

FORSØK MED ALTERNATIV FORVALTNINGSORGANISERING AV TRANSPORTSEKTOREN

**Evaluering av forsøkene i Trondheim, Bergen,
Kristiansand-regionen og på Nord-Jæren**

Bård Norheim, Jørund Nilsen og Alberte Ruud

urbanet analyse



FORORD

Urbanet Analyse har i samarbeid med NIVI Analyse og inno-V foretatt en evaluering av forsøk med ny forvaltningsorganisering av transportsystemet i fire større byområder. Det ble etablert to bykommunale forsøk i Bergen og Trondheim, og to interkommunale samarbeid på Nord-Jæren og i Kristiansand-regionen. Hensikten var å prøve ut om en annen forvaltningsorganisering enn den ordinære styrker muligheten for transportpolitiske måloppnåelse. Evalueringen er foretatt på oppdrag fra Samferdselsdepartementet.

Formålet med evalueringen har vært å undersøke om de nye forvaltningsformene har vært mer effektive i forhold til de målsettinger og utfordringer som byene står overfor på transportområdet.

I denne rapporten dokumenteres arbeidet som er gjort i forbindelse med evalueringen. Bård Norheim vært prosjektleder og har skrevet rapporten i samarbeid med Alberte Ruud fra Urbanet Analyse og Jørund Nilsen fra NIVI Analyse. Didier van deVelde og Eduard Röntgen fra inno-V har utarbeidet den internasjonale oppsummeringen som er trukket inn i denne analysen. Katrine N. Kjørstad fra Urbanet Analyse har kommentert rapporten.

Kontaktperson for oppdragsgiver har vært Anne Brendemoen og Torstein Dahl. Det har vært oppnevnt en referansegruppe for prosjektet bestående av Lars Aksnes fra Vegdirektoratet, Hans Clementz fra Kommunenes sentral forbund, Wilhelm Torheim fra Miljøverndepartementet, Inga Gjerdalen fra Kommunal og Regionaldepartementet og Cecilie Gunnufsen fra Samferdselsdepartementet.

Forfatterne står ansvarlig for de faglige konklusjonene og eventuelle feil og mangler ved rapporten.

Oslo 22. april 2008

Urbanet Analyse
Bård Norheim og Alberte Ruud

NIVI Analyse
Jørund Nilsen

INNHOLD

RESYMÉ	a
ENGLISH SUMMARY	A
SYNTSE OG ANBEFALINGER	i
Bakgrunn og problemstilling.....	iii
Målloppnåelse i areal- og transportpolitikken	v
<i>Økte tilskudd til kollektivtransporten i byene</i>	<i>vi</i>
<i>Lite kostnadseffektive tiltak</i>	<i>vi</i>
<i>Flere kollektivreiser, men også flere bilreiser</i>	<i>viii</i>
<i>Trendbrudd for kollektivtrafikken, men ikke for biltrafikken</i>	<i>viii</i>
<i>Økte miljøutfordringer.....</i>	<i>ix</i>
<i>Mer restriktive parkeringsnormer.....</i>	<i>x</i>
<i>Økt fortetting.....</i>	<i>xi</i>
Drøfting og lærdom fra forsøkene.....	xii
<i>Fylkeskommunal motstand mot etablering av forsøk i Bergen og Trondheim ..</i>	<i>xii</i>
<i>Ikke klare funn på at grenseoverskridende transport er svekket i byforsøkene</i>	<i>xiii</i>
<i>Mange virkemidler overført i byforsøkene, men ikke i samarbeidsforsøkene ...</i>	<i>xiii</i>
<i>Overføring av faglig kapasitet og kompetanse i samsvar med behovet?.....</i>	<i>xiv</i>
<i>Delt administrativ organisering i byforsøkene</i>	<i>xiv</i>
Hva kan departementet lære av forsøkene?	xv
<i>Ingen av forsøkene oppfyller idealmodellen, men alle har viktige egenskaper.</i>	<i>xv</i>
<i>Prosess, godkjenning og oppfølging av forsøk.....</i>	<i>xv</i>
Råd om transportorganiseringen videre	xvi
<i>Fortsatt fragmentert oppgavefordeling, men forvaltningsreformen kan møte noen av utfordringene.....</i>	<i>xvi</i>
<i>Forsterket inter(fylkes)kommunal samarbeid en mulighet.....</i>	<i>xvii</i>
<i>Interkommunal transportmyndighet</i>	<i>xviii</i>
<i>Belønningsordningen kan stimulere lokal organisasjonsutvikling</i>	<i>xix</i>
DEL I	
1. Bakgrunn	3
1.1 Problemstillinger	3
1.2 Presentasjon av forsøkene.....	4
2. Faglige og politiske forarbeider til forsøkene	7
2.1.1. <i>Forskningsprogrammet om lokal transport- og arealpolitikk.....</i>	7
2.1.2. <i>To rapporter om kollektivtransportens forvaltningsorganisering</i>	7

2.1.3.	<i>NOU 200:22: Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune</i>	9
2.1.4.	<i>St.meld. nr. 46 (2000-2001): Nasjonal transportplan 2002-2011</i>	9
2.1.5.	<i>St.meld. nr. 26 (2001-2002): Bedre kollektivtransport</i>	10
3.	Internasjonale erfaringer med alternative forvaltningsmodeller	11
3.1.1.	<i>Frankrike</i>	11
3.1.2.	<i>Tyskland</i>	13
3.1.3.	<i>Milano i Nord-Italia</i>	13
3.2	Overførbarhet til norske forhold	14
4.	Metode	15
4.1	Datagrunnlag og kartlegging.....	15
4.2	Evalueringsutfordringer.....	16
	1) <i>Isolere effektene av organisering</i>	16
DEL II		
5.	Trafikkutvikling og miljøforurensning	21
5.1	Trafikkutvikling	21
5.1.1.	<i>Økonomisk vekst gir bedre rammebettingelser for bil bruk</i>	21
5.1.2.	<i>Flere kollektivreiser, men ikke endret transportmiddelfordeling</i>	22
5.1.3.	<i>Trendbrudd for kollektivtrafikken, men ikke for biltrafikken</i>	23
5.1.4.	<i>Bruken av miljøvennlige transportformer er redusert</i>	26
5.1.5.	<i>Bilbruken høyest på reiser utenom bykjernen</i>	27
5.1.6.	<i>Oppsummering: Trendbrudd for kollektivtransporten, men transportmiddelfordelingen har ikke gått i ønsket retning</i>	27
5.2	Lokal og global miljøforurensning	28
5.2.1.	<i>Flere overskridelser av grenseverdien for svevestov</i>	28
5.2.2.	<i>Økte klimagassutslipp</i>	29
5.2.3.	<i>Oppsummering miljø: Økte miljøproblemer fra veitrafikken</i>	31
6.	Rammebettingelser	33
6.1	Bystruktur.....	33
6.1.1.	<i>De tette byene har blitt tettere</i>	34
6.1.2.	<i>Bergen bygger mer og Trondheim bygger mindre innenfor tettstedsgrensen</i>	36
6.1.3.	<i>Mot en desentralisert sentralisering?</i>	37
6.1.4.	<i>Arbeidsplassene utvikles i stor grad utenfor bykjernen</i>	40
6.1.5.	<i>Varehandelen i hovedsentrum er redusert</i>	41
6.1.6.	<i>Oppsummering: Bystruktur</i>	43
6.2	Tilrettelegging for miljøvennlig transport	43

6.2.1.	<i>Fremkommeligheten er redusert</i>	43
6.2.2.	<i>Strengere parkeringspolitikk, men foreløpig få dokumenterte resultater.....</i>	44
6.2.3.	<i>Gang- og sykkelvegutbygging.....</i>	47
6.2.4.	<i>Oppsummering: Bedre tilrettelegging for miljøvennlige transportformer?.....</i>	47
7.	Bedre offentlig ressursutnyttelse på tvers av forvaltningsnivåer? ...	49
7.1	Betydelig vridning i de budsjettmessige prioriteringene i de bykommunale forsøkene	49
7.1.1.	<i>Lite effektiv bruk av de økte tilskuddene</i>	49
7.2	Omprioriteringen av midler i de bykommunale forsøkene	51
7.2.1.	<i>Trondheim</i>	51
7.2.2.	<i>Bergen</i>	54
8.	Konsekvenser for transportpolitiske måloppnåelse i omlandet	55
8.1	Bergens-området	55
8.2	Trondheims-området	56
8.3	Kristiansands-området og Nord-Jæren.....	56
8.4	Oppsummering av konsekvenser for omlandet.....	56
DEL III		
9.	Døfting av forsøkene	61
9.1	Organiseringen og gjennomføringen av iverksettingen	62
9.2	Avgrensningen av byregionen	63
9.3	Makt over virkemidlene	66
9.3.1.	<i>Oppgaver og ansvar</i>	66
9.3.2.	<i>Kontrakter - reell handlefrihet kollektivtransporten?.....</i>	68
9.3.3.	<i>Prioriteringsfrihet på tvers av virkemidler og oppgaveområder? ...</i>	69
9.4	Ressurser.....	70
9.4.1.	<i>Fagkompetanse og kapasitet</i>	70
9.4.2.	<i>Økonomiske ressurser</i>	71
9.5	Organisering	74
9.5.1.	<i>Politisk organisering</i>	74
9.5.2.	<i>Beslutningsmyndighet</i>	75
9.5.3.	<i>Administrativ organisering.....</i>	76
9.5.4.	<i>Samhandling med omlandet rundt.....</i>	77
10.	Hva kan departementet lære av forsøkene?.....	79
10.1	Prosess, godkjenning og oppfølging av eventuelle nye forsøk.....	79
10.2	Råd om transportorganiseringen videre	80

10.2.1.	<i>Fortsatt fragmentert ansvarsdeling</i>	80
10.2.2.	<i>Nye muligheter i lys av forvaltningsreformen?</i>	80
10.2.3.	<i>Fortsatt generalistkommuneprinsipp</i>	81
10.2.4.	<i>Inndelingen ligger fast</i>	81
10.2.5.	<i>Inter(fylkes)kommunalt samarbeid en mulighet</i>	81
10.2.6.	<i>Belønningsordningen kan stimulere lokal organisasjonsutvikling</i> ... 85	

DEL IV

11.	Bykommunalt forsøk i Bergen	89
11.1	Rammer for forsøket.....	89
11.2	Begrunnelse for forsøket	89
11.3	Politisk organisering	90
11.4	Administrativ organisering.....	90
11.5	Finansielle rammer for forsøket.....	90
11.6	Regional samordning i forsøksperioden.....	93
11.7	Mål, utfordringer og utviklingstrekk	93
11.7.1.	<i>Mål</i>	93
11.7.2.	<i>Status og utfordringer</i>	94
12.	Bykommunalt forsøk i Trondheim	105
12.1	Rammer for forsøket.....	105
12.2	Lokal begrunnelse for forsøket	105
12.3	Politisk organisering	106
12.4	Administrativ organisering.....	106
12.4.1.	<i>Intern organisering og arbeidsdeling</i>	107
12.4.2.	<i>Finansielle rammer for forsøket</i>	108
12.5	Regionalt samarbeid og samordning i forsøksperioden	112
12.6	Mål, utfordringer og utviklingstrekk	113
12.6.1.	<i>Målsettinger på transportområdet</i>	113
12.6.2.	<i>AP-vedtak kan endre kursen i Trondheim på få år</i>	114
12.6.3.	<i>Status og utfordringer i Trondheim</i>	114
13.	Avtaleforsøk i Kristiansand-regionen	125
13.1.1.	<i>Lokal begrunnelse for forsøket</i>	125
13.1.2.	<i>Rammer for forsøket</i>	125
13.1.3.	<i>Politisk organisering</i>	128
13.1.4.	<i>Administrativ organisering</i>	128
13.2	Mål, status og utviklingstrekk.....	129
13.2.1.	<i>Mål for ATP-prosjektet</i>	129

13.2.2.	<i>Status og utfordringer</i>	130
13.2.3.	<i>Trafikkutvikling: Vekst både for bil og buss</i>	132
13.2.4.	<i>Skadde og drepte i trafikken</i>	137
13.2.5.	<i>Lokal og global miljøforurensning</i>	138
14.	Avtale-alternativ på Nord-Jæren	141
14.1	Rammer for forsøket.....	141
14.2	Politisk organisering	141
14.3	Administrativ organisering.....	141
14.4	Finansielle rammer for forsøket	142
14.5	Mål, utfordringer og status	144
14.5.1.	<i>Samordnet areal- og transportplanlegging</i>	145
14.5.2.	<i>Trafikkutvikling</i>	146
14.5.3.	<i>Miljø og trafikksikkerhet</i>	150
	LITTERATUR	153
	FIGURLISTE	157

RESYMÉ

Bakgrunn

Urbanet Analyse har i samarbeid med NIVI Analyse og inno-V fått i oppdrag fra Samferdselsdepartementet å evaluere forsøk med ny forvaltningsorganisering av transportsystemet i fire større byområder.

Det ble etablert to bykommunale forsøk i Bergen og Trondheim, og to interkommunale samarbeid på Nord-Jæren og i Kristiansand-regionen.

Forsøkene i Bergen, Trondheim og på Nord-Jæren ble avsluttet etter fire år (ved utgangen av 2007), mens forsøket i Kristiansand-regionen fortsetter ytterligere to år (til utgangen av 2009).

Hensikten med forsøkene var å prøve ut om en annen forvaltningsorganisering enn den ordinære styrker muligheten for transportpolitiske måloppnåelse. Samferdselsdepartementet ønsket å få svar på om den nye forvaltningsorganiseringen har gitt:

1. *Bedre grunnlag for å prioritere drift av kollektivtransporten*, konkretisert ved hvordan de økte tilskuddene til kollektivtransporten er finansiert.
2. *Større muligheter til å innføre restriktive tiltak i byene*, konkretisert ved hvem som har ansvaret for å fastsette satseri bomstasjonene og parkeringspolitikken i sentrum av byene.
3. *Bedre grunnlag for satsing på miljøtiltak og sykkel*, konkretisert ved hvordan en økt sykkelretsning og/eller piggdekkavgift er organisert og finansiert.
4. *Bedre samordning av beslutningsprosessene i byområdene*, konkretisert ved hvordan nye planer i byene er forankret i politiske vedtak.
5. *Bedre samordning av areal- og transportpolitikken*, konkretisert ved den nye lokaliseringen av bolig og arbeidsplasser i regionen ut fra transportbehov og konkurranseflater mellom bil og kollektivtransport.

Vi har ikke funnet noe entydig svar på alle disse spørsmålene. Dette skyldes både at det er store forskjeller i de forvaltningsmodellene som er valgt, og at det er mange andre forhold som også endres i forsøksperioden. Analysene viser likevel at det har skjedd en del markante endringer, som vi i det følgende vil beskrive.

Tilskuddene til kollektivtransporten har økt

Analysene viser at tilskuddene til kollektivtransporten er mer enn fordoblet i de bykommunale forsøkene. Dette skyldes i første rekke at investeringsmidler til veg kunne brukes til drift av kollektivtransporten innenfor dette forsøket. I tillegg fikk byene økte statlige midler gjennom Belønningsmidlene.

Samtidig har Bergen og Trondheim økt satsingen på kollektivtransport også ved å bruke midler utenom transportsektoren. I Trondheim er midler fra Kraftfondet benyttet til å redusere takstene. I Bergen har kommunen brukt egne midler for å innføre enhetstakst. Denne økningen er en direkte følge av Forvaltningsforsøket.

Det er de finansielle rammene, ved alternativ bruk av øvrige riksvegsmidler og belønningsmidlene, som er den viktigste drivkraften bak endringene i forvaltningsforsøkene. Belønningsmidlene har fungert som det "administrative limet" i avtaleforsøkene, og mulighetene til å benytte øvrige riksvegsmidler til

drift har vært avgjørende for den økte kollektivsatsingen i byforsøkene.

Dette skyldes dels at kollektivtransporten er organisert slik at forsøksbyene ikke kan ta tak i de mest kostnadseffektive tiltakene og dels at kostnadstallene er overvurdert på kort sikt:

Den økte satsingen på kollektivtransport har vært relativt lite kostnadseffektiv, målt ut fra økte tilskudd per ny passasjer. Dette skyldes flere ting. For det første har kontraktene for kollektivtransporten har ligget fast i hele forsøksperioden, noe som har vært et hinder for utvikling av et mer kostnadseffektivt tilbud. For det andre har insentivstrukturen knyttet til Belønningsordningen, der kortsiktig måloppnåelse er i fokus, ført til at det er gjennomført tiltak av mer kortsiktig karakter.

Det er dessuten først og fremst effekten på kort sikt som er fanget opp i denne evalueringen. Erfaringsmessig er den langsiktige etterspørselfeffekten opp til 50 prosent høyere, noe som betyr at kostnadene per nye passasjer vil være noe lavere på sikt. I tillegg må det påpekes at byområdene selv ikke i stor nok grad har prioritert de mest kostnadseffektive tiltakene.

Trendbrudd for kollektivtransporten

Analysene viser at det har vært et trendbrudd for kollektivtransporten. En nedgang i forkant av forsøksperioden ble snudd til en vekst i perioden med forsøk. Samtidig har økningen i biltrafikken vært minst like stor, noe som betyr at den motoriserte trafikken totalt sett har økt i forsøksperioden. Ingen av byområdene har fullt ut nådd målene om endret transportmiddelfordeling.

Økt motorisert trafikk skyldes for det første at økonomisk vekst fører til økt reiseaktivitet. I tillegg er det gjennomført en del trafikkgenerererende kollektivtiltak, som lavere takster og bedre rutetilbud, mens det er i liten grad er gjennomført restriktive tiltak som kunne dempet bilbruken.

Endrede samarbeidsformer og forståelse mellom partene

En av de største gevinstene ved forvaltningsforsøkene har vært læring og økt forståelse for oppgaver og utfordringer på tvers av etater og kommunegrenser. De ulike aktørene har fått økt forståelse for hverandres utfordringer i transportpolitikken, og for sammenhengen mellom ulike mål og virkemidler i byregionen. Dette er særlig tydelig i Kristiansand-regionen, der Forvaltningsforsøket har bidratt til at det regionale samarbeidet er blitt langt bedre.

Samordnet areal- og transportpolitikk

Alle byene som er med i forsøket har hatt befolkningsvekst, noe som i seg selv har ført til vekst både i bil- og kollektivtrafikken. Analysene tyder det på at det skjer en "sentralisert desentralisering" i byene, spesielt i Trondheim og Bergen. I disse byene er det utviklet nye lokale bysentra utenfor selve bykjernen. Denne utviklingen stiller kollektivtransporten overfor nye utfordringer. Det blir stadig viktigere å få til en samordnet areal- og transportpolitikk og et dynamisk kollektivtilbud som kan tilpasse seg disse endringene.

Alle byene har tatt grep for å få til en mer målrettet arealplanlegging, både når det gjelder fortetting langs kollektivaksene og en mer restriktiv parkeringspolitikk. Men disse grepene var delvis satt i gang allerede før Forvaltningsforsøket startet, og det er vanskelig å spore noen klare forskjeller mellom forvaltningsmodellene.

Flere byer peker på de mange private parkeringsplassene som en viktig barriere mot å utvikle en parkeringspolitikk som i større grad enn i dag begrenser parkeringstilgangen i sentrum. En stor del av de private parkeringsplassene er utenfor offentlig kontroll, og alle forvaltningsmodellene har svakheter når det gjelder regional samordning av parkeringspolitikken.

Alle byområdene mangler sentrale nøkkeltall for å kunne vurdere måloppnåelse i transportpolitikken, og for å oppnå en mer samordnet areal- og transportpolitikk. Det gjelder både tall for parkeringsdekning, arealplanlegging og trafikkutvikling – spesielt utviklingen av antallet bilreiser og gang- og sykkelurer.

Vurdering av forvaltningsforsøkene

De bykommunale modellene har et stort potensial fordi ansvar og virkemidler samles

De bykommunale forvaltningsmodellene hatt ansvar for langt flere virkemidler og flere økonomiske ressurser enn de interkommunale modellene. Disse modellene har derfor vært mest "endringsdyktige", dvs. at de har gitt størst potensial for endring av transportpolitikken i forsøksperioden. Det skyldes at de har overtatt ansvaret for lokal kollektivtransport og de har mulighet til å benytte investeringsmidler på veg til drift av kollektivtransporten. Samtidig har de hatt ansvaret for parkeringspolitikken og arealplanlegging.

Forsøksperioden for tre av forsøkene har vært fire år. Vi ser ikke bort fra at forsøkene ville realisert flere mål dersom de hadde blitt forlenget.

Samtidig har det vært mangel på ressurser og kompetanse, både plankompetanse på vegsiden og mangel på kompetanse om lokal kollektivtransport, svekket handlefriheten og ført til at tiltakene har vært lite kostnadseffektive.

Ved siden av at tidsperioden for forsøkene har vært relativt kort, har redusert handlefrihet svekket bykommunenes mulighet for måloppnåelse.

Interkommunale modeller har gitt bedre regional samordning

De interkommunale forsøkene har gitt bedre regional samhandling. Samtidig er denne modellen mer konsensusavhengig, og mangler per i dag mulighet til å få overført sentrale virkemidler innen areal- og transportpolitikken, blant annet virkemidler knyttet til arealutvikling og parkeringstilgjengelighet.

De budsjettmessige endringene har vært langt mindre i avtalemoddelen enn i de bykommunale modellen. De interkommunale samarbeidene har også vært mer avhengig av de finansielle incentivene som ligger i Belønningsordningen.

Bindinger i forsøksperioden har svekket forsøkene

Ut fra vår vurdering har forsøkene blitt svekket fordi det har vært klare bindinger i forsøksperioden. Flere sentrale virkemidler er ikke definert inn i forsøkene, særlig i de avtalemoddelen. Dette har svekket mulighetene for å nå målsettingen om en mer helhetlig transportpolitikk i byene.

I tillegg har det vært bindinger i kontraktene for kollektivtransporten, slik at dette ansvaret bare delvis ble overført til bykommunene i forsøksperioden. Det betyr at de langsiktige effektene av disse forvaltningsmodellene trolig ville vært

bedre enn det som er registrert på kort sikt. Avtalemodellene kunne høstet effekten av økt felles forståelse i regionen og byforsøkene ville hatt større frihetsgrader på kollektivtransportområdet.

Ny fylkeskommune fra 2010 kan styrke evnen til å se transport og areal i sammenheng

Innenfor samferdsel, plan- og arealområdet foreslår Regjeringen i å overføre ansvaret for øvrige riksveger til fylkeskommunene og styrke den regionale planleggingen ved bl.a. å gi fylkeskommunene myndighet til å gi tidsbegrensende regionale planbestemmelser på arealområdet.

Fylkeskommunenes nye ansvar på disse områdene vil innebære at areal, infrastruktur og kollektivtransport i større grad kan ses i sammenheng og dermed også være i tråd med tenkningen bak forvaltningsforsøkene. I midlertid vil fylkeskommunene fortsatt dekke både byer og omlandet rundt. Eventuelle konflikter og prioriteringer mellom by og distrikt vil dermed fortsatt måtte løses av fylkeskommunene. Og fortsatt vil kommunene og staten disponere viktige virkemidler som må løses i samarbeid med fylkeskommunen.

Interkommunal transportmyndighet kan gi en mer effektiv forvaltningsorganisering

Det er ingen forvaltningsmodell som har bare positive effekter. Nye organisasjonsmodeller vil ofte skape nye utfordringer. Evalueringen har ikke gitt et entydig svar på hva som er den ideelle forvaltningsorganisering og et bedre alternativ til et fortsatt fylkeskommunalt og statlig ansvar for virkemidler som er av stor betydning i byområdene.

Evalueringen viser at en del sentrale elementer uansett bør ivaretas. De positive erfaringene med økt ansvar og budsjettmessige frihetsgrader i de bykommunale modellene bør kombineres de positive erfaringene med økt regional samhandling i samarbeidsmodellene.

Men interkommunalt samarbeid vil alltid være et supplement til den enhver tids inndeling og oppgavefordeling. Interkommunale transportmyndigheter kan kombinere de positive erfaringene med samling av virkemidler i den bykommunale modellen med økt regional samhandling i samarbeidsmodellene og tilpasset hele det geografiske pendlingsområdet. Dette er en modell som benyttes bl.a i Frankrike, og som kan utvikles og tilpasses norske forhold.

Interkommunale transportmyndigheter bør ha en politisk representativ organisering og finansiering etter folketall i kommunene. Samtidig bør den ha ansvaret for bl.a. lokal kollektivtransport, veger av lokal betydning, parkering og arealplanlegging. Dette vil kreve en endring av kommuneloven fordi loven i dag ikke hjemler interkommunal beslutningsmyndighet med ansvar for offentlig myndighetsutøvelse til felles styrer.

Alternativt kan særlovgivningen som styrer oppgaveansvaret mellom forvaltningsnivåene innenfor samferdsel, plan og areal enders, slik at det åpnes opp for delegasjon av beslutningsmyndighet til interkommunale organer.

Vi vil foreslå at dette er en frivillig ordning for byområdene, hvor staten går inn med langsiktig forpliktende avtaler med finansielle incentiver for å stimulere til en slik organisering, og stimulere lokale myndigheter til å ta i bruk trafikkregulerende tiltak.

ENGLISH SUMMARY

**TRIAL WITH ALTERNATIVE FORMS OF PUBLIC
ADMINISTRATION OF THE URBAN TRANSPORT
SECTOR**

**EVALUATION OF THE TRIALS IN TRONDHEIM, BERGEN, THE
KRISTIANSAND REGION AND NORD-JÆREN**

English summary

Background

Cooperating with NIVI Analyse and inno-V, Urbanet Research has been commissioned by the Norwegian Ministry of Transport and Communications to evaluate the trials of new forms of public administration of the transport systems in four major cities. Two municipal trials were established in Bergen and in Trondheim, and two inter-municipal partnerships in Nord-Jæren and the Kristiansand region.

The municipal trial was established to give the city council the responsibility of most of the framework influencing urban transport demand, including area planning, parking policy, public transport and road administration. The responsibility for urban public transport was transferred from the county and some of the roads from the state. The trial also reduced the budget constraints within the transport sector. It was now possible to finance public transport subsidies by road investments funds during the trial.

The inter-municipal partnership was vaguer, with less transfer of administrative responsibility and lower budget and less financial freedom. The intention of these trials was to test out new cooperative agreements between the different authorities in Nord-Jæren and a new inter-municipal organisation in the Kristiansand region.

Table S1: Administrative responsibility within the trials

	Trondheim	Bergen	Nord-Jæren	Kristiansand region
Reward Scheme				
Public Transport				
Part of national roads				
County roads				
Municipal roads				
Areal planning				
Parking policy				
Walking/Cycling/ environmental issues				
Explanation		Full responsibility	Partial responsibility	No responsibility

The trials in Bergen, Trondheim, and Nord-Jæren were terminated after four years, by the end of 2007, whereas the trials in Kristiansand region will continue for another two years. The purpose of the trials was to test whether or not alternative forms of public administration would increase the potential of reaching transport policy goals.

The Ministry of Transport and Communications wished to know whether or not the new organisational and financial framework has:

1. Improved the public transport service level and how the improvements have been financed.
2. Improved chances of introducing restrictive measures on car use in the cities.
3. Provided better framework for initiatives favouring the environment and bicycle use?
4. Provided better coordination of decision-making processes in the urban areas?

5. Provided better coordination of land use- and transport policies.

There are no definite answers to these questions. This is due to the fact that there are great differences between the administration models that were tested, and the trial is not the only factor influencing the outcome of the trial period. The analyses still show some significant changes:

Public transport subsidies have increased

According to our analyses, public transport subsidies have more than doubled within the municipal trials. This is first of all because the investment funds for roads could be used for public transport subsidies, within this trial. Furthermore, the cities were given more public funds through the Norwegian Reward Scheme for better public transport and less car use in urban areas. And the subsidy rate was initially at a very low level in these cities, between 10 and 20 per cent. At the same time the cities of Bergen and Trondheim have both increased their funding of public transport, Trondheim by using the Energy fund to reduce fares and Bergen by introducing a flat fare system with a fare reduction of approximately 13 per cent. This increase comes as a direct consequence of the public administration trial.

The increased funding of public transport has not been very cost-efficient, when measuring increased subsidies per additional passenger. This may be due to restrictions during a short trial period. Enough administrative resources were transferred to plan an efficient public transport service and new contracts for public transport were signed just before the trial period started. Furthermore, the Reward Scheme has made cities carry out measures that are more short-termed.

A longer trial period of the public administration experiment would have reduced these ties. Furthermore, it has to be pointed out that the city areas themselves have not sufficiently prioritised efficient measures to improve the competitive power of public transport, other than fare reductions.

The changes in financial framework, coming from alternative use of public road funds and reward funds, is the principal driving force behind the changes in the public administration trials. The reward funds have functioned as the "administrative glue" in the inter-municipal trials, as the opportunities to use the remaining road funds for public transport services has been important to the increase in public transport funding in the city trials.

Trend shift for public transport

The analyses show that the trend for public transport has shifted, from a decline in the pre-trial period to an increased growth during the trial period. At the same time car traffic is growing just as much or more. This means the motorised traffic has increased during the trial period.

Increased motorised traffic is first of all due to economic growth, which leads to increased travel activity. Furthermore, the Reward Scheme has induced some traffic-generating measures, like lower fares and better transport services.

None of the urban areas have achieved the goals they set to reduce the market share of car use. Analyses of travel habits in urban areas show that it's important to direct the funding at specific areas or passenger groups, instead of setting general goals to increase the market share of public transport or the share of pedestrians or bicycle users in the entire urban area.

Changed forms of collaboration and understanding between the parties

One of the greatest benefits of the administration trials has been a far better understanding of the tasks and challenges different government services and municipalities are facing. The different actors have gained a better understanding of one another's transport policy challenges and of the relationship between different goals and political measures in the city region. This was especially evident in the Kristiansand region, where the public administration trial has contributed to a considerable improvement of regional cooperation.

Coordinated land use and transport policy

All the cities that took part in the public administration trial have had a population growth, which in itself has lead to an increase in car traffic and public transport traffic. And the growth is first of all outside the city centre. Analyses indicate that there is a "centralised decentralisation" going on in the cities, especially in Trondheim and Bergen. In these cities new local town centres have been developed outside the town centre itself. Following this development the public transport faces new challenges. It's becoming more and more important to achieve a coordinated land use and transport policy and a dynamic public transport service which can adapt to these changes.

All the cities have taken steps to achieve a more targeted land use planning, both in terms of densification along the public transport axes and a more restrictive parking policy. However, these steps were, in part, already initiated before the inception of the administration trial; hence it is hard to trace any clear differences between the administration models.

Several cities point to the great number of private parking spaces as an important obstacle to developing a parking policy which can effectively limit parking access in the town centre more than what is the case today. A considerable part of the private parking spaces are outside public control, and all the administration models have weaknesses when it comes to regional coordination of the parking policy.

All the urban areas lack important key indicators in the transport policy, and to achieve a more coordinated land use and transport policy. This applies to parking coverage as well as land use planning and traffic development.

Evaluation of the public administration trials

Joining responsibilities and political measures gives the municipal models a great potential

The municipal public administration models have been responsible for far more funds and economic resources than the inter-municipal ones. This means that these models have had the greatest potential to change the transport policy during the trial period. This is due to the fact that they have taken over the responsibility for local public transport services and they have the opportunity to take road investment funds and use them for public transport services. At the same time they have been responsible for parking policy and land use planning.

At the same time the unavailability of resources and know-how has undermined the freedom of action in these trials and lead to the implementation of less cost-efficient measures. This goes for both road planning and local public transport.

The trial period for three of the trials was terminated after four years. We can expect that the trials would have achieved more goals if they had been prolonged. Along with the fact that the trial period was relatively short, the limited freedom of action reduced the municipalities' chances of achieving their goals.

Inter-municipal models have given better regional coordination

The inter-municipal trials have given better interaction between the regions. At the same time this model requires a high degree of consensus and is currently unable to ensure the transfer of important land use and transport policy measures, e.g. measures having to do with land development and parking availability.

There were considerably fewer budgetary changes in the inter-municipal models than in the municipal model. The inter-municipal cooperation has also depended on the financial incentives that lie in the Reward Scheme or similar schemes.

In our opinion, the trials were impeded by the existence of both financial and administrative ties during the short trial period. Several important measures were not included in the trials, especially in the inter-municipal models. This has reduced the chances of achieving the stated target of having a more comprehensive transport policy in the cities.

Furthermore, new public transport contracts were signed just before the trial started; hence this responsibility was only partially transferred to the municipalities during the trial period. This means that the long-term effects of these public administration models probably would have been better than what is registered in the short term. The inter-municipal models could have gained from having an increased common understanding in the region and the city trials would have had more freedom in the area of public transport.

Having a new county administration in 2010 may increase the ability to see the interrelationship between transport and land use

Within the field of transport, planning and land use the government has made a new proposal for the counties from 2010. The government proposes to move the responsibility for the remaining roads to the county administrations and to strengthen regional planning, e.g. by giving county administrations the authority to make decisions on time-limited regional planning regulations of land use. The county administrations' new responsibility for these areas will imply that land use, infrastructure and public transport will be more interrelated. This is also in accordance with the idea of the public administration trials.

However, the county administrations will still cover both the cities and the surrounding areas – any possible conflicts and priorities separating city and district will still have to be solved by the county administrations. And still the municipalities and the state will have important measures at their disposal, which will have to be solved in cooperation with the county administrations.

Inter-municipal transport authority may give a more efficient administration organisation

There is no public administration model with only positive effects. Quite often, new organisational models will create new challenges. The evaluation has not provided any clear answers to what the ideal form of urban public administration would be.

The evaluation shows that certain important elements should be maintained. The positive experiences with increased responsibility and budgetary freedom in the municipal models should be combined with the positive experiences from increased regional interaction in the inter-municipal models. More inter-municipal cooperation will always be a supplement to the prevalent separation and distribution of tasks. This is a model which is used for instance in France and it can be developed and adjusted to Norwegian conditions.

Inter-municipal transport authorities should have a political representative organisation and funding according to the population in the municipalities. At the same time they should be responsible for local public transport, roads that are of local importance, parking and area planning. This will require changing the Local Government Act because today it does not authorise the assignment of an inter-municipal decision-making authority with this responsibility.

We would suggest making this a voluntary system for the urban areas, where the state makes long-term, binding agreements with financial incentives to encourage such an organisation and to encourage local authorities to make use of traffic regulatory measures.

English summary

SYNTESSE OG ANBEFALINGER

Bakgrunn og problemstilling

Samferdselsdepartementet inviterte i desember 2001 sju byområder til å søke om å prøve ut alternative modeller for forvaltningsorganisering av transportsystemet i byområdene. Hovedformålet med forsøkene var å oppnå en bedre samordnet areal- og transportpolitikk i byområdene og bedre offentlig utnyttelse av ressursene, på tvers av forvaltningsnivåene innenfor transportsektoren.

Det ble etablert fire ulike forvaltningsforsøk, to bykommunale forsøk i Bergen og Trondheim, og to interkommunale samarbeid på Nord-Jæren og i Kristiansand-regionen. Forsøkene ble iverksatt i 2004.

De bykommunale forsøkene i Bergen og Trondheim innebar i hovedsak at kommunene overtok ansvar for drift av kollektivtransporten, midler til øvrige riksveger og fylkeskommunale veger. Forsøkte skulle prøve ut om en samling av de ovennevnte oppgavene, sammen med kommunenes ordinære virkemidler som arealplanlegging, parkeringspolitikk og kommunale veger, ville bidra til transportpolitiske måloppnåelse.

I Kristiansand-regionen innebar forsøket at et interkommunalt samarbeidsorgan, etablert av 6 kommuner og de to Agder-fylkeskommunene, ivaretok oppgaver som ordinært er kommunenes, fylkeskommunenes og Statens vegvesens ansvar. Ansvaret for kollektivtransporten ble imidlertid ikke overført fra fylkeskommunen, og forsøket er mindre omfattende også på andre transport og arealpolitiske områder enn forsøkene i Bergen og Trondheim.

På Nord-Jæren (kommunene Stavanger, Sandnes, Randaberg og Sola samt Rogaland fylkeskommune) innebar ikke forsøket formelt sett at ansvarsforholdene mellom forvaltningsnivåene ble endret. Nord-Jæren hadde et avtalebasert forsøk, der kommunene og fylkeskommunen drøftet oppgaveområder i sammenheng, og utviklet forpliktende avtaler for gjennomføring gjennom den ordinære forvaltningsorganiseringen.

Tabell S1: Oversikt over ansvarsdeling innenfor de ulike forvaltningsforsøkene.

	Trondheim	Bergen	Nord-Jæren	Kristiansand-regionen
Ansvar	Trondheim kommune	Bergen kommune	4 kommuner 1 fylke	6 kommuner 2 fylker
Belønningsmidler				
Drift kollektivtransport				
Øvrige riksvegsmidler				
Fylkesveger				
Kommunale veger				
Arealplanlegging				
Parkeringspolitikk				
Gang/sykkel/miljø				
Forklaring		Fullt ansvar	Delvis ansvar	Ikke ansvar

De to bykommunale forsøkene i Bergen og Trondheim ble avsluttet i 2007. Forsøket på Nord-Jæren kan fortsette i egen regi siden det her ikke er nødvendig å søke om unntak innenfor forsøksloven. Kristiansand-regionen har søkt og fått godkjent forlengelse av forsøket i to år, fram til utgangen av 2009.

I rapporten oppsummeres evalueringen av forvaltningsforsøkene. Formålet med evalueringen er å undersøke om de nye forvaltningsformene er mer effektive i forhold til de målsettinger og utfordringer som byene står overfor på transportområdet.

Evalueringen har belyst følgende hovedproblemstillinger:

- *I hvilken grad har de ulike forvaltningsmodellene, samlet sett, ført til en mer samordnet og effektiv virkemiddelbruk i de enkelte byområder? Har forvaltningsforsøkene gått på bekostning av utviklingen i regionen rundt byområdene?*

Vi har foretatt en kartlegging av sentrale nøkkeltall når det gjelder trafikkutvikling, rammebetingelser og miljø i byområdene. Formålet er både å vurdere behov for samordning av virkemidler i byene, vurdere den transportpolitiske måloppnåelsen, og om det har skjedd endringer i sentrale måltall i perioden. Denne analysen er presentert i del II.

- *I hvilken grad er beslutningsprosesser og gjennomføringen av tiltak endret som følge av forsøkene? Har forsøkene bidratt til bedre transportpolitiske måloppnåelse?*

Vi har foretatt en kartlegging av endringer i virkemiddelbruk som har skjedd i forsøksperioden og som har sammenheng Forvaltningsforsøket. Det gjelder både budsjettmessige omdisponeringer som resultat av nye finansielle rammer, og tiltak som gjennomføres innenfor de nye ansvarsområdene i forsøket. Denne analysen er presentert i del II.

- *Hvilke effekter har de alternative organisasjonsmodellene for transportpolitiske måloppnåelse?*

Vi har foretatt en analyse av de ulike organisasjonsmodellene ut fra en idealmodell for forvaltningsorganisering av transportområdet. I denne analysen vurderes forsøkene ut fra om de har hatt en geografisk avgrensning som samsvarer med transportutfordringene for område, om de har hatt tilstrekkelig makt over virkemidlene, om de har hatt nok kompetanse og ressurser, og den politiske og administrative organiseringen har vært hensiktsmessig. Denne analysen er presentert i del III.

Selv om det er gjennomført en bred evaluering, har det vært vanskelig å skille effektene av forvaltningsforsøkene fra andre forhold som er endret i perioden. Dette gjelder spesielt synergieffektene fra Belønningsordningen.

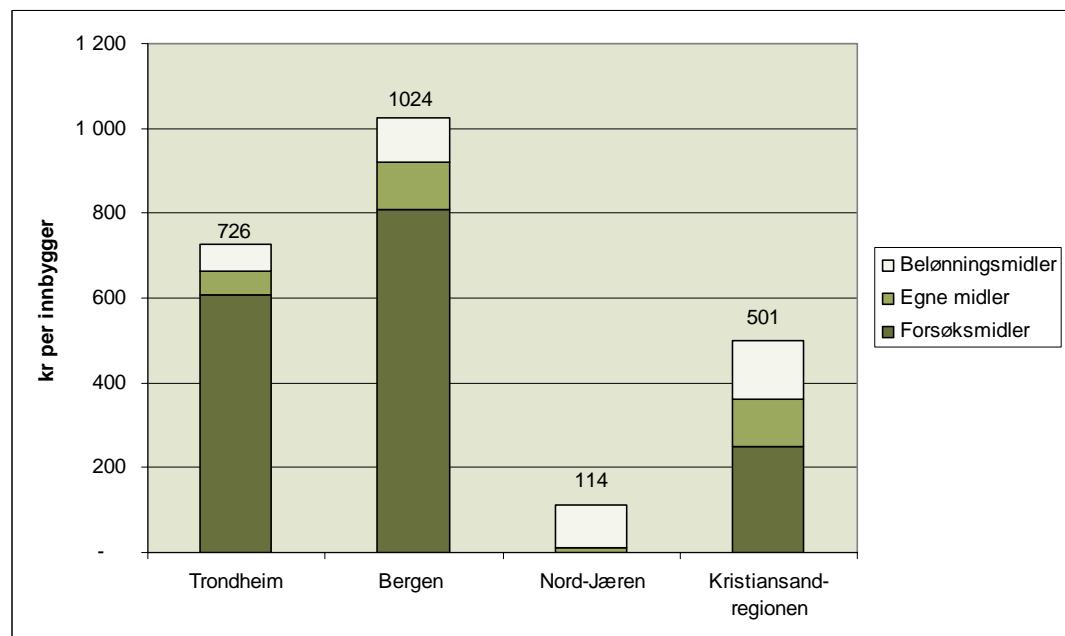
Belønningsordningen har på mange måter fungert som en "smøring av maskineriet" for forvaltningsforsøkene, ved at byene kunne finansiere tiltak som ellers ikke hadde vært iverksatt. Samtidig har den endrede forvaltningsorganiseringen gitt byene flere virkemidler og økt budsjettmessig frihet, slik at mulighetene for å iverksette en helhetlig og miljøvennlig transportpolitikk har økt. Effektene som beskrives i denne rapporten er i stor grad et resultat av synergien mellom Belønningsordningen, Forvaltningsforsøket og endrede finansielle rammebetingelser. Dette gjelder både gjennomføring av tiltak, samarbeid lokalt og trafikkutvikling.

Måloppnåelse i areal- og transportpolitikken

Det er stor forskjell mellom forsøksbyene når det gjelder økonomiske rammer. Dette gjelder både før forsøket ble startet opp, og hvor mye ressurser som ble lagt inn i selve forsøket. Bergen og Trondheim hadde i utgangspunktet lave tilskudd til kollektivtransporten. De bykommunale forsøkene fikk dessuten langt flere oppgaver og større budsjettrammer lagt inn i forsøket. Det er i denne sammenheng viktig å skille mellom:

- *"Forsøksmidler"*, dvs. midler som er overført fra et annet forvaltningsnivå.
- *Egne midler*, dvs. økonomiske rammer som partene hadde også før forsøket ble iverksatt.
- *Belønningsmidler*, som er en årlig ekstrabevilgning der byene har hatt ansvaret for å prioritere tiltak.

De økonomiske rammene som inngår i forsøket har vært ca 500 kr per innbygger i Kristiansand. I Bergen har den økonomiske rammen vært omtrent det dobbelte, med drøyt 1000 kr per innbygger. I Trondheim ligger den økonomiske rammen omtrent midt mellom disse byene. Nord-Jæren har de laveste rammene innenfor denne forsøksordningen, med totalt 114 kr per innbygger. Dette er i første rekke midler fra Belønningsordningen. En vurdering av de ulike forvaltningsmodellene må ta hensyn til variasjonen i økonomiske rammer mellom forsøksområdene.



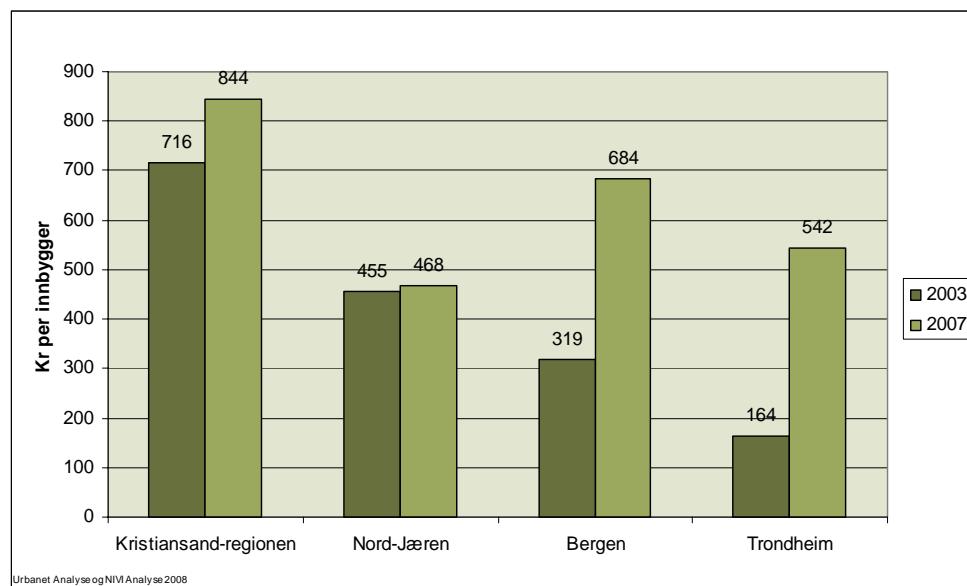
Figur S1: Økonomisk ramme for forsøkene. Kr per innbygger. Kilde: Oppgitte tall fra byene.

Økte tilskudd til kollektivtransporten i byene

En av de sentrale målsettingene med Forvaltningsforsøket har vært å gi grunnlag for en mer effektiv virkemiddelbruk, og bedre allokering mellom investeringer og drift. Det har skjedd en betydelig vridning i de budsjettmessige prioriteringene over mot drift av kollektivtransporten. Dette gjelder i første rekke i de bykommunale forsøkene. I Bergen og Trondheim har tilskuddene til kollektivtransporten økt betydelig i perioden (figur S2).

I Trondheim er tilskuddet per innbygger mer enn tredoblet i forsøksperioden, fra ca 160 kr per innbygger i 2003 til ca 540 kr per innbygger i 2007. Bergen har også hatt en betydelig økning, fra ca 320 kr per innbygger i 2003 til nesten 700 kr per innbygger i 2007. Økningen er klart størst i de bykommunale forsøkene. Det er også en økning i Kristiansand-regionen, mens Nord-Jæren har opprettholdt tilskuddsnivået per innbygger i perioden.

Den viktigste grunnen til at tilskuddene har økt i perioden er belønningsmidlene fra Samferdselsdepartementet og større frihet til å bruke øvrige riksvegsmidler til investering eller drift. I tillegg er det benyttet egne midler fra kommunene. I Trondheim er det benyttet midler fra et kraftfond til å øke tilskuddene til kollektivtransporten, og i Bergen har en økt den lokale satsingen i forbindelse med innføringen av enhetstakst i 2007.



*Figur S2: Utvikling i tilskudd per innbygger (2007-kr) fordelt på byområde. 2003 og 2007.
Kilde: Oppgitte tall fra byene.*

Lite kostnadseffektive tiltak

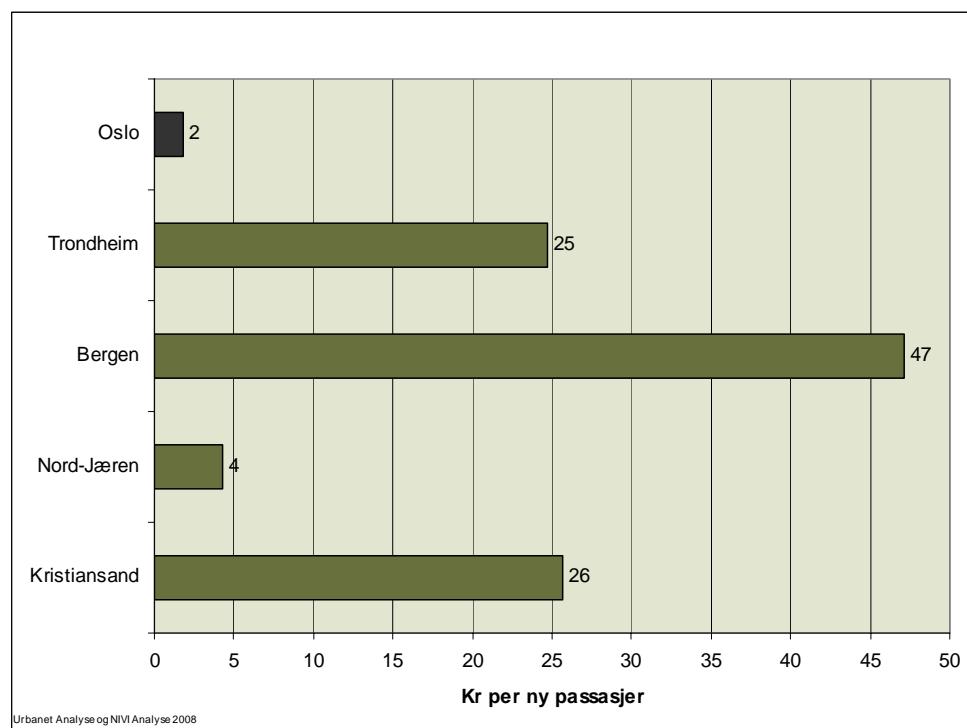
Vi har benyttet økte tilskudd per ny kollektivtrafikant som en indikator på hvor kostnadseffektiv satsingen i byene har vært. Det betyr at vi har sett på endring i antallet kollektivreiser og økningen av totale tilskudd. Tallene er basert på informasjon fra de enkelte byene. Vi fokuserer på økte tilskudd fordi dette har vært den mest markante endringen i ressursbruk i forsøksperioden.

Analysene viser en lite effektiv bruk av de økte tilskuddene, målt i økte tilskudd per ny passasjer (figur S3). Satsingen har kostet nesten 50 kroner for hver nye

passasjer i Bergen, og rundt 25 kr i Kristiansand regionen og i Trondheim. Til sammenligning har de nye passasjerene på Nord-Jæren kostet 4 kr, og 2 kr i Oslo.

en sterke satsingen på takstredusjoner i Trondheim og Bergen har vært kostnadskrevende. Men også i Kristiansand, som har gjennomført tiltak knyttet til forbedret rutetilbud, har satsingen vært kostnadskrevende. Dette skyldes dels at kollektivtransporten er organisert slik at forsøksbyene ikke kan ta tak i de mest kostnadseffektive tiltakene, og dels at kostnadstallene er overvurdert på kort sikt:

1. Belønningsordningen har vært et viktig insentiv for satsingen. Evalueringen av denne ordningen viste at det ble satset på mange kortsiktige tiltak for å få rask effekt (Norheim m.fl. 2007). Dette kan ha ført til mindre fokus på kostnadseffektivitet.
2. Kollektivselskapene har planleggings- og inntektsansvaret i alle byene, unntatt på Nord-Jæren. Det har gjort det vanskeligere å foreta mer kostnadseffektive tiltak, som f eks ruteomlegginger, i forsøksperioden. Nettokontrakter med kollektivselskapene det vanskelig å beregne faktiske kostnader ved satsingen, inkludert inntektseffekter og kostnader, i perioden.
3. Den langsiktige effekten av en kollektivsatsing kan være opptil 50 prosent høyere enn effekten etter det første året. I denne analysen har vi i stor grad fanget opp de kortsiktige effektene.

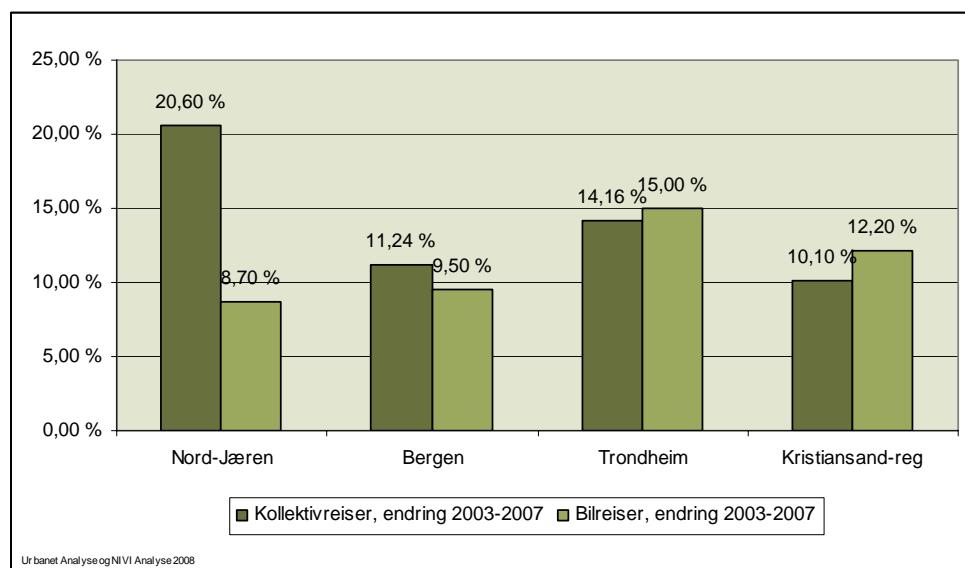


Figur S3: Endret tilskudd per ny passasjer 2003-2007, målt i faste kroner. Kilde: Oppgitte tall fra byene.

Flere kollektivreiser, men også flere bilreiser

I perioden med forsøk har antallet kollektivreiser økt. Nord-Jæren har hatt den høyeste veksten i perioden, med nesten 21 prosent. Trondheim har hatt en vekst i antallet kollektivreiser på 14 prosent, mens i Bergen og Kristiansand-regionen er veksten på hhv 11 og 10 prosent.

Biltrafikken har også økt kraftig i samme periode. I Kristiansand-regionen har biltrafikkveksten vært høyere enn veksten i antallet kollektivreiser. I Trondheim har antallet bilreiser økt omtrent like mye som kollektivtrafikken – i Bergen er biltrafikkvesten noe lavere.



Figur S4: Endring i antall bil- og kollektivreiser 2003-2007. Prosent. Kilde: Byenes rapportering ifbm søknad om belønningsmidler.

Bare på Nord-Jæren har kollektivtrafikken økt vesentlig mer enn biltrafikken. Antallet bilreiser har økt med ca 9 prosent, mens veksten i antallet kollektivreiser er på rundt 21 prosent i perioden 2003-2007.

Trendbrudd for kollektivtrafikken, men ikke for biltrafikken

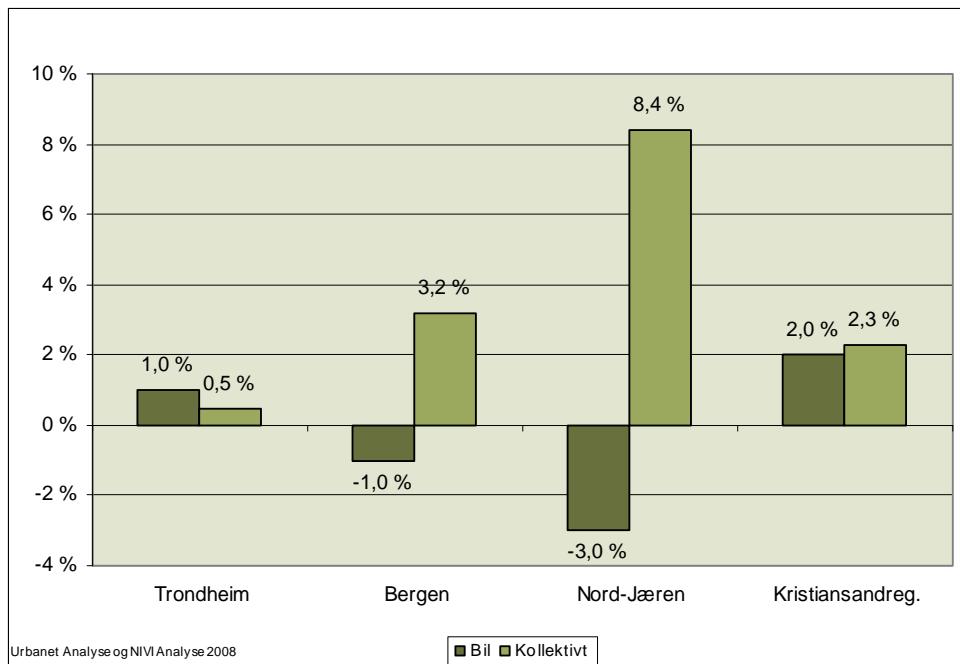
I femårsperioden før 2003 var det en årlig nedgang i antallet kollektivreiser i alle forsøksbyer, med unntak av Trondheim. Den gjennomsnittlige årlige nedgangen var spesielt stor på Nord-Jæren. Denne passasjernedgangen er snudd til vekst i alle forsøksbyene.

På Nord-Jæren og i Kristiansand skyldes endringen i første rekke omfattende ruteomlegginger i 2003. Omleggingen innebar en opprydding i rutestrukturen, med konsentrasjon om de trafikkunge linjene og stive rutetider. I Bergen og Trondheim skyldes passasjerveksten i første rekke lavere takster.

Vi har sett på netto endret vekstrate for bil og kollektivtransport.¹ Denne viser at det har skjedd et trendbrudd for kollektivtransporten i alle byene, ved at veksten i forsøksperioden er større enn årene før forsøket ble satt i verk.

¹ Netto endret vekstrate er årlig vekst i forsøksperioden minus årlig vekstrate i årene før forsøk.

Forskjellen er markant i alle byer med unntak av Trondheim. For Bergen og Nord-Jæren har det vært et trendbrudd også for biltrafikken ved at vekstraten er redusert. Men biltrafikken øker fortsatt også i disse byene.



Figur S5: Netto årlig vekstrate for bil og kollektivtransport 2003-2007, sammenlignet med 1999-2003.

Økte miljøutfordringer

I alle forsøksbyene er det i første rekke satset på positive virkemidler. Det er i mindre grad satset på restriktive tiltak, som er nødvendig for å redusere transportomfanget. Selv om positive virkemidler til en viss grad gir en overgang fra bil- til kollektivreiser, innebærer slike virkemidler i hovedsak til at det blir flere reiser totalt sett. Dermed øker også miljøulempene fra transportsektoren (tabell S3).

Det har vært en betydelig økning i klimagassutslipp i perioden, og antallet dager med overskridelser av grenseverdien for svevestøv har, med unntak av Kristiansand, økt fra 2005 til 2006. Nord-Jæren og Kristiansand har hatt den minste økningen i klimagasser, og disse byene har også færrest dager med overskridelser av grenseverdien for svevestøv.

Tabell S2: Nøkkeltall for klimagassutslipp og svevestøv.

	Trondheim	Bergen	Nord-Jæren	Kristiansand
Antall dager med overskridelser av grenseverdi for svevestøv (05-06)	Økt	Økt	Økt	Redusert
Veitrafikkens andel av klimagassutslipp 2006	41%	56%	47%	42%
Endring i klimagass-utslipp 00-06	15%	20%	4%	9%

* Kun Stavanger.

Mer restriktive parkeringsnormer

Byene har i perioden gjennomført tiltak å begrense bilbruken. Blant annet er det gjennomført fysisk kollektivprioritering på bekostning av fremkommelighet for bil, og bompengesprosjekter brukes delvis som et restriktivt virkemiddel - spesielt avgiftsnivået.

Det er parkeringspolitikken som har hatt hovedfokus når det gjelder restriktive tiltak. Alle forsøksbyer har gjennomført, eller har planer om å gjennomføre, ulike grep for å begrense tilgangen til parkeringsplasser i sentrum.

I *Kristiansand-regionen* har fokuset på den gode parkeringsdekningen i evalueringen av Belønningsordningen ført til at man i handlingsprogrammet for ATP-prosjektet (2008-2015) vil gjøre følgende grep:

- Minimumskrav til parkering i næringsbygg, kontor og forretninger skal erstattes med maksimumskrav.
- Øke parkeringsavgiften på langtidsparkering i Kvadraturen.
- Redusere antall langtids-parkeringsplasser i parkeringshus /parkeringsplasser.
- Redusere antall gateparkeringsplasser i forbindelse med etablering av sykkelfelt.

I *Trondheim* ble parkeringsnormene endret allerede i 2004. Trondheim kommune har de senere år utformet en restriktiv parkeringspolitikk med sikte på å begrense unødig bruk av bil på arbeidsreiser og for å tilrettelegge for fortetting. Tiltak som nevnes er:

- Kontinuerlig bruk av avgifter som tilgodeser korttidsparkering
- Innføring av boligsoneparkering
- Parkeringsvedtekter for nybygg i sentrale strøk åpner for maksimalgrenser for å begrense unødig bilbruk.
- Ved utbygging av større kontor- og forretningsbygg tillates det at kun hhv 15 og 25 prosent av tomeområdet brukes til parkering på bakkeplan. Ytterligere plasser kan anlegges i parkeringskjellere mv.
- I Midtbyen er private langtidsplasser gjort til offentlig tilgjengelige besøksplasser gjennom frivillige avtaler.

I Trondheim har det også vært en betydelig økning i langtidsleien av parkeringsplass. Månedsliesen i parkeringshus har økt med 50 prosent siste halvår 2007.

I *Bergen* er det vedtatt nye parkeringsnormer i 2006. De nye normene er mer restriktive enn i dag, og mer restriktive i sentrum og indre by enn i de ytre deler av byen. I tillegg har områdene rundt bydelssentrene og rundt bybanens holdeplasser fått samme parkeringsnorm som indre by. Det er også vedtatt en frikjøpsordning i sentrum og indre by for å redusere utbyggingen av parkeringsplasser til private byggeprosjekter.

På *Nord-Jæren* er antallet langtidsparkeringsplasser i sentrumsområdene redusert. I sentrumsområdene og ved Sola flyplass er parkeringsavgiftene økt, og det er innført en fast norm for antall parkeringsplasser i Sandnes og Stavanger (1 bilparkeringsplass per 100 m² bruttoareal i sentrumsområder og transformasjonsområder).

Effekten av grepene som er tatt for å redusere parkeringstilgjengeligheten er lite dokumentert. Dette skyldes både at vedtak som er fattet vil gi seg utslag på litt lengre sikt fordi mange av bestemmelsene er knyttet til nybygg. En del av

grepene er også for beskjedne til å gi seg utslag i endret bilbruk, selv om de kan ha positive effekter for lokalmiljøet.

Økt fortetting

Vi valgt ut noen indikatorer for arealutvikling og transportmiddelbruk for å belyse endringer i rammebetingelsene for samordning av areal og transportpolitikken. Faktorene vi har valgt ut er blant indikatorene som Statistisk Sentralbyrå bruker for å beskrive utviklingen i miljøtilstanden i de største norske kommunene:

- Fortetting, dvs. endringer i tettstedsareal per innbygger
- Utviklingen av sentrumssoner, og arbeidsplasskonsentrasjonen i disse
- Andel nybygging som skjer innen tettstedsgrensen
- Andel av varehandel-omsetningen som skjer i hovedsentrum

Utviklingen av areal- og transportpolitikken i byene er et resultat av en langsiglig strategi, og kan ikke direkte relateres til forsøkene. Men utviklingen kan likevel si noe om rammebetingelser og potensialet for mer miljøeffektive transportløsninger.

Kort oppsummert viser vår gjennomgang at:

- Totalt sett i perioden 2000-2006 har alle byene, med unntak av Bergen, fått en høyere arealutnyttelse (dvs. redusert tettstedsareal per innbygger).
- Det har vært en vridning mot høyere arealutnyttelse i perioden med forsøk (2003-2007) enn i perioden før forsøkene (2000-2003) i alle byer med unntak av Kristiansand og Sandnes.
- Det ser ut til å ha skjedd en vridning mot "desentralisert sentralisering" i perioden, spesielt i Trondheim og Bergen. Disse byene har fått flere sentrumssoner fra 2003 til 2007. Det betyr at fortettingen skjer i flere, mindre soner, ikke i ett hovedsentrum. Dette er en utfordring for kollektivsystemet fordi det må utvikles et tilbud også rettet mot de mindre sentrene.
- Bergen har en større andel av nybyggingen innenfor tettstedsgrensen i 2006 enn i 2003. Trondheim har hatt en markant nedgang i andelen nybygging innenfor tettstedsgrensen. I Kristiansand og Stavanger har det vært en marginal endring. Det er imidlertid viktig å ta høyde for at disse tallene kan variere sterkt fra år til år fordi store enkelprosjekter kan slå voldsomt ut på statistikken.
- Varehandelen i hovedsentrum er redusert fra 2003 til 2006. Dette gjelder spesielt i Kristiansand og i Sandnes, noe som med stor sannsynlighet har sammenheng med de tunge varehandel-områdene ved hhv Sørlandsparken og Forus/Lura.

Tabell S3: Noen sentrale nøkkeltall for arealplanleggingen i byene.

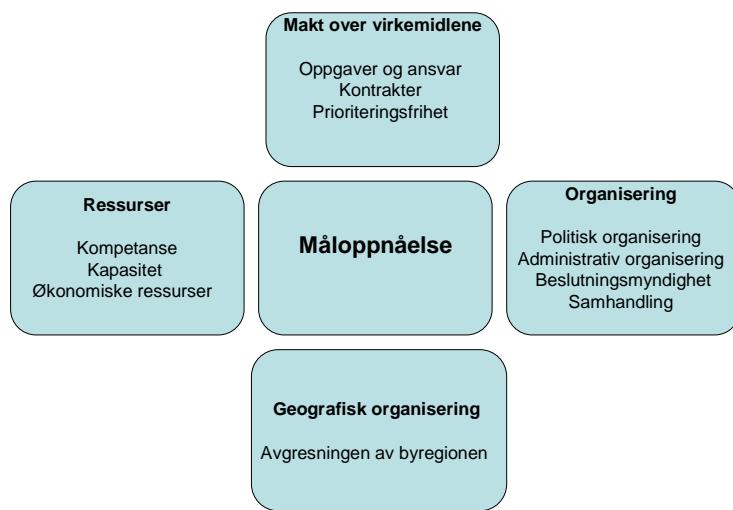
	Trondheim	Bergen	Stavanger	Sandnes	Kristiansand
Tettstedsareal/innbygger	401	444	378	455	512
Endret trend mot økt fortetting?	Ja +	Ja	Ja	Nei	Nei -
Bygger innenfor tettsteds-grensen	Mindre	Mer	Uendret	Mer	Uendret
Endret sentrumsareal (prosentpoeng)	+2,2%	+0,4%	+3%	+0,5%	-0,4%
Redusert varehandel i sentrum	Uendret	Ja	Uendret	Ja +	Ja +

Drøfting og lærdom fra forsøkene

Forsøkene drøftes med utgangspunkt i en transport- og arealpolitisk idealmodell. I idealmodellen er oppgaver og ansvar som har betydning for måloppnåelse samlet til ett politisk og administrativt beslutningsdyktig organ, med evne og vilje til å foreta helhetlige geografiske og sektorpolitiske prioriteringer. Idealmodellen og drøftingen er nærmere belyst i del III av rapporten, men hovedpunktene gjengis i dette avsnittet.

I idealmodellen dekker organet i størst mulig grad en sammenhengende bolig-, arbeids- og serviceregion. En slik organisasjon krever evne og vilje til politisk styring og makt over virkemidlene, og også kapasitet, kompetanse og ressurser til gjennomføring, formelle og uformelle arenaer for samhandling og utvikling av en felles problemforståelse.

Ved siden av elementene i idealmodellen drøftes også godkjenningen og iverksettingen av forsøkene. Forutgående godkjenningsprosesser kan ha betydning for selve gjennomføringen av forsøket



Figur S6: Skisse av elementer i idealmodellen og forhold som kan ha hatt betydning for måloppnåelsen.

Fylkeskommunal motstand mot etablering av forsøk i Bergen og Trondheim

I Bergen og Trondheim ble godkjenningen av forsøkene gjort mot fylkeskommunenes vilje. Dette skapte samhandlingsproblemer underveis i forsøksperioden både på politisk og administrativt nivå, spesielt i Bergen. De to øvrige forsøkene ble etablert på grunnlag av ett felles ønske fra både kommuner og fylkeskommuner.

Samferdselsdepartementet ønsket ikke å overføre alle lokalt ønskede oppgaver og personellressurser. Det har svekket motivasjonen lokalt for forsøkene. Samtidig godkjente departementet, av hensyn til den lokalpolitiske konteksten, forsøk som hadde svakheter når det gjelder oppgaver, virkemidler og ressurser.

Ikke klare funn på at grenseoverskridende transport er svekket i byforsøkene

Ny organisering skaper alltid nye grenseflater og koordineringsbehov. Mesteparten av transportarbeidet i Trondheims-regionen og i Bergens-regionen skjer innenfor bygrensene. I midlertid er det en omfattende pendling mellom byene og nabokommunene.

Det er vanskelig å gi et presist svar på om ulempen ved de nye grensene som følge av forsøkene er større enn fordelen ved at ansvaret for flere transportoppgaver kunne ses i sammenheng med kommunenes ordinære ansvar.

Ut fra en geografisk betraktnsing ville det muligens vært mer hensiktsmessig å inkludere nabokommunene til Bergen og Trondheim i forsøkene. Men det ville samtidig innebære opprettelsen av nye interkommunale organisasjoner. Vi finner imidlertid ikke klare funn på at f. eks. det grensekryssende kollektivtilbuddet til omlandet rundt forsøkene har blitt svekket i perioden.

Både Kristiansand-regionen og Nord-Jæren forsøket må sies å dekke en sammenhengende ABS-region². En bykommunal modell for f.eks. Stavanger synes ikke hensiktsmessig.

Mange virkemidler overført i byforsøkene, men ikke i samarbeidsforsøkene

Mange oppgaver og virkemidler som bør ses i sammenheng er lagt til byforsøkene i forsøksperioden, men med viktige unntak når det gjelder stamvegene og frihet til å omprioritere innenfor fylkesveginvesteringer.

Byforsøkenes handlingsrom var redusert som følge av allerede inngåtte avtaler med kollektivselskapene. I prinsippet hadde byforsøkene frihet til å disponere ressurser mellom oppgaveområdene og mellom drift og investeringer, med unntak av investeringer i fylkesveger. I midlertid har bindinger i ulike budsjettposter redusert friheten.

I Kristiansand-regionen er det mange oppgaveområder som ikke er tillagt forsøket, herunder ansvaret for kollektivtransporten, drift og vedlikehold av fylkeskommunale og kommunale veier, arealplanlegging og parkeringspolitikk.

Forsøket på Nord-Jæren innebar i prinsippet at samtlige virkemidler kunne inngå i avtalene men dette krevde forpliktelse og oppfølging av de berørte parter. Det betyr at det i realiteten var klare begrensninger på hva det var mulig å inngå avtaler om, og det innebar krevende prosesser for å utarbeide avtalene. Staten var ikke villig til å inngå langsiktige avtaler noe som har svekket transport- og arealpolitikken sett ut fra et lokalt perspektiv.

² ABS-region: Arbeidsmarkeds-, bolig- og service-region.

Overføring av faglig kapasitet og kompetanse i samsvar med behovet?

Fagpersonale fra Statens vegvesen ble ikke overført til forsøkenes fulle disposisjon, men kun gjennom en bestillermodell. Det svekket forsøkenes fagkompetanse, styring og disponering av administrative ressurser. Innenfor de bykommunale forsøkene har det ikke vært tilstrekkelig ressurser til å ta et helhetlig grep på kollektivtransportområdet på kort sikt. Det skyldes i første rekke at byene har vært bundet opp av eksisterende kontrakter, hvor kollektivselskapene har det meste av planansvaret.

De økonomiske rammene fra Belønningsordningen og øvrige riksvegsmidler har vært de viktigste forklaringsfaktorene for endret virkemiddelbruk i byene. Særlig Trondheim og Bergen har fått til en betydelig økning i tilskudd til kollektivtransporten. Samtidig er den økte ressursbruken i hovedsak benyttet til taksttiltak, med relativt høy kostnad per ny passasjer.

Delt administrativ organisering i byforsøkene

Den politiske organiseringen i bykommunene samsvarer med idealmodellen, kanskje med unntak av Trondheim. Trondheim synes å ha en viss grad av deling av ansvar mellom formannskapet og byutviklingskomitéen når det gjelder plan og trafikksikkerhet og øvrige oppgaveområder.

I de interkommunale modellene er sammensettingen av ATP-utvalget mer representativ enn for Nord-Jærens del som har færre medlemmer av styringsgruppen.

De politiske organene har hatt beslutningsmyndighet over de oppgaver som er lagt til det respektive forsøk. Imidlertid krever spesielt de interkommunale modellene omforente politiske beslutninger og konsensus og bruk av virkemidler innenfor det politisk mulige.

Både i Trondheim og Bergen har det operative administrative ansvaret over oppgavene som skal ses i sammenheng i forsøksperioden vært delt i ulike etater innad i kommunen og lagt til de ulike deler av den etablerte linjeorganisasjonen.

Administrativ og fysisk samorganisering har betydning for arbeidet med transport og arealpolitikken. I lys av idealmodellen ville en egen prosjektorganisasjon for forsøksoppgavene, samorganisert med ordinære kommunale plan og transportoppgaver, kunne gitt en synergieffekt og styrket samordningen av virkemidler.

Både i Kristiansand-regionen og på Nord-Jæren er det etablert administrative miljøer som synes å samsvare med forsøksenhetens ansvar. En svakhet ved forsøket på Nord-Jæren er at medarbeiderne ikke har vært fysisk samorganisert, selv om dette i utgangspunktet var intensjonen.

I Trondheim og i Bergen er det etablert flere arenaer for samordning med omlandet rundt forsøket. Samhandlingsorganiseringen med ulike nivå og med ulike formål virker kompleks. Spesielt i Bergen pekes det på utfordringer i samarbeidet med fylkeskommunen.

Hva kan departementet lære av forsøkene?

Ingen av forsøkene oppfyller idealmodellen, men alle har viktige egenskaper

Ingen av forsøkene har fullt ut vært organisert og gjennomført etter hovedprinsippene i idealmodellen, som er at:

- Alle oppgaver og ansvar som har betydning for måloppnåelse er samlet til ett politisk og administrativt beslutningsdyktig organ med evne og vilje til å foreta helhetlige geografiske og sektorpolitiske prioriteringer.
- Organet dekker et sammenhengende bolig-, arbeids- og serviceregion.
- Tilstrekkelig kapasitet, kompetanse og ressurser for gjennomføring er avsatt
- Uformelle og formelle arenaer har utviklet en felles problemforståelse og løsing av oppgavene

De bykommunale forsøkene har hatt sin styrke i at flere virkemidler er samlet i en og samme organisasjon – bykommunen - som både har legitimitet og evne til å se oppgaver i sammenheng og fatte sektorovergripende beslutninger.

Imidlertid har byene vært bundet opp av kontraktsforhold innenfor kollektivtransporten. Viktige oppgaver som har betydning for det lokale transportarbeidet har dessuten ikke vært del av forsøket.

Videre stiller vi spørsmål ved om bykommunene har hatt nok kapasitet og kompetanse til å ivareta de nye oppgavene i forsøksperioden.

Vi stiller også spørsmål ved om den interne administrative organiseringen i linjen har understøttet hensynet til på se oppgavene i sammenheng, og vil påpeke at en form for prosjektorganisering av de nye oppgaveområdene kunne ha understøttet oppgaveløsningen på en mer helhetlig måte.

Når det gjelder den geografiske avgrensingen har forsøkene skapt nye grenseflater og koordineringsbehov i forhold til omlandet rundt, men vi finner ikke klare funn på at f. eks. konsekvensene for det grensekryssende kollektivtilbuddet til omlandet rundt forsøkene har blitt svekket i perioden.

Når det gjelder de interkommunale forsøkene, har begge forsøkene sin styrke i at de begge dekker sammenhengende arbeidsmarkeds-, bolig- og serviceregioner. Det synes ikke funksjonelt å overføre ansvaret til enkeltkommuner i verken Kristiansand-regionen eller på Nord-Jæren.

En annen styrke ved de interkommunale forsøkene er at de har vært kjennetegnet av lokal og regional konsensus i forkant og under gjennomføring av forsøkene.

En viktig svakhet ved de interkommunale forsøkene er at mange kommunale og fylkeskommunale oppgaver og virkemidler ikke har vært del av forsøket. En annen svakhet er at interkommunalt samarbeid kommer i tillegg til eksisterende ressurser. De er indirekte politisk styrt, og krever derfor omforente politiske beslutninger og konsensus og bruk av virkemidler innenfor det politisk mulige.

Prosess, godkjenning og oppfølging av forsøk

Analysen viser at ikke alle relevante oppgaver, virkemidler og ressurser ble lagt inn i forsøkene, verken fra staten, kommunen eller fylkeskommunens side. I

tillegg ble bl.a. ikke personellmessige ressurser fullt ut overført fra staten. Det er grunn til å peke på at departementet godkjente forsøk som hadde vesentlige svakheter når det gjelder oppgaver, virkemidler og ressurser. En viktig grunn til dette var nok både at staten selv var lite villig til å overføre oppgaver og ressurser, men også at den lokalpolitiske konteksten ikke la grunnlag for mer radikale forsøk.

De bykommunale forsøkene ble avsluttet etter 4 år, og før forsøkene er evaluert. Etter forsøksloven hadde byene anledning til å søke om videreføring av forsøkene i ytterligere to år. En forlengelse av forsøkene i to år ville kunne styrket erfaringsgrunnlaget og dermed læringen fra de bykommunale modellene.

Departementet burde i sterkere grad definert rammene og gjennomført mer radikale forsøk i lys av hvilke modeller som de egentlig ønsket å prøve ut, inkludert både oppgaver, virkemidler, økonomiske og personellmessige ressurser. Dermed ville også erfaringsgrunnlaget fra forsøkene blitt tydeligere for eventuelle beslutninger om permanente endringer i organiseringen.

Vi vil også peke på behovet for politisk og administrativ oppmerksomhet om forsøk i en forsøksperiode, ikke bare fra de deltagende aktørene, men også fra departementet. Oppmerksomhet virker motiverende.

I tillegg vil vi peke på betydningen av læring om forvaltningspolitikk og dermed også forsøk som redskap for sektorpolitiske måloppnåelse er av stor betydning.

Råd om transportorganiseringen videre

Fortsatt fragmentert oppgavefordeling, men forvaltningsreformen kan møte noen av utfordringene

Samferdselsdepartementet står fortsatt overfor utfordringer når det gjelder organiseringen av lokal og regional transport- og arealpolitikk:

- Fortsatt er ansvarsdelingen innen areal og transportpolitikken fragmentert.
- Det ser ikke ut til at vi får større endringer i kommune- eller fylkesinndelingen.
- Generalistkommuneprinsippet gjelder fortsatt (samtlige av landet kommuner og fylkeskommuner har de samme oppgaver og ansvar, med unntak av Oslo).

De pågående reformarbeider når det gjelder fylkekommunenes fremtidige oppgaver fra 2010 kan til en viss grad møte noen av utfordringene vi står overfor.

Innenfor samferdsel, plan- og arealområdet foreslår Regjeringen i å overføre ansvaret for øvrige riksveger til fylkeskommunene og styrke den regionale planleggingen gjennom bl.a. å gi fylkeskommunene myndighet til å gi tidsbegrensende regionale planbestemmelser på arealområdet.

Fylkeskommunen nye ansvar på disse områdene vil innebære at areal, infrastruktur og kollektivtransport kan ses i en nærmere sammenheng enn i dag og i ett organ og dermed også være i tråd med tenkningen bak forvaltningsforsøkene og idealmodellen.

Imidlertid vil fylkeskommunene fortsatt dekke både byer og omlandet rundt – eventuelle konflikter og prioriteringer mellom by og distrikt vil dermed fortsatt måtte løses av fylkeskommunene. Og fortsatt vil kommunene og staten disponere viktige virkemidler som må løses i samarbeid med fylkeskommunen.

Forsterket inter(fylkes)kommunal samarbeid en mulighet

Inter(fylkes)kommunalt samarbeid vil alltid måtte være et supplement til den enhver tids inndeling og oppgavefordeling. Det synes urealistisk å kunne organisere seg til en optimal inndeling og/eller oppgavefordeling, uten at dette skaper nye forvaltningsgrenser og koordineringsproblemer.

Gjennom forvaltningsforsøkene er det gjennomført to svært forskjellige former for interkommunalt samarbeid, men begge er utviklet i et frivillig samarbeid mellom partene. Det er ingenting i denne evalueringen som tilsier en reversering av disse samarbeidene, snarere er det pekt på behovet for overføring av ytterligere oppgaver eller mer forpliktelse i samarbeidene.

Det er imidlertid grunn til å drøfte mulighetsrommet for interkommunal organisering nærmere fordi kommuneloven og særlovgivningen i dag legger begrensninger på hvordan og hva det kan samarbeides om. I lys av kommunelovens bestemmelser har Samferdselsdepartementet og kommunene så vidt vi kan se fire alternative organisasjonsmodeller for interkommunalt samarbeid:

- *Kommunelovens § 27 – inter(fylkes)kommunale styrer*

En mulighet for ATP-utvalget og andre kommuner i landet er å videreføre samarbeidet etter §27 i kommuneloven. Så vidt vi forstår krever ikke de nåværende oppgaver som er lagt til ATP-utvalget unntak fra kommuneloven og/eller samferdselslovgivningen. Nåværende modell kan, dersom oppgaveområdene for ATP-utvalget ikke endres, videreføres også etter at forsøksperioden er over. Det er imidlertid ikke mulig å iverføre offentlig myndighetsutøvelse til interkommunale organer organisert etter § 27. Styret kan dermed ikke overta beslutningsansvaret for areal- og transportpolitiske oppgaver (for eksempel parkeringsbestemmelser, planlegging eller formelt vegholderansvar) dersom disse vurderes som myndighetsutøvelse og dette er en svakhet ved modellen.

- *Endringer i særlovgivningen og/eller kommunelovens § 27 – interkommunale styrer med ansvar for myndighetsutøvelse*

Dersom Samferdselsdepartementet mener at organisasjonsformer basert på prinsippene til ATP-utvalget, og med mulighet for overføring av beslutningsmyndighet på definerte kommunale, fylkeskommunale og /eller statlige områder til interkommunale styrer skal kunne utvikles, bør departementet igangsette et arbeid for vurdering av endringer i særloven og/eller kommuneloven når det gjelder interkommunalt samarbeid.

Særlovgivningen som styrer ansvarsforholdene innenfor samferdsel, areal og planlegging kan endres slik at disse åpner opp for overføring av myndighetsoppgaver til interkommunale styrer. Alternativt kan kommunelovens bestemmelser endres, slik at loven generelt åpner opp for delegasjon av myndighetsoppgaver til interkommunale styrer.

Fordelen ved en modell der beslutningsmyndighet legges for myndighetsoppgaver legges til styret, er at ansvar for oppgaver som man mener er kommuneoverskridende samles i ett beslutningsdyktig organ der samtlige parter deltar og der organet er felles og ikke lagt til en av kommunene. Desto mer ansvar det legges til et slikt styre desto viktigere blir representativiteten til organet. Beslutningsdyktige, politisk stykte og balanserte samarbeider kan være en organisasjonsform som kan møte de fragmenterte inndelings og ansvarsforhold og legge til rette for

sektorovergripende og geografisk tilpassede løsninger.

- *Kommunelovens § 28 b og c – vertskommunemodellen*

Kommunelovens § 28 b og c om vertskommune åpner opp for å overføre myndighetsoppgaver og beslutningsmyndighet fra deltakerne til en vertskommune. Det finnes to varianter av modellen. Administrativ modell og vertskommune med politisk nemnd. Førstnevnte drøftes ikke videre fordi den etter vår mening ikke er egnet til å ivareta så prinsipielle lokalpolitiske oppgaver som areal og transport.

Vertskommune med politisk nemnd innebærer at kommuner og fylkeskommuner etter avtale kan overføre ansvaret for oppgaver til en vertskommune og at det samtidig én felles folkevalgt nemnd i vertskommunen der medlemmene består av representanter for samarbeidskommunene/fylkeskommunene. Fordelen ved modellen er at den åpner opp for overføring av myndighetsoppgaver og at den ikke innebærer oppbygging av nye organisasjoner i vesentlig grad. Ulempen er at modellen kan ha en ubalanse i seg. Det er vertskommunen som er ansvarlig for oppgaveløsningen og deltakerkommunene mister tilsvarende ansvar. Videre kan modellen oppfattes å være ubalansert politisk – oppgaver og ansvar og dermed tyngdepunktet for samarbeidet blir vertskommunen og dette kan være vanskelig å akseptere for deltakerkommunene.

- *Avtalesamarbeid*

Den fjerde modellen er å arbeide videre med og stimulere avtalebaserte samarbeid, som modellen på Nord-Jæren. Kjennetegnet ved avtalesamarbeid er at interkommunale styrer utvikler avtaler, men at forpliktelsen til gjennomføring ligger i de ordinære organene. Fordelen ved en slik samarbeidsform er at nåværende oppgavefordeling opprettholdes, og at ikke nye organer overtar formelt ansvar. Ulempen kan ligge i manglende forpliktelse for gjennomføring både i den enkelte kommuner, fylkeskommune og ikke minst statlige aktører. Avtalebaserte samarbeid er videre generelt preget av å være konsensusorienterte. Det kan innebære at ambisjonene og eller virkemidlene i avtalene ressursene og/eller at kun enklere positive tiltak gjennomføres.

Interkommunal transportmyndighet

Nye organisasjonsmodeller vil ofte skape nye utfordringer. Evalueringen har ikke gitt et entydig svar på hva som er den ideelle forvaltningsorganisering og et bedre alternativ til et fortsatt fylkeskommunalt og statlig ansvar for virkemidler som er av stor betydning i byområdene.

Evalueringen viser at en del sentrale elementer uansett bør ivaretas. Vi foreslår at det vurderes å etablere inter(fylkes)kommunale transportmyndigheter som kan kombinere de positive erfaringene med samling av virkemidler i den bykommunale modellen, med økt regional samhandling i samarbeidsmodellene. Dette er en modell som benyttes bl.a i Frankrike, og som kan utvikles og tilpasses norske forhold.

Inter(fylkes)kommunale transportmyndigheter bør ha en politisk representativ organisering og finansiering etter folketall i kommunene. Samtidig bør den ha ansvaret for bl.a. lokal kollektivtransport, veier av lokal betydning, parkering og arealplanlegging. Dette vil kreve en endring av kommuneloven fordi loven i dag

ikke hjemler interkommunal beslutningsmyndighet med ansvar for offentlig myndighetsutøvelse til felles styrer.

Alternativt kan særlovgivningen som styrer oppgaveansvaret mellom forvaltningsnivåene innenfor samferdsel, plan og areal endres slik at det åpnes opp for delegasjon av beslutningsmyndighet til interkommunale organer.

Vi vil foreslå at dette er en frivillig ordning for byområdene, hvor staten går inn med langsiglig forpliktende avtaler med finansielle incentiver for å stimulere til en slik organisering.

Belønningsordningen kan stimulere lokal organisasjonsutvikling

Til sist vil vi peke på Belønningsordningen som gulrot for mer samarbeid mellom kommuner og forvaltningsnivåer. Ordningen kan stimulere interkommunalt samarbeid, både fordi de som samarbeider mottar friske midler, men også dersom Belønningsordningen stiller visse krav til formalisert samarbeid for å motta tilskudd.

DEL I

KAPITTEL 1-4: BAKGRUNN, INTERNASJONALE ERFARINGER OG METODE

Innledning

I del I av rapporten beskriver vi problemstillingene som ligger til grunn for evalueringen av Forvaltningsforsøket, og gir en kort presentasjon av forsøkene i de fire byene/byområdene. Vi gjennomgår de faglige og politiske dokumentene som dannet grunnlag for forsøkene. Vi har en kort gjennomgang av relevante internasjonale erfaringer med organisering av transportsektoren, som for øvrig er dokumentert i en egen vedleggsrapport (van deVelde & Röntgen 2008). Til sist i del I av rapporten presenterer vi den metodiske tilnærmingen i prosjektet, og drøfter evaluatingsutfordringene knyttet til forsøkene.

1. Bakgrunn

Med bakgrunn i St.meld. nr. 46 (1999-2000) Nasjonal transportplan 2002-2011 / Innst.S. nr. 119 (2000-2001), inviterte Samferdselsdepartementet i desember 2001 sju byområder til å søke om å prøve ut alternative modeller for forvaltningsorganisering av transportsystemet i byområdene.

Hensikten var å prøve ut om en annen forvaltningsorganisering enn den ordinære styrker muligheten for transportpolitiske måloppnåelse. Hovedformålet med forsøkene var å oppnå en bedre samordnet areal- og transportpolitikk i byområdene og bedre offentlig utnyttelse av ressursene, på tvers av forvaltningsnivåene innenfor transportsektoren. Utfordringene med den ordinære forvaltningsorganiseringen ble drøftet nærmere i St.meld. nr. 26 (2001-2002) *Bedre kollektivtransport*. Meldingen påpeker at spesielt i de store byområdene har samordnet virkemiddelbruk mellom forvaltningsnivåene avgjørende betydning for å oppnå mer miljøvennlige transportløsninger. Det krever en samordnet innsats mellom stat, fylkeskommune og kommune, for å ivareta den nære sammenhengen mellom arealbruk, transportsystem og transportomfang.

1.1 Problemstillinger

Samferdselsdepartementet ønsker å evaluere disse forsøkene. Formålet med evalueringen har vært å undersøke om de nye forvaltningsformene har vært mer effektive i forhold til de målsettinger og utfordringer som byene står overfor på transportområdet. Evalueringen har tatt opp følgende hovedproblemstillinger:

- *I hvilken grad har de ulike forvaltningsmodellene, samlet sett, ført til en mer samordnet og effektiv virkemiddelbruk i de enkelte byområder, og har de gått på bekostning av utviklingen i regionen rundt byområdene?*
- *I hvilken grad er beslutningsprosesser og gjennomføringen av tiltak endret som følge av forsøkene, og har de bidratt til bedre transportpolitiske måloppnåelse?*
- *Hvilke effekter har de alternative organisasjonsmodellene for transportpolitiske måloppnåelse?*

Disse generelle målsettingene er videre konkretisert i følgende delmål som skal vurderes, analyseres og forklares i forhold til ny organisasjonsmodell ved forsøkene, for storbyområdet og for omlandet rundt:

Samlet offentlig ressursutnyttelse i byområdene. Eventuell endret utvikling i ressursforbruk (samlet og fra den enkelte deltager) innenfor transportområdet, bl.a. prioritering mellom investeringer og drift, inklusiv langsiktige virkninger, vurderes og analyseres.

Trafikkavvikling og transportmiddelfordeling. Spesielt utviklingen i kollektivtrafikk, gange/sykkel og personbilreiser.

Miljø og sikkerhet. Utviklingen i bl.a. lokal luftforurensing, støy, etablering av gang/sykkelveger samt trafikkulykker totalt, antall drepte og hardt skadde.

Endrede samarbeidsformer. Det kartlegges om plan- og beslutningsprosessene i byområdene er endret i forsøksperioden, bl.a. om flere aktører er involvert og om flere problemstillinger ses i nærmere sammenheng. Samordningen, bl.a. av kollektivtilbuet mellom byområdene og omkringliggende områder skal også kartlegges og vurderes.

Samordnet areal- og transportpolitikk. Det kartlegges om det i større grad enn tidligere er tatt i bruk samordnende areal- og transportvirkemidler, bl.a. knutepunktutvikling, parkeringspolitikk, og vurdering av eventuell sammenheng med forsøkene.

I tillegg til å foreta en analyse av det enkelte byområde, skal det foretas en mer generell vurdering av byforsøk basert på den bykommunale modellen kontra avtalemodellen.

1.2 Presentasjon av forsøkene

Det ble etablert til sammen fire ulike forvaltningsforsøk, bykommunale forsøk i Bergen og Trondheim, og interkommunale samarbeid på Nord-Jæren og i Kristiansand-regionen. Forsøkene ble iverksatt 2004.

- De bykommunale forsøkene i Bergen og Trondheim innebar i hovedsak at kommunene overtok ansvar for kollektivtransporten, ressurser fra midler som går til øvrige riksveger og fylkeskommunale veier fra staten og fylkeskommunene. Forsøket skulle prøve ut om en samling av de ovennevnte oppgavene, sammen med kommunenes ordinære virkemidler som arealplanlegging, parkeringspolitikk og kommunale veier, ville bidra til transportpolitiske måloppnåelse.
- I Kristiansand-regionen innebar forsøket at et inter(fylkes)kommunalt samarbeidsorgan, etablert av seks kommuner og Agder-fylkene, ivaretok oppgaver som ordinært er kommunenes, fylkeskommunenes og Statens vegvesens ansvar. Imidlertid ble ikke ansvaret for kollektivtransporten fra fylkeskommunene, og forsøket er mindre omfattende også på andre transport og arealpolitiske områder enn forsøkene i Bergen og Trondheim.
- På Nord-Jæren (kommunene Stavanger, Sandnes, Randaberg og Sola samt Rogaland fylkeskommune) innebar ikke forsøket unntak fra eksisterende lovgivning, dvs. at forsøket formelt sett ikke endret ansvarsforholdene mellom forvaltningsnivåene. Forsøket innebar et avtalebasert forsøk der kommunene og fylkeskommunen drøftet oppgaveområder i sammenheng og utviklet forpliktende avtaler for gjennomføring gjennom den ordinære forvaltningsorganiseringen.

Tabell 1.1: Oversikt over ansvarsdeling innenfor de ulike forvaltningsforsøkene.

	Trondheim	Bergen	Nord-Jæren	Kristiansand-regionen
Ansvar	Trondheim kommune	Bergen kommune	FAFOT 4 kommuner 1 fylke	ATP 6 kommuner 2 fylker
Belønningsmidler				
Drift kollektivtransport				
Øvrige riksvegsmidler				
Fylkesveger				
Kommunale veger				
Arealplanlegging				
Parkeringspolitikk				
Gang/sykkel/miljø				
Forklaring		Fullt ansvar	Delvis ansvar	Ikke ansvar

De to bykommunale alternativene ble avsluttet i 2007. Forsøket på Nord-jæren kan fortsette i egen regi siden en ikke trenger å søke om unntak innenfor forsøksloven. Kristiansand-regionen har søkt og fått godkjent forlengelse av forsøket i to år, fram til utgangen av 2009.

I invitasjonene til forsøk var det en klar føring at midler til investering, drift og vedlikehold av stamvegene og drift og vedlikehold av øvrige riksveger og til jernbanens infrastruktur ikke skulle inngå i forsøkene. Midler som inngikk i allerede etablerte bompengepakker skulle også holdes utenfor.

Det var Regjeringen som fastsatte de endelige rammer og prinsipper for finansieringen av forsøkene, vist i tabellen nedenfor. Proposisjonen omhandlet ikke Nord-Jæren fordi deres forsøk ikke innebar budsjettmessige endringer.

Tabell 1.2: Ressursbruk i forvaltningsforsøket. (i mill. 2004-kr) Kilde: St. prp. Nr 1 Tillegg nr 2 Forsøk innenfor samferdselsområdet (2003-2004).

	Statlige midler	Annen finansiering	Fylkeskommunale midler	Totalt, ekskl. kommunale midler	Anslag kommunale midler ¹
Kristiansand-regionen	16,5	0,5	9,2	26,2	29
Bergen	72,0	111,0	54,0	237,0	145
Trondheim	41,8	6,1	61,2	109,1	55

³ I følge regnskapstall fra kommunene

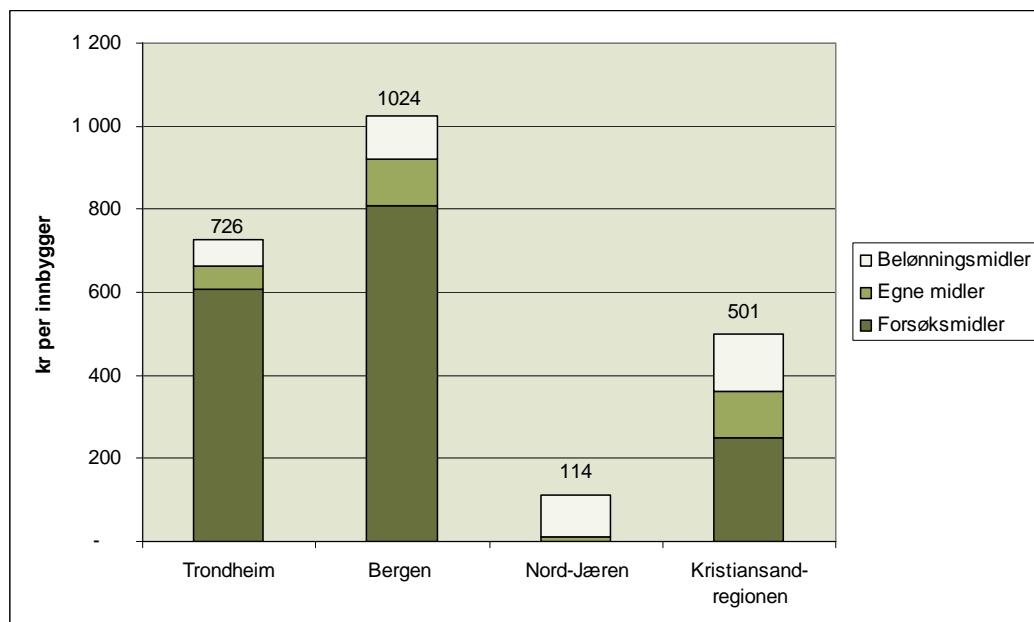
Vår evaluering har tatt utgangspunkt i de budsjettmessige rammene for forsøket, både hva som er tilført av nye ressurser og hvilke frihetsgrader som ligger på bruken av disse midlene. Det er i denne sammenheng viktig å skille mellom:

- Økonomiske rammer som er direkte knyttet til forsøket, dvs. rammer som overføres til et nytt forvaltningsnivå. Dette er de økonomiske rammene som er presentert i tabellen over, eksklusiv kommunale midler.
- Økonomiske rammer som forvaltningsmyndigheten disponerer, og som nå kan omdisponeres innenfor en større økonomisk ramme. Dette gjelder kommunale midler i tabellen over.

- Nye statlige midler som forvaltningsmyndigheten selv kan disponere. Dette gjelder i første rekke belønningsmidlene, hvor ansvaret og prioritering av tiltak er lagt til forvaltningsmyndigheten.

Det er stor forskjell mellom forsøksbyene når det gjelder økonomiske rammer per innbygger. De økonomiske rammene som inngår i forsøket i Kristiansand var på 500 kr per innbygger. I Bergen var de økonomiske rammene det dobbelte av i Kristiansand, ca 1000 kr per innbygger. Trondheim ligger omtrent midt mellom disse byene. Nord-Jæren har langt mindre rammer innenfor denne forsøksordningen, totalt 114 kr per innbygger, som i første rekke stammer fra Belønningsordningen. En vurdering av de ulike forvaltningsforsøkene må ta hensyn til denne variasjonen i økonomisk ramme per innbygger.

Samtidig er de lokale tilskuddene til kollektivtransporten bare med i de bykommunale forsøkene. Hvis vi tar med lokale tilskudd i alle byene ser vi at bildet jevnes noe ut. Da er de økonomiske rammene i Bergen og Kristiansand størst, med drøyt 1000 kr per innbygger, mens Nord-Jæren ligger på drøyt halvparten. Den viktigste forskjellen er bruk av øvrige riksvegsmidler, som ikke er med i forsøket på Nord-Jæren. Disse midlene har også en avgjørende rolle i hvordan de økte tilskuddene til kollektivtransporten er finansiert, og er dermed en viktig forklaringsfaktor for forskjeller i måloppnåelse mellom byene.



Figur 1.1: Økonomisk ramme for forsøkene. Kr per innbygger. Kilde: Oppgitte tall fra byene.

2. Faglige og politiske forarbeider til forsøkene

2.1.1. Forskningsprogrammet om lokal transport- og arealpolitikk

En synteserapport fra forskningsprogrammet om lokal transport og arealpolitikk (LOKTRA (1994-1999)) gir en oversikt over daværende kunnskap om institusjonelle og organisatoriske forholds betydning for den lokale transport- og arealpolitikken (Norges forskningsråd 2000). Målet for forskningsprogrammet var å bidra til å etablere et kunnskapsgrunnlag for utformingen av lokal transportpolitikk i by- og tettstedsregioner.

I rapporten konstateres det at den lokale areal- og transportpolitikken er sterkt preget av at den utformes av et stort antall aktører med mange forskjellige primærinteresser. I følge rapporten viser forskningen at transport- og arealpolitikk i byområdene verken er samordnet, effektiv eller miljørettet. Den er heller ikke bærekraftig. Det er et gap mellom mål og handling.

Det heter at ansvaret for de ulike transportformene og virkemidlene innenfor arealpolitikken, transportpolitikken, parkeringspolitikken og miljøpolitikken er oppdelt på for mange ulike aktører. Rapporten oppsummerer bl.a. med følgende forslag til endringer som kan bidra til en mer effektiv gjennomføring av målene for areal- og transportpolitikken:

"Ansvaret for veg og kollektivtrafikk, investering og drift, overordnet parkeringspolitikk, takster i kollektivtrafikken, samt vegprising, bør samles til ett organ, som også har kontroll med disponeringen av de offentlige midler på disse områdene."

2.1.2. To rapporter om kollektivtransportens forvaltningsorganisering

Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap ved Universitetet i Bergen utarbeidet på oppdrag av Samferdselsdepartementet to rapporter om kollektivtransportens forvaltningsorganisering på slutten av 1990-tallet (Osland og Kråkenes 1998 og 1999).

Den første rapporten tar utgangspunkt i behovet for en særegen transportpolitikk i de større byområdene som ivaretar miljø- og samfunnshensyn. Rapporten fremhever at en sentral forklaring på at man i liten grad har klart å nå miljø- og transportmålsettingene, er den etablerte organisasjonsstrukturen på området. Både finansierings- og incentivstruktur, så vel som den fragmenterte ansvarsdelingen, gjør det i følge rapporten rasjonelt for de ulike aktørene på feltet, å fremme en politikk som i sum legger til rette for personbilbaserte løsninger.

I følge rapporten bør oppgavefordelingen gi politiske myndigheter både ansvar og muligheter til å foreta avveiningar mellom kollektivtransport og personbiltransport. Forfatternes vurdering av eksisterende organisasjonsstruktur summeres opp i følgende spissformulering:

"Den etablerte organisasjonsstrukturen er formålstjenlig dersom en ønsker en videre økning i personbilbruken i større byområder, og samtidig finner det formålstjenlig at ingen klart kan stilles til ansvar for denne utviklingen"

Rapporten skisserer en idealmodell som skal dekke behov og funksjoner knyttet til kollektivtransporten i byregioner. Det fremheves at en slik idealorganisasjon må ha byområdet som sitt myndighetsområde, den må dekke det området som

er nødvendig for å realisere en samordnet areal- og transportpolitikk og den må videre kunne formulere målene innen dette området og ha herredømme over de styringsinstrumenter som trengs for å nå disse målene. Dette innebærer at den må ha myndighet over og vil måtte foreta prioriteringer av de økonomiske ressurser som skal benyttes til infrastruktur (både veg og kollektiv) og til drift av kollektivtransport. Videre må organisasjonen ha myndighet over trafikkregulerende tiltak.

Siden en slik organisasjon skal forvalte så vidt betydelige ressurser på vegne av fellesskapet og gjøre vedtak som i stor grad griper inn i folks hverdag, mener utrederne organisasjonen må underlegges kontroll fra folkevalgte representanter.

I følge rapporten representerer denne modellen et brudd med den enhetlige oppgavefordelingen vi har i Norge. Rapporten utredet derfor tre ulike organisasjonsalternativer: Et fylkeskommunalt alternativ, et bykommunalt alternativ, et statlig samarbeidsalternativ. I tillegg ble et interkommunalt samarbeidsalternativ utredet.

Høsten 1998 sendte Samferdselsdepartementet den første rapporten fra Universitetet i Bergen ut på høring til en rekke berørte parter. Oppsummert viste høringen at det var:

- *Enighet om hva som er problemene.*
- *Enighet om at det er et misforhold mellom problemer og dagens oppgavefordeling.*
- *Aksept for behovet for endringer i oppgavefordelingen.*
- *Svært ulike oppfatninger om hvilken oppgavefordeling som er best egnet til å løse problemene.*
- *Uenigheten om løsningsmodellene fulgte det mønster at en gikk inn for å tilføre økt ansvar (og dermed ressurser) til den type organisasjon en selv representerete.*

I sine foreløpige kommentarer til rapporten sa Samferdselsdepartementet seg enig i behovet for å se satsing på kollektivtransport i sammenheng med rammebetingelsene for personbilbruk i områder med kapasitets- og lokale miljøproblemer. Videre uttalte Samferdselsdepartementet:

"En organisering som legger opp til at ett organ i større grad har ansvaret for et sammenhengende transportområde, der både drift av ulike transportmidler og infrastrukturtiltak kan ses i sammenheng, vil kunne forbedre muligheten for å styrke kollektivtransportens stilling i forhold til f.eks. bruk av privatbil. I en slik sammenheng vil det være nødvendig å etablere et organ som har ansvaret for å skaffe totaloversikt, klarlegge mål, skissere strategier og prioritere bruk av økonomiske, legale, fysiske og pedagogiske virkemidler innen området" (brev av 23. november 1998).

Oppfølgningsrapporten (Osland og Kråkenes 1999) tar utgangspunkt i den ovennevnte problemstrukturen, og diskuterer ulike løsninger på oppgavefordelingen i lys av denne. Oppfølgningsrapporten utdypet tre alternative løsninger (modellen for Osloregionen spesielt gjengis ikke nedenfor):

- *Det bykommunale alternativet* som er relevant for byområder hvor problemstrukturen i stor grad samsvarer med bykommunens territorium. Alternativet innebærer overføring av ansvaret for drift av kollektivtransporten fra fylkeskommunen til bykommunen, samt overføring av en større del av vegnettet til bykommunen.

- *Det fylkeskommunale alternativet* har sin særige relevans for byområder med interkommunal problemstruktur, dvs. områder der problemstrukturen overskridet kommunegrensene, men er avgrenset innen et fylke. Alternativet innebefatter bl.a. å overføre deler av ansvaret for riksvegnett til fylkeskommunen og en styrking av fylkeskommunene på bekostning av kommunen i arealpolitikken.
- *Avtalealternativet* innebefatter bl.a. at felles forpliktelser innenfor byområdets areal- og transportpolitikk formaliseres for at staten skal medvirke til finansiering. Lokale myndigheter anmodes om å gjøre forpliktende vedtak om tiltak for å redusere framtidige kostnader og sikre at disse blir realisert.

Avslutningsvis konkluderes det med at det er behov for et klarere skille mellom den delen av kollektivtransporten som primært har en velferdsbegrunnelse (distrikten) og den delen som også har en miljø- og kapasitetsbegrunnelse (byområdene). Det heter at alle de skisserte alternativene har det til felles at de representerer en forbedring sammenlignet med dagens oppgavefordeling. Rapporten foreslår å prøve ut de ulike modellene i byområdene der problemene er størst. Konkret foreslår rapporten at Tromsø og Bergen burde prøve ut det bykommunale alternativet og Trondheims-området og Nord-Jæren/Stavanger burde prøve ut det fylkeskommunale alternativet.

2.1.3. NOU 200:22: Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune

Det regjeringsoppnevnte "Oppgavefordelingsutvalget" hadde som mandat å vurdere oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune. Innenfor samferdselsområdet konkluderte utvalget med at det synes å være oppfatningen blant samtlige offentlige aktører, fagmiljøer og brukerorganisasjoner at dagens oppsplittede oppgavefordeling på samferdselsområdet reduserer mulighetene for å nå målsettingene for samferdselspolitikken.

Oppgavefordelingen begrenser mulighetene for å utforme en helhetlig regional samferdselspolitikk som bidrar til effektiv utnyttelse av transportapparatet, bedre trafikksikkerhet, økt fremkommelighet, reduserte miljøproblemer og forutsetning for god regional utvikling.

Utvalget pekte på at transportproblemene i enkelte byområder i stor grad er stor grad lokale og innenfor bykommunens grenser. Utvalget foreslo derfor at en skulle prøve ut en modell med kommunal overtakelse av tilskuddsansvaret for kollektivtrafikken og veier som ikke er stamveger. Dette mente utvalget var spesielt aktuelt i større bykommuner hvor transportutfordringene i stor grad sammenfaller med kommunegrensene.

2.1.4. St.meld. nr. 46 (2000-2001): Nasjonal transportplan 2002-2011.

I Nasjonal transportplan 2002-2011 heter det at den fragmenterte ansvarsdelingen innenfor kollektivtransporten kan vanskelig gjøre en effektiv satsing på kollektive transportmidler. Departementet viste i den sammenheng til de ovennevnte utredningsarbeid gjennomført av Universitetet i Bergen (Osland og Kråkenes 1998 og 1999) og de alternative modeller for kollektivtransportens organisering som var skissert. Videre heter det i meldingen at selv om grunnlaget for en samlet forvaltningsreform i transportsektoren foreløpig er utilstrekkelig, finner Regjeringen det viktig å prøve ut alternative modeller for transportsystemets forvaltningsorganisering i byene, der investering og drift av infrastruktur for både veg og kollektivmidler ses i sammenheng med arealbruk.

Samferdselsdepartementet ønsket å følge opp med initiativ til å få utprøvd ulike modeller, og ville bidra med finansiering. I den konkrete oppfølgingen ville

departementet spesielt fokusere på byområdene rolle og ansvar.

2.1.5. St.meld. nr. 26 (2001-2002): Bedre kollektivtransport

Målsettingene for forvaltningsforsøkene er omtalt nærmere i St.meld. nr. 26 (2001-2002): Bedre kollektivtransport (Regjeringen Bondevik II). Meldingen påpeker at spesielt i de store byområdene har samordnet virkemiddelbruk mellom forvaltningsnivåene avgjørende betydning for å oppnå mer miljøvennlige transportløsninger. Det krever en samordnet innsats mellom stat, fylkeskommune og kommune, for å ivareta den nære sammenhengen mellom arealbruk, transportsystem og transportomfang. For å øke andelen som reiser med kollektive transportmidler, er det bl.a. nødvendig å se økonomiske virkemidler, både til investering og drift, samt ulike tiltak for å redusere personbilbruken i sammenheng.

For å styrke samordningen inviterte Regjeringen de større byområdene til forsøk med endret ansvarsdeling for transportsektoren i byområdene.

I meldingen heter det videre at:

"Hovedformålet med forsøk med endret ansvarsdeling i transportsektoren er å oppnå en bedre samordnet areal- og transportpolitikk i byområdene, samt bedre offentlig ressursutnyttelse på tvers av forvaltningsnivåene. Forsøkene skal bidra til å belyse om andre organisatoriske løsninger enn dagens kan møte utfordringene i transportsektoren, bl.a. knyttet til framkommelighet, arealbruk og miljø på en mer effektiv og helhetlig måte. Forsøkene kan bidra til å gjøre det lettere å se vegutbygging i sammenheng med en mer offensiv satsing på kollektivtransport, og dermed gi et bedre grunnlag for reelle prioriteringer, f.eks. mellom veg- og kollektivsatsing i byområdene."

Utgangspunktet for forsøkene er bedre samordning og ressursutnyttelse på tvers av forvaltningsnivåer og administrative geografiske grenser. Lokale myndigheter får mulighet til å se det funksjonelle byområdet i sammenheng. Det funksjonelle byområdet vil kjennetegnes av felles bymessige egenskaper og problemstillinger, både når det gjelder arealbruk, transportsystem og reisemønster. Det enkelte byområdet skal stå relativt fritt til å foreslå en hensiktsmessig geografisk avgrensning av forsøksområdet. Området kan gjerne bestå av flere kommuner. Lokale myndigheter gis også mulighet til å avklare hvilke ansvarsområder og midler som bør tillegges forsøksområdet, innenfor de overordnede retningslinjer som Samferdselsdepartementet har lagt til grunn for forsøkene.

Forsøkene vil bli iverksatt i to hovedfaser. I den første fasen, utredningsfasen, skal detaljerte rammebetegnelser for forsøksområde, ansvarsområde og tilførte virkemidler samt organisasjonsmodell avklares for det enkelte byområdet. I denne fasen vil utarbeidelse av strategiske areal- og transportanalyser stå sentralt, der hovedformålet er å belyse hvordan framkommelighets- og miljøproblemer forårsaket av transport kan motvirkes gjennom en bedre samordnet areal- og transportplanlegging. Analysen skal få fram hvordan samordningen av virkemiddelbrukene kan bidra til bedre transportløsninger. Samferdselsdepartementet legger til grunn at utredningsfasen gjennomføres i løpet av 2002.

I den andre fasen av forsøkene, gjennomføringsfasen, skal endret ansvarsdeling for transportsektoren i de utvalgte byområdene prøves ut. Ansvarsområder og virkemidler overføres til den myndighet som får ansvaret for transportpolitikken i byområdene."

3. Internasjonale erfaringer med alternative forvaltningsmodeller

Innenfor dette prosjektet har vi sett på noen internasjonale erfaringer som kan være av interesse for de norske forvaltningsforsøkene. Dette er alternative former for organisering og finansiering av transportsektoren fra statlig til lokalt nivå som på ulike måter kan ha en overføringsverdi til norske forhold.

I kapittel 3 gir vi en kort presentasjon av hovedfunnene, men de internasjonale erfaringene er grundig dokumentert i en vedleggsrapport (van de Velde og Röntgen 2008).

Det har ikke vært noe mål å evaluere eller vurdere overførbarheten av disse forsøkene. I første omgang er denne gjennomgangen kun ment som et innspill til diskusjon rundt alternative grep, som kan være et supplement til evalueringen av forvaltningsforsøkene.

Vedleggsrapporten gir en oversikt over fem ulike forvaltningsmodeller for transport i by:

- *Frankrike*, som har en spesiell transportskatt og insentiver for å stimulere til interkommunalt samarbeid mellom tilgrensende bykommuner. I Frankrike har de innført en transportskatt.
- *Nederland*, som har endret de statlige finansieringsordningene fra øremerkede overføringer til større frihet for lokale myndigheter til å omdisponere innenfor budsjetttrammene.
- *Tyskland*, som har en organisering i transport forbund for å koordinere den lokale transportpolitikken og konkrete erfaringer fra organiseringen i Karlsruhe og Nordrhein-Westfalen.
- *Italia*, som har en veldig sterkt lokal styringsform med stor grad av uavhengighet mellom regionene. Vi har presentert erfaringene fra Milano hvor det innenfor et interregionalt samarbeid er innført vegprising kombinert med forbedringer i kollektivtilbuddet.
- *Storbritannia*, som har utviklet en ny styringsmodell for å redusere antall forvaltningsnivåer.

Erfaringene fra Frankrike er av størst interesse for Forvaltningsforsøket, både fordi ordningen har eksistert over en lengre periode og fordi det er foretatt en evaluering av ordningen. I tillegg er erfaringene fra Nordrhein-Westfalen i Tyskland og Milano av spesiell interesse. Vi vil derfor presentere disse mer utfyllende.

3.1.1. **Frankrike**

Frankrike som har en spesiell transportskatt og insentiver for å stimulere til interkommunalt samarbeid mellom tilgrensende bykommuner. Noe av bakgrunnen for denne organiseringen er de mange små kommunene i Frankrike som i gjennomsnitt er på under 2000 innbyggere. Innenfor en byregion er det derfor behov for et utstrakt samarbeid for å utvikle et enhetlig og samordnet transporttilbud. For å stimulere til interkommunals samarbeid er det gjennom fransk lov gitt mulighet til å etablere et transportorgan som også kan kreve innskatter og ha ansvar for parkeringspolitikk med mer.

Transportskatten kan ildges bedrifter som har mer enn ni ansatte, og er begrunnet ut fra det kollektivtilbuet som må utvikles for å dekke deres arbeidsreiser. Ansatte som bor på arbeidsplassen eller bedrifter som har ordnet egen transport kan slippe å betale en slik skatt. Det er også i den siste tiden blitt åpnet for en viss differensiering av skattesatsen for de bedriftene som har relativt dårlig kollektivtilbud. Skattesatsen avhenger av størrelsen på regionen og om de utvikler et bussbasert eller skinnegående transportsystem.

Det er en nedre grense for hvor "små" regioner som kan ildges en slik transportskatt. Og det må være en etablert transportmyndighet som krever inn skatten. I utgangspunktet var det et krav at regionen skulle være på minst 300.000 innbyggere. Etter 1974 ble kravet redusert til 100.000 innbyggere og i dag er det på 30.000 innbyggere. Det er totalt 124 transportmyndigheter av denne typen i Frankrike.

Ansvarsområdet var opprinnelig den lokale kollektivtransporten innenfor regionen, men det er også noen myndigheter som har ansvar for flere områder. Den viktigste endringen og utvidelsen skjedde i 1999 hvor ansvarsområdet ble utvidet og hvor det ble lagt til ytterligere statlige incentiver for å få til et samarbeid:

- For det første ble det skilt mellom tre ulike nivåer på transportmyndighetene, etter størrelse på byregionen.
- Ansvarsområdet for byregionene avhenger av hvilken gruppe (størrelse) de er innenfor, og det kan utvides til også å gjelde vei og parkeringspolitikk hvis de lokale myndigheter ønsker dette.
- Det ble lagt til et ytterligere statlig incentiv utover bedriftsskatten, på 30 til 80 \$/innbygger, for de som etablerer slike transportorgan.

Denne lovendringen tidoblet antall interkommunale transportorganer fra 1999 til 2006. 85 prosent av befolkningen i Frankrike bor nå innenfor en region med en slik transportmyndighet. Det førte også til at transportregionene økte i utstrekning fordi det ble økonomisk gunstig for de lokale myndighetene.

Evalueringen i etterkant, utført av CERTU, antyder at det har vært en "overkompensasjon" for å stimulere til denne utvidelsen, og at sammenslåingene i større grad har vært finansielt betinget enn hensynet til hva som er en hensiktsmessig byregion.

Ved utvidelsen av transportorganene var det også behov for mange overgangsordninger pga. eksisterende kontrakter. Det var også behov for å reorganisere kollektivtilbuet for å få et mer integrert tilbuet for de nye regionene, både når det gjelder takster og rutetilbuet. Dette har også stilt transportmyndighetene overfor nye utfordringer mht. kontrakter og konkurranseutsetting av tilbuet.

Kollektivtilbuet er i all hovedsak konkurranseutsatt etter en spesiell fransk modell. Dette innebærer at det er transportmyndigheten som eier transportmidlene mv. og har ansvar for de ansatte, mens det er administrasjonen som konkurranseutsettes. I de fleste tilfellene er dette konkurranseutsatt til en operatør, men utvidelsen av antall transportmyndigheter har også ført til noen eksempler med flere operatører innenfor et område. Dette er imidlertid mer uvanlig.

3.1.2. Tyskland

Tyskland består av 16 delstater (Bundesländer) med stort ansvar. I tillegg er Tyskland delt opp i 3 byregioner (Hamburg, Berlin og Bremen), ca 400 distrikter og 12.000 kommuner. På transportområdet er det etablert 50 ulike transportforbund som har ansvar for planlegging, koordinering og konkurranseutsetting av kollektivtransporten, inklusiv regional jernbane. I tillegg er det etablert Takstforbund for å sikre et mer integrert takstsamarbeid innenfor et større område.

En av utfordringene på transportområdet er at mange naturlige byregioner overlapper de lokale administrative ansvarsområdene. F. eks. vil bosatte i Frankfurt-regionen omfatte flere delstater, og flere av delstatene er enten for små eller for store til å dekke en funksjonell enhet. Og i de tre byregionene dekker ansvarsområdet for transportforbundene utover byregionenes grenser. For å møte denne utfordringen ble det i 1995 etablert seks større byregioner, som i større grad dekker den funksjonelle byregionen. Disse har et frivillig samarbeid mellom de ulike myndighetsnivåene i regionen.

Nordrhein-Westfallen er i folketall den største delstaten, med 18 mill innbyggere. I delstaten er det etablert en interessant insentiv-ordning for å stimulere til boligbygging rundt kollektivknutepunkter. Ordningen ble etablert i 1998, og gir støtte til sosial boligbygging for utleieboliger hvis de ligger innenfor en radius av 1000 meter fra nærmeste jernbanestasjon. I tillegg gis det støtte til byer som satset på fortetting, med minst 150 boliger nær jernbanestasjoner (1000 m), eller 500 m fra trikk eller forstadsbane. 130 byer/tettsteder har byggeplaner innenfor denne støtteordningen.

3.1.3. Milano i Nord-Italia

Italia er delt inn i 20 regioner, hvorav fem har et utvidet lokalt ansvar. Erfaringene fra Milano er spesielt interessant innenfor dette prosjektet. Byen har 1,4 millioner innbyggere, og regionen har ca 7 mill innbyggere. I denne byen ble det i 2007 vedtatt en plan for transport og miljø i byregionen som inkluderer:

- Forbedring av kollektivtilbudet, i form av to nye forstadsbaner, innfartsparkering, økt frekvens og flere kollektivfelt.
- Stimulering til grønn energi for boligoppvarming og planting av 500.000 trær i byen.
- Restriksjoner på biltrafikken, i form av en miljøavgift hvor avgiften varierer avhengig av hvor store utslippsnivået bilene har. I tillegg satses det på bildeling, økte parkeringsavgifter og færre parkeringsplasser i sentrum.
- Utvikling av sykkelvegnettet, med bygging av 50 km nye sykkelveger og oppgradering av 67 km med eksisterende sykkelveger.

Den store utfordringen har vært å få de ulike myndighetene i byregionen til å samarbeide om en så omfattende plan. Det er første gang at dette har vært vellykket i en så stor skala i Italia. Den økonomiske rammen for planen er på ca 1300 kr/innbygger over en treårsperiode.

Miljøpasset er den andre viktige lærdommen fra Milano. Det er en av de første eksemplene på vegprising i Europa etter London og Stockholm. Trafikantene betaler mellom 2 og 10 Euro for å kjøre bil inn i byen. Ordningen startet 2. januar 2008, og avgiften gjelder mellom kl 7 og 19 på hverdager. Avgiften øker avhengig av utslippsnivå. Biler med høyest utsipp (euro-0) slipper ikke inn i byen i denne perioden.

Målsetting med miljøavgiften er redusere utslippene fra vegtrafikken med 30 prosent i bysentrum, øke framkommeligheten i sentrum ved å redusere biltrafikken med 10 prosent, og å stimulere til økt bruk av kollektivtransport. Det er grunn til å understreke at selv den laveste avgiften er høyere enn snittet for norske bompengeordninger, og den høyeste avgiften er høyere enn det som må betales i Stockholm.

3.2 Overførbarhet til norske forhold

Byregionene i Europa står overfor langt større trafikk- og miljøproblemer enn i Norge. Det samme gjelder utfordringene med regional samordning, med overlappende pendlingsomland og sterke lokale myndigheter. Det er likevel interessant å legge merke til hvordan en i andre land har benyttet ulike incentiver for å stimulere til økt regionalt samarbeid, og utviklingen av mer permanente interkommunale samarbeid. Det er også interessant å registrere at parkeringspolitikken blir en viktigere del av en helhetlig areal- og transportpolitikk i byregionen enn tidligere.

I forhold til norske forhold vil det være interessant å se nærmere på:

- erfaringene med incentiver for inter-regional samarbeid i Frankrike,
- hva som har vært suksess-faktoren bak samarbeidet i Milano, hvor også relativt sterke restriktive tiltak er inkludert og
- hvordan incentivene for fortetting rundt kollektivknutepunktene i Nordrhein-Westfalen er organisert, og evt. langsiktige erfaringer sammenlignet med byer som ikke har en slik ordning.

4. Metode

4.1 Datagrunnlag og kartlegging

Datagrunnlag og kartlegging i de ulike byområdene er basert på et bredt utvalg av kilder. Denne kartleggingen er ikke en gjennomgang og evaluering av hele transportpolitikken i byområdet, men har i størst mulig grad vært fokusert på Forvaltningsforsøket. De viktigste datakildene som er benyttet i denne sammenheng har vært:

1. Dokumentstudier

Vi har gått gjennom byenes utredninger og søknader i forkant av disse forvaltningsforsøkene samt deres egenevalueringer. Det har vært en forutsetning at byene skulle foreta en egenevaluering av forsøkene og det er i tillegg sendt inn evaluering fra Hordaland fylkeskommune. Disse evalueringene er i prinsippet en strukturert kommentar på fordeler og ulemper ved den nye organisasjonsmodellen sett fra aktørenes synsvinkel. De er i varierende grad politisk behandlet men er å anse som byenes vurdering av forvaltningsforsøkene. I tillegg til disse evalueringene har vi gått gjennom sentrale transportpolitiske dokumenter i byene og saksdokumenter og innstillinger i forbindelse med Forvaltningsforsøket.

2. Statistikk

Vi har gått gjennom sentrale nøkkeltall for transportutvikling, ressursbruk og måloppnåelse for de enkelte byområdene. Statistikkgrunnlaget er offentlig statistikk (Statistisk Sentralbyrå (SSB)), budsjetttall fra forsøksbyene og nøkkeltall for kollektivtransport og vegsektor.

3. Møter med byområdene

Vi har i opptarten av prosjektet hatt møter med administrasjonen for forsøkene i alle byene i tillegg til fylkeskommunen i Sør-Trøndelag, Hordaland og Vest-Agder. Formålet med disse møtene var å få en første oversikt over problemstillingene og utfordringene i hvert av byområdene og utarbeide problemstillinger som skulle drøftes på arbeidsseminarene.

4. Arbeidsseminarer

Vi har arrangert arbeidsseminarer i alle byene hvor vi har drøftet problemstillinger og foreløpige antakelser med administrasjon og politikerer i hver av byene. Arbeidsseminarene har hatt litt forskjellig form og innhold, tilpasset de ulike byene. Det har vært fra 6 til 35 deltakere på disse seminarene og varierende grad av politisk deltagelse. Seminaret i Bergen og Kristiansand var tyngst representert både når det gjelder antall politikere og totalt antall deltakere. I Trondheim og på Nord-Jæren var det i større grad et administrativt fagseminar.

5. Internettbasert spørreundersøkelse

I tillegg til oppsummeringen av gruppearbeidet og debatten, ba vi om skriftlige tilbakemeldinger fra deltakerne i form av et strukturert og enkelt internettbasert spørreskjema i etterkant. Dette var både for å sikre at alle synspunkter ble hørt, og for å sikre at de involverte fikk tid til å reflektere over problemstillingene.

4.2 Evaluatingsutfordringer

Evalueringen kompliseres av flere utenforliggende forhold som vi har forsøkt å ta hensyn til i arbeidet. De fem viktigste forholdene er beskrevet nedenfor.

1) Isolere effektene av organisering

En av de største utfordringene har vært å isolere effekten av organisatoriske endringer fra andre forhold som også er endret i samme periode. For det første har ytre forhold, som økonomisk vekst og økte bensinpriser, stor betydning for transportutviklingen. I tillegg har både kommuner og fylkeskommuner fått bedre økonomi i den perioden vi ser på. Dette har endret rammebetingelsene for byene når det gjelder økt satsing på miljøvennlige transportformer, som ikke kan tilskrives forsøket.

Samtidig ble det ved oppstarten av forvaltningsforsøkene etablert en belønningsordning for disse byområdene (+ Oslo og Tromsø (fra 2006)). Formålet var å gi incentiver til en mer restriktiv bilpolitikk, og økt satsing på kollektivtransport og andre miljøvennlige transportformer. Evalueringen av Belønningsordningen viste at det var klare synergievinster mellom Belønningsordningen og Forvaltningsforsøket (Norheim m.fl. 2007).

Vi har i denne evalueringen både sett på den generelle utviklingen i byene i forhold til målene med forsøksordningen, og fokusert på de konkrete endringene som er gjennomført i hvert enkelt byområde. Vi har ikke hatt som ambisjon å korrigere for alle ytre forhold i den generelle beskrivelsen av utviklingstrekk, men danne oss et bilde av om utviklingen går i ønsket retning i forhold til de transportpolitiske målene.

De konkrete transportpolitiske endringene som er gjennomført i perioden vil gå mer direkte på organisasjonsmodell. Ved å kartlegge konkrete endringer i hvert av byområdene drøfter vi i hvilken grad dette kunne vært gjennomført også uten forvaltningsforsøk.

2) Forsøk er tidsbegrenset

Med unntak av Kristiansand-regionen, som fikk forlenget forsøkene i 2 år, har forsøkene vært tidsbegrenset til fire år.

Tidlige evalueringer av forsøk viser at deres midlertidige karakter kan ha betydning for resultatene.³ Manglende permanent karakter kan redusere politisk og administrativ oppmerksomhet, evne og vilje til å gjennomføre organisatoriske og personellmessige omorganiseringer, og evne og vilje til å gjennomføre tiltak. I tillegg vil en ofte, innenfor en kort forsøksperiode, måtte forholde seg til tidligere vedtak, avtaler og prioriteringer som binder opp handlingsrommet i hele eller deler av forsøksperioden.

Også handlingsrommet i sluttfasen av forsøk kan oppleves å være bundet opp med tanke på hensynet til det forvaltningsnivå(er) som skal overta ansvarsområde(t)/(r) etter forsøk.

I forhold til Forvaltningsforsøket har det vært flere forhold som har begrenset fleksibiliteten i forsøksperioden. Det gjelder i første rekke:

³ For eksempel Nord-Trøndelag forskning og utviklings rapport 2007:1 Evaluering av Innherred samkommune.

- *Manglende ressurser/kompetanse på en del av de forvaltningsområdene som er overtatt.* Fordi transportforsøket har kort varighet er det i liten grad ansatt nye personer eller overført ressurser til den nye forvaltningsorganisasjonen. Dette gjelder i særlig grad for byforsøkene, hvor en også overtok ansvaret for drift av kollektivtransporten. Dette ansvaret er ikke med i avtaleforsøkene.
- *Klare bindinger i forsøksperioden når det gjelder kontraktmessige avtaler i forhold til kollektivselskapene i Trondheim og Bergen.* Dette har begrenset muligheten til å gjøre noe med disse kontraktene i forsøksperioden.

3) Diskusjon rundt regionreformen

Det har i forsøksperioden vært en omfattende diskusjon knyttet til forvaltningsorganiseringen.

Regjeringen Bondevik II hadde ansvaret da forsøkene ble iverksatt. Den daværende regjering gikk inn for tre forvaltningsnivåer, men det er liten tvil om at daværende kommunal- og regionalminister Erna Solberg prinsipielt sett gikk inn for en tonivå-modell for forvaltningen. Høyres partipolitiske program går inn for to nivåer (stat og kommune) og nedleggelse av fylkeskommunen. Ovennevnte regjering reverserte bl.a. Regjeringen Stoltenberg I sitt forslag om nye oppgaver til fylkeskommunene, jf. St. meld. nr. 31 (2000-2001) *Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling*.

Diskusjonen om en eventuell nedleggelse av mellomnivået har lagt seg etter regjeringsskiftet i 2005. I stedet har både Regjeringen og stortingsflertallet underveis i forsøksperioden tatt til orde for flere oppgaver til fylkeskommunene(regionene), jf St.meld. nr. 12 (2006-2007) *Regionale fortrinn – regional framtid*.

Det politiske klimaskiftet når det gjelder forvaltningsorganiseringen kan ha hatt innvirkning på de bykommunale forsøkene, for eksempel ved at argumentasjonen for stertere regioner kan ha svekket bykommunenes motivasjon og den politiske oppmerksamhet om forsøket både fra statlig og lokalt hold.

4) Uenighet mellom bykommune og fylkeskommune

De berørte fylkeskommunene har til dels vært motstandere av byforsøkene. Det kan ha svekket samarbeidsklimaet og nødvendig samhandling mellom forsøksenheterne og fylkeskommunene.

I forhold til de konkrete forsøkene har dette ført til en uenighet om det økonomiske oppgjøret og konkrete vedtak, både før forsøket ble etablert og etter at forsøket ble avsluttet.

5) Samferdselspolitikkens komplekse organisering

Organiseringen av virkemidlene som har betydning for samferdselspolitikkens måloppnåelse er kompleks. Ansvaret for saksområder som påvirker kollektivtransporten og transportmiddelfordelingen er delt mellom ulike organisasjoner og forvaltningsnivåer.

Staten har et overordnet ansvar for rammebetingelser gjennom lovverk, tilskudd og avgiftspolitikk og et direkte ansvar for utforming og drift av betydelige deler av transportsystemet, så som riksveg og jernbane.

Fylkeskommunene har ansvar for bl.a. fylkesveger og drift av kollektivtransporten. Kommunene har på sin side bl.a. ansvar for

arealplanlegging, kommunevegnettet og parkering.

Den fragmenterte ansvarsdelingen kan vanskelig gjøre en effektiv og koordinert samferdselspolitikk. Den komplekse organiseringen er erkjent av både statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter og aktører, og er godt dokumentert i forsknings- og utredningsarbeid. Utforming av en rasjonell samferdselspolitikk krever god samordning mellom forvaltningsnivåene og mellom samferdselssektoren og andre sektorer.

DEL II

KAPITTEL 5-8: MÅLOPPNÅELSE I TRANSPORT- OG AREALPOLITIKKEN

Innledning

I del II beskriver vi utviklingstrekk i byområdene innenfor temaene som er knyttet til målsettingene for forsøkene.

Hovedformålet med forvaltningsforsøkene har vært å oppnå en bedre samordnet areal- og transportpolitikk i byområdene, og en bedre offentlig ressursutnyttelse på tvers av forvaltningsnivåene innen transportsektoren. Det er spesielt fokusert på om andre organisatoriske løsninger kan møte utfordringer knyttet til arealbruk, framkommelighet, og miljø på en mer effektiv og helhetlig måte.

Mange av grepene som må tas for å endre utviklingen i ønsket retning, spesielt når det gjelder arealutnyttelse, er av langsigktig karakter. Endringer i en fireårsperiode gjenspeiler ikke nødvendigvis om virkemidler som er tatt i bruk i selve forsøksperioden har gitt ønsket effekt eller ikke, og kan snarere være et resultat grep som er tatt i forkant av denne perioden.

Men hvis det ikke har skjedd noen endring på noen av de transportpolitiske områdene i løpet av den fireårige forsøksperioden, er det likevel grunn til å stille spørsmålstege ved om forsøkene har hatt ønsket effekt. I et helhetlig bilde av hvordan forsøkene har fungert, er det derfor relevant å se nærmere på en del utviklingstrekk som er knyttet til målene med forsøket.

5. Trafikkutvikling og miljøforurensning

5.1 Trafikkutvikling

Samtlige byområder i forsøket har formulert målsettinger som innebærer en vridning av transportmiddelbruken fra bil til mer miljøvennlige transportformer (boks 5.1).

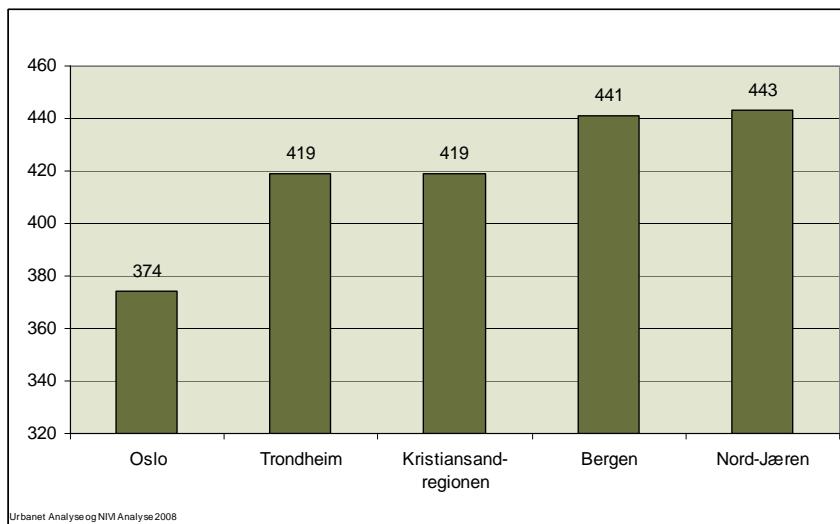
I Bergensprogrammet er det blant annet formulert følgende areal- og transportpolitiske mål
<ul style="list-style-type: none">• <i>Trafikkveksten skal dempes</i>• <i>Byutviklingen skal gi mindre transportbehov</i>• <i>Større del av trafikkveksten skal over på kollektivtrafikken</i>
I Transportplanen for Trondheim (2006-2015) står det følgende: "En konkurransedyktig kollektivtransport er avgjørende for at en tettere og ressursbesparende bystruktur skal fungere. Hovedmålet må derfor være å øke kollektivtransportens konkurransekraft i forhold til bilen"
I Transportplan Jæren er det blant annet formulert følgende målsettinger:
<ul style="list-style-type: none">• <i>Å utvikle et miljømessig og samfunnsøkonomisk godt transportsystem.</i>• <i>Å redusere veksten i biltrafikken</i>
I ATP-prosjektets handlingsprogram er det et mål å begrense biltrafikkveksten og øke antallet kollektiv- og sykkelreiser.

Boks 5.1: Mål om trafikkutvikling i sentrale strategidokumenter i forsøksbyene.

5.1.1. Økonomisk vekst gir bedre rammebetingelser for bilbruk

Biltilgang er en sentral rammebetingelse for valg av transportmiddel. Selv om utviklingen i bilhold ikke direkte har med Forvaltningsforsøket å gjøre, er bilhold en drivkraft for økt bilbruk som det er viktig å ta hensyn til i analyser av trafikkutviklingen i byene.

Per 2007 ser bildet ut som vist i figur 5.1. Referansebyen Oslo har lavest bilhold, mens Bergen og Nord-Jæren har det høyeste antallet biler per 1000 innbygger.

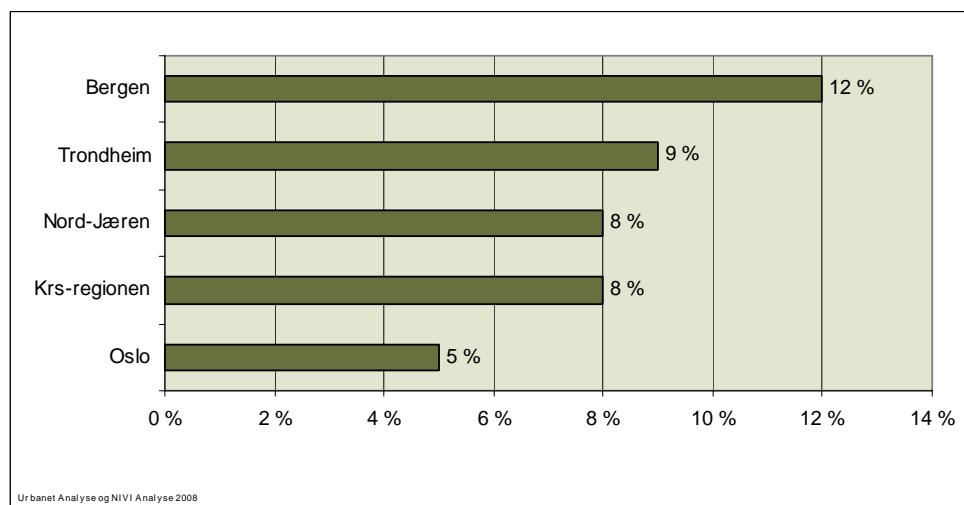


Figur 5.1: Biler per 1000 innbyggere i 2007. Datakilde: www.ssb.no (2008).

Den økonomiske veksten i Norge betyr at folk flest stadig får bedre råd, noe som blant annet gir seg utslag i at bilholdet øker (figur 5.2).

Bare i perioden med forvaltningsforsøk har bilholdet økt med 12 prosent i Bergen og 8-9 prosent i de andre byene som er med i forsøket.

Biltilgjengeligheten har altså økt, noe som betyr at kollektivtransporten får stadig hardere konkurranse. Vi har imidlertid ikke tall for bilholdsutviklingen i perioden før forsøkene, så vi vet ikke om vekstraten er endret.

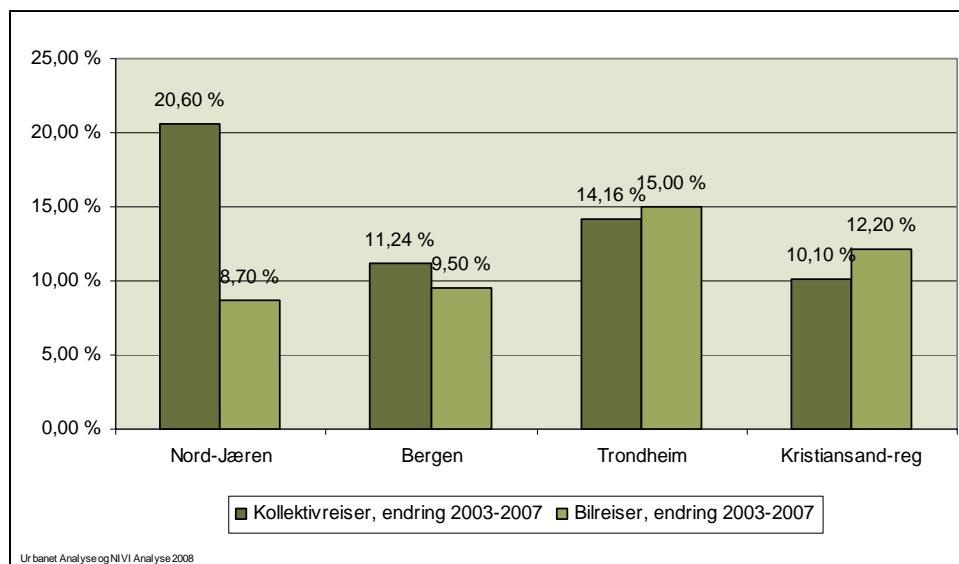


Figur 5.2: Prosent endring i bilhold per innbyggeri perioden 2003-2007. Datakilde: www.ssb.no (2008)

5.1.2. Flere kollektivreiser, men ikke endret transportmiddelfordeling

I perioden med forsøk har antallet kollektivreiser økt. Det er på Nord-Jæren at veksten har vært høyest i perioden, med nesten 21 prosent. Trondheim har hatt en vekst i antallet kollektivreiser på 14 prosent, mens i Bergen og Kristiansand-regionen er veksten på hhv 11 og 10 prosent.

Biltrafikken har også økt kraftig i samme periode. I Kristiansand-regionen har biltrafikkveksten vært høyere enn veksten i antallet kollektivreiser. I Trondheim har antallet bilreiser økt omtrent like mye som kollektivtrafikken. I Bergen er biltrafikkvesten noe lavere.



Figur 5.3: Endring i antall bil- og kollektivreiser fra 2003 til 2007. Prosent. Kilde: Byenes rapportering i forbindelse med søknader om belønningsmidler.

Det er bare på Nord-Jæren at kollektivtrafikken har økt vesentlig mer enn biltrafikken. Antallet bilreiser har økt med ca 9 prosent, mens veksten i antallet kollektivreiser er på rundt 21 prosent i perioden 2003-2007.

Tall fra den siste nasjonale reisevaneundersøkelsen fra 2005 tyder likevel ikke på at kollektivandelen har økt på Nord-Jæren. Den er tvert imot redusert fra 2001 til 2005, både i Stavanger og Sandnes. Dette har sammenheng med at bilandelen er vesentlig høyere enn andelen kollektivreiser, slik at det skal svært mye til før endringene i kollektivreiser gir utslag på transportmiddelfordelingen. Selv med den høye veksten i antall kollektivreiser som har vært i perioden, har Nord-Jæren har fremdeles færrest antall kollektivreiser i per innbygger av forsøksbyene.

5.1.3. Trendbrudd for kollektivtrafikken, men ikke for biltrafikken

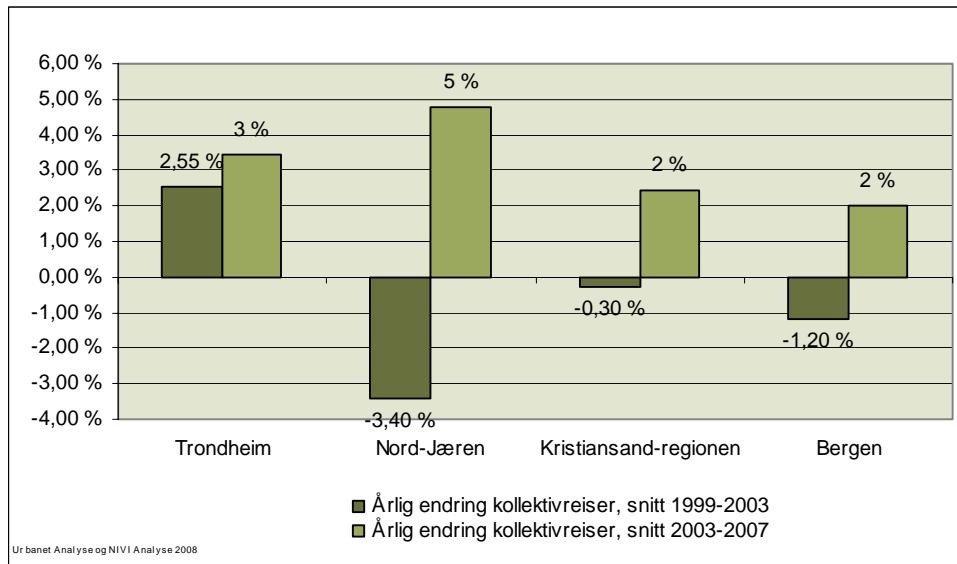
I femårsperioden før 2003 var det en årlig nedgang i antallet kollektivreiser i alle forsøksbyer, med unntak av Trondheim.⁴ Den gjennomsnittlige årlige nedgangen var spesielt stor på Nord-Jæren, 3,4 prosent årlig.

I Trondheim var det en gjennomsnittlig vekst i antall kollektivreiser på 2,5 prosent årlig før Forvaltningsforsøket, mens veksten har vært 3 prosent årlig under forsøket.

På Nord-Jæren og i Kristiansand skyldes nok trendbruddet i første rekke omfattende ruteomlegginger i 2003, som innebar en opprydding i rutestrukturen

⁴ Kilde for gjennomsnittlig årlig endring i femårsperioden før forvaltningsforsøket (1999-2003) er byenes rapportering i forbindelse med søknad om belønningsmidler i 2005.

med konsentrasjon om de trafikkunge linjene og stive rutetider. Selv om omleggingen på Nord-Jæren, spesielt i starten, medførte en del negative oppslag i pressen, har trafikkutviklingen vist at en har tatt de riktige grepene. I Bergen skyldes trendbruddet lavere takster (takstfrys), i tillegg til at gratis sentrumsbuss har bidratt til økt passasjertall.



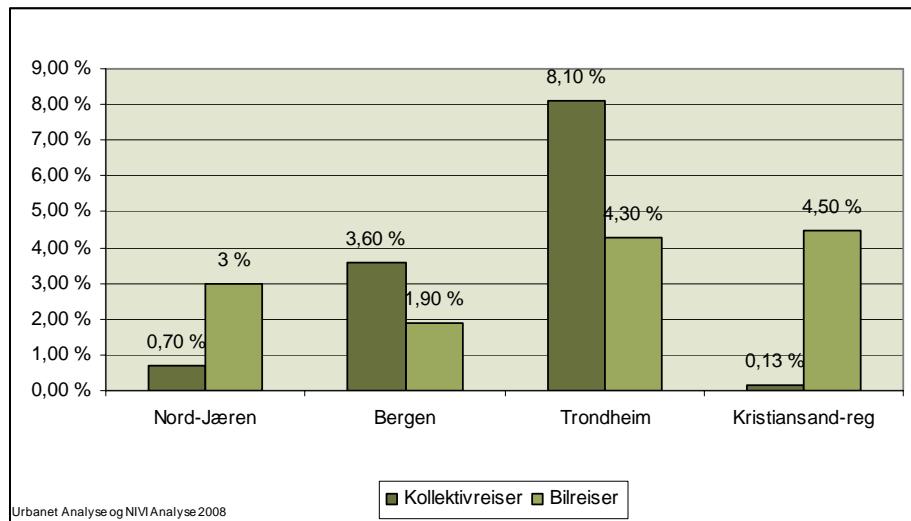
Figur 5.4: Årlig gjennomsnittlig endring i antall kollektivreiser i perioden før (1999-2003) og under (2003-2007) forsøket. Kilde: Byenes rapportering i forbindelse med søknader om belønningssmidler.

Tall for siste års utvikling viser at passasjerutviklingen er flatet ut både på Nord-Jæren og i Kristiansand-regionen. I begge byområder kan dette ha sin forklaring i at kollektivtransporten har hatt store fremkommelighetsproblemer i 2007. På Nord-Jæren har problemene med fremkommelighet for kollektivtransporten vært store også i 2006, i tillegg til at det har vært store problemer med innføringen av ny elektronisk billettering. En annen årsak til utflatingen kan være at den positive effekten av ruteomleggingene i stor grad er hentet ut, og at en videreutvikling av tilbuddet er nødvendig for å oppnå ytterligere passasjervekst.

I Bergen er det først og fremst siste år som har gitt en positiv passasjervekst, noe som i første rekke skyldes innføringen av enhetstakst fra juni 2007. Trondheim har hatt en passasjervekst på hele 8 prosent i 2007, den største siden 2003. Det er månedskortbruken som har stått for størstedelen av økningen. Dette er noe overraskende i og med at takstredusjonen i 2004 ikke omfattet denne typen kort. Kommunen selv antyder at takstfrys på månedskort over flere år kan være årsaken til passasjerveksten.

Et usikkerhetsmoment når det gjelder størrelsen på passasjerveksten i Trondheim er at det regnes med relativt mange påstigninger per månedskort (ca 75) i beregningene, noe som kan bidra til at passasjertallene også blir noe overestimert når det er månedskort-bruken som øker.⁵

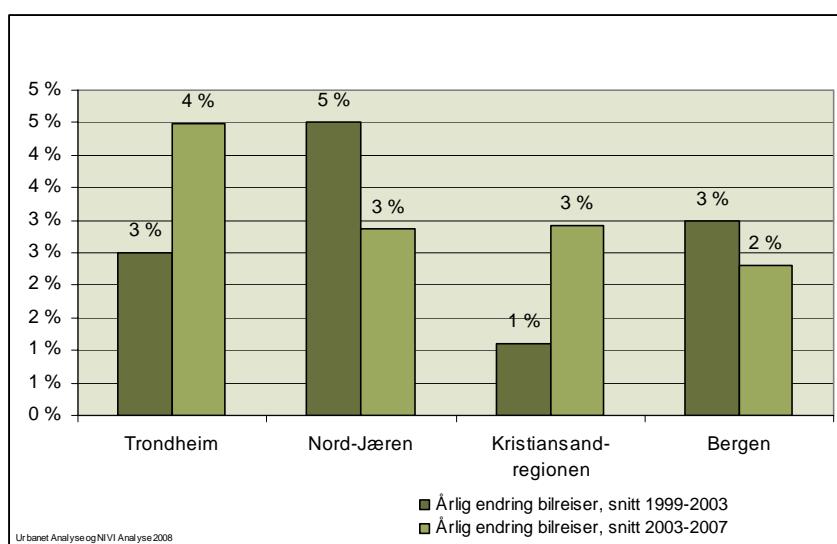
⁵ Beregninger fra Trondheim viser at hvis man i stedet regner 50 reiser per månedskort, ville det totale passasjertallet blitt redusert med 3,5 millioner.



Figur 5.5: Prosentvis endring i antallet kollektiv- og bilreiser 2006-2007. Kilde: Byenes søknader/rapportering ifbm belønningsmidler.

Både i Trondheim og Bergen har passasjerveksten vært høyere enn biltrafikkveksten i 2007, mens biltrafikkveksten overstiger kollektivtransporten på Nord-Jæren og i Kristiansand-regionen.

Selv om kollektivtrafikken har økt mer enn biltrafikken, er det sterkt vokst i antallet bilreiser også i Trondheim (4,3 prosent). Sammen med Nord-Jæren har Trondheim den sterkeste biltrafikkveksten av forsøksbyene. Bergen har lavest biltrafikkvekst av byene.

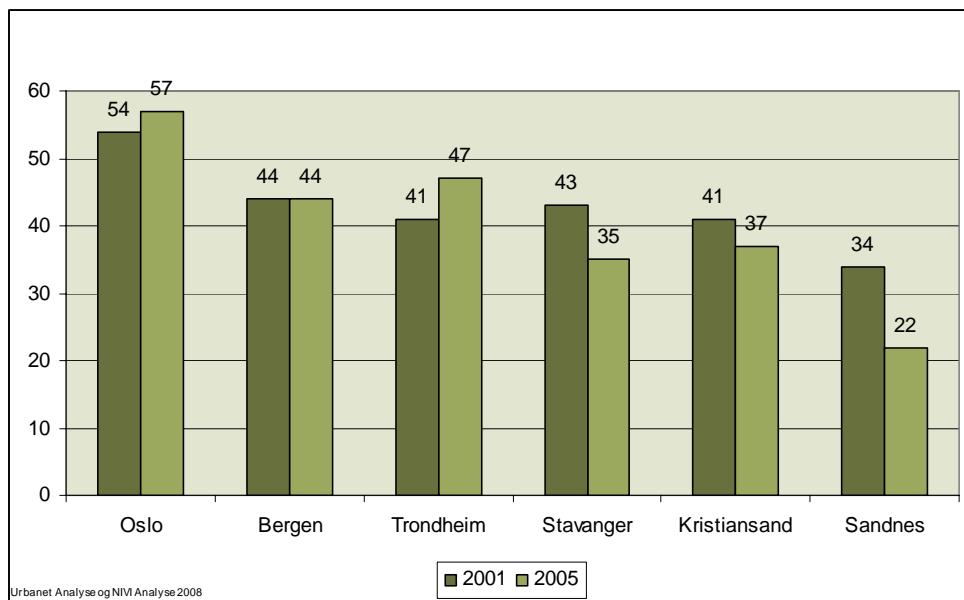


Figur 5.6: Gjennomsnittlig årlig endring i antallet bilreiser i periodene 1999-2003 og 2003-2007. Kilde: Byenes søknader/rapportering ifbm belønningsmidler.

5.1.4. Bruken av miljøvennlige transportformer er redusert

Byene mangler god, sammenlignbar statistikk for utviklingen av sykkelbruk og utviklingen i antallet gangturer i perioden med forvaltningsforsøk. For å kunne sammenligne utviklingen av antallet gang- og sykkelturer, har vi derfor stort sett bare de nasjonale reisevaneundersøkelsene å holde oss til.

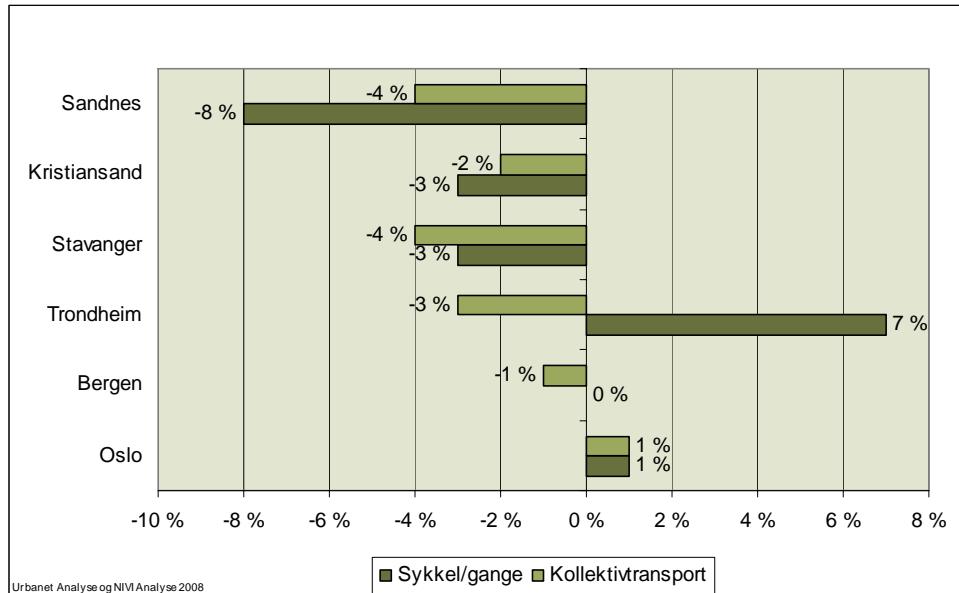
Når miljøvennlige transportformer sees under ett (dvs. til fots, med sykkel og kollektivt), er det bare i Trondheim at det har vært en økning fra 2001 til 2005 av forsøksbyene.



Figur 5.7: Andel daglige reiser med miljøvennlig transportmiddelbruk (sykkel, gange, kollektivt). 2001 og 2005. Prosent. Kilde: Haagensen 2007/TØI.

Den eneste forsøksbyen som har en økning i andelen syklende og gående er Trondheim. I Bergen er utviklingen på stedet hvil, mens det i de andre byene har vært en reduksjon i andelen som sykler og går. I alle forsøksbyer med unntak av Bergen ser kollektivandelen ut til å være redusert fra 2001 til 2005.

Vi må ta forbehold om at det i RVU 2005 er relativt få reiser i hvert byområde, slik at det er en usikkerhet knyttet til resultatene. I tillegg har vi ikke tall som dekker hele forsøksperioden. Men økningen i bilreiser som vi viste i figur 5.7 tyder på at de miljøvennlige transportformene taper terreng.



Figur 5.8: Endring i daglige reiser til fots/med sykkel og kollektivtransport fra 2001 til 2005. Prosentpoeng. Datakilde: RVU. Kilde: Haagensen 2007/TØI.

5.1.5. Bilbruken høyest på reiser utenom bykjernen

I alle byområder varierer transportmiddelfordelingen både etter reiseformål, etter tid på døgnet og etter reisemål. Mønsteret er omrent det samme i alle byer:

- På de korte reisene innen bykjernen er andelen syklende og gående høy, bilandelen lav og kollektivandelen marginal.
- Kollektivandelen er høyest på reiser som går til/fra bykjernen. På disse reisene er likevel andelen bilreiser høy, mellom 50 og 60 prosent.
- Reiser som foregår utenom bykjernen er de mest bilbaserte. På slike reiser er andelen som går og sykler lav, kollektivandelen marginal.
- De nye arbeidsplass-/varehandel-sentrene i utkanten av byene, spesielt i Kristiansand og på Nord-Jæren, skaper nye transportmessige utfordringer. Reisene til disse områdene er per i dag sterkt bilbaserte. Dette har sammenheng med at en del av reisene er knyttet til innkjøp som krever bil, men det har også sammenheng med at det er dårlig tilgjengelighet med kollektivtransport til disse områdene.

5.1.6. Oppsummering: Trendbrudd for kollektivtransporten, men transportmiddelfordelingen har ikke gått i ønsket retning

De viktigste utviklingstrekkene som er gjennomgått kan oppsummeres i følgende punkter:

- Antallet kollektivreiser har økt, men også biltrafikken har økt kraftig i samme periode.
- Det har skjedd et trendbrudd for kollektivtransporten fra perioden før forsøket til perioden med forsøk. En årlig nedgang i antallet kollektivreiser i perioden før forsøkene ble snudd til en årlig vekst. Økningen i antallet kollektivreiser skyldes både økt befolkning og en forbedring av tilbudet
- Transportmiddelfordelingen ser ikke ut til å ha endret seg i ønsket retning. Andelen som bruker miljøvennlige transportformer (gange, sykling, kollektivtransport) er redusert i alle med unntak av Trondheim fra 2001

til 2005.

Tabell 5.1: Nøkkeltall for trafikkutvikling.

	Trondheim	Bergen	Nord-Jæren	Kristiansand
Endring 03-07				
Bilturer	15%	9,5%	8,7%	12,2%
Kollektivreiser	14,2	11,2%	20,6%	10,1%
Endret vekstrate				
bil	1%	-1%	-3%	2%
Kollektivt	0,45%	3,2%	8,4%	2,3%
Diff bil-koll				
Siste år	-3,8%	-1,7%	2,3%	4,4%
Hele perioden	1%	0%	-2%	1%
Endring 01-05				
Bruk av miljøvennlige transportformer	Økt (flere gående)	Redusert	Redusert	Redusert

5.2 Lokal og global miljøforurensning

Luftforurensning i byene knyttes ofte til menneskelig helse fordi et stort antall mennesker kan eksponeres for høye konsentrasjoner (www.nilu.no).

Luftforurensning i store urbane områder og i bysentrene forårsaket av blant annet transport kan gi høye konsentrasjoner og helsefarlig eksponering til mennesker som oppholder seg nær kildene.

5.2.1. Flere overskridelser av grenseverdien for svevestøv

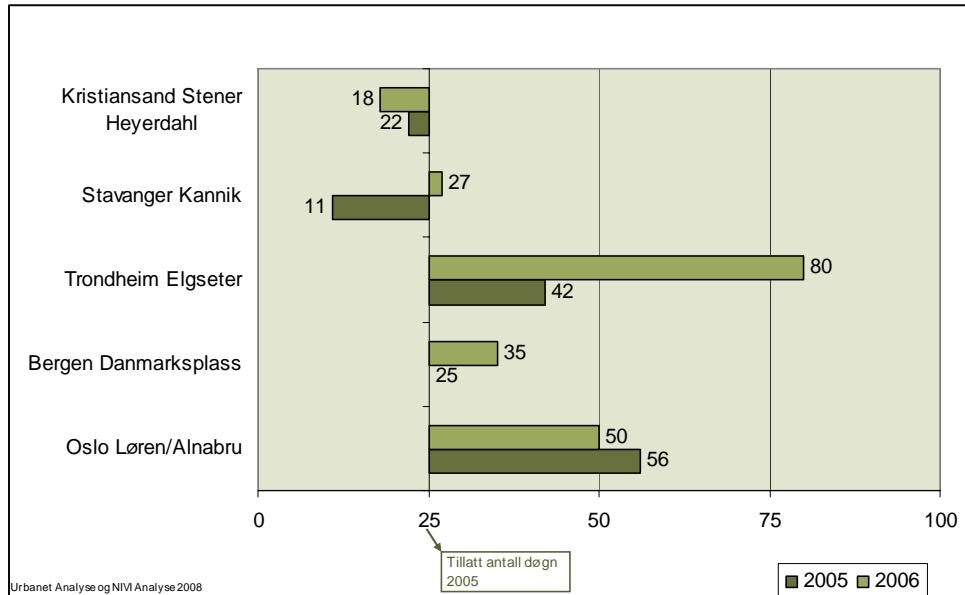
En av de største kildene til luftforurensning er svevestøv (PM₁₀) (www.nilu.no). Hovedårsaken er biltrafikkens slitasje av vegbanen og oppvirving av støvet. Slitasjen er spesielt stor ved bruk av piggdekk, men også generell trafikk gir svevestøv. Forurensningsnivået er ikke like konstant hele tiden. Værforhold, for eksempel bar og tørr vei vinterstid, har også betydning.

I henhold til resultatmål formulert i St. meld. Nr. 26 (2006-2007) skal døgnmiddelkonsentrasjonen av svevestøv ikke overskride 50ug/m³ per dag mer enn 25 dager per år, og innen 2010 ikke mer enn 7 dager per år. Kommunene har etter forurensningsforkriftene plikt til å samarbeide om utredning, finne mulige tiltak og pålegge gjennomføring av nødvendige tiltak dersom det ikke gjøres på eget initiativ (Haagensen 2007)

Vi har ikke tall som kan si noe om utviklingen av den lokale forurensningen i perioden med forvaltningsforsøk sammenlignet med perioden før forsøkene. Men biltrafikkutviklingen tilsier at situasjonen neppe er forbedret i perioden.

Tall fra NILU (hentet fra de verste målestasjonene) viser at Kristiansand er "best i klassen" i 2006, med 18 overskridelser. Kristiansand er den eneste kommunen blant de ti største i landet som klarte å oppfylle resultatmålet i 2006. Trondheim kom dårligst ut i 2006, med over 80 døgn med overskridelse (Haagensen 2007).

Både i Bergen, Stavanger og Trondheim var det en økning i antall dager med overskridelse av anbefalt grenseverdi for svevestøv. I Bergen er dette litt overraskende siden det ble innført piggdekkgebyr i 2006. I Trondheim har det vært piggdekkgebyr siden 2001.

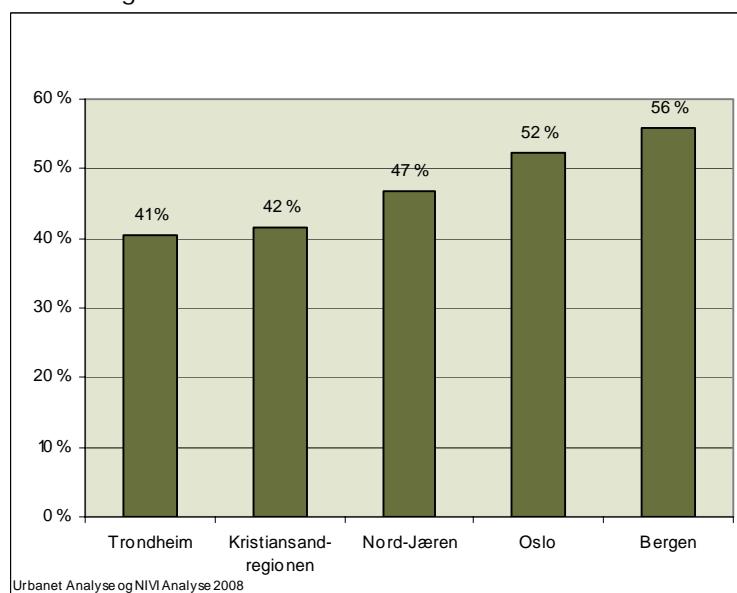


Figur 5.9: Antall døgn der grenseverdien satt i nasjonal forskrift om lokal luftkvalitet for PM10 (på den verste målestasjonen) er overskredet. 2005 og 2006. Kilde: Haagensen 2007/NILU. Over 25 (dager): Mer enn tillatt antall døgn med overskridelser i hht resultatmål 2005.

En tilsvarende oversikt over utslipp av NO₂ viser at det kun er i Oslo at antallet overskridelser var over tillatt verdi i 2005 og 2006 (dvs. mer enn 150ug/m³ mer enn 8 timer per år).

5.2.2. Økte klimagassutslipp

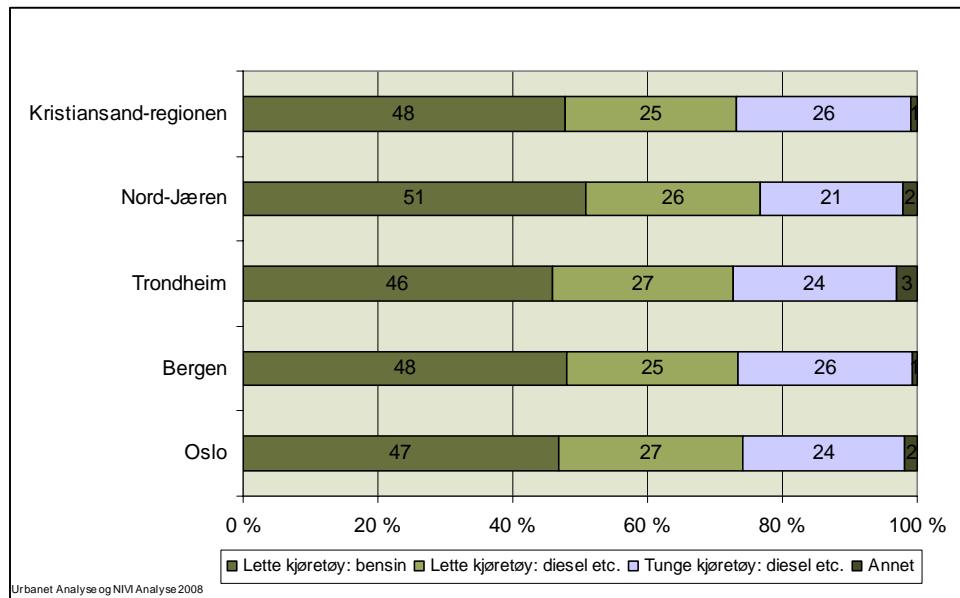
Tall fra 2006 viser at klimagassutslipp fra veitrafikken utgjør mellom 41 og 56 prosent av klimagassutslippene i byene totalt sett i områdene som er med i Forvaltningsforsøket.



Figur 5.10: Andel av klimagassutslippene som stammer fra veitrafikken. Prosent. 2006. Kilde: www.ssb.no (2008).

Veitrafikkens andel av klimagassutslippene er høyest i Bergen, og lavest i Trondheim.

Klimagassutslippene fra veitrafikken stammer først og fremst fra bensin - eller dieseldrevne personbiler. Mellom 73 og 79 prosent av veitrafikkutslippene kommer fra lette kjøretøy. Tunge kjøretøy står for omtrent en fjerdedel av utslippene fra veitrafikken.



Figur 5.11: Klimagassutslipp fra veitrafikken fordelt på kjøretøy. Prosent. 2006. Kilde. www.ssb.no (2008).

Av byene som er med i Forvaltningsforsøket er det Trondheim som har lavest klimagassutslipp fra veitrafikken, totalt sett. Bergen har høyest klimagassutslipp, etterfulgt av Nord-Jæren og Kristiansand-regionen (tabell 5.2). Totalt sett er det referansebyen Oslo som har det høyeste klimagassutslippet, noe som har sammenheng med bystørrelsen.

Målt per innbygger er det Kristiansand som kommer dårligst ut, med Bergen og Nord-Jæren på andre og tredje plass. Trondheim har desidert lavest utslipp per innbygger. Referansebyen Oslo har nest lavest utslipp per innbygger, bare slått av Trondheim.

I alle byer har CO₂-utslippene per innbygger økt fra 2000 til 2006. I Bergen har klimagassutslippene fra veitrafikken økt med hele 20 prosent, og Trondheim har økningen vært på 15 prosent. Vi har ikke tall for 2007 eller for alle årene bakover i tid, så det er vanskelig å spore om det har skjedd et trendbrudd i årene med forvaltningsforsøk sammenlignet med foregående år, verken i positiv eller negativ forstand (for eksempel om veksten er dempet eller har økt i årene med forvaltningsforsøk).

*Tabell 5.2: Klimagassutslipp fra veitrafikken i forsøkskommunene og Oslo. Status 2006 og
endring 2000-2006. Datakilde: www.ssb.no (2008).*

Klimagassutslipp fra veitrafikk, målt i 1000 tonn CO ₂ -ekv			
Byer/byområder	Status 2006	Pr 1000 innb	Endring pr 1000 innb. 2000-2006
Oslo	681	1,24	7 %
Bergen	412	1,69	20 %
Trondheim	193	1,20	15 %
Kristiansand-regionen	245	2,06	9 %
Nord-Jæren	325	1,57	4 %

Så lenge biltrafikken fortsetter å øke vil det uansett være vanskelig for byene å redusere utslippet av klimagasser fra veitrafikken.

5.2.3. **Oppsummering miljø: Økte miljøproblemer fra veitrafikken**

Klimagassutslippene fra veitrafikken utgjør en stor del av de totale utsippene, og har økt betydelig i alle byer fra 2000 til 2006

Når det gjelder lokal miljøforurensning har antall dager med overskridelse av grenseverdien for svevestøv økt i alle byer unntatt Kristiansand fra 2005 til 2006.

Tabell 5.3: Nøkkeltall for miljø.

	Trondheim	Bergen	Nord-Jæren	Kristiansand
Svevestøv (2005 til 2006)	Økt	Økt	Økt	Redusert
Klimagasser				
Veitrafikkens andel (%)	41	56	47	42
Endring 00-06 (%)	15%	20%	4%	9%

6. Rammebetingelser

Et av hovedformålene med Forvaltningsforsøket var å oppnå en bedre samordnet areal- og transportpolitikk i byområdene. I dette kapitlet vil vi belyse om det har skjedd endringer i forsøksperioden mot en arealutvikling og en satsing på virkemidler som både på kort og lengre sikt vil gjøre transportbehovet mindre og vri transportmiddelfordelingen i retning av mer miljøvennlige transportformer.

6.1 Bystruktur

I dette avsnittet vil vi belyse rammebetingelser som krever langsiktig planlegging, og der det ikke kan forventes et trendbrudd innen en fireårig forsøksperiode. Dette avsnittet er derfor i første rekke ment å gi et bilde av rammebetingelser som det tar tid å snu, men som legger vesentlige føringer på areal- og transportpolitikken, og som det er helt avgjørende å følge opp for å nå målsettingene om en mer miljøvennlig transportutvikling.

Vi bruker noen av de samme indikatorene som Statistisk Sentralbyrå (SSB) for å belyse utviklingen i arealbruk:

- Fortetting (tettstedsareal per innbygger)
- Andel nybygging som skjer innen tettstedsgrensen
- Sentrumsutvikling: antall sentrumssoner og arbeidsplasskonsentrasjonen i disse
- Andelen av varehandelomsetningen som skjer i hovedsentrum

Hvor veksten i boligbebyggelse og arbeidsplasser kommer fremover, vil i stor grad påvirke folks bruk av bil og kollektivtransport. Analyser basert på UITP-databasen viser at hvis veksten kommer som fortetting, vil f eks 10 prosent mer tettbygd bystruktur isolert sett gi nesten 4 prosent flere kollektivreiser per innbygger, og 2 prosent færre bilturer per innbygger (Norheim 2006). Hvis veksten derimot kommer i randsonen av byområdet, slik at byene eser utover, vil det føre til økt bilbruk. Det samme gjelder hvis arbeidsplassene lokaliseres i ytterkanten av byområder.

Den nasjonale by- og tettstedspolitikken har som mål å utvikle tette og funksjonelle byer og tettsteder i en bærekraftig retning (Haagensen 2007). Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging gir følgende føringer for arealutviklingen i kommunene:

"Planlegging av utbyggingsmønsteret og transportsystemet bør samordnes slik at det legges til rette for en mest mulig effektiv, trygg og miljøvennlig transport, og slik at transportbehovet kan begrenses. Det bør legges vekt på å få til løsninger som kan gi korte avstander i forhold til daglige gjøremål og effektiv samordning mellom ulike transportmåter." (Pkt 3.1, Rundskriv Nr.: T-5/93).

De lokale plandokumentene som legger føringer for areal- og transportpolitikken i byområdene, følger opp de nasjonale retningslinjene ved å vektlegge fortetting, tilgjengelighet med miljøvennlig transport og tilrettelegging for et effektivt kollektivtransportsystem (boks 6.1).

Transportplanen for Trondheim kommune (2006-2015): "Trondheim skal videreutvikle en areal- og transportpolitikk som gir god tilgjengelighet gjennom økt bruk av miljøeffektiv transport. Dette innebærer at byutviklingen med vekt på fortetting må følges opp. Arealene som er ledest tilgjengelige med kollektivtransport må sikres for utvikling av publikumsattraktive arbeidsplasser og servicetilbud. Parkeringspolitikken må støtte opp under arealpolitikken gjennom å redusere uønsket bilbruk."

Kommuneplanen for Bergen kommune (2006-2015): "Knutepunktområder med god beliggenhet i forhold til kommunikasjoner, og som utgjør tyngdepunkt i bystrukturen mht bosetting og arbeidsplasser, skal utbygges med høy tetthet og med strenge krav til kvalitet på fellesanlegg og grøntstruktur. Fortetting skal fortrinnsvis skje langs kollektivakser, og det skal legges vekt på god tilgang til kollektivtransport ved framtidig byutvikling."

Fylkesdelplanen for langsiktig byutvikling på Nord-Jæren: "Arbeidsplassintensive virksomheter skal lokaliseres i sentrene, ved holdeplasser til jernbane/bybane eller langs kollektivtrafikkens stamnett. Ved etablering og/eller utvidelse av større virksomheter må det dokumenteres at lokaliseringen er i samsvar med gjeldende retningslinjer" (...). "Potensialet for ombygging og nybygging innenfor allerede utbygde byer/tettsteder skal utnyttes særlig når dette styrker bruk av kollektivmidler og gir en samfunnsøkonomisk god utnyttelse av eksisterende infrastruktur."

Fra Planprogram for Kristiansandsregionen: Et av delmålene i arealdelen: "Minimere transportbehov, minimere arealforbruk til utbygging og legge til rette for miljøvennlig og sikker transport." **Kommuneplanen for Kristiansand kommune (2005-2016):** Gjennom kommuneplanens arealdel og videre arealforvaltning skal det legges til rette for at bysenteret styrkes som regionens tyngdepunkt innen handel, service, næringsliv og kulturliv. (...) En bit for bit-utbygging må unngås. Utbygging, transport og friluft/rekreasjon må sees i sammenheng. Dette ligger til grunn også for utbyggingspolitikken.

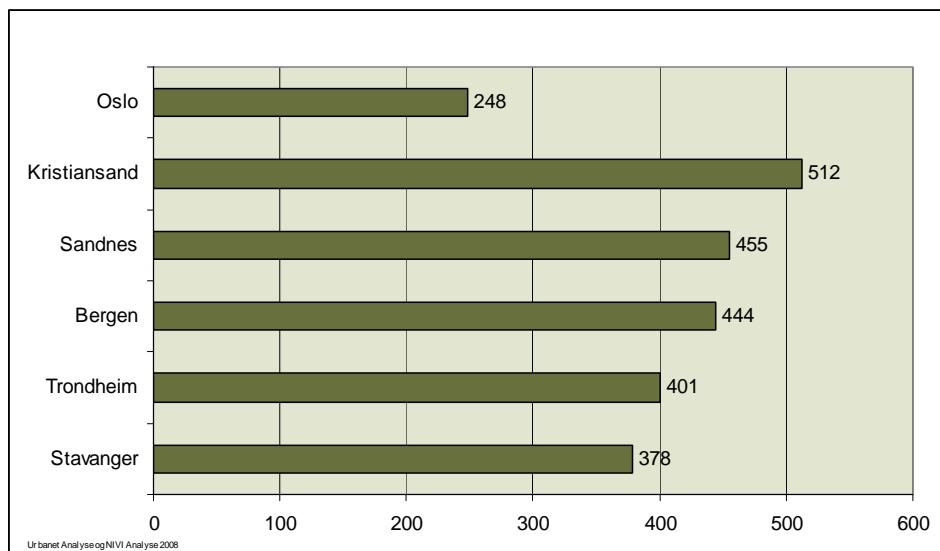
Boks 6.1: Målformuleringer om arealutvikling i sentrale areal- og transportpolitiske dokumenter.

6.1.1. De tette byene har blitt tettere

Effektiv utnyttelse av arealene innenfor de allerede utbygde områdene er ett viktig grep for å kunne tilrettelegge for en vridning av transportmiddelbruken fra bil til mer miljøvennlige transportformer.

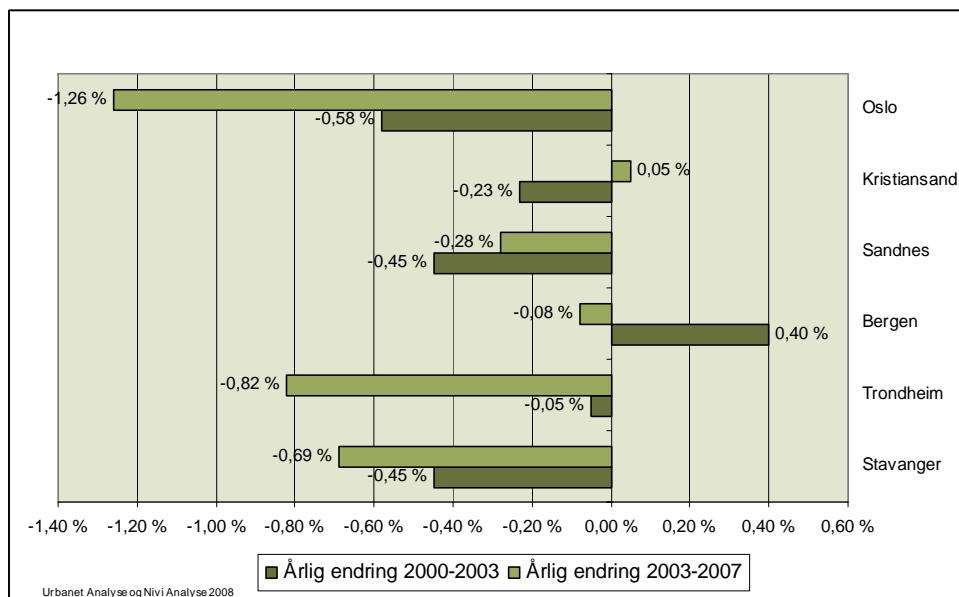
SSB bruker tettstedsareal per innbygger (m^2) som en indikasjon på arealutnyttelse. Jo mindre tettstedsareal per innbygger, jo høyere arealutnyttelse har kommunen, og jo enklere vil det være å tilrettelegge for miljøvennlig transport (Haagensen 2007).

Av forsøksbyene er det Stavanger som har høyest arealutnyttelse. Deretter kommer Trondheim. Bergen ligger på tredje plass av forsøksbyene. Kristiansand har lav arealutnyttelse i forhold til bystørrelsen, og ligger etter Sandnes. Referansebyen Oslo har desidert høyest arealutnyttelse, med $248 m^2$ tettstedsareal per innbygger i 2007.



Figur 6.1: Tettstedsareal per innbygger (m²) i Stavanger, Trondheim, Bergen, Sandnes, Kristiansand, Tromsø og Oslo 2007. Utvikling i perioden 2000-2007. Kilde: www.ssb.no (2008).

I perioden 2000 til 2007 har det vært en økt arealutnyttelse (dvs. reduksjon i tettstedsarealet per innbygger) i alle byene med unntak av Bergen. Vi har sett på gjennomsnittlig årlig endring i arealutnyttelse før og under forsøksperioden for å kunne antyde om det har vært en endring i fortettingspolitikken i årene med forvaltningsforsøk (figur 6.2).



Figur 6.2: Tettstedsareal per innbygger (m²) i Stavanger, Trondheim, Bergen, Sandnes, Kristiansand, Tromsø og Oslo 2007. Gjennomsnittlig årlig endring 2000-2003 og 2003-2007. Prosent. Kilde: WWW.SSB.NO 2008.

Vi ser da at arealutnyttelsen i gjennomsnitt har blitt høyere i årene med forsøk (2003-2007) i Stavanger og i Trondheim. I Bergen har det skjedd en vridning, fra redusert fortetting i perioden 2000-2003, til økt fortetting i perioden 2003-

2007. Selv om fortettingen er marginal er det like fullt en vridning sammenlignet med perioden før forsøkene.

I Sandnes har fortettingen økt årlig, men økningen var større i den første perioden (2000-2003) enn i perioden med forsøk. I Kristiansand er det en tendens til at det har skjedd en vridning *fra økt arealutnyttelse før forsøket og til en redusert arealutnyttelse fra perioden før til under forsøket.*

Igjen er det imidlertid viktig å understreke at fortetting har et langsiktig perspektiv, og at endringer som har skjedd i forsøksperioden i stor grad har sammenheng med grep som er tatt flere år i forkant av forsøkene,

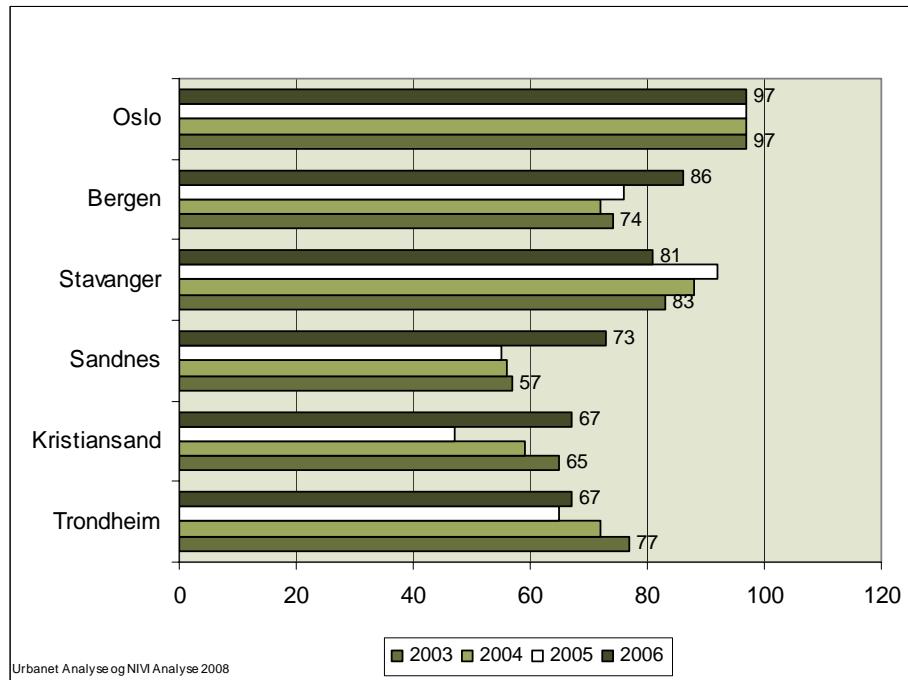
6.1.2. *Bergen bygger mer og Trondheim bygger mindre innenfor tettstedsgrensen*

Siden arealutviklingen er en langsiktig prosess er i hvilken grad oppføring av nye bygninger skjer innenfor tettstedsgrensen en viktig indikator på fortetting. Hvis nybygging skjer innen eksisterende byområde vil det medføre fortetting i tråd med en ønsket byutvikling (Haagensen 2007).

Av byene som er med i Forvaltningsforsøket er det i Bergen at den største andelen av all nybygging skjer innen tettstedsgrensen – 86 prosent i 2006. Og det har vært en økning i i forsøksperioden (2003-2006) (figur 6.3).

I Stavanger skjedde 81 prosent av all nybygging innen tettstedsgrensen i 2006. Dette er en marginal nedgang sammenlignet med 2003, men andelen var 92 prosent i 2005. Det bygges vesentlig mindre nytt innen tettstedsgrensen i nabokommunen Sandnes, 73 prosent av all nybygging skjedde innen denne grensen i 2006. Men det har likevel vært en markant økning, andelen lå på 57 prosent i 2003.

Kristiansand var på omtrent samme nivå i 2003 og 2006 (65-67 prosent), men var vesentlig lavere de mellomliggende årene. Trondheim har hatt en markant nedgang i andelen nybygging som skjer innen tettstedsgrensen – fra 77 til 67 prosent.



Figur 6.3: Andel av ny utbygging som er fortetting innenfor tettstedsgrensen. 2003-2006. Prosent. Kilde: Haagensen 2007.

Vi har ikke kunnskap om hvorvidt nybyggingen består av boliger, eller om den er til næringsformål. Men uansett om nybyggingen betyr at antallet boliger innenfor sentrumsgrensen øker, eller om det betyr et økt antall bedrifter innenfor denne grensen, vil mer nybygging innenfor eksisterende tettstedsgrenser gjøre det enklere å utvikle et konkurransedyktig kollektivtransportssystem.

Det er viktig å ta høyde for at det er snakk om små tall, og store enkeltprosjekter gir vesentlig innvirkning på prosentandelene. Derfor må disse tallene fortolkes med forsiktighet. Men det er fare for at trenden mot økt arealutnyttelse i Trondheim, som vi så i forrige avsnitt, vil snu hvis andelen nybygging innenfor tettstedsgrensen fortsetter å gå ned. Tilsvarende vil tendensen mot lavere arealutnyttelse i Bergen, også vist i forrige avsnitt, snu til økt arealutnyttelse fordi det meste av nybyggingen skjer innenfor tettstedsgrensen.

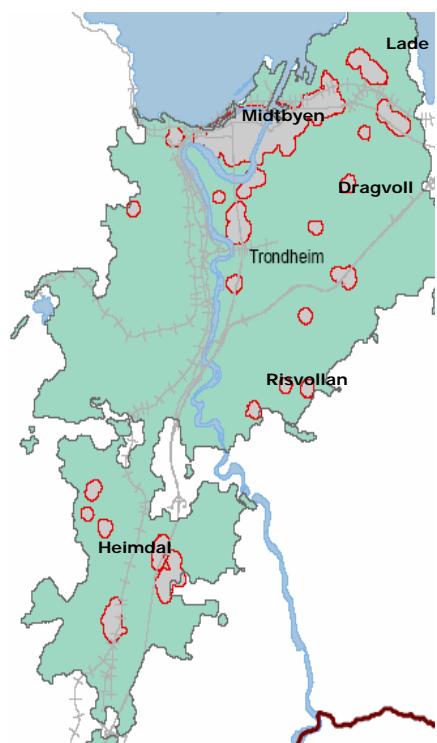
6.1.3. Mot en desentralisert sentralisering?

Byene består ikke bare av ett bysentrum. De fleste byene utvikler også områder med tettere befolkning og arbeids- og servicefunksjoner, som av SSB defineres som sentrumssoner:

1. Eit sentrum er eit område sett saman av ein eller fleire sentrumskjernar og ei sone på 100 meter i kring.
 2. Ein sentrumskjerne er eit område med meir enn 3 ulike hovudnæringsgrupper med sentrumsfunksjonar. I tillegg til detalvjarehandel, må offentleg administrasjon eller helse og sosiale tenester eller annan sosial og personleg service vere representert. Avstanden mellom bedriftene skal ikkje vere meir enn 50 meter.
- (Kilde: www.ssb.no 2008/areal)

Kartene under er en oversikt over sentrumssonene slik de så ut per 2005.

Sentrumsråder 2005

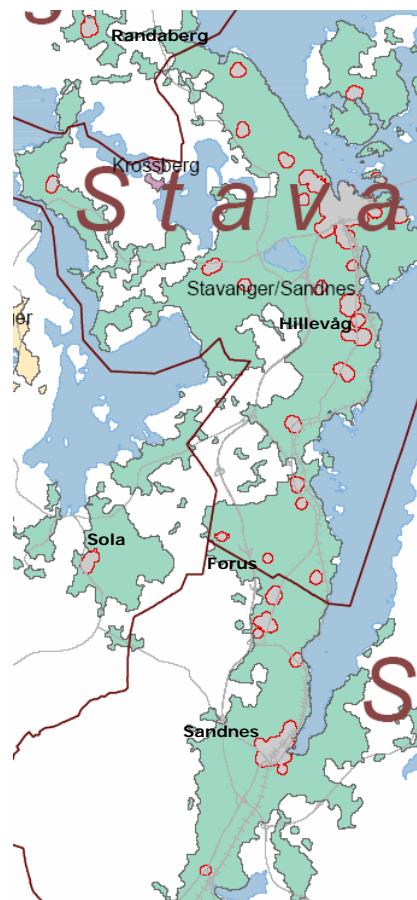


Kilde: www.ssb.no (2008)

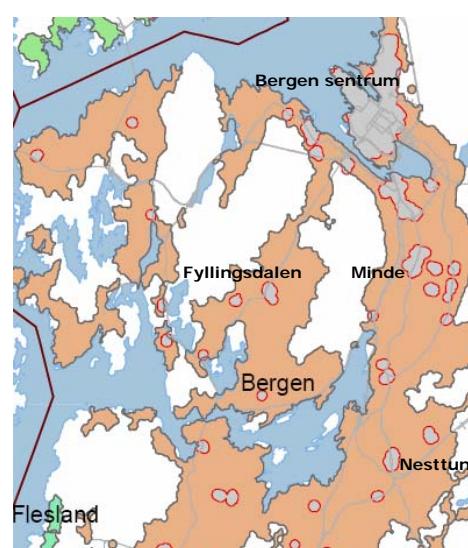
Sentrumsråder i Trondheim merket med grått



Sentrumsområder i Kristiansand merket med grått



Sentrumsråder i Stavanger/Sandnes merket med grått



Sentrumsområder i Bergen merket med grått

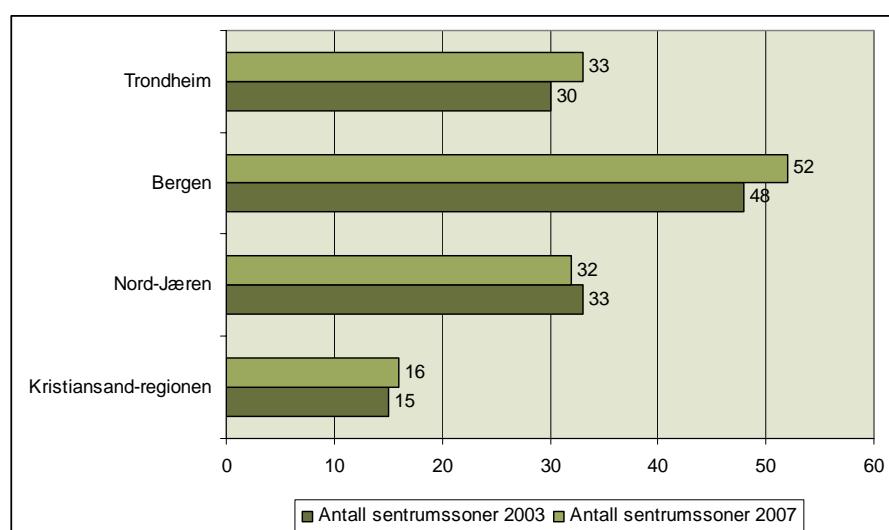
Figur 6.4: Sentrumsråder (per 2005) i forsøksbyene.

Avgrensningen av sentrumssonene er dynamiske, og endres derfor noe fra år til år. Byene får nye bydels-/lokalsentre, kjøpesenter-områder mv, og dermed endres antallet områder som kommer innunder denne definisjonen.

Den mest interessante forskjellen mellom byene som har relevans for transport- og arealplanleggingen, er antallet og størrelsen på sentrumssonene, og hvor de er lokalisert. Selv om sentrumssonene i seg selv er tettbygde, vil små og mange slike soner i en by være vanskeligere å betjene med kollektivtransport enn få og store sentra.

Kristiansand har få sentrumssoner, mens Nord-Jæren har mange i forhold til bystørrelsen – like mange som Trondheim (figur 6.5). Bergen har flest sentrumssoner, noe som har sammenheng med at byen er mer spredt og dermed tilrettelagt for utvikling av flere desentraliserte sentre.

Bergen og Trondheim har flere sentrumssoner i 2007 enn i 2003, noe som kan tyde på at det går i retning av en slags "desentralisert sentralisering" i disse byene: det bygges tett, men i flere soner.



Figur 6.5: Antall sentrumssoner i 2003 og 2007 i fosksbyene. Datakilde: www.ssb.no (2008).

Oversikten over antallet sentrumssoner – i kombinasjon med kartet over lokaliseringen av sonene - viser at byområdene har ulike forutsetninger for utvikling av et effektivt kollektivtransportsystem.

Nord-Jæren har en stor utfordring fordi byområdet har mange og relativt små sentrumssoner. Samtidig ligger de som "perler på en snor" langs hovedvegene, noe som potensielt sett forenkler kollektivbetjeningen noe. Kristiansand har en enklere oppgave enn de andre byområdene fordi byen har relativt få sentrumssoner. Samtidig er disse relativt spredt, og relativt små, med unntak av selve hovedsentrum.

Også Bergen har relativt små sentrumssoner utenom selve hovedsentrum, i tillegg at de er mange - og ligger spredt. I Trondheim er det færre sentrumssoner enn i Bergen, og de ser ut til å være noe større. Men også her er det utfordringer knyttet til at de ligger relativt spredt.

6.1.4. Arbeidsplassene utvikles i stor grad utenfor bykjernen

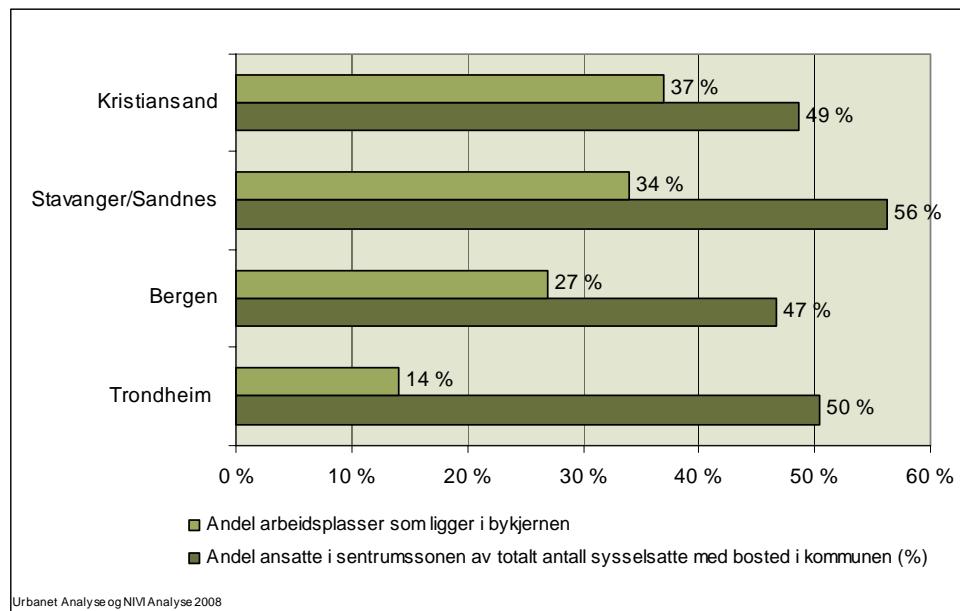
Når arbeidsplassene er lokalisert sentralt, er det enklere å utvikle et effektivt transportsystem og et konkurransedyktig kollektivtilbud. Tidligere analyser har vist at jo større andel av arbeidsplassene som er lokalisert i sentrum/bykjernen, jo større markedsandel har kollektivtransporten (Norheim 2006). Dette henger sammen med at det er enklere å utvikle et sentrumsrettet kollektivtilbud enn tilbud som skal betjene mer perifere områder.

Andelen av arbeidsplassene som ligger i selve bykjernen ("Central Business District") er ulik i byene (figur 6.6). Tall fra 2001 viser at Kristiansand har den høyeste andelen arbeidsplasser i bykjernen, 37 prosent. Trondheim har en liten andel arbeidsplasser i bykjernen, bare 14 prosent.

CBD-området utgjør et snevert område av hver by arealmessig fordi det bare er selve bykjernen som er regnet med. Selv om potensialet for et effektivt kollektivtransportsystem er størst når arbeidsplassene er konsentrert i selve bykjernen, vil konsentrasjonen av de øvrige arbeidsplassene også ha betydning for kollektivtransportens markedspotensial.

Når vi bruker SSBs definisjon av sentrumssoner (se pkt 6.1.3) ligger fra 47 til 56 prosent av arbeidsplassene i forsøksbyene i slike soner, flest i Stavanger/Sandnes.

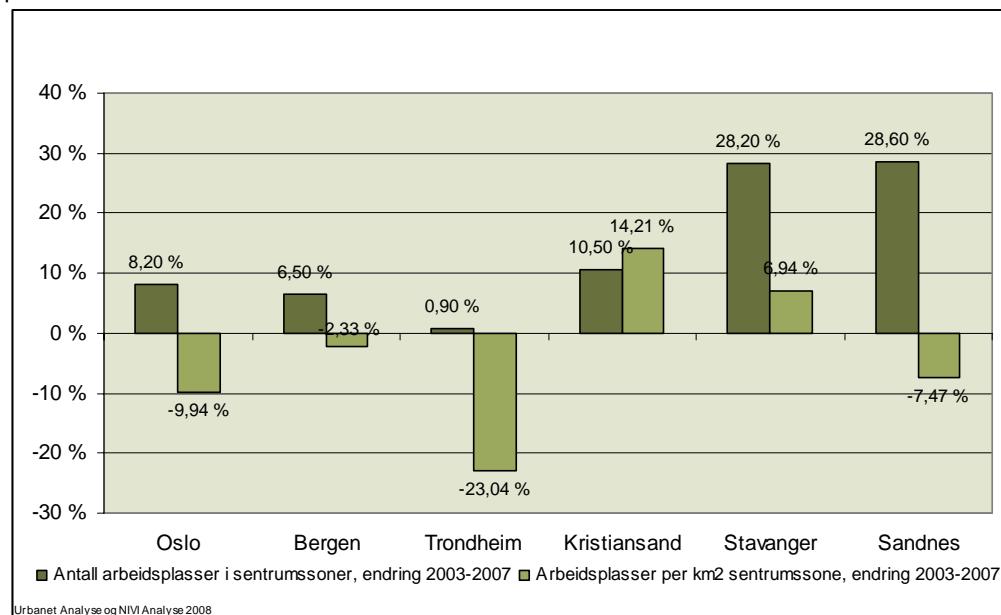
Forskjellen mellom andelen arbeidsplasser i selve bykjernen og arbeidsplasser i sentrumssoner illustrerer at byene har ulike utfordringer knyttet til å utvikle et kollektivtilbud som i størst mulig grad fanger opp arbeidsreiser. Ikke minst har antallet sentrumssoner, størrelsen og beliggenheten av disse, stor betydning.



Figur 6.6: Andel av arbeidsplassene som er lokalisert i bysentrum (Central Business District). Tall for 2001. Kilde: Frøysdal 2003. Andel av kommunenes arbeidsplasser (sysselsatte i kommunen etter arbeidsted) som ligger i sentrumssoner. Tall for 2006. Datakilde: www.ssb.no (2008).

Fra 2003 til 2007 har antallet ansatte i sentrumssoner økt i alle byer, totalt sett. I Trondheim har økningen vært marginal. Den største økningen har vært i Stavanger og Sandnes, men også i Kristiansand er økningen relativt stor.

Når vi ser på utviklingen av antall arbeidsplasser per km² sentrumssone, og dermed tar hensyn til at avgrensningen av sentrumssonene har endret seg, blir bildet annerledes. I Kristiansand og Stavanger har antallet ansatte per km² sentrumssone økt, men i Stavanger/Sandnes vesentlig mindre enn økningen i antall arbeidsplasser. I Trondheim er endringen i antallet arbeidsplasser i sentrumssoner marginal men det har skjedd en desentralisering ved at antall arbeidsplasser per km² er kraftig redusert i Trondheim. Også i Bergen og i referansebyen Oslo har antallet ansatte per km² sentrumssone blitt redusert i perioden.



Figur 6.7: Endring i antallet arbeidsplasser i sentrumssoner totalt og endring i antall ansatte per km² areal av sentrumssoner. 2003-2007. Prosent. Datakilde: www.ssb.no (2008).

Her er det viktig å ta høyde for at tallene for 2003 og 2007 ikke er direkte sammenlignbare fordi størrelsen på sentrumssonene, som tidligere nevnt, er dynamiske. Men likevel gir tallene en indikasjon på at det i Kristiansand og Stavanger har blitt flere arbeidsplasser i sentrale områder (sentrumssoner) i 2007 enn i 2003. Nord-Jæren har imidlertid et stort antall sentrumssoner, noe som betyr at det skjer en desentralisert sentralisering av arbeidsplassene. I Trondheim går utviklingen i retning av færre arbeidsplasser i sentrale områder (sentrumssoner) samtidig som det er få arbeidsplasser i bykjernen. Også i Bergen og i referanseområdet Oslo har antallet arbeidsplasser per km² sentrumssone blitt redusert i perioden, men reduksjonen i Bergen er liten.

6.1.5. Varehandelen i hovedsentrum er redusert

En tredje viktig faktor som påvirker potensialet for et effektivt transportsystem er lokaliseringen av handlesentra. Lokalisering av varehandel i sentrumsområder med god kollektivtilgjengelighet gir mindre bilavhengighet og større handlingsrom i transportpolitikken enn lokalisering utenfor tettbygd område og langt unna kollektivknutepunkt (Hanssen og Fosli 1998).

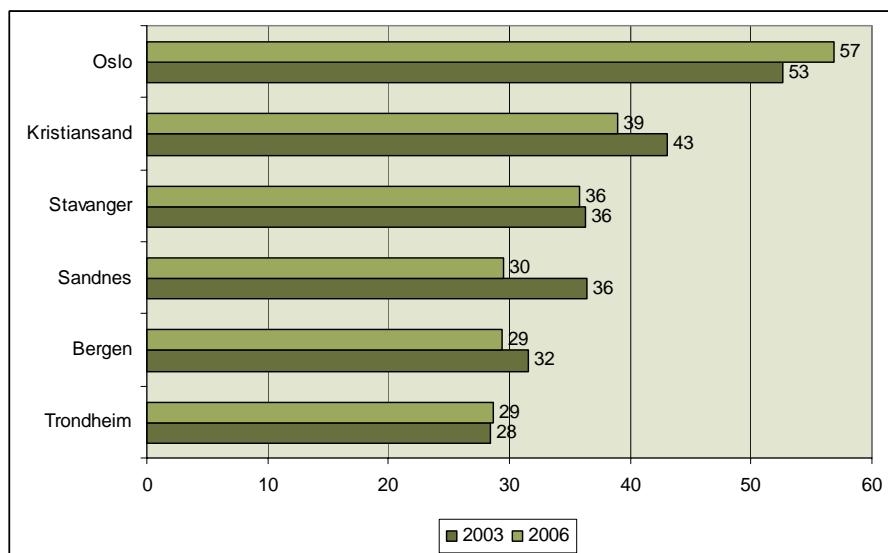
I 1999-2004 ble det innført midlertidig etableringsstopp for kjøpesentre utenfor sentrale deler av byer og tettsteder⁶. Hensikten var å styrke eksisterende by- og tettstedssentre, og unngå en utvikling som kan føre til unødvendig byspredning, økt bilavhengighet og dårligere tilgjengelighet til varehandelstilbudet for dem som ikke disponerer bil.

En oppsummering av erfaringer i fire fylker viser at Kjøpesenterstoppen påvirket etableringen av kjøpesentre i betydelig grad (Civitas 2006). I perioden ble det nesten ikke etablert større kjøpesentre utenfor byer og tettsteder. Utbyggerne flyttet i stedet investeringene inn mot eksisterende sentrumsområder.

Fylkesplaner for handelsetableringer som ble utarbeidet under Kjøpesenterstoppen skulle følge opp intensjonene fra den midlertidige Kjøpesenterstoppen. Men erfaringene viser at fylkeskommunene er tilbakeholdne med å gripe inn med innsigelse dersom kommunenes planer er i strid med retningslinjene i fylkesplanene. Og kommunene på sin side sier stort sett ja til det etablererne ønsker seg (Civitas 2006).

Av forsøksbyene sliter spesielt Nord-Jæren og Kristiansand-regionen med de trafikale konsekvensene av Kjøpesenter-”frisippet” utenfor bysentrum. Hovedsentrum sin del av varehandelen i kommunen er av SSB brukt som én indikator for hvor miljøvennlig en by er (Haagensen 2007).⁷ Denne indikatoren vil kunne vise om sentrumsområdene står sterkt i konkurransen med de bilbaserte kjøpesentrene.

Tallene viser at hovedsentrums del av vareomsetningen er redusert i alle byer med unntak av Oslo og Trondheim fra 2003 til 2006. Utviklingen er mest tydelig i Kristiansand og Sandnes, noe som med stor sannsynlighet har sammenheng med utviklingen av handelsområdene ved hhv Sørlandsparken og Forus, som på få år har tatt en markant vekst i omsetningen.



Figur 6.8: Hovedsentrums andel av vareomsetningen i kommunen. Andel av den stedfestede vareomsetningen (mellan 85 og 97 prosent). Kilde: Haagensen 2007:38.

⁶ Rikspolitisk bestemmelse etter § 17-1 annet ledd i Plan- og bygningsloven.

⁷ Hovedsentrum er sentrumssonen som dekker det største arealet.

6.1.6. Oppsummering: Bystruktur

- Det er en befolkningsvekst i byene, men den skjer i stor grad utenfor bykjernen. En del av veksten er knyttet til i sentrumssoner, men ikke hovedsentrum. Spesielt i Bergen og Trondheim skjer det en "desentralisert sentralisering", noe som betyr nye utfordringer for en dynamisk produktutvikling av kollektivtransporten.
- Totalt sett i perioden 2000-2006 har alle byer med unntak av Bergen fått en høyere arealutnyttelse (dvs. redusert tettstedsareal per innbygger).
- Bergen har en større andel av sin nybygging innenfor tettstedsgrensen i 2006 enn i 2003. Trondheim har hatt en markant nedgang i andelen nybygging innenfor tettstedsgrensen. I Kristiansand og Stavanger har endringen vært marginal.
- Det har vært en vridning mot høyere arealutnyttelse i perioden med forsøk (2003-2007) enn i perioden før forsøkene (2000-2003) i alle byer med unntak av Kristiansand og Sandnes.
- Varehandelen i hovedsentrum er, med unntak av Trondheim og Oslo, redusert fra 2003 til 2006. Dette gjelder spesielt i Kristiansand og i Sandnes, noe som med stor sannsynlighet har sammenheng med kjøpesenter-giantene ved Sørlandsparken og Forus.

6.2 Tilrettelegging for miljøvennlig transport

Det er ulike tiltak som kan iverksettes for å bedre kollektivtransportens konkurransekraft i forhold til bilen. Dette gjelder spesielt, fremkommelighetstiltak og tiltak som begrenser parkeringstilgjengeligheten. I tillegg vil satsing på bedre tilrettelegging for gange og sykling bidra til at potensialet for mer miljøvennlig transport i byene øker.

6.2.1. Fremkommeligheten er redusert

Tiltak som bidrar til at kollektivtransporten kommer raskere frem er viktig for å øke kollektivtransportens konkurransekraft i byområdene. Økt hastighet for kollektivtransporten betyr både at trafikantene får et bedre tilbud i form av kortere reisetid og økt punktlighet, og at kollektivselskapene sparer driftskostnader. Beregninger for de seks største byområdene i Norge har vist at 20 prosent økt framkommelighet for kollektivtransporten kan gi 7 prosent flere passasjerer uten økte tilskudd (Norheim 2005).

Et fellestrekks for alle byene i forsøket er at de sliter med økende fremkommelighetsproblemer for kollektivtransporten.

Tabell 6.1: Gjennomsnittshastighet (km/t) på utvalgte linjer 2004-2007. Kilde: Statens vegvesen Vegdirektoratet.

	2004 km/t	2005 km/t	2006 km/t	2007 km/t	% endring 2004-2007
Oslo buss og trikk	16	17	17	16,8	5,0 %
Oslo buss		20,7	20,3	19,1*	-7,7 %
Bergen	21	20	21	21	0,0 %
Trondheim	24	23	21	21,3	-11,3 %
Nord-Jæren	30	29	30	28,1	-6,3 %
Kristiansand-regionen	28	27	27	27	-3,6 %

*Kun ettermiddagsrush. Buss 20, 151 og 31, begge retninger. Buss 163 bare ut av byen. Den store endringen kan skyldes at tidligere målinger kan ha med morgenrush.

Vegvesenet foretar målinger av gjennomsnittshastigheten (km/t) på utvalgte linjer som en indikasjon på utviklingen av fremkommelighet. Det er vanskelig å sammenligne selve nivået på gjennomsnittshastigheten på tvers av de ulike byene, for den har sammenheng med hvilke linjer som er valgt. Det mest interessante er dermed *utviklingen i hver enkelt by*.

Tallene viser at gjennomsnittshastigheten er kraftig redusert i Trondheim fra 2004 til 2006. Også Nord-Jæren og Kristiansand har hatt en markant reduksjon i fremkommeligheten. I Bergen er det ingen endring fra utgangsgåret 2004.

I Oslo, som her benyttes som referanseby, er gjennomsnittshastigheten redusert når trikk og buss sees under ett, dvs. at fremkommeligheten er forbedret. Fremkommelighetsproblemene har imidlertid økt kraftig når man ser på bussen isolert sett, som har fått en reduksjon i gjennomsnittshastigheten på 7,7 prosent.

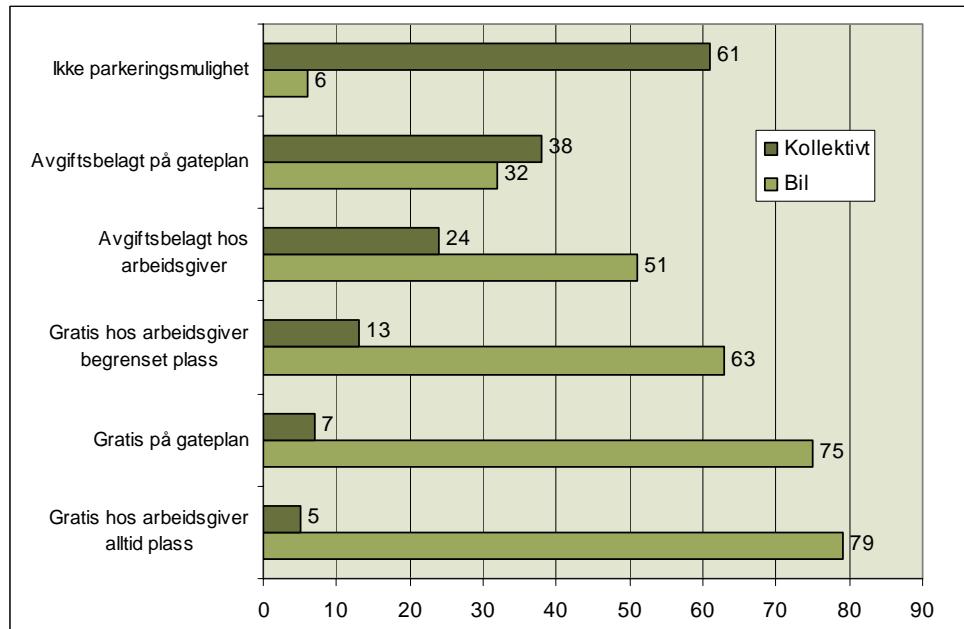
Kollektivtransporten og biltrafikken kjører i stor grad i samme trafikk, og også for biltrafikken er fremkommeligheten trolig redusert i perioden. Ideelt sett burde vi har sett på utviklingen av det relative reisetidsforholdet mellom bilens og bussens kjørehastighet. I dag eksisterer det imidlertid ikke data som gjør det mulig å sammenligne utviklingen av fremkommelighet for de to transportformene i alle forsøksbyer.

Uansett har kollektivtransporten en tilleggsutfordring ved redusert fremkommelighet ved at også *punktligheten* reduseres. Flere studier viser at punktlighet vektlegges svært høyt av trafikantene. Både i Kristiansand og på Nord-Jæren vektlegges redusert fremkommelighet som en årsak til at passasjerutviklingen har stagnert.

6.2.2. *Stengrere parkeringspolitikk, men foreløpig få dokumenterte resultater*

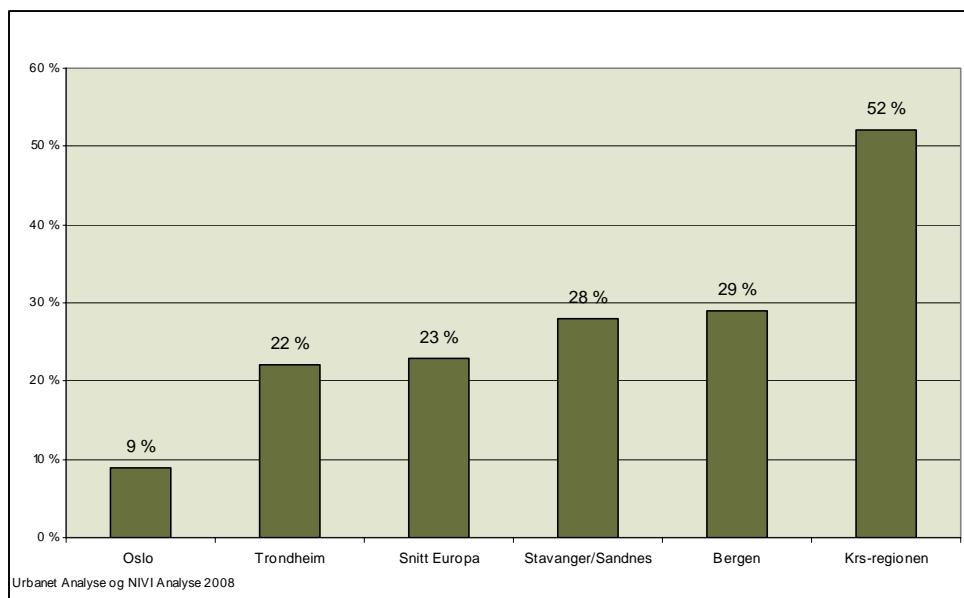
Tilgangen til parkeringsplasser har stor betydning for valg av transportmiddel på arbeidsreisene.

Tall fra RVU 2005 viser at kollektivandelen er nede i 5 prosent på arbeidsreiser der arbeidstakere har gratis og ubegrenset antall p-plasser, mens kollektivandelen er over 60 prosent når det ikke er parkeringsmuligheter ved arbeidsplassen (Denstadli m.fl. 2006) (figur 6.9).



Figur 6.9: Bil- og kollektivandel på arbeids- og skolereiser avhengig av tilgang til parkeringsplass. Datakilde: RVU 2005. Kilde: Denstadli m.fl. 2006.

En kartlegging av parkeringsdekning i bykjernen som ble gjort i forbindelse med evalueringen av Belønningsordningen viser at Kristiansand har svært god parkeringsdekning i sentrum (6.10). Stavanger og Bergen har også relativt god parkeringsdekning, byene ligger noe over gjennomsnittet for Europa. Trondheim ligger omtrent på snittet av europeiske byer i UITP-databasen. Parkeringsdekningen i Oslo er, i henhold til disse tallene, lav.



Figur 6.10: Parkeringsplasser per 1000 arbeidsplass i bykjernen. Tall fra 2005-2006, Oslo og europeisk snitt: tall fra 2001, UITP-databasen. Kilde: Norheim m.fl. 2007.

Denne oversikten viser imidlertid kun parkeringsplassene som er offentlig tilgjengelige, ikke de reserverte p-plassene.

En kartlegging utført av Scandiakonsult i Midtbyen i Trondheim viste at de offentlig tilgjengelige parkeringsplassene kun utgjør 38 prosent av plassene. Dersom dette er tilfelle også i de andre byene, betyr det at parkeringstilgjengeligheten i tilknytning til arbeidsreiser er langt høyere enn det som fremkommer i disse tallene. Hvor stor andel de offentlige parkeringsplassene utgjør av alle parkeringsplasser vil trolig variere mellom byene. Andelen offentlige parkeringsplasser vil ha betydning for hvilke muligheter det offentlige har mht tiltak for å regulere arbeidsplassparkeringen, i alle fall på kort sikt, det er derfor viktig å få en bedre kartlegging av totalt antall parkeringsplasser,

Alle forsøksbyer har gjennomført, eller planer om å gjennomføre, ulike grep for å forsøke å begrense tilgangen til parkeringsplasser i sentrum.

I *Kristiansand-regionen* har fokuset på den gode parkeringsdekningen i evalueringen av Belønningsordningen ført til at man i handlingsprogrammet for *ATP-prosjektet* (2008-2015) vil gjøre følgende grep:

- Minimumskrav til parkering i næringsbygg, kontor og forretninger skal erstattes med maksimumskrav.
- Øke parkeringsavgiften på langtidsparkering i Kvadraturen med 20% prosent i snitt.
- Redusere antall langtids-parkeringsplasser i parkeringshus /parkeringsplasser med ca 80 plasser.
- Redusere antall gateparkeringsplasser med 27 plasser i forbindelse med etablering av sykkelfelt i Tordenskioldsgt.

I *Trondheim* ble parkeringsnormene endret allerede i 2004. Trondheim kommune har de senere år utformet en restriktiv parkeringspolitikk med sikte på å begrense unødig bruk av bil på arbeidsreiser og for å tilrettelegge for fortetting. Tiltak som nevnes er:

- Kontinuerlig bruk av avgifter som tilgodeser korttidsparkering
- Innføring av boligsoneparkering
- Parkeringsvedtekter for nybygg i sentrale strøk åpner for maksimalgrenser for å begrense unødig bilbruk.
- Ved utbygging av større kontor- og forretningsbygg tillates det at kun hhv 15 og 25 prosent av tomeområdet brukes til parkering på bakkeplan. Ytterligere plasser kan anlegges i parkeringskjellere mv.
- I Midtbyen er omrent 100 private langtidsplasser gjort til offentlig tilgjengelige besøksplasser gjennom frivillige avtaler.

I *Bergen* er det vedtatt nye parkeringsnormer i 2006. De nye normene er mer restriktive enn i dag, og er differensiert slik at de er mer restriktive i sentrum og indre by. I tillegg har områdene rundt bydelssentrene og rundt bybanens holdeplasser fått samme parkeringsnorm som indre by. I tillegg er det vedtatt en friskjøpsordning i sentrum og indre by som har til hensikt å redusere utbyggingen av parkeringsplasser til private byggeprosjekter.

På *Nord-Jæren* er antallet langtidsparkeringsplasser i sentrumsområdene redusert. I sentrumsområdene og ved Sola flyplass har parkeringsavgiftene økt, og det er innført en fast norm for antall parkeringsplasser i Sandnes og Stavanger (1 bilparkeringsplass per 100m² bruttoareal i sentrumsområder og transformasjonsområder).

Grepene som er tatt for å gjøre det vanskeligere og/eller dyrere å parkere har

hittil ikke hatt noen dokumentert effekt i noen av byene. Dette skyldes til en viss grad at det tar tid før man ser resultater av endringen av parkeringsnormene fordi disse gjelder nybygg. Det kan også skyldes at begrensningene ikke er tilstrekkelige, eller at parkeringspolitikken er vanskelig å gjennomføre i praksis,

I Transportplanen til Trondheim kommune påpekes det at det har vært vanskelig å følge opp parkeringspolitikken i konkrete byggesaker, selv om gatebruksreguleringer, kollektivprioriteringer og en restriktiv parkeringspolitikk er tatt i bruk som virkemidler.

6.2.3. Gang- og sykkelvegutbygging

Tilrettelegging for trygg ferdsel for syklende og gående er viktig for å oppnå god miljøkvalitet, helse og trivsel. Når det er et godt tilrettelagt sykkelvegnett vil også potensialet for bruk av disse transportformene øke.

Vi har ikke klart å fremskaffe sammenlignbare og relevante tall for gang- og sykkelvegutbyggingen i forsøksperioden. Det foreligger tall i KOSTRA om kommunal gang- og sykkelvegutbygging, men siden det meste av gang- og sykkelvegutbyggingen skjer langs statlig eide veger i disse byene, er KOSTRA-tallene lite relevante. Spesielt i Kristiansand-regionen er det imidlertid rapportert om at det er etablert flere km gang- og sykkelveger i denne perioden.

6.2.4. Oppsummering: Bedre tilrettelegging for miljøvennlige transportformer?

Det ser ikke ut til at byområdene har klart å tilrettelegge bedre for bruk av miljøvennlige transportformer i forsøksperioden:

- Fremkommeligheten for kollektivtransporten er redusert i byene, med unntak av i Bergen.
- Parkeringsnormene er endret i en mer restriktiv retning, og det er gjennomført avgiftsøkninger eller vridninger i avgifter som i større grad tilgodeser korttidsparkering. Disse grepene kan forventes å gi seg utslag i en endring i transportmiddelbruken. Men det er ikke dokumentert effekter av disse endringene, og vi har ikke funnet tall som gir belegg for å si at parkeringsdekningen er vesentlig endret i perioden med forvaltningsforsøk.

Tabell 6.2: Nøkkeltall for tilrettelegging

Tilrettelegging	Trondheim	Bergen	Stavanger	Sandnes	Kristiansand
Hastighet kollektivt	-11,3%	0%	-6,3%		-3,6%
Mer restriktive parkeringsnormer	Ja (2004)	Ja (2006)		Ja	Ja

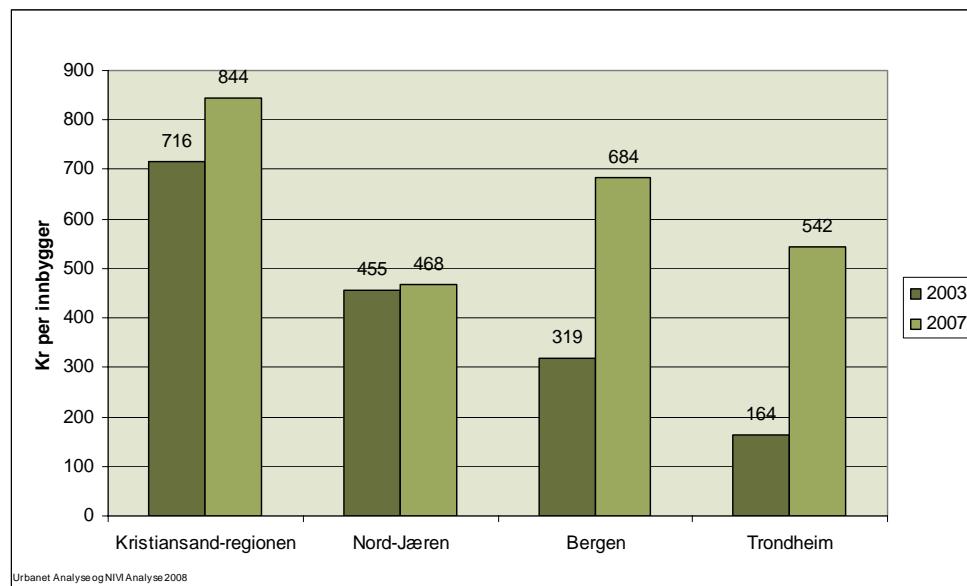
7. Bedre offentlig ressursutnyttelse på tvers av forvaltningsnivåer?

En av de sentrale målsettingene med Forvaltningsforsøket var å gi grunnlag for en mer effektiv virkemiddelbruk og bedre allokering mellom investeringer og drift.

7.1 Betydelig vridning i de budsjettmessige prioriteringene i de bykommunale forsøkene

Våre analyser viser at det har skjedd en betydelig vridning i de budsjettmessige prioriteringene, særlig i de bykommunale forsøkene. I Bergen og Trondheim har offentlig kjøp per innbygger økt betydelig i perioden (figur 7.1). Trondheim hadde i 2003 et offentlig kjøp til lokal kollektivtransport på 156 kr per innbygger, et beløp som er med enn tredoblet i forsøksperioden. Bergen har også hatt en betydelig økning, fra ca 320 kr per innbygger i 2003 til nesten 700 kr per innbygger i 2007. Økningen er klart størst i de bykommunale forsøkene. Det er også en økning i Kristiansand regionen, mens Nord-Jæren har opprettholdt nivået i perioden.

Den viktigste grunnen til at tilskuddene har økt i perioden er belønningsmidlene fra Samferdselsdepartementet, og større frihet til å bruke øvrige riksvegsmidler til investering eller drift.



Figur 7.1: Utvikling i tilskudd per innbygger (2007-kr) fordelt på byområde 2003 og 2007

7.1.1. Lite effektiv bruk av de økte tilskuddene

Vi har benyttet økte tilskudd per ny kollektivtrafikant som en indikator på hvor kostnadseffektiv satsingen i byene har vært. Det betyr at vi har sett på endring i antallet kollektivreiser og økningen av totale tilskudd. Tallene er basert på informasjon fra de enkelte byene. Vi fokuserer på økte tilskudd fordi dette har vært den mest markante endringen i ressursbruk i forsøksperioden.

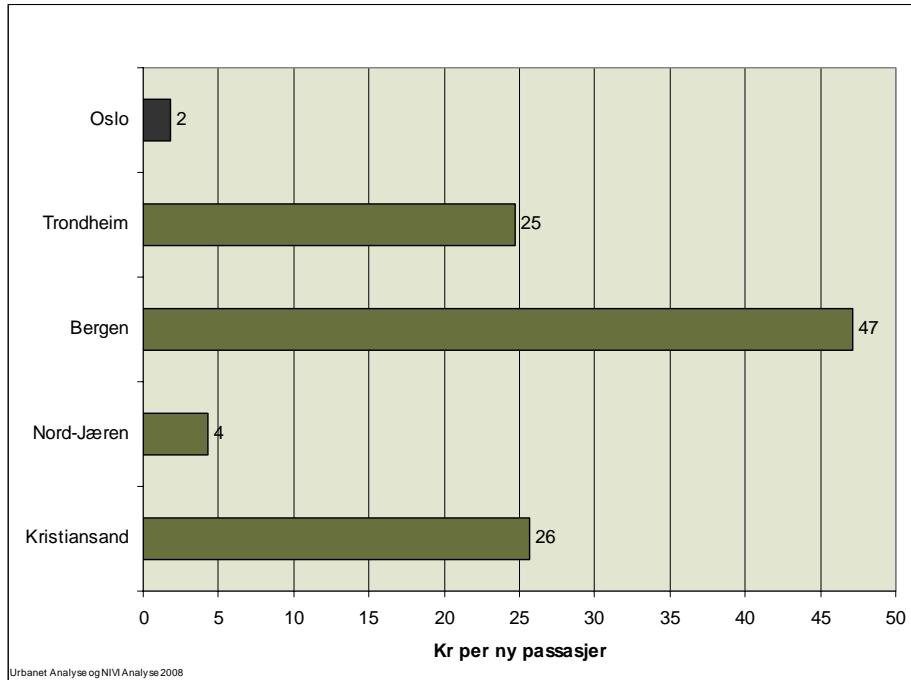
Fordelen og ulempen ved å benytte en slik indikator er at den, i tillegg til de direkte kollektivtiltakene, også påvirkes av endrede rammebetingelser for kollektivtransporten. Endrede rammebetingelser som bedrer kostnadseffektiviteten kan gjelde bedre framkommelighet på vegene og økte restriksjoner på bilbruk, som er viktige elementer i en helhetlig transportpolitikk i byene. Samtidig kan rammebetingelser som er utenfor byenes kontroll endres, som f eks at driftskostnadene øker, bensinprisene endres eller at bilholdet øker.

Vi har ikke hatt mulighet til å gå inn på alle disse forholdene. Men det er mye som tyder på at kostnadseffektiviteten vil være noe bedre enn det som presenteres i våre analyser. Det skyldes både at den langsiktige etterspørselfeffekten er høyere enn det som måles på kort sikt og at det er en underliggende negativ trend for kollektivtransporten som demper etterspørselfeffekten. I tillegg har det vært en kostnadsøkning for kollektivtransporten i perioden. Disse forholdene er likevel ikke så betydningsfulle at de vil påvirke konklusjonene i våre analyser.

Våre beregninger viser at det er en lite effektiv bruk av de økte tilskuddene, når vi mäter i økte tilskudd per ny passasjer (figur 7.2). I følge våre analyser har det kostet nesten 50 kroner per ny passasjer i Bergen og rundt 25 kr per ny passasjer i Kristiansand regionen og Trondheim. Til sammenligning har de nye passasjerene på Nord-Jæren kostet 4 kr, og 2 kr i Oslo.

Dette viser at den sterke satsingen på takstredusjoner i Trondheim og Bergen har vært kostnadskrevende. Men det gjelder også Kristiansand, som har satset på å forbedre rutetilbudet. Det er usikkert hva som er hovedårsaken til at disse tiltakene har vært så kostnadskrevende. Vi vil kort peke på noen momenter:

- Belønningsordningen har vært et viktig insentiv for satsingen i mange av disse byene. Evalueringen av denne ordningen viste at det ble satset på mange kortsiktige tiltak for å få rask effekt (Norheim m.fl. 2007). Dette kan også ha ført til mindre fokus på kostnadseffektivitet.
- Den langsiktige effekten av en kollektivsatsing kan være opptil 50 prosent høyere enn effekten etter det første året. I denne analysen har vi i stor grad fanget opp de kortsiktige effektene.
- I tre av disse byene er gjørt nettokontrakter med kollektivselskapene det vanskelig å beregne faktiske kostnader ved satsingen, inkludert inntektseffekter og kostnadsøkninger i perioden.



Figur 7.2: Endret tilskudd per ny passasjer 2003-2007 målt i faste kroner

7.2 Omprioriteringen av midler i de bykommunale forsøkene

Det er i første rekke de bykommunale forsøkene som har endret prioriteringen av ressursene i løpet av forsøket. Vi har derfor sett nærmere på omprioriteringen i Trondheim og Bergen.

7.2.1. Trondheim

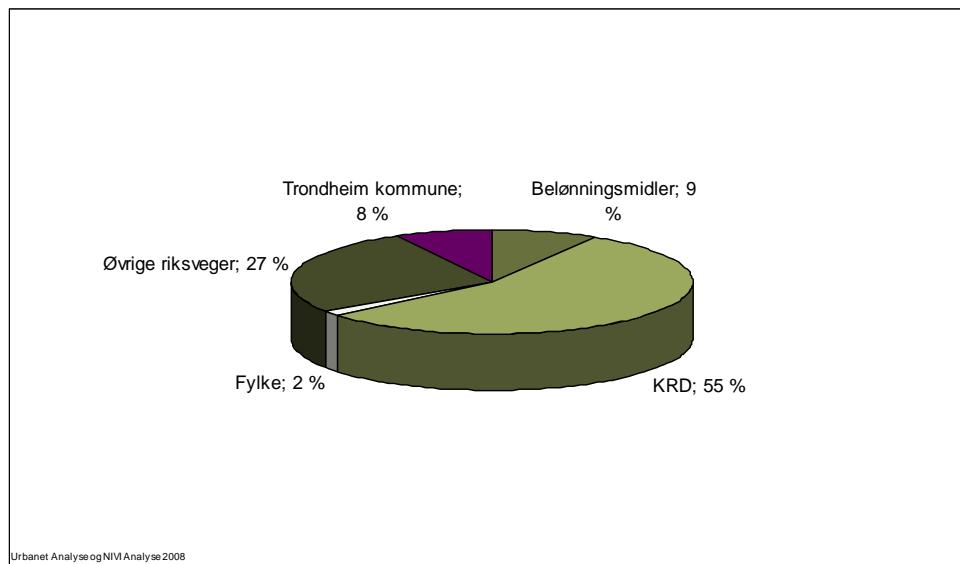
Vi har fått en oversikt over budsjett og faktisk bruk av midlene innenfor forsøket. De totale rammene for forsøket har vært på ca 125 mill kr årlig. Dette tilsvarer ca 780 kr per innbygger i Trondheim.

Drøyt halvparten av midlene er finansiert gjennom ordinære rammeoverføringer til Trondheim kommune, ca en fjerdedel fra øvrige riksveger og i underkant av 10 prosent fra belønningsmidler og ekstraordinære midler fra Trondheim kommune. Det siste er i hovedsak midler fra Kraftfondet. I tillegg har kommunen hatt et Kollektivfond, som er midler fra salg av Team trafikk.

Det mest interessante ved finansieringspakken i Trondheim er bruken av midlene fra Kraftfondet som indirekte har gått til å finansiere lavere takster for kollektivtransporten. Disse midlene skal i utgangspunktet bare gå til investeringer. De er derfor brukt til å finansiere prosjekter som ordinært ville blitt finansiert gjennom øvrige riksvegsmidler. Dette har frigjort midler fra øvrige riksveger til drift av kollektivtransporten.

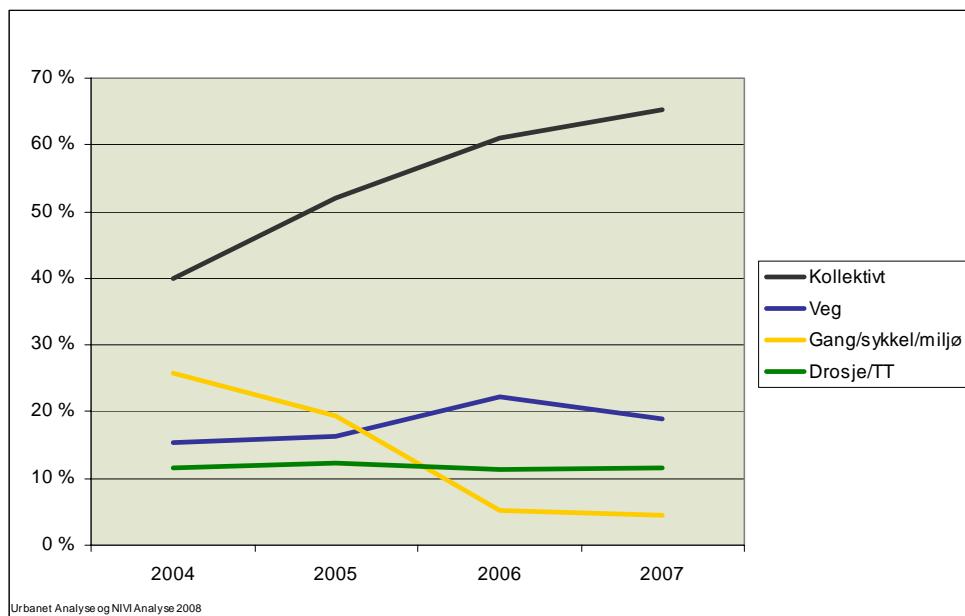
Dette er et tydelig eksempel på endret virkemiddelbruk som har vært en direkte følge av Forvaltningsforsøket. Hvis det ikke hadde vært så store friheter på bruk av øvrige riksvegsmidler kunne ikke Trondheim kommune benyttet Kraftfondet på denne måten.

Samtidig har rammene for øvrige riksvegsmidler blitt redusert betydelig i perioden, fra nesten 50 mill kr i 2004 til 20 mill kr i 2007. Denne reduksjonen har svekket forsøket, både finansielt og ved at øvrige riksveger var en viktigste budsjettposten som kunne omdisponeres fra investeringer til drift. Det er uheldig for mulighetene til å kunne vurdere gevinstene ved en mer fleksibel bruk av ressursene til transportformål.



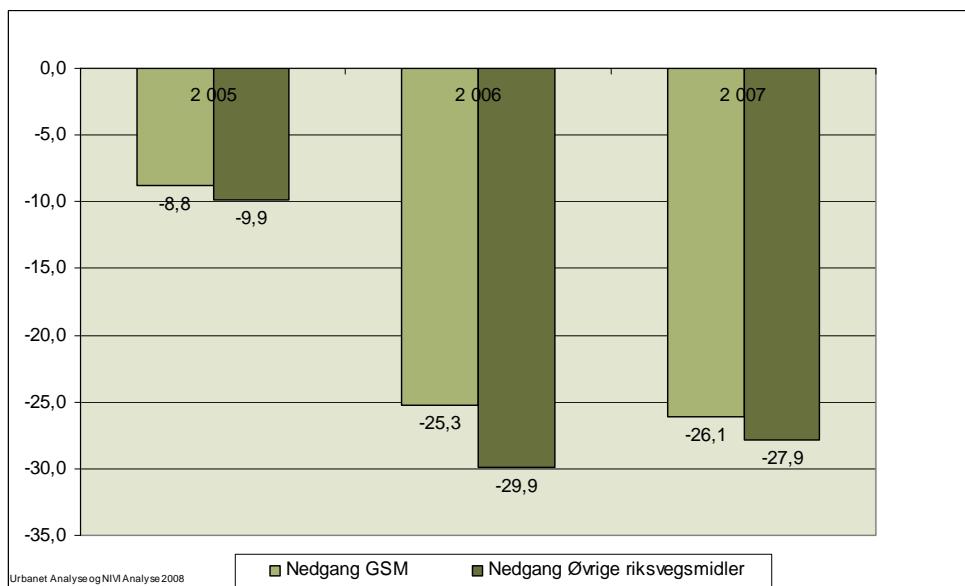
Figur 7.3: Fordeling av finansieringskildene til Trondheimsforsøket Prosent av midlene for perioden 2004-2007

Den klart største andelen av forsøksmidlene er brukt til kollektivtransport, og da i første rekke til å redusere takstene for enkeltbilletter og klippekort. Dette har økt rammene som ble brukt til kollektivtransport fra 40 til 65 prosent av budsjettrammen (figur 7.4). Det er midler til gang/sykkel og miljøtiltak som er redusert, dels fordi det var svært store investeringer i første del av perioden. Det kan være vanskelig å tolke denne endringen som endret prioritering ut fra en så kort tidsperiode. En viktig årsak til denne nedgangen var forurensningsforskriftenes krav om støytiltak som skulle vært gjennomført i 2004, med noe etterslep i 2005.



Figur 7.4: Fordeling av midler innenfor forsøket. Prosent.

Det kan også være et resultat av de reduserte rammene for øvrige riksvegsmidler. Hvis vi ser på nedgangen i øvrige riksvegsmidler er denne omtrent identisk med nedgangen i GSM-tiltak innenfor transportforsøket i Trondheim. (figur 7.5). Det betyr at vi ikke kan tolke dette som en nedprioritering av GSM-tiltak.



Figur 7.5: Ending i øvrige riksvegsmidler og GSM-tiltak innenfor Trondheimsforsøket. Mill kr årlig i forhold til 2004-nivå.

Men det er likevel en klar prioritering av kollektivtransport innenfor disse budsjettene som gjør at tilskuddene er fordoblet i forsøksperioden. Det er særlig bruken av midler fra Kraftfondet som har gjort dette mulig. Det er også rimelig å anta at det er en høyere "politisk betalingsvillighet" for økte tilskudd i en

organisasjonsmodell hvor pengene går direkte til egne innbyggere. Trondheim hadde også i utgangspunktet svært lave tilskudd, og det var derfor bred enighet om at denne burde økes.

7.2.2. Bergen

Den totale rammen for Forvaltningsforsøket i Bergen var i gjennomsnitt 257 mill kr, hvorav drøyt halvparten kom fra øvrige riksvegsmidler. Tallene for 2004 inkluderer fylkesveger og er derfor ikke sammenlignbare i denne sammenheng. Vi har derfor konsentrert oppmerksomheten om perioden 2005-2007. Det har vært en relativt stor økning i kommunale tilskudd i perioden fra 23,1 til 39,6 mill kr, dvs. en økning på ca 16 mill kr (70 prosent) målt i nominelle kroner. Det er i første rekke belønningsmidler og de kommunale tilskuddene som har økt i denne perioden.

Tabell 7.1: Fordeling av midler innenfor forvaltningsforsøket i Bergen

	2005	2006	2007 ⁽¹⁾	Økning	Prosent
Øvrig riksveg ⁽²⁾	135,0	142,0	143,8	8,7	6,5 %
Parkeringsbussen ⁽³⁾	3,5	3,9	5,6	2,1	59 %
Rammetilskudd	55,8	57,3	59,2	3,4	6,1 %
Belønningsmidler	25,0	25,0	35,0	10,0	40,0 %
Kommunale tilskudd	23,1	28,4	39,6	16,4	71,1 %
Sum	242,9	256,6	283,1	40,3	16,6 %

(1) Foreløpige tall, endelige tall for kollektivtalene foreligger mai/juni 20007

(2) Vi har ikke fått fordelt øvrige riksvegsmidler mellom kommune og fylke i 2004

(3) Kostnadene for parkeringsbussen er finansiert ved midler fra Bergen Parkering KF og utvidelser av tilbudet fra forsøksmidler.

Vi har fått en oversikt over hvordan øvrige riksvegsmidler er benyttet i forsøksperioden fordelt på ulike tiltak. Disse tallene vil naturlig nok variere fra år til år ut fra hvilken fase de ulike planer og investeringer i er inne i. Det er derfor vanskelig å trekke noen konklusjoner ut fra de få årene vi ser på her. Det er imidlertid verdt å merke seg at det også er benyttet relativt store ressurser til drift av kollektivtransporten fra disse midlene.

Innenfor Forvaltningsforsøket er det benyttet 22 mill kr årlig til drift av kollektivtransporten i denne perioden mens det er benyttet 5 mill kr til øvrige kollektivtiltak. Til sammenligning var de totale tilskuddene til kollektivtransporten på 76 mill kr året før Forvaltningsforsøket startet. Det betyr at en alternativ bruk av øvrige riksvegsmidler alene har medført økte tilskudd på nesten 30 prosent. I tillegg kommer belønningsmidlene. Totalt sett har tilskuddene til kollektivtransporten i Bergen økt fra 76 mill kr til 177 mill kr i forsøksperioden, dvs. ca 100 mill kr mer i året.

8. Konsekvenser for transportpolitiske måloppnåelse i omlandet

Det er i første rekke ansvaret for kollektivtransporten som er overført fra fylkeskommunen til kommunen i denne forsøksperioden. Dette gjelder de bykommunale forsøkene. Vi har forsøkt å finne sammenlignbare tall for utvikling i rutetilbud og takster for omlandet rundt forsøksområdene. Dette har vært vanskelig pga omleggingen av SSBs statistikk for kollektivtransporten, som bare gir oss tall for de to siste årene. Disse tallene er også usikre.

Vi har derfor basert oss på kommunenes egen vurdering av konsekvensene for kollektivtilbuddet i omlandet. Her bruker vi opplysninger fra egenevalueringene i tillegg til informasjon fra internettundersøkelsen som ble gjennomført i etterkant av arbeidsseminarene. I denne undersøkelsen ble informantene stilt følgende åpne spørsmål: *Har transportforsøket hatt konsekvenser for transporttilbuddet/areal- og transportplanleggingen i omlandet rundt bykommunen?*

8.1 Bergens-området

Opplysninger fra Hordaland fylkeskommune tyder ikke på at kollektivtransporten har blitt svekket pga Forvaltningsforsøket. I hele forsøksperioden har takstene enten vært uendret eller de er blitt redusert, og det er ikke rapportert om noen reduksjon i rutetilbuddet av betydning. Men det kan ha ført til dårligere samordning for de grenseoverskridende rutene innenfor byregionen Bergen. Hordaland fylkeskommune kommenterer konsekvensene for omlandet når det gjelder takstoppligg og produktutvikling:

"Med eit delt forvaltningsansvar vert det opna opp for ulik takstpolitikk og produktutvikling i kollektivtransporten i Bergens-regionen. Det har vore fleire døme på dette i forsøksperioden m.a innføring av einstakst i Bergen. Fleire brukarar av kollektivtransporten i Bergens-regionen opplever dette som både underleg og urimeleg. Fylkeskommunen har no vidareført opplegget med eins takst i Bergen, samstundes som det er lagt opp til ei takstharmonisering i omlandskommunane."

Om markedsføring og produktutvikling påpekes følgende: *"Ved delt ansvar vil kunden måtte innhente informasjon frå to stader for å få oversyn over det samla kollektivtransporttilbodet i Bergens-regionen. Ei slik ansvarsdeling vil og gjøre det vanskeleg med eit felles opplegg for profil, kommunikasjon og merkevarebygging."*

Samtidig er det opprettet et eget samordningsorgan for kollektivtransporten i Bergens-området som skal ta hånd om ulike typer koordineringsspørsmål. Det er etter det vi kjerner til ikke tatt opp konkrete forhold når det gjelder rutetilbudd eller takster hvor det har vært uenighet mellom fylket og kommunen i denne perioden. Men det kan skyldes at tilbuddet i utgangspunktet var relativt godt koordinert, og at det ikke var behov for endringer på kort sikt.

Innføringen av enhetstakst i Bergen er et eksempel hvor det har vært behov for koordinering. I dette tilfellet har det blitt et "takstsprang" for korte reiser over kommunegrensen, som Hordaland fylkeskommune delvis har tilpasset seg i 2007. I praksis betyr dette at kollektivtrafikantene i Hordaland har fått et billigere tilbudd pga. omleggingen, men at det også har redusert handlingsrommet for fylkeskommunen når det gjelder å utvikle tilbuddet.

Enhetstaksten i Bergen vil binde opp relativt store budsjetttramper for fylkeskommunen framover, noe som kan påvirke andre deler av tilbudet på sikt.

8.2 Trondheims-området

I Trondheim er det enkelte i internettundersøkelsen etter arbeidsseminarene som beskriver at tilboret har blitt dårligere samordnet, og at det har blitt høyere billettpriser i omegnskommunene. Men dette har ikke nødvendigvis sammenheng med forsøket. Som en informant beskriver: "Ja, kan være det har blitt noe dårligere tilboret, men det har også sammenheng med at de totale ressursene ikke er store nok - og at det løses med penger når man ikke har anboret. Da kan jo konsesjonshaver dikttere priser/avtaleinnhold!"

Det er imidlertid ikke alle som er enige i at tilboret har blitt dårligere: "Det har blitt bedre samordning inn mot enkelte regionale ruter, men forsøket burde som nevnt ha omfattet en større region, f.eks. dagpendler-regionen" (informant i internettundersøkelsen).

8.3 Kristiansands-området og Nord-Jæren

Spørsmålet knyttet til konsekvenser for omlandet er i første rekke relevant for byforsøkene fordi de andre forsøkene jo også inkluderer omegnskommunene.

I Kristiansand svarer informantene at forsøket har hatt positive ringvirkninger for transporttilboret i omegnskommunene. Av tiltak som nevnes er:

- *Bedre fremkommelighet for kollektivtransport og myke trafikanter*
- *Park and ride-anlegg i Songdalen og Lillesand*
- *Bedre busstilboret - bedre frekvens og takster*
- *Randkommunene har også fått noe bedre busstilboret. Busstrafikken har økt i hele regionen sett under ett.*
- *Det har blitt et bedre kollektivtilboret mellom de to byene Kristiansand og Lillesand*

I Kristiansand påpeker flere av informantene det at det er igangsatt en rekke andre tiltak som er positive for omegnskommunene:

- *Forholdene rundt knutepunkt i ytterkantene er blitt bedre, slik at trafikantene kan benytte innfartsparkering.*
- *Randkommunene rundt Kristiansand har fått svært god uttelling i form av nye viktige gang/sykkelveier og miljøtiltak i kommunensentre.*

På Nord-Jæren svarer en informant følgende på dette spørsmålet: "Rutetilboret utenfor byområdet er ikke bygget ned, men den økte satsingen har skjedd i byområdet slik det var besluttet skulle skje for å øke kollektivtrafikkens konkurransekraft."

8.4 Oppsummering av konsekvenser for omlandet

Det er lite som tyder på at de bykommunale forsøkene har svekket transporttilboret på kort sikt. Samtidig kunne denne organiseringen ha gitt dårligere samordning av rutetilboret for grensekryssende reiser på lengre sikt. Innføringen av enhetstakst i Bergen er et eksempel på et tilboret som må tilpasses slike regionale reiser, og som kan få betydning for rutetilboret i resten av fylket.

Avtalealternativene på Nord-Jæren og i Kristiansand har styrket samarbeidet i regionen, og dermed mulighetene for bedre samordning av transporttilbudet. Satsingen på innfartsparkering og gang-/sykkelstier i regionen rundt Kristiansand underbygger dette. På Nord-Jæren er de ulike transportavtalene et godt eksempel på bedre koordinering i regionen.

DEL III

KAPITTEL 9-10: DRØFTING OG LÆRDOM FRA FORSØKENE

Innledning

I denne delen av rapporten gir vi en drøfting av forsøkene. Drøftingen gjøres med utgangspunkt i en transport- og arealpolitisk idealmodell, der oppgaver og ansvar som har betydning for måloppnåelse er samlet til ett politisk og administrativt beslutningsdyktig organ. Dette organet har evne og vilje til å foreta helhetlige geografiske og sektorpolitiske prioriteringer.

Vi har på grunnlag av drøftingen opp mot idealmodellen foretatt en vurdering av hva departementet kan lære av disse forsøkene.

9. Drøfting av forsøkene

I dette kapitlet gir vi en drøfting av forsøkene med utgangspunkt i en transport- og arealpolitisk idealmodell. I idealmodellen dekker organet i størst mulig grad en sammenhengende bolig-, arbeids- og serviceregion. En slik organisasjon krever foruten evne og vilje til politisk styring og makt over virkemidlene, også kapasitet, kompetanse og ressurser til gjennomføring, formelle og uformelle arenaer for samhandling og utvikling av en felles problemforståelse.

Idealmodellen lå også som grunnlag i de forutgående utredninger og analyser av den ordinære forvaltningsorganiseringen, vist i boks 9.1.

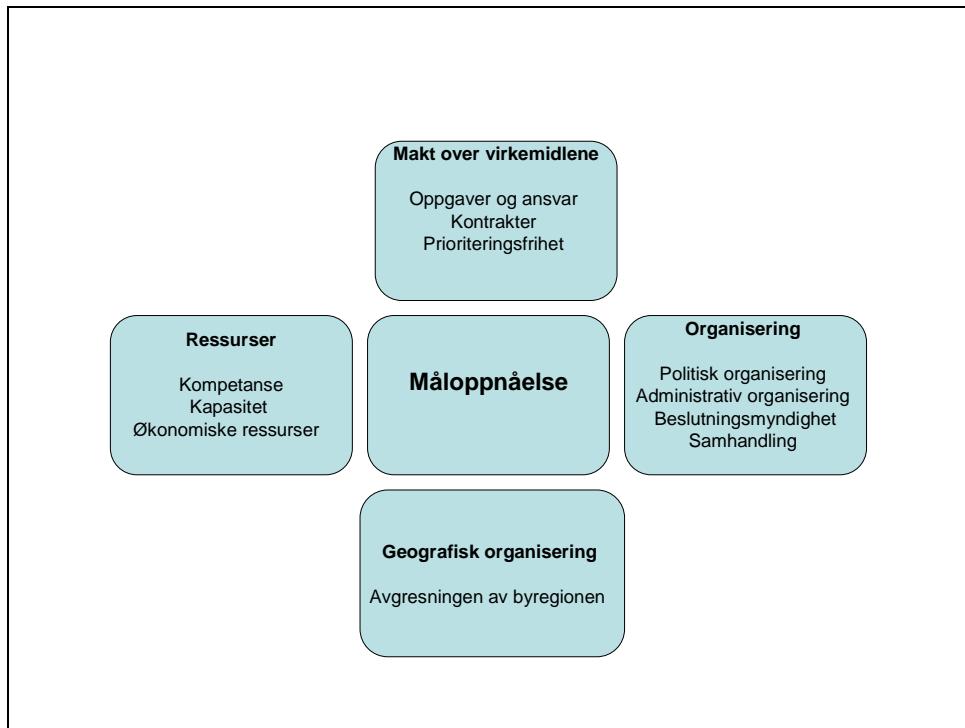
"Ansvaret for veg og kollektivtrafikk, investering og drift, overordnet parkeringspolitikk, takster i kollektivtrafikken, samt vegprising, bør samles til ett organ, som også har kontroll med disponeringen av de offentlige midler på disse områdene." (Norges forskningsråd 2000, LOKTRA 1994-1999)

"En idealorganisasjon må ha byområdet som sitt myndighetsområde, den må dekke det området som er nødvendig for å realisere en samordnet areal- og transportpolitikk og den må videre kunne formulere målene innen dette området og ha herredømme over de styringsinstrumenter som trengs for å nå disse målene. Dette innebærer at den må ha myndighet over og vil måtte foreta prioriteringer av de økonomiske ressurser som skal benyttes til infrastruktur (både veg og kollektiv) og til drift av kollektivtransport. Videre må organisasjonen ha myndighet over trafikkregulerende tiltak. Siden en slik organisasjon skal forvalte så vidt betydelige ressurser på vegne av fellesskapet og gjøre vedtak som i stor grad griper inn i folks hverdag, mener utrederne organisasjonen må underlegges kontroll fra folkevalgte representanter" (Osland og Kråkenes 1998).

"En organisering som legger opp til at ett organ i større grad har ansvaret for et sammenhengende transportområde, der både drift av ulike transportmidler og infrastrukturtiltak kan ses i sammenheng, vil kunne forbedre muligheten for å styrke kollektivtransportens stilling i forhold til f.eks. bruk av privatbil. I en slik sammenheng vil det være nødvendig å etablere et organ som har ansvaret for å skaffe totaloversikt, klarlegge mål, skissere strategier og prioritere bruk av økonomiske, legale, fysiske og pedagogiske virkemidler innen området" (Brev fra Samferdselsdepartementet 1998)

Boks 9.1: Sitater om idealorganisasjonen for transportområdet.

I tillegg til ulike aspekter ved idealmodellen belyser vi gjennomføringen av iverksettingen av forsøkene. Grad av lokal konsensus og oppmerksomhet om forsøkene underveis har betydning når forsøkene skal vurderes.



Figur 9.1: Skisse av elementer i idealmodellen og forhold som kan ha hatt betydning for måloppnåelsen.

I de følgende avsnittene vil vi drøfte de fire forsøkene i lys av idealmodellen, men først vil vi kort vurdere selve iverksettingen av forsøket.

9.1 Organiseringen og gjennomføringen av iverksettingen

Forvaltningsforsøkene ble etablert etter initiativ fra Samferdselsdepartementet og etter søknad fra de involverte kommunene.

I Bergen og Trondheim var prosessene kjennetegnet av kommunene i utgangspunktet ønsket seg mer ansvar og oppgaver enn departementet var villige til å gi, f eks var både stamvegene og midler som inngikk i brukerfinansieringspakker (som Bergensprogrammet) ikke formelt en del av forsøket.

Departementet var heller ikke innstilt på formelt å overføre personellressurser fra Statens vegvesen til forsøkene. Staten var ikke rede til å inngå forpliktende langsiktige avtaler som innebar budsjettmessige forpliktelser utover ett år på Nord-Jæren.

Forsøket innebar også begrenset kommunal frihet til når det gjaldt investeringsmidlene til fylkesveger som var bundet til formelt prioriteteringsansvar for de midlene fylkeskommunen setter av til investeringer i Trondheim.

På den annen side var prosessen også kjennetegnet av at bykommunene unngikk å söke om samtlige av de oppgaveområder som kunne vært del av forsøket, for eksempel skoleskyss og transport av funksjonshemmede (Bergen). Når det gjelder fylkeskommunene var både Sør-Trøndelag og Hordaland fylkeskommuner skeptiske til forsøket og motstanden var til dels betydelig. En

viklig begrunnelse for motsanden var frykten for et svekket kollektivtilbud, ikke minst for omlandet rund byene. Det ble påpekt at etableringen av forsøket innebar nye grenser mellom by og omland og dermed samordningsproblemer.

I Bergen kommunes egenevaluering heter det at:

"Før 2004 var kollektivtransport i stor grad et virkemiddel for å nå distriktpolitiske mål; å løse lovpålagte oppgaver samt å opprettholde et minstetilbud for kollektivtransporten i distriktene. Dette har tradisjonelt gått på bekostning av et alternativt bedre kollektivtilbud i Bergen kommune. Selv om Bergen kommune kan ha forståelse for slike prioriteringsdilemma når ressursene er knappe, må det erkjennes at dette nettopp var en av årsakene til at Bergen kommune ønsket å overta driftsansvaret for kollektivtransport for å få fram og utbytte kollektivtransportens rolle som transportpolitiske virkemiddel der miljøutfordringene var størst. Nå i starten av 2008 observeres igjen et "klassisk tilfelle" av "fylkeskommunal prioritering"; rutekutt i Bergen kommune samtidig som det er gitt takstredusjon til distriktsreisende."

En annen mer politisk begrunnelse var at fylkeskommunene har få oppgaver. Ved siden av samferdsel er videregående opplæring fylkeskommunenes hovedoppgave. Når en så vesentlig del av fylkeskommunenes oppgaver falt bort uttrykte man bekymring om interessen for nivået både fra innbyggerne og fylkespolitikerne selv.

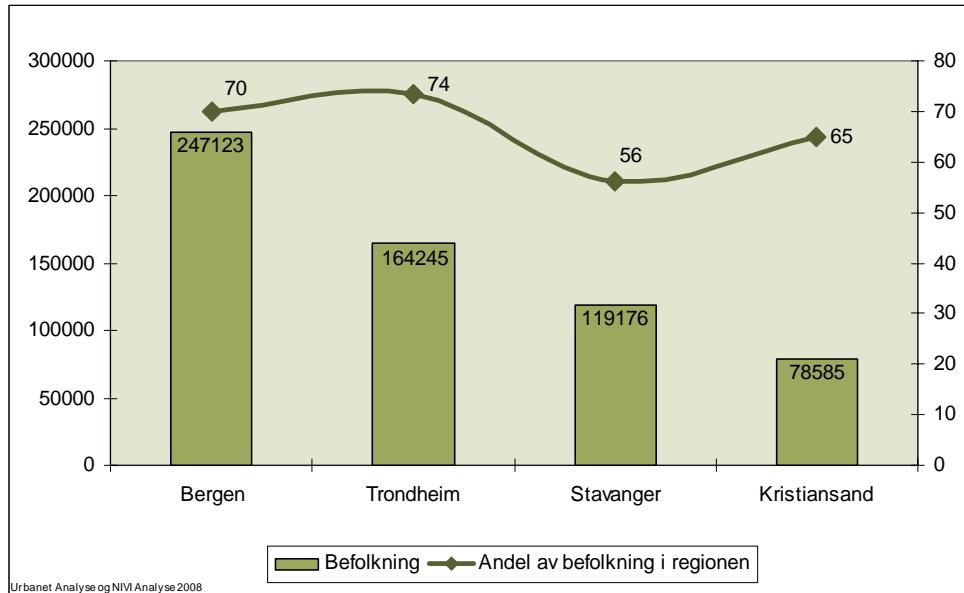
Oppsummering

Godkjenningen av forsøkene ble gjort mot fylkeskommunenes vilje, noe som kan ha skapt samhandlingsproblemer underveis i forsøksperioden både på politisk og administrativt nivå, spesielt i Bergen. Når det gjelder de to øvrige forsøkene er disse kjennetegnet av enighet mellom kommuner og fylkeskommuner om ønsket om forsøk.

Samferdselsdepartementet ønsket ikke å overføre alle lokalt ønskede oppgaver samt personellressurser. Det har svekket motivasjonen lokalt for forsøkene. Samtidig godkjente departementet forsøk som hadde svakheter når det gjelder oppgaver, virkemidler og ressurser av hensyn til den lokalpolitiske konteksten.

9.2 Avgrensningen av byregionen

Byene i forsøkene er svært ulike når det gjelder regionhovedstadens dominans, befolkningsmessig sett. Bergen og Trondheim er dominerende i sine regioner. I Trondheims-området bor 74 prosent av innbyggeren i regionhovedstaden, mens 70 prosent av innbyggerne i Bergens-regionen bor i Bergen kommune. I Kristiansand og spesielt på Nord-Jæren er ikke regionhovedstadens dominans like klar. På Nord-Jæren utgjør befolkningen i Stavanger bare litt over halvparten av innbyggerne, mens i Kristiansand-regionen er 65 prosent bosatt i regionhovedstaden.



Figur 9.2: Befolkingstall i regionhovedstaden og dens andel av befolkningen i storbyområdet. Tall for 2007. Kilde: www.ssb.no (2008).

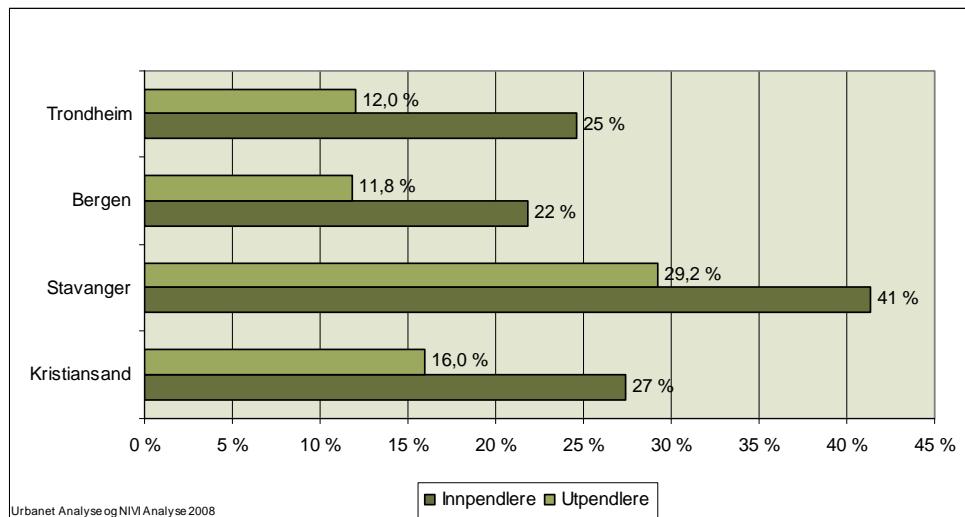
Både Kristiansand-regionen og Nord-Jæren forsøket må sies å dekke en sammenhengende ABS-region. Forsøkene etablerer ikke nye forvaltningsgrenser på tvers av transport- og arealpolitiske utfordringer. En bykommunal modell for eks Stavanger synes ikke hensiktsmessig.

Når det gjelder Bergen og Trondheim er bildet mer sammensatt. I Universitetet i Bergens rapport fra 2000, som er en de faglige forløperne til forsøkene, er det for Bergen foreslått en bykommunal modell. Det innebærer at problemstrukturen i stor grad skal samsvare med problemstrukturens territorium. Trondheims utfordringer ble vurdert å være av en mer interkommunal karakter noe som innebar, med visse forbehold, at Trondheim ble plassert innenfor den fylkeskommunale modellen, avhengig av hvordan en definerer problemstrukturens territorium.

Vi kjenner ikke årsaken til at denne forsøksmodellen ikke ble vurdert nærmere i Trondheim. Nasjonale analyser viser at både Bergen og Trondheim, sammen med et stort antall kommuner i sitt omland, utgjør én ABS-region. Både SSBs økonomiske regioner (1999) og NIBRs analyse av bo og arbeidsmarkedsregioner i Norge (2002) plasserer Bergen og Trondheim i regioner med langt flere kommuner (omland)⁸. Imidlertid er det grunn til å understreke at de to bykommunene er langt mer befolkningsrike enn de øvrige kommunene i disse regionene (se figur 9.2).

⁸ SSBs økonomiske regioner baserer på pendlingstall. Inndelingen baserer seg dermed i stor grad på hvilke kommuner som arbeidsmarkedsmessig hører sammen. I tillegg er det benyttet kriterier som varehandelstatistikk. NIBRs regioninndeling baserer seg også på pendling og reiseavstander.

En indikasjon på betydningen av omlandet er inn- og utpendlingen fra regionhovedstaden til og fra omegnskommunene (figur 9.3).



Figur 9.3: Innpendlere i prosent av sysselsatte med arbeidssted i kommunen. Utpendlere i prosent av sysselsatte med bosted i kommunen. Prosent. Kilde: SSB/Folke- og boligtellingen 2001.

Tall fra SSBs folke- og boligtelling i 2001, som er det nyeste sammenligninggrunnlaget vi har for å se på inn- og utpendlingen i kommunene, viser at Stavanger skiller seg spesielt ut. I Stavanger bor hele 42 prosent av arbeidstakerne i andre kommuner. Samtidig er det også en betydelig utpendling fra denne kommunen, nær 30 prosent av de som bor i Stavanger arbeider i andre kommuner. Byen har altså både en høy inn- og utpendling, i likhet med de øvrige kommunene på Nord-Jæren. Disse tallene understreker at Nord-Jæren er tett knyttet sammen som bo- og arbeidsmarkedsregion.

Også i Kristiansand er både inn- og utpendlingen høy – 27 prosent av arbeidstakerne er bosatt i andre kommuner, mens 16 prosent pendler ut. I Bergen og Trondheim er både inn- og utpendlingen noe lavere enn i Stavanger og Kristiansand. Samtidig betyr bystørrelsen at de trafikale effektene av pendlingen er vel så viktig som i de andre to byene. I Trondheim krysser for eksempel ca 19 000 personer grensa for å komme til jobb i kommunen, noe som har betydelige trafikkmessige konsekvenser.

Både fra Sør-Trøndelag og Hordaland har bykommunens geografiske organisering vært pekt på som en ulempe ved forsøkene.

Hordaland fylkeskommunes er klarest på dette. I deres egen evaluering av forsøket anføres spesielt følgende:

- *Det funksjonelle byområdet Bergen strekker seg utover Bergen kommunes grenser og økt pendling over kommunegrensene*
- *Veksten i bosettingen sterkes i omlandskommunene til Bergen*
- *Samlet trafikk over kommunegrensene snart like stor som trafikkvolumet sentralt i Bergen.*

Videre påpeker fylkeskommunen at et forsøk, dersom det ville blitt videreført, ville:

- *Svekke forutsetningene for en optimal konkurranseutsetting, herunder:*
Dårligere samordning av rutestruktur
Høyere driftskostnader
Svekke muligheten for fleksibel utnytting av bussanlegg på tvers av kommunegrensa.
- *Gi utfordringer for kundene for å få oversikt over det samlede kollektivtilbudet*
- *Være utfordrende å utvikle felles profiler og merkevarebygging*
- *Gi en utvikling med ulik takstpolitikk og produktutvikling* (her gis det eksempel på beslutningen om enhetstakst i Bergen selv om fylkeskommunen nå viderefører denne og samtidig legger opp til en takstharmonering i omlandet)

Fylkeskommunen peker også på at det i Bergens-regionen er nødvendig å foreta en samlet vurdering av statlige investeringsmidler mellom prosjekter i Bergen og grensekryssende prosjekter i omlandskommunene. En forutsetning for et samordnet investerings- og finansieringsopplegg i Bergens-regionen vil være at forvaltningsansvaret er lagt til et overordnet nivå.

Oppsummering

Ny organisering skaper alltid nye grenseflater og koordineringsbehov. Mesteparten av transportarbeidet i Trondheims-regionen og i Bergensregionen skjer innenfor bygrensene. Imidlertid er omfanget av pendling mellom byene og nabokommunene omfattende når det gjelder antall reisende.

Det er vanskelig å anslå eksakt hvorvidt ulempen ved de nye grensene som følge av forsøkene er større enn fordelen ved at ansvaret for flere transportoppgaver kunne ses i sammenheng med kommunenes ordinære ansvar. Muligens ville det vært mer hensiktsmessig å inkludere nabokommunene til Bergen og Trondheim i forsøkene ut fra en geografisk betrakting. Men det ville innebære opprettelsen av nye interkommunale organisasjoner med tilhørende styringsutfordringer. Vi finner imidlertid ikke klare funn på at f. eks. konsekvensene for det grensekryssende kollektivtilbudet til omlandet rundt forsøkene har blitt svekket i perioden.

Både Kristiansand-regionen og Nord-Jæren forsøket må sies å dekke en sammenhengende ABS-region. En bykommunal modell for f.eks. Stavanger synes ikke hensiktsmessig.

9.3 Makt over virkemidlene

9.3.1. Oppgaver og ansvar

Trondheim kommune hadde i forsøket ikke ansvar for tiltak knyttet til stamvegene, skoleskyss videregående opplæring og kollektivtransport over kommunegrensen. Når det gjelder investeringer i fylkesveger hadde kommunen formelt prioritettingsansvar for de midlene fylkeskommunen setter av til investeringer i Trondheim. Innenfor de øvrige oppgaveområder kommunen har hatt ansvaret for, har forsøket gitt mulighet for prioritering mellom tiltak herunder drift og investeringsmidler.

Ut fra en prinsipiell innfalsvinkel har Trondheim kommune hatt ansvaret for det vesentligste av lokale transport- og arealpolitiske virkemidler. Kommunale oppgaver som kommunale veier, parkeringspolitikk og arealplanlegging er

samlet med mange øvrige viktige oppgaver og virkemidler innenfor transportpolitikken. Imidlertid omfattet ikke forsøket skyss av videregående opplæring, frihet til på omprioritere innenfor investeringer fylkesveger eller stamveger. Ut fra en prinsipiell tilnærming er det en svakhet ved forsøket at disse oppgavene som delvis også er av en lokal karakter ikke er del av forsøket, f eks har tiltak langs stamveger svært stor betydning også for det lokale transportarbeidet.

I Trondheims egenevaluering heter det at:

"Trondheim kommune har lenge satset på en kollektivvennlig areal- og parkeringspolitikk. Betydningen av dette er blitt tydeligere gjennom transportforsøket, og gjør det lettere å legge kollektivhensyn til grunn i plan- og utbyggingsaker. Dette er likevel samordningsgevinster som det tar tid å realisere fullt ut, og der man kunne ha nådd lengre med økt ressursinnsats og bemanning. Omklassifisering av det fylkeskommunale vegnettet har gjort det enklere for publikum, og har bedret mulighetene for effektiv driftning."

"Trondheim kommune har fått en tydeligere rolle i forhold til Statens vegvesen, men det er mangel ved forsøksordningen at det ikke ble overført administrative ressurser. I tillegg er en svakhet at midler til mindre tiltak langs stamveger ikke har inngått i det kommunale ansvarsområdet, i og med at dette er viktige lokale tiltak."

I Bergen hadde forsøket ikke ansvar for kollektivtransport som går over kommunegrensene, skoleskyss, transport for funksjonshemmede, drift og vedlikehold av fylkesveger og tiltak knyttet til stamvegene. Når det gjelder investeringer i fylkesveger har kommunen hatt formelt prioriteringsansvar for de midlene fylkeskommunen setter av til investeringer i Bergen. Innenfor de øvrige oppgaveområder kommunen har hatt ansvaret for, har forsøket gitt mulighet for prioritering mellom tiltak, herunder drift og investeringsmidler.

Ut fra en prinsipiell innfalsvinkel har også Bergen kommune hatt ansvaret for det vesentligste av transport- og arealpolitiske virkemidler. Kommunale oppgaver som kommunale veger, parkeringspolitikk og arealplanlegging er samlet med mange øvrige viktige oppgaver og virkemidler innenfor transportpolitikken. Imidlertid omfattet forsøket noe færre oppgaver enn for Trondheims vedkommende, herunder drift og vedlikehold av fylkesveger.

Forsøket i Kristiansand er svært forskjellig fra de ovennevnte bykommunale forsøkene. For det første er ikke forslaget så omfattende, viktigst er det at ansvaret for kollektivtransporten formelt sett ikke er overført til ATP-utvalget. For det andre er heller ikke viktige kommunale oppgaveområder direkte del av forsøket, f eks arealansvaret, drift og vedlikehold av kommunale og fylkeskommunale veger og parkeringspolitikk. For eksempel er det slik at ATP-utvalget har en rådgivende funksjon i forhold til utarbeidelsen av en felles overordnet arealplan for Kristiansand-regionen, men det er kommunestyrrene og fylkestingene som vedtar endelig plan.

For det tredje er det etablert en ny organisasjon i tillegg til de eksisterende organer som kommunen og fylkeskommunen. Ut fra en prinsipiell tilnærming er det en svakhet ved forsøket at verken viktige kommunale og fylkeskommunale oppgaveområder er samlet til forsøksorganet.

Fra egenevalueringen i Kristiansand-regionen heter det at:

"Det er for bilbruken målene ikke er nådd. Hovedårsaken er at det politisk ikke har vært mulig å foreslå / få gjennomslag for effektive restriktive tiltak for å redusere biltrafikk." Videre heter det at: "Det at drift av kollektivtransport bare delvis har inngått i forsøket, har også skapt en del

diskusjon. Men gjennom forsøket har samarbeidet mellom Kristiansand kommune og Vest-Agder fylkeskommunen blitt så godt at disse nå sammen har dannet et nytt bestillerselskap for kollektivtrafikk (Agder kollektivtrafikk). Og: "ATP-prosjektet har heller ikke hatt innsigelsesmyndighet, noe som har vært et savn i arbeidet for å prioritere kollektivtransporten i nye utbyggingsprosjekter."

Forsøket på Nord-Jæren innebærer ikke formelle endringer i oppgavefordelingen. Forsøket innebærer at man gjennom avtaler skal utvikle en helhetlig transport og arealpolitikk der berørte parter med virkemidler som bør ses i sammenheng følger opp avtalene. I midlertid var staten i forsøket ikke villig til å inngå avtaler som forpliktet mer enn ett år av gangen.

På Nord-Jæren ble det ansett at utfordringen i storbyområdet var å sikre forutsigbarhet og gjennomføring av planlagte samordnede godkjente tiltak gjennom avtaler. I etterkant av forsøket er det særlig påpekt at manglende forutsigbarhet og forpliktelse fra statlig side (både når det gjelder nytt dobbeltsport og fra Statens vegvesen) var en viktig svakhet i gjennomføringen av forsøket.

Oppsummering

Mange av oppgaver og virkemidler som bør ses i sammenheng er lagt til bykommunene i forsøksperioden, men med viktige unntak når det gjelder stamvegene og frihet til å opprioritere innenfor investeringer fylkesveger. I forhold til idealmodellen er det mange oppgaveområder som ikke er tillagt forsøket i Kristiansand-regionen, herunder ansvaret for kollektivtransporten, drift og vedlikehold av fylkeskommunale og kommunale veier, arealplanlegging og parkeringspolitikk. Forsøket på Nord-Jæren innebar i prinsippet at samtlige virkemidler kunne inngå i avtalene men krevde forpliktelse og oppfølging av de berørte parter. Det svekket hva det var mulig å inngå avtaler om og innebar krevende prosesser. Staten var ikke villig til å inngå langsiktige avtaler noe som har svekket transport- og arealpolitikken sett ut fra et lokalt perspektiv.

9.3.2. Kontrakter - reell handlefrihet kollektivtransporten?

Drift av kollektivtransporten inngår bare i de to bykommunale forsøkene i Bergen og Trondheim. Samtidig har alle forsøkene hatt ansvaret for prioritering av belønningssøknadene slik at kollektivtransporten også har inngått i avtaleforsøkene. Det er derfor viktig å se på hvilke utfordringer og muligheter som ligger i dagens kontraktsformer.

I tre av byene har de kjørt på nettokontrakter med en eller to ansvarlige operatører. Det har vært Team Trafikk i Trondheim, Gaia og HSD i Bergen og Bussen trafikselskap og KT Brøvig i Kristiansand. Selv om det er ulike varianter av disse kontraktene er de i hovedsak ordinære nettokontrakter hvor kollektivselskapene har inntektsansvaret og planleggingsansvaret for nye rutetilbud.

Det har ikke vært mulig å konkurranseutsette kollektivtransporten i Trondheim og Bergen innenfor de eksisterende avtalene, og det har vært vanskelig for kommunene å initiere nye tiltak. I praksis betyr dette at de bykommunale forsøkene i liten grad har hatt styring på et av de viktigste områdene hvor de har overtatt ansvaret. Det gjelder både i forhold til selve kontrakten og det faktum at det ikke var etablert noen organisasjon som kunne ta ansvaret for planlegging og produktutvikling.

I Kristiansand og på Nord-Jæren har de administrasjonsselskap som kan ta hånd om planlegging og produktutvikling, gjennom Vest-Agder kollektivtrafikk og

Kolumbus. Dermed har de bedre mulighet til også å planlegge nye rutetilbud.

Det har i større grad vært gjennomført taksttiltak i de bykommunale forsøkene, noe som både kan skyldes organisering og at Belønningsordningen stimulerer til mer kortsiktige tiltak. Ut fra vår vurdering vil slike administrasjonsselskap være en viktig forutsetning for å kunne trekke kollektivtransporten inn som en mer integrert del av transportplanleggingen i disse byområdene. Det jobbes nå med utvikling av slike administrasjonsselskap i alle byområdene og hvor kommune og fylke på ulike måter vil samarbeide med utviklingen av disse selskapene.

Både Bergen og Trondheim påpekte både på arbeidsseminarene og i spørre-skjemaundersøkelsene at allerede inngåtte kontrakter mellom fylkeskommunene og selskapene bandt opp kommunene. Dermed ble kommunenes handlingsrom redusert.

I Bergen kommunes egen evaluering heter det at:

"Kvalitetsavtalene (nettoavtaler) med busselskapene har vært en sentral premiss for kollektivtilbuddet i Bergen i en årrekke. Bergen kommune foretok en evaluering av kvalitetsavtalene som konkluderte med at Bergen kommune særlig i en periode med satsing på kollektivtransporten ville være bedre tjent med konkurransesatte bruttoavtaler fremfor de kollektivavtaler som ble inngått i 2003, og som i prinsippet bandt Bergen kommune i forsøksperioden."

Oppsummering

Bykommunenes handlingsrom var redusert som følge av allerede inngåtte avtaler med kollektivselskapene.

9.3.3. Prioriteringsfrihet på tvers av virkemidler og oppgaveområder?

I idealmodellen er hensynet til at oppgaver og ansvar skal underlegges helhetlige geografiske og sektorpolitiske prioriteringer vektlagt. I de bykommunale modellene har det vært en sektorovergripende frihet når det gjelder de oppgaver som ble lagt til forsøket, med ett viktig unntak når det gjelder investeringer i fylkesveger som har vært øremerket til fylkesveger.

I Trondheim kommunes egen evaluering heter det at:

"Forsøksordningen har gjort det lettere å omdisponere midler fra investeringer til drift. Likevel har det vært en rekke ulike bindingsgrader på de budsjettpostene som inngår i forsøksordningen, og dette har begrenset fleksibiliteten."

I Kristiansand-regionen har ATP-forsøket hatt frihet til å prioritere mellom de oppgaveområdene som er lagt inn i forsøket. Forsøket på Nord-Jæren innebar ikke frihet til overføring av ressurser på tvers av forvaltningsnivåene, f eks at drift av kollektivtransport kommune benyttes til oppgaver som er kommunale ansvarsområder.

Oppsummering

I prinsippet hadde bykommunene frihet til å disponere ressurser mellom oppgaveområdene og mellom drift og investeringer, med unntak av investeringer i fylkesveger. Imidlertid har bindinger i ulike budsjettposter redusert friheten. I Kristiansand-regionen var forsøkets virkemidler og ressurser langt færre, men med frihet innenfor disse virkemidlene og ressursene. Forsøket på Nord-Jæren innebar ikke frihet til overføring av ressurser på tvers av forvaltningsnivåene.

9.4 Ressurser

9.4.1. Fagkompetanse og kapasitet

Til tross for at ressurser fra øvrige riksveger utgjorde en svært stor del av forsøkenes virkemidler og oppgaveområder ble ikke fagpersonale fra Statens vegvesen overført til forsøkenes fulle disposisjon, men kun gjennom en bestillermodell. Styring og disponering av personellressurser er enklere gjennom egne organisasjoner. Fylkeskommunene, derimot, overførte personellressurser i byforsøkene.

En av de store utfordringene innenfor dette transportforsøket har vært at den sentrale planleggingskompetansen på kollektivtransportområdet var hos selskapene. Det betyr at det var en ubalanse mellom myndigheter og aktører når det gjelder å initiere nye tiltak og også kostnadsberegne effekten av disse. Unntaket gjelder for Nord-Jæren. Men her var ikke drift av kollektivtransport med som en del av forsøket.

I Trondheim ble kommunens nye ansvarsområder håndtert gjennom tilførsel av 3,5 årsverk hvorav 0,5 årsverk gikk til TT-ordningen og de resterende 3 årsverkene ble fordelt mellom Byteknikk og Plan- og bygningsenheten (fra 2006 Byplankontoret).

I Trondheims egenevaluering heter det bl.a. at:

"Det er i utgangspunktet vanskelig å tallfeste nøyaktig hvor mange årsverk de nye oppgavene innebærer, i og med at disse henger nøyde sammen med ordinær samordnet areal- og transportplanlegging og forvaltning. Det er også vanskelig å konkludere entydig på om man kunne ha oppnådd bedre resultater gjennom en annen intern disponering av ressursene. Med en ytterligere personellinnsats for eksempel når det gjelder trafikkanalyser og tilrettelegging for kollektivframkommelighet, kunne man planlagt for gjennomføring av flere tiltak i forsøksperioden. På den annen side må ressursinnsatsen på planleggingssiden løpende vurderes i forhold til tilgjengelige og nødvendige utbyggingsmidler. Samferdselsinnsatsen i forsøksperioden har uansett vært svært avhengig av ressursinnsatsen hos viktige samarbeidspartnere, og de totale budsjetttramrene er som sagt innledningsvis kraftig beskåret de siste fire årene."

Og videre:

"Trondheim kommune søkte i oppstartsprosessen om å få overført stillingsressurser fra Statens vegvesen, fordi dette ville gitt bedre muligheter for samordning av totale planleggings- og administrasjonsressurser. Samferdselsdepartementet har sagt nei til dette, og henvist til at "byen vil få tilgang til den utvidede planleggingskompetansen i Statens vegvesen, og vil være bestiller av planleggingstjenester". Sett fra Trondheim kommunes ståsted er dette ikke noen god løsning"

I Bergen fikk kommunen overført midler til dekking av 1,5 prosents stilling fra fylkeskommunen.

I egenevalueringen fra Bergen heter det bl.a. at:

"Forsøket er basert på retningslinjer og forskrift til vedtekt til forsøksloven. Retningslinjene ble justert flere ganger høsten 2003, og var nok til en viss grad preget at det statlige forvaltningsansvaret skulle beskyttes mot vesentlige endringer. Det ble ikke overført stillinger eller kompetanse fra Statens vegvesen til kommunen som en del av forsøket". Videre et eksempel fra spørreskjemaundersøkelsen: "Vi fikk ikke overført stillinger eller midler fra vegvesenet - det gjorde at våre planbestillinger ble gjennomført i den grad

vegvesenet hadde kapasitet, kompetanse og interesse i prosjektene. Vi hadde ikke sanksjonsmuligheter når de ikke "leverte"."

I Kristiansand-regionen er det faglige arbeidet ledet av ATP-prosjektgruppa (med 9 fagpersoner). Under den faglige prosjektgruppa er etablert 3 faggrupper Hovedtyngden av arbeidet i forsøket er utført av sekretariatet med 2 årsverk. På Nord-Jæren har avtalepartene bidratt med personellressurser tilsvarende 4 årsverk. For de to minste kommunene har det imidlertid ikke vært tilstrekkelig administrativ kapasitet til å følge opp arbeidet i alle temagruppene i forsøket.

I Nord-Jærens egen evaluering heter det at:

"For de to minste kommunene har det imidlertid ikke vært tilstrekkelig administrativ kapasitet til å følge opp arbeidet i alle temagruppene i forsøket, slik at arbeidet i sykkelgruppen har vært prioritert sammen med deltagelse i transportplanarbeidets Koordineringsgruppe"

Oppsummering

Fagpersonale fra Statens vegvesen ble ikke overført til forsøkenes fulle disposisjon, men kun gjennom en bestillermodell. Det svekket forsøkenes fagkompetanse, styring og disponering av administrative ressurser og samsvarer ikke med idealmodellen.

Innenfor de bykommunale forsøkene har det ikke vært tilstrekkelig med ressurser til å ta et grep på kollektivtransportområdet på kort sikt. Det skyldes både mangel på administrasjonsselskaper i byene som har planleggings-kompetanse og eksisterende kontrakter hvor kollektivselskapene har det meste av planansvaret.

9.4.2. Økonomiske ressurser

Det er stor forskjell mellom forsøksbyene når det gjelder økonomiske rammer. Mens de økonomiske rammene som inngår i forsøket i Kristiansand har vært på 500 kr per innbygger har de vært det dobbelte i Bergen. Trondheim ligger omrent midt mellom disse byene. Nord-Jæren har langt mindre rammer innenfor denne forsøksordningen med totalt 114 kr per innbygger. Dette er i første rekke Belønningsordningen mens det ikke er overført ekstra midler til dette forsøket. En vurdering av de ulike forvaltningsforsøkene må ta hensyn til denne variasjonen.

Samtidig er de lokale tilskuddene til kollektivtransporten bare med i de bykommunale forsøkene. Hvis vi tar med lokale tilskudd in alle byene ser vi at bildet jevnes noe ut. Da er den økonomiske rammene i Bergen og Kristiansand størst med drøyt 1000 kr per innbygger mens Nord-Jæren ligger på drøyt halvparten.

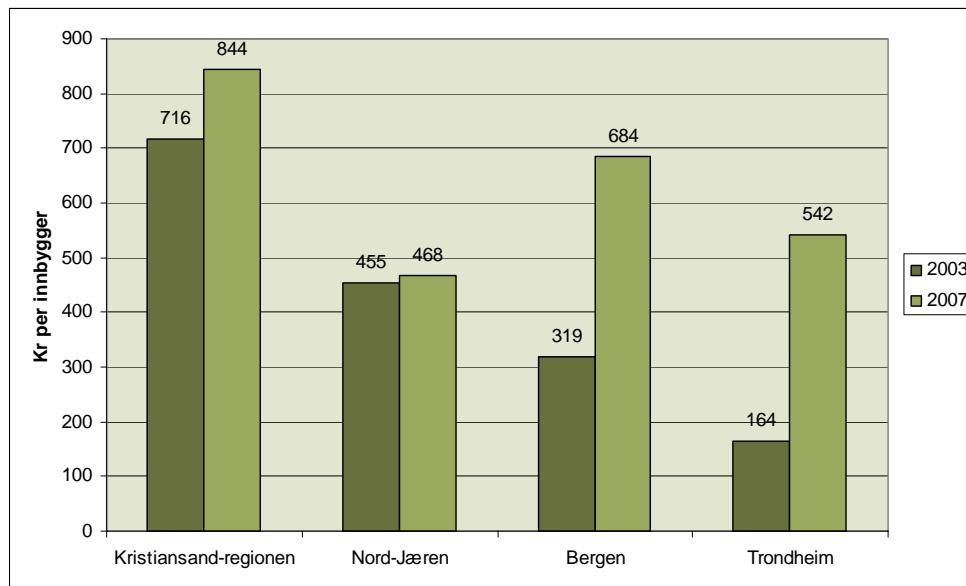
Den viktigste forskjellen er bruk av øvrige riksvegsmidler som er med i alle de andre forsøkene. Disse midlene har også en avgjørende rolle i hvordan de økte tilskuddene til kollektivtransporten er finansiert og dermed som grunnlag for å forklare forskjeller i måloppnåelse mellom byene.

Tabell 9.1: Økonomisk ramme for forvaltningsforsøkene.

Økonomiske rammer per innbygger	Trondheim	Bergen	Nord-Jæren	Kristiansand
Finansiering	125	257	24	59
Innbyggere (1000)	160	242	207	118
Ramme per innbygger	781	1 061	114	500
Tilskudd 2003	24	76,4	97	69,8
Tilskudd per innbygger	150	316	469	592
Total ramme inkl tilskudd	781	1 061	582	1 092

En av de sentrale målsettingene med Forvaltningsforsøket har vært å gi grunnlag for en mer effektiv virkemiddelbruk og bedre allokering mellom investeringer og drift. Våre analyser viser at det har skjedd en betydelig vridning i de budsjettmessige prioriteringene, særlig i de bykommunale forsøkene.

I Bergen og Trondheim har offentlig kjøp per innbygger økt betydelig i perioden (figur 9.4). Trondheim har mer enn tredoblet offentlig innkjøp per innbygger i forsøksperioden, fra 156 kr per innbygger i 2003 til 542 kr per innbygger i 2007. Bergen har også hatt en betydelig økning, fra ca 320 kr per innbygger til nesten 700 kr per innbygger. Økningen er klart størst i de bykommunale forsøkene. Det er også en økning i Kristiansand-regionen, mens Nord-Jæren har opprettholdt nivået i perioden.



Figur 9.4: Utvikling i tilskudd per innbygger (2007-kr) fordelt på byområde 2003 og 2007.

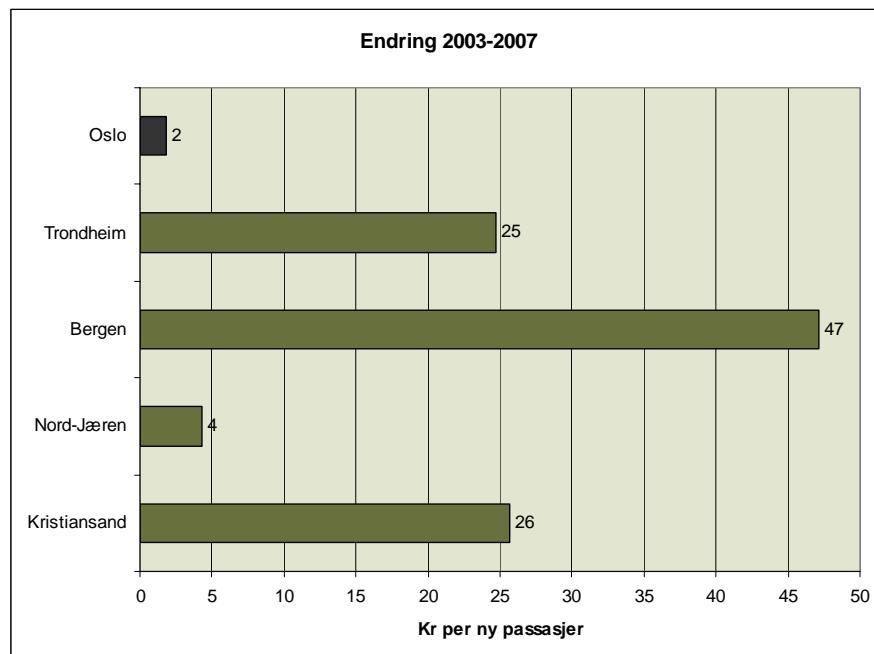
Den viktigste grunnen til at tilskuddene har økt i perioden er belønningsmidlene fra Samferdselsdepartementet og større frihet til å bruke øvrige riksvegsmidler til investering eller drift. Samtidig viser våre analyser at det er en lite effektiv bruk av de økte tilskuddene, hvis vi mäter etter økte tilskudd per ny passasjer (figur 9.5).

I følge våre analyser har det kostet nesten 50 kroner per ny passasjer i Bergen, og rundt 25 kr per ny passasjer i Kristiansand-regionen og Trondheim. Til sammenligning har de nye passasjerene på Nord-Jæren kostet 4 kr og 2 kr i

Oslo.

Dette viser at den sterke satsingen på takstredusjoner i Trondheim og Bergen har vært kostnadskrevende. Men det gjelder også Kristiansand som har satset på Bussmetro og økt frekvens. Det er usikkert hva som er hovedårsaken til at disse tiltakene har vært så kostnadskrevende. Vi vil kort peke på noen momenter:

- Belønningsordningen har vært et viktig incentiv for satsingen i mange av disse byene. Evalueringen av denne ordningen viste at det ble satset på mange kortsiktige tiltak for å få rask effekt (Norheim m.fl. 2007). Dette kan også ha ført til mindre fokus på kostnadseffektivitet.
- Den langsiktige effekten av en kollektivsatsing kan være opptil 50% høyere enn effekten etter det første året. I denne analysen har vi i stor grad fanget opp de kortsiktige effektene.
- I tre av disse byene er det opprettet nettokontrakter med kollektivselskapene som kan gjøre det vanskelig å beregne faktiske kostnader ved satsingen inkludert inntektseffekten.



Figur 9.5: Endret tilskudd per ny passasjer 2003-2007, målt i faste kroner.

I Trondheims egenevaluering heter det at:

"Resultatene av transportforsøket så langt er begrenset av et utilfredsstillende økonomisk oppgjør, der Trondheim kommune blant annet overtok et svært lavt kollektivtilskudd fra fylkeskommunen. I løpet av forsøksperioden er midler til "øvrige riksveger" redusert betydelig, samtidig som bompengeinntekter til samferdsel er falt bort. Dette har samlet hatt vesentlig innflytelse på resultatoppnåelse, selv om noen av midlene er kompensert gjennom økte kommunale ressurser."

I Bergens egen evaluering heter det at:

"Bergen kommune hadde en anstrengt økonomisk situasjon ved starten av forsøket, og var satt under økonomisk administrasjon av Fylkesmannen. Samtidig medførte nye tiltak - dels innført statlig regi og som ifølge gjeldende avtaler lokalt, skulle kompenseres. Dette var:

- *merverdiavgift på persontransport,*
- *økte drivstoffkostnader*
- *ny vektårsavgift/miljøavgift,*

I tillegg kom økt salg av studentkort. Alle disse forholdene la betydelig beslag på de knappe ressursene som skulle gå til tilskudd."

Oppsummering

Erfaringene fra denne forsøksordningen viser at de økonomiske rammene fra Belønningsordningen og øvrige riksvegsmidler har vært de viktigste faktorene som kan forklare endret virkemiddelbruk i byene. Det betyr at særlig Trondheim og Bergen har fått til en betydelig økning i tilskudd til kollektivtransporten. Samtidig er denne vridningen i hovedsak gått til taksttiltak med relativt høy kostnad per ny passasjer.

9.5 Organisering

9.5.1. Politisk organisering

Når det gjelder de bykommunale forsøkene, er det bystyrene som har hatt det overordnede ansvaret for kommunenes oppgaveivaretakelse. Imidlertid er det, spesielt i store kommuner, slik at politiske sektororganer i praksis vil ha ansvar og innflytelse.

I Trondheim er det Byutviklingskomitéen i bystyret som har hatt ansvaret hovedparten av de oppgavene som skulle ses i sammenheng i forsøksperioden. Det er imidlertid grunn til å merke seg at formannskapet har rolle som bygningsråd/ fast planutvalg og er kommunens trafikksikkerhetsutvalg. Det politiske ansvaret for oppgaveområder i forsøket er dermed til en viss grad todelt noe som ut fra en prinsipiell synsvinkel kan være uheldig ut fra hensynet til å se oppgaveområdene i sammenheng.

I Bergen er det byrådet og byrådsavdeling for klima, miljø og byutvikling som har hatt det politiske ansvaret for oppgaver og ansvar som skulle ses i sammenheng i forsøksperioden. Det politiske ansvaret i Bergen ser dermed ut til å samsvare med oppgaveansvaret.

I Kristiansand-regionen er det politiske ansvaret for forsøksoppgavene lagt til et felles interkommunalt organ med vedtaksmyndighet. Både Statens vegvesen, fylkeskommunene og kommunene har overført det politiske ansvaret for prioritering av ressurser til samarbeidsorganet. Forsøket har dermed en organisatorisk ramme for å ivareta forsøksoppgavene i et politisk besluttende organ som er relativt representativt i forhold til deltakerkommunenes folketall og kommunestyrenehvernes partier. Som vi har vært inne på i forrige avsnitt, kan det ses på som en svakhet at det politiske ansvaret for kollektivtransport, parkering, arealpolitikk mv fortsatt er lagt til kommunestyrenehverne og fylkestingene.

På Nord-Jæren er styret politisk ansvarlig for initiering og utvikling av avtaler som anses nødvendige for å sikre gjennomføring av planlagte tiltak. Det

politiske styringsorganet kan dermed sies å dekke samtlige av de oppgaveområder som er berørt av forsøksområdet. Styret for forsøket er sammensatt av ledende politikere og etter en viss vekting av antall medlemmer. Imidlertid er to av kommunene kun representert ved ordførerne. Endelig politisk ansvar for oppfølging av avtaler som er inngått er fortsatt lagt til kommunene, fylkeskommunen og statens vegvesen.

Oppsummering

Den politiske organiseringen i bykommunene samsvarer med idealmodellen, kanskje med unntak av Trondheim som synes å ha en viss grad av deling av ansvar mellom formannskapet og byutviklingskomitéen når det gjelder plan og trafiksikkerhet og øvrige oppgaveområder. I de interkommunale modellene er sammensettingen av ATP-utvalget mer representativ enn for Nord-Jærens del som har færre medlemmer av styringsgruppen.

9.5.2. Beslutningsmyndighet

De bykommunale modellene innebærer at den endelige beslutningsmyndighet over oppgavene og virkemidlene er lagt til bykommunen ved bystyret, eventuelt delegert til annet politisk organ.

I Bergens egenevaluering heter det at:

"Samarbeidet innenfor Bergensprogrammet bygger på konsensusprinsippet. Dersom partene ikke blir enige, vil de formelle beslutningsprosessene trå i kraft. Når forsøket evalueres, vil det være vanskelig å isolere hvilke effekter som skyldes transportforsøket, og hvilke effekter som er oppnådd gjennom Bergensprogrammet uavhengig av forsøket. I dette perspektivet skal en imidlertid ikke se bort fra at forsøket kan ha hatt en indirekte betydning og større betydning enn de formelle rammene for forsøket tilsier. Aktørene i Bergensprogrammet visste at Bergen hadde "det siste ordet" i prioriteringsdebatten, dersom ting ble satt på spissen. At dette forholdet nå blir reversert tilbake til tilstanden før 2004, vil kunne bli svært merkbart for Bergen kommune".

I Kristiansand er ATP- utvalget også beslutningsmyndighet formelt tillagt ATP-utvalget på de oppgaveområder som er lagt til utvalget. ATP-utvalget krever ikke konsensus i beslutninger, men i praksis har konsensus og omforente beslutninger mellom kommunene vært nødvendig.

I Kristiansands egenevaluering heter det at:

"Organiseringen har betydd veldig mye. Ikke minst har det stor betydning at det politiske utvalget har gjennomslagskraft. Stort sett har alle ordførerne i de seks kommunene sittet i ATP-utvalget, og fylkesordføreren i Vest-Agder har vært leder. Slik er det også i det nye ATP-utvalget som ble valgt høsten 2007."

På Nord-Jæren er styret bemyndiget med ansvar for initiering og utvikling av avtaler. Som ledd i forsøket har styret også hatt utvidet ansvar til å prioritere innenfor årlige budsjetter og til å fatte vedtak om gjennomføring innenfor transportplanens handlingsprogram og det som inngås av avtaler. Styret kan forstå bestillinger til avtalepartene, og har ansvar for å overvåke gjennomføring av tiltak i henhold til avtalene. Styret har imidlertid ikke fullmakter til å overprøve deltakeren dersom ikke avtaler følges opp.

Oppsummering

De politiske organene har hatt beslutningsmyndighet over de oppgaver som er lagt til det respektive forsøk. Imidlertid krever spesielt de interkommunale modellene omforente politiske beslutninger og konsensus og bruk av virkemidler innenfor det politisk mulige.

9.5.3. Administrativ organisering

Både i Trondheim og Bergen har det operative administrative ansvaret over oppgavene som skal ses i sammenheng i forsøksperioden vært delt i ulike etater innad i kommunen og lagt til de ulike deler av den etablerte linjeorganisasjonen. I midlertid er begge etatene underlagt samme byrådsavdeling/rådmannen.

I Trondheim hadde Byplankontoret plan- og programansvar og et ansvar for rapportering og regional samordning av transportforsøket, mens Byteknikk hadde ansvar for prosjekt- og budsjettoppfølging, innkjøp av kollektivtransport og var det primære kontaktpunktet i forhold til Statens vegvesen når det gjaldt prosjektgjennomføring. Det overordnede ansvaret for TT-ordningen lå hos rådmannens fagstab, mens det praktiske utøvelsen var lagt til Helse- og velferdstjenesten, Midtbyen. Hovedansvaret tildeling av gratis skoleskyss var lagt til den enkelte skole.

I Bergen har Samferdselsetaten ansvar for kommunalt vegnett, bygging av bybanen, trafikksikkerhet på det kommunale vegnettet, mobilitetsrådgiving og innkjøp av kollektivtransporttjenester (herunder løyve, takst og rutetilbud).

Plan og miljøetaten har ansvar for byplanleggingen i Bergen og ansvar for den strategiske transportplanleggingen i byen. Ansvaret inkluderer også Bergen kommunes arbeid i Bergensprogrammet, og innebærer at etaten utarbeider forslag til kommuneplanens arealdel, planlegger bybane og forbereder saker om Bergen kommunes planbestilling overfor Statens vegvesen (planprogram) og prioriteringen innenfor "øvrig riksveg" (byggeprogram). Etaten har utformet kommunens søknad om belønningsmidler.

I Kristiansand-regionen er det faglige arbeidet ledet av ATP-prosjektgruppa. Her er de ulike aktørene representert med en person samt sekretariatet for ATP-prosjektet. Sekretariatet er lokalisert i miljøvernenheten i Kristiansand kommune som også har arbeidsgiveransvaret. Under den faglige prosjektgruppa er det etablert 3 faggrupper (kollektivtransport, gang, sykkel og trafikksikkerhet og infrastruktur). Ved siden av transportforsøket er det etablert et arealprosjekt. Som har en rådgivende funksjon i forhold til utarbeidelsen av en felles overordnet arealplan for Kristiansand-regionen.

I Kristiansand-regionens egenevaluering heter det at:

"Dersom forsøket hadde vært en reform og ikke et forsøk, hadde trolig resultatene vært enda bedre fordi alle da ville tatt organiseringen på alvor fra første dag."

På Nord-Jæren var det etablert en egen administrativ koordineringsgruppe bestående av representanter for fylkeskommunen og de berørte kommunen og Rogaland kollektivtrafikk. Samferdselssjefen i fylkeskommunen var leder av koordineringsgruppen. I tillegg var det opprettet 5 temagrupper (bane, areal-/parkering/finansiering, reisevaner og informasjon, sykkel og buss). Temagruppene har i hovedsak arbeidet med forslag til innhold og gjennomføring av avtalene som fikk endelig behandling i kommuner og fylkestinget i 2006. Det var lagt opp til administrativ samorganisering på Nord-Jæren, men i praksis har dette ikke blitt fulgt opp (ref Nord-Jærens egenevaluering).

I Nord-Jærens egenevaluering heter det at det:

"I utgangspunktet var det i forsøket lagt opp til en større grad av administrativ samlokalisering. Det var særlig lagt opp til at transportplansekretariatets rolle skulle endres vesentlig, ved at ressurspersoner skulle kunne sitte sammen over lengre tidsrom for å arbeide felles med prioriterte oppgaver og ved at fylkeskommunen ble leder av

sekretariatet. Det ble også stilt lokaler til disposisjon for en slik arbeidsform. I praksis har de administrative ressurspersonene som ble pekt ut til å delta i arbeidsgruppene, hatt så viktige arbeids- eller ledelsesoppgaver i egen organisasjon at det bare i mindre grad har skjedd. Viktige unntak har vært arbeidet i banegruppen og bussgruppen der det har vist seg å være svært nyttig med tidvis samlokalisering og at gruppelederne har kunnet disponere kontorplass. Det må likevel konstateres at det har vært en fordel for hele samarbeidet at representasjonen fra deltagende parter har skjedd på et høyt administrativt nivå gjennom fagpersoner med godt oversikt over situasjon og saksgang."

Oppsummering

Både i Trondheim og Bergen har det operative administrative ansvaret over oppgavene som skal ses i sammenheng i forsøksperioden vært delt i ulike etater innad i kommunen og lagt til de ulike deler av den etablerte linjeorganisasjonen. Prinsipielt sett bryter forsøksorganiseringen med idealmodellen siden oppgavene ikke er samorganisert i de operative faglige organer. Administrativ og fysisk samorganisering har betydning for arbeidet med transport og arealpolitikken. I lys av idealmodellen ville en egen prosjektorganisasjon for forsøksoppgavene samorganisert med ordinære kommunale plan og transportoppgaver kunne gitt synergier og styrket og samordningen av virkemidler. Både i Kristiandregionen og på Nord-Jæren er det etablert administrative miljøer som synes å samsvare med forsøksenhetens ansvar. En svakhet ved Nord-Jærens forsøk er at medarbeiderne ikke har vært fysisk samorganisert.

9.5.4. Samhandling med omlandet rundt

Både i Trondheim og i Bergen er det etablert flere arenaer for samordning.

I Trondheim ble det i forbindelse med forsøket ble det framforhandlet en egen avtale med Sør-Trøndelag fylkeskommune om detaljert gjennomføring og oppfølging av transportforsøket. Avtalen fastla at Trondheim kommune og Sør-Trøndelag fylkeskommune skulle ha jevnlige møter på administrativt nivå for å gjennomgå felles problemstillinger knyttet til forsøksordningen.

Når det gjelder regional samordning på politisk nivå ble dette forutsatt å skje gjennom Samarbeidsutvalget for Trondheims-regionen. Også øvrige samarbeidsarenaer ble etabler i lys av forsøket

Også Bergen har ulike arenaer fungert som samarbeidsarenaer mellom kommunen og omlandet rundt. I Bergen var (og er) Bergensprogrammet den sentrale samarbeidsarenaen mellom aktørene i transportpolitikken i Bergen. Programmet ble etablert før forsøket, men organiseringen ble tilpasset noe etter at forsøket startet opp. Videre har Regionrådet for Bergen og omland fungert som et koordinerende organ. Samordningsorganet for lokal og regional kollektivtrafikk ble opprettet i forbindelse med forsøket. Organet har i hovedsak arbeidet med prosjekt for styrking av grenseoverskridende kollektivtrafikk og koordinering.

For fylkeskommunene innebar de to bykommunale forsøkene en betydelig avgrensning av ansvar. Fra fylkeskommunalt hold ble det påpekt at en gjennom forsøket sto i fare for å svekke mulige synergier og stordriftsfordeler, helhetsperspektiv og fylkekommunenes økonomi og finansiering av kollektivtransporten i distriktene og koordinere omegnens kollektivtilbud med bykommunens tilbud. I Hordaland fylkeskommunes egen evaluering pekes det på samordningen mellom Bergen kommune og fylkeskommunen underveis i

perioden. Utforming av søknader og fordeling av midler tildelt frå Belønningsordningen for kollektivtransport i byområdene var en sentralt samordningstema. I forsøksperioden var Bergen kommune i mindre grad villig til å nytte slike midler til kollektivtiltak i omlandskommunne.

I Kristiansand-regionens egenevaluering heter det at

"Samarbeidsforholdene kunne vært enda bedre. Det har vært enkelte kontroverser mellom ATP-sekretariatet og Vest-Agder fylkeskommune om ansvarsforhold og prosjektets økonomi. I hovedsak har det dreid seg om fylkeskommunens andel av bidraget til ATP-prosjektet. Det gjelder både transportdelen av prosjektet og arealdelen av prosjektet."

Oppsummering

I Trondheim og i Bergen er det etablert flere arenaer for samordning med omlandet rundt forsøket. Samhandlingsorganiseringen med ulike nivå og med ulike formål virker kompleks. Spesielt i Bergen pekes det på utfordringer i samarbeidet mellom fylkeskommunen.

10. Hva kan departementet lære av forsøkene?

10.1 Prosess, godkjenning og oppfølging av eventuelle nye forsøk

For det første vil vi peke på at gjennomføring av forsøk som læring i forvaltningspolitisk sammenheng er en krevende prosess. Forsøk kjennetegnes ofte av å være resultater av hva som er politisk og faglig mulig både fra nasjonalt hold, men også fra regional og lokalt hold.

Forsøk har i seg den iboende mekanisme at de alltid vil endre på närsituasjonen og det kan innebære skepsis og motstand både fra ulike fagdepartementer, Kommunal- og regionaldepartementet som samordningsdepartement og eller det forvaltningsnivå som mister et ansvarsområde enten dette er kommunen, fylkeskommunen og/eller staten.

Utgangspunktet for gjennomføringen av forvaltningforsøkene innenfor transport, var oppgaver og virkemidler som bør ses i sammenheng skulle overføres til ett organ, bykommunen eller et interkommunalt organ. Imidlertid viser analysen av forsøkene at ikke alle relevante oppgaver, virkemidler og ressurser ble lagt inn i forsøkene, verken fra statens, kommunens eller fylkeskommunens side. I tillegg ble bl.a. ikke personellmessige ressurser fullt ut overført fra staten.

Det er grunn til å peke på at departementet godkjente forsøk som hadde vesentlige svakheter når det gjelder oppgaver, virkemidler og ressurser. En viktig grunn til dette var nok både at staten selv var lite villig til å overføre oppgaver og ressurser, men også at den lokalpolitiske konteksten ikke la grunnlag for mer radikale forsøk. Dermed resulterte prosessen i forsøk som bare delvis samsvarer med den idealmodell som la grunnlaget for forsøkene, og ble læringseffekten fra forsøkene redusert.

Et annet forhold det er grunn til å påpeke er de bykommunale forsøkene avsluttet etter 4 år og før forsøkene er evaluert. Etter forsøksloven hadde departementet anledning til å videreføre forsøkene i ytterligere to år. Det synes som om fylkeskommunenes motstand mot forsøkene mot avslutningen i 2007 har vært bestemmende for at forsøkene ble avviklet, spesielt for Bergens del. En forlengelse av forsøkene i to år ville styrket erfaringsgrunnlaget og dermed læringen fra de bykommunale modellene.

Departementet burde i sterkere grad definert rammene og gjennomført mer radikale forsøk i lys av hvilke modeller som de egentlig ønsket å prøves ut, inkludert både oppgaver, virkemidler, økonomiske og personellmessige ressurser. Dermed ville også erfaringsgrunnlaget fra forsøkene blitt tydeligere for eventuelle beslutninger om permanente endringer i organiseringen.

Sistnevnte er en utfordring, og krever dialog med ansattes organisasjoner, den enkelte berørte medarbeider og stillingsvern, men kan være en reell betingelse for utprøvingen av forsøk. Dermed vil kanskje også erfaringsgrunnlaget fra forsøkene blir tydeligere for eventuelle beslutninger om permanente endringer i organiseringen. Vi har flere eksempler på forsøk der medarbeiderne er overført til forsøksorganisasjonens styring, samtidig som ansettelsesrettigheter er opprettholdt i mororganisasjonen underveis i forsøksperioden (f eks forsøk med enhetsfylke i Møre og Romsdal),

For det andre vil vi peke på behovet for politisk og administrativ oppmerksomhet om forsøk i en forsøksperiode, ikke bare fra de deltagende aktørene, men også fra departementet.

Læring om forvaltningspolitikk og dermed også forsøk som redskap for sektorpolitiske måloppnåelse er av stor betydning.

For det tredje er det grunn til å minne om begrepet "forsøk". Det er forskjell på et forsøk etter forsøksloven og andre forsøk. Forsøk etter forsøksloven innebærer bl.a. at den lovpålagte myndigheten og/eller oppgaven et forvaltningsnivå overføres til en annet forvaltningsnivå eller organ opprettet av disse. Slike forsøk godkjennes av Kommunal- og regionaldepartementet når kommuner eller fylkeskommuner er berørt og av Fornyelse og administrasjonsdepartementet når den regionale eller lokale statsforvaltning er berørt. Godkjenning av forsøk skal skje i samråd med det aktuelle fagdepartementet på forsøksområdet.

Samferdselsdepartementet må være klare på om forsøket reelt sett innebærer endringer i oppgavefordelingen som er fastlagt i samferdselslovgivningen eller kommuneloven. Dersom forsøket ikke innebærer lovmessige endringer, trenger ikke forsøksloven benyttes og saksbehandlingen blir langt enklere. Også for de forvaltningsenheter som har forsøksstatus bør ha klarhet i hvorvidt forsøket er organisert etter forsøksloven eller ikke.

10.2 Råd om transportorganiseringen videre

10.2.1. Fortsatt fragmentert ansvarsdeling

Samferdselsdepartementet står fortsatt overfor utfordringer når det gjelder organiseringen av lokal og regional transport- og arealpolitikk: Siden St.meld. nr. 46 (2000-2001) Nasjonal transportplan 2002-2011 og St.meld. nr. 26 (2001-2002) Bedre kollektivtransport, er formelle ansvarsforhold ikke endret med unntak av gjennomføringen av forsøkene.

Fortsatt gjelder følgende sitater fra de ovennevnte stortingsmeldingene, for eksempel:

"Den fragmenterte ansvarsdelingen innenfor kollektivtransporten kan vanskelig gjøre en effektiv satsing på kollektive transportmidler og "spesielt i de store byområdene har samordnet virkemiddelbruk mellom forvaltningsnivåene avgjørende betydning for å oppnå mer miljøvennlige transportløsninger. Det krever en samordnet innsats mellom stat, fylkeskommune og kommune, for å ivareta den nære sammenhengen mellom arealbruk, transportsystem og transportomfang. For å øke andelen som reiser med kollektive transportmidler, er det bl.a. nødvendig å se økonomiske virkemidler, både til investering og drift, samt ulike tiltak for å redusere personbilbruken i sammenheng."

10.2.2. Nye muligheter i lys av forvaltningsreformen?

De varslede forvaltningspolitiske reformarbeider når det gjelder fylkekommunenes fremtidige oppgaver fra 2010 kan til en viss grad møte noen av utfordringene vi står overfor. Innenfor samferdsel, plan- og arealområdet foreslår Regjeringen i å overføre ansvaret for øvrige riksveger til fylkeskommunene (St. meld. nr. 12 (2006-2007) *Regionale fortrinn – regional framtid*) og styrke den regionale planleggingen gjennom bl.a. å gi fylkeskommunene myndighet til å gi tidsbegrensende regionale planbestemmelser på arealområdet (Ot. prp. nr 21 (2007-2007) *Om ny plandel til ny plan og bygningslov*). Regionale planbestemmelser vil være juridisk

bindende for kommunene og private utbyggere. Fylkeskommunen nye ansvar på disse områdene vil innebære at areal, infrastruktur og kollektivtransport kan ses i en nærmere sammenheng enn i dag og i ett organ og dermed også være i tråd med tenkningen bak forvaltningsforsøkene og idealmodellen. Imidlertid vil fylkeskommunene fortsatt dekke både byer og omlandet rundt – eventuelle konflikter og prioriteringer mellom by og distrikt vil dermed fortsatt måtte løses av fylkeskommunene. Og fortsatt vil kommunene og staten disponere viktige virkemidler som må løses i sammenheng med fylkeskommunen.

10.2.3. *Fortsatt generalistkommuneprinsipp*

I ovennevnte stortingsmelding påpeker Regjeringen at prinsippet om generalistkommunesystemet fortsatt skal gjelde, dvs. at alle landets kommuner og fylkeskommuner (med unntak av Oslo) skal ha de samme oppgavene. Senest understreker Regjeringen prinsippet i ovennevnte St. meld. nr. 12 (2006-2007). Det ser dermed ut til at Regjeringens overordnede politikk er at større kommuner som f eks Bergen og Trondheim kun skal ivareta kommunale oppgaver.

10.2.4. *Inndelingen ligger fast*

Når det gjelder fylkesinndelingen ser Regjeringen ikke ut til å foreslå forandringer dersom ikke enkeltfylker ev vil søke om sammenslutning. Fylkesinndelingen vil altså i stor grad bestå, noe som er spesielt utfordrende i Osloregionen der Oslo, Akershus og delvis også Østfold, Oppland og Buskerud inngår i samme transportregion. Men også mellom Agder-filkene og mellom Trøndelags- filkene er det en stor grad av pendling og transport over fylkesgrensene.

I spørsmålet om kommuneinndelingen ser det heller ikke ut til at vi står overfor vesentlige endringer. Regjering og Stortinget bygger på en frivillighetslinje også i dette spørsmålet og ingen signaler så langt viser at vi står overfor vesentlige endringer. Dermed vil det fortsatt være slik at det vil være den enkelte kommune som rår om viktige arealpolitiske virkemidler i sammenhengende ABS-regioner, til tross for at egne vedtak ofte vil skape ringvirkninger utover egne kommunegrenser og til tross for at samlede areal og transportpolitiske grep krever kommuneoverskridende perspektiver.

10.2.5. *Inter(fylkes)kommunalt samarbeid en mulighet*

Ved siden av de nye fylkeskommunenes styrkede oppgaveansvar, ser det altså ikke ut til at de formelle rammebetingelsene for å møte behovet for sektorovergripende beslutninger innen transport- og arealpolitikken vil endres. Et alternativ til endringer i inndeling og oppgavefordeling, er utvikling av inter(fylkes)kommunalt samarbeid. Inter(fylkes)kommunalt samarbeid vil alltid måtte være et supplement til den enhver tids inndeling og oppgavefordeling. Det synes urealistisk å kunne organisere seg til en optimal inndeling og/eller oppgavefordeling, uten at dette skaper nye forvaltningsgrenser og koordineringsproblemer.

Både Regjeringen og kommunene selv peker på interkommunalt samarbeid som en viktig strategi for å møte krav til kompetanse, kvalitet og effektivitet i tjenesteytingen og/eller oppgaveløsning der kommunegrensene går på tvers av felles arbeidsmarkeds-, bolig- og serviceregioner. Interkommunalt samarbeid er altså et sentralt virkemiddel for løsing av offentlige oppgaver.

Resultatet av Kommunal- og regionaldepartementet og KS prosjekt "Framtidens kommunestruktur", som pågikk i fra 2003 til 2005, var at 54 prosent av kommunene ønsket å styrke det interkommunale samarbeidet gjennom mer forpliktende løsninger. En landsomfattende undersøkelse fra høsten 2007 gjennomført av NIVI, dokumenterer veksten i interkommunalt samarbeid når det gjelder regionråd⁹: I september 2007 var det kartlagt 69 fungerende regionråd. Av landets 431 kommuner er 417 medlem i ett eller flere regionråd (97 prosent). Mange av regionrådene er relativt funksjonelle i forhold til sammenhengende ABS-regioner.

Gjennom forvaltningsforsøkene er det gjennomført to svært forskjellige former for interkommunalt samarbeid, men begge er utviklet i et frivillig samarbeid mellom partene. Det er ingenting i denne evalueringen som tilsier en reversering av disse samarbeidene, snarere er det pekt på behovet for overføring av ytterligere oppgaver eller mer forpliktelse i samarbeidene.

Det er imidlertid grunn til å drøfte mulighetsrommet for inter(fylkes)kommunal organisering nærmere fordi kommuneloven i dag legger føringer for hvordan og hva det kan samarbeides om.

ATP-utvalget i Kristiansand har formell status som forsøk etter forsøksloven fordi ansvar for offentlig myndighetsutøvelse i følge forsøksforskriften kan legges til det interkommunale styret for samarbeidet (unntak fra § 27 i kommuneloven). Imidlertid kan ikke vi se at forsøket reelt sett er et forsøk som innebærer endringer i oppgavefordelingen eller ansvar for offentlig myndighetsutøvelse til ATP-utvalget. ATP-utvalget har ikke fått delegert oppgaver som innebærer myndighetsutøvelse verken fra staten, fylkeskommunen eller kommunene. Og departementene har ikke gitt unntak fra samferdselslovgivningen, dvs. at forsøket ikke har endret på den lovpålagte myndighet som er lagt til staten og fylkeskommunen. For eksempel er det ikke gitt unntak fra vegloven og yrkestransportloven i forsøksperioden.

Så langt vi forstår, kan ATP-utvalget videreføre sin organisering og sine oppgaver også etter 2009 (da forsøket formelt avsluttes), så lenge offentlige myndighetsoppgaver ikke legges til ATP-utvalget. Imidlertid kan utvalget ikke videreføres i nåværende form, dersom kommunene og fylkeskommunene (ev staten) delegerer ansvar som innebærer myndighetsutøvelse. Ytterligere overføring av ansvar (for eksempel når det gjelder kommunale veger, parkeringsbestemmelser, og arealplanlegging) vil kunne defineres som offentlig myndighetsutøvelse og må underlegges en nærmere konkret vurdering. Tilsvarende vil for eksempel et ansvar for løyvegivning etter yrkestransportloven (som i dag er fylkeskommunens ansvar) ikke kunne legges til et styre organisert etter § 27.

Begrunnelsen ligger i kommunelovens bestemmelser. Generelt åpner kommunelovens § 27 ikke for å legge myndighetsutøvelse til styret for samarbeidet. Myndighet til styret etter § 27 er avgrenset til å gjelde beslutninger knyttet til drift og investeringer til virksomheten. Tradisjonell forvaltningsmyndighet ligger således utenfor kompetansen til et interkommunalt styre. I Ot.prp. nr. 42 (1991–92) Om lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) uttaler departementet:

⁹ Landsomfattende kartlegging av regionråd – status, utfordringer og endringsplaner (NIVI 2007:2)

"Dette innebærer at de funksjoner som styret kan tildeles, må være relatert til den faktiske virksomheten som samarbeidsprosjektet omfatter. Men skal styret kunne fungere etter intensjonene, kan det være nødvendig å gi det utstrakt budsjettmyndighet, myndighet til opprette/nedlegge stillinger, foreta ansettelses mv. og treffen andre disposisjoner som er naturlige ledd i virksomheten"

Som hovedregel faller altså utøving av offentlig myndighet utenfor fullmaktene til et styre etter § 27. Hva som ligger i begrepet utøvelse av offentlig myndighet, vil derfor bli sentralt i forhold til de driftsoppgavene et interkommunalt styre etter § 27 kan delegeres myndighet til å utføre.

Med utøvelse av offentlig myndighet siktes det til myndighetsutøvelse i betydningen vedtak av offentligrettlig art. Bestemmelsen sikter derfor til forbud, pålegg, fullmakt, dispensasjon og andre avgjørelser på det offentligrettlige området. Men offentlig myndighet kan også omfatte mer enn det å kunne gjøre enkeltvedtak og gi forskrifter, for eksempel også kontroll- og planleggingsmyndighet. (Ot. prp. nr 95 (2005-2006) Om lov om endringar i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (interkommunalt samarbeid))

Så langt har altså Kommunal- og regionaldepartementet som forvalter kommuneloven, ikke åpnet opp for endringer i kommuneloven og muligheten for å legge offentlige myndighetsoppgaver til et inter(fylkes)kommunalt styre. Det er imidlertid vært gode erfaringer med andre inter(fylkes)kommunale styrer der vedtaksmyndighet er lagt til styret (f eks Innherred samkommune).¹⁰

Når det gjelder interkommunal organisering har Samferdselsdepartementet (og kommunene) så vidt vi kan se fire alternative organisasjonsmodeller:

Kommunelovens § 27 – interkommunale styrer

En mulighet for ATP-utvalget og andre kommuner i landet er å videreføre samarbeidet etter § 27 i kommuneloven. Men som redegjort for overfor, er det ikke mulig å overføre offentlig myndighetsutøvelse til inter(fylkes)kommunale organer organisert etter § 27. Styret kan dermed ikke overta beslutningsansvaret for areal og transportpolitiske oppgaver (for eksempel parkeringsbestemmelser, planlegging eller formelt vegholderansvar) dersom disse vurderes som myndighetsutøvelse og dette er en svakhet ved modellen.

Kommunelovens § 28 b og c - Vertskommunemodellen

Kommunelovens § 28 b og c om vertskommune åpner opp for å overføre myndighetsoppgaver og beslutningsmyndighet fra deltakerne til en vertskommune. Det finnes to varianter av modellen. Administrativ modell og vertskommune med politisk nemnd. Førstnevnte drøftes ikke videre her fordi den etter vår mening ikke er egnet til å ivareta så prinsipielle lokalpolitiske oppgaver som areal og transport.

Vertskommune med politisk nemnd innebærer at kommuner og fylkeskommuner etter avtale kan overføre ansvaret for oppgaver til en vertskommune og at det samtidig én felles folkevalgt nemnd i vertskommunen der medlemmene består av representanter for samarbeidskommunene/fylkeskommunene. Det er vertskommunen som er arbeidsgiver for de ansatte. Modellen innebærer at deltakerne overfører sitt ansvar til vertskommunen og innebærer kommunal

¹⁰ Nord-Trøndelag forskning og utviklings rapport 2007:1 Evaluering av Innherred samkommune.

oppgavedifferensiering. Fordelen ved modellen er at den åpner opp for overføring av myndighetsoppgaver og at den ikke innebærer oppbygging av nye organisasjoner i vesentlig grad. Ulempen er at modellen kan ha en ubalanse i seg. Det er vertskommunen som er ansvarlig for oppgaveløsningen og deltakerkommunene mister tilsvarende ansvar. Videre kan modellen oppfattes å være ubalansert politisk – oppgaver og ansvar og dermed tyngdepunktet for samarbeidet blir vertskommunen og dette kan være vanskelig å akseptere for deltakerkommunene.

Endringer i særlovgivningen og/eller kommunelovens § 27 – interkommunale styrer med ansvar for myndighetsutøvelse

Dersom Samferdselsdepartementet mener at organisasjonsformer basert på prinsippene til ATP-utvalget, og med mulighet for overføring av beslutningsmyndighet på definerte kommunale, fylkeskommunale og/eller statlige områder til inter(fylkes)kommunale styrer skal kunne videreføres, og også skulle kunne benyttes i øvrige byregioner der transportutfordringene er kommuneoverskridende, kan departementet igangsette et arbeid for ny vurdering av særlover og/eller kommuneloven.

Et alternativ til endringer i kommuneloven, er at de særlover som styrer kommunene, fylkeskommunene og statens ansvar innenfor samferdsel, areal og planlegging endres slik at lovene åpner opp for overføring av ansvar for myndighetsoppgaver til inter(fylkes)kommunale organer. Generelt har vi få særlover som åpner for slik delegasjon.

Fordelen ved en modell der beslutningsmyndighet for myndighetsoppgaver legges til styret, er at ansvar for oppgaver som man mener er kommuneoverskridende samles i ett beslutningsdyktig organ der samtlige parter deltar og der organet er felles og ikke lagt til en av kommunene. Desto mer ansvar det legges til et slikt styre destoiktigere blir representativiteten til organet. Beslutningsdyktige, politisk styrte og balanserte samarbeider kan være en organisasjonsform som kan møte de fragmenterte inndelings og ansvarsforhold og legge til rette for sektorovergripende og geografisk tilpassede løsninger.

Kommunal- og regionaldepartementet har tidligere beskrevet en modell som bl.a. innebærer at myndighet legges til et interkommunalt styre (kalt samkommune) og hatt forslaget på høring i 2005. Imidlertid ønsket ikke nåværende regjering og Stortinget å gå på videre med modellen, fordi en trengte mer erfaring med modellen. Regjering og Stortinget oppfordret imidlertid til flere forsøk for å høste erfaringer.

Avtalesamarbeid

Den fjerde modellen er å arbeide videre med og stimulere avtalebaserte samarbeider slik det er gjennomført på Nord-Jæren. Kjennetegnet ved slike samarbeider, er at interkommunale styrer utvikler avtaler, men at forpliktsen til gjennomføring ligger i de ordinære organene. Fordelen ved slike samarbeider, er at nåværende oppgavefordeling opprettholdes og at ikke nye organer overtar formelt ansvar. Ulempen kan ligge i manglende forpliktelse for gjennomføring både i den enkelte kommuner, fylkeskommune og ikke minst statlige aktører. Avtalebaserte samarbeider er videre generelt preget av å være konsensusorienterte og det kan innebære at ambisjonene og eller virkemidlene i avtalene ressursene og/eller at kun enklere positive tiltak gjennomføres.

10.2.6. *Belønningsordningen kan stimulere lokal organisasjonsutvikling*

Til sist vil vi i denne sammenheng peke på Belønningsordningen som gulrot for mer samarbeid mellom kommuner og forvaltningsnivåer. Ordningen kan stimulere inter(fylkes)kommunalt samarbeid, både fordi de som samarbeider mottar friske midler, men også dersom Belønningsordningen stiller visse krav til formalisert samarbeid for å motta tilskudd.

DEL IV

KAPITTEL 11-14: BESKRIVELSE AV BYENE

Innledning

Del IV gir en beskrivelse av organisering og finansiering av transportsektoren i hvert byområde i forsøksperioden. Vi har også gjennomgått status, utfordringer og utviklingstrekk på transportområdet, med spesiell fokus på temaer som er knyttet til målene med forsøkene: Ressursutnyttelse, trafikkutvikling, fremkommelighet, miljø og trafikksikkerhet.

11. Bykommunalt forsøk i Bergen

11.1 Rammer for forsøket

Bergen kommune har i forsøket hatt ansvaret for:

- Tilskudds-, løyve- og takstansvar for kollektivtransporten
- Prioriteringsansvaret for investeringer fylkesveger
- Prioriteringer av investeringer på øvrige riksveger

Forsøket inkluderer ikke ansvar for kollektivtransport som går over kommunegrensene, skoleskyss, transport for funksjonshemmede, drift og vedlikehold av fylkesveger og tiltak knyttet til stamvegene.

Når det gjelder investeringer i fylkesveger har kommunen hatt formelt prioriteringsansvar for de midlene fylkeskommunen setter av til investeringer i Bergen. Innenfor de øvrige oppgaveområder kommunen har hatt ansvaret for, har forsøket gitt mulighet for prioritering mellom tiltak, herunder muligheter til å benytte riksvegsmidler til drift av kollektivtransporten.

11.2 Begrunnelse for forsøket

I Byrådssak fra 9.oktober 2002 heter det følgende:

"Som ledd i å styrke gjennomføringen av Bergensprogrammet, søker Bergen kommune om å få overført følgende ansvarsområder i forsøksperiodens første fase:

- *Lokalt ansvar i forbindelse med behandling av Nasjonal Transportplan,*
- *Beslutningsmyndighet for vegsektorens handlingsprogram til Nasjonal Transportplan samt avgj uttalelse til vegsjefens forslag til årsbudsjett - herunder prioritering av prosjektmidler til:*
 - *vegtiltak (stamveger unntatt)*
 - *trafikksikkerhetstiltak*
 - *fysiske tiltak for kollektivtrafikken*
 - *miljøtiltak og*
 - *gang-og sykkelvegtiltak*
- *Trafikantbetaling*
Ansvar for lokale vedtak om trafikantbetaling og anvendelse av inntektene.
- *Drift av kollektivtransporten*
Ansvar for innkjøp av kollektivtransporttjenester; ruteløyve, takst og tilskudd for rutebil.

Bergen kommune søker videre om å få overført følgende ansvarsområder som trinn to i forsøksperioden (utredes nærmere i utredningsfasen – del 2)

- *Planprogram, planproduksjon og bestillerfunksjon for tiltak i Bergen (vegsektoren, eks. stamveger) som inngår i Nasjonal Transportplan/ statsbudsjettet*
- *Ansvar for analyse og utredning av trafikksikkerhets- og miljøtiltak*
- *Skiltmyndighet for opplysningskilt for kollektivfelt*

Bergen kommune vil videre bruke de virkemidler i arealplanleggingen og parkeringspolitikken som kommunen allerede har, sammen med de overførte virkemidlene som er nevnt over, for å realisere målene med forsøk."

11.3 Politisk organisering

Bergen har en parlamentarisk styreform der byrådet fungerer som regjering og bystyret fungerer, på samme måte som Stortinget. Dette innebærer at et politisk organ, byrådet, er øverste leder for administrasjonen.

Byrådet og ansvarlig fagbyråd har hatt det utøvende politiske ansvaret for forsøket. På bystyreiden har komité for miljø og byutvikling har hatt ansvaret for oppgavene som ligger i forsøket. Videre er komitéen kommunens faste utvalg for plansaker.

11.4 Administrativ organisering

Samferdselsetaten har ansvar for kommunalt vegnett, bygging av bybaneen, trafiksikkerhet på det kommunale vegnettet, mobilitetsrådgiving og innkjøp av kollektivtransporttjenester (herunder løyve, takst og rutetilbud).

Plan og miljøetaten har ansvar for byplanleggingen i Bergen og ansvar for den strategiske transportplanleggingen i byen. Det innebærer også ansvar for Bergen kommunes arbeid i Bergensprogrammet. Det innebærer at etaten utarbeider forslag til kommuneplanens arealdel, planlegger bybane og har forbered saker om Bergen kommunes planbestilling overfor Statens vegvesen (planprogram) og prioriteringen innenfor "øvrig riksveg" (byggeprogram). Etaten har utformet kommunens søknad om belønningsmidler.

11.5 Finansielle rammer for forsøket

Den totale rammen for forvaltningsforsøket i Bergen var i gjennomsnitt 257 mill kr hvorav drøyt halvparten kom fra øvrige riksvegsmidler. Tallene for 2004 inkluderer fylkesveger og er derfor ikke sammenlignbare i denne sammenheng. Vi har derfor konsentrert oppmerksomheten om perioden 2005-2007. Det har vært en relativt stor økning i kommunale tilskudd i perioden fra 23,1 til 39,6 mill kr, dvs. en økning på ca 16 mill kr (70 prosent) målt i nominelle kroner. Det er i første rekke belønningsmidler og de kommunale tilskuddene som har økt i denne perioden.

Tabell 11.1: Fordeling av midler innenfor forvaltningsforsøket i Bergen.

	2005	2006	2007 ⁽¹⁾	Økning	Prosent
Øvrig riksveg ⁽²⁾	135,0	142,0	143,8	8,7	6,5 %
Parkeringsbussen ⁽³⁾	3,5	3,9	5,6	2,1	59 %
Rammetilskudd	55,8	57,3	59,2	3,4	6,1 %
Belønningsmidler	25,0	25,0	35,0	10,0	40,0 %
Kommunale tilskudd	23,1	28,4	39,6	16,4	71,1 %
Sum	242,9	256,6	283,1	40,3	16,6 %

(1) Foreløpige tall, endelige tall for kollektivavtalene foreligger mai/juni 2007.

(2) Vi har ikke fått fordelt øvrige riksvegsmidler mellom kommune og fylke i 2004.

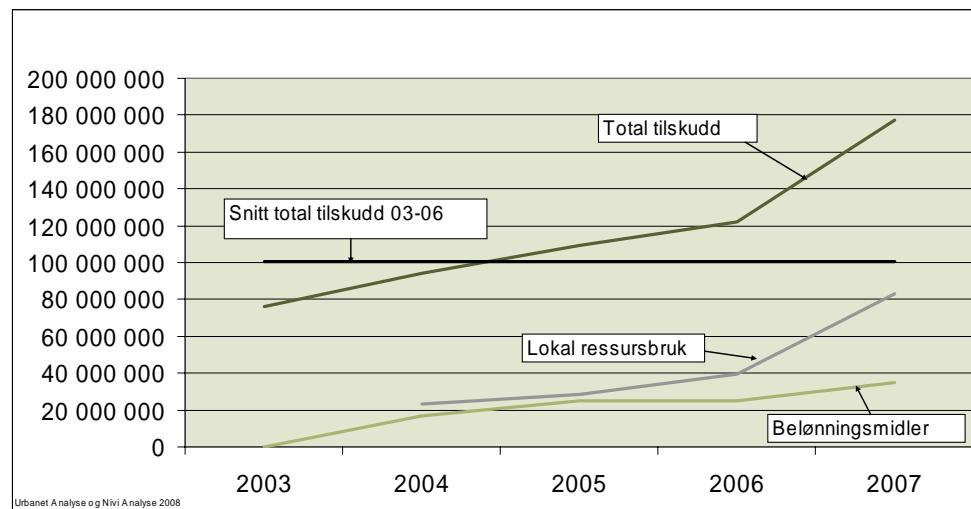
(3) Kostnadene for parkeringsbussen 2005 er anslag basert på 2006-tall.

Vi har fått en oversikt over hvordan øvrige riksvegsmidler er benyttet i forsøksperioden fordelt på ulike tiltak. Disse tallene vil naturlig nok variere fra år til år ut fra hvilken fase de ulike planer og investeringer i er inne i. Det er derfor vanskelig å trekke noen konklusjoner ut fra de få årene vi ser på her.

Tabell 11.2: Øvrig riksveg totalt, alle tall i mill kr (ekskl. Ringveg vest og Bybanen).

	2005	2006	2007
	135	142	144
Hvorav			
a) Trafikksikkerhet	5	10	21
b) Miljø	67	75	31
c) Strekningsvise tiltak	12	16	16
d) Gang- og sykkelveier	10	16	30
e) Kollektivtiltak	36	25	27
f) Etablering av bomring	5	1	18
driftsressurser til kollektivtrafikken, inngår i e)	12	22	22
øvrige kollektivtiltak som inngår i e)	24	3	5

Det er imidlertid verdt å merke seg at det også er benyttet relativt store ressurser til drift av kollektivtransporten fra disse midlene. Innenfor forvaltningsforsøket er det benyttet 12 til 22 mill kr årlig til drift av kollektivtransporten. Sett i forhold til de totale tilskuddene til kollektivtransporten før forvaltningsforsøket startet har alternativ bruk av øvrige riksvegsmidler alene medført økte tilskudd på nesten 30 prosent. I tillegg kommer belønningsmidlene. Totalt sett har tilskuddene til kollektivtransporten i Bergen økt fra 76 mill kr til 177 mill kr i forsøksperioden, dvs. ca 100 mill kr mer i året



Figur 11.1: Utvikling i tilskudd til lokal kollektivtransport 20003-2007 (1) Foreløpige tall for 2007, endelige tall for kollektavtalene foreligger mai/juni 2007. Kilde: Bergen kommune.

Økningen var størst det siste året, da det ble innført enhetstakst for kollektivtransporten i Bergen. Denne figuren viser at belønningsmidlene bare er

en del av forklaringen på denne økningen. Økt lokal ressursbruk har hatt en enda kraftigere økning. Men hvis vi ser nærmere på disse tallene viser det seg at økningen frem til 2006 ikke har belastet lokale budsjetter. I denne perioden var økningen i tilskudd lavere enn økningen i bruk av belønningsmidler og alternativ bruk av riksvegsmidler. Men i 2007 ble bildet annerledes. Da økte det lokale tilskuddsbehovet med 44 mill kr.

Tabell 11.3: Finansiering av økte tilskudd til kollektivtransporten Endring i forhold til 2003-nivå. Mill kr per år. Kilde: Bergen kommune.

	2004	2005	2006	2007
Endring i tilskudd	17,7	32,8	45,5	101,2
Endring i belønningsmidler	17,0	25,0	25,0	35,0
Endr riksvegsmidler	12,0	12,0	22,0	22,0
Økt lokalt tilskuddsbehov	-11,3	-4,2	-1,5	44,2

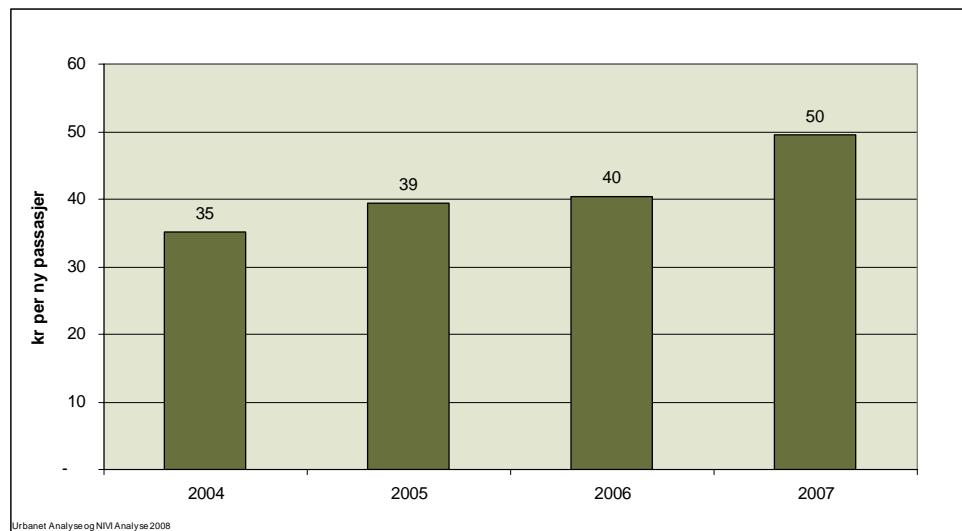
De økte tilskuddene har i første rekke gått til taksttiltak, i form av takstfrys og innføringen av enhetstakst i 2007.

Bergen var en av de byene i Norge med det høyeste takstnivået før forsøkene startet. Vi har forsøkt å beregne hvor effektiv denne satsingen har vært, målt i økte tilskudd per ny passasjer. Denne beregningen viser at de økte tilskuddene har kostet 50 kr per ny passasjer i Bergen. Det kan være flere grunner til dette.

For det første vil takstfrys normalt sett ikke gi noe stort løft for etterspørselen etter kollektivreiser og det kan være andre forhold som i like stor grad har trukket passasjertallene nedover.

Bergen har hatt den største veksten i bilholdet i denne perioden. I tillegg ble enhetstakst innført etter første halvår 2007 og vil først slå ut for fullt i 2008 og 2009 når denne ordningen har virket en stund.

Men den lave kostnadseffektiviteten kan også skyldes at Gaia/Tide kjører på nettokontrakter, og at det derfor er vanskelig å beregne reelle kostnader av et slikt taksttiltak. Det har også vært en kostnadsøkning i perioden som vil påvirke disse tallene. Det er uansett relativt høye tilskudd per ny passasjer i dette forsøket.



Figur 11.2: Økte tilskudd per ny passasjer i Bergen. Kilde: Bergen kommune.

11.6 Regional samordning i forsøksperioden

Bergensprogrammet er den sentrale samarbeidsarenaen mellom aktørene i transportpolitikken i Bergen. Programmet ble etablert før forsøket, men organiseringen ble tilpasset noe etter at forsøket startet opp. Innad i Bergensprogrammet er det opprettet en rekke grupper herunder kontaktutvalg (politisk og administrativ ledelse), styringsgruppe med administrativt personell og faglig koordineringsgruppe med tilhørende undergrupper knyttet til bl.a. sykkel, trafiksikkerhet og kollektiv.

Kommunene i regionen, Statens vegvesen og Hordaland fylkeskommune samarbeider om regional transportanalyse, som bl.a. skal se de bynære og de regionale utfordringene i sammenheng og utvikle en felles problemforståelse. Også samarbeidet i de ordinære fylkesplanprosessene og kommunale planprosesser innebærer regional samordning.

Regionrådet for Bergen og omland et koordinerende organ. Regionrådet består av 11 kommuner. Regionrådet skal fremme forpliktende samarbeid mellom kommunene, med fylkeskommunen og med statlige organ.

Kollektivutvalget for Bergens-regionen er sammensatt av transportforvaltningen og transportselskapene. Utvalget ble opprettet før forsøket.

Samordningsorganet for lokal og regional kollektivtrafikk ble opprettet i forbindelse med forsøket. Organet har i hovedsak arbeidet med prosjekt for styrking av grenseoverskridende kollektivtrafikk og koordinering.

11.7 Mål, utfordringer og utviklingstrekk

11.7.1. Mål

Dagens transportpolitikk i Bergens-regionen er formulert gjennom Nasjonal Transportplan 2006-2016 og Bergensprogrammet, med en tidshorisont til 2015. Fylkesplan for Hordaland og kommuneplan for Bergen legger også rammer for miljø, -areal og transportpolitikken.

Hovedstrategiene i Bergensprogrammet er kollektivsatsing og trafikantbetaling. Strategi- og handlingsplanen for kollektivtrafikken i Bergens-regionen er premissgiver for kollektivsatsingen i Bergensprogrammet. Programmet finansieres gjennom statlige, fylkeskommunale og kommunale midler og betaling fra trafikantene. 45 prosent av midlene i Bergensprogrammet skal gå til veggtiltak, 55 prosent til kollektivtiltak, gang- og sykkelveger, miljø- og trafiksikkerhetstiltak.

I Bergensprogrammet er det formulert følgende areal- og transportpolitiske mål

- 1) Trafikkveksten skal dempes
- 2) Byutviklingen skal gi mindre transportbehov
- 3) Større del av trafikkveksten skal over på kollektivtrafikken
- 4) De investeringer som er gjort i infrastruktur skal utnyttes bedre
- 5) Miljøbelastningen fra trafikk skal reduseres
- 6) Sentrum skal skjermes for uønsket trafikkpress
- 7) Det skal etableres et sammenhengende gang- og sykkelveinett
- 8) Det skal skje færre trafikkulykker
- 9) Det skal etableres et tilstrekkelig finansieringsgrunnlag for tiltak

I gjeldende kommuneplan for Bergen er Bergensprogrammet innarbeidet. I arealdelen for perioden 2006-2017 er det satt som mål at Bergen skal være en by der miljøpolitiske hensyn er et overordnet prinsipp i all virksomhet og planlegging. Bergens-regionen skal være en attraktiv region for næringslivet, og ha et miljøvennlig og sikkert transportsystem der klimahensyn skal stå sentralt. Universell utforming skal være et prinsipp ved utforming av transportløsninger.

I kommuneplanens arealdel legges det opp til at 60 prosent av boligbyggingen skal skje som fortetting og 40 prosent som feltmessig utbygging.

Fortettingen skal i hovedsak skje langs bybanekorridoren og omkring bydelsentrene der det er god kollektivdekning. Bergen opererer med en senterstruktur med firehovedkategorier. Bergen sentrum er kategori 1, og skal styrkes i forhold til offentlig administrasjon, service, handel osv. Kategori 2 er bydelsentre som til en viss grad også har en regional funksjon. Innenfor bydelene er det, som kategori 3, lokalsentre. I tillegg kommer fem "knutepunkt", dvs. arbeidsplass- og servicekonsentrasjoner som har god kollektivdekning og er egnet for etablering av arbeidsplasser. Senterstrukturen er basert på en målsetting om knutepunktutvikling der en anbefaler høyere utbyggingsgrad enn omkringliggende områder (150-200%).

I fylkesplanen for Hordaland 2005-2008 er blant annet følgende transportpolitiske mål satt: *Transportkapasiteten i Bergens-regionen skal utviklast for å sikra framkomst for kollektiv-, nærings og personbiltransporten. Kollektivtransporten skal ta veksten i persontrafikken.*

Det er også utarbeidet en transportanalyse som tar for seg mer langsigte transportpolitiske strategier for byregionen fram mot 2030. Transportanalysen er et samarbeid mellom Bergen kommune, fylkeskommunen og Statens vegvesen, og omhandler virkemiddelbruk, prioritering av tiltak og fordeling av innsatsen over tid for å nå lokale og nasjonale mål om transportutvikling, miljøforhold g regional utvikling.

11.7.2. Status og utfordringer

Arealutnyttelse og nybygging innenfor tettstedet

Bergens-regionen er et vekstområde, både med hensyn til næringsliv og folketall. Det er spesielt veksten internt i Bergen som vil være den dominerende faktoren for trafikkutviklingen i området. For eksempel er veksten i Fana bydel alene ventet å bli større enn summen av veksten i Askøy og Fjell.¹¹ Bergen by er bygget relativt spredt, og er tradisjonelt sett godt tilrettelagt for bil bruk. Det avgjørende for å kunne utvikle et mer effektivt transportsystem at veksten kommer som fortetting, og at den ikke spres utover.

Bergen har i dag 444 m^2 tettstedsareal per innbygger (2007). Arealutnyttelsen er langt høyere enn omkringliggende kommuner, men Bergen har en lavere arealutnyttelse enn Trondheim og Stavanger.

Fra 2000 til 2006 har tettstedsarealet per innbygger i Bergen økt med ca 0,5 prosent. Det betyr at arealutnyttelsen er noe redusert, men endringen er marginal. Den gjennomsnittlige årlige endringen i perioden under forsøket går riktig nok i retning av økt arealutnyttelse, mens den i perioden før gikk i retning av redusert arealutnyttelse.

Tabell 11.4: Tettstedsareal (m^2) per innbygger 2007, og endring 2000-2007. Kilde:
www.ssb.no (2008).

	2007	Årlig endring gj.sn. 2000-2003	Årlig endring gj. sn 2003-2007	Endring totalt 2000-2007
Bergen	444	0,40 %	-0,08 %	0,47 %

2006 skjedde over 80 prosent av all nybygging i Bergen innenfor tettstedsgrensen. Dette er en økning fra 2003, da ca 74 prosent av all nybygging skjedde innen denne grensen.

Andelen varehandel som foregår i hovedsentrum er noe redusert fra 2003 til 2006.¹² Tall fra SSB viser at hovedsentrums andel av omreisingen er ca 22 prosent i 2006, mot ca 26 prosent i 2003.

Trafikkutvikling

Den voksende biltrafikken er hovedutfordringen for miljøproblemene i Bergens-regionen fordi den bidrar til utslipp av klimagasser og til lokal luftforurensning og støy. Høy trafikkvekst gjør at også trafikksikkerhet er en utfordring for transportplanleggingen.

Tidligere var bilholdet per innbygger lavere enn sammenlignbare norske byer, men de siste årene er dette "etterslepet" tatt igjen: Bergen har hatt den høyeste veksten i bilholdet av de fire byene i forvaltningsforsøket. I 2006 er det 432 biler per 1000 innbyggere i Bergen/Os, en vekst på 10 prosent fra 2003.

I perioden 2003 til 2007 har biltrafikken økt med 10 prosent, en sterkere vekst enn befolningsveksten på 4 prosent. Også kollektivtrafikken har økt, med 11 prosent i samme periode.¹³

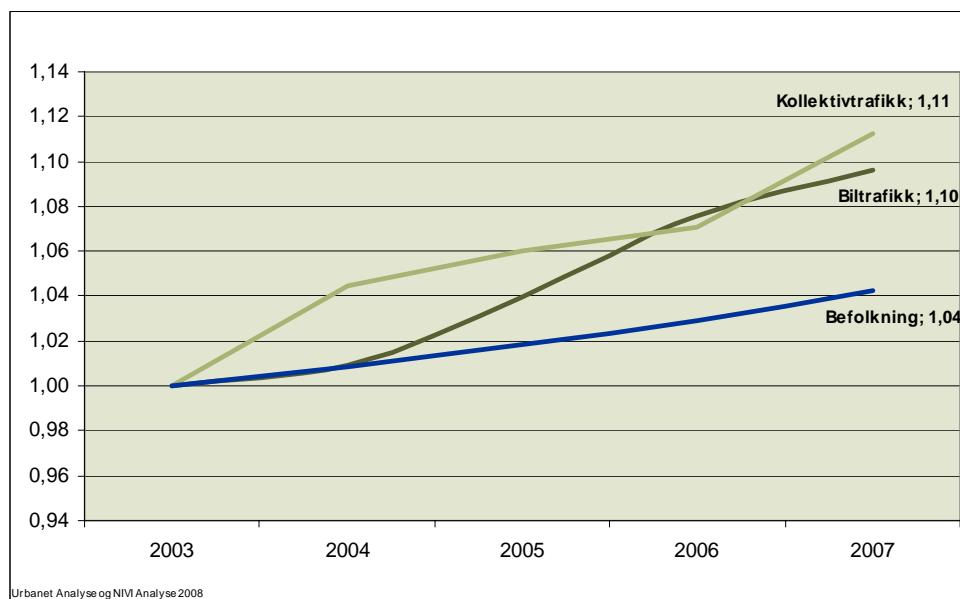
¹¹ Kilde: Transportanalyse for Bergens-regionen 2010-2030. Bergen kommune, Hordaland fylkeskommune og Statens vegvesen, januar 2007.

¹² Hovedsentrum er definert som sentrumssonen som dekker det største arealet.

¹³ Tall for utvikling i kollektivtrafikken skiller seg fra tall i rapporteringen fra Belønningsordningen (og dermed evalueringssrapporten) fordi gratisbussen er medregnet i våre nyeste tall.

Veksten i kollektivtrafikken har vært noe høyere enn biltrafikkveksten i perioden, men forskjellen er likevel så beskjeden (og biltrafikkvolumet såpass stort) at kollektivtransporten sannsynligvis ikke har tatt markedsandeler i perioden.

Det siste året - fra 2006 til 2007 - har veksten i kollektivtransporten vært omtrent det dobbelte av biltrafikkveksten, hhv 3,6 og 1,9 prosent. Dette skyldes sannsynligvis innføringen av enhetstakst fra juni 2007, som har gitt reduserte takster for mange passasjerer. Det er imidlertid for tidlig å si om dette representerer et trendbrudd.



Figur 11.3: Utvikling i antall bil- og kollektivreiser og i befolkningstall 2003-2007 i Bergen. Indeks der 2003=1. Kilder: Rapportering ifbm Belønningsordningen og SSB (befolkingstall).

I egenevalueringen fra Bergen kommune pekes det på at Bergen har en bystruktur (båndby) som gjør byen velegnet for kollektivsatsing langs hovedårer, samtidig som kollektivtransporten sliter med dårlig fremkommelighet.

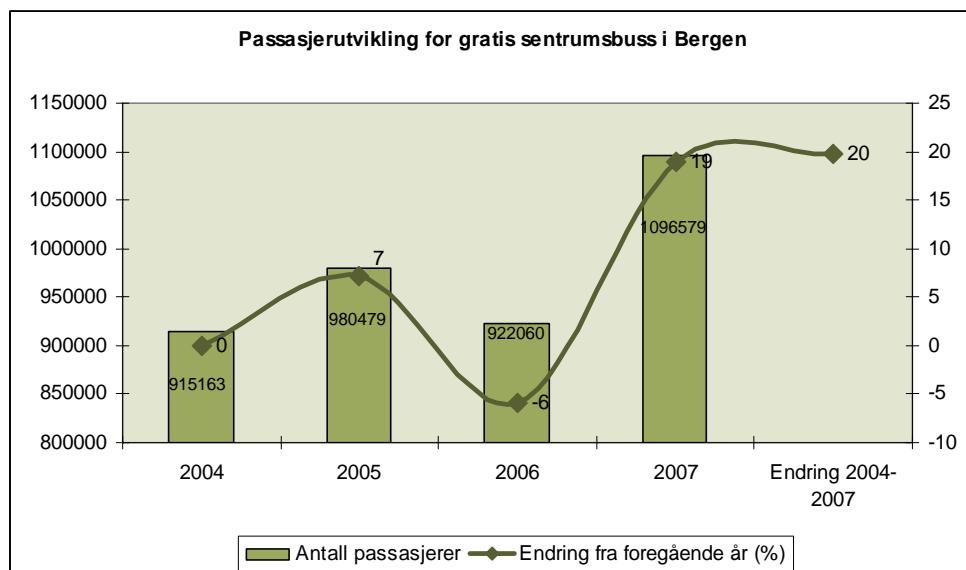
Tall fra Vegdirektoratet viser at fremkommeligheten (målt i gjennomsnittshastighet for utvalgte busslinjer) har stått på stedet hvil siden 2004. Gjennomsnittshastigheten er 21 km/t.

I perioden med forvaltningsforsøk (fra 1. januar 2004) har det vært takstfrys i Bergen. Fra juni 2007 ble det innført enhetstakst som i snitt har gitt ca 12 prosent lavere takster.

Også rutetilbudet er forbedret de siste årene. Frekvensen er økt på seks ruter i Bergen kommune samt to regionruter (Fjell og Lindås).

I 2004 ble det igangsatt en gratis sentrumsbuss, som i utgangspunktet var finansiert med midler fra parkeringsinntekter fordi den var ment som et tilbud til de som parkerte og skulle videre til sentrum. Grunnfinansieringen er fremdeles

fra parkeringsinntektene, men en utvidelse er finansiert over kommunens budsjett. Trafikktallene for parkeringsbussen viser en vekst på 20 prosent siden oppstart.

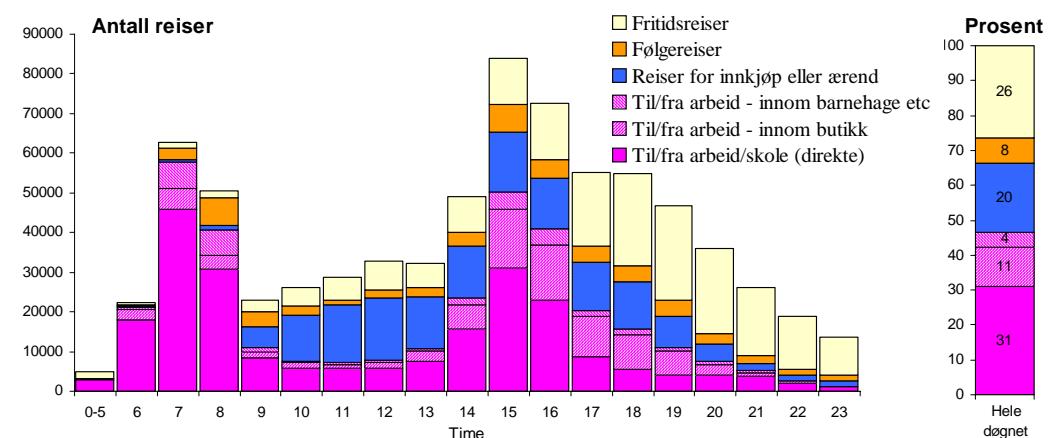


Figur 11.4: Antall passasjerer på gratis sentrumsbuss i Bergen og utvikling 2004-2007.
Kilde: Bergen kommune.

Variasjoner i transportmiddelfordelingen innad i kommunen

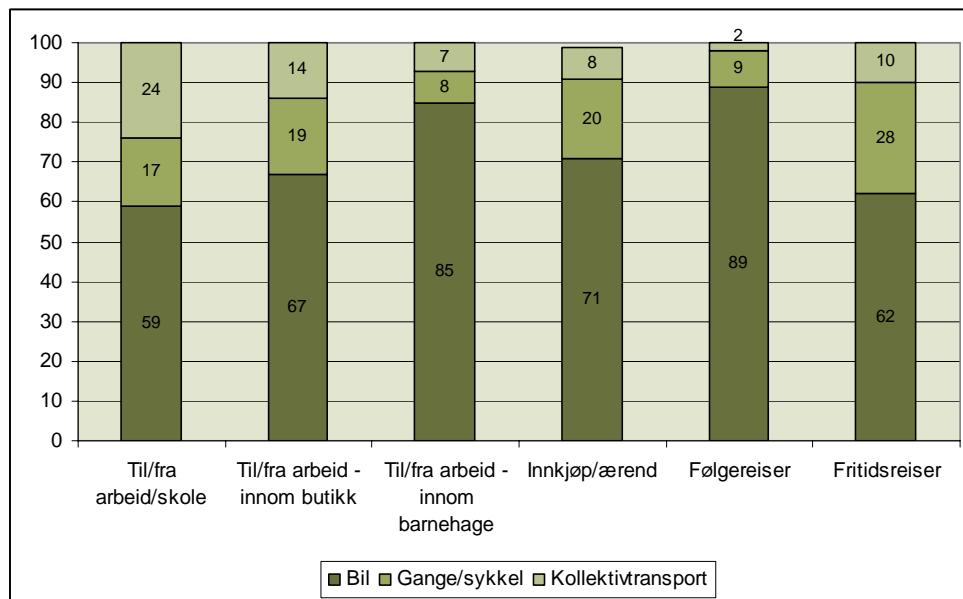
Det ble gjennomført en omfattende reisevaneundersøkelse i 2000. Engebretsen (2003) har analysert disse dataene sammen med data for den nasjonale RVUen i 2001.

Analysen viser at reiseaktiviteten i Bergen tettsted varierer over døgnet, med en topp i rushtidspериодene og lavere aktivitet ellers. Arbeids- og skolereisene dominerer i rushtiden, mens de fleste fritidsreisene foretas utover på ettermiddagen/kvelden.



Figur 11.5: Fordeling av reiser per yrkesdøgn. Bergen tettsted. Kilde: Engebretsen 2003.

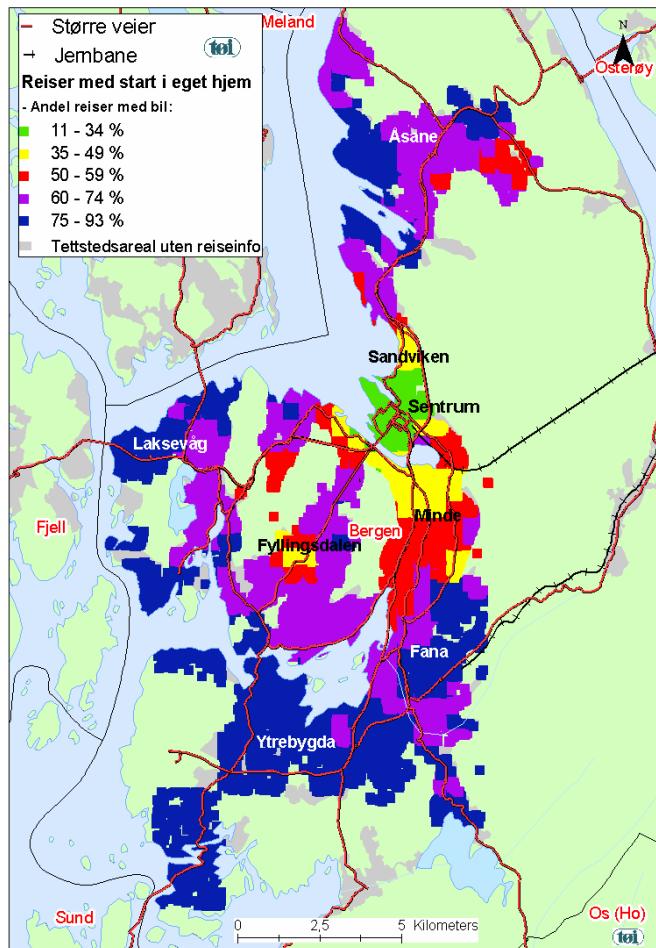
Kollektivandelen er høyest på arbeids- og skolereiser der det ikke foretas ærend underveis. På slike reiser foregår omrent hver fjerde med kollektivtransport. Når ærend underveis er involvert på skoler-eller arbeidsreisen, synker kollektivandelen, spesielt når en skal hente barn i barnehage – og andelen bilreiser blir flere.



Figur 11.6: Reisemåte etter reisehensikt. Kilde: Engebretsen 2003.

Transportmiddelfordelingen varierer naturlig nok også med hvor i Bergen tettsted en bor. I Bergen, som i Trondheim, er bilbruken høyere fra sentrum og ut mot forstedene.

De som bor i Bergen sentrum bruker lite bil (under 35 prosent). Også nord for sentrum mot Sandviken og sør for sentrum mot Minde er bilandelen relativt lav. I de ytre bydelene som Åsane, Laksevåg, Ytrebygda og Fana er bilandelen svært høy, over 75 prosent mange steder.

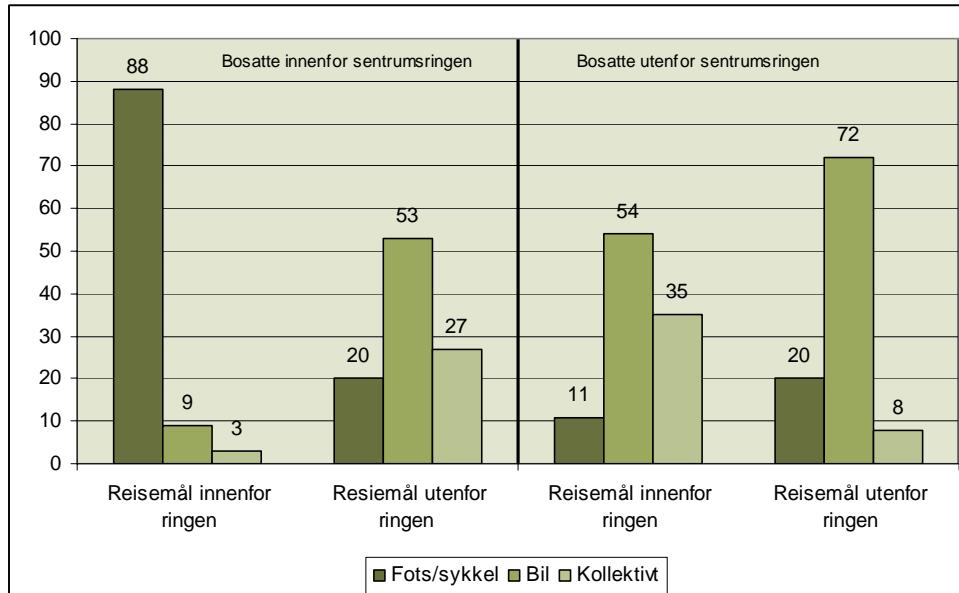


Figur 11.7: Andel bilreiser etter bosted (start i eget hjem). Bergen tettsted. Yrkesdøgn. Kilde: Engebretsen 2003.

Det er også områder utenfor sentrum som har relativt lav bilandel, for eksempel i sentrum av Fyllingsdalen og området ved Handelshøyskolen. Noe av årsaken kan være at disse områdene har god kollektivforbindelse.

Engebretsen (2003) har analysert forskjeller i transportmiddelfordelingen blant de som bor sentralt i byen (innenfor ca 1,5 km fra Bergen sentrum og inn) og andre. Kart oppsummert viser analysene at

- Reiser som foretas innen sentrumsringen foregår til fots eller med sykkel
- Kollektivandelen er høyest på reiser som foregår inn eller ut av sentrumsringen, både blant de som bor innenfor ringen og blant de som bor utenfor (hhv 27 og 35 prosent)
- Bilbruken dominerer på reiser som ikke krysser sentrumsringen, men som foregår utenfor ringen. Men over halvparten av reisene for foretas inn og ut av sentrumsringen foregår også med bil.



Figur 11.8: Reisemåte etter bosted og reisemål. Omfatter reiser på virkedager direkte fra hjemsted til reisemål. Bergen tettsted. Prosent. Kilde: Engebretsen 2003.

Parkeringsplasser

I bykjernen er det omtrent 10 600 offentlig tilgjengelige parkeringsplasser¹⁴ og ca 37 000 arbeidsplasser. Dette gir en parkeringsdekning på 286 parkeringsplasser per 1000 arbeidsplasser i sentrum.

Det har vært liten endring i parkeringskapasitet per arbeidsplass i perioden med forvaltningsforsøk. Det er imidlertid vedtatt nye og mer restriktive og differensierte parkeringsnormer. Normene er mest restriktive i sentrum og indre by, i områdene rundt bydelssentrene og rundt bybanens holdeplasser. Det har også vært en økning i parkeringsavgifter på gateparkering, fra maks 24 kr timen i 2001 til 40 kroner i timen i 2007.

Det er også gjort et vedtak om frikjøpsordning i sentrum og indre by som har til hensikt å redusere utbygging av parkeringsplasser i tilknytning til private byggeprosjekter, og stimulere til private bidrag til fellesløsninger (for eksempel boligsoneparkering).

Bilbegrensende tiltak/prioritering av kollektivtransport og myke trafikanter

I sentrum er det gjort forbedringer for bussen og myke trafikanter på bekostning av areal for privatbilen (bl.a. Håkonsgaten, Michael Krohnsgate). Piggdekkgebyr er innført i 2006. Kollektivprioritering av Kaigaten sør fra des

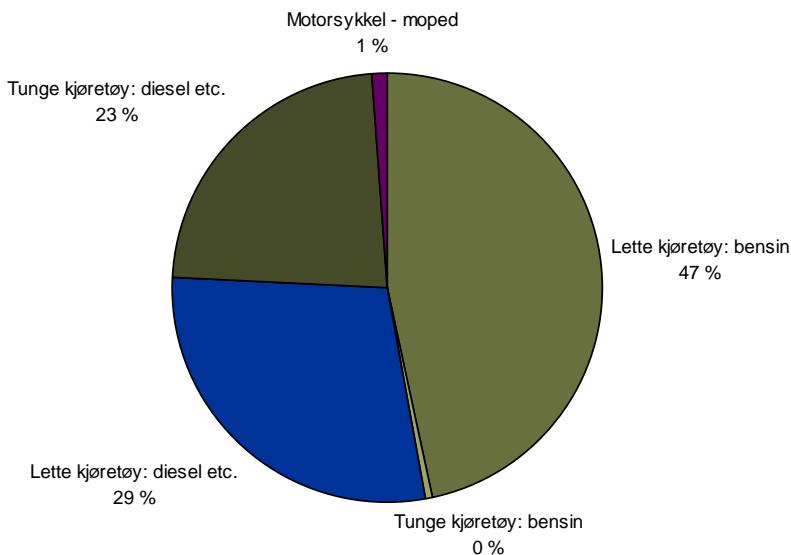
¹⁴ Tall fra Bergen kommune i 2007. I "Samferdselsdata 2005" for Bergen kommune er det oppgitt høyere tall for parkeringsplasser sentrum (12 053 i 2004 og 13 069 i 2005). Vi bruker imidlertid tallene vi har innhentet fra Bergen kommune fordi vi forutsetter at de er i samsvar med områdeavgrensningen for antall arbeidsplasser i sentrum.

2006. Det er også etablert en gjennomgående kollektivtrasse gjennom sentrum som har ført til at hastigheten for buss har økt fra 17 til 19 km/t mens hastigheten for biler er redusert fra 20,7 til 17 km/t.

I dag er det en bomring rundt Bergen, som primært har til hensikt å finansiere veg- og kollektivprosjekter innen Bergensprogrammet. Men betalingssystemet i bomringen er også delvis brukt som et restriktivt virkemiddel. Bomringen fikk økte takster i 2004 (fra 10 til 15 kr). Det ble etablert en ny bomstasjon samme år. Rabattordningene er dessuten strammet inn fra 2006, slik at det nå kreves inn penger alle dager på døgnbasis. I 2007 ble det etablert 5 nye bomstasjoner hvorav én eksplisitt har som formål å redusere biltrafikken.

Lokal miljøforurensning og klimagassutslipp

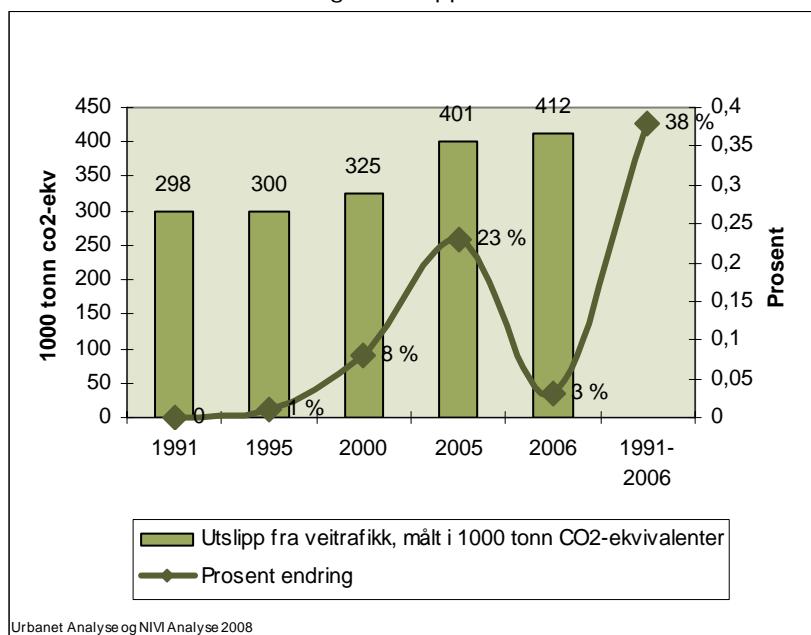
Veitrafikken står for 56 prosent av klimagassutslippene i Bergen.¹⁵ Utslippene fra veitrafikken er fordelt som vist i figuren under. Lette kjøretøy er den dominerende utslippskilden fra veitrafikken, 76 prosent av utslippene kommer fra bensin- eller dieseldrevne personbiler.



Figur 11.9: Klimagassutslipp fra veitrafikken i Bergen, kildefordelt. Datakilde: www.ssb.no (2008).

¹⁵ 412 000 av 737 000 tonn CO₂-ekvivalenter.

Fra 1991 til 2006 har klimagassutslippene fra veitrafikken økt med 38 prosent.



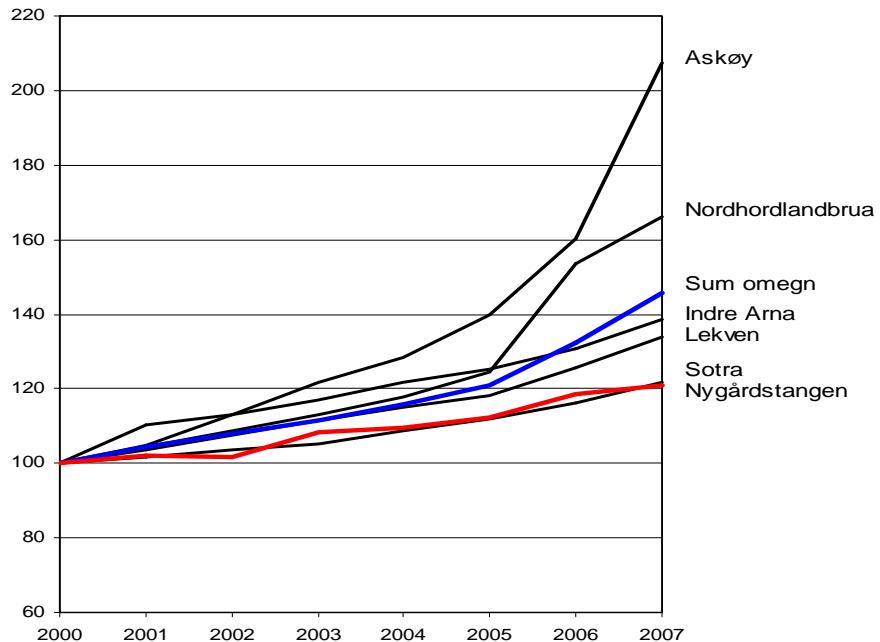
Figur 11.10: Utslipp fra vegtrafikken tonn CO2-ekvivalenter. Prosent årlig endring.
Datakilde: www.ssb.no (2008).

I perioden 2000 til 2006 økte veitrafikkutslippe per innbygger med 20 prosent. Bergen har i denne perioden hatt den største veksten i veitrafikkutslippe per innbygger.

Trafikkstrømmer til/fra omlandet

I Hordaland fylkeskommune sin egen evaluering blir det påpekt at det er en betydelig inn- og utpendling av Bergen fra og til omlandskommunene. Daglig pendler det rundt 120.000 arbeidstakere til Bergen fra omlandskommunane, og omrent 4.000 den andre vegen.

Hordaland fylkeskommune påpeker at pendlertrafikken til Bergen er økende, og øker mer enn befolkningsveksten i omlandskommunene. Videre skriver fylkeskommunen at den prosentvis økningen i utpendling fra Bergen har vært dobbelt så stor som økningen i innpendlingen, noe som tyder på at Bergensområdet i større grad er blitt integrert og går ut over grensene til den enkelte kommune. Trafikken over kommunegrensene er snart like stor som trafikkvolumet sentralt i Bergen, noe som i henhold til fylkeskommunen er et uttrykk for at sosial integrasjon, handel og service og fritidsreiser går på tvers av kommunegrensene i enda større grad enn arbeidsreiser.



Figur 11.11: Relativ økning i biltrafikken mellom Bergen og nabokommunene og sentralt i Bergen. 2000=100. Kilde: Hordaland fylkeskommune (egenevaluering datert 8. februar 2008).

I Transportanalysen for Bergensområdet 2010-2030 påpekes det samtidig at utfordringene knyttet til trafikkutviklingen fremover vil være størst i Bergen kommune fordi kommunen er langt større enn omlandskommunene befolkningsmessig. Bergens befolkning utgjør 70 prosent av regionens innbyggere. For eksempel er folketilvirksten i Fana bydel alene er ventet å bli større enn den samlede folketilvirksten på Askøy og Fjell.

12. Bykommunalt forsøk i Trondheim

12.1 Rammer for forsøket

Trondheim kommune har i forsøket hatt ansvaret for:

- Tilskudds, løyve og takstansvar for kollektivtransporten
- Grunnskoleskyss
- Transport for funksjonshemmede
- Drift og vedlikehold fylkesveger
- Prioriteringsansvaret for investeringer fylkesveger
- Prioriteringer av investeringer på øvrige riksveger

Forsøket innebærer ikke et kommunalt ansvar for tiltak knyttet til stamvegene, skoleskyss videregående opplæring og kollektivtransport over kommunegrensen. Når det gjelder investeringer i fylkesveger har kommunen hatt formelt prioriteringsansvar for de midlene fylkeskommunen setter av til investeringer i Trondheim. Innenfor de øvrige oppgaveområder kommunen har hatt ansvaret for, har forsøket gitt mulighet for prioritering mellom tiltak, herunder drift og investeringsmidler.

12.2 Lokal begrunnelse for forsøket

I søknaden fra Trondheim ble det lagt vekt på behovet for en mer samordnet forvaltning av transportsystemet i regionen. Utgangspunktet for forsøket er en anerkjennelse av at storbyområdet har en annen funksjon og andre utfordringer enn andre deler av landet. I rapporten fra utredningsfase 1 (september 2002) er det lagt vekt på at følgende virkemidler bør inngå i forsøket:

- Plan- og programansvar for transportsystemet
- Vegmidler, dvs. investeringer i øvrige riksveger og investering og drift av fylkeskommunale og kommunale veger
- Kollektivtransport: Ansvar for finansiering og bestilling av drift
- Vegprising: ved evt. innføring av vegprising i Trondheim bør midlene inngå i forsøket
- Jernbaneinvesteringer: Jernbanens "lokale/regionale" infrastruktur
- Trondheimspakken: det bør vurderes om koordinering av Trondheimspakken skal legges til Trondheim kommune

Det var enighet mellom fylket og kommunen om disse vurderingene i utredningsfasen, mens det var uenighet om det skulle velges en kommunal eller fylkeskommunal modell for organiseringen av forsøket. I denne utredningsfasen ble det antydet et forslag om et storbyforsøk hvor kommunen tok ansvaret for Trondheim og fylkeskommunen tok ansvaret for de øvrige kommunene som inngår i "Storbykommunen/Ny Giv-området", dvs. kommunene Skaun, Melhus, Klæbu, Malvik, Stjørdal samt trafikknutepunktene Orkanger, Støren og Rissa.

Hovedbegrunnelsen for forsøket som ble valgt var at bykommunen fikk samlet ansvaret for flere virkemidler, fortrinnsvis kollektivtransport, arealbruk og restriktive virkemidler. I tillegg vil denne organiseringen gjøre det lettere å omprioritere mellom investeringer og drift. Dette gjelder særlig i forhold til øvrige riksveger hvor disse midlene kunne brukes til drift av kollektivtransport. Kommunen har også lagt vekt på at ansvaret for TT-tjenesten har gitt en mer oversiktlig tjeneste for brukerne ved at administrasjonen av reisekuponger/kort og brukergodkjennelse er samlet. Omklassifisering av fylkeskommunale veger

har også gjort det enklere og emr effektivt å driftet vegnettet, ved at kommunale og fylkeskommunale veger sees samlet.

12.3 Politisk organisering

Trondheim er politisk organisert etter formannskapsmodellen. Bystyret er øverste besluttende organ i kommunen, med overordnet ansvar for hele kommunens virksomhet.

Formannskapet er underlagt bystyret, og har 11 medlemmer. Det ledes av ordføreren. Alle formannskapets medlemmer er heltidspolitikere som har sin arbeidsplass i rådhuset. Formannskapet uteover bystyrets myndighet på alle områder der bystyret har delegert sin myndighet til formannskapet. Formannskapet bestemmer til hvilken fagkomité en sak skal sendes for viderebehandling og innstilling, når saken skal avgjøres i bystyret. (Formannskapet realitetsbehandler ikke slike saker). Formannskapet fremmer innstilling overfor bystyret i saker om årsbudsjett og økonomiplan.

I vår forbindelse er det verdt å merke seg at formannskapet har rolle som bygningsråd/ fast planutvalg og er kommunens trafikksikkerhetsutvalg.

I tillegg er bystyrets medlemmer fordelt på seks fagkomitéer. Formannskapets medlemmer er ikke medlem av fagkomitéene. Bystyrekomitéene har ikke selvstendig beslutningsmyndighet, siden all slik myndighet i Trondheim er lagt til bystyret eller er delegert til formannskapet. Komitéenes hovedoppgaver er bl.a.:

- Innen sine fagområder å avgjøre innstilling og uttaleser til bystyret i de saker som skal avgjøres
- Arrangere høringer og emnedebatter
- Fungere som politiske "verksteder" der sakene undergis en grundig politiske behandling. Komitéene skal tilføre sakene legmannskjønnet, om nødvendig ettersørre utfyllende informasjon fra kommunens administrasjon, og arrangere høringer med mer dersom den finner det nødvendig

Byutviklingskomitéen har 15 medlemmer og har ansvaret for hovedparten av de oppgavene som er lagt inn i forsøket (med unntak av at formannskapet har ansvaret for trafikksikkerhet og er fast planutvalg). Komitéen ledes av arbeidsutvalget som består av komitéleder og nestleder, samt komitésekretær. Byutviklingskomitéen behandler saker som omhandler arealplan, Kommunedelplaner og reguleringsplaner, større byggesaker, transportplaner og avfallsplaner, samferdsel, miljø og avfall.

Finans- og næringskomitéen har ansvar for finansiering, og dermed for innkjøpsavtalene for kollektivtransporten.

12.4 Administrativ organisering

Den administrative organiseringen er beskrevet i Trondheim kommunes egen evaluering, og er brukt som kilde for beskrivelsen i dette avsnittet.

12.4.1. Intern organisering og arbeidsdeling

Transportforsøket har inngått i den etablerte linjeorganisasjonen. Forsøket har likevel hatt en slags "prosjektprofil" for å synliggjøre Trondheim kommunes nye ansvar. Dette ble gjort blant annet gjennom en etablering av en samferdselsgruppe innenfor den tidligere Plan- og bygningsenheten, og etter omorganisering i 2006 lagt til Byplankontoret. Ledermøtet for byutviklingsområdet har hatt rollen som referansegruppe for transportforsøket. Generelt har ansvarsdelingen fulgt vanlig linjeorganisasjon. Byplankontoret har plan- og programansvar, og Byteknikk har ansvar for prosjekt- og budsjettoppfølging. Byteknikk har ansvaret for de nye oppgavene knyttet til innkjøp av kollektivtransport, og utgjør det primære kontaktpunktet i forhold til Statens vegvesen i prosjektgjennomføring. Byplankontoret har hatt et ansvar for rapportering og regional samordning av transportforsøket.

TT-ordningen (tilrettelagt transport for funksjonshemmede):

Det overordnede faglige ansvaret for TT ligger hos rådmannens fagstab. Den praktiske utøvelsen, dvs. utsendelse av reisekuponger, vurdering av brukere og informasjon, er lagt til Helse- og velferdstjenesten, Midtbyen. Trondheim kommune har både før og under forsøket hatt en egen godkjenningsnemnd som benyttes i vanskelige saker, noe alle kommuner er pålagt. I forbindelse med forsøket ble det etablert egen klagebehandling. Klageorganet er det samme som behandler klager etter lov om sosiale tjenester og lov om kommunehelsetjenester. Fra sommeren 2005 ble reisekupongene erstattet av elektroniske kort.

Skoleskyss

De enkelte skolene har i forsøksperioden hatt ansvar for tildeling av gratis skoleskyss, mens klagesaker og tvilstilfeller vurderes hos rådmannen. (Fylkesmannen er formell klageinstans.). Skoleskyssen utføres delvis med buss og delvis med drosje. Busstransporten administreres av Byteknikk gjennom avtalene med transportører. Innkjøpskontoret gjennomført en ny anbudsprosess for drosjekjøringen. Den nye avtaleperiode fra 01.04.04 har redusert kostnadene. Kommunen vurderer det generelt sett som positivt at tildelingene har skjedd på den enkelte skole for å sikre sammenheng mellom tildeling og den enkelte elevs behov.

Personellressurser

I utgangspunktet ble det lagt opp til at Trondheim kommunes nye ansvarsområder skulle håndteres gjennom maks 3,5 årsverk i administrative ressurser. 0,5 årsverk gikk til TT-ordningen, og de resterende ca 3 årsverkene er fordelt mellom Byteknikk og Plan- og bygningsenheten.

Arbeidsoppgavene har omfattet:

- innkjøp av kollektivtransport
- utvikling av kollektivtilbudet og samordning av virkemiddelbruk
- forvaltning av et utvidet vegnett (fylkesvegene utgjør 21% av det totale kommunale vegenettet)
- KSM-koordinering, inkludert bestilling og oppfølging av ressurser hos Statens vegvesen
- overordnet koordinering av innsatsområdene, regional samordning, rapportering og evaluering.

Kommunen påpeker i sin egenevaluering at det er vanskelig å tallfeste nøyaktig hvor mange årsverk de nye oppgavene innebærer fordi de har en nær

sammenheng med den ordinære samordnede areal- og transportplanlegging og forvaltning.

12.4.2. Finansielle rammer for forsøket

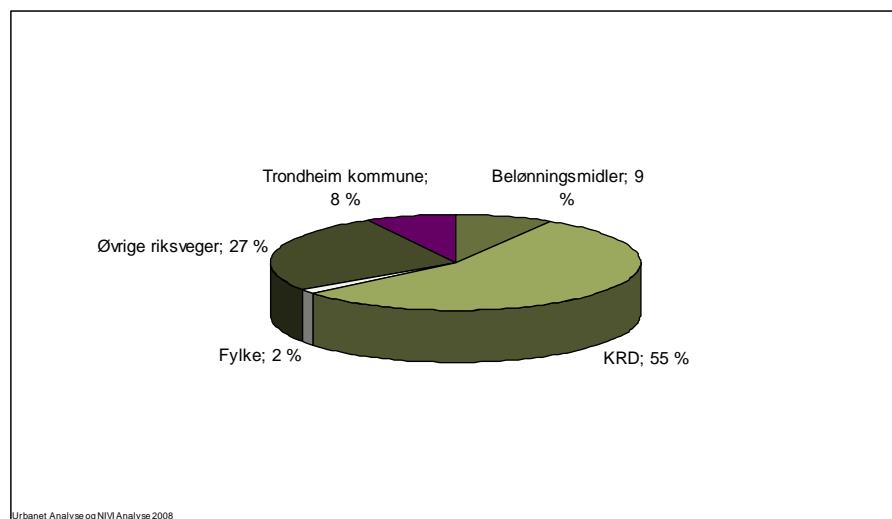
Vi har fått en oversikt over budsjett og faktisk bruk av midlene innenfor forsøket. De totale rammene for forsøket har vært på ca 125 mill kr årlig. Dette tilsvarer ca 780 kr per innbygger i Trondheim.

Drøyt halvparten av midlene er finansiert gjennom ordinære rammeoverføringer til Trondheim kommune, ca en fjerdedel fra øvrige riksveger og i underkant av 10 prosent fra belønningsmidler og ekstraordinære midler fra Trondheim Kommune. Det siste er i hovedsak midler fra "Kraftfondet". I tillegg har kommunen hatt et Kollektivfond, som er midler fra salg av Team trafikk.

Det mest interessante ved finansieringspakken i Trondheim er bruken av midlene fra Kraftfondet, som indirekte har gått til å finansiere lavere takster for kollektivtransporten. Disse midlene skal i utgangspunktet bare gå til investeringer. De er derfor brukt til å finansiere prosjekter som ordinært ville blitt finansiert gjennom øvrige riksvegsmidler. Dette har frigjort midler fra øvrige riksveger til drift av kollektivtransporten.

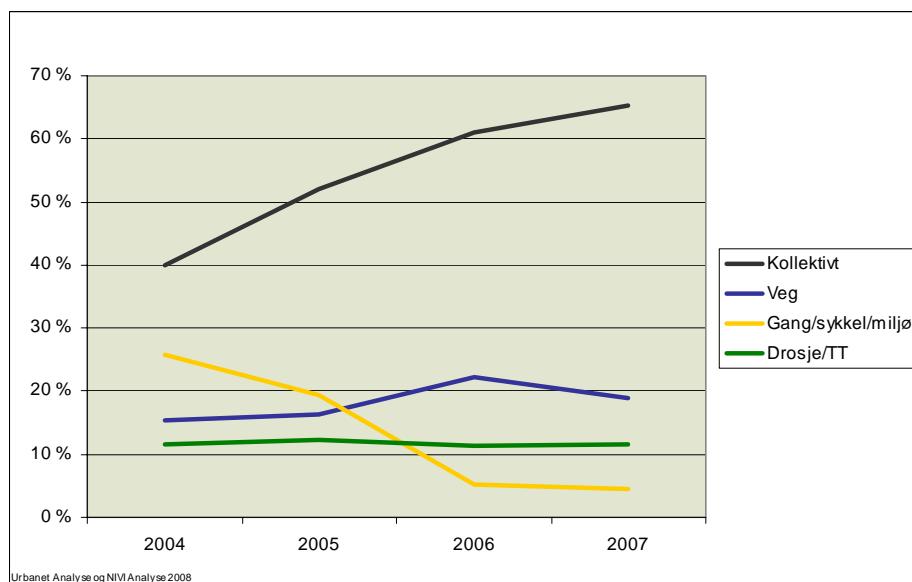
Dette er et tydelig eksempel på endret virkemiddelbruk som var en direkte følge av forvaltningsforsøket. Hvis det ikke hadde vært så store friheter på bruk av øvrige riksvegsmidler kunne ikke Trondheim kommune benyttet Kraftfondet på denne måten.

Samtidig har rammene for øvrige riksvegsmidler blitt redusert betydelig i perioden, fra nesten 50 mill kr i 2004 til 20 mill kr i 2007. Denne reduksjonen har svekket forsøket, både finansielt og ved at øvrige riksveger var en viktigste budsjettposten som kunne omdisponeres fra investeringer til drift. Det er uklart hva som er grunnen til dette kuttet (sjekkes). Men det er uansett uheldig for våre muligheter til å kunne vurdere gevinstene ved en mer fleksibel bruk av ressursene til transportformål.



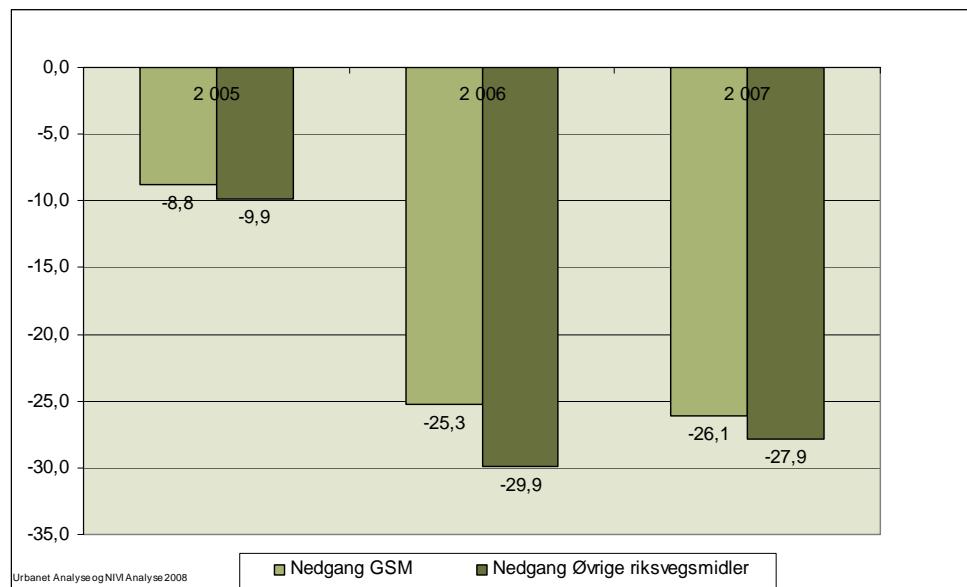
Figur 12.1: Fordeling av finansieringskildene til Trondheimsforsøket. Prosent av midlene for perioden 2004-2007. Kilde: Trondheim kommune.

Den klart største andelen av forsøksmidlene er brukt til kollektivtransport og da i første rekke til å redusere takstene for enkeltbilletter og klippekort. Det har økt rammene som ble brukt til kollektivtransport fra 40 til 65 prosent av budsjettet. Det er midler til gang/sykkel og miljøtiltak som er redusert, dels fordi det var svært store investeringer i første del av perioden. Det kan være vanskelig å tolke denne endringen som endret prioritering ut fra en så kort tidsperiode. En viktig årsak til denne nedgangen var forurensningsforskriftenes krav om støytiltak som skulle vært gjennomført i 2004, med noe etterslep i 2005.



Figur 12.2: Fordeling av midler innenfor forsøket. Prosent. Kilde: Trondheim kommune.

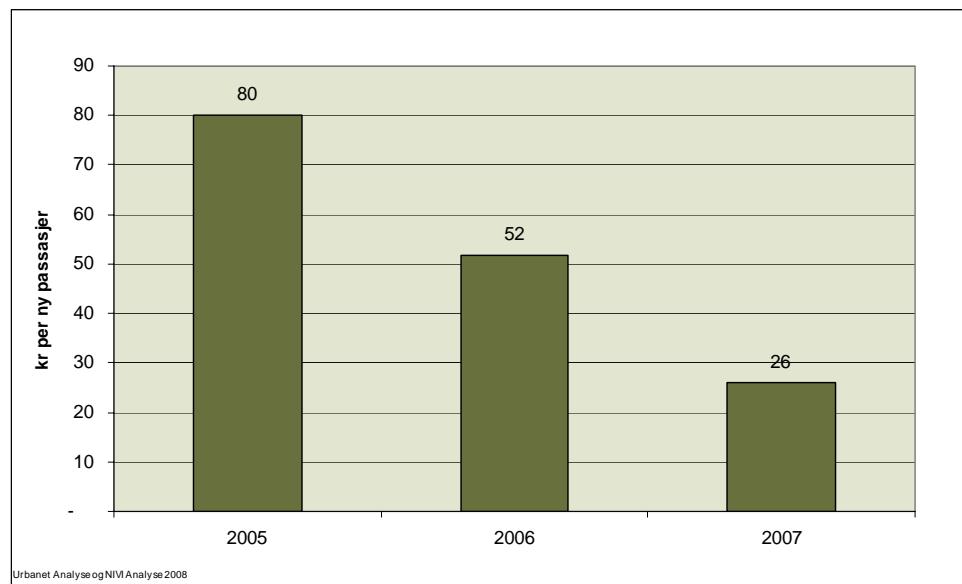
Det kan også være et resultat av de reduserte rammene for øvrige riksvegsmidler. Hvis vi ser på nedgangen i øvrige riksvegsmidler er denne omtrent identisk med nedgangen i GSM-tiltak innenfor transportforsøket i Trondheim. Det betyr at vi ikke kan tolke dette som en nedprioritering av GSM-tiltak.



Figur 12.3: Endring i øvrige riksvegsmidler og GSM-tiltak innenfor Trondheimsforsøket Mill kr årlig i forhold til 2004-nivå. Kilde: Trondheim kommune.

Men det er likevel en klar prioritering av kollektivtransport innenfor disse budsjettene, som gjør at tilskuddene er fordoblet i forsøksperioden. Det er særlig bruken av midler fra Kraftfondet som har gjort dette mulig. Det er også rimelig å anta at det er en høyere "politisk betalingsvillighet" for økte tilskudd i en organisasjonsmodell hvor pengene går direkte til egne innbyggere. Trondheim hadde også i utgangspunktet svært lave tilskudd og det var derfor bred enighet om at denne burde økes.

Samtidig kan det stilles spørsmål ved effektiviteten av denne satsingen. Det ble brukt til å redusere takstene på enkeltbilletter og klippekort, samt fryse de øvrige takstene. Vi har foretatt en beregning av kostnadseffektiviteten av denne satsingen, målt ved økte tilskudd per ny passasjer. Dette målet viser at det har kostet Trondheim kommune 26 kr per ny passasjer basert på de siste passasjertallene for 2007. Fram til 2006 lå kostnadene på 52 kr per ny passasjer. For å kunne danne seg et bilde av dette tallet kan det nevnes at gjennomsnittlig tilskudd per passasjer for Team Trafikk var 3,6 kr i 2005. Vi vil komme tilbake til en sammenligning med de andre byene på disse tallene.



Figur 12.4: Økte tilskudd per ny passasjer i Trondheim. Akkumulert fra 2003. Kilde: Trondheim kommune.

Den lave kostnadseffektiviteten har trolig sammenheng med flere forhold. For det første er det grunn til å tro at lave takster i seg selv er et lite effektivt tiltak. I tillegg kjører kollektivselskapene i Trondheim på nettokontrakter hvor inntektskompensasjonen er et forhandlingsgrunnlag mellom kommunen og operatøren. Dette kan være uheldig organisatorisk og finansielt. Det bør være en balanse mellom ansvar og økonomisk risiko i kontraktene som gjør at de mest effektive tiltakene iverksettes og kan finansieres.

Etter det vi kjenner til er det foretatt en "reforhandling" av kontrakten for å kompensere for de reduserte takstene, men ikke for å ta hensyn til andre forhold som kan ha påvirket etterspørselen i positiv retning.

Tabell 12.1: Fordeling av midler innenfor Trondheimsforsøket. Mill kr. Kilde: Trondheim kommune.

	2004	2005	2006	2007	Sum
Kollektiv drift	39	58	73	81	251
Kollektiv investeringer	10	4	3	1	18
Gang/sykkel	19	5	5	4	32
støy	11	17	2	2	31
midtby	2	1	-	-	4
Veger	19	19	28	24	90
Drosje	5	5	5	5	21
TT	9	9	9	9	36
Andre	9	-	0	-	9
Sum	123	118	126	125	492

12.5 Regionalt samarbeid og samordning i forsøksperioden

I forbindelse med forsøket ble det framforhandlet en egen avtale med Sør-Trøndelag fylkeskommune om detaljert gjennomføring og oppfølging av transportforsøket. Avtalen omfattet blant annet investeringer på tidligere fylkesvegnett, oppgjør i forbindelse med skoleskyss for videregående skole og for elektronisk billettering. Videre ble det avklart at Trondheim kommune fortsatt skulle kunne søke Aksjon skoleveg-midler på samme premisser som til og med 2003. Det ble forutsatt felles forhandlinger om tilskudd til Trafikanten Midt-Norge. Avtalen fastlegger dessuten at Trondheim kommune og Sør-Trøndelag fylkeskommune skulle ha jevnlige møter på administrativt nivå for å gjennomgå felles problemstillinger knyttet til forsøksordningen.

Når det gjelder regional samordning på politisk nivå ble dette forutsatt å skje gjennom Samarbeidsutvalget for Trondheims-regionen.

Gjennom Trondheimspakken hadde det blitt etablert samarbeidsgrupper (tidligere kalt KSM-grupper for Kollektiv-, Sikkerhets- og Miljøtiltak), der Trondheim kommune og Statens vegvesen deltok ved siden av andre aktører i regionen. I forbindelse med Transportforsøket ble gruppestrukturen drøftet på nytt. Sikkerhetsgruppa og Gang-/sykkelgruppa ble slått sammen til "Sykkel- og sikkerhetsgruppa" for å lette mulighetene for å se disse to fagområdene i sammenheng. Trondheim kommune har tatt lederansvaret for denne gruppen og for Kollektivgruppa.

Avtalen mellom Trondheim kommune og Statens vegvesen om planlegging, grunnerverv og byggherreansvar (PGB-avtalen) ble revidert for perioden fram til 01.01.06. Avtalen spesifiserte rutiner for prosjekt- og økonomistyring av KSM-prosjektene i Trondheimspakken.

Også samarbeidet i de ordinære fylkesplanprosessene og kommunale planprosesser innebærer regional samordning.

Handlingsprogrammet til "Ny giv"- fylkesdelplan for transport og utbyggingsmønster for perioden 2002-2011 (2030) representerer et viktig utgangspunkt for den regionale samordningen i Trondheims-regionen. Sør-Trøndelag fylkeskommune var innstilt på å ta et særskilt ansvar for å følge opp denne i forbindelse med forsøket. Dette innebærer også ansvaret for å utarbeide en finansieringsplan for økt satsing på kollektivtrafikken i byområdet utenom Trondheim.

I den foreliggende planen er det lagt spesiell vekt på å samordne arealbruksmønster og kollektivsystem i Trondheims-regionen. Det er lagt opp til en todeling av det regionale kollektivtilbuddet. I tråd med utbyggingsmønsteret "desentralisert konsentrasjon" legges det til rette for en styrking av hovedrutene til Midtbyen. Godt regionalt kollektivtilbud regnes som minst 1,5 avganger per time (40 min frekvens) i rushtid innenfor en gangavstand på 800 meter.

12.6 Mål, utfordringer og utviklingstrekk

12.6.1. Målsettinger på transportområdet

I Trondheim er *Transportplanen for Trondheim 2006-2015* det viktigste strategiske dokumentet når det gjelder de transportpolitiske målsettingene. Transportplanen bygger på de overordnede signaler som er gitt i transportplanmeldingen (bystyret i Trondheim mars -05) og i kommuneplanens strategidel 2001-2012:

Trondheim skal utvikle et transportsystem som gir god tilgjengelighet, begrenser miljøulempene og bygger opp under livskvaliteten i byen

Dette er overordnede mål som transportplanen konkretiserer innenfor de realistiske handlingsrammene tiårsperspektivet gir. For å oppnå en bærekraftig utvikling har Trondheim kommune i lang tid hatt som hovedprinsipp å redusere trafikk og overføre en størst mulig andel av trafikken til mer miljøvennlige transportformer.

De viktigste strategiske grepene har vært å konsentrere byutviklingen innenfor eksisterende bystruktur og å prioritere fortetting langs de tyngste kollektivaksene, spesielt når det gjelder besøks- og arbeidsplassinternsive virksomheter. Signalene om en sterkere konsentrasjon av byutviklingen ble allerede gitt i kommuneplanen i 1983, og er siden vektlagt stadig sterkere ved senere revisjoner.

Bystyret vedtok 27.09.07 ny arealdel til kommuneplanen gjeldende i perioden 2007-2018. Hovedstrategiene i kommuneplanens arealdel 2007-2018 er blant annet:

- Å fortette byen med betydelig vekt på byomforming av bebygde områder.
- Å styre lokalisering av virksomheter og boliger etter prinsippet rett virksomhet på rett sted.
- Å ivareta at byens grønne preg opprettholdes og videreføres.

Utbygging av vegsystemet er i hovedsak begrenset til trondheimspakkeprosjektene (beskrevet i Transportplan 1995). Ut over dette er det forutsatt at kollektivtilbuddet skal utvikles slik at fremtidig trafikkvekst skjer med kollektivtransport.

Som utgangspunkt for kommuneplanens arealdel er det utarbeidet to sentrale dokumenter:

- Strategier for en langsiktig byutvikling i Trondheim fram mot 2030
- Program for planegging og tilrettelegging av næringsareal

I "Strategier for en langsiktig byutvikling (...)" er det dokumentert at det er areal nok til bolig og næringsformål innenfor dagens bebygde områder i nær 30 år fremover hvis en prioriterer sterk fortetting med vekt på randsonen til Midtbyen.

I Transportplanen konkretiseres ni innsatsområder:

- 1) Samordnet areal- og transportplanlegging
- 2) Fullføring av det avlastende hovedvegnettet
- 3) Prioritere miljøvennlige transporter i sentrale byområder
- 4) Et konkuransedyktig kollektivtransporttilbud
- 5) Et helhetlig sykkelnett
- 6) Trygg transport
- 7) En effektiv og lite miljøbelastende næringstransport

- 8) I vareta det kommunale vegnettet
9) Miljøkrav oppfylles – Trondheim ledende på tilrettelegging

12.6.2. AP-vedtak kan endre kursen i Trondheim på få år

Trondheim AP vedtok en miljøpakke på sitt årsmøte i februar 2008. I bystyret har AP flertall sammen med SV, Miljøpartiet De Grønne og Senterpartiet, noe som betyr at dette vedtaket etter all sannsynlighet blir den førende politikken i byen de neste fire årene. Vedtaket innebærer blant annet:

- Innføring av en miljøavgift på bensin på (minst) 60 øre per literen som skal brukes til investering og drift av kollektivtransporten.
- Utvidelse med to bompunkt (E6 Sør og E6 Øst), hvorav ekstrainntektena fordeles med 50 prosent til kollektivtiltak i Trondheim, 25 prosent til vei- og infrastrukturtiltak i Trondheim, og 25 prosent til det angeldende prosjektet.
- De to foregående punktene innebærer en radikal økning i satsingsmidler til drift og investering i kollektivtrafikken.
- Antallet kortidsparkeringsplasser skal økes, på bekostning av "langtidsparkeringsplasser"/arbeidsplassparkering
- Øke parkeringsavgiftene på arbeidsplassparkeringen, inntil en avvisningseffekt som redusere slik parkering med 20 prosent.
- Midtbyen skal defineres som lavutslippszone, som medfører at tungtransport som kjører gjennom sentrum uten Euro 5-godkjenning eller bedre (kravsgrense for rensing) må betale en betydelig avgift.
- Trondheim skal søke om å være en nasjonal forsøkskommune der kjøpesenter pålegges å innkreve parkeringsavgift, slik at fordelen med gratis parkering ved disse sentrene faller bort.

Dersom disse tiltakene samlet ikke gir en reduksjon på privatbilismen på 10 prosent innen januar 2012, skal flere trafikkbegrensende tiltak iverksettes.

12.6.3. Status og utfordringer i Trondheim¹⁶

Arealutnyttelse

Trondheim har høyest arealutnyttelse av forsøksbyene, målt i tettstedsareal per innbygger. I 2007 har Trondheim 401 m² tettstedsareal per innbygger. Arealutnyttelsen har blitt noe høyere i løpet av forsøksperioden: med en årlig nedgang i tettstedsareal per innbygger på 0,82 prosent. I perioden før forsøket, 2000-2003, var den årlige endringen marginal (-0,05 prosent).

¹⁶ I Transportplanen for Trondheim 2006-2015 gis en beskrivelse av status på transportområdet. Med mindre annet er oppgitt er Transportplanen brukt som kilde for beskrivelsen av status og utfordringer i Trondheim.

Tabell 12.2: Tettstedsareal (m^2) per innbygger i Trondheim og utvikling i perioden 2000-2007. Kilde: SSB 2008.

Fortetting i Trondheim	
Tettstedsareal (m^2) per innbygger	401
Endring totalt 2000-2007	-3,33 %
Årlig endring 2000-2003	-0,05 %
Årlig endring 2003-2007	-0,82 %

Nybygging innenfor tettstedsgrensen

I 2006 skjer rundt 68 prosent av ny utbygging i Trondheim innenfor tettstedsgrensen. Denne andelen er lavere enn gjennomsnittet av de største norske kommunene, som er 70 prosent i 2006 (Haagensen 2007). Det er også en nedgang fra 2003, da nær 80 prosent av all nybygging skjedde innen tettstedsgrensen.

Arbeidsplasskonsentrasjon

47 prosent av de sysselsatte i Trondheim jobber i en sentrumssone slik de er definert av SSB. Tall fra SSB viser at antallet ansatte per km^2 sentrumssone er kraftig redusert fra 2003 til 2007. Dette har delvis sammenheng med at selve avgrensningen av sentrumssonene er endret slik at arealet som defineres som sentrum i Trondheim har blitt større. Likevel er tallene en indikasjon på at arbeidsplasskonsentrasjonen er mindre i 2007 enn i 2003.

Varehandel i sentrum

Trondheim har en lite utviklet arealpolitikk i forhold til senterstruktur, noe som har bidratt til mange og små sentra med desentralisert struktur (Trondheim kommune 2006). I henhold til en analyse av arealutviklingen i kommunen har den desentraliserte etableringen av detaljhandel i liten grad bygget opp under kollektivnettet, og har dermed gitt dårligere tilgjengelighet for andre enn de som bor helt nær sentrene (Trondheim kommune 2006).

Tall fra SSB viser at varehandelen i hovedsentrum ligger omrent på samme nivå i 2006 som i 2003.¹⁷

Parkeringsstilgang

Trondheim kommune har de senere år utformet en restriktiv parkeringspolitikk med sikte på å begrense unødig bruk av bil på arbeidsreiser og for å tilrettelegge for fortetting. Tiltak som nevnes er:

- Kontinuerlig bruk av avgifter som tilgodeser korttidsparkering
 - Innføring av boligsoneparkering
 - Redusert parkeringsdekning i sentrale bystrøk
- Parkeringsvedtekter for nybygg i sentrale strøk en endret og inneholder

¹⁷ Hovedsentrum er definert som sentrumssonnen med størst areal.

- ikke lenger krav om en minste parkeringsdekning. Det er i stedet åpnet for maksimalgrenser for å begrense unødig bilbruk.
- *Begrense bakkeparkeringen i hele byen*
Bestemmelse i kommuneplanens arealdel som begrenser omfanget av bakkeparkering ved nye næringsbygg. Ved utbygging av større kontor- og forretningsbygg tillates det at kun hhv 15 og 25 prosent av tomeområdet brukes til parkering på bakkeplan. Ytterligere plasser kan anlegges i parkeringskjellere mv. Hensikten er å innføre et økonomisk insitament for å begrense antallet parkeringsplasser, stimulere til mer effektiv arealutnyttelse og hindre etableringer med store parkeringsplasser med billig grunn utenfor sentrum.
- *Reduksjon av privat arbeidsparkering*
I Midtbyen er omtrent 100 private langtidsplasser gjort til offentlig tilgjengelige besøksplasser gjennom frivillige avtaler.
- *Mobilittetsplaner for offentlig virksomhet*

I henhold til Transportplanen 2006-2015 har det hittil vist seg vanskelig å følge opp parkeringspolitikken i konkrete byggesaker selv om gatebruksreguleringer, kollektivprioriteringer og en restriktiv parkeringspolitikk er tatt i bruk som virkemidler. Det er også et økende press på utbygging i mer perifere områder, og for å benytte sentrale næringsarealer til boligformål.

De mest oppdaterte tallene for parkeringsdekning viser at Trondheim har ca 220 parkeringsplasser per 1000 arbeidsplasser i bykjernen, dvs. én parkeringsplass for hver femte arbeidsplass (Norheim m.fl. 2007). Dette plasserer Trondheim omtrent på snittet av europeiske byer i UITP-databasen, og noe under gjennomsnittet av de seks største norske byene (26 %) (Norheim m.fl. 2007).

En registrering utført av Scandiaconsult i 2002 viser at det totalt var 6090 parkeringsplasser i Midtbyen, hvorav 2274 er definert som offentlig tilgjengelig.

Tabell 12.3: Oversikt over parkeringsplasser i Midtbyen. Kilde: Scandiaconsult 2002.

	Totalt	Offentlig tilgjengelig	Andel som er off tilgjeng.	Herav gateparkering
Sentrums (Nord-Øst)	1764	705	40%	606
Vår frue kirke til Domkirken (Sør-Øst)	1323	712	54%	395
Kalvskinnet (Sør-Vest)	1736	616	35%	239
Sanden/Hospitalløkka (Nord-Vest)	1267	241	19%	176
Sum Midtbyen	6090	2274	37%	1416

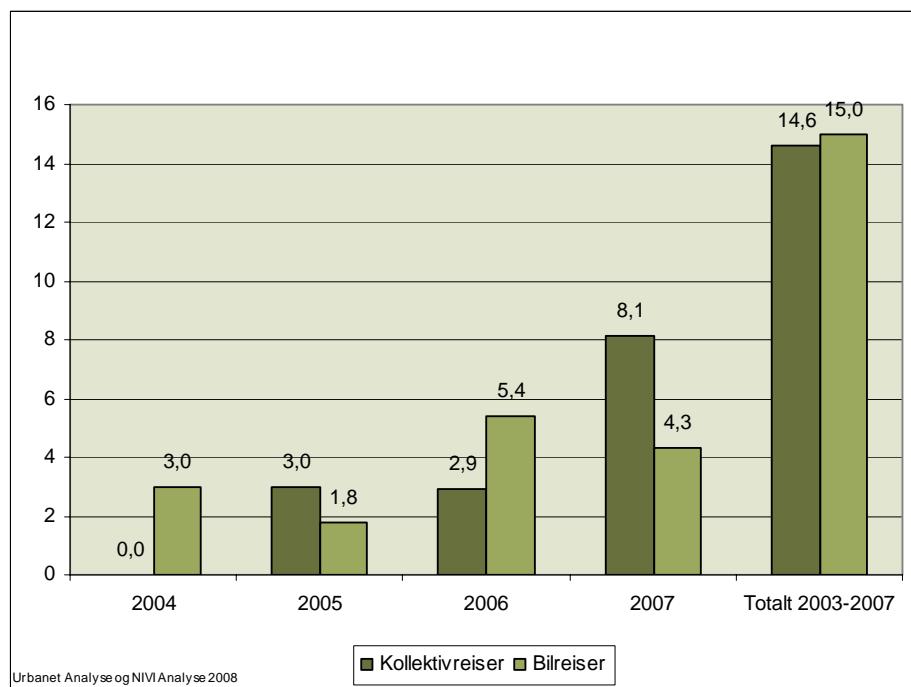
De offentlig tilgjengelige parkeringsplassene utgjør således bare 37 prosent av den totale parkeringskapasiteten i Midtbyen. Det betyr at tilgangen til arbeidsplassparkering er betydelig bedre enn tallene for de offentlig tilgjengelige parkeringsplassene skulle tilsi.

En del av plassene er kategorisert etter om de har begrenset parkeringslengde. 99 av de offentlig eide plassene har en tidsbegrensning på maks 30 minutter. 1317 plasser har en begrensning på maks 5 timer. De øvrige plassene som er tilgjengelige for allmennheten, dvs. 38 prosent av de offentlig tilgjengelige plassene, har ingen tidsbegrensning.

Trafikkutvikling og transportmiddelfordeling

Antallet kollektivreiser har økt de senere årene, med en spesielt høy vekst i 2007. I henhold til rapportering i forbindelse med søkeren om

belønningsmidler skyldes veksten først og fremst at det har blitt flere månedskortbrukere, og det antas at takstfrys gjennom flere år er den viktigste årsaken til veksten.



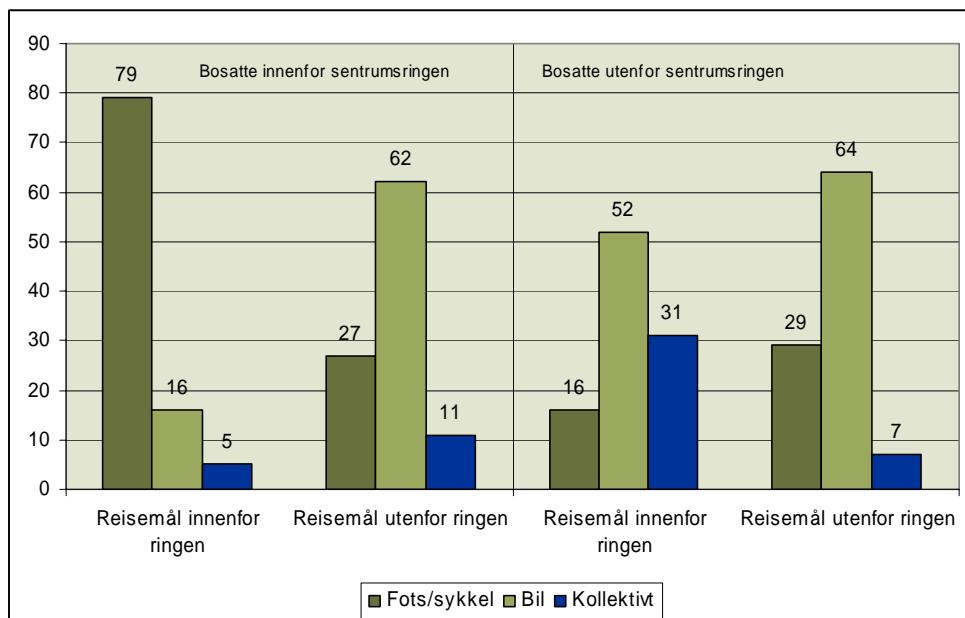
Figur 12.5: Prosentvis endring i bil- og kollektivreiser årlig i perioden 2003-2007, og endring totalt i denne perioden. Kilde: Søknader om belønningsmidler fra Trondheim kommune og Sør-Trøndelag fylkeskommune (siste år).

Men også biltrafikken øker jevnt. Si 2007 økte biltrafikken med 4,3 prosent. I perioden med transportforsøk har den prosentvise veksten i biltrafikken vært like stor som veksten i kollektivtrafikken. Det eksisterer ikke tilsvarende tall for utviklingen i antallet syklende og gående i den samme tidsperioden.

Variasjoner i transportmiddelfordeling innad i byområdet

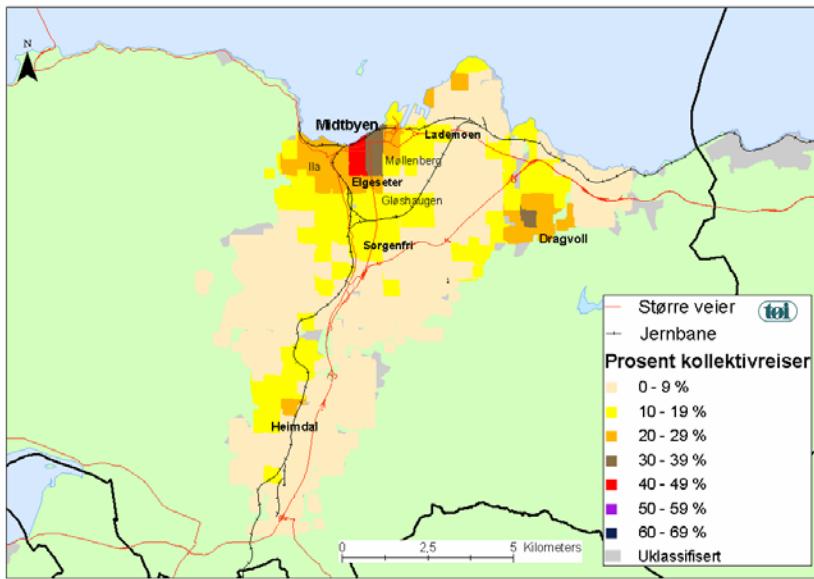
Kollektivtransportens markedsandel har ligget relativt stabilt på ca 11 prosent de siste 15 årene. Det er imidlertid store forskjeller i transportmiddelfordeling innad i kommunen.

Analyser Engebretsen (2003) har gjort av RVU-data for 2001 viser at andelen som går eller sykler er nesten 80 prosent for reiser som foregår innenfor sentrumsringen (radius på ca 1,5 km rundt sentrum). Kollektivandelen på disse korte reisene er naturlig nok svært lav. På reisemål utenfor ringen er kollektivandelen også lav, både blandt de som bor utenfor og innenfor sentrumsringen. Ca en tredjedel går eller sykler på disse reisene, mens ca 60 prosent kjører bil. Kollektivandelen er desidert høyest på reiser til sentrum blandt de som bor utenfor sentrum – dvs. typiske arbeids- og skolereiser.



Figur 12.6: Reisemåte etter bosted og reisemål. Omfatter reiser på virkedager direkte fra hjemsted til reisemål. Trondheim tettsted. Prosent. Datakilde: RVU 2001. Figur hentet fra Engebretsen (2003).

Når vi er kun ser på motoriserte reiser er det en kollektivandel på mer enn 30 prosent til reisemål i Midtbyen (Engebretsen 2003). Til reisemål rundt Midtbyen, til Dragvoll og til Heimdal er kollektivandelen av motoriserte reiser 20-29 prosent. Ved innfartsårene er kollektivandelen 10-19 prosent, mens den stort sett er forsvinnende liten utenom disse årene.



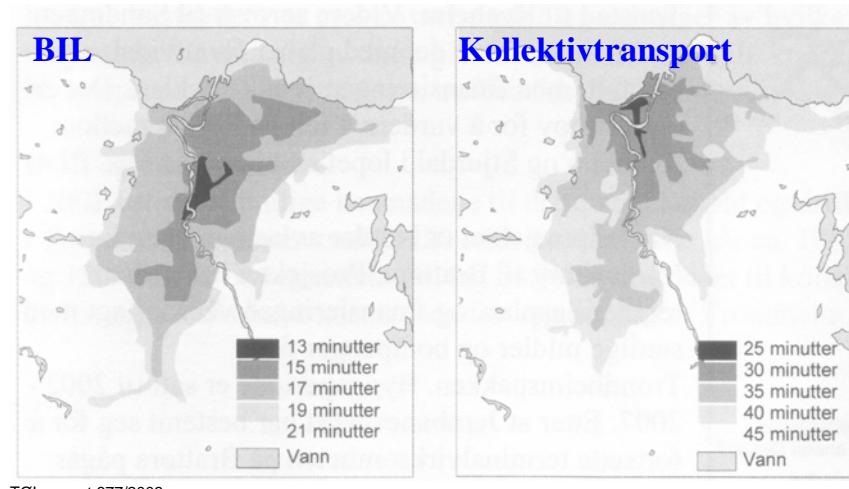
Figur 12.7: Kollektivandel til ulike reisemål i Trondheim tettsted – ikke medregnet reiser til eget hjem. Kollektivreiser som prosent av motoriserte reiser. Yrkesdøgn. Datakilde: RVU 2001. Figur hentet fra Engebretsen 2003.

Utviklingen av sykkelfreiser og tilrettelegging for sykkelbruk

Tall fra RVU 2005 viser at 8,5 prosent av alle reiser i Trondheim foretas med sykkel. Selv om dette er en nedgang på 3,5 prosentpoeng fra RVU 2001, har Trondheim den høyeste sykkelandelen av de 10 største norske byene. Fortettingspolitikken legger til rette for en høy sykkelandel. Det er i dag etablert ca 220 km vegnett av varierende kvalitet for syklister. På dette nettet er det enkelte sikkerhetsmessige mangler, og det er også på mange strekninger behov for å skille gående og syklende.

Reisetid og fremkommelighet for bil og kollektivtransport

Trondheim har generelt god tilgjengelighet med individuell transport. Reisetiden med kollektivtransport er vesentlig lengre enn med bil, spesielt utenfor sentrum. Dette gjelder også i rushtiden. Den gjennomsnittlige reisetiden er 1,5-2 ganger lengre for kollektivreiser enn for bilreiser til Midtbyen og de mest sentrale bydelene. Til mindre sentrale deler er reisetiden 2-3 ganger lengre. Reisetidsforholdet er i realiteten mer ugunstig fordi skjult ventetid (frekvens) ikke er regnet med i disse beregningene.

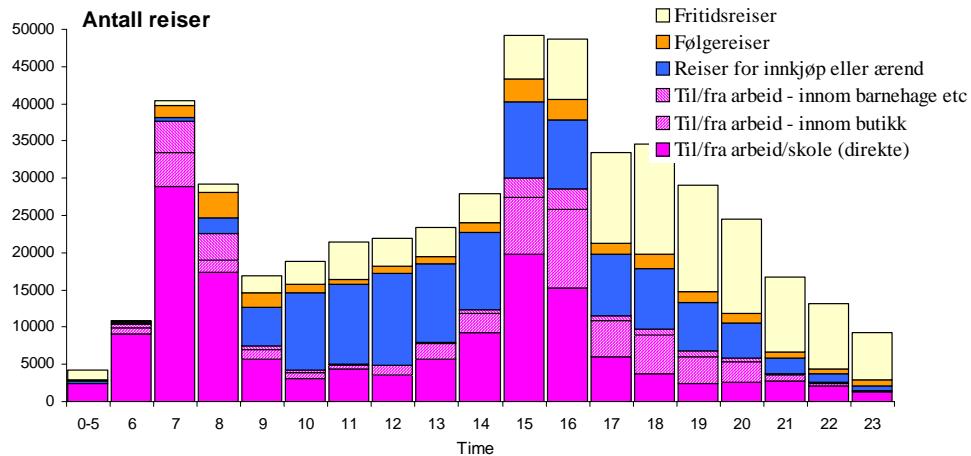


TØI rapport 677/2003

Figur 12.8: Innbyggernes gjennomsnittlige reisetid til ulike bydeler i Trondheim ved bruk av kollektivtransport og bil. Reisetider i rushtid. Kilde: Nasjonal Transportplan 2006-2015, storbyomtale – Trondheim (Statens vegvesen m.fl. 2003). Figurer hentet fra Engebretsen 2003.

Det meste av dagen er fremkommeligheten på vegnettet i Trondheim god. Men i de sentrale byområdene er det økende framkommelighetsproblemer for kollektivtransporten i rushtiden, og økende konkurranse om knappe vegarealer.

Selv om gjennomkjøringstrafikken gjennom Midtbyen er redusert de seinere år, er det økende forsinkelser på hovedinnfartsårene. Gjennomsnittshastigheten for kollektivtrafikken i Midtbyen er 12-15 km/t.

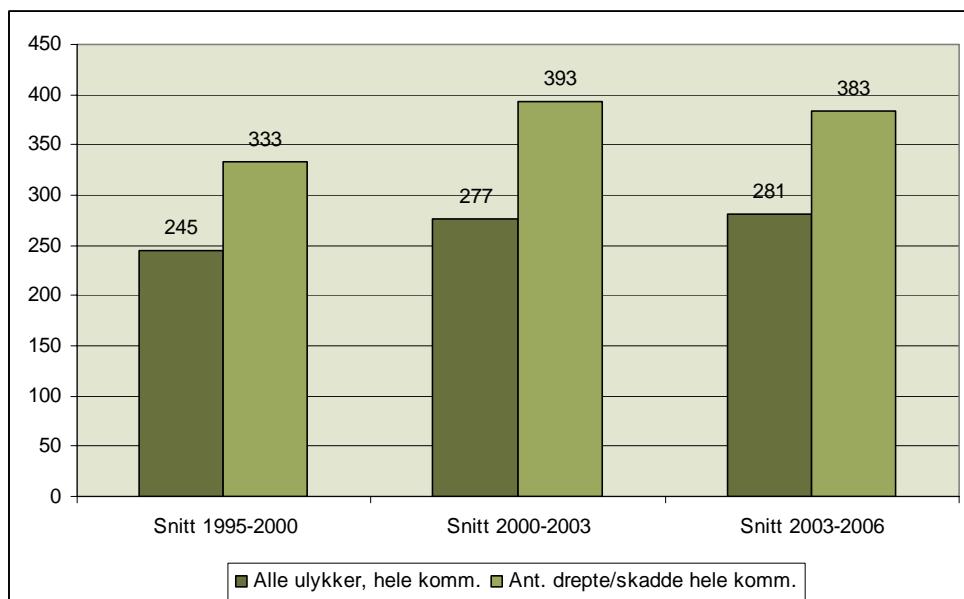


Figur 12.9: Fordeling av reiser per yrkesdøgn. Trondheim tettsted. Datakilde: RVU 2001. Figur hentet fra Engebretsen 2003.

Avviklingen av bomringen i 2006 har ført til at biltrafikken har økt med ytterligere 5-8 prosent i rushtiden, noe som betyr redusert fremkommelighet for både bil- og kollektivtrafikken. Tall fra Statens vegvesen Vegdirektoratet viser at gjennomsnittshastigheten for kollektivtransporten (for utvalgte målepunkter) er redusert fra 24 km/t i 2004 til 21 km/t i 2007, dvs. en nedgang på mer enn 11 prosent.

Engebretsen (2003) sine analyser av RVU 2001 illustrerer på en god måte utfordringene når det gjelder fremkommelighet i rushtiden. Antallet reiser fordelt over døgnet viser at trafikken topper seg mellom kl 7 og 8, og spesielt i perioden mellom kl 15 og 16.

Skadde og drepte

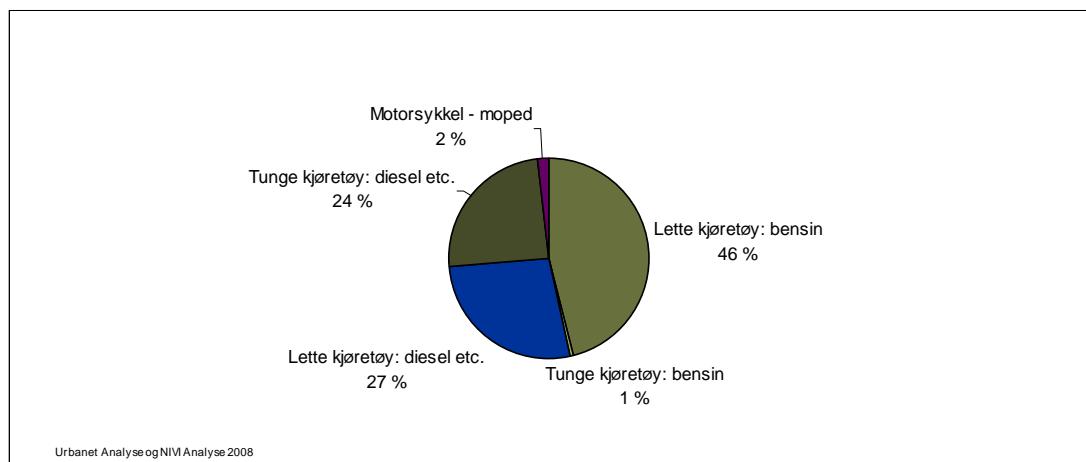


Figur 12.10: Alvorlige ulykker og antall drepte skadde i Trondheim kommune, årlig gjennomsnitt. Kilde: Trondheim kommune.

Fra 2000 til 2003 er det i gjennomsnitt registrert 277 ulykker, med 393 skadde/drepte hvert år. Fra 2003 til 2006 var det årlige gjennomsnittet hhv 281 og 383. I perioden med forsøk er det altså i snitt en liten nedgang i antallet drepte og skadde sammenlignet med de tre årene før, mens antallet ulykker har gått noe opp. Sammenlignet med 90-tallet har snittet både i antallet ulykker og drepte/skadde gått opp, noe som sannsynligvis skyldes trafikkutviklingen.

Klimautslipp og lokal miljøforurensning

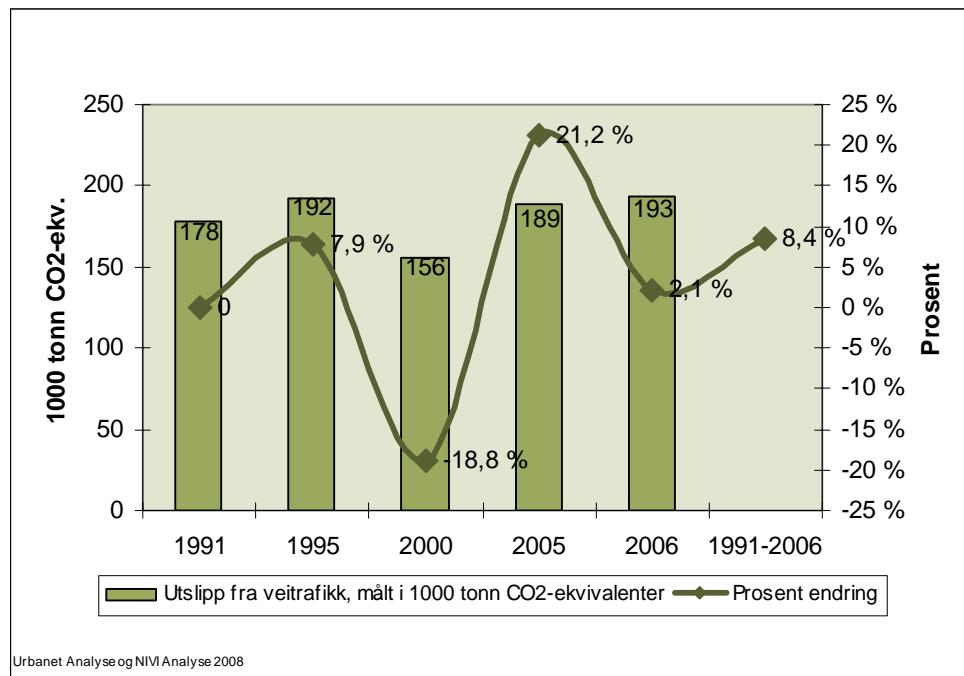
Trondheim har i dag transportrelaterte miljøproblemer knyttet til svevestøv, støy og klimagassutslipp. Veitrafikken utgjør i 2006 41 prosent av klimagassutslippene i Trondheim¹⁸, fordelt som vist i figuren under.



Figur 12.11: Klimagassutslipp i fra veitrafikk Trondheim, kildefordelt. Kilde: SSB 2008.

Fra 1991 til 2006 har klimagassutslippet fra veitrafikken økt med 8,4 prosent.

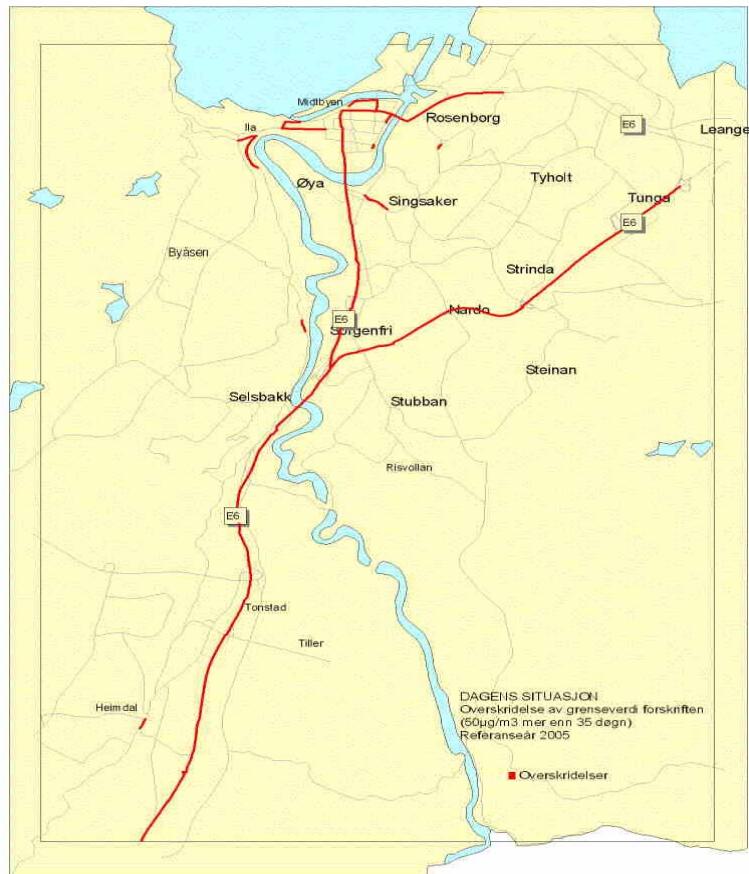
¹⁸ 193 000 av 476 000 tonn CO₂-ekvivalenter.



Figur 12.12: Klimagassutslipp fra veitrafikk i Trondheim. Målt i 1000 tonn CO₂-ekvivalenter per år. Utvikling 1991-2006. Kilde: www.ssb.no (2008).

Målt per person har klimagassutslippet fra veitrafikken økt med 15 prosent fra 2000 til 2006, men det må tas forbehold om at 2000 var et "bunnår" for veitrafikkutslipp.

Det skjer årlig overskridelser av grenseverdiene for svevestøv, noe som primært skyldes piggdekkbruk. Tall fra SSB viser at grenseverdiene for svevestøv ble overskredet hele 80 dager i 2006, mot ca 40 dager året før. De årlige svingningene har sannsynligvis i stor grad sammenheng med værforhold, samtidig som trafikkutviklingen bidrar til at utfordringene knyttet til lokal miljøforurensning øker. I Trondheim kan også økende fremkommelighetsproblemer sannsynligvis forklare noe av økningen fra 2005 til 2006.



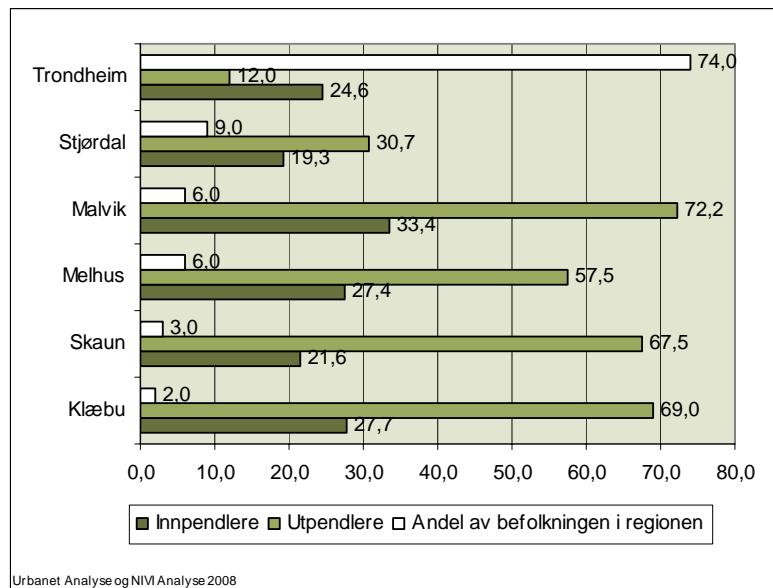
Figur 12.13: Oversikt over vegstrekninger med svevestøvproblemer (overskridelse av grenseverdiforskriften) i Trondheim. Kartet er hentet fra kortversjonen av Transportplanen i Trondheim 2006-2015.

Støytiltak er gjennomført i tråd med dagens forskrifter, men mange er likevel fortsatt plaget.

Omlandet / pendling

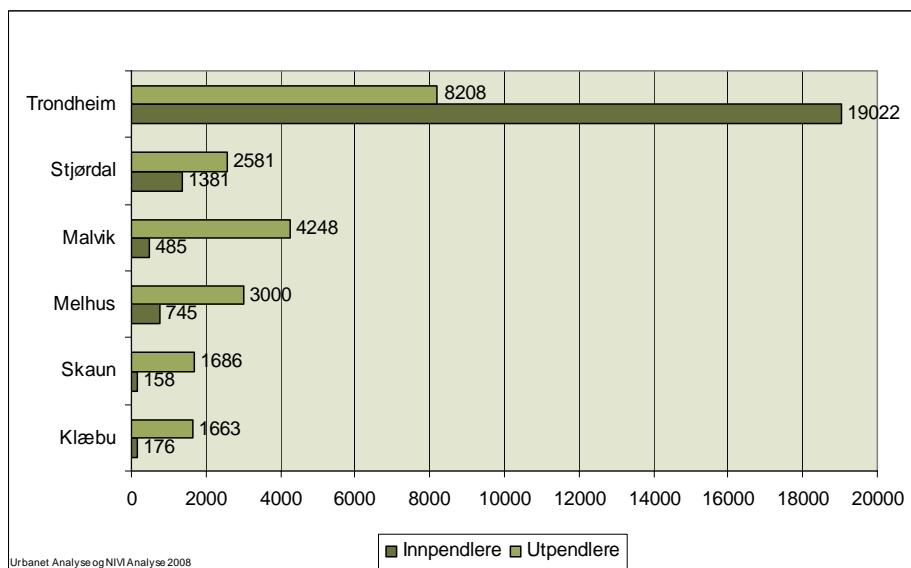
Trondheim kommune er befolkningsmessig den dominerende kommunen i regionen. 74 prosent av innbyggerne i storbyområdet (Ny Giv-regionen) er bosatt i Trondheim.

Det er en betydelig pendling til Trondheim fra de omkringliggende kommunene. I Trondheim er andelen innpendlere dobbelt så høy som andelen utpendlere. I de andre kommunene er størrelsesforholdet omvendt: andelen utpendlere er langt høyere enn andelen innpendlere.



Figur 12.14: Andel inn- og utpendlere i Trondheims-regionen og kommunenes andel av befolkningen i regionen. Prosent. Kilde: SSB/ folke- og boligtellingen 2001.

Tall fra 2001 viser at hver fjerde arbeidstaker i Trondheim bor utenfor kommunen. Det er ca 77 000 arbeidstakere som har Trondheim kommune som arbeidssted, noe som betyr at ca 19 000 arbeidstakere krysser kommunegrensen daglig for å komme til arbeid. Ca 8000 reiser ut av kommunen på sine arbeidsreiser.



Figur 12.15: Antall inn- og utpendlere i Trondheims-regionen. Kilde: SSB/ folke- og boligtellingen 2001.

Selv om andelen utpendling er stor i de andre kommunene, er antallet utpendlere langt mindre fordi kommunene har langt færre innbyggere enn Trondheim.

13. Avtaleforsøk i Kristiansand-regionen

Forsøket omfatter kommunene Kristiansand, Søgne, Songdalen, Vennesla, Birkenes og Lillesand og Vest-Agder og Aust-Agder fylkeskommuner. I alt 6 kommuner og 2 fylkeskommuner. Kommunene har sammen opprettet et inter(fylkes)kommunalt organ med ansvar for oppgavene sommer lagt inn i forsøket (ATP-utvalget).

13.1.1. Lokal begrunnelse for forsøket

I søknaden om forsøksdeltakelse følgende målsettinger formulert:

Hovedmål:

Møte regionens transportutfordringer knyttet til bl.a. miljø og fremkommelighet på en mer helhetlig og effektiv måte:

Delmål:

- Bedre samordnet areal- og transportpolitikk i regionen
- Bedre offentlig ressursutnyttelse på tvers av forvaltningsnivåene
- Større rom for lokale prioriteringer
- Bedre kommunikasjon på tvers av grenser til beste for regionens innbyggere
- Utvikle regionen som et transportknutepunkt i nasjonal og internasjonal sammenheng

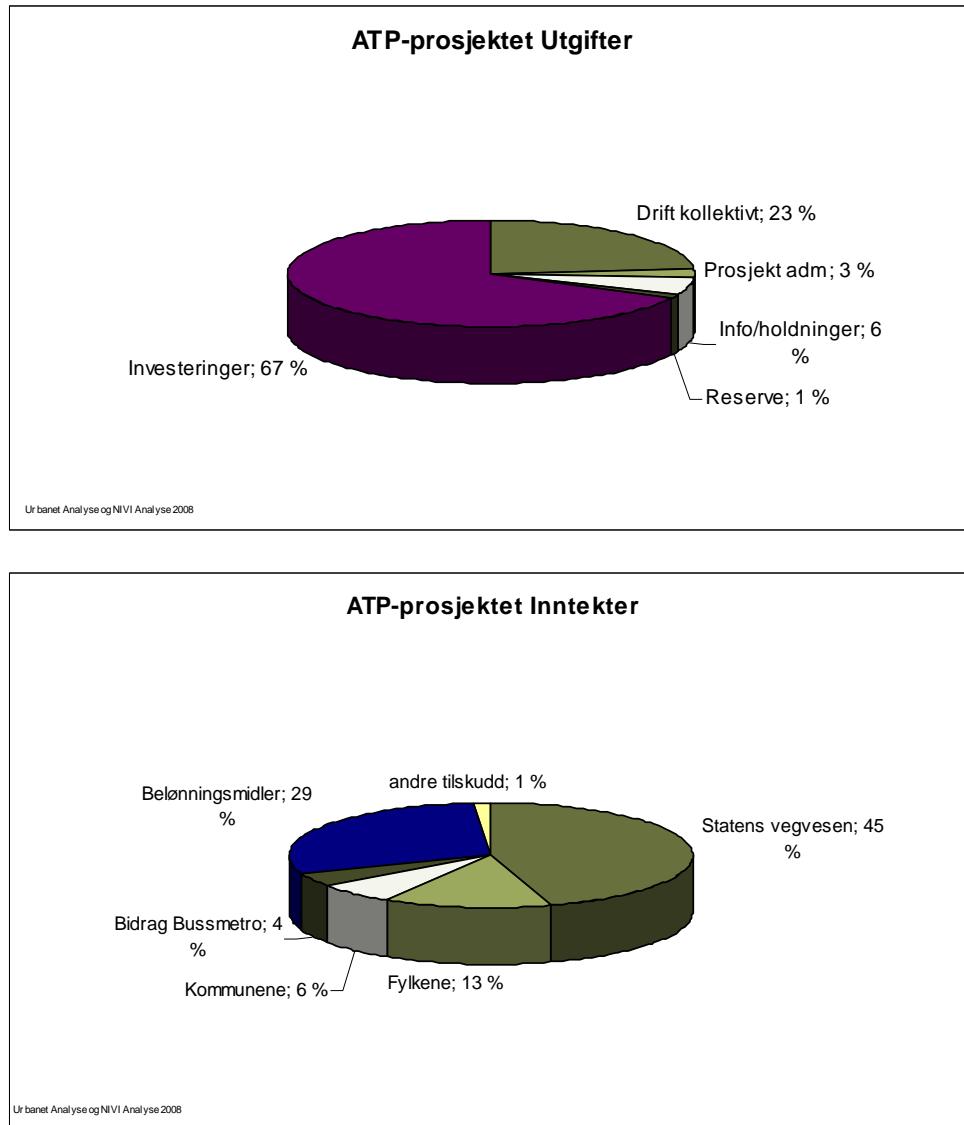
13.1.2. Rammer for forsøket

ATP-utvalget er tillagt ansvaret for følgende områder:

- Investeringsmidler for øvrige riksveger; fra Statens vegvesen t.o.m. 2007¹⁹.
- Investeringsmidler for fylkesveger; fra fylkeskommunene
- Investeringsmidler for kommunale veier; fra kommunene
- Belønningsmidler for bedre kollektivtransport; fra bykommune og fylkeskommune. Disse kan benyttes til investerings- eller driftstilskudd til kollektivtransport.
- Ev tilleggsbevilgninger fra aktørene til tiltak som nevnt i foregående punkter.

I perioden 2004 til 2007 er det innenfor ATP-prosjektet brukt 236 mill kr. 65 prosent av disse midlene har gått til investeringer, mens 22 prosent har gått til drift av kollektivtransporten. De viktigste finansieringskildene er Statens Vegvesen og belønningsmidlene.

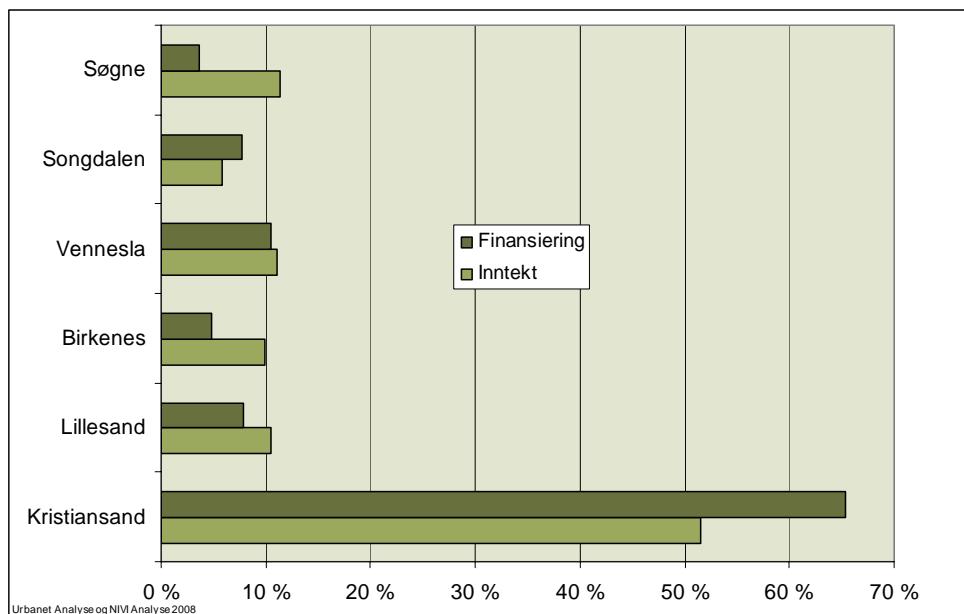
¹⁹ Fra 2008 vil disse midlene inngå i bompengeordningen "myke pakke", men i den forsøksperioden vi analyserer har de hatt dette ansvaret. Men de har ikke hatt mulighet til å omdisponere disse midlene til andre områder. Det er rett til å prioritere innenfor disse investeringsmidlene



Figur 13.1: ATP-prosjektet. Utgifter og finansieringskilder. Prosent. Kilde: ATP-sekretariatet.

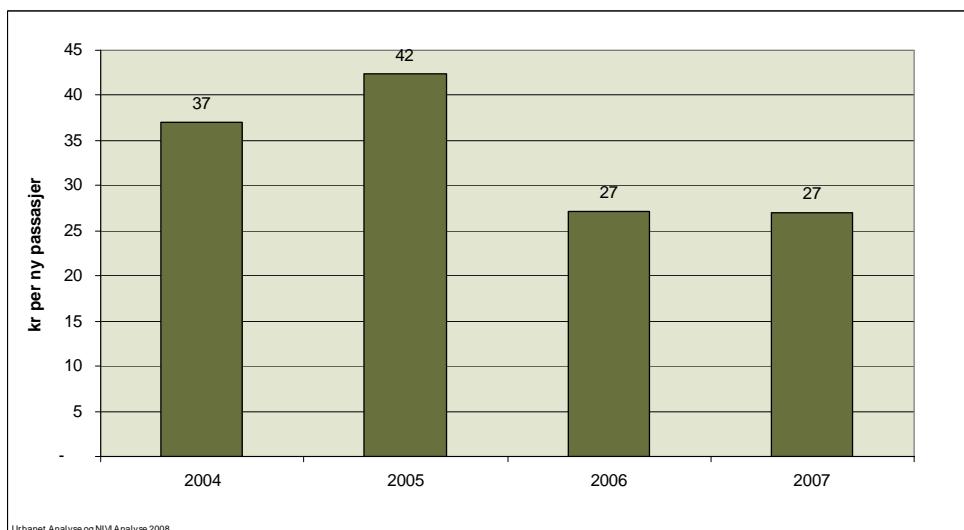
I tillegg bidrar kommunene med 30 kroner per innbygger. Det har ikke vært noe markante endringer i prioriteringer av disse midlene i perioden. Investeringene har i hovedsak gått til ulike typer sykkeltiltak, vegbelysning og kollektivfelt mv.

Vi har sett på fordelingen av investeringsmidler for hver av kommunene sammenlignet med deres bidrag til denne ordningen. Denne sammenligningen viser at det er omrent samme fordelingsnøkkel mellom kommunenes bidrag og forbruk innenfor ATP-prosjektet. Dette er ikke medregnet en del felles kommuneoverskridende prosjekter. Det må også understres at alle kommunene får mye mer enn de bidrar i denne oversikten siden det er statlige vegmidler som fordeles. Men det er grunn til å anta at denne fordelingen representerer noe av "limet" i dette forvaltningsforsøket og grunnen til at kommunene deltar på så høyt nivå.



Figur 13.2: Fordeling av finansiering og forbruk innenfor ATP-prosjektet Prosent av perioden 2004-2007. Kilde: ATP-sekretariatet.

I Kristiansand er ikke drift av kollektivtransporten med i forsøket. Det var i utgangspunktet begrunnet med at fylkeskommunen var usikker på om tilskuddene til kollektivtransporten ble tilstrekkelig prioritert. Men drift av kollektivtransporten er likevel med i form av belønningsmidler fra staten. ATP-utvalget fikk prioriteringsrett for søknadene om belønningsmidler og det er totalt sett bevilget 53 millioner kroner til drift av kollektivtransporten. Dette kommer i tillegg til den ordinære rammen fra fylkeskommunen. Vi har derfor undersøkt om disse midlene er benyttet effektivt. Denne beregningen viser at hver ny passasjer har kostet 27 kr i Kristiansand regionen. Dette er høye kostnader og langt høyere enn tidligere beregninger fra Kristiansand.



Figur 13.3: Økte tilskudd per ny passasjer. Kilde: ATP-sekretariatet.

Det kan være flere grunner til de høye kostnadstallene for satsingen på Bussmetroen. En av grunnene kan være at det er satset på økt frekvens på en allerede trafikkert linje. I tillegg er det satset på god design på holdeplassene som kan være relativt kostnadsrevende tiltak. Og det er også her nettokontrakter hvor det kan være vanskelig å beregne inntektseffekten av denne satsingen.

13.1.3. Politisk organisering

Kommunene og fylkeskommunene har etablert et inter(fylkes)kommunalt organ ved navn ved navn ATP-utvalget som forvalter det ansvar og den myndighet som er lagt inn i forsøket. ATP-utvalget er opprettet med hjemmel i Kommunelovens § 27, men med det tillegg av at utvalget har myndighet til å trenne vedtak innenfor de områder som er lagt til utvalget. At vedtaksmyndighet for offentlige myndighetsoppgaver er overflørt til utvalget, krever unntak fra kommuneloven gjennom forsøk.

ATP-utvalget har 17 medlemmer. 6 medlemmer fra Kristiansand kommune, 5 medlemmer fra Vest-Agder fylkeskommune (inkludert leder), 1 medlem fra de øvrige kommunene og 1 medlem fra Aust-Agder fylkeskommune. I tillegg er Statens vegvesen Region Sør representert med tale- og forslagsrett, men ikke stemmerett.

Sammensetningen i utvalget er forsøkt utformet på en mest mulig representativ måte. Kristiansand kommune er tyngre representert enn de mindre befolkningstunge kommunene, tilsvarende er Vest-Agder fylkeskommune tyngre representert enn Aust-Agder fylkeskommune. For Kristiansand kommune og Vest-Agder fylkeskommune har man også forsøkt å ta hensyn til politisk representasjon. De fleste omegnskommunene og Aust-Agder fylkeskommune er representert ved sine ordførere. Statens vegvesen er representert i utvalget ved distriktsvegsjef.

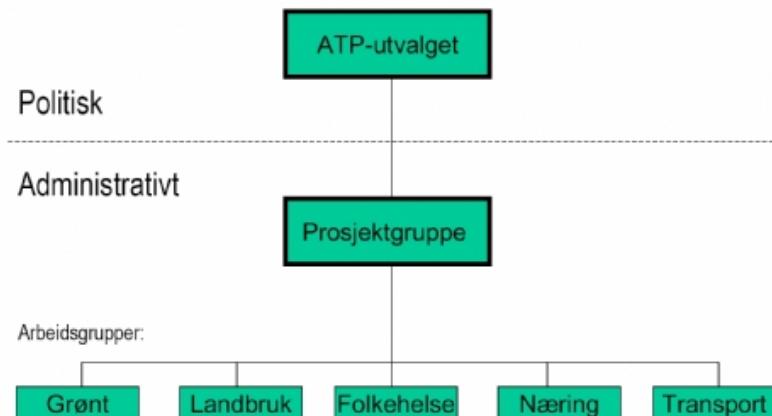
13.1.4. Administrativ organisering

Det faglige arbeidet ledes av ATP-prosjektgruppa som er en rent administrativt organ. Her er de ulike aktørene representert med en person samt sekretariatet for ATP-prosjektet.

Sekretariatet består 2 personer og er lokalisert i miljøverneneheten i Kristiansand kommune som også har arbeidsgiveransvaret.

Under den faglige prosjektgruppa er det etablert 3 faggruppersom ledes av representanter i prosjektgruppa.

Faggruppe for kollektivtransport, ledet av Vest-Agder fylkeskommune
Faggruppe gang, sykkel og trafikksikkerhet, ledet av prosjektleder i ATP-sekretariatet.



Figur 13.4: Organisering i Kristiansand-regionen

13.2 Mål, status og utviklingstrekk

13.2.1. Mål for ATP-prosjekter

Hovedmålet for ATP-prosjekter er å møte regionens transportutfordringer knyttet til bl.a. miljø og fremkommelighet på en mer helhetlig og effektiv måte.

I ATP-prosjekters handlingsprogram er følgende delmål formulert:

- Bedre samordnet areal- og transportpolitikk i regionen.
- Bedre offentlig ressursutnyttelse på tvers av forvaltningsnivåene.
- Større rom for lokale prioriteringer.
- At flere velger miljøvennlige transportmidler.
- Bedre kommunikasjon på tvers av kommunegrenser og fylkesgrense til beste for regionens innbyggere.
- Å utvikle Kristiansand-regionen som et transportknutepunkt i nasjonal og internasjonal sammenheng.

Som eneste forsøksområde har Kristiansand-regionen formulert konkrete resultatmål for prosjekter/forsøket:

- Veksten i biltrafikken skal ikke overstige befolningsveksten (ca. 1% årlig)
- Busstrafikken er økt med 10 %, 20 % på bussmetrorutene
- Sykkeltrafikken er økt med 20 %
- Flere går til skole og jobb
- Antall drepte og skadde i trafikken er redusert

I ATPs handlingsprogram 2008-2009 er målsettingene noe omformulert. Målsettingen når det gjelder å begrense biltrafikkveksten dempes, samtidig som ambisjonen for kollektivtrafikken er høyere enn tidligere:

- Biltrafikkveksten skal ikke være høyere enn 2 prosent i 2008. Fra 2009 og fremover skal ikke veksten overstige 1,5 prosent.
- I perioden 2008-2010 skal veksten i busstrafikken totalt i Kristiansand være 12 prosent. For bussmetrorutene skal veksten være 25 prosent.

13.2.2. Status og utfordringer

I Kristiansand-regionen bor det ca. 118 000 innbyggere, hvorav ca 77 000 bor i Kristiansand kommune. Befolkningsmengden i Kristiansand og nabokommunene har økt de senere årene, mens de indre kommunene på Agder opplever en tilbakegang eller stagnasjon i folketallet. Kristiansand er handels- og finanssentrum på Sørlandet. Både eksporten og importen gir opphav til transport, over havna og langs E18 og E39.

Miljø- og fremkommelighetsproblemene i Kristiansand er i hovedsak knyttet til Kristiansand sentrum og innfartsvegene til sentrum. Analyser av gjennomgangstrafikken og trafikken inn til sentrum i 2003 viste at over to tredjedeler av trafikken på hovedvegnettet var sentrumsrettet. Bare 14 prosent var gjennomgangstrafikk på europavegnettet. Øst for byen ble kapasiteten på vegnettet økt fra to til fire felt i 2004 (E18), noe som betyr at deler av vegnettet har fått god kapasitet. Kapasiteten på Vågsbygdveien (Rv456) og E39 vest for sentrum er fortsatt begrenset.

Biltrafikken forventes å øke fremover, og i de mest oppdaterte prognosene for Kristiansand-regionen antydes det en årlig biltrafikkvekst på 1,5- 2 prosent.

I tillegg til at økt vegkapasitet på E18 trekker i retning av mer bilbruk, er det også en utfordring at Sørlandsparken har utviklet seg til et betydelig bilbasert handels- og serviceområde, med ca. 400 bedrifter. Sørlandssenteret har på få år tatt store markedsandeler av varehandelen. I perioden 2003-2005 økte omsetningen i senteret med hele 20 prosent. Senteret er bilbasert, og det er store fremkommelighetsproblemer for kollektivtrafikken i området.

I tillegg er det en befolningsvekst i regionen, som i seg selv gir økt biltrafikk. Dessuten er Kristiansand en bilby, med god biltilgjengelighet og enkel parkeringstilgang.

Arealutnyttelse

Innen ATP-prosjektet er det ingen egen målsetting om grad av fortetting i regionen. Men både gjennom Arealprosjektet i Kristiansand-regionen (del av ATP-prosjektet) og revisjonen av Kommuneplanen for Kristiansand er det satt økt fokus på bærekraftig arealplanlegging. Ulike utbyggingsstrategier vil bli vurdert i forhold til hvilken strategi som reduserer transportbehovet og støtter opp under miljøvennlige transportformer. En felles overordnet forpliktende arealplan skal etter planen vedtas i 2009.

Det er i regionhovedstaden Kristiansand at utfordringene når det gjelder miljø- og fremkommelighetsproblemer knyttet til transport er desidert størst. Det er i Kristiansand at målet om en tettere by har størst fokus – blant annet som en del av strategien bak Bussmetro-konseptet.

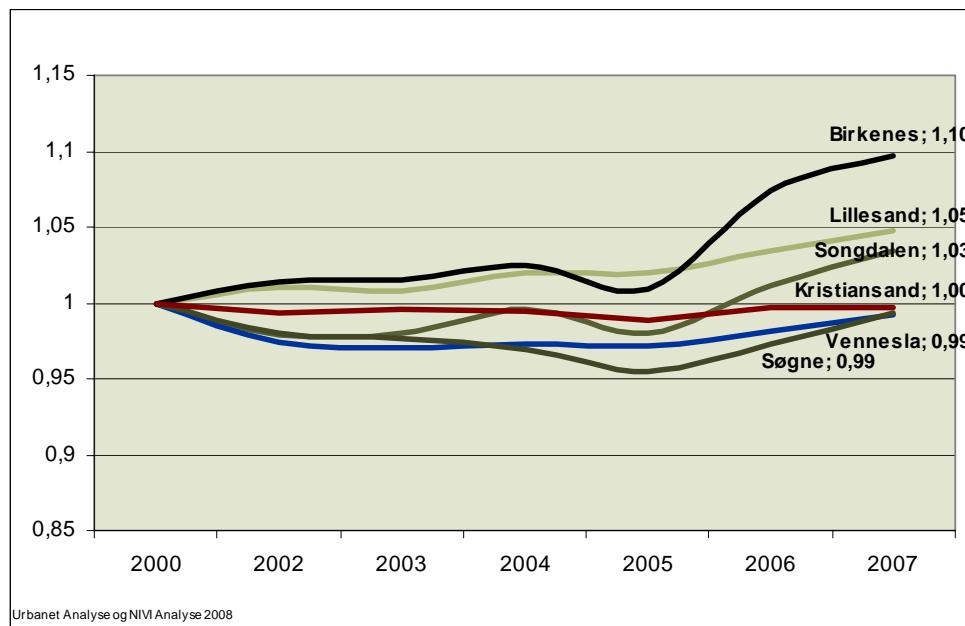
Tall fra SSB viser at Kristiansand, ikke overraskende, har den høyeste arealutnyttelsen av kommunene i ATP-prosjektet, med et tettstedsareal på 512 m² per innbygger. Det er imidlertid ingen lineær sammenheng mellom kommunestørrelse og arealutnyttelse. En liten kommune som Songdalen har nest høyest arealutnyttelse etter Kristiansand. Totalt i perioden 2000-2007 har arealutnyttelsen økt marginalt i Kristiansand, Songdalen og Søgne, mens den er redusert i Songdalen, Lillesand og spesielt i Birkenes.

Tabell 13.1: Antall bosatte i tettsted og tettstedsareal per innbygger 2007. Endring 2000-2007 i kommunene i Kristiansand-regionen. Datakilde: www.ssb.no (2008).

	Bosatte i tettsted	Tettstedsareal per innbygger (m ²)	Endring totalt 2000-2007	Årlig endring 2000-2003 (%)	Årlig endring 2003-2007 (%)
Kristiansand	74630	512	-0,25	-0,23	0,05
Songdalen	3586	761	3,39	-1,02	1,36
Lillesand	6348	791	4,79	0,38	0,98
Vennesla	9618	752	-0,81	-1,49	0,55
Søgne	8134	829	-0,70	-1,17	0,41
Birkenes	2266	936	9,71	0,75	1,96

Vi har skilt mellom endringene i perioden før (2000 – 2003) og under (2003-2007) forsøksperioden. Arealutnyttelsen er *redusert* i samtlige kommuner i årene med ATP-prosjektet. I Kristiansand er endringen riktignok marginal, men utviklingen går ikke i ønsket retning i forhold til målsettingene om fortetting.

I figuren under vises dette bildet ganske tydelig: Fra 2003-2004 øker tettstedsarealet per innbygger i alle kommuner i regionen, noe som altså betyr at arealutnyttelsen har gått ned i løpet av perioden med ATP-prosjektet.



Figur 13.5: Utvikling i tettstedsareal per innbygger i kommunene i Kristiansand-regionen 2000-2007. Indeks der 2000=1. Datakilde: www.ssb.no (2008).

Endringene er riktignok marginale, og arealplanlegging er en langsiktig prosess. Likevel gir tallene ingen indikasjon på skjedd noe trendbrudd når det gjelder arealutnyttelse i regionen i forsøksperioden.

Parkerings og bilbegrensende tiltak

Kristiansand sentrum har svært god parkeringsdekning. Det er én offentlig tilgjengelig parkeringsplass for hver andre arbeidsplass i bykjernen.

I 2006 var det 8300 offentlig tilgjengelige parkeringsplasser i bykjernen i Kristiansand, en økning på 300 plasser. Selv om det ble fjernet ca 360 offentlige parkeringsplasser i perioden (4 prosent reduksjon), økte antallet plasser totalt fordi antallet private parkeringsplasser økte med ca 14 prosent.

I evalueringen av Belønningsordningen ble det påpekt at den gode parkeringsdekningen gjør det vanskelig å nå mål om å begrense biltrafikkveksten, noe ATP-utvalget har tatt konsekvensene av ved at det i handlingsprogrammet for 2008-2009 er lagt større vekt på restriktive tiltak. De viktigste blant disse er:

- Øke parkeringsavgiften på langtidsparkering i Kvadraturen med 20% prosent i snitt
- Reduserer antall langtids-parkeringsplasser i parkeringshus /parkeringsplasser med ca 80 plasser
- Redusere antall gateparkeringsplasser med 27 plasser i forbindelse med etablering av sykkelfelt i Tordnskioldsgt.
- Erstatte minimumskrav til parkering i næringsbygg, kontor og forretninger med maksimumskrav

I tillegg vil bomavgiften fordobles, trolig fra 1. februar 2009, ordningen med årskort i bomringen vil avskaffes og rushtidsavgift vil utredes. Gågatenettet i Kvadraturen vil bli utvidet, og det er planlagt kollektivgate i tre kvartaler i Tollbodgaten og 2 nye strekninger med kollektivfelt.

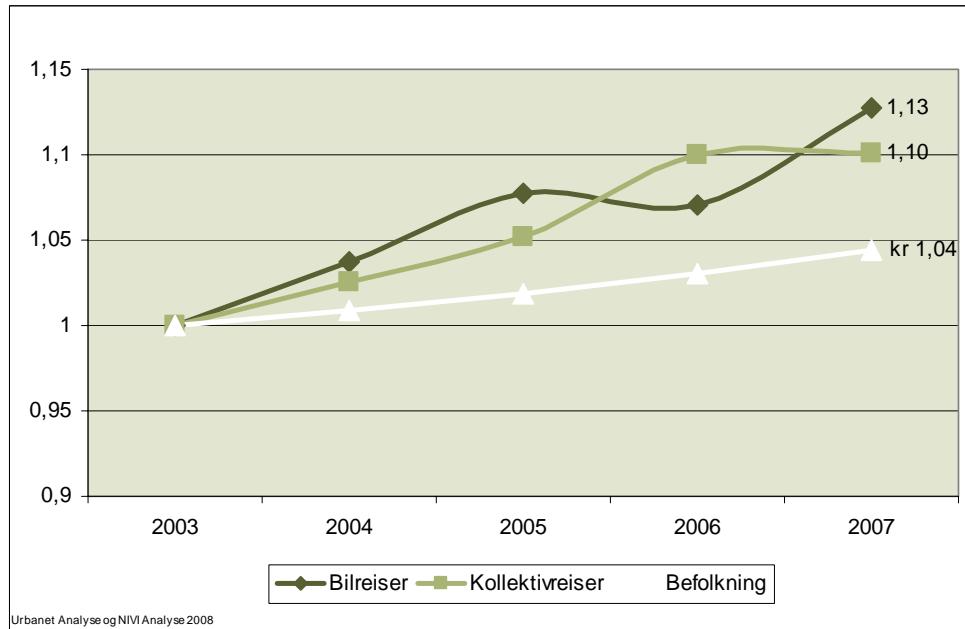
I ATP-prosjektet er det også tidligere iverksatt en del tiltak som har som mål å begrense personbiltrafikken og gjøre det mer attraktivt å velge andre transportmåter i Kristiansand sentrum. I tillegg til fjerningen av 360 offentlige parkeringsplasser kan nevnes:

- Innføring av ny avgiftsprofil på offentlige parkeringsplasser i sentrum i 2004. Parkeringsavgiftene har blitt progressive, og er tilpasset nivået på kollektivtakstene.
- Østerveien fra E18 til Kristiansand Øst er stengt for biltrafikk og omgjort til kollektivgate.
- Kollektivfelt i Vågsbygdveien
- Streng kollektivprioritering (Østerveien, 2005).
- Reduserte svingbevegelser for personbiler (Lumberkrysset).
- Forkjørsregulering av kollektivtraséer i boligområder.
- Enveis regulering av tverrgater til kollektivtrasé (Tollbodgata).

13.2.3. Trafikkutvikling: Vekst både for bil og buss

Gjennomsnittlig årlig vekst i biltrafikken var 3,1 prosent i perioden 2003-2007. Den gjennomsnittlige befolkningsveksten har vært ca 1 prosent i samme periode. Det betyr at målsettingen om at biltrafikkveksten ikke skal overstige befolkningsveksten ikke er nådd. Målsettingen gjelder riktig nok ut 2008, men i henhold til ATP-prosjektets årsrapport for 2007 er det lite som tyder på at det blir et trendbrudd det siste året av forsøket.

Totalt sett har biltrafikken ved de utvalgte tellepunktene økt med 13 prosent i perioden 2003-2007. Befolkningsveksten har vært ca 4 prosent i samme periode.

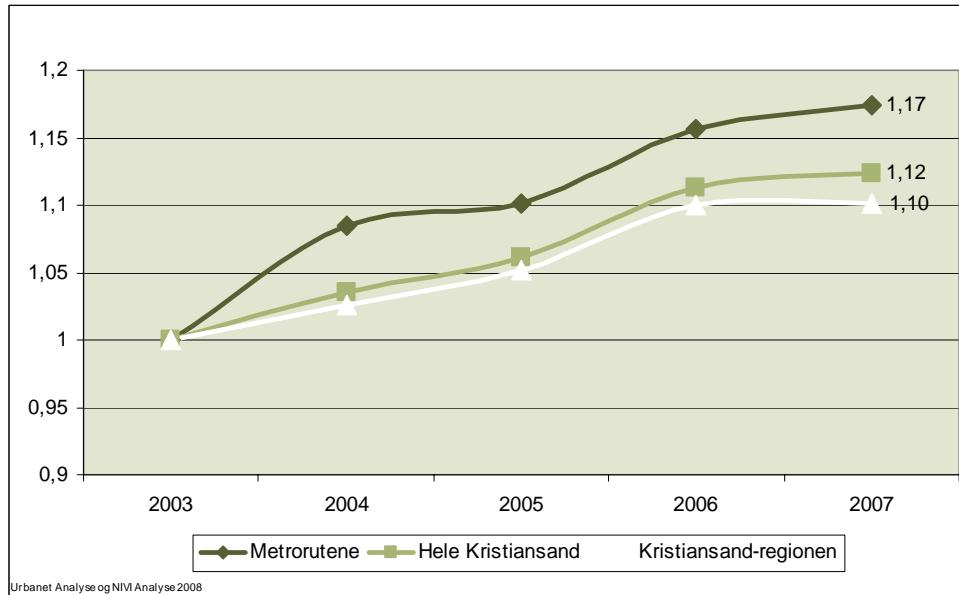


Figur 13.6: Utviklingen av antall bilreiser, kollektivreiser og befolkningsutvikling i Kristiansand-regionen 2003-2007. Indeks, der 2003=1. Kilder: SSB (befolknings) og årsrapport for ATP-prosjektet 2007.

Antallet kollektivreiser i Kristiansand-regionen har økt med 10 prosent i perioden 2003-2007. Det betyr at målsettingen om 10 prosent vekst i busstrafikken er nådd.

Det er i Kristiansand, og spesielt på bussmetro-linjene, at veksten har vært størst, med hhv 12 prosent og 17 prosent vekst. Målet om 20 prosent vekst på bussmetro-linjene er foreløpig ikke nådd, men endelig svar på om måloppnåelse er nådd vil vi ikke få før utgangen av 2008.

Veksten i busstrafikken stagnerte i 2007. I følge ATP-prosjektets årsrapport skyldes det hovedsakelig at metrobuslene stanger i økende bilkø i Vågsbygd. Statens vegvesens målinger av fremkommeligheten for kollektivtrafikken viser at gjennomsnittshastigheten for kollektivtrafikken i Kristiansand har gått ned med 3,6 prosent fra 2004. I 2007 var gjennomsnittshastigheten 27 km/t.



Figur 13.7: Utvikling i antall busspassasjerer i Kristiansand-regionen 2003-2007. Indeks, der 2003=1. Kilde: Årsrapport for ATP-prosjektet 2007.

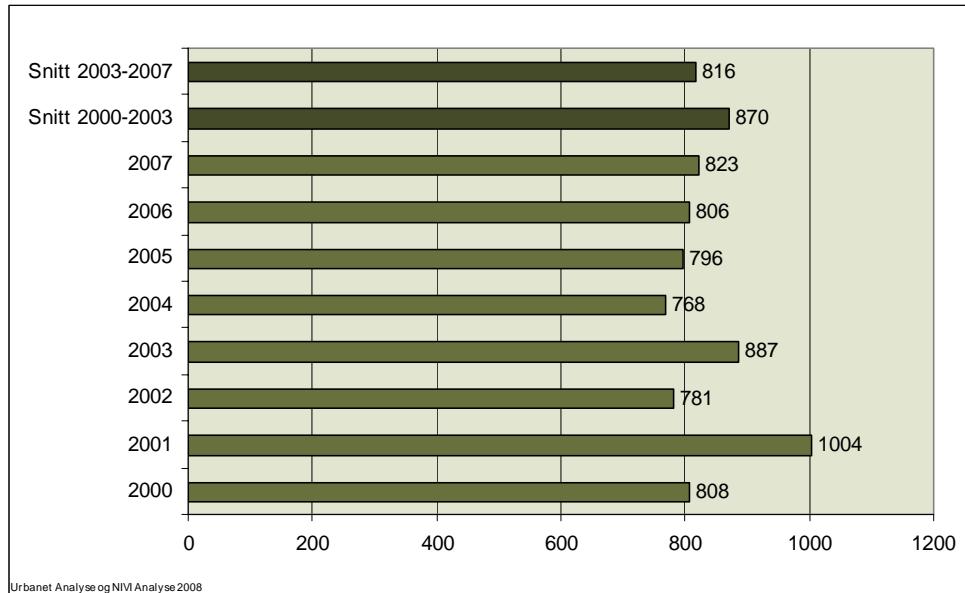
Selv om det er de lokale Kristiansand-rutene som har den største økningen i passasjertallet, er det gode eksempler på regionale linjer med suksess. I 2003 startet det opp en timeekspress mellom Kristiansand og Lillesand som har hatt en formidabel økning i antall passasjerer. Fra 2003 til 2007 var det en passasjervekst på 42 prosent på denne ruten. Disse tallene er ikke med i passasjertallene for Kristiansand-regionen.

Sykkeltrafikken

I ATP-prosjektet er det et mål at sykkeltrafikken skal øke med 20 prosent.

Statistikken for utviklingen i sykkeltrafikken er tynn, med bare ett tellepunkt, Vesterveien i Hannevika. Dette tellepunktet fanger opp syklister i bydelen Vågsbygd, syklister fra Hellemyr/Vestheiene og enkelte som sykler fra nabokommunene i Vest- Søgne og Songdalen. Medio 2006 ble det etablert tre andre tellepunkter i byen, slik at statistikken vil være bedre fremover.

Tellinger viser at antallet passeringer (i snitt per dag) i Hannevika er redusert med ca 6 prosent i perioden 2003-2007 (816) sammenlignet med perioden 2000-2003 (870).



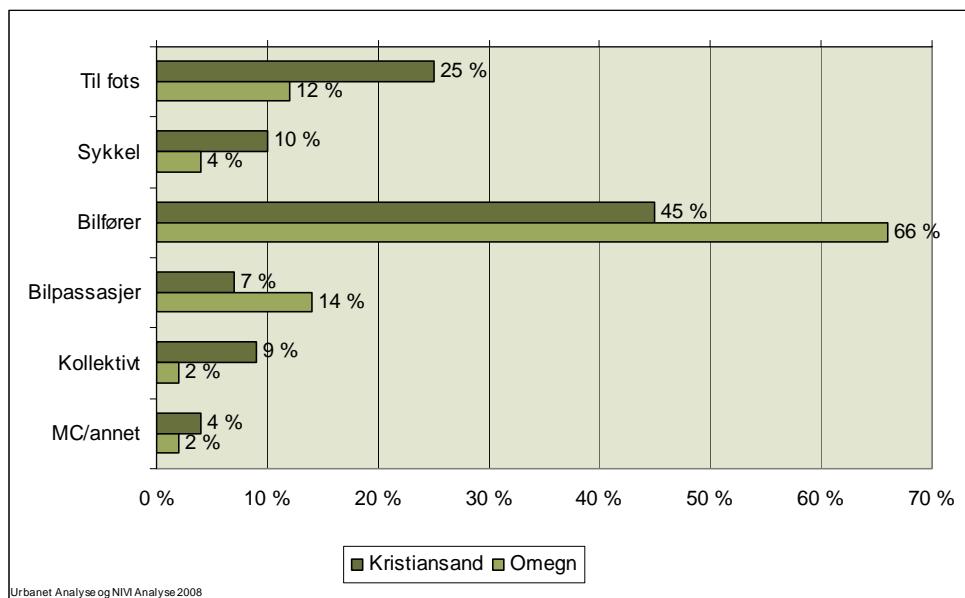
Figur 13.8: Gjennomsnittlig antall sykkelpassengerer per dag i Hannevika. Basert på tellinger i ukene 19-27, 32-28 og 42-47. Kilde: Årsrapport for ATP-prosjektet 2007 og tall fra ATP-prosjektet.

Som figuren viser, er det store variasjoner for hvert år. For perioden 2000-2003 trekker spesielt 2001 opp, med over 1000 gjennomsnittlige passeringer. I perioden 2003-2007 trekker 2004 ned, med 768 passeringer. Denne store variasjonen kan ha for eksempel ha sammenheng med værforhold.

Vi kan ikke trekke noen sikre konklusjoner om utviklingen i sykkelbruk basert på tellinger ved dette ene tellepunktet. Tallene er snarere en påminnelse om at det er behov for bedre sykkelstatistikk, noe de tre nyetablerte tellepunktene vil bidra til.

Transportmiddelfordelingen og variasjoner innad i regionen

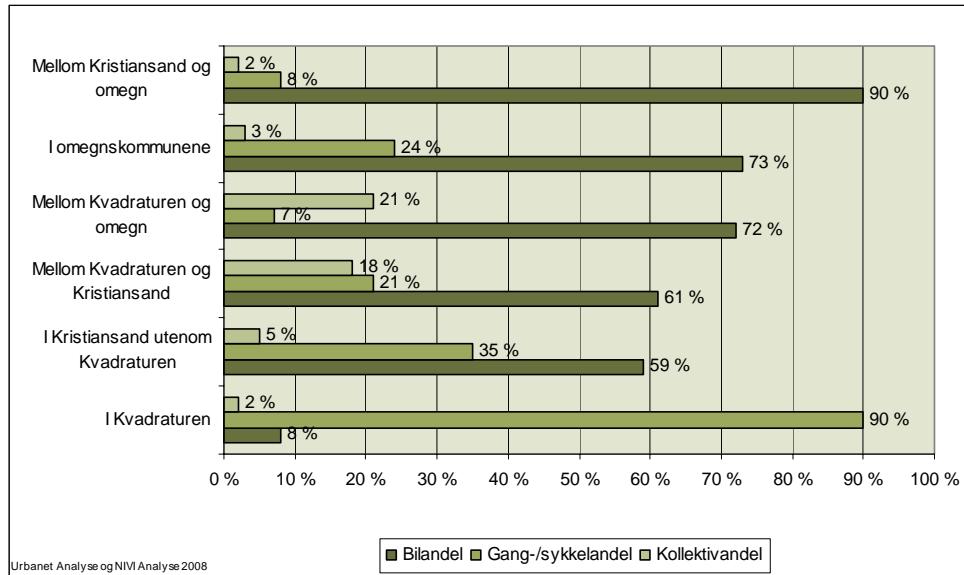
Vibe (2003) har gjort grundige analyser av RVU-data for 2001 i Kristiansand og omegn. Analysene viser at det er store forskjeller i transportmiddelfordeling mellom Kristiansand og omegnskommunene. Mens bilførerandelen er 45 prosent i byen, er den 66 prosent i omegnen. Gange- og sykkelandelen er omtrent dobbelt så høy i byen (35%) som i omegnen (16%). I byen er kollektivandelen 9 prosent, mens den i omegnen bare er 2 prosent.



Figur 13.9: Transportmiddelfordeling på reiser i Kristiansand og
omegnskommunene. Kilde: Vibe 2003.

Valg av transportmiddel varierer naturlig nok med reisemål. Vibes analyser viser at 90 prosent av reisene innen Kvadraturen foregår med sykkel eller til fots. Andelen gående og syklende synker til 35 prosent på reiser i Kristiansand som foretas utenom Kvadraturen. I omegnskommunene og mellom Kristiansand og omegnskommunene er gange-/sykkelandelen forsvinnende liten.

Bilandelen fordelt på reisemål er nærmest omvendt proporsjonal med gange-/sykkelandelen: 90 prosent av reisene som foregår mellom Kristiansand og omegn foretas med bil, mens bare 8 prosent av reisene innen Kvadraturen foretas med bil. Kollektivandelen er desidert høyest på reiser mellom Kvadraturen og Kristiansand/omegn. Dette har nok sammenheng med at kollektivtilbuddet i stor grad er sentrumsrettet.



Figur 13.10: Transportmiddelfordeling etter start og endepunkt. Kilde: Vibe 2003.

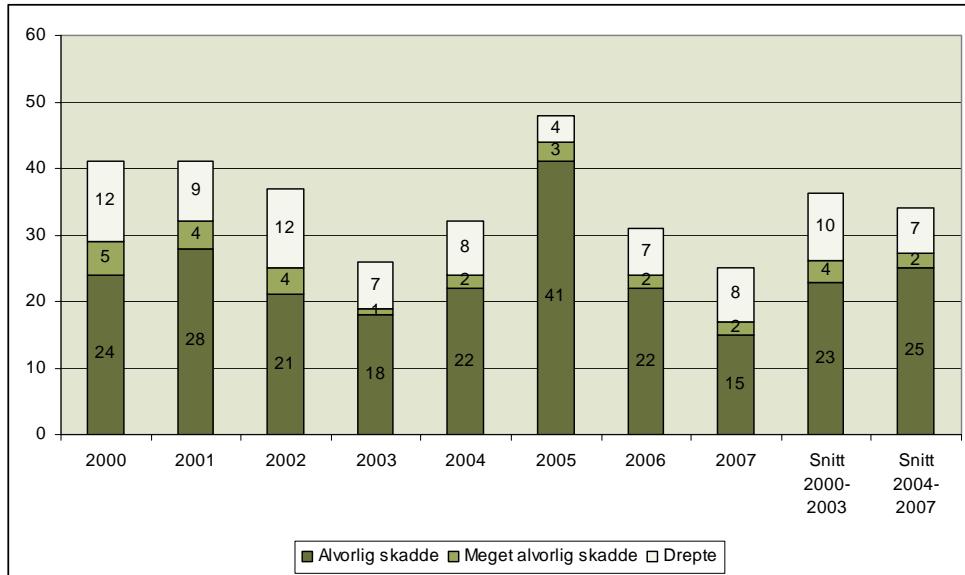
13.2.4. Skadde og drepte i trafikken

Det er en målsetting i ATP-prosjektet å redusere antallet skadde og drepte i trafikken.

Det har vært store variasjoner i antallet alvorlig skadde og drepte i trafikken i perioden før og under forsøket.

Sett i forhold til 2003 var det en økning i antallet alvorlig skadde i 2004 og 2005. Det var dobbelt så mange alvorlig skadde i 2005 i forhold til 2003. Antallet drepte ble imidlertid redusert fra i 2005 sammenlignet med 2003 og 2004. I 2007 er tallet omtrent på samme nivå som i 2003 både når det gjelder antallet skadde og drepte.

Det var i gjennomsnitt flere som ble drept i trafikken i perioden 2000-2003 (10) enn i forsøksperioden (7), men det var i snitt flere alvorlig skadde per år i perioden 2004-2007 (23, mot 25 i perioden 2000-2003). Det er med andre ord vanskelig å spore noe trendbrudd når det gjelder antallet skadde og drepte i trafikken. Samtidig er dette så små tall at man uansett skal være forsiktig med fortolkningen. Spesielle hendelser ett år gir seg store utslag i statistikken.



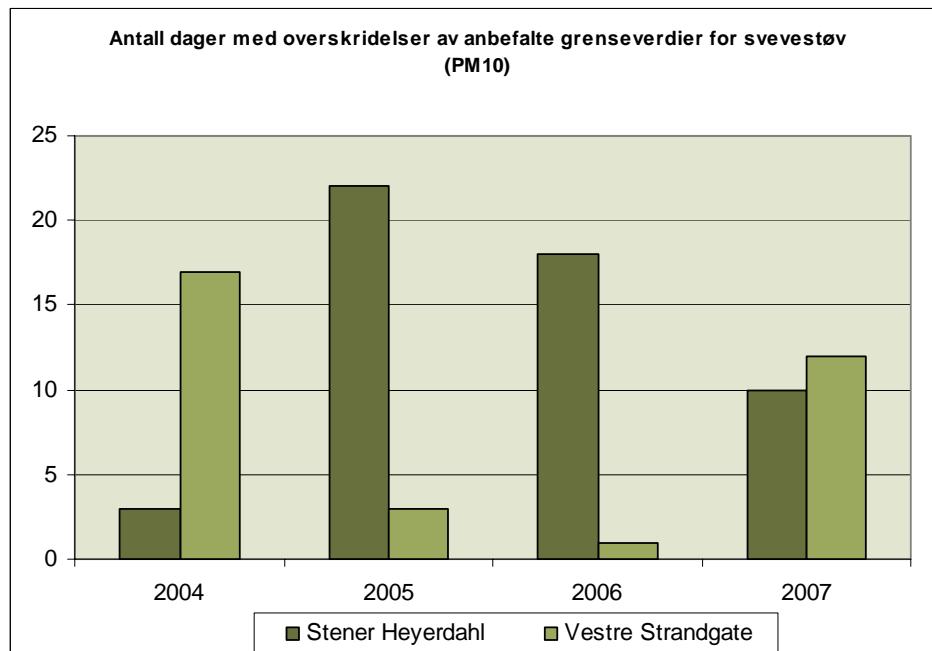
Figur 13.11: Antall alvorlig/meget alvorlig skadde og drepte i perioden 2000-2007. Kristiansand-regionen. Kilde: Statens vegvesen region Sør.

13.2.5. Lokal og global miljøforurensning

Det er ikke formulert konkrete mål for luftforurensning i ATP-prosjektets handlingsprogram for 2005-2007.

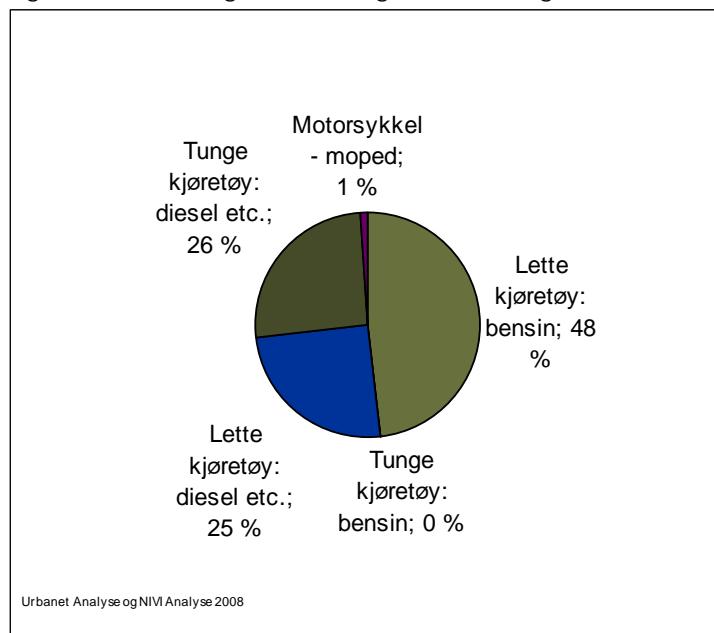
Målinger av svevestøv-nivået (PM10) ved målepunktet Kvadraturen viser at 2007 har vært det beste året i perioden 2004-2007 når det gjelder antall dager med overskridelser av anbefalte grenseverdier for svevestøv.

De store variasjonene år for år skyldes sannsynligvis værforholdene, for piggdekkbruken, som er den viktigste årsaken til svevestøv-utslipp, har vært relativt stabil. En spørreundersøkelse gjennomført i 2007 viser at 52 prosent av bilistene i Kristiansand kjører piggfritt. 42 prosent kjørte med piggdekk, mens 6 prosent ikke kunne gjøre rede for hvorvidt de kjørte med piggdekk eller ikke. Det har ikke skjedd endringer av betydning når det gjelder andelen som kjører med og uten piggdekk de siste årene, og tallene for 2007 er identiske med tallene for 2006.



Figur 13.12: Antall dager med overskridelse av anbefalte grenseverdier for svevestøv i Kristiansand 2004-2007. Kilde: Årsrapport for ATP-prosjektet 2007.

Veitrafikken utgjør ca 42 prosent²⁰ av det totale CO₂-utslippet i Kristiansand-regionen i 2006, og fordeler seg som vist i figuren under.

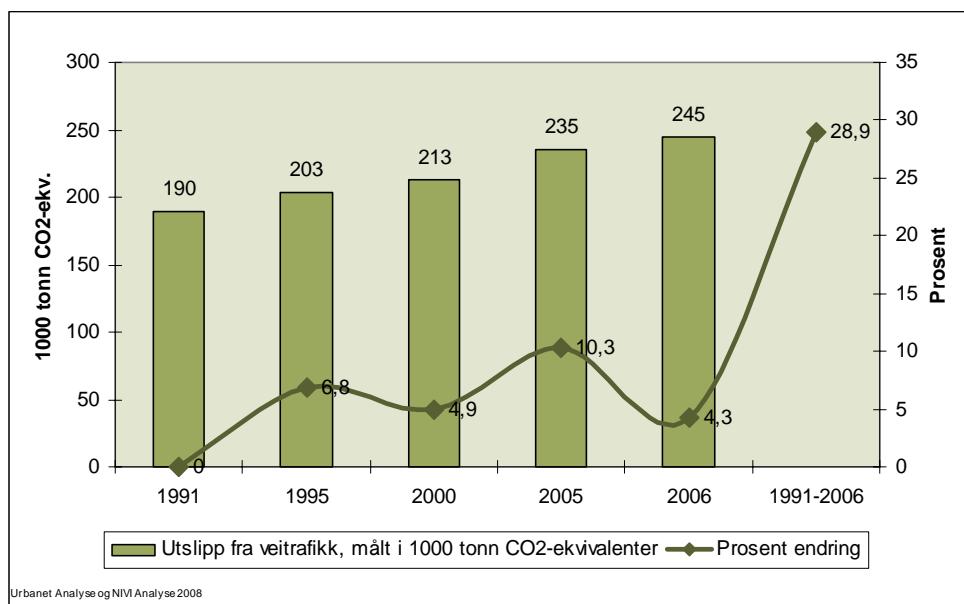


Figur 13.13: Klimagassutslipp fra veitrafikk i Kristiansand-regionen 2006, kildefordelt. Datakilde: www.ssb.no (2008).

²⁰ 245 000 av 590 000 tonn CO₂-ekvivalenter.

Det er lette kjøretøy som er hovedutslippskilden fra veitrafikk. Til sammen står bensin- og dieseldrevne lette kjøretøy for 73 prosent av utslippen fra veitrafikk.

Av alle klimagassutslipps-kilder er det veitrafikken som har økt mest. Fra 1991 til 2006 har utslippen fra veitrafikken økt med ca 29 prosent, noe som sannsynligvis har sin årsak i biltrafikkutviklingen. Målt per innbygger har det vært en økning av klimagassutslippene med 9 prosent fra 2000 til 2006.



Figur 13.14: Utslipp fra veitrafikk i Kristiansand-regionen 1991-2006. 42 prosent av samlet klimagassutslipp. Kilde: www.ssb.no (2008).

14. Avtale-alternativ på Nord-Jæren

Ved oppstart av forsøket basert på avtalemodellen ble det lagt til grunn at kommunene i storbyområdet - Stavanger, Sandnes, Sola og Randaberg, Rogaland fylkeskommune og Staten gjennom Statens Vegvesen og Jernbaneverket, skulle være avtaleparte i forsøket.

14.1 Rammer for forsøket

Forsøket er basert på en avtalemodell, der både transportfaglige og organisatoriske forhold inngår, men der forsøket i seg selv ikke innebærer endringer i oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivå eller unntak etter forsøksloven.

14.2 Politisk organisering

Forsøket ble knyttet tett til organiseringen rundt Transportplan Jæren, som var utvidet til å gjelde et større antall kommuner på Jæren. I forsøksområdet skulle arbeidet ha fokus og deltagelse knyttet til det sentrale byområdet på Nord-Jæren, og her fikk styringsgruppen, FAFOT-styret, et utvidet mandat.

Styret for forsøket er sammensatt av politikere. Fylkeskommunen har 4 representanter i styret (fylkesordfører leder styret, pluss at leder for samferdselskomitéen deltar). Stavanger kommune har 3 representanter og Sandnes har 2 representanter (der ordfører og representanter for største opposisjons parti deltar). Sola og Randaberg er representer ved ordfører.

Styret ble gitt ansvar for initiering og utvikling av avtaler som anses nødvendige for å sikre gjennomføring av planlagte tiltak. Som ledd i forsøket har styret utvidet ansvar til å prioritere innenfor årlige budsjetter og til å fatte vedtak om gjennomføring innenfor transportplanens handlingsprogram og det som inngår av avtaler. Styret kan forstå bestillinger til avtalepartene, og har ansvar for å overvåke gjennomføring av tiltak i henhold til avtalene. I knytning til oppstart av forsøket ble det demokratisk elementet derfor styrket ved at det ble lagt opp til bredere politisk representasjon.

For å sikre sammenheng og koordinering har styringsgruppen for transportplanarbeidet og styringsgruppen i forvaltningsforsøket hatt identisk/samme representasjon når det gjelder medlemmene fra de fire kommunene på Nord-Jæren og fylkeskommunen. Møtene i styringsgruppene har vært lagt i forlengelsen av hverandre, med adskilt sakliste. I praksis har styringsgruppen for forvaltningsforsøket tatt stilling til arbeidet med avtalene og den årlige søknad og fordeling av ekstraordinære midler – som Belønnningsordningen. Drøftinger knyttet opp mot transportplanens handlingsprogram har primært funnet sted i den utvidete styringsgruppen for Transportplan Jæren der flere kommuner deltar.

14.3 Administrativ organisering

Forsøket på Nord-Jæren er en videreutvikling av dagens transportplansamarbeid i regionen. Avtalemodellen er et samarbeid mellom Stavanger, Sandnes, Sola og Randaberg kommuner samt Rogaland fylkeskommune og staten ved Statens

vegvesen og Jernbaneverket. Det er opprettet en administrativ koordineringsgruppe bestående av representanter for fylkeskommunen og de berørte kommunene og Rogaland kollektivtrafikk. Samferdselssjefen i fylkeskommunen er leder av koordineringsgruppen.

Det er også opprettet 5 temagrupper, ledet av ulike aktører: 1) Bane, ledet av Stavanger kommune, 2) areal-/parkering/finansiering, ledet av Stavanger kommune, 3) reisevaner og informasjon, ledet av Sandnes kommune, 4) sykkel, ledet av Statens vegvesen og 5) buss, ledet av Rogaland kollektivtrafikk (Kolumbus). På Nord-Jæren har avtalepartene bidratt med personellressurser tilsvarende 4 årsverk. For de to minste kommunene har det imidlertid ikke vært tilstrekkelig administrativ kapasitet til å følge opp arbeidet i alle temagruppene i forsøket.

Det administrative arbeidet har vært koordinert med transportplanarbeidet for Jæren der flere kommuner deltar, for å unngå dobbeltarbeid eller uklarhet om oppgaveområder. Gruppelederne har hatt fellesmøter med samferdselssjefen som også har ledet transportplansekretariatet. Den samlede arbeidsinnsats i transportplanarbeid og forvaltningsforsøket har vært i samsvar med intensjonene.

Temagruppene har i hovedsak arbeidet med forslag til innhold og gjennomføring av avtalene som fikk endelig behandling i kommuner og fylkestinget i 2006. I tillegg har det i FAFOT-samarbeidet vært samhandlet om en rekke "felles" oppgaver eller oppgaver der det kan være "gråsoner" i ansvarsdelingen.

Noen eksempler på oppgaver det har vært arbeidet med er:

- bybane
- fellesbrosjyre om togtilbud
- regional parkeringspolitikk
- framkommelighetstiltak for buss
- sykkelparkeringsanlegg
- mobilitets-uke/bilfri dag
- samordning av tekniske krav til utforming av holdeplasser
- oppfølging av den statlige "Belønningsordningen"

Flere av temagruppene var også aktive i arbeidet med Storbyutredningen som innspill til Nasjonal Transportplan. Gruppedeltakerne har også dratt nytte av det etablerte samarbeidet knyttet til andre prosjekter det har vært arbeidet med – for eksempel sykkelstamvegprosjekt og sykkelveginspeksjoner.

14.4 Finansielle rammer for forsøket

De finansielle rammene for forsøket på Nord-Jæren skiller seg fra de andre forsøkene. For et første er det ikke et forsøk i forsøkslovens definisjon og det kan derfor ikke settes opp et separat budsjett som styringsgruppen kan omfordеле innenfor. Vi har fått en oversikt over et budsjett for utredningsmidler og administrasjon, dette utgjør rundt 2,5 mill kr årlig. De tunge postene innenfor dette prosjektet er belønningsmidler og bybaneutredningen. For Belønningsordningen vil styringsgruppen for forsøket ha prioritettingsansvar for søknaden, men disse midlene kan ikke omdisponeres til andre formål. For bybaneutredningen er dette delvis et resultat av banegruppas arbeid, men det er klart separate budsjetter og midlene kan ikke omdisponeres. Totalt sett anslår fylkeskommunen at rammene for denne utredningen per nå er på 20 mill kr inklusiv personellressurser.

For vår vurdering av forvaltningsforsøket er det vanskelig å se hvordan bybane-utredningen skal inngå som en del av den økonomiske rammen som de kan prioritere innenfor. Men den er en naturlig forlengelse av banegruppas arbeid og må vurderes ut fra det.

Vi har laget et anslag på den økonomiske rammen innenfor forvaltningsforsøket på Nord-Jæren som inkluderer administrasjon og Belønningsordningen. Dette gir en årlig ramme på 23,5 mill kr eller 114 kr per innbygger i regionen. Dette er en langt lavere ramme enn for de andre forsøksbyene. Samtidig er tilskudd til kollektivtransporten holdt utenfor denne rammen. Medregnet offentlig kjøpe er den økonomiske rammen nesten 600 kr per innbygger.

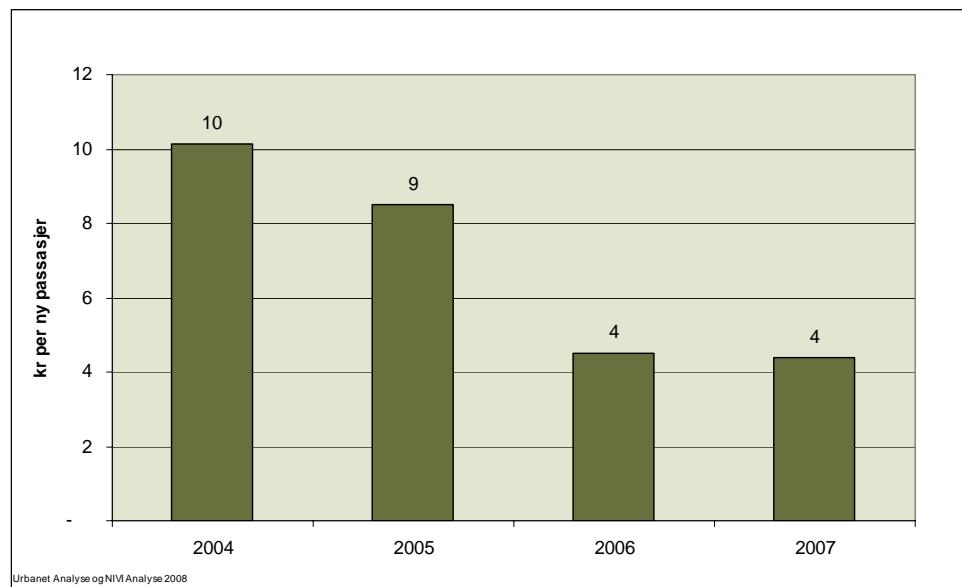
Tabell 14.1: Økonomisk ramme for forvaltningsforsøket på Nord-Jæren. Kilde: Rogaland fylkeskommune.

Adm/utredninger	2,5 mill
Belønningsordningen*	21 mill
Sum eks tilskudd	23,5 mill
Ramme/innbygger	114 kr/innb
Tilskudd 2003	97 mill kr
Tilskudd per innbygger	469 kr/innb
Total ramme per innbygger	582 kr/innb

* Snitt 2004-2007

Innenfor forvaltningsforsøket på Nord-Jæren har det i tillegg vært en del personer som har jobbet med utvikling av de ulike avtalealternativene. Dette er også en ressursinnsats som kunne likestilles med de økonomiske rammene for forsøket. For Nord-Jæren har avtalepartene forpliktet seg til å sette av tiuls ammen 4 årsverk til dette arbeidet. En sammenligning med de andre byområdene ville kreve en tilsvarende beregning. Vi har bare tall for hele årsverk som er tilknyttet forsøkene og ikke den tid som har gått med til administrative møter. Det er derfor umulig å foreta en slik sammenligning i ettertid.

Det er viktig å understreke at offentlig kjøp ikke er med i rammen for transportforsøket på Nord-Jæren. Vi har likevel forsøkt å sammenligne effekten av økte tilskudd på Nord-Jæren med de andre transportforsøkene. Denne sammenligningen viser at kollektivsatsingen har kostet 4 kroner per ny passasjer på Nord-Jæren. Det er et relativt gunstig tall og langt bedre enn for de andre transportforsøkene. Noe av grunnen til dette er trolig at kollektivsatsingen på Nord-Jæren startet før forvaltningsforsøket. Noe av den positive etterspørselfeffekten er derfor trolig langtidseffekten av denne satsingen. Men hovedgrunnen er trolig at det på Nord-Jæren er satset på rutoeffektivisering. Det er derfor uansett en langt mer kostnadseffektiv kollektivsatsing enn i de andre forvaltningsforsøkene.



Figur 14.1: Økte tilskudd per ny passasjer. Nominelle kr akkumulert fra 2003. Kilde:
Rogaland fylkeskommune.

14.5 Mål, utfordringer og status²¹

Status og utfordringer

"Utfordringen er å takle dagens trafikkvolum og fremtidig økning på en miljø- og trafiksikker måte."

(Byanalyse. Storbyområdet på Nord-Jæren: 5)

Transportplansamarbeidet på Nord-Jæren har pågått siden TP10-arbeidet ble startet opp rundt 1990.

En stadig større andel av reisene blir fortatt med privatbil, og i følge den siste reisevaneundersøkelsen er bilandelen oppe i 71 prosent. Bilbruken øker selv på korte turer. Storbyområdet har et ufullstendig overordnet veggnett som fører til økende fremkommelighetsproblemer både for biltrafikken og kollektivtransporten.

Forus-Lura-området (i kommunegrensen mellom Stavanger, Sandnes og Sola) har mange arbeidsplasser og et økende innslag av service og handel. Transporten til og fra dette området er i stor grad bilbasert, noe som forsterker problemene med trafikkavvikling. Det er vedtatt en reguleringsplan for området som skal legge til rette for økt bruk av miljøvennlig transport og kollektivtilbuddet er forbedret blant annet med de nye X-rutene. Per i dag er kollektivtilbuddet dårligere enn det sentrumsrettede tilbuddet, men det er planlagt et langt bedre tilbud når dobbeltspor er på plass fra 2010 med nye stoppesteder og nytt rutetilbud.

Befolkningen på Nord-Jæren beskrives i Byanalysen som ung og ressurssterk,

²¹ Når ikke annet er oppgitt er følgende dokument brukt som kilde: *Byanalyse. Storbyområdet på Nord-Jæren. Innspill til Nasjonal Transportplan 2010-2019. Stavanger 2007.*

med høye krav til mobilitet. Næringslivet har de siste årene hatt sterk vekst i området. Det er en utfordring å balansere næringslivets behov for fremkommelighet på vegnettet og målet om å redusere den private bilbruken. Med samme reiseaktivitet som i dag vil trafikken øke med 20 prosent frem til 2002. Hvis transportmiddelfordelingen er den samme som i dag vil det bety at det er 80 000 flere bilreiser på Nord-Jæren i 2020 enn i dag.

For kollektivtransporten er fremkommeligheten en hovedutfordring, i tillegg til å sikre investerings- og driftsmidler slik at det er mulig å utvikle et godt fungerende kollektivtransportsystem.

Mål

Transportplan Jæren, som bygger på Fylkesplan for langsiktig byutvikling på Jæren, har følgende målsettinger:

- Å utvikle et miljømessig og samfunnsøkonomisk godt transportsystem
- Å redusere veksten i biltrafikken
- Å redusere antall trafikkulykker og støyplager som følge av transport
- Å utvikle et tilrettelagt og velfungerende transportsystem for alle brukergrupper

Den opprinnelige transportplanen ble godkjent av Stortinget i 1999. En revidert versjon med videreføring av de fleste mål og strategier ble godkjent i 2004.

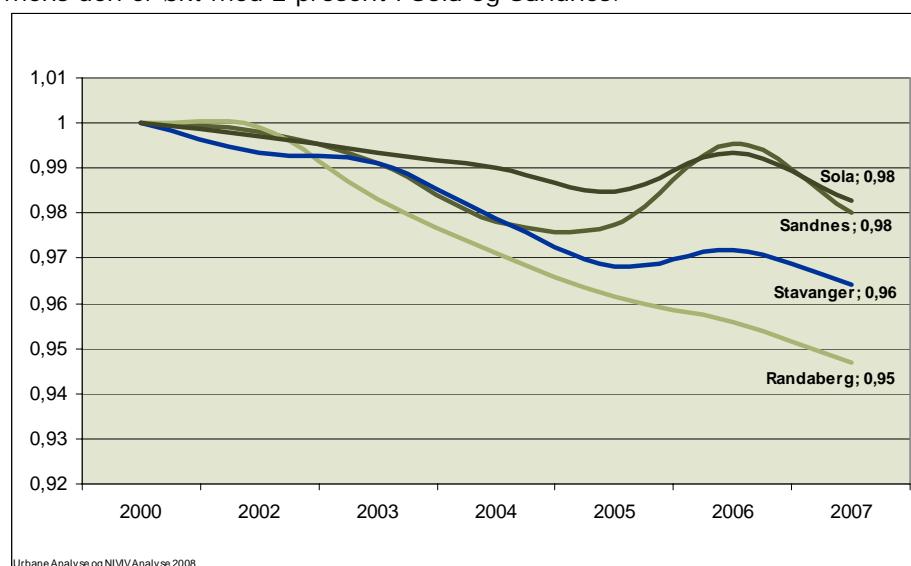
For å nå målene i Transportplan Jæren er strategien å overføre en større andel av transportvolumet over på miljøvennlige transportformer.

14.5.1. Samordnet areal- og transportplanlegging

Arealutnyttelse og nybygging innenfor tettstedsgrensen

I alle kommuner på Nord-Jæren har fortettingen økt i perioden 2000-2007, i tråd med målsettingene i Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling.

Det er i Randaberg at fortettingen har økt mest, med 5 prosent reduksjon i tettstsedsareal per innbygger. I Stavanger er fortettingen økt med 4 prosent, mens den er økt med 2 prosent i Sola og Sandnes.



Figur 14.2: Tettstsedsareal (m²) per innbygger – utvikling på Nord-Jæren 2000-2007.
Indeks der 1=2000. Kilde: www.ssb.no (2008).

I Stavanger og Randaberg ser fortettingen ut til å ha tiltatt i perioden med forvaltningsforsøk sammenlignet med perioden før. I de to andre kommunene har fortettingen vært noe høyere i perioden forut for forvaltningsforsøket.

Tabell 14.2: Fortetting. Årlig endring i perioden med forvaltningsforsøk. Nord-Jæren. Kilde: www.ssb.no (2008).

	2007	Årlig endring gjsn 2000-2003	Årlig endring gj.sn 2003-2007	Endring 2000-2007
Stavanger	378	-0,45	-0,69	-3,59
Sandnes	455	-0,45	-0,28	-2,00
Randaberg	446	-0,85	-0,93	-5,31
Sola	668	-0,32	-0,27	-1,72

Tall fra SSB viser at andelen nybygging innenfor tettstedsgrensen har gått noe ned i Stavanger fra 2003 til 2006. I 2006 var andelen på ca 80 prosent, mens den var ca 3 prosent høyere i 2003. I Sandnes har nybygningen innenfor tettstedsgrensen derimot økt i samme periode, fra ca 58 prosent til ca 72. Andelen er likevel langt lavere enn i Stavanger.

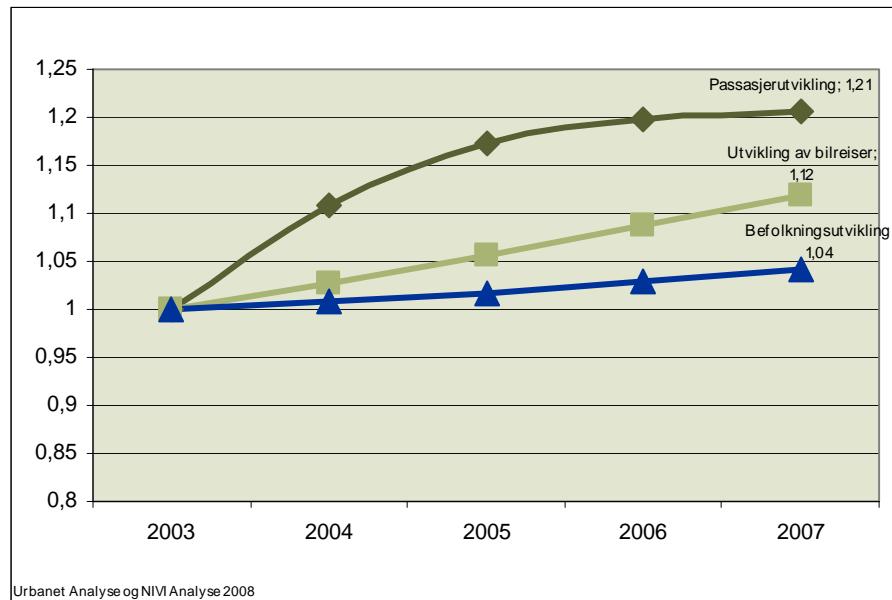
I Stavanger er hovedsentrums andel av vareomsetningen omrent på samme nivå i 2003 og 2006., ca 35 prosent. I Sandnes er varehandelen i hovedsentrum redusert med 4-5 prosentpoeng, fra 29-30 prosent til ca 24-25 prosent. Denne utviklingen har sannsynligvis sammenheng med at Forus/Lura-området i stadig større grad er et varehandel-sentrums i tillegg til et arbeidsplass-område.

14.5.2. Trafikkutvikling

I løpet av perioden med forvaltningsforsøk har antallet passasjerer økt med ca 21 prosent på Nord-Jæren. Dette skyldes nok i første rekke en omfattende ruteomlegging foretatt i 2003, en satsing som ble iverksatt etter noen år med negativ utvikling for kollektivtransporten.

Biltrafikken har økt med 12 prosent i perioden, en økning som langt overstiger befolkningsutviklingen i området.

Selv om kollektivtrafikken har økt mer enn biltrafikken, er det lite som tyder på at andelen kollektivreiser har økt. Dette skyldes biltrafikken utgjør en stor andel av reisene – 71 prosent i henhold til RVU for 2005.



Figur 14.3: Utvikling av bil- og kollektivreiser og befolkningsutvikling på Nord-Jæren 2003-2007. Indeks der 2003=1. Kilde: Nord-Jærens rapportering ifbm søknad om belønningsmidler og SSB (befolkningsstall).

De to siste årene har utviklingen i antallet kollektivreiser stagnert, noe som sannsynligvis dels har sammenheng med at det har vært store fremkommelighetsproblemer i knyttet til vegrarbeid i sentrum. Det har også vært store innkjøringsproblemer med det elektroniske billettsystemet, noe som har ført til mye negativ omtale i media. I tillegg har det vært mye forvirring om rutetilbudet etter en større omlegging av holdeplasser i sentrum etter at Domkirkeplassen ble stengt. Stagnasjonen kan også skyldes at kollektivtilbudet ikke i tilstrekkelig grad er tilpasset endringer i reisemønster som har skjedd de senere årene. Dette gjelder spesielt i Forus-/Lura-området, som vi omtaler i neste avsnitt

Reisestrømmer og transportmiddelfordeling

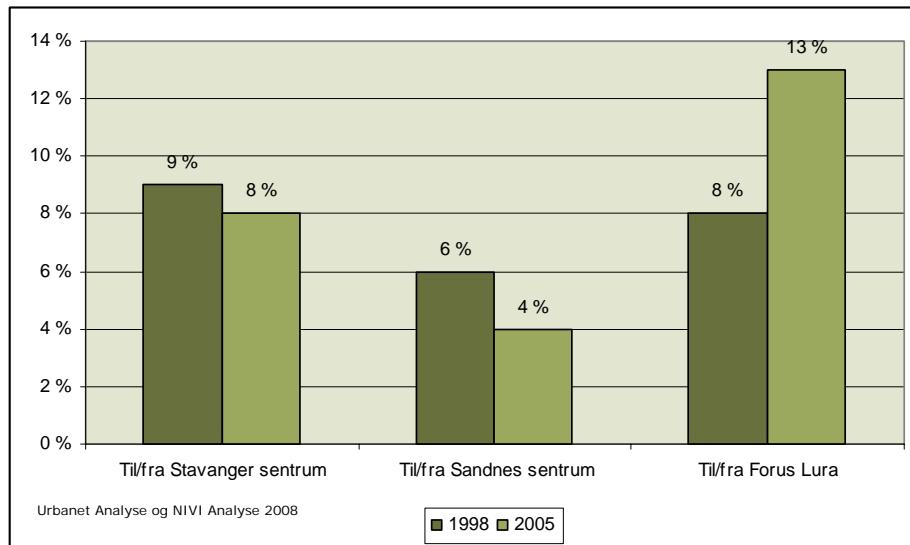
På Nord-Jæren har bilandelen økt med 2 prosentpoeng fra 1998 til 2005. Andelen som går er redusert, mens sykkelandelen har økt i samme periode. Kollektivandelen er på stedet hvil.

Tabell 14.3: Transportmiddelfordeling i 2005 og årlig endring 1998-2005. Nord-Jæren.
Kilde: Byanalyse for storbyområdet Nord-Jæren.

	RVU 2005	Endring fra 1998
Bil	71 %	+2 %
Kollektivtransport	8 %	0 %
Gange	12 %	- 3 %
Sykkel	7 %	+1 %
Annet	2 %	0 %
Sum	100 %	

Trafikkvolumet til/fra Forus/Lura-området har hatt en markant økning fra 1998 til 2005. Mens reiseaktiviteten til/fra Stavanger sentrum og Sandnes sentrum har gått noe ned, har reiseaktiviteten til/fra Forus/Lura økt med 5 prosentpoeng. Det betyr at reiseaktiviteten i Forus-/Lura-området har økt med mer enn 50 prosent. Analysen viser at den økte reiseaktiviteten både skyldes reiser til jobb og handleturer. Byanalysen konkluderer med følgende: "Endringene i

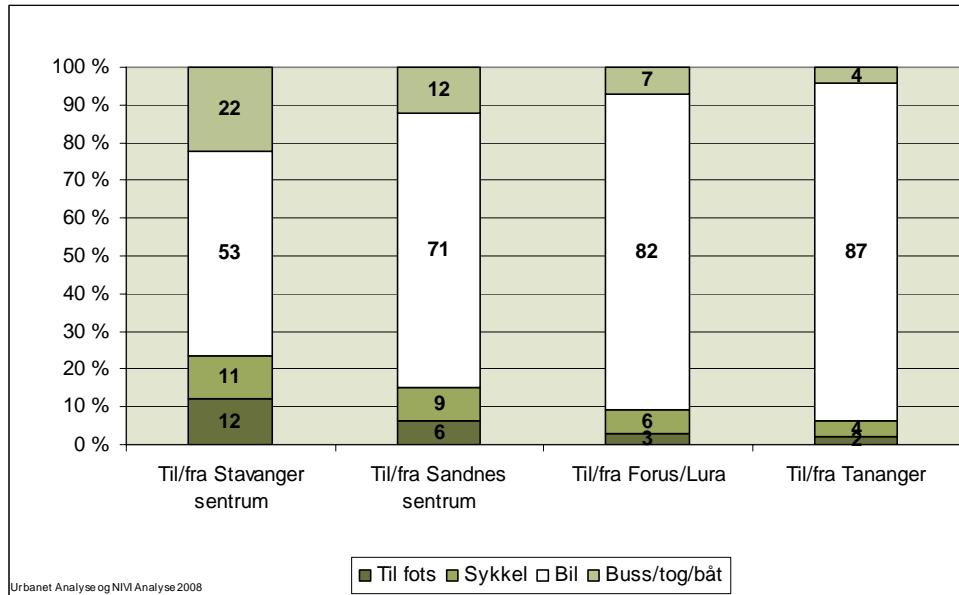
reisestrømmer har totalt omdefinert regionens "transportgeografiske utseende." Befolkningen reiser lengre, og flere av reisene foregår med bil, spesielt på bekostning av andelen fotturer.



Figur 14.4: Reiser til/fra sentrumssonene og Forus/Lura-området, prosent av totalt reisevolum. Vektet. Datakilde: RVU 1998 og 2005. Kilde: Byanalyse:23.

Andelen kollektivreiser varierer sterkt både med reiseformål og reisemål. Andelen kollektivreiser er 22 prosent på reiser til og fra Stavanger sentrum, mens den er nede i 7 prosent til/fra Forus/Lura. Kollektivandelen til dette området er svært lav tatt i betrakting at analysene kun er basert på arbeidsreiser – på reiser som har relativt høy kollektivandel i forhold til andre reiseformål.

Dette skyldes nok både at kollektivtilbuddet er sentrumsrettet, og at man ikke har klart å følge opp utviklingen på Forus-/Lura-området med et godt nok kollektivtilbud. At andelen som går eller sykler er lav er ikke overraskende fordi det er mange lange reiser til området. Det vil derfor være avgjørende å utviklet et godt kollektivtilbudd til dette området dersom en skal oppnå en vridning i retning av mer miljøvennlige transportformer til/fra Forus/Lura.

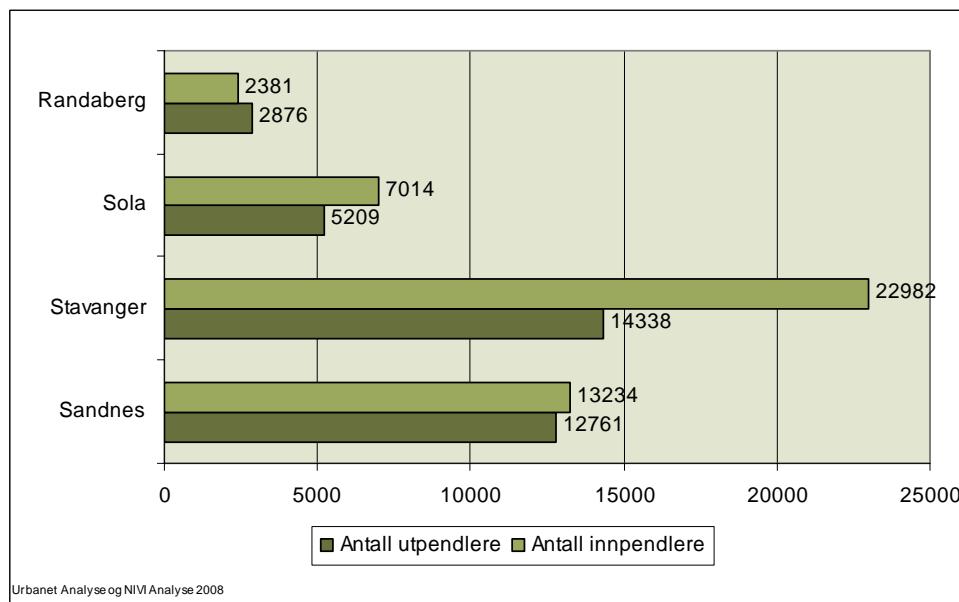


Figur 14.5: Transportmiddelfordeling på arbeidsreiser til/fra ulike soner på Nord-Jæren.
Datakilde: RVU 2005. Kilde: Byanalyse: 24.

Stor inn- og utpendling til og fra alle kommuner

Pendlingsstatistikk fra folke- og boligtellingen 2001 viser at det er en betydelig inn- og utpendling på kryss og tvers i storbyområdet.

I 2001 var det nesten 23 000 pendlere som krysset kommunegrensen inn til Stavanger, mens 14 000 reiser ut av kommunen for å arbeide.



Figur 14.6: Antall inn- og utpendlere på Nord-Jæren. Kilde: Folke- og boligtellingen 2001/SSB.

Tall fra Stavanger-statistikken for 2006 viser at det er en betydelig andel av de sysselsatte som krysser kommunegrenser internt i storbyområdet Nord-Jæren for å komme til arbeid.

Over halvparten av de som jobber i Sola kommune bor i andre kommuner på Nord-Jæren. Det samme gelder 44 prosent av de som jobber i Randaberg. I Sandnes og Stavanger kommer hhv 28 og 24 prosent av arbeidstakerne fra andre kommune på Nord-Jæren.

Tabell 14.4: Sysselsatte og innpendlere i de fire Nord-Jæren-kommunene. Datakilde: Stavanger-statistikken, besøkt 26. mars 2008.

	Sandnes	Stavanger	Sola	Randaberg
Antall sysselsatte	28511	67357	13399	3225
Antall innpendlere totalt	13073	23649	9407	1764
Prosentandel av sysselsatte som er innpendlere	46 %	35 %	70 %	55 %
Prosentandel av de sysselsatte som pendler fra andre Nord-Jæren-kommuner	28 %	24 %	56 %	44 %

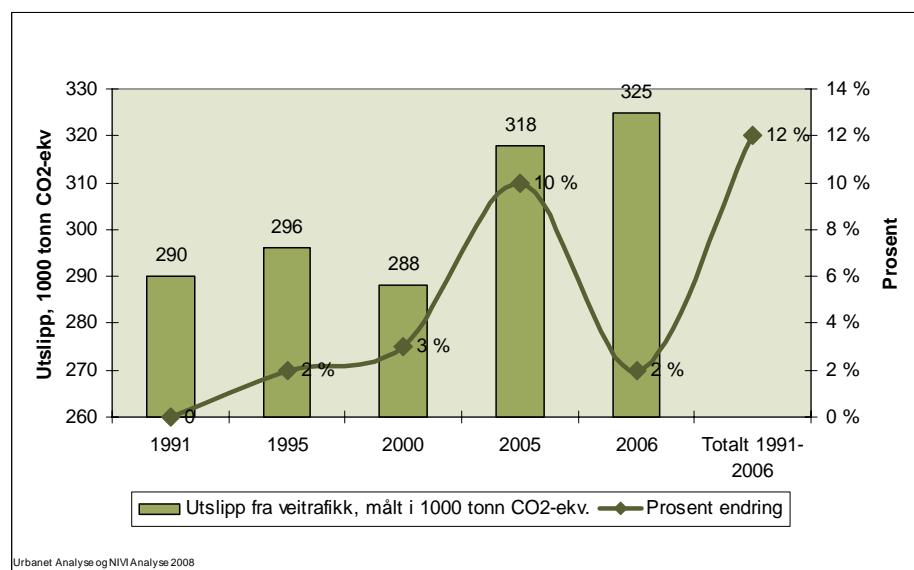
14.5.3. Miljø og trafikksikkerhet

Lokal forurensning og støy

Tall fra NILU (ved de verste målestasjonene) viser at det i Stavanger har vært en økning i antall dager med overskridelse av anbefalt grenseverdi for svevestøv (PM^{10}) fra 2005 til 2006 (Haagensen 2007). I 2006 var det flere dager med overskridelser enn det som anbefales i de nasjonale resultatmålene (maks 25 dager per år, 2005).

Klimautslipp

Fra 1991 har klimagassutslippene fra veitrafikken økt med 12 prosent på Nord-Jæren. Økningen skyldes sannsynligvis trafikkutviklingen.

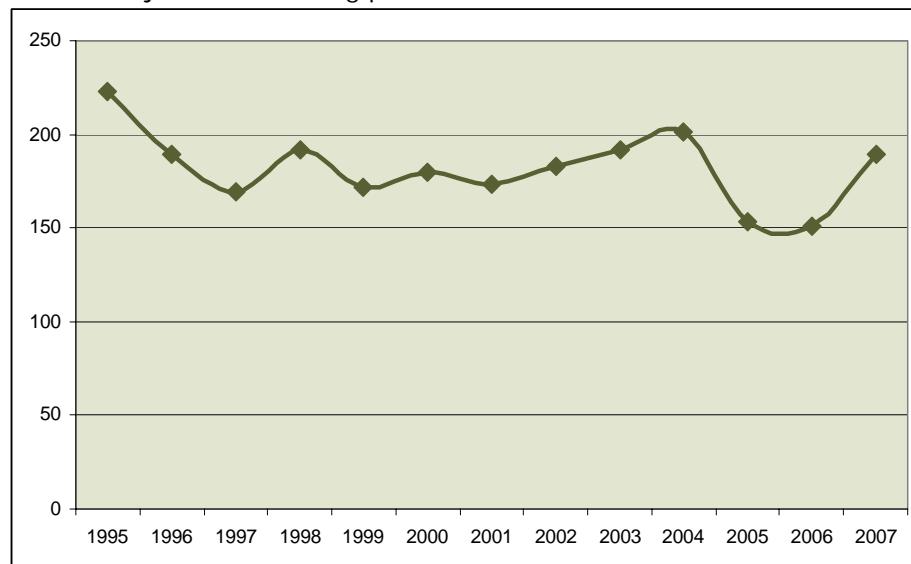


Tabell 14.5: Klimautslipp fra veitrafikken på Nord-Jæren, målt i 1000 tonn CO^2 -ekvivalenter. Prosent endring årlig og for hele perioden 1991-2006. Kilde: www.ssb.no (2008)

Målt per innbygger har klimagassutslippene fra veitrafikken økt med 4 prosent i perioden 2000 til 2006, økning er mindre enn i de andre byområdene som er med i forvaltningsforsøket.

Trafikksikkerhet

I gjennomsnitt har antallet drepte og skadde redusert i perioden 2003-2007 (177) sammenlignet med perioden 1995-2003 (186). Det er imidlertid relativt store variasjoner hvert år, og problematisk å tolke en klar trend.



Figur 14.7: Antall drepte og skadde i trafikken i Stavanger 1995-2007. Kilde: Trygg Trafikk Rogaland.

LITTERATUR

Civitas 2006

Tilbake til start? Erfaringer med kjøpesenterstoppen i fire fylker og hos fire kjøpesentereiere. Oslo, februar 2006.

Denstadli, Jon Martin, Øystein Engebretsen, Randi Hjorthol og Liva Vågane 2006
Den nasjonale reisevaneundersøkelsen 2005 – nøkkelrapport. Oslo
Transportøkonomisk institutt. TØI rapport 844/2006.

Engebretsen, Øystein 2003

Byreiser. Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI rapport 677/2003.

Frøysadal, Edvin 2003

Forsøk med alternativ forvaltningsorganisering i byområder. Datagrunnlag for benchmarking av transportsystemet. Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI rapport 653a/2003.

Hanssen, Jan Usterud og Olav Fosli, 1998.

Kjøpesentre - lokalisering og bruk. En undersøkelse av Ski storsenter og Vinterbro senter med fokus på marked og transport. Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI rapport 394/1998.

Haagensen, Trine 2007

Byer og miljø. Indikatorer for miljøutviklingen i de ti største kommunene. SSB Rapport 2007/26

NIVI 2007

Landsomfattende kartlegging av regionråd – status, utfordringer og endringsplaner. NIVI 2007:2.

Nord-Trøndelagsforskning 2007

Evaluering av Innherred samkommune. Nord-Trøndelagsforskning Rapport 2007:1.

Norges forskningsråd 2000 (LOKTRA)

Mer effektive institusjoner og bedre planlegging. Synteserapport fra forskningsprogrammet Lokal transport- og arealpolitikk.

Norheim, Bård, Alberte Ruud, Jomar L. Langeland, Hans Petter Duun og Katrine N. Kjørstad 2007

Evaluering av Belønningsordningen for bedre kollektivtransport og mindre bilbruk. Juni 2007. Kan lastes ned her:

www.regjeringen.no/nb/dep/sd/dok/rapporter_planer/rapporter/2007/Evaluering-av-belonningsordningen-for-be.html

Norheim, Bård 2006

Kollektivtransport i nordiske byer. Markedspotensial og utfordringer fremover. Oslo, Urbanet Analyse rapport 2/2006.

- Norheim, Bård 2005
Samfunnsøkonomisk analyse av kollektivtransportens inntektsgrunnlag.
Alternativ finansiering av transport i by - Delrapport 4. Oslo,
Transportøkonomisk institutt. TØI rapport 767/2005.
- Osland, Oddgeir og Trond Kråkenes 1998.
New deal eller nye spilleregler? Om kollektivtransportens
forvaltningsorganisasjon og valg av politiske virkemidler for å fremme
kollektivtransporten. Universitetet i Bergen.
- Osland, O. og Kråkenes, T. (1999) Kollektivtransport og kollektive forpliktelser -
innspill til endringer i transportpolitikkens organisasjon i norske byområder.
Rapport fra Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet
i Bergen
- Scandiaconsult 2002
Kvantitativ parkeringsregistrering. Oppsummering med kart og tabeller.
Scandiaconsult divisjon samferdsel, Trondheim 2002.
- van deVelde og Röntgen 2008.
Evaluering av alternativ forvaltningsorganisering i norske byer.
Oppsummering av internasjonale erfaringer med alternative
finansieringsordninger. Vedleggsrapport, inno-V.
- Vibe, Nils 2003
Tiltak for mer miljøvennlig transport i Kristiansandsområdet. Innspill til
planarbeidet og til søknad om forsøk med alternativ forvaltningsorganisering i
transportsektoren. Oslo, Transportøkonomisk institutt. Arbeidsdokument
PT/1642/03.
- Stortingsmeldinger, offentlige utredninger og proposisjoner***
NOU 200:22
Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune
- Ot. prp. nr 21 (2007-2007)
Om ny plandel til ny plan og bygningslov
- Ot. prp. nr 95 (2005-2006)
Om lov om endringar i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og
fylkeskommuner (interkommunalt samarbeid)
- Ot. prp. nr. 42 (1991–92)
Om lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- St. prp. Nr 1 Tillegg nr 2
Forsøk innenfor samferdselsområdet (2003-2004)
- St.meld. nr. 12 (2006-2007)
Regionale fortrinn – regional framtid.
- St.meld. nr. 26 (2001-2002)
Bedre kollektivtransport.

St. meld. nr. 31 (2000-2001)
Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling

St.meld. nr. 46 (1999-2000)
Nasjonal transportplan 2002-2011 / Innst.S. nr. 119 (2000-2001)

Plandokumenter i byene

Bergen

Bergen kommune, Hordaland fylkeskommune og Statens vegvesen region vest
2007
Transportanalyse for Bergensområdet 2010-2030. Januar 2007.

Kommuneplanen for Bergen kommune (2006-2015)

Bergensprogrammet for transport, byutvikling og miljø 2002-2015
Hoveddokument og årsmeldinger

Trondheim

Trondheim kommune 2007

Transportplan for Trondheim 2006-2015. Kortversjon. Basert på bystyrets vedtak 08.02.2007.

Trondheim kommune 2006

Analyse av arealutvikling innenfor næringsvirksomhet. Kommuneplanens arealdel 2006-2013. Trondheim kommune, Byplankontoret. Høringsutkast desember 2006.

Kristiansand-regionen

ATP-prosjektet 2008

Arealplan for Kristiansandsregionen 2009-2050. Forslag til planprogram. Vedtas i 2009.

ATP-prosjektet 2008

Handlingsprogram 2008

ATP-prosjektet 2008

Årsmelding for 2007

Kommuneplanen for Kristiansand kommune 2005-2016

Nord-Jæren

Transportplansamarbeidet på Nord-Jæren 2007

Byanalyse. Storbyområdet på Nord-Jæren. Innspill til Nasjonal Transportplan 2010-2019. Stavanger januar 2007.

Rogaland fylkeskommune

Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Nord-Jæren

Andre dokumenter

Kommunenes søknader om forsøk med forvaltningsorganisering

Egenevalueringene/vurderingene av Forvaltningsforsøket fra Bergen kommune, Hordaland fylkeskommune, Trondheim kommune, ATP-prosjektet og FAFOT-samarbeidet. Januar 2008.

Korrespondanse mellom Samferdselsdepartementet og det enkelte byområdet om forhold rundt Forvaltningsforsøket

Rapporteringer og søknader i forbindelse med Belønningsordningen for årene 2004-2008

Statistikk

Statistisk sentralbyrå 2008

www.ssb.no/areal

www.ssb.no/transport

www.ssb.no/befolknинг

Stavangerstatistikken 2008

<http://statistikk.stavanger.kommune.no/>

FIGURLISTE

Figur 1.1: Økonomisk ramme for forsøkene. Kr per innbygger. Kilde: Oppgitte tall fra byene.	6
Figur 5.1: Biler per 1000 innbyggere i 2007. Datakilde: www.ssb.no (2008)....	22
Figur 5.2: Prosent endring i bilhold per innbyggeri perioden 2003-2007. Datakilde: www.ssb.no (2008)	22
Figur 5.3: Endring i antall bil- og kollektivreiser fra 2003 til 2007. Prosent. Kilde: Byenes rapportering i forbindelse med søker om belønningsmidler.	23
Figur 5.4: Årlig gjennomsnittlig endring i antall kollektivreiser i perioden før (1999-2003) og under (2003-2007) forsøket. Kilde: Byenes rapportering i forbindelse med søker om belønningsmidler.	24
Figur 5.5: Prosentvis endring i antallet kollektiv- og bilreiser 2006-2007. Kilde: Byenes søker/rapportering ifbm belønningsmidler.....	25
Figur 5.6: Gjennomsnittlig årlig endring i antallet bilreiser i periodene 1999-2003 og 2003-2007. Kilde: Byenes søker/rapportering ifbm belønningsmidler. ...	25
Figur 5.7: Andel daglige reiser med miljøvennlig transportmånedbruk (sykkel, gange, kollektivt). 2001 og 2005. Prosent. Kilde: Haagensen 2007/TØI.	26
Figur 5.8: Endring i daglige reiser til fots/med sykkel og kollektivtransport fra 2001 til 2005. Prosentspoeng. Datakilde: RVU. Kilde:Haagensen 2007/TØI.....	27
Figur 5.9: Antall døgn der grenseverdien satt i nasjonal forskift om lokal luftkvalitet for PM10 (på den verste målestasjonen) er overskredet. 2005 og 2006. Kilde: Haagensen 2007/NILU. Over 25 (dager): Mer enn tillatt antall døgn med overskridelser i hht resultatmål 2005.....	29
Figur 5.10: Andel av klimagassutslippene som stammer fra veitrafikken. Prosent. 2006. Kilde: www.ssb.no (2008).....	29
Figur 5.11: Klimagassutslipp fra veitrafikken fordelt på kjøretøy. Prosent. 2006. Kilde. www.ssb.no (2008)	30
Figur 6.1: Tettstedsareal per innbygger (m^2) i Stavanger, Trondheim, Bergen, Sandnes, Kristiansand, Tromsø og Oslo 2007. Utvikling i perioden 2000-2007. Kilde: www.ssb.no (2008).....	35
Figur 6.2: Tettstedsareal per innbygger (m^2) i Stavanger, Trondheim, Bergen, Sandnes, Kristiansand, Tromsø og Oslo 2007. Gjennomsnittlig årlig endring 2000-2003 og 2003-2007. Prosent. Kilde: WWW.SSB.NO 2008.	35
Figur 6.3: Andel av ny utbygging som er fortetting innenfor tettstedsgrensen. 2003-2006. Prosent. Kilde: Haagensen 2007.	37
Figur 6.4: Sentrumssoner (per 2005) i forsøksbyene.....	38
Figur 6.5:Antall sentrumssoner i 2003 og 2007 i fosksbyene. Datakilde: www.ssb.no (2008).....	39
Figur 6.6: Andel av arbeidsplassene som er lokalisert i bysentrum (Central Business Distrikt). Tall for 2001. Kilde: Frøysadal 2003. Andel av kommunenes arbeidsplasser (sysselsatte i kommunen etter arbeidssted) som ligger i sentrumssoner. Tall for 2006. Datakilde: www.ssb.no (2008).....	40
Figur 6.7: Endring i antallet arbeidsplasser i sentrumssoner totalt og endring i antall ansatte per km^2 areal av sentrumssoner. 2003-2007. Prosent. Datakilde: www.ssb.no (2008).....	41
Figur 6.8: Hovedsentrums andel av vareomsetningen i kommunen. Andel av den stedfestede vareomsetningen (mellom 85 og 97 prosent). Kilde: Haagensen 2007:38.	42
Figur 6.9: Bil- og kollektivandel på arbeids- og skolereiser avhengig av tilgang til parkeringsplass. Datakilde: RVU 2005. Kilde: Denstadli m.fl. 2006.....	45

Figur 6.10: Parkeringsplasser per 1000 arbeidsplass i bykjernen. Tall fra 2005-2006, Oslo og europeisk snitt: tall fra 2001, UITP-databasen. Kilde: Norheim m.fl. 2007	45
Figur 7.1: Utvikling i tilskudd per innbygger (2007-kr) fordelt på byområde 2003 og 2007	49
Figur 7.2: Endret tilskudd per ny passasjer 2003-2007 målt i faste kroner	51
Figur 7.3: Fordeling av finansieringskildene til Trondheimsforsøket Prosent av midlene for perioden 2004-2007	52
Figur 7.4: Fordeling av midler innenfor forsøket. Prosent	53
Figur 7.5: Endring i øvrige riksvegsmidler og GSM-tiltak innenfor Trondheimsforsøket. Mill kr årlig i forhold til 2004-nivå.	53
Figur 9.1: Skisse av elementer i idealmodellen og forhold som kan ha hatt betydning for måloppnåelsen.....	62
Figur 9.2: Befolkningsstall i regionhovedstaden og dens andel av befolkningen i storbyområdet. Tall for 2007. Kilde: www.ssb.no (2008).	64
Figur 9.3: Innpendlere i prosent av sysselsatte med arbeidssted i kommunen. Utpendlere i prosent av sysselsatte med bosted i kommunen. Prosent. Kilde: SSB/Folke- og boligtellingen 2001.....	65
Figur 9.4: Utvikling i tilskudd per innbygger (2007-kr) fordelt på byområde 2003 og 2007.	72
Figur 9.5: Endret tilskudd per ny passasjer 2003-2007, målt i faste kroner.	73
Figur 11.1: Utvikling i tilskudd til lokal kollektivtransport 20003-2007 (1) Foreløpige tall for 2007, endelige tall for kollektivavtalene foreligger mai/juni 20007. Kilde: Bergen kommune.....	91
Figur 11.2: Økte tilskudd per ny passasjer i Bergen. Kilde: Bergen kommune. .	93
Figur 11.3: Utvikling i antall bil- og kollektivreiser og i befolkningstall 2003-2007 i Bergen. Indeks der 2003=1. Kilder: Rapportering ifbm Belønningsordningen og SSB (befolkningsstall).....	96
Figur 11.4: Antall passasjerer på gratis sentrumsbuss i Bergen og utvikling 2004-2007. Kilde: Bergen kommune.	97
Figur 11.5: Fordeling av reiser per yrkesdøgn. Bergen tettsted. Kilde: Engebretsen 2003.....	97
Figur 11.6: Reisemåte etter reisehensikt. Kilde: Engebretsen 2003.	98
Figur 11.7: Andel bilreiser etter bosted (start i eget hjem). Bergen tettsted. Yrkesdøgn. Kilde: Engebretsen 2003.	99
Figur 11.8: Reisemåte etter bosted og reisemål. Omfatter reiser på virkedager direkte fra hjemsted til reisemål. Bergen tettsted. Prosent. Kilde: Engebretsen 2003.....	100
Figur 11.9: Klimagassutslipp fra veitrafikken i Bergen, kildefordelt. Datakilde: www.ssb.no (2008).....	101
Figur 11.10: Utslipp fra vegtrafikken tonn CO2-ekvivalenter. Prosent årlig endring. Datakilde: www.ssb.no (2008).	102
Figur 12.1: Fordeling av finansieringskildene til Trondheimsforsøket. Prosent av midlene for perioden 2004-2007. Kilde: Trondheim kommune.	108
Figur 12.2: Fordeling av midler innenfor forsøket. Prosent. Kilde: Trondheim kommune.....	109
Figur 12.3: Endring i øvrige riksvegsmidler og GSM-tiltak innenfor Trondheimsforsøket Mill kr årlig i forhold til 2004-nivå. Kilde: Trondheim kommune.....	110
Figur 12.4: Økte tilskudd per ny passasjer i Trondheim. Akkumulert fra 2003. Kilde: Trondheim kommune.	111
Figur 12.5: Prosentvis endring i bil- og kollektivreiser årlig i perioden 2003-2007, og endring totalt i denne perioden. Kilde: Søknader om belønningsmidler fra Trondheim kommune og Sør-Trøndelag fylkeskommune (siste år).....	117

Figur 12.6: Reisemåte etter bosted og reisemål. Omfatter reiser på virkedager direkte fra hjemsted til reisemål. Trondheim tettsted. Prosent. Datakilde: RVU 2001. Figur hentet fra Engebretsen (2003).....	118
Figur 12.7: Kollektivandel til ulike reisemål i Trondheim tettsted – ikke medregnet reiser til eget hjem. Kollektivreiser som prosent av motoriserte reiser. Yrkesdøgn. Datakilde: RVU 2001. Figur hentet fra Engebretsen 2003..	118
Figur 12.8: Innbyggernes gjennomsnittlige reisetid til ulike bydeler i Trondheim ved bruk av kollektivtransport og bil. Reisetider i rushtid. Kilde: Nasjonal Transportplan 2006-2015, storbyomtale – Trondheim (Statens vegvesen m.fl. 2003). Figurer hentet fra Engebretsen 2003.	119
Figur 12.9: Fordeling av reiser per yrkesdøgn. Trondheim tettsted. Datakilde: RVU 2001. Figur hentet fra Engebretsen 2003.....	120
Figur 12.10: Alvorlige ulykker og antall drepte skadde i Trondheim kommune, årlig gjennomsnitt. Kilde: Trondheim kommune.	120
Figur 12.11: Klimagassutslipp i fra veitrafikk Trondheim, kildefordelt. Kilde: SSB 2008.....	121
Figur 12.12: Klimagassutslipp fra veitrafikk i Trondheim. Målt i 1000 tonn CO ² -ekvivalenter per år. Utvikling 1991-2006. Kilde: www.ssb.no (2008).....	122
Figur 12.13: Oversikt over vegstrekninger med svevestøvproblemer (overskridelse av grenseverdiforskriftene) i Trondheim. Kartet er hentet fra kortversjonen av Transportplanen i Trondheim 2006-2015.....	123
Figur 12.14: Andel inn- og utpendlere i Trondheims-regionen og kommunenes andel av befolkningen i regionen. Prosent. Kilde: SSB/ folke- og boligtellingen 2001.....	124
Figur 12.15: Antall inn- og utpendlere i Trondheims-regionen. Kilde: SSB/ folke- og boligtellingen 2001.....	124
Figur 13.1: ATP-prosjektet. Utgifter og finansieringskilder. Prosent. Kilde: ATP-sekretariatet	126
Figur 13.2: Fordeling av finansiering og forbruk innenfor ATP-prosjektet Prosent av perioden 2004-2007. Kilde: ATP-sekretariatet.....	127
Figur 13.3: Økte tilskudd per ny passasjer. Kilde: ATP-sekretariatet.....	127
Figur 13.4: Organisering i Kristiansand-regionen	129
Figur 13.5: Utvikling i tettstedsareal per innbygger i kommunene i Kristiansand-regionen 2000-2007. Indeks der 2000=1. Datakilde: www.ssb.no (2008)....	131
Figur 13.6: Utviklingen av antall bilreiser, kollektivreiser og befolkningsutvikling i Kristiansand-regionen 2003-2007. Indeks, der 2003=1. Kilder: SSB (befolkning) og årsrapport for ATP-prosjektet 2007.	133
Figur 13.7: Utvikling i antall busspassasjerer i Kristiansand-regionen 2003-2007. Indeks, der 2003=1. Kilde: Årsrapport for ATP-prosjektet 2007.	134
Figur 13.8: Gjennomsnittlig antall sykkelpasseringer per dag i Hannevika. Basert på tellinger i ukene 19-27, 32-28 og 42-47. Kilde: Årsrapport for ATP-prosjektet 2007 og tall fra ATP-prosjektet.	135
Figur 13.9: Transportmiddelfordeling på reiser i Kristiansand og omegnskommunene. Kilde: Vibe 2003.	136
Figur 13.10: Transportmiddelfordeling etter start og endepunkt. Kilde: Vibe 2003.....	137
Figur 13.11: Antall alvorlig/meget alvorlig skadde og drepte i perioden 2000-20007. Kristiansand-regionen. Kilde: Statens vegvesen region Sør.	138
Figur 13.12: Antall dager med overskridelse av anbefalte grenseverdier for svevestøv i Kristiansand 2004-2007. Kilde: Årsrapport for ATP-prosjektet 2007.	139
Figur 13.13: Klimagassutslipp fra veitrafikk i Kristiansand-regionen 2006, kildefordelt. Datakilde: www.ssb.no (2008).	139
Figur 13.14: Utslipp fra veitrafikk i Kristiansand-regionen 1991-2006. 42 prosent av samlet klimagassutslipp. Kilde: www.ssb.no (2008).....	140

Figur 14.1: Økte tilskudd per ny passasjer. Nominelle kr akkumulert fra 2003. Kilde: Rogaland fylkeskommune.	144
Figur 14.2: Tettstedsareal (m ²) per innbygger – utvikling på Nord-Jæren 2000-2007. Indeks der 1=2000. Kilde: www.ssb.no (2008).	145
Figur 14.3: Utvikling av bil- og kollektivreiser og befolkningsutvikling på Nord-Jæren 2003-2007. Indeks der 2003=1. Kilde: Nord-Jæren rapportering ifbm søknad om belønningsmidler og SSB (befolkningsstall).	147
Figur 14.4: Reiser til/fra sentrumssonene og Forus/Lura-området, prosent av totalt reisevolum. Vektet. Datakilde: RVU 1998 og 2005. Kilde: Byanalyse: 23.	148
Figur 14.5: Transportmiddelfordeling på arbeidsreiser til/fra ulike soner på Nord-Jæren. Datakilde: RVU 2005. Kilde: Byanalyse: 24.	149
Figur 14.6: Antall inn- og utpendlere på Nord-Jæren. Kilde: Folke- og boligtellingen 2001/SSB.....	149
Figur 14.7: Antall drepte og skadde i trafikken i Stavanger 1995-2007. Kilde: Trygg Trafikk Rogaland.....	151

Urbanet Analyse AS
Storgaten 8
0155 Oslo
urbanet@urbanet.no
tlf: 96 200 700

NIVI Analyse AS
Postboks 939 Sentrum
0104 Oslo
jkn@nivianalyse.no
99 70 62 07