

- Det er ikke gitt at Helhetlige bymiljøavtaler er et velegnet verktøy i den statlige innsatsen for å oppnå en ønsket areal- og transportutvikling i norske byer, fremholder Arvid Strand i denne kommentaren.
- «Vi får en perspektivforskyvning forårsaket av at den enheten som sitter med pengene, og som også til alt overmål har formulert målene som skal nås, ikke er villig til å søke etter effektive midler for å nå målene,» skriver han.

OM Å DELE PENGER – UTEN Å TA ANSVAR



For vel et år siden dukket begrepet Helhetlige bymiljøavtaler (HBMA) opp i bykappittelet i den da nye Nasjonal transportplan (NTP). Siden den gang har stort sett all samtale om framtidig utvikling av arealbruk og transport i norske byer dreid seg om slike avtaler. Byene vil ha tak i pengene som staten har signalisert skal kanaliseres til slike avtaler, og staten ser ut til å se det som bekvemt å benytte dette begrepet når lokal byutvikling står på dagsorden.

Det er imidlertid langt fra klart hva HBMA representerer, hvordan slike avtaler skal sjøsettes og hvor langt 26 milliarder kroner rekker. Og ikke minst mangler vi, i god norsk tradisjon, en diskusjon om hvorvidt HBMA er et hensiktsmessig redskap.

Utgangspunktet for staten er at HBMA skal bidra til endringer i de to sentrale forholdene innen areal- og transportutviklingen som politiske dokumenter utpeker som det viktigste å få gjort noe med: transportomfanget og transportmiddelfordelingen.

For å redusere klimagassutslippene og for å bedre bymiljøet skal hver av oss reise mindre, og vi skal reise mer kollektivt og gå og sykle mer. All forskning viser at for å få til det, må

det gjøres noe med byutviklingen – lokaliseringen av aktivitetene. Det som bygges, må bygges tettere, og det må lokaliseres nærmere det som allerede finnes av aktivitet. Dessuten må det gjøres noe med transportsystemet. Det kollektive transporttilbudet må bedres, og forholdene for fotgjengere og syklistene må gjøres bedre.

Statens virkemiddel er penger – penger som staten vil benytte hvis lokale myndigheter har intensjoner om å handle slik at målene om mindre reising og mer miljøvennlig reising kan

tenkes nådd. En forutsetning er at lokale myndigheter har ressurser som de er villige til å sette inn i tiltak som staten synes er støtteverdige tiltak, og at tiltakene iverksettes etter avtaler hvor staten kommer opp med like mye ressurser som lokalmiljøet.

På denne måten skal staten få realisert sine mål – uten å påta seg de totale forpliktelsene det innebærer å skulle få utviklet eksempelvis et godt

kollektivt transportsystem. For løsningen med Helhetlige bymiljøavtaler, slik de er skissert, innebærer ingen endringer i ansvarsforholdene innenfor det kompliserte areal- og transportplanleggingsfeltet. Kommunene har ansvar for arealforvaltningen, og fylkeskommunene har ansvar for kollektivtransporten. Tilførsel av penger fra staten til finansiering av deler av ett eller flere infrastrukturprosjekter som fremmer kollektivtransporten i en by, påfører samtidig lokalsamfunnet driftsutgifter som staten ikke er interessert i å bidra til – ikke lenger er villig til å bidra til, er det riktig å legge til.

For innenfor Belønningsordningen, som har

vært virksom siden 2004, har ikke staten motsatt seg bruk av tildelte midler til drift av kollektivtransport.

Signalene som er kommet om framtidig praktisering av HBMA, er imidlertid at disse midlene skal nyttes alene til investeringer i infrastruktur. Ved en slik endring i innretningen av virkemiddelet oppstår det et betydelig ressursgap som må dekket lokalt. For et godt kollektivtransporttilbud har som kjent en ressurskrevende driftsside.

Statens penger skal fordeles mellom flere byområder, medlemmene i Framtidens byer er nevnt. Da oppstår det et behov for å etablere regler og målestokker slik at det kan rettferdiggjøres hvem som får penger og hvem som ikke får. Dette er et arbeid som pågår i øyeblikket, og hvor det selvfølgelig er mye usikkerhet og strid.

Slik jeg ser det må kriteriene se framover, og de må være enkle.

Alle byområder har en historie. Historien har gitt dem en arealbruk og et transportsystem som gir ulike mengder transport å utvikle og ulike transportmiddelfordelingen. Men når målene om framtidige transportmengder og framtidig transportmiddelfordeling skal nås, er det endringer sammenliknet med nåsituasjonen som gjelder, uansett om kommunen har stelt seg godt eller dårlig tidligere. Vurderingen om hva framtida kan bringe av endringer – og god eller dårlig måloppnåelse – må foretas med grunnlag i planer for kommunens framtidige disposisjoner innen så vel areal som transport. Det er signalene som ligger i slike planer – og konsekvensene av disse signalene – som må søkes fanget opp når statlige myndigheter nå utvikler indikatorer som skal benyttes

» *Hva er så avskrek-kende ved tanken på at det utvikles en statlig plan for utvikling av det miljøvennlige transportsystemet i de største byområdene, og at det så reises penger til å realisere disse planene – penger til både investering og drift?*

KOMMENTAR

AV ARVID STRAND

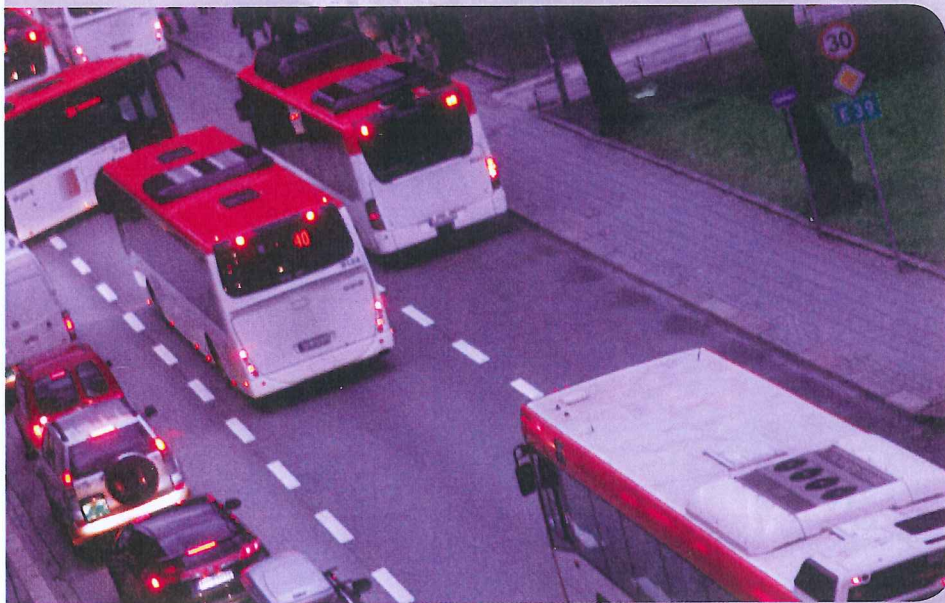
Forsker I, Transportøkonomisk institutt (TØI).

ast@toi.no



UT

Arvid Strand ser nærmere på Helhetlige bymiljøavtaler, og han skriver: «På denne måten skal staten få realisert sine mål – uten å påta seg de totale forpliktelsene det innebærer å skulle få utviklet eksempelvis et godt kollektivt transportsystem.»
Illustrasjonsfoto F. Dahl.



tes når staten skal inn i forhandlinger med enkeltkommuner.

I jakten på det enklest mulige må det søkes etter indikatorer som kan fange de sammenhengene vi vet kan gi endringer i transportomfanget og transportmiddelfordelingen. For å si noe om endringer i transportomfanget, vil det være et godt utgangspunkt å ha en formening om hvorvidt kommunens planer for årene framover innebærer at *befolkningens og arbeidsplassenes tyngdepunkt flytter seg inn mot eller bort fra sentrum i kommunen*. Flytter tyngdepunktet seg mot det eksisterende sentrum, innebærer det sannsynlighet for reduksjon av transportomfanget, mens økt avstand til sentrum representerer en sannsynlighet for det motsatte.

Endringer i reisetidsforholdet mellom bil og kollektivtransport er viktig for endringer i valg av transportmiddel. Data trengs om hvordan dette forholdet utvikler seg i den enkelte kommunen.

Bakgrunnen for valget av disse to indikatorer er teoretiske og empiriske observasjoner om hvordan folk reiser avhengig av hvor de bor og arbeider i en byregion.

Det er lansert som et krav i NTP at det for de aktuelle avtalebyene skal være utviklet konseptvalgutredning (KVU), og at denne skal ha påvist løsninger som tar trafikkveksten kollektivt og mykt. I de fleste byregionene er det de senere årene gjennomført KVUer og tilhørende kvalitets-

sikringsarbeid (KS1). De viser imidlertid gjennomgående valg av konsepter som ikke tilfredsstillende målet om å ta trafikkveksten miljøvennlig.

Et sentralt spørsmål er derfor hvor raskt HBMA kan tenkes å komme i gang, når en forutsetning skal være KVU/KS1 som anviser hva som må til for å ta veksten kollektivt og mykt. Et sannsynlig svar på spørsmålet er at regjeringen vil lette på KVU-kravet.

Bare ta et eksempel som Vestkorridoren i Oslo. Den logiske konsekvensen av nullvekstmålet er vel ikke å utvide dagens E18? Det skal imidlertid mye partipolitisk mot til for å gå mot den politiske tyngdekraften som nå er livredd for at nye krav kan medføre nye utsettelse av prosjektet.

10 km bybane i Bergen har det kostet 2,6 milliarder kroner å etablere. Planene om bane til alle bydelene er anslått til 10 milliarder. Hva Oslo-området angår, er Fornebu-bane i nyhetene de senere ukene anslått å koste 10 milliarder, T-bane fra Økern til Furu-set vil koste et ukjent milliardbeløp, T-bane til Ahus er under utredning og vil også koste et ukjent milliardbeløp, T-bane under Oslo fra øst mot Majorstua er planlagt og kan tenkes å ville koste mer enn 10 milliarder. Før vi beveger oss utenfor Oslo og Bergen har vi ganske sikkert nådd 40–50 milliarder, allerede før vi inkluderer noen egne busstraseer som det opplagt er behov for i de to byene (bussen står tross alt

for ganske store mengder reisende). Og hva med sykkelvegnettet – småpenger ja vel, men det krever sitt om det skal etableres rundt om i byene.

Siden staten har antydning at den vil ta 50 prosent av kostnadene ved gode kollektivprosjekter, ser det ut til at de 26 milliardene kan rekke til de prosjektene som hittil er nevnt, og som alle må anses som gode. Men det er mange liebhavere i andre byregioner med gode prosjekter, må vi tro, så hva blir totalsummen?

Det kan også stilles spørsmål ved de lokale myndighetenes evne til å reise midler til sine 50 prosent. Både fylkeskommunene og kommunene har mange oppgaver som skal tildeles penger. Hvis det ikke er midler lokalt, kan man bare undres over hva staten har invitert til.

Det ligger noe dypt alvorlig i at et ønske om en mer miljøvennlig transportutvikling i byregionene vendes til å bli en oppfatning av hvordan penger skal fordeles. Vi får en perspektivforskyvning forårsaket av at den enheten som sitter med pengene, og som også til alt overmål har formulert målene som skal nås, ikke er villig til å søke etter effektive midler for å nå målene.

Hvis det er slik at staten skal ha et avgjørende ord med i laget i spørsmålet om hvilke prosjekter som skal gjennomføres i det enkelte lokalsamfunnet, hvorfor ikke da også delta i planleggingsarbeidet? Hva er så avskrekkende ved tanken på at det utvikles en statlig plan for utvikling av det miljøvennlige transportsystemet i de største byområdene, og at det så reises penger til å realisere disse planene – penger til både investering og drift?

Kanskje det hadde vært like greit at staten, som setter målene, og kommunene/fylkene, som har planansvaret, gikk sammen om å lage planer som blir innholdsmessig sterke nok hva gjelder virkemidler til å realisere målene, og at en så forhandlet om finansieringen når planene var kostnadsregnet. En felles plan hadde kanskje vært det som ville gitt tyngde og kraft til de heller tamme regionale areal- og transportplanene som foreligger.

Hva som skal være gevinsten ved å la byregionene konkurrere, lurer jeg fra tid til annen sterkt på.

HBMA har sitt opphav i NTP, hvis oppgave er å berge fram prosjekter til finansiering. Ved å overlate utviklingen av sentrale deler av transportsystemet i byene til lokalmiljøet, står en i fare for å pulverisere ansvaret. Og med stor sannsynlighet skape for liten framdrift. Særlig siden det ikke er så mye penger i lokalsamfunnet. Er byene – og miljøet – tjent med det? **S**

» Ved å overlate utviklingen av sentrale deler av transportsystemet i byene til lokalmiljøet, står en i fare for å pulverisere ansvaret. Og med stor sannsynlighet skape for liten framdrift