdene. For Norge har dette målet blitt konkretisert gjennom «nullvekstmålet» i biltrafikken i de største byområdene¹³, som innebærer at private bilturer ikke skal øke i absolutte tall¹³. Sverigs riksdag har faststillet ett klimapolitisk ramverk, som inngår i den av riksdagen beslutete klimatlagen, og som for transportsektoren innebærer mål om 70 procents minskning av koldioxidutslipp fra landbaserede transporter til år 2030 og ett helt klimaneutralt samhälle till år 2045. Dessutom har regeringen faststillet ett etappmål för miljökvalitetsmålen Begränsad klimatpåverkan, Frisk luft och God bebyggd miljö om att andelen kollektivtrafik, gång och cykel mätt i personkilometer ska vara minst 25 procent till år 2025. Utöver de nationella målen har regioner och storstäder egna transportstrategier där mål om minskad biltrafik förekommer¹⁴.

I Norge har målsettingene i bytransporten resultert i en del statlige ordninger for å stimulere byene til en mer en mer bærekraftig transportpolitikk. Dette gjelder i første rekke:

1. Belønningsordningen fase 1 (2004-), som var ettårige avtaler mellom staten og de største byene for å stimulere til bedre kollektivtrafikk og redusert bilbruk
2. Belønningsordningen fase 2 (2009-), som var fireårige avtaler mellom de største byene og staten og som også inkluderte gang/sykkeltiltak
3. Bymiljøavtaler (2016-2023), som skulle gjelde for NTP-perioden og dekke tunge infrastrukturprosjekter for kollektivtransport og forpliktende avtaler om retsriksjoner på bilbruk
4. Byvekstavtaler (2017-?), som er en kombinasjon av belønningsordningen, bymiljøavtaler og også inkluderer forpliktende arealplaner. Disse avtalene er under utvikling.

I Sverige er disse målsettingene resultert i nye statlige ordninger i form av:

1. Stadsmiljøavtal (2016-), där statlig finansiering kan sökas till maximalt 50 procent av investeringskostnaden för fysiska åtgärder för att främja kollektivtrafik, gång och cykel mot att sökande kommuner eller regioner genomför motprestationer

¹³ Gjennomfartstrafikk og nyttetransport er unntatt fra dette målet.

¹⁴ Exempelvis har Stockholm ett mål om minskad biltrafik, i Göteborgs trafikstrategi anges att biltrafiken i kommunen ska minska med 25 procent jämfört med 2011 och enligt Malmö trafik- och mobilitetsplan ska den minska med samma andel jämfört med 2013.

inom kollektivtrafikorienterad bostadsförsörjning och styrmedel för hållbart resande. År sedan 2018 finansierat genom Nationell infrastrukturplan.

2. Sverigeforhandlingen var en kommitté under Näringsdepartementet som under åren 2014-2017 bland annat förhandlade fram paket av infrastrukturåtgärder för kollektiv-, och i viss mån cykeltrafik, i storstadsområdena Skåne, Göteborg och Stockholm. Kostnaderna för de framförhandlade åtgärderna har sedan förts in i respektive regional trafik och infrastrukturplan ("länsplan").
3. Elbusspremien togs fram 2016 och kan sökas av kollektivtrafikmyndigheter för upp till 20 procent av inköpskostnaden och högst 100 procent av prisskillnaden mellan en elbuss och närmast jämförbara buss som är klassificerad i utsläppsklass Euro 6. För laddhybrider uppgår stödets storlek till 10 procent av inköpskostnaden.

Ordningene både i Norge og Sverige er under utvikling og denne rapporten har ikke som mål å evaluere og vurdere hvilken ordning som er best. Men det er grunnlag for å stille noen spørsmål som det kanskje kan være mulig å svare på når ordningene etter hvert blir evaluert? Gir ordningene grunnlag for

1. Utvikling av nye ideer og løsninger?
2. Helhertlig planlegging og finansiering?
3. Langsiktig planlegging og utvikle nye ideer og løsninger?

Ordningene i Sverige og Norge har en del fellestrekk, og på mange måter kan de svenske stadsmiljøavtalene sammenliknes med den andre fasen av Belønningsordningen. Når Belønningsordningen ble innført var det en utfordring at det krevde lang tid å utvikle planer for nye og innovative transportløsninger, og det var de med planene klare som lå best an i søknadsprosessen. Samtidig var det en utfordring at størrelsen på finansieringen sto i forhold til forventede motytelser, enten restriktiv bilpolitikk i Norge eller arealplanlegging og rammebetingelser for kollektivtransporten i Sverige. Og en fireårig tidshorisont gjør at det er vanskelig å hente ut noen merkbar effekt av satsingen. Det er noe av bakgrunnen for at ordningen i Norge er utvidet, både i omfang og tidsperiode.

Samtidig er den svenske ordningen tydeligere innrettet mot effektive motprestasjoner som kan være effektive og gi gevinst på sikt. En kan på mange måter se på den svenske ordningen som en tiltaksorientert finansieringsmodell mens den norske er en resultatorientert finansieringsmodell. I begge ordningene er det et spørsmål om:

1. Står motprestasjonene eller resultatkravene i forhold til størrelsen på finansieringen?
2. Er tidsperioden for ordningen tilstrekkelig lang til å kunne planlegge og utvikle nye løsninger og for å kunne måle resultater?

6.2 Helhetlig planlegging og finansiering?

Både i Norge og Sverige er det statlige overføringer til byene som kan benyttes til transportformål, og hvor det er lokalt ansvar for å prioritere disse midlene. Det gjelder både mellom ulike transporttiltak og mellom transport og øvrige deler av offentlig sektor. Dette gir et svært komplekst bilde og staten kan dermed påvirke den lokale transportpolitikken, direkte og indirekte, gjennom allerede etablerte ordninger.

I Norge er det etablert en rekke ulike ordninger for å nå målsettingen om redusert biltrafikk i de største byene og sikre en bedre finansiering av kollektivtransport, gange og sykkel. Det er bred politisk enighet om disse målsettingene, men ikke i samme grad om virkemidlene. Felles for ordningene er at de skal være resultatavhengige, staten bidrar med finansiering av konkrete prosjekter og siste utbetaling avhenger av resultatmålinger. Koplingen til klimaforliket gjør at miljømål har en sentral plass i vurderingen, men det er primært køer og arealbehov i de største byene som har vært en viktig drivkraft for ordningene. Det kan være grunn til å se nærmere på hvordan ordningene fungerer i praksis når det gjelder finansiering, tildeling, virkemiddelbruk og organisering.

Samtidig er mange av disse ordningene øremerket mot bestemte transportmidler eller virkemidler, eller de er ”frie midler” som ikke er øremerket til transport. For å forstå de ordningene som er utviklet er det viktig å fokusere på fire sentrale utfordringer:

1. Hvordan skal lokale myndigheter klare å dekke det økte finansieringsbehovet hvis kollektivtransporten skal ta en større del av transportveksten?
2. Hvordan skal staten være sikret at de økte overføringene gir mer bærekraftig bytransport, samtidig som det lokale ansvaret for virkemiddelbruken beholdes? I
3. Hvordan kan ordningene sikre bedre samarbeid mellom lokale aktører, og mer helhetlig virkemiddelbruk?
4. Hvordan ivareta intensjonene om lokalt ansvar for virkemiddelbruken når en stor del av midlene er bundet opp i konkrete investeringer?

6.3 Langsiktig planlegging og prioritering

I Sverige, där kraven på analyser av föreslagna åtgärders och motprestationers effekter i samband med ansökningsprocessen är relativt lågt ställda jämfört med i Norge (och med intentionerna i Fossilfrihet på väg), uppkommer svårigheter i att bestämma eventuella slutliga effekter av avtalen av det korta tidsperspektivet, vilket medfört att sökande kommuner i många fall fått ta redan planerade projekt och strategidokument ”från hyllan” för att inkludera i sina ansökningar. Frågan är då vad avtalen i sig har bidragit med – men som beskrivs närmare i kapitel 5 och 6 så är det kanske främst i hur främst mindre kommuner arbetar med bebyggelse- och transportplanering som har påverkats positivt av de första omgångarna stadsmiljöavtal. Motsvarande utmaning med ”ärvda avtal” uppkommer dock även i Sverige.

Spørsmålet er i hvilken grad kravet om å iverksette nye eller skjerpe eksisterende restriktive tiltak mot bilbruk kan være førende på hvilke byer som kan søke om midler.

Det gjelder både spørsmålet om byer som har de mest restriktive tiltakene i dag vil ha vanskeligere for å søke, og om det vil ta for lang tid å iverksette beslutningsprosessene lokalt til at slike tiltak vil ha effekt i avtaleperioden. Det ligger en del spørsmål og utfordringer knyttet til den politiske prosessen rundt disse avtalene:

1. Dette er langsiktige avtaler som går over flere politiske perioder og det er flere politiske organer involvert i avtalene. Det betyr at politikere kan "arve" denne avtalen i senere perioder uten at det nødvendigvis er et politisk ønske om å støtte avtalen. Dette kan skape problemer hvis det oppstår konflikter underveis i avtaleperioden.
2. Både langsiktighet og størrelsen på avtalene gjør det mer krevende å håndheve en streng resultatavhengig finansiering hvis målene med avtalene ikke nås.
3. Det er en stor politisk oppslutning rundt disse avtalene på statlig nivå, men ustabil politisk oppslutning om virkemiddelbruken på lokalt nivå, ikke minst knyttet til bruk av bompenger og andre restriktive tiltak.

I Sverige, där kraven på analyser av föreslagna åtgärders och motprestationers effekter i samband med ansökningsprocessen är relativt lågt ställda jämfört med i Norge (och med intentionerna i Fossilfrihet på väg), uppkommer svårigheter i att bestämma eventuella slutliga effekter av avtalen av det korta tidsperspektivet, vilket medfört att sökande kommuner i många fall fått ta redan planerade projekt och strategidokument "från hyllan" för att inkludera i sina ansökningar. Frågan är då vad avtalen i sig har bidragit med – men som beskrivs närmare i kapitel 5 och 6 så är det kanske främst i hur främst mindre kommuner arbetar med bebyggelse- och transportplanering som har påverkats positivt av de första omgångarna stadsmiljöavtal. Motsvarande utmaning med "ärvda avtal" uppkommer dock även i Sverige.

Spørsmålet er i hvilken grad kravet om å iverksette nye eller skjerpe eksisterende restriktive tiltak mot bilbruk kan være førende på hvilke byer som kan søke om midler. Det gjelder både spørsmålet om byer som har de mest restriktive tiltakene i dag vil ha vanskeligere for å søke, og om det vil ta for lang tid å iverksette beslutningsprosessene lokalt til at slike tiltak vil ha effekt i avtaleperioden. Det ligger en del spørsmål og utfordringer knyttet til den politiske prosessen rundt disse avtalene:

1. Dette er langsiktige avtaler som går over flere politiske perioder og det er flere politiske organer involvert i avtalene. Det betyr at politikere kan «arve» denne avtalen i senere perioder uten at det nødvendigvis er et politisk ønske om å støtte avtalen. Dette kan skape problemer hvis det oppstår konflikter underveis i avtaleperioden.
2. Både langsiktighet og størrelsen på avtalene gjør det mer krevende å håndheve en streng resultatavhengig finansiering hvis målene med avtalene ikke nås.
3. Det er en stor politisk oppslutning rundt disse avtalene på statlig nivå, men ustabil politisk oppslutning om virkemiddelbruken på lokalt nivå, ikke minst knyttet til bruk av bompenger og andre restriktive tiltak.

6.4 Ulik innretning gir ulik prioritering og gjennomføring

Ordningene i Norge og Sverige har ulik innretning på godt og vondt. Den norske ordningen er mer omfattende i forhold til finansiering og virkemiddelbruk, og det gir større muligheter for å kreve restriktive tiltak som motkompensasjon. Samtidig er størrelsen på den norske ordningen også en utfordring ved at det er vanskeligere å kreve tilbakebetaling av midlene hvis avtalene ikke oppfylles. Det ligger store investeringer i baneløsninger og superbussløsninger som finansieres i forkant. Det er interessant å se hvordan avtalen håndteres hvis noen av byene oppfyller «halve» nullvekstmålet og hvilke pressmidler staten har etter at investeringene er gjennomført?

Den svenske ordningen er mindre i omfang og gir samtidig mindre muligheter for å forvente omfattende restriktive tiltak som motkompensasjon. Samtidig er dette en ordning som i større grad er en investeringsstøtte for gode miljøtiltak og som derfor i større grad vil fokusere på om tiltakene gjennomføres.

Felles for begge ordningene er at de er tiltaksorienterte og at det er vanskelig å se hvordan de kan gjennomføre store endringer i porteføljen om dette hadde vært aktuelt. I dagens situasjon med store endringer i reisevaner og svekket inntektsgrunnlag for kollektivtransporten kan dette bli en aktuell problemstilling. På mange måter vil dagens endrede transportmarked stille ordningene på prøve og gå inn i en ny fase når det gjelder mulighetene for å endre innretning underveis.

Referenser mm

Adell, E., Lund, E., Neergaard, K. och Smidfelt Rosqvist, L. (2017) *Kartläggning av behov av åtgärder och styrmedel för ökad tillgänglighet i städer*, Trivector rapport 2017:2, Lund

Carle, M. och Malmsten, B. (2007) *Från Hörjel till Cederschiöld – 40 års förhandlingar mellan staten och regionen*, RTK rapport 4:2007, Regionplane- och trafikkontoret, Stockholm, ISBN 978-91-976060-3-5

Husfeldt, M. och Ryhed, B. (2007) *Koll Framåt – Nationellt handlingsprogram för kollektivtrafikens långsiktiga utveckling*, Delrapport 2007-06-30, Vägverket, Borlänge

Isaksson, E. och Knaggård, Å. (2019) *Kunskapsöversikt: Stadsmiljöavtalets politiska process*, K2 Working Paper 2019:10, K2, Lund

Legerius, B. (2012) *Fördubblad kollektivtrafik 2020, resandeutveckling, kostnader och trafikhuvudmännens planer*, SKL PM 2012-01-10

Lunds kommun (2016) *Plan för uppföljning av stadsmiljöavtal/stöd för att främja hållbara stadsmiljöer – Lunds kommun*, Lund, 2016-06-30

Regeringen (2018) *Uppdrag att följa upp etappmålet om ökad gång-, cykel- och kollektivtrafik*, Regeringsbeslut 2018-08-30

SOU 2003:67, *Kollektivtrafik med människan i centrum – slutbetänkande från Kollektivtrafikkommittén*, Stockholm, 2003

SOU 2013:84 *Fossilfrihet på väg – betänkande från utredningen om fossilfri fordonstrafik*, Stockholm, 2013

Sveriges riksdag (2009) *Förordning (2009:237) om statlig medfinansiering till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m.*

Sveriges riksdag (2015) *Förordning (2015:579) om stöd för att främja hållbara stadsmiljöer*

Trafikverket (2015) *Regeringsuppdrag om stadsmiljöavtal, slutredovisning*, Trafikverket publikation 2015:078, Borlänge

Trafikverkets beslut om tilldelning av medel för hållbara stadsmiljöer från 2016-2017, <https://www.trafikverket.se/contentassets/a0051af3bf73495590e15c5776bec8a7/beviljade-stadsmiljoavtal-2015-2020.pdf>, nedladdad: 2021-10-10

Uppföljningsplaner för Helsingborgs stad, Karlstads och Linköpings kommuner, interna dokument på K2

Referensdokument från Norge:

Gjeldende byvekstavtaler

[Bergen \(2017-2023\)](#)

[Nord-Jæren \(2017-2023\)](#)

Gjeldende bymiljøavtaler

[Trondheim \(2016-2023\)](#)

[Oslo og Akershus \(2017-2023\)](#)

Gjeldende belønningsavtaler

[Kristiansand \(2017-2019\)](#)

[Grenland \(2017-2020\)](#)

[Tromsø \(2015-2018\)](#)

[Nedre Glomma \(2018-2019\)](#)

[Buskerudbyen \(2018-2019\)](#)

Tidligere fireårige belønningsavtaler

[Buskerudbyen \(2014-2017\)](#)

[Nedre Glomma \(2014-2017\)](#)

[Bergen \(2015-2018\)](#)

[Trondheim \(2013-2016\)](#)

[Oslo og Akershus \(2013-2016\)](#)

[Kristiansand \(2013-2016\)](#)

[Nord-Jæren \(2013-2016\)](#)

[Grenland \(2013-2016\)](#)

[Bergen \(2011-2014\)](#)

[Buskerudbyen \(2010-2013\)](#)

[Kristiansand \(2009-2012\)](#)

[Trondheim \(2009-2012\)](#)

Retningslinjer

[Belønningsordningen](#)