



## Statens vegvesen

SAMFERDSELSDEPARTEMENTET  
Postboks 8010 DEP

0030 OSLO

Behandlerenhet:  
Vegdirektoratet

Saksbehandler/telefon:  
Wenche Kirkeby / 22073637

Vår referanse:  
22/56408-114

Deres referanse:

Vår dato:  
08.09.2023

### Nasjonal transportplan 2025–2036 – Tilleggsoppdrag – Innfasing av nullutslippkjøretøyer

Vi viser til tilleggsoppdrag fra Samferdselsdepartementet av 23. juni og e-post av 16.8., Nedenfor er svar på spørsmål om styringsmodell for byvekstavtalene i de mindre byområdene. Svaret er utarbeidet i samarbeid med Jernbanedirektoratet.

#### Tilleggsvurderinger vedr. statlig tilskudd til store kollektivprosjekter

##### Oppdrag

Samferdselsdepartementet ber i oppdraget om en tilbakemelding på om transportvirksomhetene har nye eller justerte tilrådinger for hvordan tilskuddet til store kollektivprosjekter bør innrettes fremover. Det bes også om mer utfyllende vurderinger av fordeler og ulemper ved å endre på tilskuddsordningene slik at det statlige bidraget det enkelte år utgjør 70 prosent av kostnadene etter fremdrift, med den konsekvens at tilskuddene til reduserte bompenger og bedre kollektivtilbud avvikles og at de statlige midlene i stedet øremerkes kollektivprosjektene i sin helhet. Videre bes det om en vurdering av om det kan være aktuelt å behandle prosjektene ulikt, basert på om de er ferdig utbygd, under utbygging eller planlagt frem i tid.

##### Transportvirksomhetenes tilrådning til innretning på tilskudd til store kollektivprosjekter

Transportvirksomhetene mener det vil være hensiktsmessig å endre tilskuddsordningene knyttet til store kollektivprosjekter slik at det statlige bidraget det enkelte år utgjør 70 prosent av kostnadene etter fremdrift. Det er i tråd med [vårt svar på utredningsoppdraget](#) kapittel 7 som ble levert 22. januar i år. Det er imidlertid enkelte forbehold knyttet til dette, som vi kommer nærmere inn på under. Det vil også være nødvendig å behandle prosjektene som er omfattet av ordningen ulikt. Her er vår tilrådning noe justert sammenlignet med tidligere svar. I den postvise oppsummeringen i [vårt svar på prioriteringsoppdraget](#) levert 31. mars har vi lagt til grunn dagens praksis.

Den største fordelene med de omtalte endringene er at det vil gi en enklere finansieringsstruktur, som også gjør planlegging og rapportering enklere, uten oppsamling av ubrukte midler. Det fjerner også muligheten til å benytte statlige tilskudd til å redusere bompenger, som kan ha negativ påvirkning på

Postadresse  
Statens vegvesen  
Vegdirektoratet  
Postboks 1010 Nordre Ål  
2605 LILLEHAMMER

Telefon: 22 07 30 00  
firmapost@vegvesen.no  
Org.nr: 971032081

Kontoradresse  
Brynsengfare 6A  
0667 OSLO

Fakturaadresse  
Statens vegvesen  
Fakturamottak DFØ  
Postboks 4710 Torgarden  
7468 Trondheim

nullvekstmålet. Dette gjør også at det statlige tilskuddet er øremerket de faktiske prosjektene, slik vi antar at har vært Stortingets intensjon med at det statlige bidraget til disse kollektivprosjektene skal økes til 70 prosent. Endringen vil imidlertid gi byområdene en reduksjon i handlefrihet, ettersom de i dag står mer fritt når det gjelder hva tilskuddet kan brukes til.

## Vurderinger

### ***Prosjekter som berøres av endringene***

Gjennom byvekstavtalene bidrar staten med delfinansiering av viktige fylkeskommunale kollektivtransportprosjekter. Det statlige bidraget var opprinnelig inntil 50 prosent av prosjektkostnadene. Denne delen av det statlige bidraget tildeles over post 63 i tråd med de fastsatte retningslinjene for tilskuddsordningen, og i tråd med fremdriften i prosjektene. Det statlige bidraget til disse prosjektene er fastsatt i de inngåtte byvekstavtalene og er uavhengig av ev. endringer i den totale prosjektkostnaden.

Ordningen gjelder tre pågående prosjekter: Fornebubanen i Oslo-området, Metrobuss i Trondheim og Bussveien på Nord-Jæren. I tillegg kommer ny T-banetunnel gjennom sentrum i Oslo. Ny T-banetunnel er kun omtalt tekstlig i den inngåtte byvekstavtalen, og det endelige statlige tilskuddet er ikke fastsatt. Det er stor usikkerhet knyttet til oppstart for dette prosjektet. Vi viser til videre omtale i vårt svar på prioriteringsoppdraget. Bybanen byggetrinn 4 til Fyllingsdalen i Bergen er nettopp ferdigstilt, og berøres ikke av endringene. I NTP 2022-2033 er det også tatt høyde for statlig delfinansiering av Bybanen til Åsane, og bidragets størrelse var i NTP 2022-33 basert på foreløpige kostnadsanslag. Dette er imidlertid ikke en del av den inngåtte byvekstavtalen for Bergens-området, og det statlige bidraget er dermed ikke fastsatt. Transportvirksomhetene har i sine forslag til prioriteringer til NTP 2025-2036 prioritert oppstart av Bybanen til Åsane i ramme 2 og 3.

Gjennom reforhandlede byvekstavtaler/tilleggsavtaler med de fire største byområdene i 2020 og 2021 ble statens tilskudd til prosjektene økt fra 50 til 66 prosent. I revidert nasjonalbudsjett for 2023 ble det besluttet å øke det årlige statlige tilskuddet til store kollektivprosjekter fra 50 til 54 prosent. Tilskuddet går til pågående og fremtidige store kollektivprosjekter, og økningen er uten tilbakevirkende kraft. Vi legger til grunn i dette svaret at dette gjelder også etter 2023. En endring til et statlig bidrag til store kollektivprosjekter på 70 prosent som utbetales etter fremdrift vil bety flere endringer i rammer eller tilskuddsordninger. I de neste avsnittene gir vi en mer utfyllende vurdering av hva endringene vil innebære.

### ***Fordeler og ulemper ved å endre på tilskuddsordningene slik at det statlige bidraget det enkelte år utgjør 70 prosent av kostnadene etter fremdrift***

En slik endring innebærer at tilskuddene til reduserte bompenger og bedre kollektivtilbud avvikles og at de statlige midlene i stedet øremerkes kollektivprosjektene i sin helhet, slik vi antar har vært Stortingets intensjon med at det statlige bidraget til disse kollektivprosjektene økes til 70 prosent. Høykvalitets kollektivløsninger krever store investeringer. Bane- eller bussløsninger som helt eller delvis går i egne traseer med høy frekvens og effektiv av- og påstigning vil være viktige bidrag til å nå nullvekstmålet for persontransport med bil og opprettholde mobiliteten. Bakgrunnen for at staten går inn og delfinansierer viktige kollektivtransportløsninger i de fire største byområdene er at det vil være utfordrende for fylkeskommunene å ta et slikt løft alene med dagens finansieringsordninger.

Endringen som foreslås med å utbetale det statlige bidraget direkte til 50/50-prosjektene etter fremdrift (over post 63) vil gi en forenkling i tilskuddstrukturen, ettersom det statlige bidraget til disse prosjektene er komplisert og dermed krevende å følge opp. Vi ser også et potensial for redusert mindreforbruk, da tidligere utbetalinger av tilskudd uavhengig av fremdrift på tiltak (over post 66) har resultert i oppsamling av ubrukte midler på fond. En større andel av de statlige midlene utbetalt etter fremdrift bør kunne begrense fremtidig mindreforbruk. En slik endring fjerner også muligheten

til å benytte statlige tilskudd til å redusere bompenger, slik det er åpnet for i dag. Dette vil også gi positive bidrag til å nå nullvekstmålet, som vi antar er intensjonen ved å øke det statlige tilskuddet til disse prosjektene.

En annen fordel med å øremerke hele bidraget på 70 prosent til de store kollektivprosjektene er at oppfølgingen og rapporteringen på lengre sikt vil bli enklere, da det kun vil være ett statlig tilskudd til de store kollektivprosjektene. Dette vil gi bedre kontroll på all bruk av statlig tilskudd til de store kollektivprosjektene, gjennom at det er avtalt og fordelt som en del av porteføljen i byvekstavtalene. Endringene vil gi byområdene en reduksjon i handlefrihet, ettersom de i dag står mer fritt når det gjelder hva tilskuddet kan brukes til. Dette vil kunne oppleves som en ulempe for lokale parter, ettersom de i dag også for eksempel kan benytte midlene til drift av kollektivtransport. De har dermed mulighet til å omstille seg raskt ved uforutsette behov, noe vi så som en fordel under og etter pandemien. Deler av den lokale fleksibiliteten vil dermed forsvinne, samtidig som mange av byområdene er avhengige av statlige tilskudd til drift av kollektivtransport og andre investeringer i kollektivtiltak for å opprettholde et godt kollektivtilbud.

Som vi skriver i svaret på utredningsoppdraget gjør fleksibilitet i bruk av midlene at det er mulig å justere tiltak og virkemidler i byområdene for å motvirke en uønsket trend for å sikre måloppnåelse, spesielt knyttet til finansiering av det lokale kollektivtilbudet. De siste årene har vist en stor økning i driftskostnader for kollektivtrafikk, og byområdene med byvekstavtale har i ulik grad benyttet disponible midler fra byvekstavtalene for å opprettholde kollektivtilbudet. Ettersom dette tilskuddet i dag i stor grad uansett brukes til 50/50-prosjektene kan det imidlertid være at reduksjonen i frihetsgrad ikke nødvendigvis vil oppleves negativt, og at fordelene ved å rydde opp i kompleksiteten også vil imøtekommes av lokale parter.

En konsekvens av at en større del av statens bidrag til 50/50-prosjektene vil skje etter fremdrift er at årlige budsjettbehov vil kunne variere i større grad enn i en situasjon der deler av midlene tildeles jevnt i avtaleperioden. Dette vil kunne føre til større utfordringer med å håndtere statens forpliktelser i enkelte budsjettår. Dersom de store kollektivprosjektene omsetter mindre midler i starten av avtaleperioden, vil det bli behov for store statlige bidrag i de siste årene av prosjektene. En utfordring med dette kan være hvis flere store kollektivprosjekt når produksjonstoppen innen samme budsjettår, kan påvirkningen på de overordnede budsjettammene bli stor. En annen mulig ulempe er at dersom deler av finansieringen fra staten endres fra flat utbetaling til etter fremdrift, vil byområdene måtte tilpasse bruken av lokale midler inkludert bompenger. Det vil medføre en endring sammenlignet med dagens situasjon og kan potensielt påvirke gjennomføringen av mindre tiltak. Praksis for utbetaling av lønnsmidler og tilskudd til bedre kollektivtransport har så langt vært at de utbetales flatt, uavhengig av fremdrift. Dette har ført til at en betydelig andel av midlene har stått ubrukt hos lokale parter. I 2022 ble det gjort et nedtrekk av statlige midler som følge av dette. Dette har bidratt til å redusere avviket, men fortsatt står det ubrukte midler hos fylkeskommunene.

### ***Ulik status vil gi ulik behandling av prosjektene***

Med bakgrunn i det ovennevnte er vår primære tilrådning at statens andel i 50/50-prosjektene utbetales over en post og etter fremdrift, slik post 63 fungerer i dag. Ideelt sett mener vi dette bør gjelde for alle 50/50-prosjektene, slik at det statlige bidraget det enkelte år utgjør 70 prosent av kostnadene etter fremdrift. Dette er i tråd med tidligere anbefaling i svar på utredningsoppdraget. Vi ser imidlertid at det kan bli krevende for prosjekter som har fått deler av det statlige bidraget utbetalt over post 66 uavhengig av fremdrift. For eksempel i Trondheim, der tilskudd til bedre kollektivtransport er beregnet på grunnlag av kostnaden for Metrobuss, men vedtatt brukt til økt ruteproduksjon, og det er inngått bindende avtaler med operatør. For Byvekstavtalen i Oslo-området inngår både Fornebubanen og T-banetunnel i grunnlaget for fastsetting av nivået på tilskuddet til bedre kollektivtransport og reduserte bompenger (16 prosent). Selv om statens bidrag til Ny T-banetunnel gjennom sentrum ennå ikke er fastsatt, vil det være naturlig at statens bidrag til

prosjektet kun omfatter et tilskudd på 54 prosent som gis etter fremdrift. Tilskuddet til 16 prosent er allerede fastsatt og er bevilget løpende i avtaleperioden. Dette har så langt i sin helhet vært brukt til Fornebubanen, etter lokal prioritering, selv om deler av tilskuddet er en del av det statlige bidraget til T-banetunnel gjennom sentrum.

Under viser vi tre alternative innretninger på dette tilskuddet, der alternativ 1 er vår primære tilrådning:

1. Utbetaling av statlig bidrag skjer etter fremdrift (over post 63) og øremerkes de store kollektivprosjektene (50/50-prosjektene) i sin helhet.
  - *For eventuelle nye prosjekter og prosjekter som ikke har fått utbetalt deler av det statlige tilskuddet over post 66 kan dette legges til grunn ved forhandlinger om statlig bidrag. P. t. gjelder dette kun Bybanen byggetrinn 5 (til Åsane) i Bergen.*
  - *For prosjekter som har fått utbetalt deler av det statlige tilskuddet over post 66 vil dette være krevende av årsaker nevnt over. Vi anbefaler at man ved reforhandling av avtalene går i dialog med byområdene og søker å bli enige om et avtalt beløp på hele det statlige bidraget og at det legges opp til at dette utbetales etter fremdrift (over post 63).*
2. Deler av det statlige bidraget (54 prosent.) tildeles etter fremdrift (over post 63) og øvrig tilskudd tildeles over post 66, men øremerkes 50/50-prosjektene. Dette er tilsvarende dagens innretning, men med en tydeligere føring på at midlene skal brukes til 50/50-prosjektene.
3. Som alternativ 2, men uten øremerking og at tilskudd til reduserte bompenger og bedre kollektivtransport innlemmes i belønningsmidlene. Dette er det vi anbefalte i vårt svar på utredningsoppdraget. Dette vil også innebære at det ikke lenger gis mulighet til å bruke tilskuddet til å kompensere for inntektstap som følge av reduserte bompenger, slik som fremdeles er praksis på Nord-Jæren. I øvrige byområder er dette tilskuddet vedtatt brukt til bedre kollektivtransport.

Endringene som foreslås er ikke i tråd med inngåtte avtaler, og det vil være behov for reforhandling eller en form for tillegg til avtalen. Bybanen byggetrinn 4 til Fyllingsdalen i Bergen er nettopp ferdigstilt og berøres som nevnt ikke av endringene. På grunn av dagens innretning, der deler av tilskuddet skal utbetales uavhengig av fremdrift og jevnt over avtaleperioden frem til 2029, gjenstår det statlig bidrag til dette prosjektet. Vi anbefaler at dette utbetales slik det er planlagt.

### **Styringsmodell for byvekstavgiftene i de fem mindre byområdene**

Vi viser til våre tidligere innspill i oppdrag knyttet til NTP 2025-2036, samt våre innspill på e-post 03.07.23.

#### **Oppdrag**

*Vi viser til tidligere NTP-oppdrag fra SD og løpende dialog med SVV om organiseringen av byvekstavgiftene. Virksomhetene har ikke foreslått noen større endringer i styringsmodellen for avtalene. Vi ønsker likevel en vurdering av styringsmodellen for de fem mindre byområdene som er omfattet av ordningen med byvekstavgifter. For disse byene er det lagt til grunn en enklere styringsmodell enn i de fire største byområdene, jf. NTP 2022-2033 kap. 8.2.4. Det etableres ikke en politisk styringsgruppe, og SVV leder den løpende oppfølgingen når det kommer på plass avtale i disse byene. Vi har lite erfaring med denne styringsmodellen så langt, men den er innført i Tromsø der det nå er forhandlet fram en byvekstavgift. Vi ber om vurderinger av fordeler og ulemper ved denne modellen versus modellen for de fire største byområdene, og en tilrådning om det bør vurderes å gjøre endringer i ny NTP. Vi er særlig ute etter vurderinger av om det er hensiktsmessig at staten leder oppfølgingen av disse avtalene slik det er lagt opp til i inneværende NTP.*

#### **Transportvirksomhetenes tilrådning**

Vi tilrår at dagens styringsmodell fortsetter slik den var presentert i NTP 2022-2033. Det innebærer at Statens vegvesen leder oppfølgingen av avtalene på vegne av staten, og med utgangspunkt i mandat fra Samferdselsdepartementet og Kommunal og – distriktsdepartementet. Dette betyr blant annet at Statens vegvesen leder styringsgruppemøter for oppfølging av byvekstavtalene. Nødvendig politisk forankring skjer ved dialog mellom departementene og Statens vegvesen underveis og etter behov i oppfølgingsfasen.

Dersom departementene ønsker en mer aktiv rolle i forhandlingene og oppfølgingen av de inngåtte avtalene kan det alternativt legges opp til en lik styringsform for alle byvekstavgifter. Dette innebærer at det ved oppstart av forhandlinger etableres en politisk styringsgruppe og en forhandlings-/koordineringsgruppe (lokalt kalles denne gruppen styringsgruppen). Den politiske styringsgruppen ledes av Samferdselsdepartementet. Kommunal- og distriktsdepartementet deltar sammen med fylkesordfører og berørte byråder eller ordførere. Dagens praksis er at denne gruppen møtes årlig for å få forelagt fireårige handlingsprogram og ellers ved behov. De årlige møtene i politisk styringsgruppe for de fem byområdene kan etter vår vurdering gjennomføres med et felles møte for byområdene som har byvekstavgift. Endringen bør i så fall omtales i NTP 2025-36 og legges til grunn for byvekstavgifter for disse fem byene.

### **Bakgrunn for tilrådning**

#### ***Vurderinger av om det er hensiktsmessig med statlig ledelse av oppfølgingen av byvekstavtalene***

Tromsø er det første og eneste av de fem byområdene hvor det har vært gjennomført forhandlinger. I mandatet for forhandlingene om en byvekstavgift for Tromsø står det at Statens vegvesen skal lede oppfølging av avtalen. Forhandlingsutvalget avsluttet sitt arbeid 10.08.2023. Det legges i avtaleforslaget opp til en styringsform som er i tråd med gjeldende NTP, der Statens vegvesen leder styringsgruppen. Lokale parter kommenterte imidlertid i forhandlingene at de prinsipielt mener at ledelsen av øverste instans for styringen av byvekstavgiften bør være politisk, og at ledelsen av styringsgruppen bør ivaretas av politisk ledelse i Tromsø kommune eller Samferdselsdepartementet. Byvekstavgiften for Tromsø er i august 2023 til lokalpolitisk behandling i Tromsø kommune samt Troms og Finnmark fylkeskommune.

Transportvirksomhetene er av den oppfatning at det politiske aspektet er ivaretatt ved at Statens vegvesen leder styringsgruppen på vegne av politisk ledelse i Samferdselsdepartementet. Vi ser imidlertid at det er viktig med god forankring hos politisk ledelse når det gjelder beslutninger som tas i styringsgruppen for alle de tre partene, både hos kommunen, fylket og staten. For statens del løses dette gjennom tett dialog mellom Statens vegvesen og politisk ledelse i Samferdselsdepartementet, og ved at det gjennom dette skapes en tillit hos lokale parter om at en slik dialog fungerer godt.

Vi mener staten bør lede oppfølgingen av byvekstavgiften. Det legges opp til å bruke i størrelsesorden 10 mrd. kr. i statlige midler til byvekstavgifter i disse fem byene over en tiårsperiode, i tillegg til de titalls mrd. kr. som planlegges i de fire største byene. Vi mener det er viktig med ensartet oppfølging og likebehandling av byområdene som har byvekstavgift, for å sikre effektiv og målrettet pengebruk, og at det håndteres best ved at det er en statlig etat som ivaretar ledelsen av alle gruppene. Statlig ledelse av avtalene sikrer også en god kobling til statens fagkompetanse og sektoransvar for både transport og arealspørsmål.

#### ***Fordeler og ulemper ved dagens to ulike styringsmodeller for byvekstavgifter***

Etter vår forståelse er forskjellen på styringsmodellen for de fire største byområdene og de fem neste om det skal opprettes en politisk styringsgruppe ledet av Samferdselsdepartementet eller ikke. Utover dette er styringsmodellene i all hovedsak helt lik. Under skisseres fordeler og ulemper med de to alternativene.

*En forenklet styringsmodell (uten politisk styringsgruppe), slik det er lagt opp til i gjeldende NTP, kan gi mindre belastning på politisk ledelse og administrasjonen i departementene. Vår erfaring fra forhandlingene om byvekstavtale i Tromsø og også tidligere forhandlinger er imidlertid at det uansett vil kunne være behov for kontakt mellom lokale parter og politisk ledelse i departementet, uavhengig om man har etablert en politisk styringsgruppe eller ikke. En politisk styringsgruppe kan imidlertid også tenkes å kunne bidra til å dempe belastningen ved at det er en fast arena der man kan løfte saker ved behov.*

Transportetatene mener det er en styrke med dagens modell at forhandlingene og oppfølgingen av avtalene ivaretas av en underliggende etat som er politisk uavhengig og har sektoransvar for helhetlig bypolitikk. Statens vegvesen har på vegne av staten ansvar for oppfølging av avtalene med hensyn til måloppnåelse og bruk av statlige midler. Dette ansvaret ivaretas best sammen med å lede styringsgruppene.

Det statlige bidraget er vesentlig større i de fire største byområdene, noe som tilsier at det kan være behov for en tettere oppfølging fra departementene enn for de fem neste byområdene. Dagens modell innebærer at styringen av avtalene skjer med «en armlengdes avstand» fra den politiske ledelsen, noe som også innebærer at ledelsen i Statens vegvesen blir mer ansvarliggjort for å følge opp avtalene enn om politisk ledelse deltok mer aktivt inn i oppfølgingen av avtalene. En oppfølging av Statens vegvesen vil også i større grad kunne bidra til mer kontinuitet over år, ettersom politisk ledelse kan skiftes ut med jevne mellomrom, både hvilket parti som sitter med ulike posisjoner, og hvilke personer.

En ulempe med en slik modell kan være at det er mer krevende lokalt/regionalt å akseptere en slik løsning, fordi den innebærer at ledelsen av arbeidet i styringsgruppen skjer på administrativt nivå, mens man lokalt deltar på politisk toppnivå. Som omtalt over mener vi dette håndteres gjennom dialog mellom Statens vegvesen og Samferdselsdepartementet.

*En lik styringsform for alle byvekstavtalene (med politisk styringsgruppe) vil kunne legge til rette for mer effektive og ensartete regimer for avtalene. Dette vil også imøtekomme lokale parter i Tromsø sine kommentarer om at den øverste ledelsen av styringsgruppen bør ivaretas av politisk ledelse i Tromsø kommune eller Samferdselsdepartementet. Dersom det på et senere tidspunkt skulle bli aktuelt å utvide byvekstordningen til å gjelde flere byområder kan dette danne presedens for at det skal være politiske styringsgrupper ledet av politisk ledelse i Samferdselsdepartementet. En ulempe med en slik modell er at dette kan kreve noe mer ressurser fra departementene.*

Med hilsen

Ingrid Dahl Hovland  
Vegdirektør

*Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ingen håndskrevne signaturer.*

Kopi  
JERNBANEDIREKTORATET, Postboks 16, 0101 OSLO