



NTNU
Norges teknisk-naturvitenskapelige
universitet
Fakultet for samfunnsvitenskap og
teknologifag
Institutt for **XX**

Line Jeanette Breivik

Alle veier fører til bom

– En evaluering av beslutningsprosessen som førte til brukerfinansiering i Miljøpakken for Transport Trondheim

Masteroppgave i statsvitenskap

Trondheim, mai 2013



Line Jeanette Breivik

Alle veier fører til bom

- En evaluering av beslutningsprosessen som førte til brukerfinansiering i Miljøpakken for Transport Trondheim

Masteroppgave i statsvitenskap, NTNU

Trondheim, mai 2013

Forord

Fullførelsen av denne masteroppgaven markerer slutten på en 5-årig studietid. Det har vært en spennende og lærerik prosess som har lært meg mye om både samferdsel og transport, men aller mest om meg selv.

Den er mange som fortjener en takk for at jeg nå leverer i fra meg en oppgave jeg kan være stolt av. Dette er en oppgave skrevet på initiativ av Sintef Transportforskning, og jeg vil først og fremst takke Sintef for muligheten til å skrive denne oppgaven.

Jeg vil rette en stor takk til alle de ti informantene mine; denne oppgaven hadde ikke vært mulig uten dere. Jeg må også takke veilederene mine, Jon Arve Nervik, og biveilder fra Sintef, Terje Tretvik. Deres tilbakemeldinger har vært verdifulle for meg gjennom alle faser i prosessen.

Videre må jeg takke de som hjalp meg i iverksettingsfasen, før jeg visste at alle veier fører til bom: Kristin Ystmark Bjerkan, takk for råd og veiledning i den usikre startfasen av prosjektet. Takk til Tore Langmyhr, som stilte opp til et langt møte når jeg ønsket å diskutere løst og fast om mulige problemstillinger og fremgangsmåter. Din doktorgradsavhandling har vært en verdifull kilde i arbeidet mitt.

Jeg vil videre takke studievenner fra kull 19 for trivelige lunsjpauser, samt støtte og tilbakemeldinger underveis i prosessen. Her må jeg spesielt nevne Torunn, som har tatt seg tid til grundig korrekturlesning og nyttige innspill til oppgaven.

En helt spesiell takk går til venner og familie som har gjort det lett for meg å koble av og tenke på andre ting enn masteroppgave underveis. Det har hjulpet meg mer enn dere aner.

Sist, men ikke minst, vil jeg takke Nick for god hjelp og støtte, samt en usedvanlig stor dose tålmodighet.

Det er også viktig for meg å presisere at selv om jeg har fått god hjelp underveis kan eventuelle feil og mangler ved denne oppgaven kun lastes undertegnede alene.

Line Jeanette Breivik

Trondheim, 13. Mai 2013

Innholdsfortegnelse

1 Introduksjon	1
1.1 Problemstilling og avgrensning	2
1.2 Bakgrunn for valg av tema og oppgavens samfunnsmessige relevans.....	3
1.3 Oppgavens innhold og struktur.....	4
2 Brukerfinansiering i Trondheim	5
2.1 Historisk bakgrunn: Fra Trondheimpakke til Miljøpakke	5
2.2 Trondheimpakken	7
2.3 Tiden uten bom.....	8
2.4 Miljøpakken for Transport Trondheim: Trinn I.....	10
2.5 Miljøpakken for Transport Trondheim: Trinn II	14
3 Tidligere forskning og teori	17
3.1 Rettferdighet i samfunnsplanlegging.....	17
3.2 Virkemiddelbruk i samferdselssektoren	20
3.3 Miljøpakken som en formell offentlig organisasjon.....	21
3.4 Tre modeller for beslutningsprosesser.....	22
3.4.1 En rasjonell beslutningsmodell	23
3.4.2 Forhandlingsmodellen.....	24
3.4.3 «Garbage-can» modellen	27
4 Evaluering og Metode	31
4.1 Evaluering av tiltak.....	31
4.2 En kvalitativ tilnærming	33
4.3 Datagrunnlag	34
4.4 Dokumentanalyse	34

4.5	Det kvalitative forskningsintervju: Eliteintervjuet	35
4.6	Om utvalget	36
4.7	Gjennomføring av intervjuene	38
4.8	Analyseprosessen: Transkribering, koding og kategorisering av datamaterialet	39
4.9	Etiske betraktninger og avgjørelser i arbeidsprosessen	40
4.10	Metodiske utfordringer og erfaringer	41
4.11	Refleksjoner rundt forskningens kvalitet	43
4.11.1	Reliabilitet	44
4.11.2	Validitet	44
4.11.3	Generaliserbarhet	45
5	Analyse del I: En empirisk kartlegging av beslutningsprosessen	47
5.1	Funn fra Initiativfasen	47
5.1.1	De gamle løftene	47
5.1.2	Bomfinansiering som statlig ønsket politikk	48
5.1.3	Fra Transportpakke til Miljøpakke	49
5.1.4	Bomring, bompunkter og bomstrek. Eller veiprisning og rushtidsdifferensiering? ..	49
5.1.5	En rotete debatt	51
5.2	Funn fra utredningsfasen	52
5.2.1	Betydningen av bompunktene plassering	53
5.2.2	Ulike oppfatninger om hendelsesforløpet	56
5.3	Funn fra vedtaksfasen	57
5.3.1	Fra stor uenighet til en tverrpolitisk allianse	57
5.3.2	Arbeiderpartiets heldige sammensetning	59
5.3.3	Et sterkt politisk engasjement preger prosessen	60
5.3.4	Engasjementet til enkeltpersoner	61
5.4	Funn fra implementeringsfasen	62

5.4.1	Bomsystemet utvides med flere bompunkter.....	63
5.4.2	Trinn II gir et mer rettferdig system	64
5.4.3	En styrket allianse	65
5.5	Oppsummering av funn	66
6	Analyse del II: Drøfting av funn i lys av det teoretiske utgangspunktet.....	71
6.1	Brukerfinansiering i Miljøpakken: Et rettferdig virkemiddel?.....	71
6.2	Beslutningsprosessen sett i lys av den rasjonelle modellen	73
6.2.1	En rasjonell forståelse av Trondheims utfordringer.....	73
6.2.2	En hierarkisk og «top-down» styrt organisasjon	74
6.3	Beslutningsprosessen sett i lys av forhandlingsmodellen.....	76
6.3.1	Ulike politiske preferanser og uenigheter	76
6.3.2	Politiske entreprenører setter sitt preg på prosessen	77
6.4	Beslutningsprosessen sett i lys av «garbage-can» modellen	78
6.4.1	Betydningen av lokale forhold og kontekst	78
6.4.2	Aktørenes mulighet til å påvirke prosessen	79
6.5	En foreløpig oppsummering	80
7	Oppsummering og konklusjon.....	85
7.1	Problemstilling og analyseresultater.....	85
7.1.1	Hvem tok initiativet til å sette i gang prosessen?.....	86
7.1.2	Hvordan er prosessen formelt organisert?	86
7.1.3	Hva kjennetegner den faktiske beslutningsprosessen?	87
7.2	En vurdering av evalueringen og veien videre	88
8	Referanseliste.....	91

Vedlegg

Vedlegg 1: E-post sendt til de aktuelle informantene i forbindelse med intervju.....	97
Vedlegg 2: Intervjuguide.....	98

Tabeller

Tabell 1. Faser i en beslutningsprosess	32
Tabell 2. Oversikt over informantene.....	38
Tabell 3. Kategorisering av de empiriske funn	69
Tabell 4. Empiriske funn kategorisert i lys av teori for beslutningsprosesser	84

1 Introduksjon

«...public policy decisions, particularly about complex matters, are virtually always made behind a thick veil of uncertainty» (Dahl 1989:337)

En stadig utbygging av infrastruktur i store deler av verden har gitt høyt trafikkerte områder utfordringer i form av ulike kø- og miljøproblemer. Økende befolkningsvekst kombinert med manglende statlig finansiering til veiutbygging har gjort trafikkavvikling til en utfordring også i Norge, spesielt i de norske storbyene (Brunstad og Vagstad, 2010). Brukerbetaling har dermed blitt sett på som en mulig løsning på disse problemene¹. Bruk av bomring har blitt benyttet i Norge siden slutten av 80-tallet. De norske bomringene har oppnådd internasjonal anerkjennelse, og var blant annet inspirasjonen bak innføringen av køprising i London i 2003 (Ereg, 2010).

Samferdselsdepartementet har uttalt at å benytte seg av brukerbetaling kan være mer lønnsomt i de største byområdene enn bare en utbygging av veinettet. Fra statlig hold foreslås og oppfordres dermed bruk av vegprising og bomfinansiering som ett av flere tiltak som kan inngå i mer omfattende lokale transportpakker. Den overordnede hovedregelen er imidlertid at dette bare tas i bruk når ordningen har fått tilslutning fra lokale myndigheter, og bør samtidig vurderes i sammenheng med andre tiltak for å løse lokale kø- og miljøproblemer.

Trondheim har vedtatt Miljøpakken for transport, en omfattende plan som skal følge opp transportpolitikken som er lagt av de sentrale myndigheter gjennom klimaforliket (Miljøpakken 2013a). Målsetningene for Miljøpakken er utviklet for å få bukt med det som anses for å være de største utfordringsområdene for transportsektoren i Trondheim². For å nå Miljøpakkens mål er det vedtatt flere tiltak. Ett av disse tiltakene er bruk av brukerfinansiering som virkemiddel for trafikkregulering og begrenning, samt delfinansiering av pakken. Tiltaket legger opp til et omfattende bomsystem og en potensiell lokal drivstoffavgift for å få til dette.

¹ Brukerbetaling er en direkte betaling for offentlige tjenester, i motsetning til indirekte betaling gjennom skatter og avgifter (Kommunal- og Regionaldepartementet 2013). Brukerbetaling i samferdselssektoren er synonymt med trafikantbetaling hvor trafikantene betaler avgifter for å benytte seg av veinettet. I Norge benyttes dette oftest gjennom bominnkreving.

² Det er vedtatt ti spesifikke og konkrete mål for Miljøpakken for transport, Trondheim. Ettersom denne oppgaven ikke fokuserer på måloppnåelse, vil det ikke bli gått nærmere inn på disse hva disse målene innebærer. De er imidlertid tilgjengelige på Trondheim kommunes vedtak om Miljøpakken, som det er referert til i litteraturlisten.

Det er enighet om at transportbildet i Trondheim har betydelige utfordringer som det må tas tak i. Brukerfinansiering er imidlertid et kontroversielt virkemiddel som løsning til disse utfordringene, og ofte svært krevende for lokale myndigheter å gjennomføre. Spesielt politisk kan det karakteriseres som en stor belastning å skulle innføre tiltak som «pisker» innbyggerne. Det er dermed interessant å se på hvordan prosessen som førte til at man vedtok en omfattende brukerfinansiert transportpakke i Trondheim, foregikk. Miljøpakkens trinn II ble vedtatt lokalt våren 2012 og innebærer en utvidelse av de eksisterende bompunktene i byen (Miljøpakken 2013a). Dette aktualiserer tiltaket og gjør det til et spennende utgangspunkt for en evalueringsstudie.

1.1 Problemstilling og avgrensning

I denne masteroppgaven vil jeg undersøke hvordan beslutningsprosessen som ledet frem til vedtak om å benytte seg av brukerinnekreving som finansiering av Miljøpakken, samt den pågående iverksettingen av denne kan beskrives og forklares.

Med dette som utgangspunkt ønsker jeg å se på hvordan prosessen var organisert og hvordan den kan kjennetegnes i forhold til ulike aktører, interesser og perspektiver på bruk av brukerfinansiering som virkemiddel. Winter (2010:14) argumenterer for at iverksettelse og gjennomførelse av lovgivning ikke er en teknisk, automatisk og kjedelig prosess slik det ofte fremstilles. Tvert om så kjennetegnes denne prosessen av en rekke viktige politiske beslutninger, som ofte har innvirkning på lovgivningens virkninger. Det er et stort spekter av interesser og verdier som skal ivaretas i forbindelse med en slik prosess. Det kan anses som en stor utfordring å skulle balansere disse ulike interessene opp mot hverandre. Omfattende bominnkreving er et kontroversielt virkemiddel som det i flere kommuner har vært vanskelig å få gjennomslag for (Langmyhr 1997:140). Allikevel har Miljøpakken for Transport valgt å gjøre nettopp dette, med en bred og tverrpolitisk allianse i ryggen. Den noe mer avgrensede problemstillingen blir da:

«Hvilke forhold ligger til grunn for at man har fått gjennomslag for brukerfinansiering i Miljøpakken?»

For å besvare denne problemstillingen vil jeg stille følgende tre forskningsspørsmål:

- Hvem tok initiativet til å sette i gang prosessen?
- Hvordan er denne prosessen formelt organisert?
- Hva kjennetegner prosessen?

Selv om Miljøpakken er et svært omfattende vedtak som inkluderer et mangfold av tiltak, avgrensner jeg meg til å ta for meg tiltaket om brukerfinansiering gjennom bompunkter og drivstoffavgift. Dette fordi det ligger begrensninger i oppgavens omfang og tidsramme, som ikke vil muliggjøre en evaluering av pakken som helhet. Ettersom tiltaket er en del av Miljøpakken, vil det imidlertid ikke være mulig å se på tiltaket isolert sett. Brukerfinansiering gjennom bominnkreving bidrar til godt over halvparten av finansieringen som ligger til grunn i pakken. Dette innebærer at Miljøpakken i seg selv også vil være en del av oppgaven, selv om utgangspunktet for evalueringen er tiltaket om brukerfinansiering.

1.2 Bakgrunn for valg av tema og oppgavens samfunnsmessige relevans

Det overordnede temaet veiprising/brukerfinansiering var et initiativ som kom fra Sintef Transportforskning. De ønsket et samfunnsfaglig perspektiv på et fagområde som det til nå har vært hovedsakelig teknologiske og økonomiske evalueringer av. Det mer spesifikke valget å skrive om brukerfinansiering i Miljøpakken var for meg en måte å forene transport og samferdsel med statsvitenskapelig teori og metode. At det er forsket så lite på samferdsel og transport innenfor samfunnsfagene er for meg overraskende fordi det er et omfattende politisk saksområde. Med voksende byer og økende befolkningsvekst, kombinert med et stort nasjonalt og internasjonalt fokus på miljø og klimatiltak, gjør det til et meget aktuelt forskningsområde³.

Jeg ønsker med denne oppgaven å bidra til at spranget mellom samfunnsfag og samferdsel blir mindre og vise at samfunnsvitenskapelige bidrag er nyttige også på dette området. Jeg mener dermed at oppgaven min er med på å fylle et gap i den eksisterende forskningen. Videre mener jeg at problemstillingen i seg selv er interessant for både de lokale aktørene som har vært og er involvert i Miljøpakken, men også for andre aktører innen transport og samferdsel, samt for studier av politiske prosesser mer generelt.

³ I samarbeid med Sintef Transportforskning skrives det samtidig en annen masteroppgave innenfor samme fagfelt. Denne tar for seg brukernes tilfredshet med busstilbudet til Atb, noe som er tett knyttet til Miljøpakken da Atb eies av fylkeskommunen som er en av tre parter i Miljøpakken. En kan se på våre prosjekter som en form for arbeidsdeling, hvor vi samlet bidrar til et mer helhetlig bilde av de ulike aktørene involvert og berørt av Miljøpakkens tiltak.

Til sist er det verdt å bemerke at veiprisning og samferdsel er et hett politisk tema i den pågående valgkampen som leder opp til det kommende Stortingsvalget høsten 2013. Dette er med på å aktualisere teamet for denne oppgaven ytterligere.

1.3 Oppgavens innhold og struktur

Målet for denne oppgaven er gjennom besvarelse av problemstillingen å gi en fyldig beskrivelse av beslutningsprosessen til tiltaket om bomfinansiering i Miljøpakken for Transport. Jeg starter med å ta for meg en historisk bakgrunnsbeskrivelse av bomfinansiering i Trondheim. Dette er viktig fordi den historiske bakgrunnen har vært med på å forme og legge føringer for det nåværende bomsystemet. Jeg går deretter mer spesifikt inn på Miljøpakken og det tiltaket som skal evalueres. Kapittel 3 tar for seg tidligere forskning og oppgavens teoretiske fundament. Her vil rettferdighetsproblematikken i forbindelse med brukerfinansierte systemer bli vurdert. En doktorgradsavhandling har også vurdert dette opp i mot den tidligere Trondheimspakken, og jeg vil presentere hovedpunktene fra denne. Det videre teoretiske fundamentet for evalueringen ser på bruken av virkemidler i slike transportpakker, samt teori utviklet for beslutningsprosesser. Jeg velger å definere Miljøpakken som en formell offentlig organisasjon, og presenterer tre modeller for beslutningsprosesser i offentlige organisasjoner som kan beskrive ulike deler av organisasjonens adferd. Det fjerde kapittelet tar for seg den metodiske tilnærmingen. Her redegjør jeg for valg av metode og evalueringsform, og prosessen med innsamling og tolkning og presentasjon av datamaterialet. Dette innebærer også en gjennomgang av de metodiske utfordringer jeg opplevde underveis, samt en vurdering av kvaliteten på datamaterialet.

Selve analysen har jeg delt opp i to kapitler. Først kommer et kapittel som jeg har valgt å kalle empirisk kartlegging av beslutningsprosessen. Her har jeg tematisk strukturert de funn jeg har merket meg som de mest interessante ut i fra datamaterialet og den problemstillingen jeg jobber ut i fra. Funnene tar også utgangspunkt i de ulike fasene i en beslutningsprosess. Andre del av analysen vurderer og drøfter disse funnene i lys av de ulike modellene for beslutningstaking. Avslutningsvis kommer en oppsummering med besvarelse av problemstilling og forskningsspørsmål, samt forslag til videre forskning.

2 Brukerfinansiering i Trondheim

I dette kapitlet skal jeg gi et oversiktsbilde av det tiltaket som evalueres. For å kunne gjøre dette starter jeg med den historiske bakgrunnen brukerfinansiering har i Trondheim. Dette er viktig fordi tidligere hendelser alltid vil være med på å prege dagens situasjon. Jeg følger Trondheim fra 70-tallet til arbeidet med Miljøpakken starter opp i etterkant av Trondheimpakken. Videre blir selve tiltaket presentert i gjennomgangen av Miljøpakkens trinn I. Jeg avslutter med en rekapitulering av trinn II og dagens situasjon.

2.1 Historisk bakgrunn: Fra Trondheimpakke til Miljøpakke

Brukerfinansiering av veiprosjekter og trafikkbegrensning i form av bomringer har lang tradisjon i Norge. Betaling for bruk av vegnettet, og spesielt bruk av broer, oppstod for flere hundre år siden (Statens vegvesen, 2013). I nyere tid henger dette også sammen med den nasjonale samferdselspolitikken som begrenser statlige bidrag til bygging og vedlikehold av veinett. Det er en oppfordring fra staten at de lokale myndigheter må ta ansvar for de lokale veiene. På 70-tallet begynte trafikkutviklingen i Trondheim å bli tydelig, og det var en kraftig vekst både i økt bilhold og boligbygging. Trondheim ble større og befestet seg etterhvert som en av landets store bilbyer (Langmyhr 1997:68).

Denne veksten medførte stadig flere prosjekter i forbindelse med infrastruktur som skulle følge den utviklingen Trondheim opplevde. Det ble tidlig på 80-tallet satt i gang en diskusjon om lokal delfinansiering av slike prosjekter i form av bompenger. Allerede i 1983 ble det vedtatt lokalt en delvis brukerfinansiert bygging av E6-parsellen øst for Trondheim. Dette satt i gang prosessen på det som skulle bli et omfattende arbeid for transportpakken «Trondheimpakken». Adresseavisen kunne optimistisk melde at «en bompeng-avgift på tre kroner løser Trondheims veiproblemer innen år 2000» (Langmyhr 1997:69). I Bergen bystyre ble det i starten av 1985 vedtatt etablering av en bomring, noe som var godt kjent i Trondheim. Det ble sett opp til det de gjorde i Bergen, og tanken var at «kunne de få det til i Bergen, så skulle man jammen få til det samme i Trondheim», noe som satt fart i det pågående arbeidet i Trondheim (Langmyhr 2000:676) .

Sommeren 1985 ble det vedtatt en transportplan for Trondheim i bystyret. Denne inneholdt en del konfliktfylte tema som parkering og kollektivtransport, men man hadde klart å samles grunnet en bred forståelse av at noe måtte gjøres med Trondheims økende transportproblemer. Diskusjoner vedrørende plassering av bomstasjonene og muligheten for en eventuell

drivstoffavgift eller ekstra årsavgift fortsatte. Det ble i januar 1987 tilslutning til prinsippet om egenfinansiering. Ved slutten av året kom man til et avgjørende steg i prosessen; det skulle tas stilling til statens konkrete tilbud og hvilken type innkreving en skulle gå for. Det var blitt gjort klart av daværende samferdselsminister Kjell Borgen under et Trondheimsbesøk samme måned, at en drivstoffavgift ikke ville bli godkjent (Langmyhr 1997:75). Det var stor politisk tautrekking og uenigheter rundt dette, da spesielt mellom fagfolkene i Veidirektoratet og de lokale politikerne i Trondheim. Ordfører Marvin Wiseth gikk åpent ut og kritiserte den daværende vegsjefen for å ha spilt en altfor aktiv og styrende rolle, og mente dette var med på resultere i en unødig dyr utsettelse av avgiftsinnkrevningen (Langmyhr 1997:76).

Man kom etterhvert til enighet i arbeidet - fylkestinget samlet seg rundt bomringen og arbeidet med Trondheimspakken helt på slutten av året. Når det ble gitt klarsignal av Stortinget i 1989, var det en forståelse av at et nært samarbeid mellom lokale og sentrale politikere, da spesielt i Arbeiderpartiet, var viktig for å ha fått til dette (Langmyhr 1997:78). Det var gjennom hele dette arbeidet utfordringer i forbindelse med ulikheter på politisk nivå. De politiske skillelinjene mellom høyre og venstresiden kom tydelig frem i arbeidet med denne transportpakken: venstresiden så en bomring som mulighet til å regulere og begrense trafikken, mens høyresiden anså det som statlig oppgave å betale for veiutbygging. Samtidig var venstresiden usikker på om de kunne støtte en slik form for innkreving som finansiering av nye veiprojekter, da det ble antatt at slike forbedringer ville lede til økt, og ikke begrenset trafikk. Det var også uenigheter både blant de ulike partiene på venstresiden og høyresiden, i tillegg til store uenigheter innad i de enkelte partiene. I media ble disse partipolitiske konfliktene uttrykt som «blodige» og «bitre» (Langmyhr 1997:79).

En overraskende nedgang i trafikken og en økning i kostnadene til de planlagte veiprojektene gjorde at Trondheimspakken ble tatt opp til revurdering i bystyret sommeren 1991. Motstanden til pakken økte, og det ble utløst flere protestaksjoner av ulike miljøbevegelser. Samtidig ble det etablert en aksjonsgruppe mot bomringen, med politikere fra Fremskrittspartiet i styret. Disse truet med aksjoner som skulle forsinke køene i bomstasjonene. Det ble også samlet inn over 19 000 underskrifter fra innbyggere som var i mot bomringen. Disse protestaksjonene viste seg imidlertid ikke være avgjørende, og Trondheimspakken ble vedtatt på nytt og motforslagene falt. Men uenighetene blant partiene fortsatte i forkant av bomringåpningen, med aksjoner helt opp til åpning i oktober 1991 (Nrk 2009b).

2.2 Trondheimsapakken

Når bomringen åpnet var reaksjonene delte. Det var planlagt at Trondheimsapakken og bomringen skulle gå frem til år 2005, og det var lagt inn forslag om å opprettholde en form for veiprising også i etterkant av denne perioden. Det begynte imidlertid allerede i 1992 å bygge seg en klar oppfatning blant enkelte partier i bystyret om at bominnkrevningen i Trondheim skulle opphøre så snart Trondheimspakkens prosjekter var fullført. Dette var med på å skape mye usikkerhet rundt både pakken og bomringen (Langmyhr 1997:78). På midten av 90-tallet var det klart for evalueringer av Trondheimsapakken, og det ble utført ulike målinger til holdninger blant trafikantene. Disse så på utvikling av holdninger til bomringen over tid og hovedgrunner for holdning til bomring (Tretvik, 1994). Resultatene viste en klar trend til at de negative holdningene til bomringen sank over tid. Når folk ble «vant» til de nye avgiftene så dabbet motstanden i større grad av. De vanligste negative holdningene til bomringen var at det var for dyrt, at bilistene allerede betalte for mye og at bomsystemet var urettferdig utformet. Evalueringsrapporten slo dermed fast at det ville være hensiktsmessig med et bomsystem som hadde flere stasjoner, slik at man fikk en større andel av bilistene til og betale avgift, og dermed også høyere inntekter.

Siste halvdel av 1994 ble det satt flere punkter på programmet i forbindelse med bomringen og Trondheimspakkens videre fremtid. Disse gjaldt en utvidelse av bomsystemet slik at det skulle bli mer rettferdig, og en vurdering av et veiprisingssystem hvor man i større grad betalte i henhold til hvor mye man kjørte. Det var imidlertid vanskelig å bli enige om noe lokalt, og selv om forslagene ble positivt mottatt hos Veidirektoratet ble det understreket at slike avgjørelser må komme fra enighet lokalt i kommunen. På midten av 90-tallet fortsatte både forslagene og debattene om en utvidelse av bomsystemet og en mulig overgang til et rent veiprisingssystem som skulle effektivisere trafikken. Igjen ble det fremsatt kritikk til fagfolkene på veikontorene og i kommunen, om at de blandet seg inn i politiske betente saker (Langmyhr 1997:79).

Da man skulle behandle transportplanen i 1995 var det store motsetninger blant partiene i debatten. Arbeiderpartiet ønsket et system med mer rettferdighet, mens Høyre var prinsipielt i mot flere bomstasjoner. Da man så at en utvidelse av det nåværende bomsystemet kunne bli vanskelig, ble det foreslått som et alternativ å beholde et veiprisingssystem i perioden etter 2005, når perioden for Trondheimsapakken var over. Politikerne ville imidlertid bli ferdig med diskusjonene, og Høyre, Arbeiderpartiet og Kristelig Folkeparti, som hele veien hadde klart å

stå sammen, presenterte et forslag til bystyret som bar preg av kompromisser. Forslaget innebar en økning på fire bomstasjoner med høyere priser per passering, men med redusert takst på månedlig maksimumsbelastning. Dette skulle være med på å ivareta hensynet til rettferdighetproblematikken, slik det var ønsket av blant annet Arbeiderpartiet. Samtidig fastslo forslaget en avvikling av bomringen senest i år 2005 og en videre avvisning fra bystyret av veiprisning som system i Trondheim. Dette var i tråd med motstandskreftene i Høyre. Dette vedtaket var med på å befeste tanken om at Trondheim ikke skulle ha en et brukerfinansiert veibetalingsystem lenger enn perioden Trondheims pakken var satt til å vare (Langmyhr 1997:94).

2.3 Tiden uten bom

Bomringen i Trondheim ble så lagt ned ved utgangen av 2005, og med den all form for brukerfinansiering. Selv om det fra statlig hold hele veien var blitt oppfordret til lokalt initiativ til finansiering av veiprojekter, ble det i Trondheim nå «satt foten ned». Det var en oppfatning blant politikerne at etter 15 år med bominnkreving skulle Trondheims innbyggere nå få slippe. Disse uttalelsene ble frontet flere ganger i media av Rita Ottervik som hadde kommet til som ordfører for den lokale rødgrønne koalisjonen⁴ etter lokalvalget i 2003⁵. Det ble regelrett lovet at Trondheim ikke skulle innføre en ny bomring, noe som også ble presisert forut lokalvalget i 2007. Overskrifter som «Aldri mer bomring i Trondheim» sitert Ottervik ble presentert for innbyggerne i lokalavisen. Arbeiderpartiet leverte et solid lokalvalg og sikret sin posisjon for fire nye år i Trondheim hvor Ottervik fikk en ny periode som ordfører i byen (Adresseavisen 2007).

Evalueringer utført av Statens vegvesen viste til en betydelig forskyvning i trafikkbildet som følge av nedleggelsen av bomringen, og trafikk- og miljøproblemer ble igjen mer synlige og akutte (Welde, 2007). Trondheim og dens nabokommuner er blant de områdene i Norge med størst befolkningsvekst (Trondheim kommune, 2010). Beregnede prognoser anslår at folketallet blir å passere 200 000 allerede i år 2020. Transportøkonomisk Institutt (TØI) har på vegne av Samferdselsdepartementet utført analyser av forventet trafikkutvikling i blant annet Trondheim de kommende 20 år. I henhold til trafikkprognosene til Nasjonal transportplan 2010-2019 er det beregnet en trafikkvekst for Sør-Trøndelag på hele 29 %. Denne

⁴ Den rødgrønne koalisjonen er en politisk samarbeidsallianse mellom Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti. I Trondheim inkluderer denne også Miljøpartiet De Grønne.

⁵ Før dette hadde Trondheim kommune vært borgelig styrt med ordførere både fra Høyre og Kristelig Folkeparti siden begynnelsen av 90-tallet.

beregningen gjelder for fylket som helhet, og dersom sentraliseringstrenden fortsetter vil vekstraten i byområdene i Trondheim kunne bli enda kraftigere enn forespeilet (Vingan et al. 2007).

Det ble klart at Trondheims trafikale problemer ikke kom til å forsvinne uten at det ble satt i gang tiltak for bedring av noe slag. Samtidig skjedde det endringer på miljøsidan fra sentralt hold. Den rødgrønne regjeringen la frem en klimamelding (Miljøverndepartementet, 2007). Det ble satt i gang forhandlinger om et klimaforlik, et politisk kompromiss om hva som skulle bli Norges fremtidige klima- og miljøpolitikk. Det overordnede målet for klimaforliket er en nasjonal reduksjon av karbonutslipp slik at Norge kan være et foregangsland på miljøsidan⁶. For å kunne innfri disse målene var det dermed viktig å få med seg de største byene. Det ble inkludert en betingelse om at belønningsordningen⁷ for storbyer som satser på kollektivtransport skulle fordobles under forutsetning om at det ble inngått bindende avtaler som tok tak for å redusere biltrafikken. Klimaforliket ble vedtatt av alle stortingspartiene foruten Fremskrittspartiet i begynnelsen av 2008.

Det tok ikke lang tid fra valget var over til det ble presentert en Miljøpakke for Transport i Trondheim som skulle ta tak i byens økende trafikk-, kø- og forurensningsproblemer. Samtidig skulle det fokuseres på gang- og sykkelvei, samt en forbedring av kollektivtilbudet i kommunen. Denne pakken skulle i stor grad finansieres gjennom bominnkreving. Bominnkrevingen skulle i tillegg tidsdifferensieres, slik at det ville koste mer å kjøre gjennom bommene i rushtiden. Dette ble en ny stor sak i mediebildet, og følgelig også i den offentlige debatten. Opposisjonen, med Fremskrittspartiet i spissen, gikk hardt ut. Nåværende gruppeleder for partiet i bystyret, Kristian Dahlberg Hauge var spesielt synlig i denne sammenhengen. Han kritiserte åpent Ottervik og Arbeiderpartiet for løftebrudd, og uttalte at en unnskyldning til kommunens innbyggere var på plass:

«Er det noe som har vært sagt klar fra Arbeiderpartiet før valget i 2007, så var det at man avviste et hvert forslag om ny bomring eller rushtidsavgift. Nå får vi begge deler» (Nrk, 2009a).

⁶ Dette er en noe forenklet oppsummering av Klimameldingens mål. Det eksisterer flere og mer spesifikke mål for Klimaforliket. Disse beskrives i Klimameldingen av 2007, som er tilgjengelig på regjeringen.no, samt er listet i litteraturlisten til denne oppgaven.

⁷ Belønningsordningen for kollektivtransport i større byområder er etablert med bakgrunn i St.mld.26(2001-2002) Bedre kollektivtransport og Str.prp.nr.1 (2002-2003). Ordningen skal stimulere til bedre fremkommelighet, miljø og helse i storbyområdene, ved å dempe veksten i behovet for motorisert transport og øke antallet kollektivreiser på bekostning av reiser med privatbil. Ordningen trådte i kraft fra og med budsjettåret 2004, og finansieres over samferdselsdepartementets budsjett.

Ottervik selv gikk ut og forsvarte det nye bomsystemet, men innrømte at «det var blitt svelgt noen kameler» i prosessen:

Vi har sagt tidligere at vi skal akseptere bompunkter der det skal bygges nye veier, for eksempel Sluppen bru og på E6 Sør. Bommen i Okstadbakkene er veldig vanskelig å svelge for Arbeiderpartiet, men sier vi nei, får vi ikke gjennomført det vi ønsker. Da må vi svelge noen kameler. Vi svelger bommen fordi det er bedre for byens befolkning å få til disse viktige prosjektene (Nrk, 2009a).

Ottervik var rask til å presisere at dette nye innkrevningssystemet ikke var en ny bomring. Bompunktene plassering var heller ikke lik den gamle bomringen, som effektivt ringet inn byens sentrum. Dette skulle være bompunkter som gjennom finansiering til Miljøpakken ville bidra ikke bare til ny og bedre vei, men også bedre gang- og sykkelstier, samt et bedre og billigere kollektivtilbud. Påstandene om løftebrudd ble møtt med argumenter som fastholdt at de nye bompunktene ikke var det samme som den gamle bomringen.

2.4 Miljøpakken for Transport Trondheim: Trinn I

Det opprinnelige vedtaket fikk flertall lokalt i Trondheim bystyre i April, 2008. Punkt 4.2 i vedtaket stadfester at etableringen av et grønt innkrevningssystem skal finansiere både veiutbygging og miljøtiltak med en 50/50-fordeling gjennom hele perioden innkrevningssystemet er på plass. Det ble lagt opp til at dette innkrevningssystemet skulle ha en trafikkavvisende og trafikkregulerende effekt. Innkrevningssystemet skulle videre utformes etter følgende prinsipper (Trondheim kommune, 2008):

1. Trondheim kommune skal sette opp et tilstrekkelig antall innkrevningspunkter rundt stamvegprosjektene E6 sør, Osloveien/Sluppen bru og E6 øst.
2. Inntektene skal finansiere stamveiutbygging, gang- og sykkelveier, kollektivfelt og andre miljøtiltak. Halvparten fordeles til veibygging og resten til kollektiv-, sikkerhets- og miljøinvesteringer og drift.
3. Innkrevningssystemet skal utformes med moderne teknologiske løsninger som registrerer gjennomkjøring. Det skal utformes slik at belastningen ikke blir urimelig dersom man må passere flere innkrevningspunkter.

4. Innkrevningspunktene settes opp i ytre deler av byen hvor trafikkveksten de senere år har vært særlig høy. Innkrevningspunktene skal også ha en rushtidseffekt med høyere pris i rushtida, slik at vi også får en trafikkregulerende effekt og unngår uheldig køkjøring.
5. Innkrevningspunkter plasseres slik at de både gir tilstrekkelige inntekter, hindrer uheldige omkjøringsruter og oppleves som rimelige av brukerne. Andre tiltak skal så langt mulig iverksettes for å hindre uheldige omkjøringsruter.
6. Dersom dette ikke har forventet effekt skal Bystyret innen 2012 vurdere nødvendige endringer for å nå målene.

I tillegg til innkrevningssystemet skulle en lokal miljøavgift på drivstoff finansiere videre miljøtiltak. Fra vedtaket heter det at: «en forutsetning for å lykkes med miljøpakken er at vi iverksetter miljøtiltak og styrking av kollektivtrafikken samtidig som restriktive tiltak innføres. Dette gir oss den nødvendige kombinasjonen av pisk og gulrot. En slik snarlig og fleksibel finansieringskilde ligger da i miljøavgift på drivstoff». Prinsippene for miljøavgiften ble planlagt som følgende (Trondheim kommune, 2008):

1. Trondheim kommune skal vedta en lokal miljøavgift på drivstoff på 60 øre per liter (eventuelt 95 øre per liter hvis nabokommunene blir med). Vi ønsker et tett samarbeid med nabokommunene om å få disse til å innføre en lignende ordning, for å øke effekten og kunne se klimatiltakene i en større sammenheng.
2. Miljøavgiften skal finansiere en styrking av kollektivtrafikken, miljøtiltak og gang- og sykkelveier. Denne avgiften sikrer et miljøbidrag fra de bilistene som ikke berøres av innkrevningssystemet. Dessuten er det et restriktivt tiltak som i kombinasjon med bedre kollektivtrafikk gjør det mer attraktivt å velge kollektivløsninger.
3. Vi forutsetter at det fra statlig hold gjøres lovmessige tilpasninger, at vi får de samme vilkår for momskompensasjon som Tromsø Kommune, samt at vi får vesentlig statlig medfinansiering.

4. Nabokommuner som innfører miljøavgift på drivstoff skal disponere inntektene sine selv.
5. Dersom miljøavgift på drivstoff ikke lar seg gjennomføre, forutsetter vi at statlige myndigheter gjør oss i stand til å gjennomføre de nødvendige bedringer av kollektivtrafikken med andre midler.

Vedtaket om Miljøpakken trinn I la opp til en omfattende brukerfinansiering gjennom tiltaket som omhandler innkrevningssystemet og drivstoffavgiften. Det var også betydelige forventinger til statlige myndigheter: en statlig medfinansiering av utbygging av veinettet, lovmessige tilpasninger av lovhjemmel for drivstoffavgift og statlige belønningsmidler for å gjøre Trondheim kommune bedre i stand til å bedre kollektivtrafikken parallelt med at restriktive tiltak innføres. Videre ble det forventet statlige finansielle bidrag som motsvar til den viljen som man viste i Trondheim ved å innføre restriktive tiltak, en momsrefusjon for drivstoffavgiften, og en andel av statlige midler fra klimaforliket for å utvikle ulike typer miljøvennlig transport.

Dette var utgangspunktet for tiltaket om brukerfinansiering slik det ble lagt frem i vedtaket om Miljøpakken for Transport lokalt i Trondheim våren 2008. I etterkant av forhandlingene ble det jobbet inn et kompromiss mellom seks av partiene i bystyret; Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Venstre, Miljøpartiet de Grønne, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet. Rødt, Pensjonistpartiet, Fremskrittspartiet og Høyre valgte å stå utenfor. Høyre var i lang tid med på forhandlingene til pakken, og de seks partiene som hadde dannet et kompromiss jobbet lenge for å få med partiet. Yngve Brox, som var kommunalråd for Høyre uttalte at det ikke var mulig for Høyre å være med, da Miljøpakken innebar «for mye pisk og for lite gulrot» til bilistene (Nrk, 2009a).

Det skapte oppstyr blant opposisjonen at Arbeiderpartiet nå gikk inn for et tiltak de hadde vunnet valget året før på å garantere at de ikke kom til å stille seg bak. Fra Arbeiderpartiet kom uttalelser om at den statlige finansieringen ikke ble slik de hadde håpet, og at bomfinansiering nå var eneste måte å få bukt med de trafikk- og miljøutfordringene som Trondheim hadde. Miljøpakken fikk stor oppmerksomhet, og selv om vedtaket ennå bare var i initiativfasen, delte daværende miljøminister Erik Solheim i oktober 2008 ut Statens Bymiljøpris til Trondheim (Miljøverndepartementet 2008). Denne ble gitt på grunnlag av Trondheim kommune og lokalpolitikernes mot og vilje til å vedta restriktive og upopulære

tiltak. Det ble også gitt skryt til Trondheim for at de fulgte opp nasjonale føringer som ble lagt av klimaforliket, og å kombinere dette med lokal innkreving.

Vedtaket om Miljøpakken ble behandlet av Fylkestinget februar 2009 (Sør-Trøndelag Fylkeskommune 2009). Det ble her fremmet et alternativt forslag av Fremskrittspartiet om å avvise både bomfinansieringen og lokal drivstoffavgift som innkrevingsmetoder for å finansiere Miljøpakken for Transport, slik det var vedtatt av bystyret. Videre ble det også lagt frem et alternativ til innstillingen av representanter fra Rødt og Høyre. Rødt ønsket i sin innstilling å bruke veiprising som trafikkavvisning og regulering, men ønsket blant annet ikke å bruke inntektene til å bygge nye veiprosjekter slik innstillingen fra bystyret la opp til. De ønsket heller en prioritering av kollektivtransport, sykkel og sikkerhet. Høyres innstilling avviste vedtakets innføring av en egen drivstoffavgift for Trondheim, og ønsket heller ikke å differensiere avgiftssystemet med den planlagte rushtidseffekten.

I motsetning til Rødts innstilling ønsket Høyre at hoveddelen av inntektene fra innkrevingssystemet skulle gå til finansiering av veiprosjekter, heller en miljøtiltak. Den påfølgende voteringen førte til at både innstillingen fra Rødt og Høyre falt, og det opprinnelige vedtaket ble beholdt. Rødt og Høyre ble dermed fortsatt stående utenfor Miljøpakken, sammen med Fremskrittspartiet som var prinsipielt i mot. Vedtaket fikk tilslutning og samtykke sentralt da Stortinget i juni 2009 aksepterte hovedlinjene og prinsippene i Miljøpakken i henhold til St.prp. nr.85 (Samferdselsdepartementet 2009).

Bompunktene åpnet i Trondheim 31.mars 2010. Plasseringen på disse var satt opp over tre snitt: sør (Klett), midt (Sluppen-området) og øst (Være) (Statens Vegvesen 2012). Punktene i sør og øst er også plassert slik at de ligger nært kommunegrensene og at en stor del av belastningen havner på de som reiser inn og ut av kommunen, mens store områder i Trondheim kan kjøre belastningsfritt. Trasèen fra Byåsen til sentrum har for eksempel har unngått belastning. Dette skapte umiddelbart store diskusjoner, spesielt fra nabokommunene kom det protester. Var det rettferdig at randkommunene skulle betale for at Trondheim skulle få bedre gang og sykkelveier? Debatten raste, og i lokalavisen var det stort fokus på nettopp denne rettferdighetsproblematikken (Adressa 2010). Det er grunn til å anta at den politiske belastningen på dette tidspunktet var meget høy, fra debatter om at løftebrudd var begått, til at bomsystemet ikke var utformet rettferdig. Det gikk sjelden en uke uten dekning i lokale media. Innkrevingen fortsatte, og det gikk mot nytt lokalvalg i 2011.

I forkant av dette valget gikk Fremskrittspartiet igjen hardt ut for å minne velgerne på det løftebruddet som var begått av regjerende ordfører forut forrige valg. Dersom man ønsket å få slutt på denne bominnkrevingen i Trondheim, var nå eneste alternativ å stemme Fremskrittspartiet (Nrk 2011). Denne taktikken fungerte ikke for partiet. De gjorde et historisk dårlig valg⁸, og «de rødgrønne» beholdt makten i Trondheim, på tross av den misnøyen som var synliggjort etter innføringen av bompunktene. Rita Ottervik gikk da inn i sin tredje periode som ordfører i Trondheim, og det er rimelig å konkludere med at velgerne ikke straffet Ottervik og Arbeiderpartiet ved valg for innføringen av bomsystemet i Miljøpakken⁹. Undersøkelser gjort angående holdninger til bom, viser at misnøyen blant folket er størst når bomsystemet skal innføres. Det er en vanlig trend at skepsisen daler med tiden etter implementering (Tretvik 1994). Denne effekten har åpenbart slått til i Trondheim, hvor misnøyen når bomsystemet ble introdusert var meget stor. Men i Miljøpakken har man kunnet dra nytte av den tidsmessige fordel, ved at misnøyen har jevnet seg ut til neste valg. Fremskrittspartiet går langt i sine påstander om at dette er planlagt, strategisk spill. Uavhengig av hvorvidt disse påstandene stemmer eller ikke, er det ikke til å komme utenom at tidspunktene har slått inn til de lokale «rødgrønnes» fordel.

2.5 Miljøpakken for Transport Trondheim: Trinn II

Miljøpakken har helt fra starten vært planlagt å gå over to trinn grunnet uklarheter i forbindelse med enkelte aspekter ved finansieringen. Dette inkluderte usikkerhet til både gjennomføring av drivstoffavgift og statlig andel av finansering og inntekter fra bomstasjonene. Det tok ikke lang tid før man måtte legge i fra seg arbeidet med drivstoffavgiften. Fordi avstandene mellom kommunene i Sør-Trøndelag er så korte, ville en drivstoffavgift i Trondheim være lite hensiktsmessig dersom ikke nabokommunene også innførte denne. Det var heller ikke lovhjemmel for å innføre avgiften, dette skulle det søkes om etter man hadde fått på plass lokalt forslag. Når det ble klart at ingen av nabokommunene ønsket å ta del i dette, ble det i Miljøpakken gått bort i fra innføringen av den planlagte drivstoffavgiften.

Dette innebar at de planlagte inntektene denne avgiften skulle gi, falt bort. I tillegg så prosjektene ut til å bli dyrere enn det de opprinnelige beregningene sa. Kostnadsberegningene

⁸ Både på landsbasis og lokalt i Trondheim hadde Fremskrittspartiet synkende valgresultater, med en antatt stemmeflukt til Høyre som opplevde stor framgang.

⁹ Dersom en går inn å studerer valgresultatet i enkeltkretser i Trondheim ved lokalvalget i 2011, vil en kunne spore noe synkende resultater hos Arbeiderpartiet i de kretsene som ligger i nærheten av de oppsatte bommene. Denne marginen er imidlertid lav og totalt sett slår ikke dette ut i særlig grad for partiet.

fra Statens Vegvesen gjøres på et så tidlig stadium at det er vanskelig å anslå den reelle kostnaden og det er ofte slik at viser det seg at prosjektene blir dyrere enn planlagt. Løsningen på disse utfordringene er da å enten kutte prosjektene eller øke inntektene. I bystyrets flertallsforslag om Miljøpakkens trinn II (Trondheim kommune, 2012), ble det jobbet inn endringer som skulle ta høyde for økte utgifter, manglende finansiering fra blant annet bortfallet av drivstoffavgiften og øvrige potensielle problemer trinn I medførte. Det reviderte vedtaket fastslår at Trondheim kommune skal søke om endring av innkrevningssystemet for å finansiere innholdet i trinn II. Endringen i innkrevningssystemet betyr en videre opprettelse av 14 nye bompunkter som er planlagt å gi cirka 230 millioner kroner ekstra i inntekter hvert år (Miljøpakken 2013b).

Igjen var opposisjonen, Fremskrittspartiet, ute med uttalelser om at dette er avtalt spill mellom samarbeidspartene. Kristian Dahlberg Hauge forteller Adresseavisen at dette var politisk spill på høyt nivå. Dette fordi Stortinget allerede hadde vedtatt rammene for Miljøpakken, og det er nå dermed ikke var å unngå at bilistene i Trondheim måtte betale regningen for pakken uansett. Dahlberg Hauge uttalte videre at han håpte Høyre, som hadde valgt å stå utenfor pakken i trinn I, ikke skulle la seg «lure» til å akseptere Arbeiderpartiets invitasjoner til deltakelse i Miljøpakken (Adressa 2009).

Det ble imidlertid slik som Fremskrittspartiet fryktet. Høyre hadde over tid åpnet opp for å igjen ta del i forhandlinger for deltakelse i Miljøpakken. Drivstoffavgiften, som de var i mot, ble det ikke noe av. Når forhandlingene til trinn II satt i gang, var Høyre igjen delaktig. Også Rødt var med, og den tverrpolitiske alliansen Miljøkameratene inkluderte nå alle partiene i bystyret foruten Fremskrittspartiet og Pensjonistpartiet. Miljøpakkens trinn II ble 26. April 2012 vedtatt i bystyret (Miljøpakken 2013b).

Det er planlagt at de nye bompunktene skal åpnes i 01. januar 2014. Trinn I åpnet for en stor debatt angående bompunktene plassering og grad av rettferdighet i systemet. Bommene ble plassert både kommunegrensene i sør og øst, og rammet i stor grad innbyggerne i nabokommunene som pendler inn og ut av Trondheim, som er det største sentrum i Sør-Trøndelag fylke. Det ble gjort et stort poeng av at flere bydeler i Trondheim slapp unna bomstasjonene, mens andre ble hardt belastet. De nye bommene erstatter ikke, men kommer i tillegg til de eksisterende bommene¹⁰. Blant annet vil Byåsen, som har unngått bomstasjoner,

¹⁰ Adressa publiserte 06.02.2013 artikkelen «her kommer de nye bommene», med kart over de nåværende og nye bommene som settes opp fra Januar 2014 (Adressa 2013)

nå bli belastet. Videre vil det langs omkjøringsveien bli plassert flere bommer (Adressa 2013). Totalt sett vil det føre til en jevnere belastning fordelt over Trondheim, noe som vil øke inntektene betraktelig. Samtidig vil det kunne argumenteres for at disse endringene jevner ut noe av rettferdighetsproblematikken trinn I medførte.

Jeg har nå redegjort for prosessen som ledet frem til Miljøpakken slik den foreligger i dag. Dette er nødvendig for å få en bedre forståelse av hvorfor tingenes tilstand er nettopp slik de er. Jeg mener også det gir et bedre fundament for den kommende analysen.

3 Tidligere forskning og teori

I dette kapittelet skal jeg ta for meg tidligere forskning på fagfeltet og evalueringens teoretiske fundament. Jeg starter med en presentasjon av tidligere forskning på området samfunnsplanlegging, fordeling og rettferdighet. Videre ser jeg på brukerfinansiering som virkemiddel i samferdselssektoren. Endelig presenteres tre modeller for beslutningstaking i offentlige organisasjoner og forventninger til empiriske funn i henhold til disse modellene.

3.1 Rettferdighet i samfunnsplanlegging

Som jeg argumenterte for innledningsvis er det gjort svært lite forskning på samferdsel sett i fra et samfunnsfaglig perspektiv generelt og statsvitenskapelig perspektiv spesielt. De aller fleste utførte evalueringer har benyttet teknologiske analyser og utredninger, samt økonomisk teori og metode. Ettersom jeg ser på beslutningsprosessen til et tiltak i Miljøpakken for Transport, er tidligere forskning med utgangspunkt i nytte-kostnadsanalyser lite interessante. Det som imidlertid er mer interessant er å se på hvordan brukerfinansiering av infrastruktur skaper problemstillinger i forbindelse med rettferdighets- og fordelingspolitikk¹¹.

Rettferdighet og fordeling leder meg inn på et område hvor man finner en stor statsvitenskapelig forskningstradisjon. En rettferdig fordeling av goder og ulemper i samfunnet har blitt drøftet og debattert av teoretikerne i årevis. Rawls (1971) er muligens den mest kjente av disse. Rawls tar utgangspunkt i de dårligst stilte når gode og byrdene i samfunnet skulle fordeles. Fordi det alltid vil være forskjeller blant ulike samfunnsgrupper, var det viktigste for Rawls at den tyngste belastningen ville kunne være tålelig for alle. Som den første av mange etter han, presenterer han prinsipper som dersom benyttes skal kunne regulere den sosiale urettferdigheten.

Flere norske bidrag til denne tradisjonen har kommet til underveis. Eckroll (1983), Elster (1992) og Lorentzen (1995) skriver alle med forskjellige «case» som utgangspunkt om hvordan virkninger og konsekvenser statlig fordeling av offentlige goder har i samfunnet. Torgersen (1995) tar med utgangspunkt i tidligere forskning på feltet tak i rettferdighetsproblematikken og presenterer ulike fordelings- og rettferdighetsprinsipper. Med utgangspunkt i prinsipper for fortjeneste/belønning, behov og nytte diskuterer han forskjellene

¹¹ Andre interessante problemstillinger i forhold til brukerfinansiering av infrastruktur er utfordringer i forhold til «akseptabilitet» og «effektivitet». Oppgavens omfang gjør begrenser imidlertid muligheten til å ta for seg alle. Rettferdighets og fordelingsproblematikken er valgt ut fordi det er denne som i størst grad har vært synlig i prosessen og den offentlige debatten.

mellom disse med hensyn til deres virkninger. Utgangspunktet hans er et ønske om å sette spørsmålstegn ved den spontane antakelsen om at disse prinsippene er så veldig ulike. Heller argumenterer han for at de i realiteten har en overordnet likhet.

Langmyhr leverte i 1997 en doktorgradsavhandling ved Institutt for samferdselsteknikk ved NTNU. Denne avhandlingen har tittelen «Vegprising som planleggingsutfordring», og tar for seg temaet vegprising, plassert innenfor en bred forståelse av samfunnsplanlegging i en rekke norske storbyer. Deler av denne avhandlingen ser på de ulike rettferdighets- og fordelingshensyn som har vært relevante i plan- og beslutningsprosessene til de ulike casene som gjennomgås, deriblant Trondheims gamle bomring som var en del av Trondheimspakken. I likhet med tidligere forskning på feltet tar han utgangspunkt i en rekke rettferdighets- og fordelingsprinsipper som benyttes som en begrunnelse for hvordan distribuere goder og ulemper blant de ulike gruppene i samfunnet. De som anses som de mest sentrale vil gjennomgås under, da med referanse til hvordan disse prinsippene ble vektlagt i Trondheimspakkens gamle bomring.

Det første fordelingsprinsippet som introduseres er «samfunnsnytte». Dette prinsippet innebærer en vektlegging av effektive innkrevningssystemer til prosjekter med en høy samfunnsmessig nytteverdi. I praksis ser man dette prinsippet i nytte/kostnadsanalysene som Vegetaten benytter seg av i planlegging av veiprosjekter. Videre presenteres likhetsprinsippene «formallikhet» og «resultatlikhet». Formallikhet vektlegger likebehandling i fordeling av goder og ulemper. Dette innebærer en tanke om at alle skal bidra like mye og skaper følgelig spørsmål til hva likebehandling innebærer, og hvilke grupper som kan sammenlignes. Utfordringen her er å velge relevante dimensjoner for måling av likebehandling og likeså relevante kriterier for avgrensning av like grupper. Langmyhr ser på formallikhet som spesielt relevant ved argumentasjon rundt og mot prinsippet om brukerfinansiering av infrastruktur, diskusjoner om hvilke typer avgiftssystemer som er mest rettferdige (bomsystemer eller drivstoffavgift, vegprising osv.) og plassering av bompunktene og takstene på disse. I Trondheim var formallikhet særlig relevant i diskusjoner om hvorvidt bomringen i Trondheimspakken burde videreutvikles mot et mer differensiert system for å oppleves som mer rettferdig.

Det andre likhetsprinsippet, resultatlikhet, innebærer ulik behandling av ulike personer med tanke på å utjevne resultatmål. Disse målene knyttes gjerne til levekår, ressurser eller tilgang til, og bruk av, offentlige tilbud og tjenester. Det er et poeng at brukerne skal oppnå en like

stor grad av behovstilfredstillelse eller påføres like mye lidelse. Videre kan forskjeller bare reduseres ved forskjellbehandling, fordi personer og grupper ikke har likt utgangspunkt. Langmyhr anslår dette prinsippet for å være spesielt relevant i forbindelse med argumentasjon omkring anvendelse av inntekter for å utjevne reisemuligheter, transportstandard eller miljøkvaliteter mellom ulike geografiske områder og trafikantgrupper.

Videre introduseres prinsipper for behov, levekår og bidrag til det felles beste. Behovsprinsippene tar utgangspunkt i at alle mennesker har rett til å få dekket grunnleggende behov. I transportsektoren innebærer dette et minimumsnivå av tilgang på reisemuligheter og miljøkvaliteter. Norge er en velferdsstat hvor det offentlige har ansvar for å sikre og ivareta sine innbyggers behov. Et minimumstilbud av transport kan være avgjørende for å utvide yrkesvalgmuligheter for den enkelte, samt mulighet til å utnytte fritidstilbud og sosiale relasjoner. Prinsipper for behov var spesielt synlig i debatten om plasseringen av bompunktene i Trondheim. Dette prinsippet hadde for eksempel innflytelse over avgjørelser om å ikke etablere en bomstasjon på Trolla, og videre en flytting av en planlagt bomstasjon på Moholt. Disse endringene ble gjort grunnet behov som dreide seg om tilgang til daglig service. Levekår som prinsipp innebærer en fordeling i fordel til de som anses som dårligst stilt, enten dette gjelder enkeltpersoner eller grupper i samfunnet. Prinsippet om bidrag til det som er det felles beste innebærer at aktører som bidrar positivt til et samfunnsmessig mål skal få særbehandling. Langmyhr påpeker at disse prinsippene har betydning for plassering av bomstasjoner, utforming av takstene og valg av type innkreving.

Endelig introduserer Langmyhr prinsippet om «prosessrettferdighet». Dette prinsippet forstås som en anvendelse av demokratiske regler for beslutningstaking, tilrettelegging for medvirkning og videre en pålitelig strøm av informasjon om planlagte tiltak. Prinsippet understreker at et rettferdig resultat avhenger av en rettferdig beslutningsprosess. Dette prinsippet bygger direkte på Rawls' (1971) teori «justice as fairness» som sier at dersom spillereglene følges vil resultatene per definisjon også være rettferdige.

Poenget til Langmyhr er at alle disse prinsippene er ulike måter å forstå rettferdighet på. Er det da mulig å vurdere hvilke prinsipper som er viktigst, og hvordan skal man eventuelt gå frem for å gjøre dette? Han konkluderer med at oppfatningene rundt dette avhenger av faglig bakgrunn eller personlig overbevisning. Noen med bakgrunn fra økonomi vil prioritere samfunnsnyttens, mens en likhetsorientert filosof eller planlegger vil sette levekår øverst. Dette viser hvor kompleks rettferdighetstankegangen er, og at enkelte prinsipper ikke bare er ulike,

men også motstridende og umulig å forene. Det er også en av de største utfordringene som ligger i utformingen av innkrevningssystemer. Hvordan rettferdighetsbegrepet er vektlagt er derfor et interessant utgangspunkt for evaluering av brukerfinansierte innkrevningssystemer.

3.2 Virkemiddelbruk i samferdselssektoren

I en evaluering av brukerfinansierte tiltak er hvilke virkemidler som benyttes, og hvordan de benyttes, viktig. Det ble tidligere beskrevet at et dobbeltsidig forhold ligger til grunn for å benytte seg av brukerfinansiering i Miljøpakken - som finansiering av veiutbygging og miljøvennlige tiltak. Samtidig er det et mål om at tiltaket skal ha en trafikkavvisende og regulerende effekt. Man kan altså se på brukerfinansiering som både et økonomisk og politisk virkemiddel. Tanken bak virkemiddelbruk er at gjennom kunnskap om mulig straff eller belønning vil aktører bli motivert til å foreta andre valg enn de i utgangspunktet ville gjort (Stone 2002:265). Ved bruk av ulike insentiver vil de ønskede handlinger bli enklere eller mer belønnende å utføre. Motsatt vil uønskede handlinger vil være vanskeligere eller mer kostbare å utføre. Bominnkreving kan dermed karakteriseres som et økonomisk virkemiddel som belønner de som velger å ikke kjøre bil, og «straffer» de som likevel velger å kjøre med avgifter. At det også har en politisk side er tydelig ved at det ligger politiske føringer til grunn for innkrevingen, ved at man ønsker å endre folks trafikkadferd. Virkemiddelteori forutsetter at mennesket følger en rasjonell tankelogikk hvor muligheter vurderes ut i fra økonomiske hensyn - hvilket valg vil på enklest og billigst vis føre til måloppnåelse? (Stone 2002:265).

Lokale myndigheter har påpekt at bominnkreving er et positivt virkemiddel som skaper belønningsmidler fra Staten, samtidig som det bedrer de trafikale utfordringene Trondheim har (Sør-Trøndelag Fylkeskommune 2013). Fra et rasjonelt perspektiv vil en slik type innkreving fremstå som en fordelaktig løsning for å bedre disse utfordringene. Rasjonell teori tar imidlertid ikke hensyn til det faktum at givere og mottakere ikke alltid opererer som en enhetlig aktør. De som belastes av innkrevingen - bilførerne, ser ikke nødvendigvis virkemiddelet som udelt positivt. Fra deres ståsted er det heller en straff; en avgift som må betales som ikke tidligere har blitt krevet inn, en ny utgiftspost i det private økonomiske budsjettet. Videre kan øvrige situasjoner som følge av dette kompliseres: en barnefamilie får tildelt barnehageplass så langt unna bolig at barna må fraktes dit i bil. På veien dit passeres et av bompunktene som tilhører bomsystemet. Her oppleves et «policy paradoks» (Stone, 2002) ved at kommunale myndigheter straffer enkeltpersoner for å kjøre en rute som nettopp de samme kommunale myndigheter har tvunget igjennom at en må kjøre ved å tildele

barnehageplass som ligger utenfor det som kan karakteriseres som overkommelig gåavstand. Barnefamilier er en av samfunnsgruppene som oftest blir nevnt som «tapere» av veiprisingstiltak. Dette fordi de er grupper som ofte allerede har en trang privatøkonomi, og som ikke har muligheten til å være fleksible i tidspunktene for bilkjøringen (Minken et al. 2009).

Man kan altså si at det er ulike forventninger til bruk av bomfinansiering som virkemiddel i Miljøpakken. Dette kan ha stor innvirkningskraft på den politiske prosessen rundt vedtaket da ulike samfunnsgrupperinger må tas hensyn til i forbindelse med dette. Det er ikke gitt at alle berørte aktører vil ha et rasjonelt mål-middel utgangspunkt til grunn for sine vurderinger, slik rasjonell teori forutsetter. Det er nettopp dette poenget som har vært synlig i forsøk på implementering av ulike brukerfinansierte tiltak både i norske kommuner og øvrige deler av verden. Fragmenterte interesser har hindret gjennomslag for forslag til tiltak. Det har også gjort politiske prosesser langvarige og tidskrevende. Det kan derfor være interessant å se hvilke forhold og drivkrefter som har vært viktige i beslutningsprosessen til Miljøpakken for Transport i Trondheim, noe denne evalueringen tar sikte på å forklare. Videre er det nødvendig med alternative teorier for beslutningsprosesser, da ideen om perfekt rasjonalitet alene ikke har nok forklaringskraft, fordi det som er rasjonelt for noen aktører ikke nødvendigvis er rasjonelt for andre.

3.3 Miljøpakken som en formell offentlig organisasjon

Hovedparten av det teoretiske grunnlaget i denne evalueringen tar utgangspunkt i organisasjonsteori utviklet for offentlig sektor (Christensen et al. 2009). Dette synes rimelig da det tiltaket som evalueres er et resultat av offentlig forvaltning og politikk.

Det som er bestemmende for om man kaller en gruppe som jobber sammen for en organisasjon, er om disse deltakerne har felles oppgaver og mål som knytter de sammen. Videre er det vanlig at det eksisterer prosedyrer eller retningslinjer som samordner arbeidet til deltakerne mot en realisering av disse målene (Jacobsen og Thorsvik 2007:13). Omgivelsene til en organisasjon er alle forhold utenfor selve organisasjonen som kan ha en mulig effekt på organisasjonen. Når en skal studere en beslutningsprosess i en organisasjon, er det dermed viktig og også studere organisasjonens omgivelser. Det er ofte slik at organisasjonens omgivelser er avgjørende for at organisasjonen skal kunne fungere. En organisasjons overlevelse er avhengig av oppslutning og legitimitet hos sine omgivelser. Det er vanlig å se omgivelser på ulike nivå. De nære og lokale, de nasjonale forhold og de

internasjonale forhold. Disse vil alle i ulik grad påvirke organisasjonen (Jacobsen og Thorsvik 2007:184). På bakgrunn av disse kriteriene kan Miljøpakken betraktes som en organisasjon hvor de ulike aktørene som er involvert i beslutningsprosessen enten kan karakteriseres som deltakere innenfor organisasjonen, eller som en del av organisasjonens nære omgivelser.

Mer spesifikt kan det presiseres at Miljøpakken defineres som en formell offentlig organisasjon. Denne presiseringen er viktig fordi offentlige interesser har et langt bredere sett av mål og verdier som det må tas hensyn til enn interessene i en privat organisasjon. Demokratiske hensyn, rettsstatlige verdier og hensynet til fellesskapet vektlegges i mye større grad i en offentlig organisasjon. Videre er også lederne i en offentlig organisasjon ansvarlige for borgerne og velgerne mer enn aksjonærer og interessegrupper, og det er i mye større grad krav til åpenhet, innsyn, likebehandling, upartiskhet og forutsigbarhet i en offentlig organisasjon (Christensen et al. 2009:15). Med utgangspunkt i Miljøpakken som en formell offentlig organisasjon, er neste steg å se på ulike modeller for beslutningsprosesser i slike organisasjoner.

3.4 Tre modeller for beslutningsprosesser

Den tidligere gjennomgangen av bomfinansiering som virkemiddel viste at en forutsetning om at samfunnet alltid tar avgjørelser som en enhetlig aktør ikke holder mål. Det anses dermed som fornuftig å benytte seg av ulike modeller som kan være med på å forklare variasjoner i beslutningsprosesser, eller ulike måter å fatte beslutninger på. Det er i organisasjonsteorien utviklet flere kjente modeller som illustrerer hvordan avgjørelser tas, og hvordan samhandling foregår i formelle organisasjoner. Jeg velger her å bruke en kombinasjon av tre ulike beslutningsmodeller som kan forklare de forskjellige sidene i en beslutningsprosess (Fossbakk, 2010). De tre valgte modellene er en rasjonell modell, en forhandlingsmodell og «Garbage-can» modellen (Jacobsen og Thorsvik 2007:293). Disse modellene vektlegger ulike aspekter når man skal forklare beslutningsadferd i organisasjoner, men har en felles forståelse av at beslutningstakerene i varierende grad vil kunne påvirkes av følgende forhold: A) trekk ved den organisasjonsmessige konteksten, B) personlige forhold, og C) trekk ved selve beslutningssituasjonen. Det er i organisasjonsteorien utarbeidet flere modeller for

beslutningsadferd¹², men disse tre modellene vil, etter egen vurdering være dekkende for det spekteret av beslutningsadferd som det er gjort rede for innenfor feltet.

3.4.1 En rasjonell beslutningsmodell

Den rasjonelle beslutningsmodellen bygger på ideen om at mennesket i begrenset grad er rasjonell. Her ligger det inne en forståelse av at mennesket er mer kompleks enn det ideen om perfekt rasjonalitet forutsetter. Irrasjonelle handlinger forekommer, men mennesket forsøker etter beste evne å handle rasjonelt. Dette innebærer at individet som beslutningstaker i en gitt situasjon vil vurdere ulike løsninger og konsekvenser. Det alternativet som velges vil være det som anses å gi et tilfredsstillende resultat i forhold til det målet man søker å oppnå (Jacobsen og Thorsvik 2007:285).

Denne begrensede rasjonaliteten gjelder imidlertid kun for enkeltindivider. Når de begrensede rasjonelle enkeltindividene kommer sammen, vil man samlet kunne oppnå en høy grad av rasjonalitet i beslutningsadferden. Den rasjonelle modellen ser på organisasjonen som bevisst konstruert for å realisere bestemte mål. Dette innebærer at de ansatte jobber med spesialiserte oppgaver som er tilpasset deres kompetanseområde, eller spesialområde. Denne type spesialisering av arbeidsoppgaver gjør at den enkelte får mye bedre oversikt over sitt fagfelt, fordi de har muligheten til å fokusere på den delen av oppgaven som er «deres». I en velfungerende organisasjon vil alle disse ulike spesialiseringsområdene og ansvarsområdene for den enkelte samlet sett gi et bedre bilde av den helhetlige oppgaven organisasjonen er satt til å utføre (Jacobsen og Thorsvik 2007:296).

Beslutningsprosessene bærer preg av det overordede mål-middel fokuset, og kjennetegnes videre av en utpreget hierarkisk styring. Aktørene har klare mål de jobber ut i fra, og oversikt over hvilke midler som må tas i bruk for å realisere de fastsatte målene. Det er liten uenighet om de fastsatte målene, ei heller om hvilke strategier eller regler som skal anvendes for å realisere de målene. Og dersom man skulle havne i en situasjon hvor det oppstår uenighet omkring disse ulike beslutningene vil det faktum at det er en klart definert hierarkisk ledelse gjøre det mulig å skjære igjennom og ta avgjørelser på vegne av organisasjonen (Egeberg 1984:26).

¹² Jacobsen og Thorsvik (2007) introduserer i tillegg til de valgte modellene også en regelmodell, en inkrementell handlingsmodell og en kommunikativ rasjonalitetsmodell. Det er også vanlig blant mange organisasjonsteoretikere å dele disse ulike modellene inn etter instrumentelle og institusjonelle perspektiver.

I følge den rasjonelle modellen preges beslutningsprosessen av konsensus og harmoni, fordi den kalkulererte mål-middel tankegangen setter sitt preg på de ulike aktørene. Prosessen har en utpreget formell struktur, som innebærer at de forventningene som knytter seg til de ulike rolleinnhaverne er upersonlige. Dette gjør at prosessen ikke er knyttet til bestemte personer, og det er heller ikke fokus på å sikre seg de som anses som mest talentfulle eller spesielt begavet til å utføre bestemte oppgaver. Heller er det en forståelse av at mennesker i organisasjoner kommer og går, mens organisasjonens fundament består. En slik formell struktur innebærer også at de personlige relasjonene mellom aktørene har liten eller ingen betydning for den aktivitet som foregår i organisasjonen. Mens det i en uformell gruppe hvor et personlig uvennskap vil kunne sterkt begrense muligheten for samarbeid, vil en formell organisasjon kunne opprettholde virksomheten uavhengig av dette, grunnet de upersonlige forventninger, roller og plikter som er tillagt aktørene (Egeberg 1984:29).

Den rasjonelle modellen samsvarer godt med den tradisjonelle måten analyser og utredninger har blitt gjort i samferdsels og transportsektoren. Økonomiske nytte/kostnadsanalyser og vurderinger ut i fra samfunnsøkonomiske hensyn er vanlige arbeidsmetoder for fagfolkene i vegvesen og kommuner. Modellen er også nært beslektet til den tradisjonelle måten å se styring på; såkalt styring gjennom «government» hvor staten er øverste beslutningstaker som delegerer ansvar og oppgaver nedover i det offentlige hierarkiet (Stoker 1998:17).

Forventinger til funn i en rasjonell beslutningsmodell

Med utgangspunkt i den rasjonelle modellen vil det være sannsynlig å anta at beslutningsprosessen bærer preg av følgende karakteristikk:

- En hierarkisk «top-down» styringsform hvor en gruppe aktører har mer makt og kontroll enn andre, og grunnet dette har muligheten til å prege prosessen.
- En utpreget mål-middel tankegang blant aktørene hvor fremgangsmåten er vurdert ut i fra hva som har størst grad av måloppnåelse.
- Personer og menneskelige relasjoner har liten innvirkning på aktiviteten i organisasjonen.

3.4.2 Forhandlingsmodellen

I forhandlingsmodellen er det vanlig at grupper innad i organisasjonen kan være uenige både om mål og hvilke virkemidler som skal brukes for å forsøke å realisere disse målene. Man kan anta at både individer og grupper opptrer på en måte som er rettet mot at deres særinteresser

får gjennomslag. Dette fordi organisasjonen er sammensatt av ulike grupper med til dels ulike interesser. Det er gjerne slik at lederne har andre interesser enn sine ansatte, at staben ønsker noe annet enn det operative personalet og at ulike faggrupper innad i organisasjonen er dypt uenig om hvilken fremgangsmåte som er best for å løse et bestemt problem. For sikre at sine egne interesser får gjennomslag har man gjerne en strategisk adferd hvor man anvender de ulike maktbaser man kontrollerer. Dette innebærer bruk av hersketeknikker, løgn, hestehandler og bevisst skjuling av informasjon til andre aktører innad i organisasjonen. Dette er en kontrast til den rasjonelle beslutningsmodellen, hvor hele organisasjonen kan betraktes som enhetlig aktør hvor alle aktørene innad i organisasjonen jobber mot å realisere samme mål (Jacobsen og Thorsvik 2007:299).

Det er imidlertid en forutsetning for forhandlinger mellom motstridende parter at interessene ikke er fullstendig motstridende men at det er enkelte felles interesser som knytter de sammen i et ønske om å komme til enighet. I likhet med den rasjonelle modellen ser man en tett kobling mellom beslutningstakernes ønsker og organisasjonens handling, mellom mål og midler. Forholdet mellom mål og midler er et resultat av koalisjoner og forhandlinger. Dermed blir beslutningene og selve prosessen preget av de strategier, allianser og koalisjoner som er dannet (Olsen 1972:48).

Selve beslutningsprosessen i forhandlingsmodellen karakteriseres som strategisk alliansebygging, hvor man kan forvente at beslutninger tar form som kompromisser. Sentralt er også forestillingen om en eller flere entreprenører som er villige til å bære forslag frem mot realisering (Olsen 1972:48). Disse politiske entreprenørene kan være avgjørende i forhold til hvilke koalisjoner som blir skapt. Det er derfor mulig å se for seg personer eller grupper som fungerer som pådrivere i prosessen. En slik entreprenørrolle kan være avgjørende i forbindelse med hvilke koalisjoner som blir skapt og hvordan prosessen utvikler seg. Denne modellen vektlegger altså faktorer som er knyttet til de ulike aktørenes interesser og ressurser.

Modellen vektlegger videre koalisjoner som dannes mellom de ulike beslutningstakerne, både innenfor politikken og administrasjonen. Olsen (1972:47) refererer på bakgrunn av dette til forhandlingsmodeller som *konflikt*-forhandlingsmodeller. Her beskriver han beslutningsprosessen som en prosess hvor de deltakende aktørene kan bruke utpressing, kompromisser, byttehandel eller trusler for å gå gjennomslag for sine interesser. Han forklarer videre at de viktigste spørsmålene i en slik prosess er hvilke koalisjoner som dannes og hvordan blir ressursene fordelt.

Det er en forutsetning for en mulig forhandling at de ulike interessegruppene i organisasjonen har en relativt lik andel av makt. Dersom maktforholdet i stor grad ligger hos en gruppe innad i organisasjonen vil det ikke være av interesse for denne gruppen å undergå forhandlinger, men heller bruke sin overlegne makt til å presse igjennom en beslutning i egen favør (Jacobsen 2007:300). På den andre siden er det eksempler på grupper med overlegen makt som likevel velger å inngå forhandlinger med svakere parter. Dette fordi de vet at bruk av makt på sikt vil kunne være demotiverende og fremmedgjørende, og etterhvert skade hele organisasjonen.

Beslutninger gjennom forhandlinger er mest vanlige i såkalte heterogene organisasjoner. Med dette menes organisasjoner som er strukturelt forskjellige, med mange ulike nivå og mange enheter og avdelinger. Jo flere enheter og nivåer, jo større sannsynlighet for at det vil være ulike interesser innad i organisasjonen og dermed et behov for forhandlinger. Dette resonnetet gjelder også i forbindelse med organisasjonens kultur. Dersom kulturen er fragmentert, og man har ulike subkulturer innad i organisasjonen med ulike måter og prioriteringer i forhold til hvordan man betrakter verden, vil det også være ulike ønsker og interesser blant disse subgruppene (Jacobsen og Thorvik 2007:299).

Forhandlingsmodellen har mange likhetstrekk med det som i statsvitenskapelig litteratur refereres til som «governance». Dette teoretiske perspektivet gir en ny måte å se styring på. I motsetning til mer tradisjonell styring; «government», hvor en maktelite er på toppen av en hierarkisk styringskjede, viser man med dette perspektivet en mer nettverksbasert form for styring. Denne nettverksbaserte styringsformen legger i stor grad vekt på spill-lignende interaksjoner hvor samarbeid, samhandling og tillit i større grad enn før er viktig, og er en stadig vanligere styringsform i moderne organisasjoner (Stoker 1998:18).

Forventninger til funn i forhandlingsmodellen

Det ligger følgende forventninger til grunn for en beslutningsprosess slik den er karakterisert ut i fra forhandlingsmodellen:

- En prosess som i stor grad er preget av konflikter, forhandlinger og drakamper mellom de ulike interesser og aktører involvert.
- Beslutningsprosessen kan ses på som strategisk alliansebygging, hvor man kan forvente at beslutninger tar form som kompromisser.
- Det oppstår såkalte politiske entreprenører som er villige til å bære frem forslag frem mot realisering.

3.4.3 «Garbage-can» modellen

Denne beslutningsmodellen refereres også til som Organisert-Anarki modellen. Dette fordi det i denne prosessen skjer så mye, uavhengig av hverandre, som gjør at muligheter til å skaffe seg oversikt, og styre eller påvirke beslutningsprosessen forløp og utfall, er sterkt begrenset. Modellen har et mer åpent perspektiv på organisasjoner enn de to andre modellene gjennomgått. Adferden i organisasjonen vil kunne fortone seg til tider som både kaotisk og lite forutsigbar, hvor den formelle normative strukturen er lite presis, slik man kan tenke seg at et organisert anarki vil være.

En slik organisasjon har også gjerne flere og tvetydige mål som blir til eller endres underveis, de er ofte komplekse og kan ha symbolske undertoner. Det forholdet man ser mellom mål og middel blir i en slik beslutningsprosess svekket, fordi det er en høy grad øyeblikkshandling og personlige følelser som kan påvirke prosessen. En slik lav grad av regulering gjør også at prosessen er svært avhengig av kontekst og lokale forhold (Egeberg 1984:38).

Modellen beskrives i form av fire ulike strømmer som relativt uavhengig av hverandre flyter gjennom organisasjonen. Dette er strømninger av beslutningsmuligheter, deltakere, problemer og løsninger. Her er den viktigste faktoren for å forklare beslutninger som tas, tid og timing. Omgivelsene og konteksten har innflytelse på prosessene, og måten de ulike strømningene er koblet sammen på er avgjørende for prosessen og utfallet av den (Jacobsen og Thorsvik 2007:303).

Fra et rasjonelt perspektiv på vil være naturlig å tenke at det er en klar sammenheng mellom de ulike strømmene. Ulike problemer eller saksområder vil plasseres klart i et

beslutningsforum. Deretter vil det defineres deltakelsesrettigheter og plikter til dette forumet slik at de som er i best stand til å løse problemet eller saken vil kunne bringes inn. I et organisert anarki vil løsningen på dette være mer ustrukturert. Det kan oppstå problemer som ingen har løsninger på, og som ikke kan plasseres i noe forum. Deltakelsesrettighetene er uklart definert, slik at ulike mennesker flyter inn og ut av dem, noe som igjen gir lav grad av stabilitet. En representant kommer en gang, en annen en annen gang, mens tredje gang er det muligens ingen som kommer. Det er også mulig å se for seg fleksible løsninger hvor enkelte mennesker har løsninger de liker veldig godt, og bruker denne til å bevege seg rundt i ulike deler av organisasjonen for å finne problemer som denne løsningen kan knyttes til. Beslutningsanledningene blir dermed søppelbøtter hvor aktørene kan tømme sine problemer eller løsninger. Dette er også hovedgrunnen til at modellen kalles «Garbage-can» (Jacobsen og Thorvik 2007:304).

Beslutningsprosessen av denne typen er vanligst i organisasjoner hvor det er uklarhet rundt mål og strategier. Ulike mennesker og grupper innenfor organisasjonen har gjerne egne individuelle strategier, heller enn å forenes om en samlet strategi. Aktørene engasjerer seg i beslutningsprosessen ikke bare for å få gjennomslag for egne interesser, men også fordi det er en morsom og utfordrende prosess å være del i. Fordi det er såpass uklarhet i retningslinjene vil organisasjonskulturen fremstå som fragmentert. Det vil også være usannsynlig at det er en kjerne av personer som har mer makt enn andre innad i organisasjonen. Man kan snarere forvente at makten i stor grad er likt fordelt blant partene. Ingen av aktørene skal ha mulighet til å nekte andre aktører deltakelse, eller på egenhånd definere problemer og løsninger ut i fra beslutningsprosessene. Det er videre sannsynlig at store og viktige saker vil ha flere aktører som ønsker å delta i prosessen, mens mindre profilerte saker vil skape mindre engasjement (Jacobsen og Thorsvik 2007:305).

Forventninger til funn i en «Garbage-can» modell

Denne modellen befinner seg i den andre enden av skalaen fra den rasjonelle modellen, og en legger vekt på rasjonalitet i øyeblikket fremfor i planlagte avgjørelser og beslutninger. Det er forventet at en beslutningsprosess vil være preget av følgende karakteristikk:

- En prosess som er svært avhengig av kontekst, omgivelser og lokale forhold.
- Uklare og utvedtydige mål som ofte endres eller blir til underveis.
- Mange og skiftende deltakere som engasjerer seg i ulike beslutningsmuligheter.

Jeg har nå redegjort for de teoretiske rammeverket for evalueringen. De tre valgte modellene for beslutningstaking i offentlige organisasjoner vil i analysedelen drøftes opp mot beslutningsprosessen i Miljøpakken. På bakgrunn av denne drøftingen vil jeg også vurdere hvilken av modellene som best beskriver den evaluerte beslutningsprosessen.

4 Evaluering og Metode

Dette kapitlet er viet til å redegjøre for fremgangsmåten i dette forskningsarbeidet. Denne masteroppgaven evaluerer en beslutningsprosess. Første del av dette kapitlet ser derfor på den valgte evalueringsformen. Her presenterer jeg videre en fasemodell for beslutningsprosesser, noe som gir et teoretisk rammeverk for fremgangsmåten i evalueringen. Resten av kapitlet tar for seg den metodiske tilnærmingen. Jeg har benyttet meg av dokumentanalyse og intervju som metode, og jeg vil beskrive utfordringer og erfaringer i forbindelse med dette. I kapitlets siste del reflekterer jeg over forskningens kvalitet og diskuterer dette opp i mot de kjente begrepene *reliabilitet*, *validitet* og *generaliserbarhet*.

4.1 Evaluering av tiltak

Det er vanlig å skille mellom effektstudier og prosessuelle studier innenfor evalueringsforskningen. Rene effektstudier fokuserer på utfallet av et tiltak og effektene av det. Her måles faktisk utvikling på problemdimensjonen med den kontrafaktiske utviklingen på problemdimensjonen. Dette innebærer at man måler resultatet av tiltaket med hvordan resultatet ville vært uten tiltaket – differansen her er det som blir beregnet effekt av tiltaket (Mohr 1995:14).

En svakhet ved denne evalueringsformen er at man ikke tar hensyn til den forutgående prosessens innflytelse på resultatet. Denne erkjennelsen har fått stadig flere til å dykke ned i evalueringsforskningens svarte boks: fokuset på også politikkformulering og implementering, og betydningen disse fasene har for utfallet av et tiltak, har fått benevnelsen prosessevaluering (Winter, 2010). For samferdsel- og transportsektoren i Norge har evalueringsforskningen stort sett hatt et samfunnsøkonomisk og teknologisk perspektiv. Evalueringer som har blitt gjennomført har dermed blitt utført i henhold til kriterier som stilles til disse perspektivene. Men også på dette feltet har det blitt etterspurt forskning som gjør mer enn å kalkulere effekter. Flere av forskerne innenfor feltet bekrefter at det er et reelt behov for mer prosessuelle evalueringer også i samferdselssektoren:

«La forskningen innenfor transportområdet gjenspeile det faktum at planlegging – også veg- og trafikkplanlegging – er mer enn beregning. La oss få opp en forskningsaktivitet omkring beslutningsprosesser i samferdsels-, transport-, trafikk- og vegplanleggingen» (Strand 1992:204).

Det er et mål for denne evalueringen å kunne bidra til nettopp dette.

Ved en evaluering kan det være fruktbart å benytte seg av faseinndeling av prosessen det tiltaket man skal evaluere har gått igjennom. Dette vil være med på å klargjøre hva man skal fokusere på i evalueringen. Olsen (1978:191) skiller mellom følgende faser i en beslutningsprosess:

Tabell 1. Faser i en beslutningsprosess	
Fase I	Initiativfasen
Fase II	Utredningsfasen
Fase III	Vedtaksfasen
Fase IV	Iverksettingsfasen/implementeringsfasen

Ut i fra denne faseinndelingen ser vi at også iverksettingen regnes som en del av beslutningsprosessen. Min problemstilling ønsker å gi svar på hvilke forhold som ledet frem til vedtaket om å benytte seg av bomfinansiering i Miljøpakken, og videre en iverksetting av denne. Dette innebærer en delvis retrospektiv prosessbeskrivelse: her er prosessen allerede formet og evalueringen vil ha en historiepreget fortidsbeskrivelse. Samtidig bærer evalueringen preg av følgeforskning, fordi implementeringen av vedtaket følges mens den pågår.

Felles for begge disse perspektivene er en prosessuell evaluering av det Baklien (2000:60) refererer til som en leting etter barrierer og «push»faktorer som har påvirket utviklingen. Dette gjør en studie av resultater og effekter mindre viktig og legger fokuset for evalueringen over på de ulike fasene i beslutningsprosessen. Selv om det foreligger en slik faseinndeling, er det imidlertid ikke slik at fullførelsen av en fase leder til den neste, som igjen leder til den neste, i en rangert rekkefølge fra første til siste fase. De ulike fasene sklir ofte litt over i hverandre. Dette er godt synlig i denne evalueringen av tiltak om brukerfinansiering hvor trinn II av Miljøpakken er i vedtaksfasen samtidig som første trinn fremdeles pågår. En slik fasemodell som presentert over legger et teoretisk rammeverk for fremgangsmåten i evalueringen. Det gir også en oversikt over hva som er viktig å fokusere på når man skal evaluere en beslutningsprosess.

I forbindelse med initiativfasen vil jeg ta for meg hvem som tok initiativ til Miljøpakken og bruken av brukerfinansiering som tiltak og virkemiddel. Her er det interessant å se på de forskjellige utspillene fra de politiske partiene, spesielt ettersom Arbeiderpartiet som tidligere nevnt hadde gått til valg på at bomsystemet fra den tidligere Trondheimpakken ikke skulle gjeninnføres. I utredningsfasen ønsker jeg å se på de ulike forslagene som ble presentert i forbindelse med plasseringen av bompunktene i bomsystemet. Var det andre alternativer, og ble disse vurdert? Hvilke avveininger ble gjort og hvilke kompromisser ble inngått? Fra dokumentanalysen vet jeg at det var alternative mindretallsinnstillinger, og dermed også ulike synspunkter vedrørende dette. Neste fase, vedtaksfasen, ser på selve valget av de forslag som ble diskutert i utredningsfasen. Hvilken løsning fikk flertall og hva med de alternative forslagene som ikke oppnådde flertall? Trondheim kommunes vedtak viser at det er et bredt politisk flertall for både Miljøpakken og brukerinnkreving. Samtidig viser den offentlige debatten at det har vært store uenigheter underveis. Her er det spesielt interessant å se på årsaken til at de partiene som ikke var enige, etterhvert har sluttet seg til vedtaket og årsaken til at man klarte å danne en slik bred tverrfaglig allianse.

Iverksettingsfasen ser på selve implementeringen av bomsystemet. Fungerer dette systemet i praksis slik intensjonen var når Miljøpakken ble vedtatt? Ser man nå ting som ikke var like synlig i utformingen av trinn I? Denne fasen må ses i sammenheng med de øvrige fasene, fordi Miljøpakken vedtas over to trinn hvor det første trinnet er under implementering samtidig som trinn II er i en vedtaksfase. Det er imidlertid interessant å se hvilken betydning feil og mangler i utarbeidelsen av trinn I, påvirker trinn II.

4.2 En kvalitativ tilnærming

Denne evalueringen tar utgangspunkt i en enkelt case – tiltaket om å benytte brukerinnkreving som finansiering av Miljøpakken for Transport. Yin (1994:3) påpeker at det er forskningsspørsmålene, og problemstillingen, som avgjør metodevalget. Dersom man søker å finne ut *hvordan eller hvorfor et sosialt fenomen fungerer*, vil nettopp en casestudie kunne belyse dette. At fokuset ligger på et samtidig fenomen i sine naturlige omgivelser, og at muligheten er tilstede for å benytte et mangfold av datakilder, er andre kriterier for å velge casestudie som metodisk tilnærming. Ved å bare ta utgangspunkt i et enkeltstående case, er ikke målet å generalisere eventuelle resultater. Heller er det et ønske om å gå i dybden og få en forståelse av hva som kan forklare hvorfor og hvordan tingenes tilstand er nettopp slik de er (Thagaard 2003:11). Dette kaller Yin (1994:13) for analytisk generalisering, hvor

resultatene heller benyttes til å utvide og generalisere teorier. Dette innebærer en innsamling av kvalitativt datamateriale. Karakteristisk for en kvalitativ tilnærming er at man søker en forståelse av sosiale fenomener, enten gjennom nær relasjon til informantene gjennom intervju og observasjon, eller analyse av tekstmateriale og dokumenter (Thagaard 2003:11). En kvalitativ studie er også preget av fleksibilitet, gjennom at man kan endre opplegget i løpet av undersøkelsesprosessen, og dermed tilpasses erfaringer og nye utfordringer man møter underveis (Grønmo 2004:130). Dette er kjennetegn på induktiv forskning, hvor analysen av det fenomenet man undersøker er med på å danne problemstillinger og teoretiske antakelser.

4.3 Datagrunnlag

For å besvare problemstillingen har jeg tatt utgangspunkt i det som kalles datatriangulering. Datatriangulering innebærer at man baserer analysen på flere ulike datakilder. Ved at jeg benytter meg av flere typer kilder sikres validiteten ytterligere. Dette er spesielt viktig i analyser og evalueringer slik som denne hvor hensikten ikke er å generalisere, men heller få en dybdeforståelse av det fenomenet som studeres. Problemstillingen tar sikte på å kartlegge beslutningsprosessen. Etersom Miljøpakken fremdeles er under utarbeidelse behandles prosjektet som en følgestudie; hvor jeg har tatt hensyn til og fulgt veien mens den har blitt til. Datamaterialet mitt baserer seg på en analyse av sentrale dokumenter, og informantintervjuer med de viktigste aktørene i prosessen.

4.4 Dokumentanalyse

Dokumentanalysen fokuserer på data som gir innsikt i (i) lokale og administrative forhold, (ii) bakgrunn for og målsetninger ved begrunnelsen for foreslåtte tiltak og vedtak, (iii) argumenter for og i mot brukerinnekraving i den offentlige debatten og (iiii) sentrale aktører i prosessen og deres (mulige) påvirkningskraft. Det er et omfattende utvalg av skriftlige kilder tilgjengelig. Jeg har fokusert på vedtak i kommune, fylkeskommune og departement, presiseringer i etterkant av vedtak, Stortingsproposisjoner og Odelstingsproposisjoner fra Samferdselsdepartementet. Jeg har også inkludert saksprotokoller og fremlegg fra vedtaksprosessen, appeller fra interesseorganisasjoner, evalueringer fra Sintef og Statens Vegvesen, kronikker og kommentarer fra Adresseavisen og øvrige informasjonskriv.

De valgte dokumentene er med på å gi innblikk i prosessene rundt vedtaket, og har vært til stor hjelp for meg i arbeidet med å sette meg inn prosessen og den offentlige debatten. Alle de inkluderte dokumentene er offentlig tilgjengelige og nedlastbare fra internett. Gjennomlesing,

tolkning og analyse av disse dokumentene har vært en krevende, men nødvendig prosess. Det er disse dokumentene som har gjort det mulig for meg å antyde spenningsfelt og politiske vurderinger som er interessante for videre analyse. De ulike mindretallsinnstillingene til vedtaket viser for eksempel stor politisk uenighet. Også en offentlig appell til kommunen fra Næringsforeningen i Trondheim ber politikerne om avklaring om bomring i forkant av lokalvalget 2011 er et viktig dokument. De går langt i å antyde at viktige avgjørelser i prosessen har hatt en tendens til å ha blitt utsatt til etter lokalvalgene både i 2007 og 2011. Dette indikerer at det kan ligge utpregede strategiske avveininger bak avgjørelsene til aktørene i prosessen som jeg muligens ikke ville vært klar over uten denne forstudien av dokumenter. Videre har jeg også fått innsikt i hvilke forhold og aktører som har vært viktige i prosessen til tiltaket om brukerinnkreving, noe som har vært med på legge føringer for hvilke aktører som ble innkalt til intervju.

4.5 Det kvalitative forskningsintervju: Eliteintervjuet

Miljøpakken i Trondheim har innvirkning for alle som bor og besøker Trondheim by. Dette gjelder både fastboende i kommunen, men også nabokommunene som har Trondheim som handels- og arbeidssentrum. Det er mange berørte aktørgrupper som har interessante synspunkter og meninger om beslutningsprosessen. Det er ikke mulig å intervju alle som er berørt av tiltaket, og jeg valgte å intervju de aktørgruppene som anses som mest betydningsfulle for å gi svar på problemstillingen. Samtidig er det viktig å sikre at alle de sentrale parter blir involvert for å sikre så god grad av representativitet som mulig. Når jeg i denne evalueringen ønsker å se på beslutningsprosessen så ble aktørene valgt ut i fra deres deltakelse i nettopp denne prosessen.

Jeg viste i teorikapittelet vist hvordan samspillet mellom aktører i en organisasjon, og aktører som regnes som en del av organisasjonens omgivelser, i ulik grad bidrar til å forme beslutningsprosessen. Aktørene som er blitt intervjuet faller også inn under denne kategoriseringen. De utvalgte informantene er valgt på grunnlag av deres posisjon, holdning eller stilling i forbindelse med det arbeidet som er gjort med både Miljøpakken og mer spesifikt det oppsatte bomsystemet. Dette gjelder da både aktører som er direkte involvert, aktører som ønsker å påvirke, samt aktører som blir berørt av Miljøpakkens tiltak. Hvem som skal intervjues er viktig. Når man ser på en beslutningsprosess er det essensielt for kvaliteten på datamaterialet å få snakke med primærkildene; de som var delaktige i beslutningsprosessen. Informantene regnes på bakgrunn av dette som svært betydningsfulle.

De involverte aktørene er i stor grad politisk viktige personer i Trøndelag, samt betydningsfulle aktører i næringslivet. I metodisk sammenheng blir slik type intervjuer referert til som eliteintervjuer (Kvale og Brinkmann, 2009:158). Jeg vil i neste avsnitt gå nærmere inn på hvem informantene er, og hvilken rolle de har i prosessen.

4.6 Om utvalget

Jeg har intervjuet ti informanter som er med på å dekke det ulike spekteret av interesser og aktører involvert i beslutningsprosessen. Alle som ble intervjuet har enten hatt sin nåværende stilling, eller tilsvarende stilling fra tiden før arbeidet med Miljøpakken ble satt i gang. De kjenner dermed til, og/eller har vært delaktig i alle faser av beslutningsprosessen. Jeg vil nå kort introdusere informantene som har deltatt i denne evalueringen.

Ordfører Rita Ottervik har sittet som ordfører fra før arbeidet med Miljøpakken startet¹³, og har i kraft av sin stilling som ordfører hatt en høy grad av deltakelse og innflytelse i beslutningsprosessen som jeg studerer. Gruppeleder for Høyre, Yngve Brox har også vært meget aktiv i denne prosessen, og spesielt synlig i media gjennom ulike innlegg uttalelser til både Adresseavisen og på egen politisk blogg¹⁴. Som aktiv lokalpolitiker for Høyre er han også spesielt sentral i beslutningsprosessen, fordi Høyre, etter lange forhandlinger valgte å trekke seg ut av Miljøpakkens første trinn. Kristian Dahlberg Hauge er Fremskrittspartiets gruppeleder i bystyret, og har også vært meget sentral i prosessen. Han tilhører opposisjonen, og har stått utenfor Miljøpakken hele veien. Han har vært en synlig og engasjert lokalpolitiker som gjennom ulike debattinnlegg og avissider har frontet Fremskrittspartiet i forbindelse med både holdninger til bomsystemet og Miljøpakken. Disse tre kan alle karakteriseres som politiske representanter for Trondheim kommune og er aktører direkte involvert i beslutningsprosessen.

Terje Bremnes Granmo og Jorid Jagtøyen er ordførere i henholdsvis Malvik og Melhus kommune. Dette er de av Trondheims randkommuner som i størst grad berøres av Miljøpakken. De har også vært synlige representanter for sine kommuner i debatten om hvorvidt bomsystemet i Miljøpakken er utformet på en urettferdig og usosial måte. Miljøpakken har virkninger i hele Sør-Trøndelag, og disse ordførerne er representanter for Sør-Trøndelag fylke.

¹³ Ottervik ble valgt inn som ordfører i Trondheim kommune etter Arbeiderpartiet vant lokalvalget i 2003. Hun er nå inne i sin tredje valgte periode, og er med dette den lengstsittende ordføreren Trondheim har hatt.

¹⁴ «Yngves blåe box» er en populær offentlig blogg som er tilgjengelig på Yngvebrox.blogspot.no

Henning Lervåg er prosjektleder med ansvar for den administrative delen av Miljøpakken. Han jobber tett sammen med den politiske alliansen «Miljøkameratene»¹⁵, og har overordnet ansvar for de tiltakene som Miljøpakken omfatter. Dette gjør at hans rolle er både administrativ, faglig og politisk av karakter. Kjetil Strand er avdelingsleder for Strategi-, vei og transport i Statens Vegvesen, og representerer den vei- og transportfaglige instansen som har vært tilstede i prosessen.

Miljøpakken er et samarbeid mellom kommune, fylke og Statens Vegvesen, og de faglige kreftene som har spilt inn i prosessen er meget viktige. Alle de nevnte informantene kan dermed karakteriseres som aktører som er direkte involvert i beslutningsprosessen.

De øvrige informantene vil i ulik grad representere det som det jeg definerer som omgivelsene til Miljøpakken. Når jeg sier i ulik grad er det fordi noen av aktørene har vært mer involvert i møter, debatter og høringer enn andre. Gunnar Okstad er kommentator i Adresseavisen. Han har skrevet om debatter lokalt i Trondheim og i Sør-Trøndelag i en årrekke, og har skrevet flere artikler om Miljøpakken. Han kjenner dermed både Trondheim og Miljøpakken godt, og vil som representant for det lokale mediebildet kunne uttale seg på et noe mer nøytralt grunnlag enn politikerene direkte involvert i Miljøpakken. Media har også vært med på å spille en stor rolle den offentlige debatten. De har vært et talerør både for Miljøpakken når de har tiltak de ønsker oppmerksomhet rundt, og en mulighet for de som er i opposisjonen til å fremme sine synspunkter. Media har også vært viktig i det å bringe frem i lyset saker som ellers ikke ville blitt omtalt.

Trygve Bragstad representerer Næringsforeningen i Trondheim. Som næringspolitisk leder har han vært meget aktiv i prosessen, og gått langt for å fronte Trondheims næringsinteresser. Dette har blitt synliggjort gjennom ulike offentlige skrivelser og innlegg signert Næringsforeningen til Trondheims lokale politikere.

Fra NAF har jeg intervjuet styreleder i Avd. Sør-Trøndelag, Bente-Irene Finseth. NAF som bilførerorganisasjon er sentral i forbindelse med en evaluering av et tiltak om brukerfinansiering av veinettet. NAF har klare synspunkter i en slik debatt, og Finseth er NAFs ansikt utad i media og debatter der de har vært involvert. Tabell 2. gir en oversikt over alle informantene, samt hvor og når intervjuene ble gjennomført.

¹⁵ Miljøkameratene er en tverrpolitisk allianse blant de politiske partiene i Trondheim som har samlet seg om Miljøpakken og aktivt arbeider for å bedre miljø- og klimautfordringene i kommunen.

Tabell 2. Oversikt over informantene		
Navn på informant	Stilling/Arbeidstittel	Sted og tidspunkt for intervju
Kristian Dahlberg Hauge	Gruppeleder (FrP) i Trondheim bystyre	Trondheim Rådhus, 13.11.2012
Trygve Bragstad	Næringspolitisk leder i Næringsforeningen i Trondheim (NiT)	Næringsforeningens lokaler, 14.11.2012
Yngve Brox	Gruppeleder (H) i Trondheim bystyre	Trondheim Rådhus, 09.01.2013
Henning Lervåg	Prosjektleder i Miljøpakken	Bytorget, Trondheim Kommune, 11.01.2013
Gunnar Okstad	Kommentator i Adresseavisen	Adresseavisen, Heimdal, 21.01.2013
Terje Bremnes Granmo	Ordfører i Malvik Kommune	Malvik Rådhus, 22.01.2013
Jorid Jagtøyen	Ordfører i Melhus Kommune	Melhus Rådhus, 24.01.2013
Bente-Irene Finseth	Styreleder NAF, avd. Sør- Trøndelag	NAF Trondheim, 29.01.2013
Rita Ottervik	Ordfører i Trondheim Kommune	Trondheim Rådhus, 06.02.2013
Kjetil Strand	Avdelingsleder for Strategi, vei og transport. Statens Vegvesen	Statens Hus, 15.02.2013

4.7 Gjennomføring av intervjuene

Alle intervjuene ble gjennomført på arbeidsstedet til informantene, og varte mellom 45-70 minutter. Det var en tendens til at jo flere jeg hadde intervjuet, jo lengre ble intervjuene. Dette antar jeg har en sammenheng med at jeg ble mer «varm i trøya», og det var lettere å stille oppfølgings spørsmål til informantene. Det var på forhånd av intervjuene utarbeidet en felles intervjuguide¹⁶. Denne sørget for at alle temaene jeg ønsket å være innom enkelt kunne

¹⁶ Intervjuguiden er lagt med som vedlegg til denne oppgaven

krysses av. Selve spørsmålene ble forskjellig formulert avhengig av hvem som ble intervjuet. Dette fordi de ulike aktørene representerer ulike sider ved prosessen. Det er heller ikke slik at alle aktørene ble stilt alle spørsmålene, dette fordi ikke alle aktørene har lik kompetanse på de ulike områdene. De ulike spørsmålene i guiden har dermed blitt tilpasset de ulike aktørene underveis.

Under intervjuene stilte jeg videre oppfølgingsspørsmål for å utdype interessante temaer informantene var innom. Det var også slik at de informantene som ble intervjuet sist i intervjuprosessen, ble spurt ut om ting som tidligere informanter hadde pekt ut under sine intervjuer. Likevel har spørsmålene som er vedlagt i intervjuguiden stort sett blitt fulgt, og den har i alle intervjuene fungert som en mal og disposisjon for samtalen. Målet ved intervjuene i etterkant er å sammenligne informantenes synspunkter og oppfatning av beslutningsprosessen i Miljøpakken, og tiltaket om brukerfinansiering spesielt. Dette for å kunne avdekke samspill eller variasjon ved ulike deler av prosessen, noe som igjen vil kunne si noe om beslutningsstrukturen til Miljøpakken som organisasjon.

4.8 Analyseprosessen: Transkribering, koding og kategorisering av datamaterialet

Analyseprosessen starter allerede med innsamlingen av data under intervjuene, og har pågått gjennom alle de ulike fasene arbeidet har gått igjennom. Det er fornuftig å dele denne prosessen opp i ulike deler: datainnsamling gjennom intervju, transkribering av de utførte intervjuene, kategorisering av datamaterialet og en analyse av dette datamaterialet. Alle intervjuene ble foretatt av undertegnede og jeg valgte å benytte båndopptaker under alle intervjuene. Dette for å kunne konsentrere meg om den samtalen vi hadde underveis, og ikke bli avledet av notatskriving. Bruk av båndopptaker gjør også at jeg ikke trenger å bekymre meg for om hvorvidt mine gjengivelser er korrekte.

I transkriberingsprosessen har det vært viktig for meg å skrive grundige og nøyaktige gjengivelser. Dersom enkelte uttalelser har blitt sagt med latter eller ironi har jeg skrevet dette i parentes i etterkant av setningen. Dette er ting som er lett å høre på opptak eller observere under intervju, men skriftlig faller dette gjerne fra. Dersom man ikke er observant på dette kan det transkriberte materialet fort få et annet meningsinnhold enn det som opprinnelig var ment fra informantens side, selv om ordene i seg selv er transkribert rett. Denne delen av prosessen var dermed meget tidskrevende og omfattende. Ti relativt lange intervjuer har gitt omtrentlig hundre sider ferdig tekstmateriale.

Neste steg i analyseprosessen er koding og kategorisering av det transkriberte datamaterialet. Her er det vanlig å benytte seg av dataprogrammer utviklet for analyse av kvalitative data¹⁷. Fordi jeg har gjennomført alle intervjuer selv, samt transkribert og lest i gjennom de flere ganger i etterkant, følte jeg ikke at det var hensiktsmessig for meg å benytte meg av et slikt dataverktøy. Hadde jeg hatt flere intervjuer så hadde dette vært nyttig, men mine ti intervjuer kjenner jeg såpass godt etter å ha arbeidet med de at jeg har valgt å benytte en noe enklere metode for koding og kategorisering.

Det jeg har gjort er at jeg har valgt ut de kategorier jeg finner mest interessante for analysen, og skrevet oppsummeringer og notater til hva de ulike informantene mener om dette. Jeg har også skrevet ut og stiftet sammen datamaterialet til et eget hefte. I dette heftet har jeg med markeringspenn fargekodet temaer og sitater jeg ønsker å benytte, positive eller negative holdninger og så videre. Dette har vært en interessant og morsom måte å jobbe med datamaterialet på, og har virkelig gitt følelsen av at jeg som forsker styrer retningen og utfallet av prosjektet.

4.9 Etske betraktninger og avgjørelser i arbeidsprosessen

Hvilke etiske betraktninger man gjør seg avhenger av fremgangsmåten og metoden man velger å benytte seg av. Tjora (2012:41) peker på at man i kvalitative forskningsprosjekt må være var på det at en i slike prosjekter kommer spesielt tett på de man forsker på, fordi en benytter seg av intime metoder slik som observasjon og intervjuer. Det er dermed spesielt viktig å være tydelig i de forskningsetiske prinsippene som har med tillit, konfidensialitet, respekt og gjensidighet i den kontakten man har med informantene. Dette har vært særdeles viktig for meg, ettersom informantene min ikke er anonyme. Jeg ønsker ikke å bryte den tillit som er gitt meg ved å stille opp til intervju. Et eksempel på dette er at flere av informantene mine har gitt meg informasjon i etterkant av intervjuene som de ikke ønsket å si på opptak. Denne informasjonen har jeg ikke benyttet i analysen på en slik måte at det kan spores tilbake til informantene som ga den. Jeg er ute etter treffende og tidlige udokumentert data, men jeg ønsker ikke å henge ut noen.

Det er viktig at informantene gir sitt informerte samtykke til å delta i studien (Thagaard 2003:23). For å kunne gi et slikt samtykke er informantene nødt til å ha kjennskap til formålet og hovedtrekkene ved den studien som gjøres. Dette ble gjort ved at jeg i forkant av

¹⁷ Kjente dataprogrammer for koding av kvalitativt datamateriale er NUD*IST og HyperRESEARCH.

intervjuene sendte ut en forespørsel om å delta på intervju via e-post¹⁸. Denne e-posten inneholdt en beskrivelse av prosjektet og problemstillingen, samt mulige overordnede tema for intervju. Den inneholdt også informasjon om at jeg ønsket å benytte båndopptaker under intervjuet og at dersom det var ønskelig å lese igjennom det ferdige intervjuet eller godkjenne sitater måtte dette gis beskjed om. Jeg informerte videre om at alt av datamateriale kom til å bli slettet etter oppgaven var levert inn. Til sist var det også lagt til informasjon om at deltakelse selvfølgelig var frivillig og at det selvfølgelig var mulig å trekke seg i etterkant. At informantene bekreftet per epost til meg at dette var ok og at de ønsket å delta, anser jeg som et informert samtykke til å delta. Likevel gikk jeg igjennom endel av disse tingene før jeg startet opp de ulike intervjuene, for å forsikre meg om at dette var greit, noe jeg i alle tilfellene opplevde at det var.

4.10 Metodiske utfordringer og erfaringer

Det er mange utfordringer og erfaringer som knytter seg til et forskningsprosjekt som går over ett helt år, og involverer både privatpersoner og ulike samfunnsaktører. Jeg vil nå gjennomgå de erfaringer jeg har opplevd som mest betydningsfulle i løpet av denne arbeidsprosessen.

Jeg var tidligere inne på at intervjuene som er blitt utført kan karakteriseres som elite-intervjuer. Litteraturen tar for seg ulike utfordringer i gjennomføringen av slike intervjuer. Den første utfordringen jeg ble gjort oppmerksom på var utfordringen med å få disse menneskene til å stille opp på intervjuene. Dette er personer med stramme timeplaner, som kanskje ikke ser det som nyttig å bruke tid av sin arbeidsdag på å bli evaluert av en masterstudent. Jeg ble oppfordret til å starte tidlig med å oppnå kontakt med informantene, for å få satt opp intervju tidsnok. Her ble jeg meget positivt overrasket over informantene. Alle var relativt raske å gi tilbakemelding, noen svarte med forslag til tidspunkt allerede etter bare noen minutter. Totalt sett så var jeg meget overrasket over hvor villig informantene var til å stille opp. Foruten fylkesordfører i Sør-Trøndelag, som takket nei grunnet «tett timeplan over lang tid», takket alle de forespurte ja til å delta, noe jeg anser som meget positivt.

I forbindelse med relasjonen mellom forsker og informant kan det oppstå en mulig utfordring ved at jeg som ung og kvinnelig student skal intervju mennesker i viktige posisjoner i samfunnet. Dette fordi det kan ha en uheldig betydning for maktforholdet underveis i intervjuet. Alle informantene har betydelig større kunnskap om emnet enn det jeg som forsker

¹⁸ Denne e-posten er inkludert som vedlegg til oppgaven.

har, dette i kraft av at de har arbeidet innenfor fagområdet i flere år. Det kan dermed fort oppstå en situasjon hvor informantene bruker sin posisjon, kunnskap og erfaring til å dominere og styre intervjuet i den retning de ønsker. Dette fikk jeg en forsmak på allerede når jeg sendte ut forespørsler om intervju til de ulike informantene. Her ble tema for evalueringen presentert, og den første tilbakemeldingen fra en av informantene var at de ikke var enige i min definisjon av veipricing og ønsket en referanse til hvor jeg hentet definisjonen jeg brukte fra. Vedkommende la videre til at de imidlertid var interessert i å stille opp til intervju slik at vi kunne diskutere dette nærmere. Uavhengig av hvordan dette utsagnet var ment fra informantens side, er det med på å fastlegge en rangering av forholdet mellom informant og forsker, hvor jeg som forsker opplever en følelse av å være i underposisjon.

Jeg opplevde også i noen intervjusituasjoner at enkelte tema ble beskrevet som «kompliserte ting som er vanskelig å forstå seg på». Det opplevdes for meg som at det indirekte ble sagt at dette var ting som var kompliserte for meg å forstå. Om dette var et bevisst forsøk på hersketeknikk, en forsvarsmekanisme for å unngå å prate om temaet, eller en helt ærlig og ubegrunnet vurdering av samtalens tema på tidspunktet er vanskelig å si. Jeg valgte i disse situasjonene å ignorere utsagnene, og spurte relativt ubemerket videre om tema jeg ønsket utdypet.

Det er videre en utfordring når man intervjuer noen som er vant til å uttale seg på vegne av sin organisasjon at de kan ha forberedt svar på forhånd. De kan også være så vant til å uttale seg offentlig at det er mulig at svarene man får vil være redigert av informanten for å høres best mulig ut. Dette er en variant av den kjente Hawthorne-effekten (Ringdal 2001:118), hvor informantene påvirkes av forskerens tilstedeværelse. Kvale og Brinkmann (2009:159) påpeker viktigheten av at forskeren i slike situasjoner har forberedt seg på dette, og har tenkt nøye igjennom hvem de skal intervjuer, og lagt opp spørsmålene på bakgrunn av dette. Videre oppfordrer de til å utfordre utsagnene til informantene fordi en slik «provokasjon» kan lede til kunnskap du ikke ellers ville ha fått. Jeg opplevde det som veldig viktig å holde en god balansegang under intervjuene hvor jeg forsøkte bevisst å ikke være for kritisk slik at informantene havnet i forsvarsposisjon, og dermed avga svarene sine på en lukket og avmålt måte. Samtidig forsøkte jeg å gå litt under huden på de som ble intervjuet, for å få tilgang på informasjon som ikke allerede er allment kjent. Dette var en betydelig utfordring i forhold til de informantene som har jobbet for å fronte og få gjennomslag for Miljøpakken. De som er i en mer kritisk posisjon var, som forventet, mer villig til å avgi svar som kunne oppfattes som oppsiktsvekkende.

Jeg valgte videre å ikke dele intervjuguiden med informantene på forhånd, slik at de i mindre grad kunne forberede svarene sine. Kun i et tilfelle ble jeg bedt om å dele intervjuguiden på forhånd fordi informanten ønsket å vite om det var nødvendig å ha støtte fra overordnet seksjon i organisasjonen for å kunne svare. Etter en vurdering sendte jeg denne til vedkommende på forhånd. Jeg opplevde imidlertid ikke under intervjuet at dette hadde hatt noen betydning på de svarene som ble gitt. Heller oppfattet jeg det som en kvalitetssikring fra deres side, og ikke som grunnlag for å avgi strategiske og planlagte svar.

En annen utfordring knyttet til dette med villighet til å avgi ærlige svar, var bruken av båndopptaker. Jeg benyttet meg av båndopptaker på samtlige intervjuer. Flere av informantene mine ga underveis beskjed om at de hadde ett offisielt svar, og ett uoffisielt svar som vi kunne ta i etterkant av intervjuene, når båndopptakeren var slått av. De forklarte selv til dette at det er enkelte holdninger og meninger de ikke ønsket å bli sitert på offentlig. Som offentlige personer har jeg forståelse for det, og har ikke utnyttet den informasjonen jeg ble gitt når båndopptaker ble slått av. Men jeg har gjort en vurdering av informasjonen som ble gitt, og konkluderer med at på de spørsmålene det gjaldt, var de kommentarene som ble gitt i etterkant ikke noe som endrer på selve svaret til informantene. Det bekrefter imidlertid muligheten for at det kan være andre spørsmål hvor svarene som er avgitt er begrenset eller «pyntet på».

4.11 Refleksjoner rundt forskningens kvalitet

Enhver studie, uavhengig av benyttet metode er ufullstendig uten en vurdering av kvaliteten på resultatene som er fremskaffet. I kvantitative studier brukes begrepene validitet og reliabilitet når en snakker om kvaliteten, eller gyldigheten på målene en har gjort. Reliabilitet går på om man ved gjentatte målinger med samme måleinstrument vil få samme resultat, og validitet vurderer om en faktisk måler det man ønsker å måle (Ringdal 2001:86). Selv om disse begrepene er knyttet til det samme også i kvalitative studier, er det som ligger i selve begrepene noe forskjellig. Hvor man i kvantitativ forskning har fokus på målingen, fokuserer den kvalitative forskningen på tolkningen (Thagaard 2003:198). I denne siste delen av metodekapitlet følger mine refleksjoner over hvorvidt egen forskning overholder de standarder som er satt til kvaliteten på kvalitative forskningsprosjekt.

4.11.1 Reliabilitet

Reliabilitet går ut på om man ved ny måling vil oppnå resultat, eller hvorvidt en annen forsker som benytter samme metode vil kunne gjennomføre med tilsvarende resultater (Thagaard 2003:198). Dette kravet kan være vanskelig å imøtekomme fordi prosessen med datainnsamlingen er utviklet i felten, mellom meg og informantene. Andre omstendigheter og andre individer vil kunne gjøre det vanskelig å etterprøve dette. For å bøte på dette har det vært et viktig poeng for meg å være konkret og spesifikk i beskrivelsene av hvordan fremgangsmåten var for å samle inn og analysere datamaterialet.

Et annet poeng som det er verdt å reflektere over er utvelgelsen av informantene. Ettersom jeg studerer en beslutningsprosess, har denne utvelgelsen vært utpreget strategisk. Jeg har ønsket å snakke med de aktørene som var direkte involvert i prosessen; primærkildene. Dette er en klar styrke fremfor å snakke med sekundærkilder, som uttaler seg på vegne av primærkildene. Dette har jeg i stor grad klart å få til. Som jeg var inne på i teorikapittelet kan Miljøpakken defineres som en formell offentlig organisasjon med tilhørende omgivelser. Organisasjonen består av de tre likeverdige partene Trondheim kommune, Sør-Trøndelag Fylkeskommune og Statens Vegvesen. Det har derfor vært viktig å snakke med noen som representerer hver av disse. Jeg forsøkte å få til et intervju med fylkesordfører i Sør-Trøndelag. Det lot seg ikke gjøre, men det er gjennomført intervjuer med ordførere i flere av fylkets kommuner. Det mener jeg er med på å gi et mer helhetlig bilde av fylket som helhet. Det har også vært viktig å snakke med de ulike aktørene som regnes som organisasjonens omgivelser, for å få et så riktig og representativt bilde som mulig.

4.11.2 Validitet

Å vurdere validiteten i prosjektet innebærer refleksjoner over hvorvidt mine data reflekterer det fenomenet jeg ønsker å studere (Kvale og Brinkmann 2009:165). Har jeg stilt de riktige spørsmålene til mine informanter for å få de svarene jeg trenger for å kunne besvare problemstillingen min? Og ikke minst, har jeg fått sannferdige svar tilbake fra respondentene? Som jeg var inne på tidligere er det en mulighet for at informantene har begrenset sine svar som en følge av at jeg benyttet båndopptaker. De kan også ha blitt påvirket av min tilstedeværelse, eller følt seg forpliktet til å svare på en bestemt måte. Jeg opplevde imidlertid at jeg fikk fyldige svar på de aller fleste spørsmål, og at det er samsvar blant mange av svarene til informantene mine. Dette gjør at jeg ikke anser det som å ha vært problematisk i studien, men det er likevel et poeng som bør diskuteres og som det er verdt å reflektere over.

Intervjuene jeg har gjennomført har et utpreget retrospektivt perspektiv fordi deler av prosessen jeg spør etter foregikk for flere år siden. Man kan bli sittende med skjev eller ukorrekt informasjon dersom informantene ikke husker, eller i etterkant av hendelsene har endret sin oppfatning av hva som skjedde. Jeg opplevde imidlertid i liten grad dette som et problem. Kun på ett spørsmål med en av informantene fikk jeg til svar at «dette er jeg faktisk ikke sikker på at jeg husker». Det er her en styrke at jeg kun har snakket med primærkilder som har jobbet tett med dette i mange år. I tillegg har dette for mange vært og er fremdeles en stor del av arbeidet deres, som har opptatt og engasjert de over tid. Jeg opplevde at informantene ga detaljert informasjon om ulike situasjoner. De ga også spesifikke tallbeskrivelser av inntekter og utgifter som er riktige, noe jeg har kunnet kvalitetssikre gjennom dokumentanalysen. At disse detaljene er riktige styrker indikasjonen på at mer generelle beretninger også vil være riktige.

4.11.3 Generaliserbarhet

Begrepet generaliserbarhet er mest vanlig i kvantitative studier, hvor målet er at de funnene man gjør kan gjøres gyldig for hele populasjonen, en såkalt statistisk generalisering. Jeg tar i denne evalueringen utgangspunkt i en enkeltstående case, hvor jeg benytter meg av data fra kun ti informanter. Å gi en statistisk generalisering på grunnlag av dette er lite overbevisende. Samtidig er det heller ikke det jeg er ute etter å gjøre. Jeg ønsker å gå inn i prosessen, jeg ønsker å forstå hva som skjedde og hva aktørene tenkte og foretok seg. De lokale forholdene og selve konteksten ved beslutningsprosessen til det tiltaket jeg skal evaluere er unikt for akkurat Trondheim. Man vil ikke kunne finne helt like situasjoner andre steder. Nervik (1997:29) påpeker at det har vist seg vanskelig å oppfylle både krav om individdata og generalisering samtidig. Han argumenterer videre for at selv om innsiktsfulle prosessevalueringer har begrenset generalitet, kan man likevel bidra til utvikling av ny teori på feltet som studeres.

Selv om det er utelukket å generalisere ut i fra statistiske hensyn, kan man ofte i case-studier benytte seg av det som kalles teoretisk generalisering (Yin 1994:14). Under intervjuene har flere av informantene mine pekt på de samme elementene som viktige for prosessen jeg undersøker. Dette gir meg muligheten til å dra slutninger fra empiri til teori, og lar meg videre dra nytte av det som kalles for å generalisere til et teoretisk nivå. Resultatene ut i fra dette vil jeg komme nærmere inn på i den siste og avsluttende delen av oppgaven.

5 Analyse del I: En empirisk kartlegging av beslutningsprosessen

Jeg velger å kalle dette kapittelet for en empirisk kartlegging av de ulike fasene i beslutningsprosessen. Kapittelet gir en tematisk fremstilling av de viktigste funn som kan hentes ut fra datamaterialet. Disse funnene tar utgangspunkt i de ulike fasene i en beslutningsprosess, slik presentert tidligere i metodekapittelet. Ved å kartlegge disse funnene vil det være lettere å drøfte de i lys av de teoretiske modellene, noe som vil bli gjort i analysens andre del. Funnene fra beslutningsprosessen vil gjennomgås kronologisk, slik at man kan se for seg hvordan funnene vil passe inn i den faseinndelingen som ble presentert tidligere. Datamaterialet har gitt et omfattede valg av ulike funn. På grunn av oppgavens begrensede omfang er det ikke mulig for meg å presentere alle. De som er valgt ut er valgt nettopp ut i fra hvor betydningsfulle de er for prosessen, og hvor godt de svarer på problemstillingen jeg jobber ut i fra.

5.1 Funn fra Initiativfasen

Funnene fra initiativfasen ser på selve problemdimensjonen. Hvordan og hvorfor kom et tiltak om bomfinansiering på dagsordenen? Når Miljøpakken ble presentert for Trondheims befolkning, kom det som en overraskelse på mange. Det var kort tid siden den gamle bomringen var lagt ned, og innbyggerne var lovet en bomfri by. Påstandene om løftebrudd har haglet mot Ottervik og Arbeiderpartiet, og de gikk ut og innrømmet at prosessen hadde innebært at man hadde måttet svelge unna noen kameler. Funnene fra denne fasen kan dermed være svært viktige for å forklare hvordan prosessen utviklet seg slik den gjorde.

5.1.1 De gamle løftene

Flere av mine informanter peker på at de politiske føringene fra flere år tilbake om at bomringen skulle legges ned, var med på å legge press på politikerne når tiden for avslutning av Trondheimspakken nærmet seg. Som beskrevet i bakgrunnskapittelet, ble det av Arbeiderpartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti inngått et kompromiss som oppnådde vedtak i Bystyret. Dette vedtaket tok høyde for at all brukerfinansiering skulle bort når Trondheimspakken var over i 2005. At disse lovnadene ennå stod sterkt i Trondheim, kan dermed vise seg å stemme. Informant Kjetil Strand påpeker dette;

«(...) Politisk så var det den gangen veldig viktig å ta ned eksisterende bomstasjoner og avslutte Trondheimpakken. Media var veldig opptatte av dette, Adresseavisen hadde en tanke i hodet, og det var å bli kvitt bomstasjonene. Og media spiller en stor rolle, i forhold til hva folk mener og hva politikerne tenker.»

Det var gjennomgående debatter om hvorvidt bomringen skulle videreføres, fordi Trondheim som voksende bilby hadde store finansieringsbehov til veiprojektene sine. Det at det over tid hadde ligget en lovnad inne om å avslutte pakken, gjorde muligens kostnaden ved å skulle bryte dette løftet for stor. Den samme politiske kostnaden kan ha spilt inn ved lokalvalget i 2007, når Ottervik står ved sin tidligere avgjørelse og sier nei til mer bomfinansiering i Trondheim. Når arbeidet med Miljøpakken starter kort tid etter, skaper dette et enormt stort trykk i media. Kritikken fra Fremskrittspartiet antydte at dette var tidenes største løftebrudd, og at politikerne hele veien hadde lurt Trondheims velgere. Også i media var man opptatt av dette såkalte løftebruddet, og hvorvidt de «rødgrønne» hele tiden hadde vært klar over at bommene igjen måtte på plass. Gunnar Okstad i Adresseavisen sier at;

«(...) Jeg tror at dette kom som en erkjennelse av at man trengte penger. Og jeg tror at denne erkjennelsen begynte å komme før man kom med løftene om at nå skulle man ta ned bomringen, dette med at vi er ferdige med det og det kommer ikke noe nytt [bomsystem]. Men man turte ikke å si det før det var gått en kort stund. Ett år eller to.»

Hvorvidt dette stemmer, forblir spekulasjoner fordi partene i Miljøpakken ikke ønsker å bekrefte det såkalte løftebruddet. Men det er mulig å anta at det ikke var helt overraskende for de involverte parter at bomringen igjen måtte på plass. Denne oppfatningen kommer frem hos flere av mine informanter som er i opposisjon til Miljøpakken og bomfinansiering.

5.1.2 Bomfinansiering som statlig ønsket politikk

Ordfører Ottervik begrunner en ny brukerfinansiert periode i Trondheim med at man «ikke hadde noe annet valg». Det oppfordres fra statlig hold at lokale myndigheter setter i gang innkreving gjennom brukerfinansiering av lokale veiprojekter. Samtidig blir det poengtert at dette må være et lokalt vedtatt initiativ – kommunene må ønske dette selv. Problemet ligger i at uten brukerinnkreving har ikke kommunene egenfinansiering til veiprojektene sine. Den eneste måten å oppnå statlig medfinansiering på er å starte opp et spleiselag lokalt. Dermed blir brukerinnkreving eneste mulighet for å løse lokale transportutfordringer. Dette er et poeng som alle informantene jeg snakket med var enige om. Den sentrale transportpolitikken gir i

realiteten kommunene lite spillerom. Når det er statens ønskede politikk, så må kommunene pent innrette seg etter dette. At aktørene i prosessen er oppgitte over dette, er åpenbar. Fremskrittspartiet ønsker fullfinansiering av vei fra staten, mens NAF ønsker at samferdselssektoren skal tas ut av statsbudsjettet slik at man alltid har finansiering til planlagte prosjekter. Alle aktørene er imidlertid klar på at så lenge staten fører den samferdselspolitikken de har gjort og ennå gjør i dag, er slike ønsker intet mer enn ønsker.

5.1.3 Fra Transportpakke til Miljøpakke

I Stortinget var man på denne tiden begynt å bli mer opptatt av klimaspørsmål, og det var jobbet inn et klimaforlik med målsetninger om å redusere klimagassutslippene i Norge. For å greie dette var det viktig å få med de norske storbyene, som i størst grad bidrar til forurensning. For byer som tok tak i miljøutfordringene ble det lovet belønningssmidler (Miljøverndepartementet 2007). Flere av mine informanter mener at sentralt klimafokus var viktig å få bygget inn som en del av en transportpakke i Trondheim. På denne måten ville man kunne utløse statlige belønningssmidler som ville minske egenandelen som skulle betales, men man ville også kunne få lettere gjennomslag sentralt for de ideer som ble foreslått. At en potensiell transportpakke ble til en Miljøpakke med egennavn og stor M, skyldes i stor grad dette nye fokuset.

5.1.4 Bomring, bompunkter og bomstrek. Eller veipricing og rushtidsdifferensiering?

Når arbeidet med Miljøpakken etterhvert ble presentert offentlig, og det ble klart at denne skulle delvis finansieres av bomstasjoner, ble det meget fort presisert fra de «rødgrønne» at dette ikke var en bomring, slik Trondheim hadde hatt før. Dette var bompunkter og det var noe helt annet. De innkrevde pengene skulle bidra til mye mer enn bare vei. På grunn av de tidligere føringene som var lagt i Trondheim, og påstandene om løftebrudd, kan det sees som meget sannsynlig at dette var en politisk viktig sak for Ottervik og de «rødgrønne» å poengtere. Det var viktig å vise klart utad hvorfor bompunktene ikke var lik bomringen. De øvrige aktørene i denne prosessen har klare formeninger om at dette var et strategisk valg for å ikke tape ansikt i forbindelse med de løftene som var gitt. Ottervik kunne ikke kalle dette en bomring, fordi det hadde man hatt før, og det skulle man ikke ha igjen, slik det var lovet. Det som er klart i denne debatten, er at det er uklarheter og uenigheter blant de ulike aktørene om hva dette bomsystemet egentlig er for noe.

I Høyre kaller de bompunktene for en bomring, fordi de mener at selv om det er viktig for Arbeiderpartiet at dette er bompunkter, så er det i realiteten fremdeles en bomring. Gruppeleder for Høyre, Yngve Brox forteller videre at;

«(...) Uansett hvor du kommer ut i fra byen og skal inn til byen så må du passere en bom, og da har man en bomring. Og nå kommer utvidelsen av bomringen [i trinn II] hvor man får mange flere bommer langs omkjøringsveien og Byåsen, og da blir det helt åpenbart at dette er en bomring. Fordi da ligger det en ring med bommer uansett hvor du kommer kjørende inn (...) Så lenge du holder deg innenfor byen kjører du gratis, og så lenge du holder deg utenfor byen kjører du gratis. Men kjører du inn eller ut av byen må du betale. Og det er den klassiske definisjonen av bomring her i Norge.»

Det er et interessant poeng at Høyre, som nå er en del av Miljøpakken argumenterer for hvorfor dette i realiteten er en bomring, mens Miljøpakken selv poengterer at det ikke er det. Mens Høyre er opptatt av at dette fremdeles er en bomring, mener NAF av dette er veipricing med rushtidsavgift per definisjon¹⁹. Også Fremskrittspartiet mener at dette er bomring som er en del av et veipricingssystem, men at den negative konnotasjonen som ligger i slik begrepsbruk gjør at de «rødgrønne» tar avstand fra det.

I Næringsforeningen er de klare på at dette ikke er veipricing, veipricing er nemlig noe helt annet. Trygve Bragstad forklarer at de definerer veipricing som at det er en sterkere sammenheng mellom hvor langt du kjører og hvor mye du betaler. Dette innebærer at en som kjører 10 km skal betale mer enn en som bare kjører 5 km. Han forklarer videre at det i Trondheim er relativt tilfeldig oppsatte bompunkter, hvor kun noen få av byens innbyggere betaler når de passerer:

«(...) Frem til 2005 så hadde Trondheim en bomring rundt sentrum. Det har man ikke i Trondheim i dag. Man kan se det som en bomstrek kanskje.»

Om det er uklart hvordan en skal definere bomsystemet, er det helt klart at å holde tunga rett i munnen når man omtaler de ulike begrepene, er viktig i denne diskusjonen. «(...) eh JA, velkommen inn i villnisset av politikken!», påpeker Yngve Brox til dette.

¹⁹ NAF definerer veipricing som en form for kjøprising. De skriver på sin nettside at kjøprising bare er innført i noen byer i verden. Trondheim er en av de, hvor man har tidsdifferensierte bomsatser, som er en form for kjøprising (NAF, 2013)

For politikerne som arbeider på ulikt hold med Miljøpakken har disse forskjellene vært viktige. Dette for å kunne grunnlegge egne påstander, og kanskje for å få med seg noen politiske poenger underveis. Under samtaler med fagetatene i Trondheim kommune og Statens Vegvesen opplevde jeg at de ikke er like opptatte av disse begrepene og hva som legges i de forskjellige definisjonene. Uten en politisk agenda er de mer opptatte av hvordan systemet faktisk belaster folket, og hvordan denne belastningen oppleves. Leder i Miljøpakken, Henning Lervåg, sier følgende på spørsmål om hvordan han definerer bomsystemet:

«(...) Jeg har en litt enkel tilnærming til det der. Dersom du stiller deg i trafikanten sitt sted, og han putter på ti kroner på en automat. Om vi kaller det kjøprising, veiprising eller bomavgift eller hva vi kaller det, så opplever ikke trafikanten noen forskjell.»

Som fagmann peker også Lervåg på at det juridisk sett ligger føringer for de ulike systemene man bruker, slik at hvordan man definerer systemet også henger sammen med hvilket lovverk man er nødt til å forholde seg til²⁰. Likevel legger han vekt på at det for trafikanten ikke oppleves forskjellig uavhengig av hvilket lovverk Miljøpakken hører under.

Denne mer faglige tankegangen finner jeg også hos Kjetil Strand i Statens Vegvesen. Han påpeker at man gjerne må diskutere hvilket type system det er, men at det i hovedsak er bompengefinansering fordi bomsystemet ikke er besluttet i henhold til veiprisingslovgrunnlaget. Hovedårsaken til at enkelte beskriver systemet som veiprising, er at det eksisterer en rushtidsavgift innbakt i bompunktene. Til dette sier Strand følgende:

«(...) Det å bruke pris for å regulere trafikken, det høres i utgangspunktet ut som veiprising. Men Trondheim har ikke veiprising, og det er ordføreren veldig ivrig på å påpeke. Og det har vi heller ikke, det er bompenger. Om det er ring eller snitt eller oval eller sirkel, det spiller ingen rolle.»

5.1.5 En rotete debatt

Det er interessant at det er så ulike oppfatninger av hva dette systemet egentlig er. For å skape en så god debatt som mulig er det essensielt at man har presise begreper. Dette innebærer at

²⁰ Veiprising/brukerfinansiering er et transportpolitisk virkemiddel som stadig oftere diskuteres i Norge og internasjonalt og det er de siste 20 årene produsert en lang rekke utredninger og forskningsrapporter om teamet. Det er likevel stor uklarhet om hva veiprising egentlig innebærer, hvordan virkemiddelet kan utformes i praksis og hvilke effekter som kan oppnås. Denne uklarheten er frustrerende for fagfolkene, og det er utarbeidet flere rapporter fra blant annet Sintef og Statens Vegvesen for å forsøke å få en bedre klarhet i begrepene (Statens Vegvesen 2008).

aktørene legger det samme i begrepene som brukes og har samme forståelse av de. Med utgangspunkt i dette funnet spurte jeg informantene hva de tenkte om at det var en såpass ulik begrepsforståelse, og hvorvidt de syntes dette kunne være problematisk i forbindelse med den offentlige debatten. Her var det igjen ulike svar. Fagfolkene holdt på sitt, og svarte at dette ikke var noe som berørte dem i særlig grad – dette var spørsmål rettet mot politikerne. Men flere av informantene jeg snakket med påpekte at de opplever at dette er med på å gjøre debatten kaotisk og rotete. Trygve Bragstad forklarer at han opplever dette som frustrerende:

«(...) For hvis ikke [en bruker korrekte begreper] så får du en uryddig debatt, og det er jo det som er hele problemet med debatten her. Man kan jo nesten tro at det er noen som synes det er behagelig å rote til hele diskusjonen. Men for meg som er aktør i denne debatten, så er det veldig frustrerende at det er så mye støy, at vi ikke har presise begreper.»

Flere av aktørene uttrykker frustrasjon angående dette, og påpeker at det er med på å gjøre debatten uklar og forvirrende, spesielt for de som står utenfor. Aktørene som påpeker dette er særlig de som er i opposisjonen, eller ikke er direkte involvert i prosessen. De øvrige aktørene har en mer likegyldig holdning til dette med begrepsavklaring, og gir uttrykk for at det ikke er noe stort problem. Her er det åpenbart ulike synspunkter blant informantene og det er tydelig at de de legger vekt på forskjellige aspekter ved debatten.

Totalt sett viser funnene fra denne fasen en politisk prosess som bygger på utpregede strategiske og symbolske politiske avgjørelser. Den viser også tydelige ulikheter blant aktørene. Det er tydelig at argumenter blir gjort ut i fra de ulike aktørenes ståsted, og man kan enkelt identifisere aktørene ståsted gjennom deres argumenter. Dette ser vi ved at aktørene som handler på vegne av Miljøpakken i større grad avdramatiserer disse uenighetene, mens aktørene som blir berørt av Miljøpakken mener det er frustrerende og rotete når man ikke er enig om begrepene som benyttes.

5.2 Funn fra utredningsfasen

I denne fasen ser jeg på funn i forhold til tiltakets utvikling. Dette innebærer avgjørelser om hvordan bomsystemet skulle utformes, og hvor bomstasjonene skulle plasseres. Dette er også fasen hvor man la fra seg arbeidet med den planlagte drivstoffavgiften. Det som er interessant her er å se hva som skjedde i prosessen som formet tiltaket slik det ble.

Plasseringen av bompunktene og de ulike takstene på disse har vært et sentralt poeng i den offentlige debatten. Bompunktene i Miljøpakkens trinn I er plassert i tre snitt; på bygrensen i

sør mot Melhus, langs Nidelven ved Sluppenområdet, og på bygrensen i nord mot Malvik. Til forskjell fra den gamle bomringen, hvor man kjørte gratis i en time etter passering i en av bomstasjonene, er de nye punktene uavhengige hverandre, og du betaler for hvert punkt du passerer. I Miljøpakken er det også lagt inn en rushtidsavgift, slik at det er dyrere å passere punktene i rushtiden. Bompunktene i Miljøpakken er færre, og forskjellig plassert i forhold til stasjonene i den gamle bomringen. Den gamle bomringen hadde betydelig flere stasjoner, som lå plassert tettere inn mot sentrumskjernen.

5.2.1 Betydningen av bompunktens plassering

Det blir av flere påpekt at det at de nye bompunktene ikke skulle være lik den gamle bomringen, har hatt betydning for utformelsen av bompunktens plassering. Samtidig er det et annet poeng at størstedelen av bommene ligger så tett på kommunegrensene i sør og nord. Det har blitt argumentert for at dette er et strategisk valg fra politikerne, for å hindre at man blir for hardt straffet av velgere i egen kommune da det allerede var en politisk belastning å innføre bompunkter etter det var lovet at dette ikke skulle komme. På spørsmål til Kjetil Strand i Vegvesenet om hvordan man kom frem til plasseringen av bompunktene i Miljøpakken svarer han følgende:

”(...) Jeg svarer kanskje litt generelt nå i starten, men det vi ofte ser når vi skal innføre bompenger i en kommune, eller når kommunen ønsker å bidra med bompengefinansiering, så er det ofte et ønske om å plassere bommene helst på kommunegrensen. Naboene skal bidra”.

Der Strand valgte å svare generelt, er Trygve Bragstad fra Næringsforeningen i større grad direkte i sitt svar på spørsmål om hva han tenker om plasseringen av bommene:

”(...) Det nåværende [bom]systemet lar jo nabokommunene blø endel. Og det er jo selvfølgelig helt perfekt for politikerne, fordi som jeg pleier å si da slipper ordføreren i Trondheim å ta belastningen for innbyggerne i Trondheim. Og ordførerne i nabokommunene får en kjempesak fordi de kan kjempe mot dette urettferdige systemet, så da blir de helter. Så da blir jo alle helter”.

De som i størst grad blir berørt av bompunktene i trinn I, er pendlerne. Og selv om det selvsagt er pendlere fra Trondheim og utover til randkommunene, er det flest av de som pendler inn til Trondheim. For nabokommunene har det medført store ekstra kostnader å pendle inn til Trondheim etter Miljøpakken startet opp. I tillegg er de fleste prosjektene til Miljøpakken lokalisert i Trondheim, og kommer Trondheim kommunes innbyggere til gode.

Dette har skapt store reaksjoner hos innbyggerne i randkommunene. I Malvik foregikk det store protestaksjoner i forbindelse med dette. Malvik hadde tidlig på 90-tallet i forbindelse med Trondheimpakken fått aksept fra Statens Vegvesen om at det ikke skulle settes opp bom på Være, da dette var den eneste veien fra nord inn til Trondheim. Denne forutsetningen ble brutt i Miljøpakken, noe Malvik kommune poengterte i sine uttalelser til forslag for energi- og klimabehandlingsplanen for Trondheim kommune. Her insisterte de på å opprettholde den avtalen som lå til grunn fra 90-tallet (Malvik Kommune, 2009). Da dette ikke ble etterkommet ble det av innbyggerne protestert av mer useriøs karakter. Flere av mine informanter forteller om knusing av ruter og nedskyting av bommene med gevær, noe som bekreftes av ordføreren i Malvik. Det er ingen tvil om at man i Malvik har latt seg opprøre av Trondheims nye bomsystem og flere av mine informanter forteller at de ble «gjerne» i Malvik.

Men det er ikke bare Malvik som har latt seg opprøre av Miljøpakken. På bygrensen i sør ligger Melhus kommune, og også de belastes hardt av Trondheims bomsystem. Fordi man betaler per punkt som passerer, vil de fleste av Melhus' innbyggere ha en betydelig kostnad av å kjøre inn til Trondheim sentrum. De passerer nemlig ikke bare bommen på bygrensen, men også snittet som ligger på Sluppen. Dersom man i tillegg velger å kjøre i rushtiden, vil dette kunne bli en kostbar affære. Ordfører Jorid Jagtøyen forteller at for Melhus' innbyggere, koster det nå cirka 14.000 kr i året å pendle til jobb med bil. Hun poengterer at selvfølgelig er det mange som kan ta buss. Samtidig er det mange som av ulike årsaker ikke kan ta buss. Barnefamilier som jobber på to forskjellige sider av Trondheim blir for eksempel skadelidende av dette. De må kjøre hver sin bil til jobb fordi det ikke går opp med henting og bringing med buss i forhold til hvor barnehage og arbeidsplass er lokalisert. Disse familiene betaler fort 20-30.000 kr ekstra i året på grunn av Miljøpakken, forteller Jagtøyen.

Det er en oppfatning i nabokommunene av at man finansierer en Miljøpakke for Trondheim uten å få særlig mye igjen for dette selv. Det er også en opplevelse fra nabokommunene om at man ikke blir hørt av politikerne i Trondheim. Jagtøyen forteller videre at de opplever at deres argumenter ikke blir tatt til etterretning:

«(...) Varaordføreren her [i Melhus] er fra Høyre, og han sier at han Yngve [Brox] klarer ikke se lenger enn til City Syd. De ser ikke lenger enn sin egen nese. Tenker ikke i det hele tatt, mener vi da. De ser ikke lenger enn seg selv, og slik er det til syvende og sist at de er storbyen og da bestemmer de.»

Samtidig er det fra politikerne og aktørene i Miljøpakken en oppfatning av at Miljøpakken bidrar med mye til kommunene rundt Trondheim. Her pekes det blant annet på busstilbudet til AtB. Antall avganger til og fra kommunene har økt kraftig, og de er også inkludert i bytaksten, slik at det kan benyttes periodekort for Trondheim når en reiser. Det pekes også på at Miljøpakken bidrar til veibygging på strekninger tilknyttet veinettet ut til kommunene, samt utbedring av gang og sykkelstier som det ikke ellers hadde blitt tak i. På spørsmål om rettferdighet i forhold til plasseringen av bompunktene og nabokommunene sier Yngve Brox følgende:

«(...) Nabokommunene føler jo at de blir mye hardere belastet enn Trondheims innbyggere. Men da ser de bort i fra det faktum at det er Trondheims innbyggere som allerede betaler mest av utgiftene til Miljøpakken og enda mer etter de nye bommene kommer [01.jan 2014]. Og at deres innbyggere allerede har fått veldig mye mer igjen for Miljøpakken enn det Trondheim har. Dette fordi hvis du trekker i fra skattefradraget for pendling med buss, så er det billigere hver dag å ta buss fra Melhus enn internt i byen, hvis du pendler til jobben. (...) Men det er det ingen som nevner når en klager på at de belastes mye.»

Også Bragstad fra Næringsforeningen deler dette synet, og forteller videre at:

«(...) De fra Malvik, hver gang det er snakk om å endre systemer så sutrer de og skal endre sitt system og sånn. Men de sitter bare og skummer fløten, ikke sant. De sitter på utsiden, har ikke arbeidsplasser, er en sovekommune og folk pendler til nabokommunene for å få arbeid. Så sånn sett er det ingen som belaster veisystemene mer enn innbyggerne i Malvik.»

Dette er ikke ordfører Terje Bremnes Granmo fra Malvik enig i. Han bekrefter at busstilbudet til og fra kommunen er blitt betydelig mye bedre, og anser det som et meget positivt tiltak. Utover det mener han at Trondheim ikke har gitt Malvik så mye. Han peker videre på at Malvik også bidrar til vekst i Trondheim, ved at innbyggerne pendler inn til kommunen:

«(...) Trondheim kommer springende og sier at «de har fått, de har fått». Ja vel, vi har gitt og gitt og, i form av at vi har ført flere tilreisende dit. Men vi har ikke fått noe, det kjenner ikke jeg til. Det er jo fylkeskommunen som driver bussene, ikke Trondheim.»

Både ordfører i Malvik og Melhus påpeker at Miljøpakken er et kjempeflott prosjekt, bare ikke for deres innbyggere. De bekrefter begge at dette har vært en sak som de siste årene i stor grad har preget kommunepolitikken. Når jeg spør Ottervik om plasseringen av bompunktene

sett i lys av rettferdighetsproblematikken, bruker hun den planlagte drivstoffavgiften som argument. På det tidspunktet brukerfinansieringen i Miljøpakken ble vedtatt, var det ikke bare bompunkter som skulle gi inntektene, det var også planlagt en drivstoffavgift. Samlet skulle disse utgjøre den brukerfinansierte delen av inntektene til Miljøpakken. Dette har hatt betydning for hvordan man utformet bomsystemet, påpeker hun. Drivstoffavgiften som skulle være en del av Miljøpakken tok utgangspunkt i at man fikk med seg nabokommunene på dette. Fordi avstandene i fylket er så korte, ville det føre til lekkasje dersom ikke Trondheim fikk med seg nabokommunene. Det var imidlertid ikke aktuelt for nabokommunene å ta del i dette, og alle bortsett fra Malvik takket nei. Dette førte til at arbeidet med denne avgiften ble lagt bort relativt fort.

At drivstoffavgiften hadde betydning for antall planlagte bompunkter, er helt åpenbar. Beregninger hadde fastslått inntektsfordelingen disse og drivstoffavgiftene skulle ha. Det sier imidlertid ikke nødvendigvis noe om hvorfor bommene ble plassert på grensene til nabokommunene. At dette har vært for å sørge for at nabokommunene skulle være med å bidra, er langt på vei sannsynlig å anta, i hvertfall i følge utsagnene til flere av mine informanter.

5.2.2 Ulike oppfatninger om hendelsesforløpet

Det er ulike oppfatninger blant informantene mine om hvorvidt nabokommunene fikk være med inn i arbeidet med Miljøpakken, og være med å påvirke de beslutninger som ble tatt. Nabokommunene selv sier at de ikke har blitt invitert inn til noe annet enn en drivstoffavgift. Rita Ottervik forteller på den andre siden at alle nabokommunene ble invitert inn i forhandlingene til Miljøpakken. Dette gjaldt både drivstoffavgiften og bomsystemet. Hun forteller at de ikke var interesserte i å møte opp til dette, da de allerede hadde bestemt seg for at de var «i mot». Hun påpeker videre at de har hatt en rekke orienteringsmøter både i nabokommunene og i regionen som helhet, for å informere om planene i Miljøpakken. Nabokommunene bekrefter at de takket nei til drivstoffavgiften, men er uenige i at de ble godt nok informert om de videre planene og heller ikke inkludert i forhold til videre deltakelse i Miljøpakken. Gunnar Okstad er av den oppfatningen at nabokommunene sa nei til drivstoffavgiften så tidlig i løpet, var med på skape et negativt samarbeidsklima mellom Miljøpakken og nabokommunene fra starten. Han mener også at dette kan hatt innvirkning på i hvor stor grad det har blitt delt informasjon videre etter dette. Det er imidlertid helt klart at nabokommunene og partene i Miljøpakken er uenige om hendelsesforløpet i denne perioden.

Funnene fra utredningsfasen viser at plasseringen av bompunktene ikke var tilfeldig. Plasseringen ble gjort på en slik måte som kan ha lettet på noe av trykket til politikerne, fordi man fikk fordelt bompunktene slik at også en stor del av de tilreisende til kommunen ble belastet. Det skapte etterhvert store protester fra nabokommunene, som følte at de bidro til en Miljøpakke i Trondheim uten å få særlig mye igjen for det bidraget. Dette har skapt store debatter i hele fylket, og stilt spørsmål til hvorvidt rettferdighetsprinsippet er godt nok ivaretatt. Samtidig er det viktig å huske at også Trondheims innbyggere ble belastet hardt av bompunktene, selv om det er rettferdighetsdebatten i forbindelse med nabokommunene som har vært mest synlig i den offentlige debatten.

5.3 Funn fra vedtaksfasen

I vedtaksfasen er det viktig å se på funn knyttet til hva som var årsaken til at man klarte å samles og enes om vedtak, selv om det var store uenigheter forut selve vedtaket.

5.3.1 Fra stor uenighet til en tverrpolitisk allianse

I arbeidet frem mot vedtak var det store politiske uenigheter. I disse uenighetene kunne man se de samme politiske skillelinjene mellom høyre og venstresiden som var tydelig under Trondheimpakken. For Fremskrittspartiet var det aldri noen tvil om at de ikke kom til å ta del i en Miljøpakke. Kristian Dahlberg Hauge forteller at partiet ikke ønsker å «legge seg på rygg» og akseptere alle de restriktive virkemidlene som staten krever gjennom sin samferdselspolitikk. Dette mener han de andre partiene har gjort, noe som er med på å bidra til at man ikke vil kunne få gjennomslag for endringer i den førte politikken opp mot staten. Han forklarer videre at den eneste måten å få en endring i den førte nasjonale politikken er å vise staten at dette aksepterer man ikke.

Flere av mine informanter mener på den andre siden at Fremskrittspartiet forsøker å vinne billige politiske poeng fra velgerne på å være i mot bomfinansiering «bare for å være det». Både Rita Ottervik og Bente-Irene Finseth mener at dersom Fremskrittspartiet hadde hatt makten i Trondheim, hadde man likevel hatt bomfinansiering i Trondheim. De argumenterer med at dette ser man i andre byer og kommuner som er styrt av Fremskrittspartiet, og bruker blant annet Oslo som eksempel på en kommune hvor partiet stemte for bomfinansiering i Oslopakken.

Også blant de øvrige partiene var det uenigheter. Disse dreide seg blant annet om hvor stor andel som skulle gå til veibygging versus miljøtiltak, og uenigheter angående rushtidsavgift

og drivstoffavgift. Informantene mine påpeker alle at de opplevde at det var voldsomme politiske drakamper og diskusjoner i tiden frem mot vedtak. Høyre, som av de fleste oppleves som relativt like Arbeiderpartiet i forhold til samferdselsspørsmål, kunne ikke akseptere de krav som ble framsatt i vedtaket, og valgte å stå utenfor samarbeidet. Yngve Brox forklarer dette valget med at man i utgangspunktet ønsket å være med, men at Høyre ikke kunne akseptere den planlagte drivstoffavgiften. Han forklarer at de i partiet ikke trodde at man kom til å få aksept for avgiften fra statlig hold, og at Høyre dermed laget et forslag for fase I som ikke inkluderte drivstoffavgiften. Når de andre flertallspartiene gikk bort i fra forslaget, ble dette vanskelig for Høyre å akseptere, og de valgte å trekke seg ut.

Flere av mine informanter peker på at dette kanskje ikke var hele grunnen til at Høyre valgte å stå utenfor pakken. Dalberg Hauge mener at grunnen til at Høyre valgte å stå utenfor pakken, når de i praksis hadde vært enige med Arbeiderpartiet hele veien, kan skyldes symbolpolitikk²¹. Symbolpolitikk eller ikke, at Høyre, med stor tilslutning både lokalt og nasjonalt valgte å stå utenfor pakken, var definitivt med på å gjøre arbeidet med Miljøpakken enda mer utfordrende. På tross av disse utfordringene ble det etterhvert opprettet en tverrpolitisk allianse som støttet opp under vedtaket. Informantene mine mener alle at grunnen til at man klarte å legge de fleste partipolitiske hensyn bak seg, og enes om et felles vedtak, var en oppfatning av at hensynet til Trondheims transportutfordringer var viktigere enn de partipolitiske hensyn. Den tverrpolitiske enigheten og forståelsen av problemene er grunnleggende for at man har fått til å gå sammen om vedtak. Bragstad fra Næringsforeningen utdyper dette på følgende måte:

«(...) Man har jo en tverrfaglig allianse. Og det er jo punkt 1 vil jeg si, du kan ikke ha spekkhuggere som står på utsiden å gjør profitt på å være i mot. Altså, Fremskrittspartiet har prøvd det, men de har ikke lyktes. Så en forutsetning er at du ikke har de som står som spekkhuggere på utsiden og bare angriper og angriper og angriper. Du må ha en bred politisk allianse, da gjør du liten politisk kostnad.»

²¹ Symbolpolitikk som begrep kan benyttes på mange måter. I denne evalueringen forstås symbolpolitikk som pseudopolitikk., altså noe som kommer i stedet for eller til fortrenghet for realiteter. Det er politikk uten skikkelig saklig og rasjonelt feste. Videre har handlinger en annen reell begrunnelse enn den som foregis og de virkelige motivene, partitaktikken, tåler ikke dagens lys (Rasch 1993:11).

5.3.2 Arbeiderpartiets heldige sammensetning

Et annet poeng som de fleste av informantene mine mener har vært viktig i forhold til å få vedtatt Miljøpakken, spesielt fra sentralt hold, var det faktum at Arbeiderpartiet på dette tidspunktet hadde flertall på alle de politiske nivåer. Lokalt stod Arbeiderpartiet sterkt med Rita Ottervik som ordfører. Også fylkesordfører Tore O. Sandvik er en kjent Arbeiderpartipolitiker, og man hadde en rødgrønn regjering med Arbeiderpartiets nasjonale leder som statsminister. Denne sammensetningen har også holdt seg lik på alle nivåer, og er den samme i dag som den var i vedtaksfasen av Miljøpakkens trinn I.

Ottervik selv peker på fordelene av at spesielt fylkeskommune og kommune har vært styrt av de samme partiene. Hun mener dette har gjort det lettere fordi man har klart å unngå en slik posisjons/opposisjonskamp, som kunne oppstått dersom for eksempel fylket hadde vært styrt av Fremskrittspartiet og Høyre, mens kommunen hadde vært styrt av de «rødgrønne». Videre mener hun at det er en klar fordel at denne sammensetningen har holdt seg stabil over tid, slik at aktørene kjenner hverandre, og kan stole på at det er en viss stabilitet i de enkeltpersoner som er med. Hun forklarer videre at:

«(...) Det å ha folk som du vet at du kan stole på, som du kan ta noen diskusjoner med uten at det står i Adresseavisen dagen etter, for å komme frem til løsninger, det har vært viktig.»

Henning Lervåg peker på at denne heldige politiske sammensetningen på alle nivåene var spesielt gunstig i starten for Miljøpakken, når samarbeidet ikke var like robust og mer sårbart for endringer. Her handler det om å ha samme tenkemåte og være i stand til å kommunisere dersom en skulle havne opp i en konflikt. Dersom en hadde hatt en annen sammensetning på de ulike nivåene ville en fort blitt mer opptatt av konflikter og ideologiske forskjeller. Han mener dermed at dette har vært en klar fordel for Trondheim, spesielt i starten.

Bente-Irene Finseth mener det at den politiske sammensetningen har vært spesielt gunstig for relasjoner mot sentralt hold. Hun mener flere er av den oppfatningen om at Trondheim skal fungere som et utstillingsvindu for regjeringen fordi det er rødgrønt flertall i Trondheim, slik det er i regjeringen. Når jeg ber henne utdype dette sier hun følgende:

«(...) Ja det går på den regjeringen som sitter i dag som gjerne vil bruke Trondheim som et eksempel på hva det går an å få til. I forhold til det politiske spillet så tror jeg og at det har

vært lettere å sette i gang Miljøpakken i Trondheim enn det ville vært en annen plass som ikke har den type styresammensetning.»

Miljøpakken har altså hatt fordelene av en slik heldig sammensetning på alle politiske nivå. Selv om informantene er uenige om i hvor stor grad dette har hatt betydning, kan man ut i fra deres utsagn i det minste fastslå at dette har vært en faktor som har gjort det lettere for Miljøpakken å bli vedtatt på det tidspunktet det ble vedtatt fordi man har møtt mindre motstand.

5.3.3 Et sterkt politisk engasjement preger prosessen

De fleste av informantene mine peker på det politiske engasjementet og betydningen av enkeltpersoner som viktig og avgjørende for arbeidet med bomsystemet og Miljøpakken som helhet. Det blir poengtert at dette er noe som ikke bare har vært viktig i forbindelse med vedtak, men også gjennom alle periodene av prosessen.

Denne prosessen har i stor grad vært politisk preget, i mye større grad enn faglig, forteller Henning Lervåg. Dette har vært med på å skape motivasjon og engasjement blant politikerne, mener han. Han forklarer at Miljøpakken har hatt en veldig tett politisk oppfølging, og at organiseringen av Miljøpakken er veldig forskjellig fra resten av landet, selv om det på papiret ser likt ut. Her i Trondheim samordnes ting på overordnet nivå, med en ren politisk styringsgruppe som er veldig aktiv. I denne styringsgruppen er det i utgangspunktet bare fylkesordfører, ordfører og representant for veidirektoratet som sitter med ess i ermet. Denne rene «policy» gruppen har møttes hver eneste måned, og vært veldig tett på det som skjer i Miljøpakken og dermed blitt den reelle styringsgruppen i motsetning til kanskje andre steder hvor de møtes noen ganger i året og fungerer mer som en referansegruppe som blir orientert og godkjenner, men ikke driver den daglige driften. Det bærer preg av en litt tøff politisk «top-down» styring, forteller han videre. Det som er vanlig er at man i større grad har jobbet i grupper og at beslutninger har blitt tatt mer i ulike fora og så videre. Slik er det ikke i Miljøpakken. Han utdyper dette:

«(...) I Tronheimspakken for eksempel så var Veivesenet så sentrale og de bestemte uansett. Og da er det klart at da er ikke gleden over å engasjere seg like stor. Så her har man mer reell innflytelse. (...) Og det er mer motiverende enn å sitte ved et stort bord og høre på at noen andre bestemmer. Så jeg tror det har hatt veldig stort betydning for viljen til å få til noe.»

Ottervik bekrefter at det politiske engasjementet har vært viktig:

«(...) Ja det har vært et veldig sterkt engasjement. Naturlig nok når du bruker så mye tid på det, så mange politikerne og vi har sittet i mange og lange møter, lest masse sakspapirer og vært med på masse seminar og i det hele tatt. Da er det klart at du skaper mer kunnskap hos politikerne om det, og et stort engasjement. Og mange av de tiltakene vi har gjennomført er jeg sikker på ikke ville ha blitt gjennomført uten politisk vilje og handlekraft, som når vi gjennomførte heldekkende kollektivfelt gjennom Trondheim, så var det et politisk og ikke administrativt forslag.»

Ottervik er klar på at dersom «fagfolkene» skulle bestemt, ville det vært noe helt annet enn slik situasjonen er i dag. Muligheten for at man har kunnet prege prosessen har med andre ord vært en stor motivasjonsfaktor for aktørene involvert. Strand fra Vegvesenet forteller at det er fagfolk fra Vegvesenet som kan hevde at prosessen i for stor grad har blitt preget av politikk og politiske drakamper, og at man kanskje skulle hatt mer faglighet inne i bildet. Han forteller videre at han noen ganger kanskje selv kunne tenke seg det samme, men at han fokuserer på den politiske virkeligheten vi lever i og har en overordnet forståelse av at det er det endelige resultatet som er viktig. Og at resultatet man har fått til, ikke ville blitt det samme uten det politiske engasjementet man har opplevd med Miljøpakken.

5.3.4 Engasjementet til enkeltpersoner

At det totale politiske engasjementet har vært viktig, er de fleste av informantene mine klar på. Det som absolutt alle informantene er enige om, er betydningen engasjementet til ordføreren har hatt. På spørsmål om det er enkeltpersoner som har vært viktig i prosessen, svarer samtlige Rita Ottervik. På spørsmål til Ottervik om hun er enig i de andre aktørenes vurdering av hennes innsats, er hun noe mer tilbakeholden. Hun bekrefter imidlertid at hun har hatt et veldig stort engasjement og pågangsmot til å få til å gjennomføre prosjektet, og at hun har tatt i bruk alle virkemidler tilgjengelig for å få dette til. Hun beskriver egen innsats på følgende måte:

«(...) Min innsats må andre vurdere, men jeg har vært med hele løpet og jeg har brukt veldig mye tid på det. Både internt i Trondheim, mot fylkeskommunen og inn mot staten. Så jeg har brukt alle kanaler. Når vi fikk i gjennom del I så måtte jeg bruke alt jeg hadde av kontaktnett, inkludert statsministeren, for å få gjennom pakken. Så jeg har brukt mye tid på det.»

Det er en kjent sak at Rita Ottervik regnes som blant landets dyktigste ordførere. Hun har flere ganger vært aktuell for statsrådsposter i Stoltenbergregjeringene, men har takket nei grunnet sine forpliktelser og prioriteringer som ordfører i Trondheim²². At hun er en mektig dame med et innflytelsesrikt kontaktnett på nasjonalt nivå, kan helt klart ha vært en fordel i arbeidet med å få vedtatt og gjennomført Miljøpakkens tiltak.

I tillegg til Rita Ottervik, blir topp-politikerne i Arbeiderpartiet trukket ut blant de fleste av informantene mine, som viktige personer i prosessen. At Arbeiderpartiet totalt sett har hatt innflytelse over hvordan prosessen ble formet, er helt klart, i følge mine informanter.

Totalt sett så er det flere interessante funn i denne vedtaksfasen. Ut i fra informantenes svar, vil jeg trekke ut flere forhold som forklarende for at man har fått vedtatt tiltakene som ligger under Miljøpakken. For det første ser man en bred politisk oppslutning rundt vedtaket. Trondheim har utfordringer det må tas hensyn til, og disse har betydd mer enn de ulike partipolitiske hensynene, for de fleste partiene. Samtidig har Miljøpakken vært heldig med at den politiske sammensetningen har vært lik på alle de politiske nivåene. Dette har gjort arbeidet mer stabilt, og det er sannsynlig at man har fått til vedtak raskere enn hva som ville vært tilfellet dersom sammensetningen hadde vært annerledes. Denne sammensetningen holder fremdeles, noe som kan være gunstig for trinn II, som skal vedtas nasjonalt fortløpende. Videre har topp-politikerne i Arbeiderpartiet vært sentrale i arbeidet som er gjort, spesielt Rita Ottervik. Hun har fremstått som en solid og stødig frontfigur for Miljøpakken, og vært med på sikre den stabiliteten og ryggdekningen som har vært nødvendig i de ulike fasene av prosessen.

5.4 Funn fra implementeringsfasen

Funnene fra denne siste fasen fokuserer på hva som har skjedd etter vedtak om trinn I. Trinn II er vedtatt lokalt, og avventer sentral tilslutning. Det er gjort flere endringer i trinn II, som bygger på erfaringer som ble gjort i det første trinnet.

Etter Miljøpakkens trinn I var vedtatt, og man startet å kreve inn penger gjennom bompunktene, fikk Miljøpakken sterk kritikk. Storparten av denne kritikken kom fra innbyggere som ikke ønsket å betale avgifter som de ikke før hadde vært nødt til å betale. Politikerne var godt forberedt på dette; tidligere holdningskampanjer gjennomført under

²² Ottervik's nei til ministerpost ga store oppslag i både lokale og nasjonale aviser. Hun har også fått mye ros for å prioritere lokale hensyn over egne politiske ambisjoner (Aftenposten 2009).

Trondheimpakken har vist at negativiteten til bom er høyest rett etter implementering²³. Etterhvert som tiden går synker denne negative holdningen. Med vissheten om dette i bakhodet, var hovedfokuset i denne perioden å få ut informasjon til trafikantene, som viste hva bompengene deres faktisk gikk til. Henning Lervåg forteller at de i Miljøpakken har vært veldig bevisste på å synliggjøre dette med at man ikke bare betaler en avgift, man får faktisk noe igjen for det også.

5.4.1 Bomsystemet utvides med flere bompunkter

De som imidlertid ikke følte at det ble synliggjort hva de fikk igjen for Miljøpakken, var nabokommunene. Når jeg spør Jagtøyen i Melhus om de føler at man i Miljøpakken har vært flink å fronte hva man får for innbetalingen til Miljøpakken, sier hun konsekvent nei. Busstilbudet er blitt bedre, men utover det ser ikke befolkningen i Melhus noen fordeler med Miljøpakken.

Nabokommunene har hele veien siden vedtak om Miljøpakken slåss for å få finansering av sine ønskede prosjekter, siden de er med på å betale for pakken. Og debatten om mangelen på rettferdighet i det oppsatte bomsystemet, har vært en gjennomgående faktor i denne perioden. Etter flere år med protester og krav, føler endelig nabokommunene at endringene som kommer i Miljøpakkens trinn II, vil være med på rette opp noen av urettferdighetene de har opplevd. De føler også at de endelig begynner å bli hørt. Trinn II av Miljøpakken innebærer en utvidelse av bompunktene. Da arbeidet med drivstoffavgiften falt bort, falt også en del av inntektsgrunnlaget bort. Flere bommer skal sørge for å dekke inn disse manglende inntektene. Men plasseringen av de nye bommene kommer nå på en slik måte at de fanger inn flere av Trondheims egen befolkning. Bydelen Byåsen, som tidligere har vært bomfri blir nå inkludert, og en rekke bommer langs omkjøringsveien skal sikre at langt færre vil kunne slippe unna belastning. Strand i Vegvesenet bekrefter at de nye bompunktene svarer litt på kritikken fra omegnskommunene. Når jeg spør Ottervik om kritikken av bomsystemet som urettferdig, og hvorvidt hun tror at trinn II vil oppleves som mer rettferdig, sier hun følgende:

«(...) Det er ikke mulig å få til et 100% rettferdig system. Men det blir bedre, fordi det er flere som er med og tar belastningene. Tanken var jo når vi innførte trinn I at vi skulle ha en drivstoffavgift i tillegg, men det fikk vi ikke med oss nabokommunene på, så det ble ikke noe av. Og derfor måtte vi ta en diskusjon på hvordan vi skulle gjøre det i trinn II. Og nå har vi

²³ Jamfør Tretviks (1994) analyse av holdninger til bom.

hvertfall laget noen prinsipper om hvor dette her skal være, og prøvd å ta hensyn til å gjøre det mest mulig rettferdig. Så det blir mye bedre enn det har vært.»

Jeg følger opp dette med spørsmål om at det er en anerkjennelse av at trinn I ikke er så rettferdig som det kunne ha vært. Ottervik bekrefter delvis dette:

«(...) Ja. Trinn I hadde vært rettferdig om man hadde innført drivstoffavgift. Men det gikk ikke, det er ikke åpnet for i det nasjonale regelverket, og nabokommunene sa også nei til det. Og da måtte vi gjøre noe annet og da har det blitt dette nye systemet.»

Ikke alle jeg snakker med er av den oppfatningen at bomsystemet ville vært rettferdig dersom drivstoffavgiften hadde vært inkludert. Heller ikke alle er enige i at bomsystemet i hovedsak blir endret for å ta høyde for at man ikke får inn nok inntekter på dagens bommer på grunn av den manglende drivstoffavgiften. Gunnar Okstad mener bomsystemet i utgangspunktet ble utformet slik det ble fordi det ikke skulle ligne for mye på den gamle bomringen. Dette har medført et meget urettferdig system som man nå er nødt til å rette opp i:

«(...) Grunnen til at bompunktene vil endres, det skyldes at det ikke kommer nok penger inn på de punktene som er satt opp. Og det er delvis sant, men den grunnen som er like viktig, kanskje enda viktigere og, er nettopp dette at det ikke måtte ligne for mye på den gamle bomringen. Så jeg har en følelse av at det skjer en slik etterrasjonalisering her da, en etterforklaring hvor man sier at grunnen til at Miljøpakken og innkrevingssystemet må endres, det er at det ikke ble noe av den drivstoffavgiften.»

De aller fleste aktørene kan sies å være enige i at Miljøpakkens trinn I, og det nåværende bomsystemet kunne vært utformet på en måte som ville vært mer rettferdig, selv om som det har blitt påpekt at det ikke er mulig å få til et 100% rettferdig system. I hvor stor grad endringen som kommer i trinn II skyldes inntekter versus fokus på rettferdighet, er vanskelig å si. Her er det noe ulike oppfatninger blant informantene. I likhet med tidligere er det de som står noe utenfor prosessen som i større grad peker på strategiske valg og symbolisme som grunner.

5.4.2 Trinn II gir et mer rettferdig system

Det som imidlertid påpekes av alle er at når trinn II settes i drift, vil de nye bompunktene være med på å gjøre dette bomsystemet mer rettferdig fordi flere vil bli belastet. Også nabokommunene føler at trinn II vil oppleves mer rettferdig for deres innbyggere. De påpeker

at de fremdeles mener at de belastes i overkant mye uten å få igjen for dette i form av opprustning i egne kommuner. Men det faktum at Trondheims befolkning skal belastes kraftigere, gjør at følelsen av urettferdighet i nabokommunene likevel ikke vil være så sterk som den har vært tidligere.

Bremnes Granmo i Malvik forteller at de har forventninger om at flere av Trondheims innbyggere som bruker bil skal være med på å betale for Miljøpakkens trinn II. Han forklarer videre at de har bidratt med innspill til både Trondheim kommune, til Miljøpakken og departementet. Departementet har vist forståelse for situasjonen til nabokommunene, forteller han. Og man forventer i Malvik at om ikke Miljøpakken selv setter opp en større del av finansieringen fra sine egne innbyggere, så går departementet inn og gjør det. Også ordfører i Melhus mener alle fremlegg og innspill fra deres side endelig ser ut til å ha en nytte. At Miljøpakken skal utvides gjør ikke Miljøpakken noe billigere for Melhus' sine innbyggere. Men at det nå blir dyrere for Trondheims innbyggere, gjør prisen man betaler i Melhus blir noe lettere å betale.

5.4.3 En styrket allianse

En annen ting som har hatt innvirkning på Miljøpakken i tiden etter implementering og arbeidet med trinn II er at den brede tverrpolitiske alliansen som stod bak Miljøpakken, underveis er blitt enda bredere. Den inkluderer nå nesten alle partiene som er representert i Bystyret, og både Rødt og Høyre har sluttet seg til pakken. Det mest interessante i denne sammenhengen er Høyres deltakelse, da Høyre er et stort parti både lokalt i Trondheim og nasjonalt med mye innflytelse. Flere av mine informanter mente at Høyre valgte å stå utenfor pakkens første trinn av strategiske grunner. Yngve Brox i fra Høyre presiserte selv at de ikke kunne akseptere grunnleggende elementer ved pakken, og at det var dette som gjorde at de valgte å stå utenfor. I forhold til hvorfor de etterhvert besluttet å være med i Miljøpakken forklarer Brox at når drivstoffavgiften ikke ble noe av, var avstanden mellom Høyre og flertallet svært liten. Han forklarer videre:

«(...) Når fase to skulle behandles så var det så liten avstand mellom Høyre og flertallet i pakken at det var mulig å gå over de uenighetene og bli endel av kompromisset. Og vi fant ut at det var bedre å bli med innenfor pakken enn å stå utenfor å protestere. Men det betyr at vi har vært nødt å kompromisse på endel ting da. Så som opposisjonsparti er valget mellom og enten stå utenfor å demonstrere å holde sin rene fane klar, eller være med å ta ansvar. Det er et vanskelig valg for et opposisjonsparti, men vi valgte å gå inn.»

Det gjorde ikke Fremskrittspartiet, og Høyre har måttet tåle mye kritikk fra opposisjonen for å ha gått bort fra sin tidligere beslutning om å ikke delta i samarbeidet. Med Høyre nå som en fullverdig forhandlingspartner i Miljøpakken, kan samarbeidet anses som solid. Det er en stor politisk belastning å kreve inn penger i Miljøpakken, så å få en så bred allianse som mulig har vært viktig for å kunne fordele denne belastningen blant partiene. Dette har vært viktig lokalt i Trondheim, men også sentralt i forhold til Stortinget, noe Ottervik poengterer:

«(...) At Høyre kom med synes jeg er veldig viktig. I tillegg så er det viktig å ha bredest mulig politisk landskap inn mot Stortinget, slik at det ikke blir noe opposisjon/posisjonsspill i Stortinget som kan medføre at vi får mindre penger eller muligheter til å gjennomføre Miljøpakken. Så det er den delen som har vært viktig for oss, å ha en bredest mulig allianse, ikke bare lokalt, men også i Stortinget.»

Det er en oppfatning om at den brede politiske alliansen gjør at Miljøpakken står meget stødig, og vil være fordelaktig i forbindelse med Stortingets kommende behandling av pakkens trinn II. At dette har vært viktig i prosessen er helt klart, og blir pekt på av alle aktørene jeg snakker med.

Denne fasen bygger under hendelser som nylig har inntruffet eller foregår på nåværende tidspunkt. Fasen kan også sees i sammenheng med de øvrige fasene, fordi trinn II i Miljøpakken er tilbakeskuende og ser på utfordringer som må løses i forhold til trinn I. Utvidelsen av bompunktene kan sees på som et svar til kritikken som ble gitt til bompunktene opprinnelige plassering. Samtidig ser vi det er større tilslutning om pakken. Totalt viser denne fasen en pakke som er stødig og stabil, og svarer på utfordringer som har kommet underveis.

5.5 Oppsummering av funn

Denne kartleggingen interessante funn i fra alle de ulike fasene. Tidligere lovnader fra perioden med Trondheimpakken var med på å legge føringer for at det ble avgjort av Trondheim skulle slippe unna fremtidig brukerfinansiering av veinettet. Disse lovnadene ble videre holdt gjennom lokalvalget i 2007. Trondheim hadde imidlertid trafikale utfordringer som ikke kunne ignoreres. Fordi staten ikke er villig til å stille penger tilgjengelig for lokale samferdselsprosjekter, var det tilsynelatende ingen vei uten om en transportpakke med lokal finansiering. Det er sannsynlig å anta at politikerene hele veien hadde vært klar over at dette kom til å bli det endelige utfallet. At klimautfordringer var satt på dagsordenen nasjonalt,

gjorde at man kunne bake inn miljøaspektet i denne transportpakken. Fokuserer på miljøutfordringer som tillegg til veibyggning, vil kunne gjøre det lettere å få støtte for Miljøpakken sentralt. Samtidig ville det kunne utløse belønningsmidler fra Staten, slik at inntektsgrunnlaget fra lokalt hold ble minst mulig.

Fordi det var en lovnad i Trondheim at man ikke skulle ha en ny bomring i Trondheim, har Arbeiderpartiet vært veldig opptatt av å fronte det nye bomsystemet som bompunkter, og vise hvorfor dette er ulikt det man har hatt tidligere. Det viser seg imidlertid at det er stor uenighet blant aktørene i debatten om hva slags bomsystem man egentlig har. Spesielt interessant er det at Høyre, som del av alliansen i Miljøpakken konsekvent refererer til bomsystemet som en bomring, selv om det er spesifisert i tiltaket at det er bompunkter.

Den ulike oppfattelse av begrepene er med på å skape en uryddig debatt, noe som frustrerer flere av aktørene. Det sår også tvil om hvorvidt partene er så sammensveiset som den brede alliansen gir inntrykk av. I forbindelse med plasseringen av bompunktene, er disse i stor grad plassert på kommunegrensene i nord og sør. Dette kan sees på som et strategisk valg for å minske en allerede sterk politisk belastning ved at man startet opp en ny periode med bominnkreving. Denne plasseringen har også vist seg å være et av de elementene ved Miljøpakken som har blitt sterkest kritisert. Nabokommunene mener de verken ble hørt i forbindelse med utredning av Miljøpakken som helhet eller vedrørende plasseringen av bompunktene spesielt. De føler Miljøpakken som svært urettferdig, og mener de er med på å finansiere en Miljøpakke i Trondheim som de ikke får noe igjen for i egne kommuner. Her er det svært ulike syn mellom nabokommunene og representantene for Miljøpakken. I Miljøpakken mener de at nabokommunene ble invitert med inn til både Miljøpakken og drivstoffavgiften. Men fordi de var i mot drivstoffavgiften, ønsket de ikke å delta. Det er mulig at nabokommunenes tidlige nei til drivstoffavgiften var med på gi et dårlig samarbeidsklima mellom partene allerede fra starten av.

Det har vært store politiske uenigheter i forbindelse med arbeidet med Miljøpakken. Dette gjelder blant annet drivstoffavgiften, og hvordan inntektene skal fordeles i forhold til veibyggning og øvrige miljøtiltak. Høyre som hele tiden har vært en del av forhandlingene velger å trekke seg ut av samarbeidet i trinn I. Til slutt ender man opp med en bred tverrfaglig allianse på 6 partier som klarer å enes. At man klarer å komme til enighet skyldes blant annet at fokuset på Trondheims utfordringer prioriteres over de partipolitiske hensynene. Videre er det et poeng at Arbeiderpartiet hadde flertall på alle de tre politiske nivåer på det tidspunktet

man klarte å enes om vedtak. Dette har vært en hjelpende faktor for å få prosessen i gang, og har sørget for mindre motstand underveis. Det er også slik at prosessen har vært tydelig politisk preget. Med et større spillerom enn vanlig i slike prosesser, har dette skapt motivasjon blant politikerne. Det politiske engasjementet har vært betydelig, og også enkeltpersoner har vært viktig. Rita Ottervik har vært en meget synlig aktør i denne prosessen, og har vært en tydelig frontfigur for arbeidet hele veien. Å skape stabilitet i viktige enkeltpersoner tilknyttet prosessen har vært avgjørende i arbeidet som har blitt gjort.

I etterkant av oppstart av Miljøpakkens trinn I har arbeidet med trinn II blitt satt i gang for fullt. Trinn II tar tak i en del av den problematikken som trinn I skapte. Man har oppnådd vedtak lokalt for en utvidelse av bompunktene i trinn II. Denne utvidelsen er delvis en måte å få inn større inntekter etter drivstoffavgiften falt bort, men også en erkjennelse av at bompunktene ikke belaster en stor nok andel av bilførerne. Dette kan sees spesielt i forbindelse med debatten om urettferdig belastning av nabokommunene. Samtidig har den tverrpolitiske alliansen i Miljøpakken blitt utvidet i trinn II. Blant annet har Høyre nå besluttet å delta. Dette er med på å skape ytterligere stabilitet rundt arbeidet med pakken fremover. Trinn II er ennå ikke vedtatt sentralt, men med en så bred tilslutning om Miljøpakken er det sannsynlig at den sentrale tilslutningen ikke vil by på store problemer. Tabell 3. oppsummerer og kategoriserer funnene i henhold til fasene i beslutningsprosessen.

Tabell 3. Kategorisering av de empiriske funn

Initiativfasen	<ul style="list-style-type: none">• Bomfinansiering lokalt er Statens villedde samferdselspolitikk• Det nasjonale klimafokuset var med på å legge grunnlaget for pakkens miljøaspekt.• Uenighet blant aktørene om begrepsbruken i debatten.
Utredningsfasen	<ul style="list-style-type: none">• Plasseringen av bompunktene. Strategisk plassert for å minske den politiske belastningen.• Plasseringen av bompunktene viser seg å gi urettferdige belastninger.
Vedtaksfasen	<ul style="list-style-type: none">• Viktigheten av en bred tverrpolitisk allianse.• Arbeiderpartiets flertall på alle politiske nivåer.• Sterkt politisk engasjement blant de involverte aktører.
Implementeringsfasen	<ul style="list-style-type: none">• Utvidelsen av bomsystemet tar tak i urettferdighetsdebatten.• Den tverrpolitiske alliansen blir bredere og Miljøpakken står stadig stødigere.

6 Analyse del II: Drøfting av funn i lys av det teoretiske utgangspunktet

Jeg forklarte innledningsvis at målet med denne oppgaven er å se hvordan beslutningsprosessen som ledet frem til vedtak om å benytte seg av brukerinnkreving i Miljøpakken kan beskrives og forklares. Med dette som utgangspunkt har jeg fokusert på de ulike interessene, perspektivene og aktørene som har vært sentrale i denne prosessen. I det foregående kapitlet fremstilte jeg en empirisk kartlegging av beslutningsprosessen. Her ble de viktigste funn fra datamaterialet presentert. I dette kapitlet skal disse empiriske funnene ses i lys av evalueringens teoretiske rammeverk.

Først skal jeg se på brukerfinansiering som virkemiddel og rettferdighetsproblematikken i forhold til Miljøpakkens oppsatte bomsystem. Jeg vil deretter drøfte beslutningsprosessen i lys av de tre teoretiske modellene for beslutningstaking som ble presentert i teorikapitlet. Avslutningsvis i dette kapitlet vil jeg oppsummere drøftingen og gi noen foreløpige konklusjoner om forholdet mellom de teoretiske beslutningsmodellene og den faktiske beslutningsprosessen.

6.1 Brukerfinansiering i Miljøpakken: Et rettferdig virkemiddel?

Brukerfinansiering er et velkjent pisk- og gulrot virkemiddel i samferdselssektoren. I Miljøpakken er tanken at dette virkemiddelet skal ha en todelt funksjon ved at det både er med på å gi inntekter til prosjektene som er planlagt, og begrense trafikken ved å få en større andel av bilførerne over til kollektivtransport. Dette skaper utfordringer til hvordan man skal kunne få utformet et system som vil oppfattes som mest mulig rettferdig blant innbyggerne. I Trondheim ble bomstasjonene som er en del av Miljøpakkens trinn I utformet slik at de belastet de som reiste inn og ut av kommunegrensene spesielt hardt, altså pendlerne og innbyggerne i nabokommunene. Samtidig var flere bydeler i Trondheim var bomfrie, slik at en stor andel av Trondheims befolkning slapp unna belastning. Strategisk kan dette har vært et lurt valg overfor Trondheims innbyggere, ved at belastningen ble mindre på disse. Men det har skapt en svært betent offentlig debatt om situasjonen til spesielt nabokommunene.

Den offentlige debatten på dette tema har tatt for seg rettferdighetsproblematikken til hvordan systemet er utformet. Informantene fra Miljøpakken og Trondheim var i stor grad av opptatte av at det ikke er mulig å utforme et fullt ut rettferdig system. Både Ottervik, Lervåg og Strand fra henholdsvis Miljøpakken og Vegvesenet påpekte at uansett hvor hardt man forsøker, vil man ikke kunne få til et system som er 100% rettferdig, fordi rettferdighetstanken hos folk er

forskjellig. Representantene fra nabokommunene mener derimot at man i Miljøpakken hvertfall kunne gjort et forsøk, og at dersom belastningen hadde vært mer jevnt fordelt, ville systemet også blitt oppfattet som mer rettferdig.

Også innenfor Trondheims egne grenser oppleves Miljøpakken som urettferdig blant deler av innbyggerne. Beboere på Byåsen har for eksempel i stor grad sluppet unna belastning, mens de på sørsiden av Sluppen har måttet betale. I Miljøpakkens trinn II utvides bomsystemet med flere bompunkter plassert på de tidligere bomfrie områdene i byen. Dette er et grep som gjør at Miljøpakken vil oppleves mer rettferdig for de som tidligere ble hardt belastet fordi belastningen nå vil bli fordelt på flere og er i tråd med det rettferdighetsprinsippet Langmyhr (1997) kaller resultatlikhet. Men det vil da bli vanskeligere å ivareta enkeltpersoners individuelle behov da mennesker er forskjellige med ulikt utgangspunkt. Det vil også bli slik at personer som allerede belastes i ett av dagens bompunkter, vil kunne ha en kjøreadferd som gjør at de i tillegg vil belastes i de nye bompunktene. For disse vil en utvidelse av bompunktene ikke gjøre bomsystemet mer rettferdig, heller vil det kunne bli oppfattet som enda mer urettferdig enn tidligere.

Det er nettopp dette som gjenspeiler hovedutfordringen i forbindelse med rettferdighetsproblematikken; det er en ulik oppfatning blant folk om hva rettferdig egentlig er fordi rettferdighetstanken er så forskjellig hos folk. Dette er en utfordring i alle fordelings- og omfordelingsspørsmål og det var også en faktor i den tidligere Trondheimspakken (Langmyhr, 1997).

Kjernen i argumentet til Langmyhr (1997) er at et bomsystem vanskelig kan innfri alle de ulike kriteriene til rettferdighet. Men det kan argumenteres for at en god del tid burde benyttes til dette. I Miljøpakkens første trinn burde en vurdering av disse ulike rettferdighetsprinsippene og konsekvensene av disse kanskje ha blitt tatt mer hensyn til. Det er overraskende med tanke på Trondheims lange erfaring med bomstasjoner at ikke slike faktorer har blitt vektlagt i større grad. Når man nå endrer bomsystemet kan dette sees på som et svar til den kritikken som har foreligget. Selv om bomsystemet fremdeles vil kunne oppfattes som urettferdig blant folk, vil det at man tar til seg kritikken og forsøker å gjøre noe med det, gjøre at folk opplever at de blir hørt. I følge flere av mine informanter vil dette være en forbedring i seg selv.

6.2 Beslutningsprosessen sett i lys av den rasjonelle modellen

I den teoretiske gjennomgangen av denne modellen ble det satt som en forutsetning at beslutningstakingen foretas på et rasjonelt grunnlag. Med dette menes at en vurdering av hvilket alternativ som vil være best egnet for å nå det ønskede målet, vil være det alternativet som velges. Beslutningsprosessen vil derfor være utpreget mål-middel fokusert, gjerne med en stram og hierarkisk styring av de som sitter i ledelsen.

Miljøpakken er et samarbeid mellom kommune, fylkeskommune og Vegvesenet og det er disse tre partene som sitter som endelige beslutningstakere i prosessen. Vegvesenet som faglig instans har tradisjonelt hatt et meget rasjonelt perspektiv på sine avgjørelser, hvor man tar avgjørelser basert på transportøkonomiske analyser og utredninger. I den tidligere Trondheimpakken ble Vegvesenet kritisert for å være for sentral i beslutningstakingen. Det er mulig at den kritikken har preget veivesenet i arbeidet med Miljøpakken, for denne prosessen har i stor grad blitt preget av politiske beslutninger. Vegvesenet har i større grad enn det som kanskje har vært normalt tidligere i slike prosesser hatt en rolle av mer utredende og rådgivende karakter.

6.2.1 En rasjonell forståelse av Trondheims utfordringer

At beslutningsprosessen i større grad enn vanlig har vært politisk preget betyr imidlertid ikke at den ikke har vært rasjonell. De politiske drakamper man opplevde forut vedtaket om Miljøpakken, viser svært ulike politiske interesser. Partene klarte imidlertid å samle en bred tverrpolitisk allianse, som står samlet. For å være med i denne alliansen har de ulike partiene måtte prioritere Trondheims utfordringer på transportsiden fremfor egne partipolitiske hensyn, noe som tyder på rasjonelle vurderinger av hva som er til det felles beste hos de enkelte partene. Denne avgjørelsen følger også opp statlige oppfordringer om å benytte seg av brukerbetaling til å finansiere lokale veiprojekter. Ved å innføre tiltak som er i tråd med statlig ønsket politikk, vil man samtidig kunne utløse statlige belønningsmidler og maksimere inntjeningen. I Miljøpakken har man designet en pakke som vil kunne utløse så mye midler som mulig, noe som tyder på rasjonelle avveininger i samfunnsplanleggingen, i de foretatte beslutningene.

I en rasjonell modell vil beslutningsprosessen være preget av konsensus og harmoni, fordi de ulike aktørene har et overordnet mål-middel fokus. I lys av den evaluerte beslutningsprosessen vil jeg argumentere for både ja og nei angående dette. Dette fordi at selv

om aktørene i Miljøpakken har klart å enes om pakken, var det politiske drakamper gjennom hele prosessen. Dette er blant annet synlig i uenighetene om begrepsbruken i forhold til bompunktene. Her har partene ulike oppfatninger av hvordan bomsystemet skal karakteriseres, og de er også uenige om hvilken innvirkning dette har på prosessen. Høyre var såpass uenige underveis i forhandlingene, at de valgte å stå utenfor Miljøpakkens første trinn. Det var også store uenigheter om fordelingen av pengebruk og investeringer på veibygging kontra miljøtiltak.

På den andre siden så klarte man å samle en meget bred tverrfaglig allianse selv uten Høyre. Det ble også aktivt jobbet for å få med Høyre inn i samarbeidet i etterkant, noe man etterhvert også har klart. Dette har begrenset motstanden betraktelig, noe som vil gjøre det fremtidige arbeidet mye enklere. At de «rødgrønne» har prioritert og arbeidet aktivt for å få Høyre med i Miljøpakken, selv om Høyre vil bringe inn andre ønsker og prioriteringer grunnet deres politiske ståsted, tyder på avveide rasjonelle beslutninger, hvor man vurderer det overordnede arbeidet med Miljøpakken og dens fremtid som viktigere enn å få trumfet igjennom politiske fanesaker.

6.2.2 En hierarkisk og «top-down» styrt organisasjon

Miljøpakken er en organisasjon med mange involverte parter. Spesielt i organisasjonens omgivelser er det mange aktører som ønsker å delta i og påvirke de beslutninger som tas. Dette fordi de avgjørelsene som fattes berører et stort antall mennesker. Disse aktørene har imidlertid påpekt at de ikke har hatt innflytelse over beslutningene som fattes. Nabokommunene som belastes av Miljøpakken mener selv at de ikke har blitt invitert inn til å delta i forhandlingene, og at når de har fått muligheten har deres meninger ikke blitt tatt til etterretning. Det ble poengtert av flere av mine informanter at avgjørelser fattes av ledelsen og er i praksis allerede avgjort når det kommer opp for diskusjon, slik at de øvrige parter ikke har noen reell innflytelse.

Også innad i Miljøpakken bekreftes det at det kun er de i styringsgruppen som sitter med såkalte «ess i ermet». Denne styringsgruppen består av representanter fra kommune, fylkeskommune og Vegvesenet. Styringsgruppen har vært spesielt involvert, og i stor grad vært de endelige beslutningstakerne i prosessen. Dette er med på å gi et bilde av en relativt tett «top-down» styring, som er vanlig i mer utpregede rasjonelle beslutningsprosesser. Denne hierarkiske strukturen viser seg også tydelig opp i mot statlig nivå. Mine funn viser at den

sterke statlige styringen i realiteten gir kommunene lite spillerom. Det er også slik at Arbeiderpartiet og de «rødgrønne» har hatt flertall på alle politiske nivå opp mot regjering gjennom alle fasene i denne prosessen. Dette har minsket motstanden, og da gjort arbeidet med Miljøpakken mindre belastende. Samtidig har det også gjort det lettere å samkjøre lokal og statlig politikk, slik at Miljøpakken blir designet på en slik måte som staten ønsker. Denne formen for hierarkisk styring minner i stor grad om en tradisjonell «government» styringsform, hvor staten legger føringer for hvordan avgjørelser skal tas nedover i det offentlige hierarkiet.

Den formelle strukturen som er vanlig i beslutningsprosesser preget av rasjonalitet, gjør at relasjoner som knyttes ofte er upersonlige. Menneskene involvert i organisasjonen er ikke knyttet til spesielle roller og det er ikke noe utpreget fokus på å sikre seg individer som er spesielt dyktig eller viktig for prosessen. På dette punktet tyder mine funn på det motsatte. Her er betydningen av enkeltpersoner fremhevet av de fleste. Topp-politikerne i Arbeiderpartiet har hatt stor betydning i prosessen, ved at de har engasjert seg og tatt den politiske kostnaden Miljøpakken har medført. Dette gjelder i spesielt stor grad ordføreren. Hennes rolle i denne prosessen har vært viktig ved at hun har fremstått som frontfigur for pakken. Med kontakter helt opp til statsministeren er det absolutt sannsynlig at Otterviks engasjement har vært fordelaktig for Miljøpakken. Også betydningen av stabilitet blant partene har vært viktig i dette arbeidet. Det er i stor grad de samme som har vært involvert underveis, noe som har vært viktig for å kunne stole på hverandre og ha et godt samarbeidsklima. Dette bryter med den formelle strukturen som kjennetegner en rasjonell organisasjon, og vil heller kunne beskrives ut i fra et forhandlingsperspektiv, som vil drøftes i 6.3.

Kort oppsummert kan man se en organisasjon med utpreget rasjonalitet i de fattede beslutninger. Flere viktige funn i de ulike fasene ved prosessen viser en hierarkisk og «top-down» styrt beslutningstaking, noe som er spesielt viktig i en evaluering av en beslutningsprosess. Dette synliggjøres også ved at statlige føringer legger begrensninger på det lokale spillerommet. Samtidig er det trekk ved prosessen som vil kunne forklares ut i fra de øvrige perspektivene. Selv om en rasjonell beslutningsmodell åpenbart er sentral for å analysere beslutningsprosessen er det dermed viktig å ikke konkludere før de øvrige modellene er drøftet.

6.3 Beslutningsprosessen sett i lys av forhandlingsmodellen

Utgangspunktet for forhandlingsmodellen er at beslutningsprosesser ofte er en drakamp mellom ulike særinteresser. Dette innebærer ofte at det utløses konflikter og uenigheter mellom partene, hvor man vil kunne inngå kompromisser og byttehandler for å komme videre i en forhandlingssituasjon.

6.3.1 Ulike politiske preferanser og uenigheter

De ulike partiene som har gått sammen om Miljøpakken har i forskjellig grad ulike politiske preferanser. Hvor stor andel av inntektene som skal gå til veibygging versus miljøtiltak er noe man har vært uenige om. Hvorvidt man aksepterer bom fordi det ikke er noe alternativ, eller anser det som en god inntektskilde, er en annen av disse ideologiske forskjellene blant partiene. Mens de politiske partiene har fokus på Trondheim kommune, vil fylkeskommunen se på fylket som helhet. De vil måtte balansere hensynene til de øvrige kommunene i fylket opp mot Trondheims behov for inntekter til Miljøpakken. Det er veldig mange slike ulike hensyn som må veies opp mot hverandre i arbeidet med pakken. Alle disse ulike hensynene og interessene som spiller inn, gjør at man kan tenke seg en Miljøpakke som minner om det man i forhandlingsmodellen kaller for en heterogen organisasjon med en fragmentert kultur, hvor grupperinger innad i organisasjonen har ulike måter å se verden på. I likhet med den rasjonelle beslutningsmodellen vil det også være en tett kobling mellom mål og middel, men til forskjell fra den rasjonelle modellen kommer dette som resultat av koalisjonsbygging og forhandlinger i etterkant av uenigheter og konflikt.

Miljøpakken bærer helt klart preg av å bestå av veldig mange forskjellige aktører med ulike motiver. Beslutningsprosessen har hele veien bært preg av kompromisser. At man ikke klarte å få med seg Høyre i første del av pakken illustrerer hvor store ulikheter det har vært. Her var man i lange forhandlinger, hvor Høyre lenge var med før de til slutt valgte å trekke seg ut. Når Høyre kom med igjen i trinn II bekreftet Yngve Brox at de hadde vurdert kostnaden ved å stå utenfor uten mulighet til å påvirke prosessen som for stor i forhold til gevinsten ved å være med inn å delta. Dette var helt klart en strategisk vurdering hvor Høyre måtte kompromisse med både seg selv og de øvrige partiene.

Også uenigheten i begrepsbruken i forbindelse med bomsystemet viser hvor ulike syn de forskjellige partiene har. Selv om man har klart å komme frem til et vedtak, kommer de ulike særinteressene til subgruppene innenfor pakken godt frem. At man har ulik oppfatning av

hvordan bomsystemet karakteriseres og defineres kan muligens ses i kontrast til den rasjonelle modellens bilde av organisasjonen som en enhetlig aktør med enhetlige definerte mål. Når Høyre sier at bomsystemet i realiteten fremdeles er en bomring, selv om Miljøpakken selv definerer dette som bompunkter og Rita Ottervik er meget opptatt av at det er forskjell på disse; da er det lett å se dette som et strategisk utspill fra Høyre. De ønsker å vise muskler ved å ikke la seg overkjøre, og vise at de som stort parti har muligheten til å være med å styre løpet de og.

Samtidig var disse avgjørelsene gjort av Høyre alene, da de øvrige partiene hadde inngått det tverrpolitiske samarbeidet Miljøkameratene. Det er også slik at alle samarbeidsprosesser nødvendigvis vil bære preg av konflikt og forhandlinger, derfor er det selve beslutningstakingen i etterkant av forhandlingene som er mest interessant å se på. I denne evalueringen er det blitt argumentert for at denne beslutningstakingen er klart preget av rasjonalitet heller enn forhandlinger.

I motsetning til den rasjonelle modellen forutsetter også forhandlingsmodellen at de ulike interessegruppene i organisasjonen har en relativt lik andel av makt slik at ingen av partene skal dra nytte av å kunne presse igjennom egne forslag. Dette minner noe om den moderne styreformens «governance», hvor ulike nettverk er mer mektige enn de som sitter på toppen av hierarkiet. Som drøftingen av den rasjonelle modellen viste er det en utpreget «top-down» og hierarkisk styrt ledelse i Miljøpakken. Overordnet ser man også dette ved at staten er plassert på toppen av hierarkiet og benytter denne posisjonen til å begrense det lokale spillerrommet for aktørene. Det gjør at selv om beslutningsprosessen viser preg av koalisjoner og nettverksallianser på linje med en styring lik «governance», er den overordnede styringen likevel mer tradisjonell med en mektig ledelse på toppen av hierarkiet, slik den rasjonelle modellen beskriver.

6.3.2 Politiske entreprenører setter sitt preg på prosessen

I lys av koalisjoner som dannes i løpet av en samarbeidsprosess er det mulig å se for seg enkeltpersoner eller grupper som driver frem prosessen. I forhandlingsmodellen kalles disse for politiske entreprenører. I arbeidet med Miljøpakken vil det være naturlig å trekke frem Arbeiderpartiet med Rita Ottervik i spissen. Som vi var inne på tidligere har Arbeiderpartiet grunnet sin heldige politiske sammensetning både lokalt, regionalt og nasjonalt hatt muligheten til å drive prosessen i den retningen de ønsket. De har også vært villige til å ta den politiske kostnaden det var i begynnelsen når man valgte å innføre bompunkter selv om det

var forpliktelser i Trondheim om at man ikke skulle gjøre dette. Også Otterviks rolle som innflytelsesrik politiker på nasjonalt nivå har bidratt til å føre Miljøpakken frem mot realisering, noe som har satt på preg på hvordan prosessen har utviklet seg.

Ved en kort oppsummering er det flere deler av prosessen som vil kunne beskrives som forhandlingsorientert, dog med en overordnet rasjonalitet som ligger til grunn. Flere av funnene viser bruk av forhandlinger og strategi underveis. Dette kan imidlertid karakteriseres som normalt i denne type tverrpolitiske samarbeidsprosjekter. Det som er interessant vil være hvordan selve beslutningsfatningen foregår. Mine funn viser at denne i stor grad bygger på en overordnet form for rasjonalitet. Betydningen av enkeltpersoners engasjement i organisasjonen er derimot det som i størst grad kan forklares ut i fra forhandlingsmodellen alene og er dermed det viktigste funnet som knytter seg til denne modellen.

6.4 Beslutningsprosessen sett i lys av «garbage-can» modellen

Garbage-can modellen blir ofte referert til som et organisert anarki fordi det skjer så mye i prosessen som gjør at det er lett å miste oversikten. Videre er det vanlig at målene i en slik organisasjon ofte er tvetydige og skiftende, med komplekse eller symbolske undertoner. Dersom en vurderer de ulike aktørene som er involvert i Miljøpakken individuelt, vil nok de kunne ha ulike mål og ønsker for deltakelse i samarbeidet. Men for Miljøpakken som helhet er de ulike aktørene enhetlig samlet om meget konkrete målsetninger.

Det som videre er en forutsetning for denne type beslutningsprosesser, er avhengigheten av kontekst og de lokale forhold. Tid og timing har sammen med omgivelser og kontekst stor innflytelse på beslutningsprosessen, og måten disse er koblet sammen på vil være helt avgjørende for utfallet av prosessen.

6.4.1 Betydningen av lokale forhold og kontekst

De lokale forholdene i Trondheim har helt klart vært en viktig faktor for aktørene. Flere av mine informanter pekte på nettopp dette som en av de viktigste aspektene ved beslutningsprosessen. Forståelsen av Trondheims utfordringer er en slik kontekstuell faktor som har vært veldig viktig for aktørene. Det var denne overordnede forståelsen som gjorde at man klarte å samles om beslutningene.

Videre har Arbeiderpartiets flertall både lokalt og sentralt vært svært gunstig og helt spesielt for Trondheims situasjon. Timingen for Miljøpakken var dermed viktig fordi Arbeiderpartiets

flertall har vært med på gjøre prosessen lettere, grunnet mindre motstand. Det er sannsynlig at man hadde vedtatt en Miljøpakke selv om man ikke hadde hatt denne gunstige situasjonen med politisk flertall. Men det er vel så sannsynlig at prosessen da ville kunne tatt lenger tid, og vært vanskeligere å gjennomføre fordi man da ville opplevd større motstand.

6.4.2 Aktørenes mulighet til å påvirke prosessen

En annen faktor som er spesielt for de lokale forholdene og konteksten nettopp i Trondheim, er hvordan prosessen er styrt. Vanligvis i slike transportpakker vil Vegvesenet og de faglige instansene i stor grad legge føringer for prosessen gjennom sine vurderinger og anbefalinger. Dette var også tilfellet i Trondheims tidligere Trondheimspakke, noe som da ble sterkt kritisert. Men i Miljøpakken ser man en prosess som i større grad er preget av politiske drivkrefter. Dette lokale engasjementet blant politikerne har gjort at fagfolk i større grad har holdt seg i bakgrunnen som en mer rådgivende og veiledende aktør. Når politikerne har fått en så stor innflytelse i prosessen har dette gjort at man engasjerer ikke bare for å få gjennomslag for de interesser og ønsker man måtte ha, men det har også gjort prosessen morsom og utfordrende å være en del av, ved at man får en større grad av eierskap til arbeidet. Dette trekket ved prosessen har vært med på å prege beslutningene som har blitt tatt, og formet den på en annen måte enn det som er vanlig i slike transportpakker.

«Garbage-can» modellen forutsetter i likhet med forhandlingsmodellen at makten ikke er sentrert hos en kjerne av beslutningstakere, men heller jevnt fordelt blant de ulike partene slik at ingen på egenhånd kan definere problemene og løsningene på disse. Miljøpakken består av tre likeverdige parter som har sine representanter inne i den såkalte styringsgruppen for Miljøpakken. Rita Ottervik representerer kommunen og Miljøkameratene i styringsgruppen. Dette vil nok gi Arbeiderpartiet en større grad av innflytelse i forhold til de øvrige partiene i Miljøpakken ved at hun er direkte involvert og tilstede i de beslutningstakende fora.

Det er også andre skjevheter i maktforholdene blant de involverte aktørene. Organisasjonens omgivelser hele veien har følt at de ikke har blitt hørt eller fått muligheten til å påvirke prosessen. Nabokommunene følte seg overkjørt i trinn I, og heller ikke interesseorganisasjoner slik som NAF følte at de hadde muligheten til å utøve innflytelse. Fra Fremskrittspartiet som stod utenfor pakken ble det hevdet at alle avgjørelser ble bestemt av de tre partene, uten at man hadde muligheten til å utøve innflytelse over de beslutningene som ble tatt. Det kan vanskelig argumenteres for at maktforholdet blant partene i Miljøpakken er

likt, makten ligger hos aktørene i toppen, med mindre mulighet for andre deltakere å øve innflytelse over avgjørelsene som blir tatt.

«Garbage-can» modellen har, sammenlignet med de to øvrige modellene, svært liten forklaringskraft på beslutningsprosessen. Målene som skal nås er klare, makten er sentrert blant et fåtall av beslutningstakerne og avgjørelser som tas er veloverveide og rasjonelle heller enn tilfeldige. Likevel vil jeg argumentere for at modellen er viktig å inkludere da den beskriver trekk ved organisasjonen som er unik for Miljøpakken. Uten disse særtrekkene ville kanskje ikke beslutningsstrukturen i Miljøpakken vært slik den er i dag. Det viktigste funnet fra denne modellen mener jeg vil være hvordan det politiske engasjementet har styrt prosessens retning. Ved at politikerne har fått overta roller som vanligvis i mye større grad ville vært kontrollert av fagfolk, har dette formet prosessen på en helt spesiell måte. Dette er viktig å være klar over, selv om beslutningsmodellen totalt ikke vil kunne forklare mye av prosessen. Den tette politiske styringen ville kanskje ikke vært like tydelig dersom ikke de lokale forholdene hadde vært med på å legge til rette for at politikere fikk mulighetene til å styre på denne måten.

Oppsummert vil jeg argumentere for at selv om «Garbage-can» modellen har liten forklaringskraft for den evaluerte prosessen, er den viktig å inkludere. Dette fordi den forklarer aspekter ved prosessen som har lagt føringer for hvordan prosessen har blitt formet underveis.

6.5 En foreløpig oppsummering

Dette kapittelet har drøftet de funn som ble gjort i analysens første del opp mot det teoretiske rammeverket for evalueringen. Med utgangspunkt i de ulike modellene for beslutningsprosesser er det beskrevet funn fra prosessen som har kriterier fra alle tre modellene. Når jeg nå da skal vurdere hvilken av disse modellene som har størst forklaringskraft, er det ingen enkel oppgave. Til det er Miljøpakken som organisasjon for kompleks fordi funnene drar forklaringskraft fra alle de ulike modellene. Enkelte av funnene kan også forklares ut i fra flere modeller. Det som blir avgjørende, blir da en vurdering av hvilke av funnene som jeg anser som mest betydningsfulle. Etersom dette er en evaluering som tar for seg en beslutningsprosess, vil det derfor være mest naturlig for meg å vektlegge selve beslutningstakingen i prosessen. De viktigste funnene for meg blir da funn som tar for seg dette direkte.

Drøftingen viser at beslutningsprosessen helt klart preges av hierarki og en tett «top-down» politisk styring. Dette sees gjennom betydningen til styringsgruppen i Miljøpakken, men det kan også sees på høyere nivå. Arbeiderpartiet og de «rødgrønnes» heldige sammensetning på alle de politiske nivåene har vært med å bidra til at denne tette styringen har gitt en stor grad av kontroll i beslutningstakingen. Dette gjelder både lokalt, på fylkesnivå og sentralt i regjeringen noe som har bidratt til at man har kunnet begrense det opposisjonelle spillet, og foreta enhetlige avgjørelser. Endelig ser man også dette i det faktum det meget begrensede spillerommet kommunene har. Statlig «top-down» styring fra den rødgrønne regjeringen spiller i dette tilfellet på lag med partene i Miljøpakken. Fordi det som politikerne selv sier «ikke er noe annet valg enn å akseptere føringene» som staten gir, blir det vanskelig å komme utenom brukerfinansiering. En vurdering av beslutningsprosessen i Miljøpakken vil være ufullstendig dersom man ikke tar med de føringer som ligger opp mot system-nivå. Disse tyder i stor grad på en utpreget rasjonell styring, på nivåer helt opp til regjeringen.

Rasjonell er også forståelsen av de utfordringene Trondheim har, noe som var utslagsgivende for at man klarte å samles om en ny Transportpakke i Trondheim. At denne skulle finansieres gjennom brukerinnkreving var en vurdering blant politikerne ved at det var «det eneste valget man hadde». Dette gjorde at de fleste partiene etterhvert la bort egne partipolitiske hensyn og fikk samlet seg om Miljøpakken. Dette tyder på en høy grad av rasjonalitet blant partene, hvor man samlet seg om et felles mål det kunne jobbes mot. Dermed ble brukerinnkreving som tiltak sett på som et nødvendig middel som ville kunne føre til måloppnåelse. Med andre ord en tett mål-middel styring. Samlet er disse funnene såpass viktige for beslutningstakingen i prosessen at jeg mener den rasjonelle modellen i størst grad vil kunne beskrive Miljøpakken.

Det er imidlertid viktige funn som kan forklare deler ved prosessen også fra de to øvrige modellene. Beslutningsprosessen Miljøpakken gjennomgikk var hele veien preget av store politiske drakamper og uenigheter. For å klare å enes gikk man gjennom store forhandlinger hvor partene måtte gi slipp på enkelte ting for å få gjennomslag for andre. Disse forhandlingene var av så stor politisk betydning at et av de største politiske partiene, Høyre, trakk seg ut og valgte å stå utenfor i trinn I. Dette ble vurdert av flere som et strategisk valg med bruk av symbolpolitikk, noe som er typisk for forhandlingsmodellen.

Jeg vil i denne evalueringen hevde at Rita Otterviks innsats har vært betydelig i denne prosessen. Politiske entreprenører er et aspekt som ofte kan sees i en beslutningsprosess lik forhandlingsmodellen. Ottervik er en av partene i styringsgruppen og hun har også vært meget

involvert i prosessen. Arbeidet som hun og Arbeiderpartiet har lagt inn i gjør at man kan se på de som såkalte politiske entreprenører. Fordi det lå føringer og lovnader i Trondheim om at det ikke skulle bli flere brukerfinansierte perioder i Trondheim, har det vært en stor politisk kostnad å skulle innføre et nytt bomsystem. Ottervik har hele veien frontet Miljøpakken og tatt den belastningen dette har medført. Hun fremstår derfor som en stabilisator for Miljøpakkens arbeid. Også dette er et trekk som er vanlig å finne i beslutningsprosesser preget av forhandlinger. Jeg mener derfor at selv om det er den rasjonelle modellen som har størst forklaringskraft, vil også forhandlingsmodellen kunne forklare enkelte aspekter ved prosessen.

Den siste modellen, «Garbage-can», kan ut i fra drøftingen sies å være minst beskrivende for den evaluerte beslutningsprosessen. Likevel forklarer den lokale trekk ved beslutningsprosessen som har lagt føringer for hvordan prosessen har utviklet seg.

Når det gjelder muligheten til å få gjennomført Miljøpakkens tiltak, blir det videre poengtert at de lokale forholdene og konteksten i Trondheim har vært spesielt viktig. At Arbeiderpartiet på det tidspunktet bomsystemet ble vedtatt hadde flertall på alle nivåer, har helt klart gjort tiltaket lettere å få gjennomslag for, ved at man hadde mindre motstand. Dette ble fint illustrert av informant Trygve Bragstad, som forklarte at man «ikke kunne ha spekkhoggere på utsiden som stod klare til å angripe». Ved å ha et slikt politisk flertall har man nok helt klart hatt færre «spekkhoggere ute i farvannet». Tid og timing for vedtak har helt klart vært i Miljøpakkens favør, noe som er meget typisk for en beslutningsprosess med trekk fra «Garbage-can» modellen.

Videre er måten partene har jobbet på meget spesiell for Trondheim. I Transportpakker er det vanlig at fagfolkene spiller en avgjørende rolle. I Miljøpakken har imidlertid denne prosessen i stor grad vært politisk styrt, gjennom stort politisk engasjement og involvering. Dette er viktige faktorer ved prosessen som karakteriseres ved sider av de lokale forholdene, og er spesielle for beslutningene i akkurat denne utvalgte prosessen.

Totalt ser vi at en i ulik grad finner forklaringskraft i alle de tre modellene for beslutningstaking i beslutningsprosesser. Dette fordi det er viktige funn knyttet til alle modellene. Når det i teorikapittelet ble introdusert tre ulike modeller for beslutningstaking var dette fordi det var en antakelse av at slike prosesser er for kompliserte til at en modell alene skal kunne forklare alle sider ved prosessen. Analysen av denne prosessen bekrefter

antakelsen om at en beslutningsprosess ikke kan drøftes med kun ett sett forklaringer alene, men at ved å bruke flere modeller kan det samlet bidra til å forklare ulike trekk ved prosessen.

Det er imidlertid mulig å trekke noe konklusjoner om hvilken modell som er «den beste». Rasjonelle forklaringsmodeller er vanlige å benytte i utredninger innenfor samferdsel og transport. Det var derimot ikke gitt at denne modellen ville være like relevant i en evaluering av en beslutningsprosess preget av politikk. Evalueringen viser imidlertid at det er rasjonaliteten i beslutningene som har vært den viktigste faktoren i prosessen. Det blir dermed naturlig med bakgrunn i den tidligere drøftingen å konkludere med at den rasjonelle beslutningsmodellen er best beskrivende for beslutningsprosessen i Miljøpakken. Tabell 4. kategoriserer funnene i henhold til de teoretiske modellene.

Tabell 4. Empiriske funn kategorisert i lys av teori for beslutningsprosesser

Den rasjonelle modellen	<ul style="list-style-type: none">• Forståelsen av Trondheims utfordringer gjorde en utbedring av disse utfordringene til et overordnet felles mål som det ble jobbet mot.• En hierarkisk maktfordeling med en tett politisk «top-down» måte å styre på ved at styringsgruppen er de eneste som sitter med såkalte «ess i ermet».• Arbeiderpartiet og de «rødgrønnes» flertall på alle nivåer har vært med på å befeste denne hierarkiske maktpyramiden helt fra Statlig og ned til lokalt nivå i likhet med en mer tradisjonell «government» form for styring.
Forhandlingsmodellen	<ul style="list-style-type: none">• Fragmenterte interesser har hele veien ført til forhandlinger og kompromisser mellom partene. Og de ulike aktørene har gjennom hele prosessen foretatt strategiske avgjørelser, blant annet fant Høyre det i trinn I umulig å delta.• Arbeiderpartiet med Rita Ottervik i spissen som politiske entreprenører som har frontet arbeidet og tatt støytene gjennom prosessen.
«Garbage-can» modellen	<ul style="list-style-type: none">• De lokale forholdene og konteksten i Trondheim har vært avgjørende. Prosessen styrt slik at de lokale politikerne har fått større spillerom enn vanlig i transportpakker, noe som har skapt glede og engasjement blant aktørene.

7 Oppsummering og konklusjon

I dette avsluttende kapittelet vil jeg oppsummere hovedresultatene fra denne evalueringen, se på mulige begrensninger ved arbeidet, samt muligheter for videre arbeid. Jeg starter med å rekapitulere problemstillingen og de forskningsspørsmål som ble presentert innledningsvis, og se funnene i lys av disse. Jeg vil også vurdere hvorvidt funnene denne evalueringen har avdekket svarer tilfredsstillende på det problemstillingen spør etter. Kapittelets andre del ser på begrensninger ved evalueringen. Sist i dette kapittelet vil jeg ta for meg muligheter for videre studier for statsvitere på dette fagområdet.

7.1 Problemstilling og analyseresultater

Denne oppgaven har tatt for seg beslutningsprosessen som ledet frem til tiltak om brukerfinansiering i Miljøpakken. For å få innblikk i hvordan denne prosessen har foregått har det først blitt gjort dokumentstudier som en forstudie for å kartlegge prosessen, deretter informantintervjuer med de viktigste aktørene som var involvert. Betydningen av de intervjuende aktørene er særdeles viktig i denne prosessen. Det er deres beslutninger som har gjort prosessen til det den er. Derfor er aktørene satt i fokus, og det er blitt gjort stor bruk av sitater og gjenfortellinger av deres oppfatninger av hendelsesforløpet.

Jeg presenterte innledningsvis følgende problemstilling:

«Hvilke forhold ligger til grunn for at man har fått gjennomslag for brukerfinansiering i Miljøpakken?»

Denne problemstillingen ble fulgt opp av følgende tre forskningsspørsmål:

- Hvem tok initiativet til å sette i gang prosessen?
- Hvordan er prosessen formelt organisert?
- Hva kjennetegner den faktiske beslutningsprosessen?

For å kunne svare på problemstillingen, fokuserte jeg på funn som kjennetegnet og beskrev de ulike aktørene, interessene og perspektivene i beslutningsprosessen. Det er nå, avslutningsvis, på tide å drøfte problemstillingen, samt å vurdere hvor godt evalueringen svarer på den. Jeg velger å gjøre dette gjennom å svare på forskningsspørsmålene som ble presentert innledningsvis.

7.1.1 Hvem tok initiativet til å sette i gang prosessen?

Trondheims lange forhistorie med brukerinnkreving hadde underveis i Trondheimpakken ført til et vedtak som slo fast at slutten på bomringen skulle være slutten på brukerinnkreving i Trondheim. Etter at bomringen ble avsluttet var det imidlertid vanskelig å ignorere de stadig økende transportutfordringer i kommunen. At statens villighet til å finansiere lokale veiprojekter også var begrenset, gjorde at man innså at det ville bli vanskelig å få inntekter til ønskede prosjekter uten et lokalt bidrag til finanseringen. Når man da bestemte seg for å starte opp en ny transportpakke i Trondheim, Miljøpakken, var dette et initiativ fra de lokale politikerne som en realisering av at man ikke hadde noe annet valg. Ut i fra et lokalt perspektiv vil man se på de som styrte Trondheim som initiativtakere. Her var det krefter i Arbeiderpartiet som hadde en stor rolle ved at partiet satt med makten og ordføreren. Ved at man lokalt valgte å følge opp det nasjonale klimafokuset, ble en ny transportpakke gjort om til en Miljøpakke. Dette var en rasjonell vurdering som innebar at Trondheim kunne innkassere statlige belønningsmidler, og gjøre den lokale belastningen mindre. Samtidig ville et utarbeidet system som fulgte retningslinjer som var gitt sentralt bidra til å gjøre prosessen med å få pakken vedtatt lettere.

Det er enkelt å peke på de lokale kreftene som initiativtakere. Ved å gjøre dette ignorerer man imidlertid at det i et bredere perspektiv vil være slik at brukerinnkreving er statens vilde politikk, og at det er staten som i realiteten er initiativtaker til en slik prosess. Fordi kommunene ikke er uavhengige den norske stat, er det slik at det staten vil at kommunene skal gjøre, vil de måtte gjøre. Det er altså flere sett av initiativtakere som bidro til at man startet opp en ny runde brukerinnkreving i Trondheim, både de lokale politikerne som satt med makten i Trondheim, men også de sentralt valgte politikere på stortinget som gjennom nasjonal politikk legger føringer for hvordan de lokale initiativ blir utformet.

7.1.2 Hvordan er prosessen formelt organisert?

Proessen er organisert på en måte som bærer preg av strategi i forhandlingene. Når man innførte bompunktene i Miljøpakken var det veldig viktig for Arbeiderpartiet og Ottervik å poengtere at dette nye systemet ikke var det samme som man hadde hatt før i Trondheim. Dette var viktig for å svare på anklagene om løftebrudd som ble formidlet av blant annet Fremskrittspartiet. Hvordan bomsystemet skal defineres er imidlertid fremdeles uklart blant aktørene. Videre er også selve plasseringen av bompunktene uttrykk for strategiske vurderinger. Her var det klart at man ønsket at nabokommunene skulle være med å betale for

pakken, noe som ville lette på den belastningen man fikk fra innbyggerne ved å innføre et nytt bomsystem. Underveis i forhandlingene og prosessen var det store drakamper blant partiene og man gikk igjennom lange runder med forhandlinger hvor partene måtte inngå store kompromisser. Nøyaktig hvor vanskelig disse forhandlingene var, kan illustreres ved at Høyre til slutt valgte å gå ut av samarbeidet selv om dette betydde at de mistet muligheten til å utøve innflytelse over beslutningstakingen.

Prosesen er også organisert på en slik måte at det ligger en stor grad av rasjonalitet i beslutningstakingen i etterkant av forhandlingene. Når de øvrige partene til slutt klarer å enes om et vedtak om Miljøpakken kan prosessen beskrives som forhandlingsorientert med et utpreget rasjonelt mål-middel fokus. Trondheims utfordringer på samferdselsområdet var problemdefinisjonen. For å løse dette problemet ønsker man å starte opp en miljøpakke. Denne pakken er løsningen som vil føre til det ønskede målet. For å få finansiering til å nå målet legger man opp til et tiltak om brukerinnkreving. Dette er middelet som skal føre til målet. Et slikt tett fokus på mål og middel kan ha medført at øvrige problemstillinger som f.eks. rettferdigheten i bomsystemet ikke har blitt prioritert i like stor grad, noe som har skapt frustrasjon og debatt i regionen. Samtidig var det denne tradisjonelle «government» måten å styre på som bidro til at man klarte å få gjennomslag for Miljøpakkens tiltak.

7.1.3 Hva kjennetegner den faktiske beslutningsprosessen?

For å besvare dette spørsmålet skal jeg først ta for meg hvem som var de faktiske beslutningstakerne og hvordan maktforholdet blant partene var i prosessen. Miljøpakken består av de tre partene kommune, fylkeskommune og Vegvesen, hvor disse skal være likeverdige med like stor innflytelse over de avgjørelsene som blir tatt. I tillegg er det slik at man har mange aktører i omgivelsene som søker å påvirke og øve innflytelse, fordi de tiltak som ligger under Miljøpakken i stor grad påvirker hele Trøndelagsregionen. Det som er meget spesielt for denne beslutningsprosessen er i hvor stor grad prosessen har vært politisk styrt. I tidligere transportpakker i Trondheim og i andre norske byer er det vanlig at Vegvesenet som fagetat tar kontrollen og i stor grad styrer prosessen. I Miljøpakken er prosessen i stor grad politisk styrt. Dette blir spesielt tydelig i styringsgruppen, som består av representanter fra de tre partene. Denne styringsgruppen har vært meget aktiv i prosessen, og i stor grad tatt kontrollen over det arbeidet som er gjort. At det er styringsgruppen som er de eneste som sitter med muligheten til å ta endelige avgjørelser, gjør at styringsformen blir tolket som en relativt tett «top-down» styring, slik man ofte ser i rasjonelle organisasjoner. En annen viktig

faktor i denne beslutningsprosessen er det faktum at Arbeiderpartiet og de «rødgrønne» på det tidspunkt Miljøpakken ble vedtatt hadde politisk flertall både i Bystyret, Fylkestinget og på Stortinget. Dette har helt klart vært med på å minimere motstanden for vedtak og gjøre at man har fått flertall for de foreslåtte tiltak raskere enn hva som kunne vært tilfellet dersom den politiske sammensetningen hadde vært annerledes. Helt til sist kjennetegnes prosessen av et bredt tverrpolitisk flertall. I trinn II er også Høyre med, og alliansen består nå av åtte av partiene i bystyret. Også dette brede flertallet har vært med på sikre at arbeidet har vært mer stabilt og stått stødig, og har vært helt nødvendig for å ha fått gjennomslag for de ulike forslag og planer som har blitt presentert. Totalt sett vil jeg si at det som kjennetegner den faktiske beslutningsprosessen er at det ligger en utpreget rasjonalitet til grunn for de avgjørelser som tas. Dette understrekes ved at denne rasjonaliteten er tilstede fra initiativfasen av prosessen til implementeringsfasen som Miljøpakken nå er inne i.

7.2 En vurdering av evalueringen og veien videre

Denne evalueringen startet med et utsagn som slo fast at komplekse beslutninger i offentlig politikk ofte skjules bak et slør av usikkerhet (Dahl 1989). Denne kompleksiteten gjør seg gjeldende også i evalueringer av offentlige tiltak. Det er vanskelig å tenke seg en evaluering som vil gi en fullstendig oversikt av alle sider ved en beslutningsprosess. Det finnes for mye informasjon, for mange variabler, nivåer og for mange aktører til at dette skulle være mulig. Det har dermed vært viktig for meg i denne evalueringen å forsøke å avgrense forskningsområdet. Dette har jeg gjort ved å begrense meg til å se på selve tiltaket om brukerinnkreving i Miljøpakken. En videre avgrensning er at jeg har forsøkt å svare på hvilke forhold som ligger til grunn for at man fikk gjennomslag for bruk av brukerfinansiering i Miljøpakken. Dette gjør det lettere å sile vekk funn som kanskje er interessante i seg selv, men ikke for selve oppgaven. Også drøftingen av funnene i lys av de teoretiske beslutningsmodellene har vært krevende. Dette fordi flere av funnene kan knyttes opp mot flere av modellene, avhengig av hvilke «briller» som benyttes. For å kunne komme med noen konklusjoner har jeg dermed valgt å basere meg på hvilke funn jeg mener er mest betydningsfulle.

Jeg forklarte i metodekapitlet at målet med denne evalueringen ikke var å generalisere, men heller å forstå et fenomen. Jeg åpnet imidlertid muligheten for å kunne generalisere til et teoretisk nivå, ved å dra slutninger fra empiri til teori. Jeg mener at jeg i denne evalueringen har gjort dette, ved at de teoretiske beslutningsmodellene har bidratt til å gi en mer teoretisk

forståelse av samfunnsforholdene rundt beslutningsprosessen. Jeg mener også at teorien som er benyttet gir en bedre helhetlig forståelse av konteksten til Miljøpakken.

Fordi det evaluerte tiltaket kun er en del av Miljøpakken som helhet, er det lett å se flere måter for hvordan dette arbeidet kan videreføres. Et mer omfattende prosjekt ville sannsynligvis fått interessante funn dersom man studerte flere av tiltakene under Miljøpakken, eventuelt Miljøpakken som helhet. En annen interessant vinkling vil kunne være å sammenligne transportpakkene i de norske storbyene. Funnet fra denne evalueringen viste at det faktisk at Arbeiderpartiet hadde hatt en gunstig politisk sammensetning på alle politiske nivåer hadde gjort det lettere å få vedtatt de ønskede tiltak. Det ville vært spesielt interessant å se på beslutningsprosesser i kommuner uten denne fordelingen da flere av mine informanter går langt i å antyde at det er forskjeller her som gir merkbare utslag i resultatene som oppnås. Endelig ville det vært interessant med en oppgave som så på de lokale drivkreftene i Transportpakkene opp i mot departement og storting, en flernivåanalyse i kvalitativ forstand.

8 Referanseliste

Adressa (2009). Tilgjengelig på:

<http://www.adressa.no/nyheter/trondheim/article1402466.ece>. Lastet ned 11.12.2012

Adressa (2010). Tilgjengelig på:

<http://www.adressa.no/nyheter/trondheim/article1464892.ece>. Lastet ned 11.12.2012

Adressa (2013). Tilgjengelig på: <http://www.adressa.no/nyheter/oppdraget/article7066069.ece>.

Lastet ned 16.02.2013

Adresseavisen (2007). "AP stemte mot rushtidsavgift" Papirutgave 13.08.2007

Aftenposten (2009) Tilgjengelig på:

<http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/politikk/article3326946.ece#.UXAKjLXJg7w>.

Lastet ned 13.12.2012.

Baklien, Bergljot (2000). "Evalueringsforskning for og om forvaltningen" i Foss, Olaf og Mønnesland, Jan (red.) *Evaluering av offentlig virksomhet – metoder og vurderinger*. NIBR 4-2000.

Brunstad, Rolf Jens og Vagstad, Steinar (2010). "Veipricing mot køer og forurensning". *Samfunnsøkonomen, Nr.6, 2010*.

Christensen, Tom, Læg Reid, Per, Roness, Paul.G og Røvik, Kjell Arne (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor. Instrument, kultur, myte*. Oslo: Universitetsforlaget.

Dahl, Robert (1989). *Democracy and its critics* New Haven: Yale University Press.

Eckhoff, Torstein (1983). *Statens styringsmuligheter, særlig i ressurs- og miljøspørsmål*. Oslo: Tanum Forlag.

Egeberg, Morten (1984). *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Oslo: Aschehaug Forlag.

Elster, Jon (1992). *Local Justice: How institutions allocate scarce goods and necessary burdens*. Cambridge: Cambridge University Press.

- EReg (2010). Association of European Vehicle And Driver Registration Authorities. *Road Pricing in Europe. RDW in association with EReg 12/2010.*
- Fossbakk, Ingfrid Fosen (2010). *Robek: krykke eller pisk? – En beslutningsteoretisk studie av to Robek kommuner* Mastergradsoppgave ved Fakultet for Humaniora, Samfunnsvitenskap og Lærerutdanning. Universitetet i Tromsø (UiT).
- Grønmo, Sigmund (2004). *Samfunnsvitenskaplige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jacobsen, Dag Ingvar (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Jacobsen, Dag Ingvar og Thorsvik, Jan (2007). *Hvordan organisasjoner fungerer*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Kommunal- og Regionaldepartementet (2013). *Om finansiering av kommunesektoren*. Tilgjengelig på: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/nouer/1997/nou-1997-8/9.html?id=140835>. Lastet ned 20.04.2013
- Kvale, Steinar og Brinkmann, Svend. (2009). *Det Kvalitative Forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Langmyhr, Tore (1997). *Vegprising som planleggingsutfordring*. Doktor ingeniøravhandling, Institutt for samferdselsteknikk. NTNU, Trondheim.
- Langmyhr, Tore (2000). "The Rhetorical Side of Transport Planning". *European Planning Studies*. Vol.8, nr. 5
- Lorentzen, Hilde (1995). "Når ikke alle kan få – om fordeling av knappe goder". *Rapport 95:13*. Institutt for Samfunnsforskning.
- Malvik Kommune (2009). *Malvik kommunes uttalelse til forslag til energi- og klimabehandlingsplan for Trondheim Kommune*. 2009/3465-2. Malvik.
- Minken, Harald, Aas, Harald og Samstad, Hanne (2009). "Myter og fakta om kjøprising". *TØI-rapport 1010/2009*.
- Miljøpakken (2013a). Tilgjengelig på: <http://miljopakken.no/om-miljoepakken/miljopakken-2>
Lastet ned 14.01.2013.

Miljøpakken (2013b). Tilgjengelig på:

<http://miljopakken.no/wpcontent/uploads/2012/04/Milj%C3%B8pakke-2-flertallsforslaget.pdf> Lastet ned 11.02.2013

Miljøverndepartementet (2007). *St.mld.nr.34 Norsk klimapolitikk*. Oslo.

Miljøverndepartementet (2008). *Statens Bymiljøpris 2008*. Oslo.

Mohr, Lawrence. B (1995). *Impact Analysis for Program Evaluation* London: Sage Publications.

NAF (2013). Tilgjengelig på: www.naf.no/Alle-saker/NAF-eksperten/Samferdsel/Hva-er-kopprising/. Lastet ned 22.01.2013

Nervik, Jon.A (1997). *Offentlig politikk og klientløpebaner*. Institutt for Statsvitenskap, UiO.

Nrk (2009a). Tilgjengelig på: http://www.adressa.no/nyheter/trondheim/article_1402466.ece. Lastet ned 22.12.2012.

Nrk (2009b) Tilgjengelig på: <http://www.nrk.no/trondelag/aksjonerer-mot-bomstasjoner-1.6456474> Lastet ned 22.12.2012

Nrk (2011). Tilgjengelig på: <http://www.nrk.no/nyheter/innenriks/valg/valg2011/1.7754381> Lastet ned 16.03.2013

Nrk (2013). Tilgjengelig på: http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/nrk_trondelag/1.6453772. Lastet ned 16.03.2013.

Olsen, Johan.P (1972). *Public Policy-Making and Theories of Organizational Choice* Scandinavian Political Studies, bind 7. Universitetet i Bergen.

Olsen, Johan.P (1978). *Politisk organisering. Organisasjonsteoretiske synspunkt på folkestyre og politisk ulikhet* Bergen: Universitetsforlaget.

Rasch, Bjørn Erik (1993). *Symbolpolitikk og parlamentarisk styring*. Oslo: Universitetsforlaget AS.

Rawls, John (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

- Ringdal, Kristen (2001). *Enhet og mangfold. Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Ryen, Anne (2002). *Det kvalitative intervjuet. Fra vitenskapsteori til feltarbeid*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Samferdselsdepartementet (2000). Om lov om endringer i veitrafikklov 18.juni 1965, nr.4. *Ot.prp. nr. 32 (2000-2001)*. Oslo.
- Samferdselsdepartementet (2009). Om delvis bompengefinansiering av trinn 1 av miljøpakken for transport i Trondheim *St.prp. nr. 85 (2008-2009)*. Oslo
- Statens Vegvesen (1998). "Vegprising – En kunnskapsoversikt". Veidirektoratet: TTS/11/1998.
- Statens Vegvesen (2012). "Tilleggsutredning Miljøpakke Trondheim – Innkrevingsystem". Trondheim: Trafikkseksjonen, region Midt.
- Statens Vegvesen (2013). Tilgjengelig på:
[http://www.vegvesen.no/Trafikkinformasjon/Reiseinformasjon/ Bompenger](http://www.vegvesen.no/Trafikkinformasjon/Reiseinformasjon/Bompenger). Lastet ned 04.02.2013.
- Stoker, Gerry (1998). "Governance as Theory: Five Propositions." *International Social Science Journal*, Vol. 50, s.17-28.
- Stone, Deborah (2002). *Policy Paradox: the art of political decision making*. New York: W. W Norton & Company, Inc.
- Strand, A. (1992). "Trafikkplanlegging – beregning, forhandling eller maktkamp" *Plan 46 (5):196-204*.
- Sør-Trøndelag Fylkeskommune (2009). *Saksprotokoll Trondheims Miljøpakke for transport*. Saksnr. 10/2009. Arkivsaksnr. 200824644. Trondheim.
- Sør-Trøndelag Fylkeskommune (2013). *Fylkesrådmannes instilling*. Tilgjengelig på:
http://www.vegvesen.no/_attachment/122874/binary/231945. Lastet ned 20.01.2013.
- Thagaard, Tove (2003). *Systematikk og innlevelse – En innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Tjora, Aksel (2012). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Torgersen, Ulf (1996). *Belønning, Behov, Nytte – Tildelingsordninger*. Aurskog: Tano Aschehoug.

- Tretvik, Terje (1994). "Holdninger til trafikkproblemer og løsninger i Trondheim høsten 1994". STF63A94014. Trondheim: SINTEF Samferdselsteknikk.
- Trondheim kommune (2008). *Trondheim kommunes Miljøpakke for Transport – et forlik mellom 6 partier i Trondheim bystyre*. Saksnr. 0167/08. Arkivsaksnr. 01/23491. Trondheim.
- Trondheim kommune (2010). *Energi og klimahandlingsplan for Trondheim kommune. Mål og tiltak for perioden 2010-2020*. Trondheim.
- Trondheim kommune (2012). *Fellesforslag Miljøpakken trinn II*. Tilgjengelig på: <http://www.trondheim.kommune.no/content/1117710277/Miljopakken-del-2-vedtatt-av-bystyret>.
- Vingan, A., Fridstrøm, L. og Johansen K.W (2007). "Køprising i Trondheim og Bergen – et alternativ på 20 års sikt?" *TØI-rapport 895/2007*
- Welde, Morten (2007). *Langsiktige effekter av nedleggelsen av Trondheimsringen*. Tilgjengelig på: http://www.vegvesen.no/_attachment/60464/binary/12174
- Winter, Søren. C og Nielsen, Vibeke. L (2010). *Implementering af politik* Århus: Academika
- Yin, Robert. K (1994). *Case study research – Design and Methods* London: SAGE Publications.

Vedlegg 1: E-post sendt til de aktuelle informantene i forbindelse med intervju

Forespørsel om å delta på intervju i forbindelse med masteroppgave

Mitt navn er Line Jeanette Breivik, og jeg er masterstudent i Statsvitenskap ved NTNU. Jeg er nå i gang med den avsluttende masteroppgaven. Oppgavens omfang er 45 studiepoeng, med planlagt innlevering Mai 2013. Tema for oppgaven er veipricing/brukerfinansiering i Miljøpakken for transport Trondheim.

Den overordnede oppgaven i arbeidet med dette forskningsprosjektet blir å se hvordan beslutningsprosessen som ledet frem til vedtak om å benytte seg av veipricing/brukerfinansiering i Miljøpakken, samt den pågående iverksettingen av denne, kan beskrives og forklares. Mer spesifikt ønsker jeg å se på hvilke forhold som har vært viktig for at dette har blitt gjennomført, da slike tiltak har vist seg vanskelig å gjennomføre i andre kommuner og byer.

Datagrunnlaget mitt vil basere seg på offentlige dokumenter og informantintervjuer med de viktigste aktørene innenfor beslutningsprosessen. Du/din organisasjon er meget viktig i en slik sammenheng, og jeg ønsker dermed et intervju med deg/en representant fra din organisasjon. Intervjuene vil stille spørsmål til de ulike aktørenes oppfatninger av hendelsesforløpet og meninger og synspunkter i forhold til brukerbetaling/veipricing, tiltaket om brukerfinansiering i Miljøpakken og Miljøpakken generelt.

Det er ønskelig for meg å få gjennomført intervjuene i løpet av November 2012 – Februar 2013. Spesifikk dato og tidspunkt er jeg meget fleksibel på. Varigheten på intervjuet anslås til mellom 30 - 60 minutter. Jeg vil ta i bruk båndopptager og ta notater under intervjuet. Dersom det ønskes kan jeg sende direkte sitater til godkjenning før bruk, og også de ferdig transkriberte intervjuene i sin helhet. Når oppgaven er innlevert og sensur foreligger vil datamaterialet slettes.

Merk at deltakelse er frivillig, og at det er uten begrunnelse mulig og; 1. velge å ikke delta, 2. trekke seg fra deltakelse uten grunn, og 3; velge å ikke besvare enkelte spørsmål under intervjuet.

Håper på positiv tilbakemelding.

Med vennlig hilsen
Line Jeanette Breivik
linejb@stud.ntnu.no
Tlf 40091209

Vedlegg 2: Intervjuguide

1. Hvordan vil du kort oppsummere Miljøpakken?
2. Hvordan kom man frem til og valgte å benytte seg av brukerfinansiering/bompunkter i Miljøpakken? (hvem var initiativtakere osv.)
3. Tiltaket om bompunkter kalles i Trondheim kommunes vedtak om Miljøpakken for et grønt innkrevningssystem. Begrepet veipricing brukes ikke. Allikevel oppfattes bompunktene av mange som et veipricingstiltak. Hva tenker du om dette? Er det veipricing i Trondheim – hvorfor/hvorfor ikke? Hvorfor er det uenighet i begrepsbruken?
4. Bomsystemet i Trondheim blir i selv vedtaket referert til som 'bompunkter'. Av ulike aktører og media blir imidlertid ulike begreper brukt om dette systemet. Er denne forskjellen viktig, og i såfall på hvilken måte? Og videre; På hvilken måte kan ulik begrepsforståelse ha innvirkning på beslutningsprosessen?
5. Hvordan vil du karakterisere den politiske prosessen i forbindelse med vedtaket? (konflikt eller konsensus? Var det mye diskusjon osv, var den politisk eller faglig preget?)
6. Hvilken betydning har de lokale forhold har for gjennomføringen eller muligheten til gjennomføring av tiltaket (innkrevningssystemet)? (Kommunestørrelse, økonomisk situasjon, demografiske faktorer, geografisk plassering, politisk sammensetning i kommunestyre, at maktforholdet har holdt seg det samme hele perioden ergo ingen utskiftning i politisk makt osv)
7. Har du/din organisasjon/parti hatt innflytelse i hvordan utformingen av innkrevningssystemet er lagt opp? Hvis ja, på hvilken måte? Hvis nei, hvorfor ikke?
8. Oppfatter du det som at bompunktene har støtte hos lokalbefolkningen? Ønsker innbyggerne dette?
9. Ett av argumentene mot brukerbetaling/bomfinansiering er at det belaster folk ulikt og dermed er urettferdig. Hva tenker du om dette, og i hvilken grad ble dette tatt hensyn til i utformingen av tiltaket?
10. Er det noen enkeltpersoner som kan trekkes ut som har/har hatt spesielt sterk innflytelse over arbeidet som er gjort eller som fremstår som pådrivere/ildsjeler i forhold til å få vedtaket iverksatt?
11. I hvor stor grad opplever du at bruken av brukerbetaling/bomfinansiering som virkemiddel har hatt betydning for realiseringen av Miljøpakken? Ville det vært realistisk å gjennomføre pakken slik den fremstår i dag uten bruk dette? Hva ville i såfall vært alternativet?
12. Trondheim har fått mye skryt for å ha gått foran som et godt eksempel ved å vedta tiltak som ikke nødvendigvis er populære og mottok bl. annet bymiljøprisen i 2008. På hvilken måte kan anerkjennelsen og oppmerksomheten som pakken har fått hatt betydning for de involverte aktørene?

13. Antallet aktører som er med i den tverrpolitiske alliansen Miljøkameratene har økt fra trinn I til trinn II. Har du noen tanker om hva som kan være grunnen til dette?
14. Det har vært mye fokus på det faktum at Trondheim gjennom Miljøpakken faktisk har klart å få gjennomslag for bruk av brukerbetaling/veiprising, noe som har vist seg vanskelig i mange kommuner. Hvilke forhold anser du som årsaksgivende til at dette har gått i Trondheim? (Er det inngått kompromisser, utstrakt bruk av symbolpolitikk, Ap i flertall både i kommune, fylkeskommune og regjering osv.)
15. Miljøpakken er en betydelig ambisiøs pakke. Hva tenker du om forholdet mellom prosjektene pakken finansiere og ressursene som er satt av til dette?
16. Hva skyldes de endringer som er gjort i Miljøpakkens trinn II? Hvordan vil disse endringene sikre at målsetningene for miljøpakken oppnås på en bedre måte enn trinn I?
17. Hvordan opplever du at ordningen med de statlige belønningsmidlene fungerer? Hva tenker du kan være årsaken til at Trondheim får såpass høyere beløp enn den øvrige norske byene som er med på ordningen?
18. Er det andre viktige aspekter ved denne prosessen som jeg ikke har spurt om, som du føler er viktig å trekke frem?