



UNIVERSITETET I BERGEN
Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap

Masteroppgave

Gikk alt på skinner?

**Et casestudie av beslutningsprosessen rundt Bybanen i Bergen
1989-2010**

Denise Fewtrell Flatmark

Høst 2011

Once you make a decision, the universe conspires to make it happen

Ralph Waldo Emerson 1803-1882

FORORD

Denne masteroppgaven har tatt for seg beslutningsprosessene rundt Bybanen i Bergen. Dette er en prosess som har foregått i flere tiår, allerede fra trikkens nedleggelse på 60-tallet har Bybanen vært et hett tema i Bergen. Oppgaven fokuserer på perioden mellom 1989-2010 hvor Bybanen ble utredet, vedtatt og bygget. Studien ser blant annet på hvilke aktører, grupperinger og organisasjoner som var involvert i prosessen og hvordan den utartet seg.

Arbeidet med oppgaven har foregått over et tidsrom på to år, og dette medfører at det er mange som bør nevnes og takkes for hjelpen.

Først og fremst rettes en varm takk til min veileder Professor Harald Sætren. Han har vært til stor hjelp med gode veiledninger, oppmuntringer og samtaler. Tusen takk til Professor Anne Lise Fimreite for gode og konstruktive innspill. Ikke minst må en takk rettes til forskergruppen [*Politisk organisering og flernivåstyring*](#), hvor jeg har fått gode kommentarer, tilbakemeldinger og interesserte ører.

Tusen takk til Svend Søyland og Kai Grieg som gav meg innsikt i Naturvernforbundets rolle i Bybanens- beslutningsprosess.

En takk til mitt årskull og lesesalskamerater! Takk for gode innsikter, rørende oppmuntringer, sosiale stunder og hygge! Dere er verdens beste heilagjeng og jeg ønsker dere alt godt! Dere har gjort masterstudiet til et eventyr og et minne for livet.

En stor takk til mine foreldre og min kjære søster. De har gitt god støtte i form av oppmuntringer, og masing om progresjon. Ikke minst for deres evige interesse for oppgaven, selv om forståelsen for faget og tema ikke alltid har vært like stor.

En uendelig hjertevarm takk til Heidi som har lest korrektur og viet sine små grå til å lese igjennom! Hjelpen har vært uvurderlig og satt stor pris på. Takk til mine kjære venninner og venner som har støttet og oppmuntret! Hyggelige beskjeder på e-post og chat har bidratt til at stundene foran skjermen ikke har vært for ensomme! Ikke minst takk for dere har orket å høre på meg - selv om det ikke alltid har vært like givende for deres del.

Ikke minst en spesiell takk til min kjære Knut.

Denise Fewtrell Flatmark

Bergen desember 2011

INNHALDSFORTEGNELSE

Forord.....	i
Innholdsfortegnelse	ii
Figur- og tabelliste.....	iv
Kapittel 1: Innledning	1
1.1 Introduksjon og Tema.....	1
1.2 Problemstilling	1
1.3 Disposisjon	3
Kapittel 2: Teori	5
2.1 Beslutningsteori	5
2.2 Garbage Can	6
2.3 Strømningstankegang	7
2.4 Tilgang og deltakelse	9
2.5 Prosesser i beslutninger	10
2.6 Policyvindu og policyentreprenører.....	10
2.7 Polycysirkelen	11
2.8 Strømningstankegangen og Polycysirkelen som analytisk verktøy	12
2.9 Forklarende teorier.....	12
2.9.1 Beslutningsprosesser som analytisk problemløsning	13
2.9.2 Beslutningsprosesser som interessehevding og forhandling.....	14
2.9.3 Beslutningsprosesser som (bi) produkt av sammenfall i tid	16
2.10 Teoretisk rammeverk: Oppsummering	18
Kapittel 3: Metodisk tilnærming	19
3.1 Forskningsstrategi.....	19
3.1.1 Casestudie som strategi	19
3.2 Opplegg for datainnsamlingen.....	20
3.2.1 Strategisk utvalg	20
3.3 Dokumentanalyse	21
3.4 Hvorfor ikke flere intervju?	24
3.5 Vurdering av reliabilitet og validitet.....	26
3.6 Generalisering.....	26
3.7 Metode: Oppsummering	27
Kapittel 4: Bakgrunn	28
4.1 Trikkens vekst og fall i Bergen.....	28
4.2 Bilens framvekst	30
4.3 Kollektivtransporten taper terreng	32
4.4 Et belastet vegnett – Bybanens begynnelse	33
4.5 Gatebruksplanen	35

4.6 Flernivåstyring	36
4.7 Areal- og transportpolitikk	37
4.8 Bakgrunn: Oppsummering	38
Kapittel 5: Bybanen på Dagsorden Igjen	39
5.1 En alternativ løsning til privatbilismen	39
5.2 TP 10 – En konkret plan	42
5.3 Valgkamp om miljø og bybane	45
5.4 Oppsummering: agendasetting	45
Kapittel 6: Hvorfor bygges Bybaner? Høringer og utredninger	47
6.1 Utredninger av Miljøriktige Transportløsninger	47
6.2 Konkurrerende løsninger og utredninger	51
6.3 En mulig løsning: Miljøvernforbundets bybaneforslag	53
6.4 Bergen Sporvei sin alternative løsning	55
6.5 Trytis prinsippvedtak	56
6.6 Kommunevalget – en kamp om transportsystemets fremtid	58
6.7 Hvilke løsninger for å løse hvilke problem?	59
6.8 Parkeringsplasser og bompenger splitter Bergen	62
6.9 Oppsummering: Policyformulering	63
Kapittel 7: Bergensprogrammet – En pakkeløsning	65
7.1 Lukkede møter resulterer i Bergensprogrammet	65
7.2 Valg av endelig bybanetrase	69
7.3 Gjensidig Avhengighet i Bergensprogrammet	70
7.4 Konflikt mellom Vegvesenet og Bybanekontoret	74
7.5 Kommunevalg: et valg om Bybane	77
7.6 På vei til vedtak av Bergensprogrammet i Stortinget	80
7.7 FrP ønsker igjen folkeavstemming	83
7.8 Bergensprogrammet og Bybanen blir vedtatt	84
7.9 Oppsummering av beslutningsfasen	86
Kapittel 8: Bybanen – Bergens Stolthet	89
8.1 Forsinket igangsetting av byggeprosessen	89
8.2 Kontraktsigneringer	91
8.3 Valg med fokus på Miljø og Transportspørsmål	92
8.4 Ytterligere forsinkelser	93
8.5 Byrådet splittes	94
8.6 Bybanen i drift	95
8.7 Innkjøringsproblemer – men en suksess	97
8.8 Oppsummering av Implementeringsfasen	99
Kapittel 9: Tolkning	100
9.1 Oppsummering av aktiviserings – og defineringsprosessene	100
9.2 Analytisk problemløsning	103

Innholdsfortegnelse

9.3 Interessehevding og forhandling.....	105
9.4 (bi) produkt av sammenfall i tid.....	108
9.5 Policyvindu og policyentreprenører.....	112
9.6 De teoretiske perspektivenes forklaringskraft.....	113
Kapittel 10: Avslutning	115
10.1 Oppsummering: Empiriske hovedfunn.....	115
10.2 Teoretiske implikasjoner.....	116
10.3 Sammenlikning med andre studier og videre forskning.....	117
Litteraturliste	I
Masteroppgaver	III
Internettkilder	III
Bergensprogrammet	III
Bybanen	III
Statistisk Sentralbyrå	III
Bergen kommune sine nettsider	IV
Transportøkonomisk Institutt	VI
Rapporter og Utredninger	VI
Dokument, Stortingsmeldinger, Stortingsproposisjoner og Vedtak i kronologisk rekkefølge	VI
Avisartikler Hentet i Retriver /Atekst	VII
E-post Korrespondanse med Svend Søyland	XIII
Vedlegg 1	XVII
Vedlegg 2	XVIII
Vedlegg 3	XIX
Vedlegg 4	XX

FIGUR- OG TABELLISTE

Figur 1: <i>Rasjonell beslutningsmodell</i>	6
Tabell 1: Tabell for sortering av empiri etter (..).....	12
Tabell 2: FORVENTNINGER UTLEDET FRA DET ANALYTISK PROBLEMLØSENDE PERSPEKTIVET(..).....	14
Tabell 3: Empiriske FORVENTNINGER UTLEDET FRA INTERESSEHEVDING OG (..).....	16
Tabell 4: EmpirisFORVENTNINGER UTLEDET FRA (BI)PRODUKT AV SAMMENFALL I TID(..).....	18
Tabell 5 (BASERT PÅ OLSEN 1972 I SCANDINAVIAN POLITICAL STUDIES).....	18
Tabell 6: OVERSIKT OVER FORVENTNINGER UTLEDET MED UTGANGSPUNKT I ANALYTISK (..).....	104
Tabell 7: OVERSIKT OVER FORVENTNINGER UTLEDET MED UTGANGSPUNKT I FORHANDLING (..).....	107
Tabell 8: OVERSIKT OVER FORVENTNINGER UTLEDET MED UTGANGSPUNKT I (BI) PRODUKT(..).....	111
Tabell 9: FREMSTILLING AV DE TRE TEORETISKE PERSPEKTIVENES RELATIVE FORKLARINGSKRAFT(..).....	113

KAPITTEL 1: INNLEDNING

1.1 INTRODUKSJON OG TEMA

I denne oppgaven tar jeg for meg de beslutningene som førte fram til at Bybanen i Bergen ble vedtatt og utbygget i perioden fra 1989-2010. Oppgaven omtaler omstendighetene bak hvordan og hvorfor Bybanen igjen kom på dagsorden og beskriver hvordan beslutningsprosessen utviklet seg videre. Bybanen i Bergen ble lansert som den første av sitt slag i Norge og som framtidens bærebjelke for kollektivtransporten i Bergen [1]. Bybanen er ment å være et virkemiddel for å redusere belastningen på vegnettet, forbedre kollektivtransporten samt gjøre det mulig å redusere bruken av privatbilisme i Bergen. Bybanen skulle også være et miljøvennlig alternativ i forhold til de etablerte bussene og bilene som produserer betydelige mengder med svevestøv. Bybanen ble til som et prosjekt innenfor *Bergensprogrammet* for transport, byutvikling og miljø[BP1].

Bybanen i Bergen har vært og er fortsatt et omfattende prosjekt. Det har bestått av deltakere fra et bredt spekter av private og offentlige organisasjoner. Utbyggingen og planleggingen av en mulig bybane har vært gjenstand for mye debatt. Bybanen har vært en sak som har beveget seg inn og ut av den politiske dagsordenen. Etter trikkens nedleggelse i 1967 var en mulig bybane et samtaleemne blant politikerne og lokalbefolkningen. Etter hvert har det blitt diskutert en rekke nye løsninger og muligheter for å utbedre kollektivtransporttilbudet i Bergen. Debatten har blant annet handlet om hvor en mulig Bybane skulle gå, og ikke minst hvordan en eventuell utbygging skulle finansieres.

1.2 PROBLEMSTILLING

Hovedfokuset med denne studien er spørsmålet hvordan Bybanen ble en realitet og å studere beslutningsprosessen i tilknytning til Bybanen. Bak Bybanen finner en flere beslutningsprosesser som hver involverer er mange aktører med motstridende interesser. Det ble gjort mange forsøk på å få eller forhindre en bybane, fra ulike aktører med ulike institusjonelle ståsteder.

Problemstillingen er derfor;

Hvordan kan beslutningsprosessen og dens utfall beskrives og forklares?

Begrunnelse for problemstilling

I King (1994:15) presenteres to kriterier som samfunnsvitenskapelige forskningsprosjekter må eller bør oppfylle. Forskningsprosjekter skal ha samfunnsnytte og bidra til faglig diskurs. Kriteriene kan oppsummeres og utvides til følgende punkter; personlig interesse, *samfunnspolitisk relevans og faglig relevans*.

I forhold til personlig interesse, er jeg interessert i beslutningsteori og beslutningsprosesser. Dette studiet gir meg en mulighet til å bruke ”verktøyskuffen” i praksis, og å se hvordan teoretiske emner kan brukes for å forklare dagligdagse hendelser. Bybanen er et tema som har interessert meg siden jeg flyttet til Bergen i 2005 og jeg har sporadisk fulgt med i debatten.

Jeg mener og at temaet har stor samfunnsrelevans. Bybanen har påvirket de som benytter seg av det kollektive transporttilbudet, fotgjengerne og ikke minst bilistene med nye kjørerregler og kjøremønster. Bybanen er et fortsatt mye omtalt i mediene. Hvordan beslutningsprosessene har foregått rundt Bybanen i Bergen er ikke bare av interesse for Bergen generelt, men og for andre byer i Norge og Europa som ikke har et skinnegående kollektivtransportsystem.

Bybanen som case er også faglig relevant. En beslutningsprosess så kompleks som den som utspant seg i tilknytning til Bybaneprojektet representerer en betydelig utfordring med tanke på å bruke beslutningsteori for forklaring.

Avgrensning

Debatten omkring utbyggingen av Bybanen samt utbedring av kollektivtilbudet har pågått siden 60-70 tallet. Debatten har tatt mange vendinger og har også i perioder blitt lagt død. Jeg ønsker derfor å avgrense arbeidet til perioden fra og med 1989 fram til ferdigstilling av byggefase 1 i 2010. Jeg vil vise hvordan Bybanen kom på dagsorden, hvilke problemer og løsninger som ble formulert og hvilke beslutningsmuligheter som var aktuelle. Ikke minst hvilke aktører og organisasjoner involverte seg. Videre vil jeg vise hvordan diskusjonen rundt Bybanen skiftet frem og tilbake i denne perioden.

Bybanen i Bergen er en del av samferdselsprogrammet Bergensprogrammet.

Bergensprogrammet består av tre prosjekter; Bybanen, Ring Vest og Skansentunnelen [BP2]. Oppgaven vil ikke omhandle de to sistnevnte prosjektene, da fokuset her er hvordan Bergensprogrammet gjorde det mulig å vedta Bybanen.

Bybanen er så langt inndelt i tre byggefaser; fra Byparken til Nesttun, Nesttun til Lagunen og del 3 fra Lagunen til Flesland. Det har også vært diskusjoner om muligheter for en linje fra Byparken via NHH og videre til Åsane. Bybanen er derfor ikke et ferdigstilt prosjekt, og oppgaven tar derfor ikke sikte på å evaluere prosjektet.

I den store mengden av informasjon om mange aktører er det noen som vil bli særlig nevnt: Bergen kommune – spesielt Byrådsavdeling for byutvikling, klima og miljø, Hordaland fylkeskommune, Hordaland vegkontor, Stortinget, Samferdselsdepartementet, miljøorganisasjoner, Bybanekontoret samt ulike transportselskaper. Ikke minst har de ulike politiske partiene vært aktive i prosessen.

1.3 DISPOSISJON

I kapittel 2 vil jeg redegjøre for den teoretiske tilnærmingen. Problemstillingen er todelt, med en beskrivende og en forklarende del. Som en overordnet analyseramme av det empiriske materialet vektlegges det som omtales som strømningstankegang. Antagelsen bak denne tankegangen er at en rekke uavhengige strømninger som består av problemer, deltakere, løsninger og valgmuligheter kommer sammen på et kritisk tidspunkt som gjør beslutningstaking mulig. Strømningene vil bli brukt for å beskrive beslutningsprosessen. I tillegg til strømningstankegangen vil policysirkelen benyttes som beskrivende verktøy. Policysirkelen jeg benytter består av følgende faser; agendasetting, policyformulering, beslutningstaking og implementering. Beslutningsprosessene omkring Bybanen har vart over flere tiår. For å forenkle en lang og kompleks beslutningsprosess benyttes policysirkelen som en faseinndeling.

Strømningstankegangen som sorteringsmekanisme gjør det lettere å koble empirien med de perspektivene som er valgt ut til å forklare beslutningsprosessen. De fire strømningene vil bli diskutert ut i fra tre perspektiver om beslutninger; *analytisk problemløsning*, *interessehevdning og forhandling* og *(bi)produkt av sammenfall i tid* (Roness 1997). Ved å undersøke de ulike *aktiviserings og defineringsprosesser* (Olsen 1972) som foregår i de ulike fasene, vil perspektivene framstå som ulike. Perspektivene er ulike og vektlegger ulike elementer i sin rendyrkede form. I analysen av beslutningsprosessen, er de ikke gjensidig utelukkende, men utfyllende forklaringer.

I kapittel 3 vil jeg presentere oppgavens metodiske tilnærming. Studiet er en *casestudie* av et enkelt men likevel komplekst sammensatt saksforhold. I dette studiet benytter jeg meg av ulike datakilder, både i form av bøker, avisartikler, samt dokumenter fra de ulike

forvaltningsnivåene. Det er i tillegg foretatt et par intervju for å innhente utfyllende informasjon. Videre vurderes datamaterialets validitet og reliabilitet. Endelig diskuteres mulighetene for generalisering i forlengelsen av denne casestudien

I kapittel 4 presenteres bakgrunnskapittelet. Bakgrunnskapittelet redegjør for befolkningsvekst og den økte bruken av biler – spesielt i Bergen. Det vises og til hvilke løsninger som tidligere har vært aktuelle for å løse miljø og transportproblemer.

I kapittel 5 – 8 presenteres empirien kronologisk i forhold til policysirkelen. Hvert kapittel tar for seg hver av de fire policyfasene som jeg har delt beslutningsprosessen inn i. Etter jeg har beskrevet hvilke problemer, løsninger, deltakere og beslutningsmuligheter som har kjennetegnet den enkelte fasen, oppsummeres det etter hvert kapittel aktiviserings – og defineringsprosesser (som jeg vil redegjøre for i teorikapittelet). Jeg vil også vektlegge hvilke diskusjoner og interessekonflikter som var tydelige i hver enkelt fase.

I kapittel 9 vil jeg tolke de empiriske funnene i lys av perspektivene som presenteres i kapittel 2. Først oppsummeres empirien i lys av aktivisering – og defineringsprosess. Jeg vil deretter vurdere om de forventningene jeg presenterte i kapittel 2 kan sies å være oppfylt. Meningen med dette er å vurdere om de valgte teoriene har forklaringskraft i forhold til den studerte prosessen. Dersom en forventning utledet fra en av teoriene passer godt med det som faktisk skjedde, styrker dette sannsynligheten for at denne teorien og antakelsen som ligger bak forventningen har en reell forklaringskraft. Avslutningsvis vurderes de valgte teoriers forklaringskraft.

I kapittel 10 oppsummerer jeg beslutningsprosessen omkring Bybanen i Bergen. Dette gjøres ved å vise til oppsummering av hovedfunnene.

Jeg vil også peke på noen teoretiske implikasjoner og forslag til ytterligere forskning.

KAPITTEL 2: TEORI

I dette kapitlet vil jeg redegjøre for det analytiske og teoretiske rammeverket i denne oppgaven. Problemstillingen vektlegger to elementer, et beskrivende og et forklarende aspekt i forhold til hvordan Bergen gikk fra å ikke ha – til å få en Bybane. Først vil jeg redegjøre for det beskrivende rammeverket, deretter redegjør jeg for de teoretiske perspektivene.

Før jeg går nærmere inn på den analytiske og teoretiske tilnærmingen er det viktig å få fram hva som menes med en teori. I følge Roness (1997:11) er en teori et relativt systematisk sett av forestillinger om sammenhenger mellom ulike fenomen.

Innenfor beslutningsteori finnes det en rekke teorier eller modeller som forsøker å forklare hvordan og hvorfor beslutninger forekommer. Det er derfor nødvendig å velge en strategi for å håndtere teorimangfoldet. *Strategier* for håndtering av teorimangfold er; avskjerming, utfylling, konkurrering og forening. I denne oppgaven vil jeg anvende flere teorier, snarere enn å velge ut en enkelt teori som forklaring. Styrken ved en utfyllende strategi er at ulike teorier vil fange opp ulike observasjoner. Ved å bruke tre perspektiver, vil jeg få en bredere forståelse for hva som skjer i en kompleks beslutningsprosess, enn ved å velge én teori (Rness 1997:102).

Forklaring og tolkning av hva som skjedde i beslutningsprosessen i tilknytning til Bybanen vil basere seg på tre teoretiske modeller om beslutninger; 1) *analytisk problemløsning*, 2) *interessehevding og forhandling* og 3) *(bi) produkt av sammenfall i tid*. Teoriene vil bli presentert og behandlet etter en utfyllende strategi i forhold til en strømmingstankegang, som her vil bli benyttet som det beskrivende verktøyet.

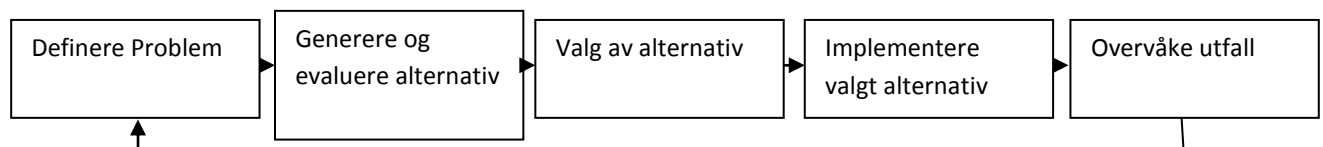
2.1 BESLUTNINGSTEORI

Innenfor beslutningsteori er det nyttig å ha kjennskap til tre grunnleggende begrep; beslutningstaking, beslutning og beslutningsprosess (Enderud 1989:10).

Beslutningstaking er når ett alternativ velges framfor et eller flere andre, uansett årsak eller begrunnelse. *Beslutningsprosess* kan sees på som en sekvens av aktiviteter og hendelser som leder fram til en beslutning. Selve *beslutningen* er utfallet eller resultatet av en beslutningsprosess (Enderud 1989:10).

2.2 GARBAGE CAN

I dette studiet vil ”Garbage Can” modellen bli benyttet for å beskrive beslutningsprosessen omkring Bybanen i Bergen. Garbage Can er en tankegang/modell innenfor beslutningsteorien som kan sees som en motvekt til den rasjonelle modellen. Den rasjonelle beslutningsmodellen antar at beslutningstakere har klare mål og handler på en måte som realiserer målene, og har informasjon om alle aktuelle alternativer, samt hvilke alternativer som er best egnet. I rasjonelle beslutningsprosesser vil de valg som er foretatt per definisjon være de mest effektive og hensiktsmessige i forhold til forhåndsdefinerte mål. Den rasjonelle modellen blir som oftest ansett som en *idealmodell* for beslutninger. Det er ikke alltid mulig for deltakere å ha en klar og stabil målsetning, eller ha fullstendig oversikt og kunnskap over alle gitte alternativer og konsekvenser (Enderud 1989:30-31). Den rasjonelle modellen kan oppsummeres i følgende figur;



FIGUR 1: RASJONELL BESLUTNINGSMODELL

Figuren viser den rasjonelle modellen, og hvordan beslutningene ideelt skal foreløpe. Det er forventet at beslutningstakerne samler og analyserer informasjon som gjør det mulig å velge de mest effektive måtene å løse problemer på. Det er sjeldent at beslutninger kan følge en ren rasjonell beslutningsprosess. Årsaken er at det ikke alltid er mulig å ha fullstendig oversikt over alle mulige alternativer og konsekvenser, blant annet på grunn av begrensninger i forhold til tid (Howlett et.al 2009:144-145). En som rettet kritikk mot den rasjonelle modellen var Herbert Simon. Simon fremmet ideen om *begrenset rasjonalitet*. Begrenset rasjonalitet modifierer den rene nyttemaksimeringen en finner i den rasjonelle modellen. Begrenset rasjonalitet innebærer beslutningsvalg som er akseptable eller tilfredsstillende (satisfierende) og ikke perfekte valg/ løsninger (maksimerende) (March 1994:18-19 og Miller 2009:469). Ved valg av tilfredsstillende løsninger, er det fortsatt et resultat av valg mellom alternativer, men i stedet for å maksimere, velges det første tilfredsstillende alternativet man finner. Begrenset rasjonalitet kan komme av organisasjonsmessige forhold, fagbakgrunn, kultur, omgivelser og kognisjon. Kognisjon knyttes til hvordan den menneskelige behandlingen og hvordan en lagrer informasjonen i hjernen (Jacobsen et.al 2002:296-299).

I enkelte tilfeller kan også løsningen bli identifisert før problemet er formulert (Kingdon 2003:78). Dette kan skje i tilfeller hvor det både er uenighet om mål eller problemdefinisjon og om metoden for å oppnå målet.

I slike tilfeller kan det være nyttig å benytte seg av Garbage Can- modellen som et beskrivende instrument for å dekomponere elementene i beslutningsprosessen. Garbage Can modellen tar utgangspunkt i ideen om at organisasjoner fungerer på bakgrunn av inkonsekvente og dårlig definerte preferanser. Organisasjoner blir beskrevet som løse samlinger av ideer i motsetning til bestemte strukturer. Det er her viktig å presisere at selve organisasjonsstrukturen ikke nødvendigvis er løs og uklar, men at ideer og tankerganger som ”flyter” i organisasjonen ikke nødvendigvis følger en bestemt struktur (Cohen et.al 1994:25).

Garbage Can baserer seg på en metafor mht. hvordan ulike problemer og løsninger blir dumpet i et metaforisk ”søppelspann” (beslutningssituasjon). Utfallet og innholdet i slike beslutningssituasjoner er avhengig av hvilke merkelapper det er på andre beslutningsanledninger, og hvor mange slike beslutningsarenaer er tilgjengelige for de involverte deltakerne. I slike ”søppelspannsituasjoner” er beslutningers utfall avhengig av et resultat av koblingene av strømningselementene (Cohen et.al 1994:26).

2.3 STRØMNINGSTANKEGANG

Strømningstankegangen knyttes til beslutningsprosesser og fordelingen av oppmerksomhet omkring prosessen. I en strømningstankegang vil man se beslutninger (om f.eks Bybanen) som et sammenfall av strømmer av problemer, løsninger, deltakelse og valgmuligheter i tid og rom (March 1994:200-201 og Cohen et.al 1972:3).

De fire strømmingene som er nevnt har av Kingdon (2003) blitt omtalt med andre begreper og med til dels annet innhold enn Cohen et.al (1972 / 1994). I dette studiet vil det bli tatt utgangspunkt i strømmingene slik de presenteres i Cohen et.al (1994) og Olsen (1972 og 1993). En slik strømningstankegang er et bidrag til å fange opp de rutinerne og ikke rutinerne beslutninger, hvor beslutninger kan beskrives som et møtested mellom de fire strømmingene (Olsen 1993:84).

En strøm av problemer

Problemer kan defineres som avstanden mellom hvordan noe bør være og hvordan det faktisk er. Problemer kan oppstå av ulike årsaker og finnes i ulike kontekster. I noen tilfeller kan det virke som problemer ”flyter” rundt og søker etter arenaer hvor beslutninger kan bli foretatt. I

slike tilfeller er problemer latente og tilstede, men de er ikke koblet til en beslutningsmulighet (Olsen 1972:52). I denne sammenhengen kan mulige problemer være trafikkproblemer, miljøproblemer, manglende kollektivtransport tilbud og for tett boligbebyggelse i sentrumsområdene.

En strøm av løsninger

Løsninger er et virkemiddel som må vedtas og iverksettes for å løse et problem i en bestemt beslutningskontekst (Cohen et.al 1994:26). Ved noen tilfeller er det ikke klart hva problemet er før en løsning blir presentert (Olsen 1993:84). Bergen hadde tidligere trikk, og etter nedleggelsen av trikken ble det fokusert på privatbilismen. Senere dukket Bybanen opp som en konkurrerende løsning. I en slik kontekst kan det tenkes at Bybanen var en løsning som har søkt etter et problem og en beslutningsmulighet.

En strøm av beslutningsmuligheter

Beslutningsmuligheter er anledninger hvor det forventes at aktørene foretar en beslutning eller et vedtak (Cohen et.al 1994:27). Beslutningsmuligheter inntreffer med jevne mellomrom, og kan karakteriseres av både tidspunktet de forekommer og beslutningsstrukturen (Olsen 1972:52). I Bybane-saken er beslutningsmulighetene de beslutningsarenaene hvor Bybanen ble behandlet i perioden 1989-2010. Eksempler på ulike fora der beslutninger fattes er f. eks høringer, prosjektgrupper, bystyremøter, fylkestingmøter, byrådet, lukkede møter, foreningsmøter, partigruppemøter eller på Stortinget.

En strøm av deltakere

Hvem som deltar og hvordan aktører deltar kan variere. Aktørers varierende deltakelse kan skyldes konkurrerende forpliktelser (Cohen et.al 1994:27). Deltakere er individer med ulike identiteter og roller som konkurrerer om både tid og oppmerksomhet. Deltakerne tar med seg energi, ferdigheter og ressurser inn eller ut av beslutningsarenaen (Olsen 1993:84).

De deltakere som jeg i særlig grad vil komme til å omtale i denne studien vil være representanter fra ulike politiske parti, Bergen kommune (representert ved bystyre, Byråd og administrativ enhet), Hordaland Fylkeskommune, Stortinget (spesielt Samferdsels- og Miljøverndepartementet), Statens vegvesen (avdeling Hordaland). Ikke minst vil de ulike transportselskapene bli nevnt. Også frivillige aktører vil bli omtalt, her blant annet Naturvernforbundet.

2.4 TILGANG OG DELTAKELSE

I Cohen et.al (1972 og 1994) redegjøres det for to aspekter som omhandler tilgang og deltakelse i beslutninger. Disse deles deretter inn i to strukturer: *Beslutningsstruktur* og *tilgangsstruktur*. Hvordan strømmingene blir sammenkoblet eller faller sammen kan forklares ved å se på hvordan beslutningsprosessene eller omstendighetene rundt er organisert

Beslutningsstruktur handler om *hvem som deltar*, hvilke deltakere som kan kobles til en beslutning på grunn av plikt og/eller mulighet (Cohen et.al 1994:27).

Tilgangsstruktur omhandler problemer og løsninger som kan kobles sammen, og hvilke rettigheter de ulike problemene og løsningene har (Cohen et.al 1994:30).

Strukturene kan igjen deles inn i tre kategorier; *åpne*, *hierarkiske* og *spesialiserte*. I de tilfeller beslutningsstrukturen er *åpen* har alle deltakere mulighet til å delta i beslutningssituasjonen. Når tilgangsstrukturen er *åpen* har alle løsninger tilgang til alle problemer. Høringer er et godt eksempel. De er åpne for alle, og alle mulige problemer eller løsninger kan bli diskutert. Beslutningsstrukturen kan være *hierarkisk* strukturert, hvor viktige beslutninger blir avgjort av viktige deltakere. Viktige deltakere kan være de med en høy formell posisjon, de med definisjonsmakt eller adgang til beslutningsarenaer og deltakere. Når tilgangsstrukturen er *hierarkisk* inndelt har de viktige problemene kun tilgang til de viktige løsningene. Et eksempel på dette er inndelingen vi har i Norge med kommune, fylkeskommune og Storting. Dette er et hierarki hvor Stortinget fatter vedtak i bestemte saker som ansees som viktige. I de tilfeller hvor beslutningsstrukturen er *spesialisert*, har deltakerne primært tilknytning til beslutningsarenaen hvor de har en bestemt kunnskap eller ekspertise. Når tilgangsstrukturen er spesialisert innebærer dette at saken og problemene kun har tilgang til en bestemt beslutningsarena (Cohen et.al 1994:28-30) *Spesialiserte* beslutningsstrukturer / tilgangsstrukturer finner en for eksempel i komiteer eller utvalg i for eksempel Stortinget. Her blir kun de med kunnskap og interesse for en bestemt sak invitert til beslutningsprosessen.

Valg av tilgangsstruktur og beslutningsstrukturer er som regel resultater av institusjonelle arrangementer og planlegging. I forhold til strømmingstankegangen er det viktig å se hvilke tilgangsstruktur og beslutningsstruktur som påvirker strømmingene.

2.5 PROSESSER I BESLUTNINGER

De to foregående strukturene påvirker to svært sentrale prosesser; *aktiviserings* - og *defineringsprosesser*. Prosessene sier noe om hvem som deltar i beslutningsprosessen og hvordan saken blir definert;

Aktiviseringsprosessen avgjør hvem som blir aktivisert i tilknytning til en beslutning. Dette sier igjen noe om hvor stabil deltakelsen vil være, og hvordan prosessen er organisert mellom deltakerne (Olsen 1993:85). Aktiviseringsprosessen avgjør hvilke deltakere som er med, og hvilke som velger å ignorere en prosess (Olsen 1972:46 og Olsen 1989:32).

Defineringsprosessen bestemmer hvordan en sak skal forstås og defineres. Den sier også noe om hvor mange, og hvor komplekse målsetninger som blir knyttet til en bestemt prosess. Defineringsprosessen kan også si noe om mål-middelsammenhenger som presenteres, stabilitet i forhold til definisjoner og ulike oppfatninger om tillit, lojalitet og akseptering (Olsen 1993:86 og Olsen 1989:32).

Aktivisering og definering kan omtales slik at aktivisering påvirker defineringen (politics determine policies). Hvilke deltakere som blir aktivisert har betydning for hvordan problemer eller løsninger blir definert. På den andre siden kan hvilke løsninger som står på dagsorden også avgjøre hvilke deltakere som bli aktivisert (policies determine politics) (Lowi 1964). Ingen beslutninger er isolerte hendelser, og de må derfor sees i lys av sin kontekst. Dette kan bety at det som foregår i beslutningsprosesser er avhengig av andre beslutninger og hendelser. Beslutningsmuligheter er ikke bare instrumenter for problemløsning og konflikter, men også læringsarenaer. Det er ikke slik at det er kun problemer som søker etter løsninger. Løsninger kan også søke etter problemer. Det er ikke alltid åpenbart og lett å se hvilke problemer, løsninger, deltakere og oppfatninger som kan knyttes til en beslutning (Olsen 1993:85-86).

2.6 POLICYVINDU OG POLICYENTREPRENØRER

I dette studiet vil ideer om policyvindu og policyentreprenører være viktig. I den opprinnelige redegjørelsen for Garbage Can er det ikke i like stor grad redegjort for enkeltindividets påvirkningskraft. Mulighetsvindu er imidlertid omtalt under et annet begrep, nemlig temporale strukturer. I Kingdon (1984 / 2003) introduseres de to begrepene i en slik strømningstankegang;

Policyvinduer omtales også som mulighetsvindu. Mulighetsvinduer er anledninger som oppstår og oppfattes som gunstige situasjoner eller omstendigheter for beslutningstaking.

Vinduet gjør det mulig å få gjennomslag for bestemte vedtak eller løsninger. Policyvindu er muligheter for handling for bestemt initiativ, og det varierer hvor lenge de er åpne. Mulighetsvinduer kan åpne seg på grunn av endringer i politisk opinion, alternativt på grunn av utskiftninger av sentrale beslutningsaktører. Det kan også oppstå situasjoner, dramatiske hendelser (f.eks kriser) som forsterker bestemte problem, som derfor skaper åpninger for bestemte løsninger (Kingdon 2003:168-169).

De som ser, utnytter, eller skaper slike mulighetsvindu kalles *policyentreprenører*. Policyentreprenører er aktører som er villig til å investere både tid, politisk kapital, energi eller andre ressurser (Kingdon 2003:179). Entreprenørene ser muligheten til å fremme deres sak eller løsningsforslag og har evnen til å koble de nevnte strømmingene. Policyentreprenører behøver ikke å inneha en bestemt posisjon, men sentrale posisjoner kan være fordelaktige (Kingdon 2003:179-180). *Policyentreprenører* er ikke alene i beslutningsprosessene. Andre aktører kan forsvinne eller disponere tiden annerledes når deres interesser ikke fører fram. I motsetning til policyentreprenører er de ikke villig til å investere tid, politisk kapital og energi i handlinger som ikke gir ønsket utfall. Det kan derfor tenkes at noen saker ikke kommer på dagsorden da tilhengerne ikke ser mulighetene for å fremme de (Kingdon 2003:167).

Beslutningsprosessen rundt Bybanen i Bergen har vært en tidkrevende og langvarig prosess. Det er derfor interessant å undersøke i de videre kapitlene om de fire strømmingene var uavhengig av policyvindu og policyentreprenører, eller om disse hadde en innvirkning på hvordan strømmingene ble sammenkoblet.

2.7 POLICYSIRKELEN

For å systematisere empiren vil policysirkelen bli benyttet som en faseinndeling. Policysirkelen har blitt formulert på ulike måter og med ulik antall faser. Jeg benytter policysirkelen slik den er redegjort for i Howlett et. al (2009).

Policysirkelen består av fem faser; agendasetting, policyformulering, beslutningstaking, implementering og evaluering.

Agendasettingsfasen dreier seg om hvordan problemer oppstår eller i noen tilfeller ikke oppstår og hvordan saker og hendelser får oppmerksomhet. Hvordan problemene blir erkjent er viktig for avgjørelsen om de skal bli behandlet videre og satt på offentlige myndigheters dagsorden (Howlett et.al 2009:92). *Policyformulering* er den fasen der man diskuterer og utreder hva som skal gjøres med et problem. Det er forventet at det skal resultere i et forslag

til en beslutning (Howlett et.al 2009:110). *Beslutningstaking* er det stadiet hvor en, flere, eller ingen av mulighetene som har blitt vurdert i tidligere faser blir formelt vedtatt og dermed er gitt politisk legitimitet (Howlett 2009:139). *Implementering* innebærer at beslutninger blir fulgt opp og omsettes i praksis, noe som inkluderer blant annet finansiering, oppgavefordeling og interne rutiner (Howlett et.al 2009:160). *Evaluering* er den siste fasen i policysirkelen. Hensikten er her å evaluere hvordan en faktisk beslutning/policy har fungert i virkeligheten (Howlett et.al 2009:178).

2.8 STRØMNINGSTANKEGANGEN OG POLICYSIRKELEN SOM ANALYTISK VERKTØY

For å illustrere hvordan jeg kombinerer strømningstankegangen og policysirkelen har jeg laget Tabell 1.

TABELL 1:TABELL FOR SORTERING AV EMPIRI ETTER STRØMNINGENE, POLICYSIRKELEN OG AKTIVISERINGS – OG DEFINERINGSPROSESSER.

	Agendasetting		Formulering		Beslutningstaking		Implementering	
	A	D	A	D	A	D	A	D
Beslutningsmuligheter								
Løsninger								
Problemer								
Aktører								

Det sentrale her er at jeg i de ulike fasene vil undersøke hvilke beslutningsmuligheter, problemer, løsninger og aktører som var aktuelle i de ulike periodene. A og D står for henholdsvis aktiviserings- og defineringsprosesser. Hva som skjer i noen faser vil avhenge av hvilke aktiviserings- defineringsprosesser som utkrystalliserer seg.

2.9 FORKLARENDE TEORIER

I dette avsnittet presenteres de tre perspektivene jeg vil benytte til å forklare beslutningsprosessen omkring Bybanen i Bergen. De tre teoriene er; beslutningsprosesser som analytisk problemløsning, beslutningsprosesser som interessehevding og forhandling, og beslutningsprosesser som (bi)produkt av sammenfall i tid (Roness 1997).

2.9.1 BESLUTNINGSPROSESSER SOM ANALYTISK PROBLEMLØSNING

Innenfor denne teorien blir beslutningsprosesser forstått som prosesser for å oppnå bestemte mål. Strukturen retter beslutningsatferden og ressursene mot forhåndsatte mål (Roness 1997:63). Beslutningene er resultater av analytiske vurderinger av ulike mulige alternativer. Det blir lagt vekt på en rasjonell tankegang, hvor beslutningene vil være instrumenter og lederne har rett til å både fatte vedtak og overvinne motstand (Roness 1997:64).

En viktig forutsetning er at lederen har rett til å fatte vedtak, og har makt til å overvinne eventuell motstand fra andre. Det legges særlig vekt på ledelsens kunnskap om målene og kontroll over hvordan målene skal oppnås. I de tilfeller hvor andre grupperingers mål og løsninger blir trukket inn, blir dette sett på som et problem som må håndteres analytisk. Lederen vil motivere grupper og aktører til å handle i samsvar med deres ønsker, og kunnskap om andre løsningsforslag vil ikke være like lett tilgjengelig (Roness 1997:64-65).

Når beslutningsprosessen foregår som ren analytisk problemløsende kan prosessen oppfattes som en rasjonell beslutningsprosess. Prosessen følger da mønsteret som er vist i Figur 1 (side 6). Når politikk eller beslutninger sees som rasjonell samfunnsplanlegging er oppgaven å ved hjelp av samfunnsøkonomiske lønnsomhetskalkyler vise hvilket valg som er optimalt. Slike analytiske problem blir ofte oppgaver for eksperter og kalkulatorer. Løsningene eller målene blir sett på som selvsagte og det antas at de blir vedtatt av politikerne etter at fagfolkene har påvist hvilke mål som er innbyrdes i strid (Olsen 1989:22).

I byråkratiske organisasjonsformer kan ledelsen styre de ansatte ved å direkte kontrollere hvordan oppgaver blir utført. Ved å fastlegge over- og underordning mellom grupper i organisasjonen kan organisasjonsstrukturen forme hva gruppene vil gjøre (Roness 1997:66).

Empiriske implikasjoner av et analytisk problemløsende perspektiv

Ut i fra denne teorien vil jeg forvente å finne en *aktiviseringsprosess* preget av aktører med deltakelsesrettigheter og plikter ut fra sin formelle stilling. Antagelsen er at prosessen vil være avgrenset og stabil. Videre vil ikke alle som har rett til å delta vil bruke denne retten. Dette skyldes trekk ved defineringsprosessen. Ledelsen vil ha kunnskap om hvilken organisering som vil gi samsvar mellom mål og middel. *Defineringsprosessen* vil være preget av bred enighet om mål og virkemidler i tilknytning til saken. De empiriske forventningene er ytterligere omtalt i Tabell 2 under.

TABELL 2: EMPIRISKE FORVENTNINGER UTLEDET FRA DET ANALYTISK PROBLEMLØSENDE PERSPEKTIVET KATEGORISERT I FORHOLD TIL DE FEM POLICYSIRKEL -FASENE OG DE TO PROSESSENE I STRØMNINGSTANKEGANGEN

	Aktiveringsprosessen	Defineringsprosessen
Prosessen Generelt	Organisering av prosessen blir brukt av politisk ledelse som styringsmiddel. Deltakelsen er bestemt ut i fra kunnskap, hierarki og formelle regler for deltakelse. Konsulenter vil benyttes i tilfeller hvor de interne deltakerne ikke har nok kunnskap. Prosessen i sin helhet både i forhold til aktivisering og definering preges av enighet blant aktørene og løsningsalternativer.	Den politiske ledelsen har klare og formulerte mål for å løse de miljø- og trafikkproblemer som eksisterer. Den eksisterende situasjonen er ikke tilfredsstillende. Gjennom organisering og strategier vil det vurderes hvilke løsninger kan vurderes. Beslutningssituasjonen er hierarkisk strukturert og regulert.
Agendasetting	Den politiske ledelsen i Bergen kommune tok initiativ for å få en Bybane.	Ledelsens klare mål for å løse miljø- og trafikkproblemer legger føringer for hva som skjer videre i agendasettingsfasen.
Policyformulering	Begrenset deltakelse da den er regulert. Deltakelsen er valgt etter klare mål og kriterier.	Stor grad av enighet mellom løsning og problem. Analyser vil føre til den beste løsningen.
Beslutningstaking	Stabil deltakelse blant aktørene og enighet om valgt løsning.	Stor grad av enighet. Politikken ansees som rasjonell samfunnsplanlegging.
Implementering	Individens og gruppens deltakelse er både motivert og rettferdiggjort	Mål – middeltenkning, hvor det er nødvendig med prøving og feiling

2.9.2 BESLUTNINGSPROSESSER SOM INTERESSEHEVDING OG FORHANDLING

Politikk er en prosess hvor deltakerne i utgangspunktet har ulike mål og oppfatninger (Olsen 1989:26). Motstridende interesser gjør politikk nødvendig, mens delvis sammenfallende interesser gjør politikk mulig. Gjennom interessehevding og forhandlingsteori blir beslutninger sett som produkter av forhandlinger mellom flere aktører som handler ut i fra sine egne interesser. Utfallet avhenger av hvilke ressurser de enkelte aktørene kan stille bak sin interesse. Interessene er relativt stabile innenfor det tidsrommet som studeres (Rones 1997:70 og Sætren 1983:15). Relevante ressurser kan eksemplifiseres med tid, kunnskap, politiske posisjoner, kontakter eller lignende. Offentlige beslutningsprosesser kan sees som konfliktløsning gjennom en forhandlingsprosess (Olsen 1993:78).

Gjeldende vedtak / beslutninger blir innenfor dette perspektivet sett på som resultater av forhandlinger mellom individ og grupperinger med ulike interesser. Aktørene handler i stor grad på bakgrunn av egne interesser, og løsningsalternativene blir vurdert ut i fra deres forhåndsatte mål. Konfliktene som oppstår kan ikke løses på en analytisk måte, men krever

forhandlinger og kompromisser for å muliggjøre en beslutning. Beslutningstaking er bare mulig gjennom forhandlinger og kompromiss ettersom ingen kan ensidig påtvinge andre en løsning (Olsen 1993:78 og Roness 1997:70-71).

I slike prosesser er de politiske sidene ved beslutningstakingen ofte viktigere enn de analytiske. Det er ofte den dominerende koalisjonens interesser og ressurser som påvirker prosessen. Aktørenes interesse formes på bakgrunn av interne og eksterne forhold. Interesser kan være knyttet til formell organisasjonsstruktur og organisasjonskulturen (Roness 1997:71-72). Dette innebærer at forskjellige deler av det politiske-administrative systemet representerer ulike bakgrunner, som et resultat av formell arbeidsdeling og ulike fagroller og fagtradisjoner.

Interessene er i utgangspunktet velorganiserte. Aktørene vet hvilke interesser de har, hvem som er deres allierte og hvem som er motstandere. Lojalitet, identifikasjon og målsetninger er derfor stabile i løpet av en beslutningsprosess (Olsen 1993:79). Beslutningstakingen kan derfor arte seg som en forhandlingsprosess der hver part ved hjelp av ulike midler (trusler, løfter, bløff) forsøker å oppnå enten gjennomslag for sine krav eller et akseptabelt kompromiss (Sætren 1983:16-17).

Empiriske implikasjoner ut i fra interessehevding og forhandlings-perspektiv

Jeg forventer en *aktiviseringsprosess* som er preget av flere og forskjellige typer av aktører som mener de har rett til å delta og involvere seg i beslutningsprosessen. Den økende deltakelsen vil skyldes at aktørene ser sine interesser utfordret i saken. Det kan forventes en tendens til at det utkrystalliserer seg en gruppe av tilhengere og motstandere i saken. Deltakelsesmønsteret vil gjerne være preget av disse to grupperinger av aktører, altså tilhengere og motstandere. Det er forventet at prosessen er organisert slik at en ser hvem som har like og hvem som har motstridende interesser og meninger. I alle fasene ventes det at aktører med mye makt innad i Byrådet eller de ulike avdelingene vil ta del i prosessen.

I forhold til *defineringsprosessen* forventer jeg at den er preget av deltakere som har ulike interesser og realitetsoppfatninger. Det forventes at noe av uenigheten vil dreie seg om ulike aktørers ønskede løsning, for eksempel fokus på bybane- eller veiutbygging. Prosessen vil være preget av maktkamper og forhandlinger, og resultatet vil være et kompromiss mellom deltakernes ressurser og preferanser. Forventningene oppsummeres i tabell 3 under.

TABELL 3: EMPIRISKE FORVENTNINGER UTLEDET FRA INTERESSEHEVDING OG FORHANDLINGSPERSPEKTIV KATEGORISERT I FORHOLD TIL DE FEM POLICYSIRKEL-FASENE OG DE TO PROSESSENE I STRØMNINGSTANKEGANGEN

	Aktiviseringsprosessen	Defineringsprosessen
Prosessen Generelt	Deltakerne kommer fra ulike politiske partier, organisasjoner og forvaltningsnivå. Interessekamp mellom aktører vil prege prosessen, endringene kan forskyve matgrunnlaget mellomaktører. Ressurser påvirker deltakerne, for eksempel tid. Aktører vil mobilisere for sine løsninger. Forhandlinger, kompromiss og koalisjonsdannelser vil gi aktører større påvirkningskraft. En kan forvente at utfalle vil gjenspeile maktforholdet i feltet.	Problempopfatninger og løsningsforslag vil gjenspeile deres tilhørighet. Løsningene som velges er resultater av kompromiss og forhandlinger. Det kan tenkes at det oppstår større motsetninger og konflikt jo større og mer omfattende endringene er. Aktørene vil forsvare sine egne interesser, og maktgrunnlaget til ”tunge” aktører vil utfordres. De aktørene med mest ressurser vil få igjennom sine interesser.
Agendasetting	Aktører oppfatter den eksisterende situasjonen som ikke tilfredsstillende. Åpenhet for hvem som tar initiativ.	Konflikt mellom aktører som ønsker endring og aktører som vil beholde nåværende situasjon. De som er negativt innstilt får maktgrunnlaget sitt utfordret.
Policyformulering	Det presenteres ulike løsninger da medlemmene kommer fra ulike bakgrunner. Når interessene utfordres økes deltakelsen.	Forhandlinger og kompromisser mellom berørte aktørene. Uenighet mellom aktørene i forhold til valg av løsning
Beslutningstaking	Flere aktører på ulike nivåer, ingen har fullstendig oversikt eller kontroll over situasjonen.	Vedtaket er et resultat av kompromisser, forhandlinger og koalisjonsdannelser. Politiske motsetninger og drakamper mellom partene.
Implementering	Åpenhet og motstridende interesser. Motstandere retter tvil om valgt løsning.	Forhandlinger mellom partene ut i fra interesser og ressurser.

2.9.3 BESLUTNINGSPROSESSER SOM (BI) PRODUKT AV SAMMENFALL I TID

Beslutningsprosesser blir i dette perspektivet hovedsakelig sett på som et resultat av saker og hendelser som kobles sammen ved at de faller sammen i tid. Beslutninger kan også være et resultat av uforutsette eller situasjonsbestemte hendelser (Olsen 1989:27). Når en beslutningsprosess går over et lengre tidsrom og omfatter mange forskjellige typer deltakere, er det en rimelig antagelse at dette reduserer myndighetenes mulighet til å ha full styring og kontroll over det som skjer. Koblingen mellom deltakere, problemer, løsninger og beslutningssituasjoner blir mindre forutsigbare (Sætren 1983:17).

Saker konkurrerer om deltakernes tid og oppmerksomhet, og deltakerne kan gå inn og ut av beslutningsprosesser. Deltakerne har ulike mål, men ikke alltid tilstrekkelig med innsikt eller kunnskap om hvordan målet kan oppnås. Beslutninger vil skje på bakgrunn av hvorvidt/når andre saker og hendelser oppstår, og hvordan disse kobles sammen. Sammenfall i tid med

andre saker og hendelser kan gjøre at beslutninger og løsninger blir oppfattet annerledes. *I dette perspektivet vil selve vedtaket være et biprodukt av hendelser som faller sammen i tid.* (Olsen 1989:28 og Roness 1997:85-86). Utfallet kan også være ønsket, men likevel overraskende i den forstand at en ønsket løsning blir realisert mot dårlige odds.

Uventede hendelser, ulykker, kriser og sammenfall av beslutninger kan føre til at oppmerksomheten blir fokusert på spesielle sider ved en sak. Deltakerne vil oppleve en ”vekker” og de blir ”nødvendig” å sette i gang tiltak på tvers av vedtatte prioriteringer og planer (Olsen 1989:28). Deltakelsen er mer flytende og det forutsettes at alle berørte parter har adgang til beslutningsprosessen. Antall og type deltakere varierer etter hvilke saker som tas opp. Det forutsettes videre at deltakerne har evne og motivasjon til en slik deltakelse (Olsen 1993:82).

I tilfeller hvor beslutninger ikke blir tatt, er det ikke resultat av manglende vilje eller motstand hos de som skal iverksette beslutningen. Deltakerne er som regel underlagt klare begrensninger når det gjelder hvor mye tid, energi og oppmerksomhet de kan bruke på enhver sak, uansett hvor viktig den oppfattes å være både av dem selv og andre (Sætren 1983:17).

De problemene som gjorde at et tiltak fikk stor oppmerksomhet og ble satt på dagsorden kan endre seg. Dette kan føre til at man etter hvert opplever det som uaktuelt eller mindre viktig når tiltaket etter mange års behandling i utredende og besluttende organer skal iverksettes. En annen mulighet er at problemene ikke endrer karakter, men at støtten i opinionen for å løse problemene som fikk myndighetene til å fatte vedtak ikke er til stede i samme grad i iverksettingsfasen som i utrednings og beslutningsfasen (Sætren 1983:18).

Empiriske implikasjoner ut i fra (bi)produkt av sammenfall i tid perspektiv

Ut i fra denne teorien forventes det en *aktiviseringsprosess* som er preget av en langvarig beslutningsprosess med en betydelig utskiftning av deltakere og aktører.

Det ventes at *defineringsprosessen* også er skiftende som et resultat av skiftning av deltakelse som vil artikulere mange ulike løsninger og problemer. Forventningene omtales mer utdypende i tabell 4 under:

TABELL 4: EMPIRISKE FORVENTNINGER UTLEDET FRA (BI)PRODUKT AV SAMMENFALL I TID PERSPEKTIVET KATEGORISERT I FORHOLD TIL POLICYSIRKELEN OG DE TO PROSESSENE I STRØMNINGSTANKEGANGEN

	Aktiviseringsprosessen	Defineringsprosessen
Prosessen generelt	Beslutningsprosessen preges av åpenhet og ustabil deltakelse. Hvem som deltar, og når de deltar varierer etter hvilke kompetanse, ressurser og tid de har tilgjengelig. Noen aktører forsvinner grunnet manglende tid, interesse eller blir ikke gjenvalgt. Ressurssterke aktører vil bli lagt merke til, og søker å få gjennomslag for sine forslag.	Mange ulike løsninger og problemer som søker etter å bli håndtert. Bredden av løsningene vil gjøre det vanskelig å velge den mest hensiktsmessige løsningen. Utfallet preges av både av rasjonalitet og tilfeldighet men også hvilke andre saker eller hendelser som kan avlede eller lede oppmerksomheten.
Agendasetting	Åpne beslutningsarenaer med fri og åpen deltakelse. Aktører søker de arenaer hvor "deres" saker blir belyst.	Policyvindu og koblinger mellom andre saker og hendelser i samme tidsrom skaper rom for å presentere bestemte løsninger og problemer.
Policyformulering	Preges av deltidsdeltakelse, og deltakernes ressurser. Deltakere kommer og går, men en policyentreprenør vil koble løsninger og problemer for å få gjennomslag for en bestemt kobling.	Prøving og feiling og vurdering av ulike forslag. Mulighetsvinduer, entreprenører får igjennom løsninger.
Beslutningstaking	Deltakerne knyttes til de beslutningsprosesser hvor deres interesser blir hørt og berørt. Flere aktører tar del i utformingen og på ulike nivå. Policyentreprenører er også mulig.	Beslutningsutfallet er ønsket, men oppnås på tross av dårlige odds. At andre saker og hendelser kobles til en bestemt løsning fører til en beslutning
Implementering	Mange deltakere med ulik og varierende deltakelse.	Ulike og mange mål – med manglende innsikt til måloppnåelse.

2.10 TEORETISK RAMMEVERK: OPPSUMMERING

I dette kapittelet har jeg presentert det beskrivende og teoretiske rammeverket. Videre i dette kapittelet har jeg og utledet forventninger med utgangspunkt i de valgte perspektivene. I kapittel 9 vil jeg undersøke hvorvidt forventningene ble oppfylt. Hvordan jeg har tenkt å bruke de forklarende og beskrivende tankegangene oppsummeres tabell 5. Tabellen viser til de tre valgte perspektivene og hvilke aktiviserings - og defineringsprosesser som kan forvente. Tabellen er en forenkling av de mer utfyllende tabellene over.

TABELL 5 (BASERT PÅ OLSEN 1972 I SCANDINAVIAN POLITICAL STUDIES)

	Analytisk problemløsning (Rasjonell modell)	Interessehevding og forhandling (Politisk modell)	(bi) produkt av sammenfall i tid (Tilfeldighetsmodell)
Aktiviseringsprosess	Få og stabile deltakere over tid	Flere deltakere aktiviseres, og lite utskiftning.	Deltakere kommer og går over tid
Definisjonsprosess	Enighet om saksdefinisjon	Uenighet om saker langs stabile skillelinjer	Skiftende og uforutsigbar saksdefinisjon

KAPITTEL 3: METODISK TILNÆRMING

I dette kapitlet vil jeg presentere og beskrive hvordan jeg har gått fram for å besvare oppgavens problemstilling. Dette er et casestudium, hovedsakelig basert på innholdsanalyse av dokumenter. Først vil jeg gi en begrunnelse for mitt valg av casestudie som undersøkelsesstrategi. Deretter redegjøres det for innholdsanalyse av dokumenter som metode for datainnsamling. Jeg vil forklare hvorfor og hvordan jeg har brukt avisartikler som kilder i oppgaven. Videre vil jeg forklare hvorfor jeg ikke har foretatt flere intervju for å styrke dataene og mulighetene for å komme nærmere oppgavens kjerne. Det vil også bli gjennomført en vurdering av kildenes reliabilitet og validitet. Avslutningsvis vil jeg vurdere studiets grunnlag for generalisering før trådene i dette kapitlet oppsummeres.

3.1 FORSKNINGSSTRATEGI

Et forskningsdesign er en gjennomtenkt plan for hvordan en skal komme fra en problemstilling og til et sett av svar eller konklusjoner om de gitte spørsmålene. Mellom problemstilling og konklusjoner samles, analyseres og presenteres relevant data (Yin 2009:26).

Formålet med denne oppgaven er å beskrive og forklare beslutningsprosessene rundt Bybanen i Bergen. Hensikten er å gi en dypere innsikt i akkurat denne beslutningsprosessen. En kvalitativ forskningsstrategi er da mest hensiktsmessig. På denne bakgrunn vil det bli tatt utgangspunkt i casestudie som metodisk tilnærming til det valgte forskningsfeltet.

3.1.1 CASESTUDIE SOM STRATEGI

Det er ikke allmenn enighet om hva en casestudie faktisk er, noe som gjenspeiles i en rekke ulike definisjoner. Yin (2009) viser selv til at det finnes en rekke definisjoner og viser til blant annet Schramms (1971) definisjon:

“The essence of a case study, the central tendency among all types of case study, is that it tries to illuminate a decision or a set of decisions : why they were taken , how they were implemented and with what result “ (Sitat av Schramm (1971) gjengitt i Yin 2009:17).

Yin (1989:23 og Yin 2009:18) definerer casestudier som:

- *Undersøkelser av et empirisk nåtidsfenomen i en naturlig kontekst,*
- *der grensene mellom fenomenet og kontekst er ikke klare,*
- *og en rekke ulike kilder blir brukt til å redegjøre for fenomenet.*

For mine analyseformål er begge definisjonene velegnet. Beslutningsprosessen omkring Bybanen i Bergen har gått over mange tiår, og er en kompleks prosess som inneholder mange løsninger, problemer, aktører og beslutningsmuligheter. Beslutningsprosessen jeg studerer kan sammenliknes med et puslespill, der det har vært mange biter som måtte falle på plass før den fikk et vellykket utfall.

For å kunne få fram alle ”bitene i puslespillet” og den komplekse konteksten og innholdet i beslutningsprosessen til Bybanen mener jeg at casestudie er en god tilnærming/strategi. Det kan hevdes at den prosessen som ledet fram til at Bybanen ble vedtatt er studert i sin naturlige kontekst, og det er tilfeller hvor det er vanskelig å skille selve prosessen fra konteksten. Gode casestudier benytter et bredt spekter av datakilder, både kvalitative eller kvantitative data er mulige kilder. Kvantitative data er ofte tall og statistiske opplysninger, mens kvalitativ data kan være dyptgående analyser av datamaterialet. Tilnærmingene er ikke gjensidig utelukkende, og spesielt i casestudier er det mulig å bruke for eksempel kvalitative data med innslag av kvantitative data (King et al 1994:3-4).

Kritikken som ofte blir rettet mot casestudier, er at de kan framstå som uoversiktlig arbeid uten systematiske prosedyrer. I noen tilfeller kan det også være tvil om dataene er tolket på en slik måte at de støtter forhåndsatte funn og konklusjoner.

3.2 OPPLEGG FOR DATAINNSAMLINGEN

I forbindelse med datainnsamlingen har jeg benyttet det som i Grønmo (2004) og i Yin (2009) omtales som triangulering av datakilder (Grønmo 2004:132 og Yin 2009:116). Triangulering innebærer i denne sammenheng bruk av ulike typer datakilder for å besvare problemstillingen. Grønmo sier at triangulering også gjelder forskjellige typer informasjon innenfor samme type datakilde. Hensikten med dette er å kunne skape et helhetlig og utfyllende bilde av problemstillingen. Flere kilder gir flere mål av det samme fenomenet og vil derfor redusere muligheten for skjevheter i datamaterialet. Dette kan også kalles en utfyllende strategi.

I denne oppgaven har jeg benyttet meg av et bredt og svært innholdsrikt datamateriale som har bestått av en rekke ulike dokumenter, bøker, aviskilder og til dels observasjon av debatt.

3.2.1 STRATEGISK UTVALG

Det kan være en ulempe å benytte mange ulike kilder. Selve datamengden kan bli en byrde og ikke en fordel (Yin 2009:117). I søk på Retriever får en opp 8963 treff om Bybanen. Et

google-søk gir over 179 000 treff ¹. Dette sier noe om den store mengden data som kan knyttes til Bybanen. Noe av årsaken til den store mengden data er at Bybanen har vært et tema som har gått over flere tiår, berørt de fleste forvaltningsnivå og engasjert både lokale og nasjonale aviser. Dette har vært en av mine metodologiske utfordringer, og det har derfor vært nødvendig å ta en avgjørelse i forhold til utvelgelse og sortering av kilder og data.

Når målet med studiet er å oppnå størst mulig mengde informasjon om et gitt problem eller fenomen er ikke alltid et tilfeldig utvalgt den strategien som er best egnet. Årsaken til dette er at i det typiske eller gjennomsnittlige utvalget i mange tilfeller ikke er rikest på informasjon. *Atypiske* eller *ekstreme* case inneholder ofte mer informasjon fordi de aktiverer flere aktører og flere grunnleggende mekanismer (Flyvbjerg 2006:229). I tillegg er det viktig å få fram at det ikke i alle tilfeller er et mål i seg selv å beskrive alle detaljer eller symptomer, eller hvor hyppig problemene oppstår. Det er ofte viktigere å klargjøre de dypere årsakene til beslutningen eller utfallet. Tilfeldige utvalg vektlegger at representativitet sjeldent vil være i stand til å produsere en slik innsikt, og i mange tilfeller er det mer passende å velge strategiske utvalg etter deres validitet (Flyvbjerg 2006:229). Et strategisk utvalg innebærer at data blir innhentet på bakgrunn av systematiske vurderinger av hvilke enheter som er interessante og relevante ut i fra et teoretisk og analytisk formål. Et kriterium er at utvelgingen kan avsluttes når inkluderingen av nye kilder til utvalget ikke lengre tilfører vesentlig informasjon som er relevant til problemstillingen (Grønmo 2004:88-89). Denne oppgaven baserer seg på et strategisk utvalg, og det er spesielle enheter som jeg har vurdert som relevante for å besvare problemstillingen. Dokumenter har blitt forkastet eller lagt til i datamengden etter en rekke gjennomlesninger.

3.3 DOKUMENTANALYSE

I håndteringen av skriftlige dokumenter har jeg benyttet meg av kvalitativ innholdsanalyse for å systematisk analysere de relevante dokumentene. Kvalitativ innholdsanalyse som metode innebærer systematisering av tekster, sitater eller andre skriftlige kilder som er relevante for å belyse problemstillingen (Grønmo 2004:128). Jeg har jevnlig samlet inn skriftlige kilder, og senere oppdaget nye dokumenter som har vært relevante for problemstillingen.

Dokumentanalysen har vært avgjørende både for å forstå konteksten rundt prosessen, men også for å bidra til å forstå hva som skjedde i beslutningsprosessen omkring Bybanen.

¹ I retriever / atekst ble det brukt søkeordene bybane or Bybanen and Bergen. I Google ble det brukt "bybane" + "bergen".

Dokumentene som har blitt innsamlet er blitt brukt til å forklare og beskrive problemstillingen. Dokumentene har jeg benyttet til å gi en kronologisk oversikt over beslutningsprosessene, i tillegg til å belyse hvilke problemer, aktører, løsninger og beslutningsmuligheter som var aktuelle i de ulike tidsrommene.

En av de sentrale kildene til informasjon har vært boken *På Sporet av Bybanen* (Vollset 2007). Boken ser på transportsystemet gjennom 150 år i Bergen og fokuserer blant annet tar på trikken og banens vekst og fall. Forfatteren har gjort et grundig arbeid med å beskrive Bybanens framvekst fra 70-tallet, og hvordan den igjen kom på dagsorden på 80-tallet. Boken har vært nyttig for å se oversikten og helhetstrekkene i prosessen omkring Bybanen fram til 2007. Boken er svært relevant for problemstillingen, da den ser på mange av de elementene jeg er ute etter, men i et noe mer historisk perspektiv. Jeg anser også bokens reliabilitet til å være god. I de tilfeller jeg føler det har vært tvil om innholdet har jeg kontrollert boken opp mot andre datakildene. Jeg har også snakket med forfatteren av boken for å kontrollere at innhold ikke har blitt misforstått.

Andre sentrale kilder har vært offentlige utredninger, stortingsmeldinger, stortingsproposisjoner, saker og vedtekter fra Bystyret i Bergen. Ikke minst har det vært mye relevant informasjon på Bergen kommune sine nettsider omkring Bybanen og Bybanens egne nettsider. Som tidligere nevnt er Bybanen en del av Bergensprogrammet, som også har egne nettsider med tilgjengelig og relevante kilder. Jeg har også benyttet informasjon fra ulike politiske partis nettsider. Jeg har i tillegg vært i kontakt med Naturvernforbundet, hvor jeg har fått informasjon og noen av de opprinnelige dokumentene fra høringen som ble holdt i 1989. Der kildene er benyttet er det referert med kildehenvisninger.

I forhold til tilgangen til datamaterialet, har det meste vært lett tilgjengelig og lett å finne på de ulike etatene sine nettsider. Noen dokumenter nevnt i Vollset (2007) har jeg forsøkt å få tilgang til gjennom Bergen Kommune, uten hell. For disse tar jeg utgangspunkt i at Vollsets fremstilling av dokumentenes innhold er korrekt.

Boken og dokumentene har dannet et godt grunnlag for saksfremstillingen, men har på noen punkter ikke gitt innsikt i debatter, meningsforskjeller mellom aktører i lukkede møter. Dokumentene har også blitt brukt til å bekrefte riktigheten i opplysningene som ligger i avisartiklene. Både de offentlige dokumentene og dokumentene fra Naturvernforbundet har vært valide for problemstillingen. Jeg har ettersøkt og etterspurt dokumenter som kan belyse

ulike sider av problemstillingen. De er reliable i den grad de viser det offentliges syn og saksfremstilling av bestemte hendelser, og aktørene er ikke tjent med å pynte på sannheten.

Bruk av avisartikler

I tillegg til de offentlige dokumentene, dokumentene fra for eksempel Naturvernforbundet og ikke minst boken *På sporet av Bybanen* (2007), har jeg i stor grad benyttet meg av avisartikler. Begrunnelsen til dette er at denne beslutningsprosessen har vært en svært åpen prosess med stor grad av innsyn og interesse fra media. Politikerne har brukt media aktivt for å fremme sine synspunkter og allianser.

Jeg har i hovedsak valgt å fokusere på avisartikler fra ”Bergens Tidende” og ”Bergensavisen” (kort: BT og BA). Jeg har også i mindre omfang benyttet oppslag fra de riksdekkende avisene og NRK. Begrunnelsen til dette valget er at de BT/BA dekker store deler av det som skjer i Bergen og sitter med førstehåndsinformasjon. De riksdekkende avisenes artikler referer ofte bare til BT og BA.

Ved hjelp og bruk av Retriever / A-tekst (en elektronisk database for papiraviser i Norge) har jeg også fått en god oversikt over når noe er skrevet om Bybanen. Databasen er utformet slik at en får se overskrifter og de første linjene i avisoppslagene. Dette har vært nyttig for å luke bort de artiklene som ikke har vært relevante i forhold til problemstillingen. Relevante artikler er sortert kronologisk og gjennomlest. Deretter har det blitt foretatt en ny utlukning, hvor artikler som ikke beskriver, nevner eller er relevante for beslutningsprosessen har blitt forkastet. Dette har resultert i et utvalg av om lag 600 avisartikler – hvor 138 er benyttet som kilder i denne oppgaven.

Avisartiklene har blitt brukt til å både utfylle de andre skriftlige kildene, men også si noe om ”stemningen” i Bergen, meningene mellom aktørene, handlingsforløpet, konkrete saksopplysninger og hvilke problemer, løsninger, deltakere og beslutningsmuligheter som har vært til stede i de ulike fasene.

Som en ser av de empiriske kapitlene har jeg i stor grad i de første fasene støttet meg til Bergens Tidende. I de tidligere årene var ikke BA like aktivt med artikler om Bybanen som var relevant for min problemstilling. Det kan forbindes en fare med å støtte seg for mye til en bestemt avis da avisen kan ha sin *egen agenda*. De fleste artiklene er skrevet av ulike journalister med ulike vinklinger, men Bergens Tidene har blitt kritisert for måten de håndterte Bybanesaken på. Dette resulterte i at Bergens Tidenes leserombud Terje

Angelshaug i 2006 kontaktet Institutt for informasjons- og medievitenskap ved Universitetet i Bergen for å få gjennomført en uavhengig vurdering av avisens dekning av bybanesaken. Forespørselen resulterte i *Rapport om bergens Tidende og Bybanesaken*. Dette er en kvantitativ innholdsanalyse utført av Førsteamanuensis Lars Arve Røssland og Professor Helge Østby. Det ble skrevet en masteroppgave som et kvalitativt supplement. Kritikken har i hovedsak vært at BT hele tiden har vært positive til planene om en bybane i Bergen, og lederspaltene har vært svært entusiastiske (Milde 2008). I følge masteroppgaven til Ingrid Milde (2008) har ikke Bergens Tidende opprettholdt skillet mellom et standpunkt i en lederspalte og den redaksjonelle dekningen. Dette har ført til en noe unyansert dekning hvor positive saker har blitt omtalt – og de med en mer negativ undertone ikke blitt trykket. Videre peker Milde på hvordan motstandere av Bybanen har oppfattet det som vanskelig å slippe til med deres syn i BT. Derimot har de som har jobbet for Bybanen sett på BT som en viktig medspiller og samarbeidspartner.

I den tidligste fasen av datainnsamlingen ble jeg gjort oppmerksom på denne kritikken mot BT og konklusjonene til Milde. Jeg har derfor vært oppmerksom på dette når jeg har lest og referert til avisartiklene. Jeg har ikke benyttet meg av lederspaltene eller meningsytringene til journalistene, men brukt sitater fra de ulike aktørene som er gjengitt i artiklene og annet fakta (som datoer og lignende). På grunn av at jeg har vært oppmerksom over denne kritikken har jeg lest artiklene varsomt og med et kritisk øye. I tilfeller av tvil har jeg undersøkt opp mot andre kilder.

3.4 HVORFOR IKKE FLERE INTERVJU?

Kombinasjonen av de skrevne kildene, både *På sporet av Bybanen* (Vollset 2007), de offentlige dokumentene og ikke minst avisartiklene har gitt mye informasjon i forhold til problemdefinering, løsningsforslag og situasjonsoppfatning.

I utgangspunktet så jeg derfor ikke behov for å foreta noen intervjuer. Ved bruk av de skriftlige kildene følte jeg at jeg fikk tilstrekkelig innsikt i den valgte problemstillingen. Da jeg har tilgang til et så stort mangfold og mengde av datamateriale fryktet jeg at videre intervjuer ville gjøre datamengden u håndterlig. Og ville ikke belyse elementer som allerede framkom i de skriftlige kildene.

I forbindelse med datainnsamlingen var det likevel et tidspunkt hvor jeg ønsket å intervju noen aktører for å få klarhet i enkelte momenter og også for å utfylle noen av de skriftlige kildene. Jeg forsøkte derfor å komme i kontakt med blant annet tidligere Byråder og aktuelle

representanter fra politiske parti. Kombinasjoner av flere årsaker gjorde at de jeg ønsket å komme i kontakt med enten ikke hadde tid/anledning eller rett og slett ikke besvarte mine henvendelser.

Jeg fikk likevel gjennomført 2 uformelle intervju. Målet med intervjuene var å få bekreftet, avklart og en nærmere forståelse for det som hadde blitt beskrevet i *På sporet av Bybanen (2007)*. Det første intervjuet var med Kai Grieg (leder for Naturvernforbundet i 1989), det andre med Svend Søyland (leder for Bybanehøringen i 1989). Det førstnevnte intervjuet ble foretatt på Griegs kontor i Bergen og varte i underkant av en time. Intervjuet med Søyland foregikk per e-post. Gjennom intervjuet med Grieg fikk jeg kunnskap om nyttig litteratur, og ikke minst tipset om å kontakte Søyland. Søyland ble intervjuet per e-post, siden han er bosatt i Oslo. Å reise til Oslo for å gjennomføre intervju ble ikke sett på som hensiktsmessig. Aktuell korrespondanse per e-post er vedlagt oppgaven. Opplysninger fra Søyland er markert som; [Sven Søyland] i teksten.

Det jeg også innså da jeg snakket med Grieg var at dette omhandlet et hendelsesforeløp som hadde skjedd for 10-15 og 20 år siden. Faren ved å intervju aktører ville dermed være at respondentene kunne gi feilaktige opplysninger om egne handlinger eller meninger. Dette kan skje på grunn av erindringsfeil, eller et ønske om å stille seg selv i bedre lys (Grønmo 2004:165). Dette er typiske problem en kan oppleve i forbindelse med intervju. Denne faren må anses som betydelig i et retrospektivt studie som dette, spesielt med tanke på den lange tidsrammen. De uttalelsene eventuelle informanter ville komme med i dag, kan tenkes å ikke være like kraftige som da, eller muligens inneholde faktafeil.

Faktafeilene ville komme av enten det kognitive aspektet (uklar hukommelse langt tilbake), eller fortregning av deler av virkeligheten. I dag mener de fleste involverte aktørene, både tidligere aktive og dagens involverte at Bybanen er en suksess. Dette kunne resultere i feilaktig informasjon, eller ønske om å stille seg selv eller partiet i bedre lys. Det kunne derfor bli satt spørsmål ved reliabiliteten til den innsamlede informasjonen, noe som ville hatt en negativ innvirkning på tolkningen av studiet. Etter grundige vurderinger ble dette den mest tungtveiende grunnen for å ikke intervju flere aktører, men støtte meg til skriftlige dokumenter fra de aktuelle tidsperiodene.

3.5 VURDERING AV RELIABILITET OG VALIDITET

Ved innsamling av data (her ulike dokumenter/skriftlige kilder) er det viktig og nødvendig å vurdere datakvaliteten ved dens reliabilitet og validitet. Dette sikrer et betryggende rammeverk for analysen av innsamlet data.

Reliabilitet viser til hvordan studiet ble gjennomført og om datamaterialet og håndteringen av dette er pålitelig. Reliabiliteten vises tydelig dersom uavhengige datainnsamlinger av samme fenomen gir samsvarende resultater, eller hvis samme studie gjennomføres flere ganger med samme resultat. Høy reliabilitet innebærer data med høyt samsvar omkring bestemte fenomen i ulike kilder, mens lav reliabilitet finnes i tilfellene hvor det er stor variasjon i datamaterialet eller manglende samsvar (Grønmo 2004:220).

Validitet innebærer at datamaterialet som er valgt ut er gyldig for den valgte problemstillingen og eventuelle forskningsspørsmål. Høy validitet foreligger når dataene er relevante og besvarer problemstillingen, tilsvarende har en lav validitet i tilfellene hvor dataen ikke er egnet til å besvare problemstillingen (Grønmo 2004:221).

Jeg anser validiteten i denne oppgaven til å være god, ettersom jeg har dokumenter og bøker som er relevante for problemstillingen. Dataene er valgt ut basert på at de gjennom sitt innhold beskriver relevante deler av beslutningsprosessen. Jeg har foretatt et strategisk utvalg av datakildene og fått luket ut de kildene som ikke berører problemstillingen. Selv mener jeg at et bredt spekter av datagrunnlag og ved å kontrollere dataene opp i mot hverandre er med på å styrke reliabiliteten. Jeg har også kontrollert at datakildene kommer fra pålitelige nettsider. Alle nettsider som er benyttet er opplyst i litteraturhenvisning, med navn på artikkel, URL og dato de ble sist åpnet.

3.6 GENERALISERING

En av kritikkene av casestudier er at det er en begrenset eller manglende mulighet til å generalisere resultatet fra en enkelt case (Yin 2009:15). Når utvalget består kun av en enhet er det ikke mulig med en statistisk generalisering. Likevel kan det være aktuelt med det Andersen (1997) og Grønmo (2004) omtaler som teoretisk generalisering. Teoretisk generalisering innebærer at en kan trekke slutninger fra empiriske caseobservasjoner til en eller flere perspektiver relevant for caset. Dette forutsetter at teorien som brukes kan konkretiseres til empiriske forventninger, gitt at teorien har gyldighet. Stemmer forventningene med de faktiske observasjonene, kan det generaliseres basert på funnene.

Min studie søker ikke å utvikle en ny teori, målet er snarere å forstå en bestemt beslutningsprosess. Målet er mer presist å oppnå forståelse for hvordan beslutningsprosessen omkring Bybanen foreløp og hvordan den kan forklares. Videre undersøkes det hvorvidt de tre valgte teoretiske perspektivene har forklaringskraft.

3.7 METODE: OPPSUMMERING

Dette kapitlet har redegjort for forskningsstrategien og bruk av datakilder i denne oppgaven. Jeg benytter meg av en teoretisk-fortolkende casestudie som tar sikte på å se på forklaringskraften til de tre valgte teoretiske perspektivene. Det empiriske materialet har i stor grad blitt samlet inn via offentlige dokumenter, relevante bøker og ikke minst aviskilder. Jeg har også til en viss grad benyttet debatter og korte intervjuer.

Beslutningsprosessen omkring Bybanen i Bergen har vært en lang og tidkrevende prosess. Den har vært kompleks med mange aktører, løsninger, beslutninger og beslutningsmuligheter. Dette har resultert i store datamengder. Det har vært et tidkrevende arbeid å finne de kildene som besvarer problemstillingen. Like fullt, ved å bruke casestudie som strategi mener jeg at jeg klarer å fange opp alle de vesentlige og viktige aspektene i empirien. Dette mener jeg gir et mest mulig helhetlig beskrivende bilde av beslutningsprosessen omkring Bybanen i Bergen.

Neste kapittel vil ta for seg bakgrunnen for tematikken og hvorfor Bybanen har vært et tema i så mange år.

KAPITTEL 4: BAKGRUNN

Dette kapittelet tar for seg utviklingen av transport, transportpolitikk, og belyser hva som gjorde at et nytt kollektivtransporttilbud var nødvendig i Bergen. Bybanen har vært et tema i mange år, og det har vært mange ulike synspunkter og løsninger. Ikke minst har tanker rundt privatbilisme og kollektivtransport endret seg med tiden. Jeg vil trekke fram ulike epoker i den norske transporthistorien, og fokuset vil i hovedsak være på de hendelser før Bybanen i Bergen igjen kom på dagsorden på slutten av 80-tallet og tidlig 90-tall.

Beslutninger og avgjørelser skjer ikke i vakuum, hendelser må sees i lys av sin kontekst. Derfor vil det avslutningsvis i dette bakgrunnskapitlet bli gitt en kort beskrivelse av hvordan beslutninger og beslutningsprosesser foregår i forvaltningen i Norge.

4.1 TRIKKENS VEKST OG FALL I BERGEN

I dag er samfunnet i stor grad preget av ulike former for bilisme. I følge Statistisk sentralbyrå var det 2,9 millioner biler i Norge i 2010, og bilbestanden har økt med 24 % de siste 10 årene [SSB1]. Bilen har med andre ord ikke alltid vært en selvfølge i bybildet, slik den er i dag. Tidligere var innbyggerne avhengig av andre framkomstmidler for å komme fra A til B.

Norge var tidligere i større grad et jordbrukssamfunn og befolkningen var spredt utover bygdene. Dette endret seg gradvis etter industrialiseringen kom til Norge. Det ble et stort behov for arbeidskraft i byene og manglende persontransport førte til at bosetningen var begrenset til gangavstand til arbeidet (Nielsen 2001:26). Befolkningsveksten i Norge var høy, spesielt rundt bykjernene. I 1822 passerte folketallet i Norge 1 million og i 1890 var det 2 millioner innbyggere i Norge [SSB2]. Befolkningsveksten førte til blant annet en ny byggerekord i Bergen - i 1896 ble det reist 1073 leiligheter fordelt på 189 bygg. Selve sentrumsområdet i Bergen ble mer tettbygget. Etter hvert som befolkningen økte var det ikke lengre mulig å bo innen gåavstand til torget. Det ble derfor vanlig å bosette seg utenfor selve sentrumskjernen, og dermed oppstod det nye bydeler. Blant de nye bydelene var blant annet; Øvre Sandviken, Kalfaret, Nonneseter og Møhlenpris (Vollset 2007:13). Denne spredningen i bosetningsmønster fremmet behovet for organisert transport.

I 1893 ble det søkt om å drive elektrisk sporvei. I startfasen ble ideen møtt med ulike reaksjoner og befolkningen var delt mellom de som så nytteverdien i trikk og de som mente at det aldri hadde vært behov for trikk tidligere. Sentrale initiativtakerne var ingeniør Nils H. Bruun, kjøpmann John Theodor Lun og konsul Louis Samson (Vollset 2007:12-13).

Det var en rekke forhandlinger i bystyret før trikken ble vedtatt. Vedtaket ble møtt av protester, som førte til at vedtaket om trikk ble trukket. Det ble igjen nye forhandlinger og utsettelse, før det ble vedtatt nye høringer som resulterte i nye utredninger som igjen resulterte til nye forhandlinger. Trikken ble endelig vedtatt mai 1895 og konsesjonen gikk til det tyske selskapet Union Electricitäts-Gesellschaft. Konsesjonen gjaldt bygging av trikken og en 30 års drifts langs seks trikkelinjer med utgangspunkt i Torget (Vollset 2007:14). Trikkedriften startet sommeren 1897 og var drevet av AS Bergens Elektriske Sporvei [2]. Da trikkedriften åpnet var det tre sentrumsnære linjer [2]. I 1911 ble trikkelinjen til Møhlenpris åpnet, og i 1912 ble Kalfarlinjen utvidet til Haukeland, samtidig som sporene til Sandviken ble forlenget. I 1915 kom det også en trikkelinje til Nordnes. I perioden 1897 til 1915 hadde linjenettet nesten fordoblet seg (Vollset 2007:16 og [2]).

I 1916 ble Bergen rammet av bybrann, som bidro til nye muligheter for trikken. Sentrumskjernen måtte bygges opp på ny, som førte til at gatene i sentrum kunne lages bredere og det fikk plass til dobbeltspor [2][3].

Trikken møtte motstand under 1.verdenskrig. *Krigen* gjorde det vanskelig for de tyske eierne å drifte videre, spesielt med tanke på manglende arbeidskraft. Problemet ble forsøkt løst ved å øke lønningene til arbeiderne, og billettprisen steg for å kompensere for de økte utgiftene. Prisstigningen ble ikke sett på som en god løsning, og kommunen ble tilbudt å kjøpe sporveien (Vollset 2007:16). Kort tid etter 1.verdenskrig tok slutt overtok Bergen kommune eierskapet over sporveien [2].

I konsesjonen for drift og utbygging av videre trikkelinjer var en av betingelsene at Sporveien skulle utvide linjenettet med minimum 300 meter årlig. Mot slutten av 1920-tallet var det klart at utvidelseskravet var vanskelig å overholde, og dermed klarte ikke trikken å følge byens utvikling. Dette medførte at mange ikke hadde gangavstand til trikken. Sporveien diskuterte 3 mulige løsninger; flere trikker, trolleybusser og bensindrevne busser. Konklusjonen av utredningen viste at buss var billigere i drift enn trikk, men i 1935 ble det fastslått at trikkedriften fortsatt ville være lønnsomt om passasjertallet var høyt nok (Vollset 2007:30-31). I perioden 1938-1939 sto trikken for 70 % av all persontrafikk i Bergen, og mot slutten av 2.verdenskrig var det opp i 98,4 %. Trikken hadde et stigende passasjertall, men i 1944 ble trikkelinjen fra Torget til Nordnes lagt ned på grunn av innsparinger (Vollset2007:34).

Krigen førte til at den planlagte folketellingen i 1940 avlyst og det ble holdt en ekstraordinær folketelling i 1946. Fra 1930 til 1946 hadde Norges befolkning økt fra 2,7 millioner til 3,1

millioner innbyggere. Befolkningsveksten skyldtes i hovedsak høy fødselshyppighet, redusert dødelighet og færre som utvandret. Hordaland var blant de fylkene som opplevde befolkningsvekst, men byene opplevde lavere vekst enn bygdene. Årsaken til dette var at veksten var sterkere i forstedene enn i selve bykjernene. De nye forstedene var utenfor de gamle bygrensene [SSB3].

Denne nye spredningen av befolkningen gjorde det vanskelig for trikken i Bergen å beholde sin posisjon som eneste eller dominerende persontransport. Mot slutten av 40-tallet var trikken igjen et hyppig diskutert tema. Dette skyltes blant annet en ulykke i mars 1947, hvor en kortslutning i bremsesystemet forårsaket at trikken veltet og ble totalskadet. Ulykken ble brukt som et argument for at trikken ikke lengre var praktisk og var lite fleksibel. I 1950 ble linjen mellom Bryggen og Møhlenpris erstattet med trolleybuss (Vollset 2007:44-45).

Dette ble begynnelsen på trikkens fall. I 1961 opphørte også trikkelinjen mellom sentrum og Sandviken. Senere ble flere linjer nedlagt for å stramme inn kostnadene. Nedleggingene gjorde de gjenværende linjene dyrere å drifte. I 1961 var trikkelinjen redusert til 4,5 km, til sammenlikning var den 14 km i 1943. Selv om trikkelinjene ble redusert, ble ikke driftskostnadene (dvs. kostnader for vedlikehold, verksted og administrasjon) tilsvarende redusert og resultatet ble årlige underskudd. Bystyret vedtok derfor å øke billettprisen fra 25 øre (pr 1949) til 50 øre i 1960 (Vollset 2007:44-46). Befolkningen økte stadig og det ble behov for andre måter å transportere innbyggerne fra forstedene til arbeidsplassene. I stedet for å ekspandere trikkelinjene i takt med befolkningen, ble den gradvis innsnevret. Konsekvensen av dette ble større avhengighet buss og trolleybuss, og trikken ble sett på som umoderne (Vollset2007:46). En videre satsning på trikk var altså ikke aktuelt og i 1965 kjørte trikken sin siste tur. Storparten av vognmaterialet ble kassert i Puddefjorden, mens 1 vogn ble bevart av Bergen Tekniske Museum [3].

4.2 BILENS FRAMVEKST

I USA kom bilismen noe raskere enn i Europa, spesielt i mellomkrigsårene opplevde USA en vekst i bilbestanden. I samme periode var de enkelte europeiske landene mer opptatte av planlegging og å bygge byene med utgangspunkt i kollektivtrafikk og som hovedtransportmiddel. De større byene fokuserte på trikk, trolleybuss og i noen tilfeller metro/ undergrunnstransport (Nielsen 2001:28-29).

I Hordaland var det allerede i 1910 et fungerende rutebillag. AS Voss Automobilselskap kjørte mellom Voss og Stalheim, og var utgangspunktet for den videre utviklingen av flere

rutebilselskap. I 1913 var det om lag 32 biler i Bergen, et tall som i 1915 hadde økt til 92 biler (Vollset 2001:26). Etter hvert som det kom mer kunnskap om veibyging ble veiene utbedret. Rutebiler viste seg som et mer praktisk alternativ enn jernbane og hest (Vollset 2007:28).

2. Verdenskrig ble et skille på mange måter og etter krigen endret bosetningsmønsteret i Bergen seg. Befolkningsspredningen nevnt tidligere åpnet for nye rutebilselskaper og i 1945 var det 28 ulike selskaper med Bergen som virkeområde. Mange av bussene kjørte i samme område og i perioden 1961-1964 ble de tre største busselskapene slått sammen til ett (Vollset 2007:37-41).

En av milepælene for motortransport og sammensveisingen av Bergen var åpningen av Puddefjordsbroen i 1956. Utredningene for en bro startet på 1930-tallet og det ble kartlagt behovet for en bro. Kartleggingen besto av tellinger i Damsgårdsveien ved den tidligere kommunegrensen. I 1942 ble planen for en bompengefinansiert bro presentert, men planene ble satt på vent på grunn av krigen. Byggingen ble satt i gang i 1953 med betingelse at det også skulle bygges en tunnel til Eidsvåg slik at Åsane også ble knyttet til Bergen. Bro og Tunnelselskapet A/S ble opprettet. Tanken var at når både tunnel og bro var nedbetalt skulle disse tilfalle det offentlige gratis. Det var en del skepsis mot en slik bompengefinansiert ordning, men allerede i 1974 var bro og tunnel nedbetalt (Vollset 2007:41-44).

Norge opplevde som nevnt en senere innføring av privatbilismen sammenlignet med for eksempel USA, men også land som Sverige. Noe av årsaken var de strenge restriksjonene på import av biler til privat bruk, iverksatt i forbindelse med gjenoppbygging av landets økonomi i etter krigsårene. Før krigen var bilen en luksusvare. Først i 1960 ble rasjoneringen av biler til privat bruk opphevet. Før 1960 kunne privatpersoner som ønsket bil søke om å importere eller kjøpe privatbil/lett motorsykkel, men søkeren måtte ha særskilt grunnlag (Nielsen 2001:80). I 1947 var det 2700 biler i Hordaland, mens det i 1969 var tallet økt til 40.000 biler (Vollset 2007:56-57).

Folketellingen som ble foretatt i 1960 var den første tellingen som også kartla hvor mange som hadde bil. På dette tidspunktet hadde Norge 3,9 millioner innbyggere. Tellingen viste at 15 % av hovedpersonene i husholdningen hadde bil [SSB4]. Etter dette opplevde Norge en stadig vekst av privatbiler, med kun korte brudd i perioder med energikriser. Eksempler på slike kriser finnes i 1973/1974 og i 1979 hvor OPEC landene tok aktivt inngrep i prisdannelsen av olje og bensin (Nielsen 2001:82).

Bilen endret mobiliteten og reisemåtene i de landene hvor den vant fram. Reiselengden til enkeltinnbyggeren i Norge har syvdoblet seg i perioden 1950-2000 fra fem til 35 km i døgnet. Storparten (85 %) av denne veksten skyldes personbilen. Bilisme kan sees som et fenomen som ikke kan forstås uten å se på de positive og negative egenskapene. De positive sidene knyttes i stor grad til den enkelte bilists egen bil og de positive sidene som oppnås ved å bruke bilens mobilitet og tilgjengelighet (Nielsen 2001:33-34).

Bilen tillater at en bor i forsteder og at en kan bo relativt uavhengig av arbeidssted rent geografisk. De negative egenskapene knyttes i stor grad til andre bileiere og hvordan de velger å bruke bilen. Dette oppleves spesielt i trafikkpreget områder. Bilkøer, ulykker og uaktsomkjøring er kun noen av en rekke eksempler (Nielsen 2001:33-34). Den noe brå veksten av personbilen førte til en mangel av innfartsårer, som igjen førte til trafikkorker og rushtrafikk. Den økte bilflåten skapte også utfordringer knyttet til parkeringsplasser i Bergen (Vollset 2007:57-58).

Det hevdes at mye av den problematikken vi opplevde i Norge knyttet til bilisme skyldes Norges forsinkede utvikling i forhold til bilhold sammenliknet med andre land. Denne forsinkelsen medførte manglende tilpassing av transportsystemet, arealbruk og bysamfunnene til bilismen (Nielsen 2001:80). Generelt i Europa er det ikke tilrettelagt for økt bilbruk, men alternativer for redusering av biltrafikken vurderes. Derimot har det vært en politikk for forbedring og utbygging av veinett for biltrafikken, hvor spesielt motorveier blir prioritert. Utbyggingen og utviklingen av arealbruket og transportsystemene har ført til at biltrafikken fortsetter å øke og kollektivtrafikken taper terreng (Nielsen 2001:75).

4.3 KOLLEKTIVTRANSPORTEN TAPER TERRENG

Generelt i Europa og ikke minst i Norge ble buss den mest utbredte løsningen for kollektivtransport. Spesielt i de mindre byene var buss en bedre løsning enn skinnegående alternativ. Busser var både billigere i drift og hindret ikke den ordinære biltrafikken (Nielsen 2001:69). I takt med at biltrafikken ble mer utbredt ble veibyging og arealutvikling prioritert av vegsektoren. Målet ble tilrettelegging av det økte transportbehovet (Osland 2001:116). Utover 1980-tallet tapte kollektivtransporten stadig terreng i forhold til privatbilismen. Flere hadde råd til egen bil og kunne rettferdiggjøre investeringen. Samfunnet ble tilrettelagt for bilferdsel – jf veiutbygging, gunstige bensinpriser, kjøpesentre utenfor bykjernene mv. (Vollset 2007:83). Kollektivtransporten kunne ikke konkurrere mot bilens egenskaper, for eksempel var det raskere å kjøre selv enn for eksempel å ta buss. Kollektivtrafikken møtte

også motstand fra staten. Tidligere hadde staten øremerkede midler til kollektivtrafikken, men fra 1983 ble ansvaret for kollektivtransport overlatt til fylket (Vollset 2007:85). Årsaken til dette var ulike administrative reformer i lokalforvaltningen i løpet av 70-tallet. Resultatet av reformene var at staten skulle gradvis trekke seg tilbake vedrørende løsninger i regionale og lokale problemer i forhold til byplanlegging og bytrafikk. Tanken var økt fokus på lokalt selvstyre og effektivitet. Reformene forsterket skillet mellom kollektivtransportmyndigheter og veimyndighetene (Nielsen 2001:91). Den nye organiseringen innebar mindre ressurser og svakere profesjonalisering, samt svakere forankring på nasjonalt nivå.. Finansiering og tilskudd til kollektivtransport ble også rammet på 1980 og 1990-tallet. Staten fremmet standardkrav til de ulike tjenestene underlagt fylkeskommunen, og fylkeskommunen reduserte sine tilskudd til kollektivtrafikken (Nielsen 2001:91).

4.4 ET BELASTET VEGNETT – BYBANENS BEGYNNELSE

Allerede i første halvdel av 1960-tallet opplevde Bergen transportproblemer (Vollset 2001:59). I 1965 ble det foretatt en transportanalyse i Bergen hvor analysen dreide seg om trafikkproblematikken og hvordan en kunne forme byen for den voksende biltrafikken. Konklusjonen var at det ikke var plass til nye eller flere veier i Bergen (Nielsen 2001:83-84). Det kan tenkes at noe av problematikken til Bergen ligger i topografien. Bergen er omringet av fjell, vann og fjorder som åpenbart ville være til hinder for videre utbygging av veier.

I 1964, i forbindelse med diskusjonen om trikkens nedleggelse ble det foreslått en ny løsning for Bergen, en ny skinnebane. Egil Hiis Hauge, formannen for Tiltaksnemda for Industri og Handel i Bergen var blant initiativtakerne. Hauge kontaktet Transportøkonomisk Institutt (heretter TØI) for å undersøke mulighetene for å bygge en Alweg-bane mellom Bergen og Nesttun. En Alweg-bane er en elektrisk enskinnebane med fremdrift vha. ett hjul. Argumentet for løsningen var plassbesparelse siden den ville gå 5-6 meter over bakken på betongsøyler. I 1965 kom en svært positiv rapport fra TØI, de viste til at banen ville være både billig og rask å bygge. Planen ble likevel forkastet av kommunen, trolig fordi kommunen selv var i en planleggingsfase for en forstadsbane (Vollset 2007:59-61).

I 1965 ble det av Regionkomiteen vedtatt en utredning av fremtidens transport for Bergen. Hensikten var å kartlegge hvor folk reiste, prognoser for trafikkutvikling og fremme forslag til hvordan det kunne settes i system (Vollset 2007:61). I januar 1970 ble den første planen presentert: *"Trafikkplan 1: Buss til byen eller buss til bane"*. Planen presenterte to ulike vinklinger, enten skulle Bergen fortsatt satse på buss som eneste kollektivtransport i byen,

eller bygge en forstadsbane og bruke bussene som matebusser ² (Vollset 2007:63). I planen fra Regionkomiteen skulle banen gå til og fra Bergen sentrum til Nesttun, Arna og Åsane [3]. Utgangspunktet skulle være NSB sine jernbarnespor, og det skulle bygges direktelinjer fra Sentrum til Nesttun, Arna og via Eidsvåg til Midtbygda i Åsane. Forstadsbanen skulle driftes av NSB (Vollset 2007:63). Det ble og diskutert finansiering og drift. Beregninger indikerte at bussløsningen ville koste 63,5 millioner i investeringer over de neste 30 årene, mens en forstadsbane ville være 8 millioner kroner billigere. Bussene trengte flere sjåførere enn forstadsbanen og hovedutgiften var lønning av 233 sjåførere, til sammenlikning ville forstadsbanen ha ”kun” kreve 109 sjåførere (Vollset 2005:63).

I 1970 ble oppmerksomheten rettet mot Torget, da veikontoret foreslo å redusere Torget med 350 kvm for å gjøre rom for 6 kjørefelt. Dette ble møtt av protester fra Bergenserne og medførte underskriftsinnsamlinger og leserinnlegg. Politikerne responderte, og valgte å utrede ” Buss til byen eller buss til bane”, en plan for å skjerme byen for den økende biltrafikken. I desember 1970 ble det vedtatt av Regionplanrådet at planen skulle prosjekteres. Målet var å gå igjennom alle detaljer, redegjøre for kostnader samt underskrive kontrakter før arbeidet kunne starte (Vollset 2007:65-66). Forprosjektet sto klart i 1972, og det ble forspeilet en drift allerede fra 1976. En av hindringene var at banen hadde økt både i omfang og i pris. Både grunnet behovet for flere stasjoner, framtidsrettet utbygging og krav fra NSB om dobbeltspor [3]. Prisen hadde økt fra 57 millioner til 141,5 millioner kroner. Noe av prisøkningen kunne forklares ved at det i den opprinnelige beregningen ikke var tatt hensyn til byggelånsrenter, merverdiavgift, konsulenthonorarer og administrasjon (Vollset 2007:67). Forstadsbanen ble tatt opp i Bystyret i januar 1973 hvor Sosialistisk Folkeparti og Norges Kommunistiske Parti (NKP) krevde umiddelbar byggestart av banen. Flertallet krevde derimot en ny utredning [3].

Forstadsbanen ble utvidet fra en ensporet til en tosporet bane. I den opprinnelige utredningen var utgangspunktet så få stopp som mulig. Politikerne var bekymret for at banen ikke ville få med seg nok folk underveis (Vollset 2007:67:68). Prisen på prosjektet økte igjen, og det ble igjen etterspurt nye utredninger. Bro og Tunnelselskapet fikk i 1973 oppdraget, og de presenterte i 1974 utredningen som mente at en forstadsbane ville være klar fra 1980. Prislappen hadde igjen steget fra 141 til 264 millioner for et enkeltsporet alternativ og det rimeligste dobbeltsporete forslaget ville koste om lag 314,3 millioner kroner. Alternativet med 12 stasjoner ville koste over 400 millioner kroner (Vollset 2007:68-69).

² En matebuss er en buss som kjører i de områdene forstadsbanen / Bybanen ikke kjører for å så stoppe på nærmeste bybane/forstadsbane stasjon.

Saken ble lagt fram i bystyret i oktober av 1975. Bystyret ba formannskapet undersøke muligheter for statlig finansiering gjennom Samferdselsdepartementet (Vollset 2007:69). Saken ble sendt til samferdselsdepartementet med en etterspørsel om fullfinansiering. Departementet avsto forespørselen og forstadsbanen ble dermed skrinlagt 9. mai 1979 [3]. Selve begrepet bybane ble lansert i 1978 av arkitekten Helge Borgen. Han brukte e ordet i en rapport om kollektivtransportens framtid i Bergen. Borgen Forklarte bybane som en mellomting mellom den tradisjonelle trikken og en forstadsbane. Han så for seg at Bybanen ville kjøre på egne traseer uten å kreve like store jernbanespor som NSB-vognen. En kartlegging av reisemønsteret viste at trafikken i hovedsak gikk langs de smale veiene inn mot selve bykjernen. Dette var derfor et godt utgangspunkt for byggingen av en slik bane. Forslaget fra Borgen kom på et ugunstig tidspunkt, siden ideen om forstadsbane nettopp hadde blitt skrinlagt. Politikerne var derfor ikke interessert i å følge opp Borgens idé, da det ville være uaktuelt med en skinneløsning uten statlige midler (Vollset 2007:69-70).

Ved å skrinlegge ideene om forstadsbane og bybane i denne perioden støttet man implisitt oppom det eksisterende busstilbudet, samt bruk av bil som primær framkomstmiddel.

4.5 GATEBRUKSPLANEN

Etter opphevelsen av restriksjonen av å eie privatbil opphørte i 1960, ble det som tidligere nevnt stadig flere biler i Norge. I løpet av 1967 passerte Norge 500 000 registrerte personbiler, og allerede i 1976 var det 1 million biler i Norge. Tallet økte deretter til 1,5 millioner i løpet av ni år. Veksten bremses en del fra 1985, men i siste halvdel av 1990-tallet var det igjen en kraftig vekst av personbiler i Norge [SSB4].

Økningen av biler skapte problemer, også i Bergen. Tidlig på 80-tallet var det problemer med lange køer langs innfartsårene, og bykjernen ble ”oversvømt” av biler. I 1981 tok Bergen kommune initiativ til prosjektet ”Gatebruksplan for Bergen Sentrum”. Planen var et samarbeid mellom kommunen og Hordaland veikontor. Målet var å finne løsninger for å avlaste sentrum for gjennomgangstrafikk, men også prioritere kollektiv og nyttetraffikk. Gatebruksplanen kom dog ikke i gang umiddelbart da andre løsninger ble prioritert (Vollset 2007:81).

Gatebruksplanen var i sin helhet inndelt i 3 faser fra 1987- 2000. Faseinndelingen og planarbeidet skulle skje parallelt med utbyggingen av ”det tjenlige vegnett” rundt Bergen. Utbyggingen var av vei kapasiteten rundt sentrumsområdet med tunneller og nye traseer. Målet var at all trafikk som ikke hadde bestemmelsessted i sentrum, ikke skulle innom bykjernen og

skape trafikkbelastning og forurensning av miljøet (Liabø 1999:5). Den første fasen la i stor grad vekt på endringen av bruken av sentrumsgatene. Befolkningsveksten og flere biler resulterte i et belastet gatenett. Fase 1 resulterte at bystyret i Bergen vedtok den 17. desember 1990 å vedta å gjøre Gatebruksplanen permanent. Planen skulle i utgangspunktet være et prøveprosjekt med ett års varighet (Liabø 1999:6). Gatebruksplanen satte fokus på trafikk og miljøproblemene Bergen opplevde. Gatebruksplanen var og en anerkjennelse av at biltrafikken påvirket fotgjengerne og sentrumsboerne i negativ forstand og ønsket om å sikre attraktivitet i sentrumsområdene.

4.6 FLERNIVÅSTYRING

I dette kapittelet er det vist hvordan ulike nivåer innenfor forvaltningen har vært involvert i diskusjoner og vedtak. Videre i oppgaven vil det videre bli beskrevet hvordan ulike nivåer og instanser har deltatt i beslutningsprosessen omkring Bybanen. Det er i den anledning hensiktsmessig å klargjøre begrepet flernivåstyring.

Med aktører på ulike forvaltningsnivåer har en såkalt flernivåstyring, på engelsk gjerne omtalt som multi-level governance. Flernivåstyring defineres ofte som forhandlinger mellom forvaltningsorganer på ulike nivåer som har tilknytning til hverandre. Nivåene kan være lokalt, regionalt, nasjonalt eller overnasjonalt (Bache et.al 2005:3). I flernivåstyring skilles det mellom vertikal og horisontal samordning, altså et skille mellom beslutningsnivå som går opp eller nedover i forvaltningssystemet, og ulike organer på ett nivå. Videre kan det skilles mellom samordning i offentlig og privat sektor (NOU 2005:6). Det er politiske styringsorganer på flere territorielle nivåer, det finnes derfor også forvaltning på de samme nivåene. I Norge har vi i dag fire slike styringsnivåer, det overnasjonale, det nasjonale, det regionale og det lokale. I enkelte kommuner er det også et bydelsnivå (Christensen et.al 2001:12).

Staten er hovedaktøren i utformingen av institusjoner. Staten styrer bruken av flere sentrale virkemidler; for eksempel økonomiske og andre rammer for kommuner og fylkeskommuner. Det neste nivået er den fylkeskommunale forvaltningen, i denne anledning veikontorer. Denne formen for forvaltning innebærer i hovedsak iverksettelsesoppgaver av statens politikk. Den fylkeskommunale forvaltningen har også ansvarlig for områder som videregående skoler og kollektivtrafikk (Christensen et.al 2001:14). Det kommunale nivået skal forberede saker for kommunestyret og formannskapet og iverksette deres politikk - for eksempel på områder som grunnskole og eldreomsorg (Christensen et.alo 2001:14). Lokalforvaltningen kan sies på å

være todelt, den skal gjennomføre nasjonal politikk med de tilpasningene som kan gjøres på bakgrunn av kunnskap om lokale forhold og de politiske hensynene. Men i tillegg skal den også utvikle og gjennomføre sin egen politikk, innenfor de rammene som statens styring og tilgjengelige ressurser tillater (Nielsen 2001:208).

Bergen Kommune har siden 2000 blitt styrt etter en parlamentarisk styringsmodell. Dette vil si at bystyret har kontroll over den utøvende makten (byrådet). Flertallet i bystyret avgjør hvem som skal ha byrådsmakt [BK1].

4.7 AREAL- OG TRANSPORTPOLITIKK

De endringene (og i noen tilfeller de manglende endringene) som er beskrevet overfor er i stor grad innlemmet i *lokal areal- og transportpolitikk*, som er et resultat av en rekke elementer fra ulike politikkområder. Det er i hovedsak fire politikkområder som er innlemmet:

Arealpolitikk omfatter både lokalisering og boligers tetthetsbebyggelse, arbeidsplasser og service i utbyggingsområdene. *Transportpolitikk* omfatter tema som veikapasitet, veistandard, trafikkregulering og kollektivtransportens tilbud og pris. Denne politikken er samlet og koordinert av Statens vegvesens veipolitikk, i tillegg til kommunen samt fylkeskommunens politikk for veitutbygging og vedlikehold. Transportpolitikk tar også for seg trafikkregulerende tiltak. *Parkeringspolitikk* håndterer antall parkeringsplasser, reiser og parkeringsvedtekter. *Miljøpolitikk* er rettet mot arealbruk, infrastruktur og drift av transportmidler. Denne formen for politikk utformes gjennom saksbehandling, utredning og vedtak i de ulike nivåene av offentlig forvaltning (Nielsen 2001:207).

Målet er å forme lokal transportforhold – og arealpolitikk som en samordning av de nevnte politikkområdene. Areal – og transportpolitikken blir preget av at den utformes av en rekke ulike aktører med ulike primærinteresser. *Plan- og bygningsloven* fra 1985 sier at arealpolitikken er kommunalt styrt, men gir rom for at andre kommuner, fylkeskommuner og statlige enheter kan komme med innsigelser mot lokale disposisjoner (Nielsen 2001:206). Det er politikerne på fylkeskommunalt nivå som har særlig ansvar for kollektivtransporten og fylkesveiene. Arbeidet innenfor areal – og transportpolitikken innebærer mulighet til å påvirke statens politikk, først og fremst riksveiinvesteringene, men også ved å gi råd til kommunenes utbyggingspolitikk gjennom fylkes-/fylkesdelsplaner. Riktignok er dette råd som i liten grad vil være bindende for kommunene (Nielsen 2001:208-209).

I praksis er kommunen høringsinstanser for statlig eller privatbestemte byggeprosjekter. Den lokale handlingsfriheten innenfor lokal areal- og transportpolitikk varierer mye og avhenger av hvilke tiltak eller virkemidler som blir tatt i bruk (Nielsen 2001:208).

4.8 BAKGRUNN: OPPSUMMERING

Dette bakgrunnskapitlet har vist hvordan byene (med fokus på Bergen) har endret seg som følge av befolkningsvekst og økt bilbruk. Bergen har en lang forhistorie av ulike kollektivtransporttilbud – med en rask vekst og tilbakegang av trikken. Likevel ble det klart på 60-tallet at en ikke kunne komme seg ut av vei- og bilproblemene ved å bygge nye og utbedre eksisterende veier. En forstadsbane/Bybanen ble foreslått, men på grunn av økende kostnader og at den ble lansert på et ugunstig tidspunkt førte til at ideene ble forkastet. I Bergen ble Gatebruksplanen introdusert som et tiltak for å løse på 1980- og 1990-tallet.

Oppgavens videre kapitler vil redegjøre for hvorfor Bybanen igjen kom på dagsorden, og se nærmere på vedtak og utbygging av denne.

KAPITTEL 5: BYBANEN PÅ DAGSORDEN IGJEN

-Agendasetting

I dette, og de kommende tre kapitlene vil jeg legge fram empiri om beslutningsprosessen rundt Bybanen i Bergen. Hvert kapittel vil omhandle en av fasene i denne prosessen. Dette kapitlet vil fortsette tråden fra det foregående bakgrunnskapittel. En idé om forstadsbane og bybane har som nevnt blitt diskutert og vurdert både på 60- og 70- tallet. På 1980-tallet ble temaet lagt dødt til fordel for andre løsninger som skulle håndtere både miljø – og trafikkproblemer. Kapitlet vil redegjøre for relevante omstendigheter/faktorer rundt dette. Hensikten er å belyse relevante problemoppfatninger, løsninger, deltakere og beslutningsmuligheter.

5.1 EN ALTERNATIV LØSING TIL PRIVATBILISMEN

1980-tallet var preget av en svært omdiskutert Gatebruksplan som hadde som mål å gjøre Bergen mer attraktiv for fotgjengere og redusere bilbruk i/gjennom sentrum (Liabø 1999). Ikke alle var enig i at dette var den rette løsningen for å håndtere trafikkproblemene som Bergen opplevde på dette tidspunktet. Den 23. November 1989 inviterte Naturvernforbundet til en ”Bybanehøring” [Vedlegg 1]. Bakgrunnen for høringen var at Samferdselsgruppen i Naturvernforbundet Hordaland ville lansere en alternativ visjon for Bergen enn å være ”privatbilistenes mekka” [Svend Søyland]. Samferdselsgruppen var en gruppe innad i Naturvernforbundet som fokuserte spesielt på samferdselssaker, og ble ledet av Sven Søyland. Andre involverte var Trygve Serck-Hansen, Martin Smith-Sivertsen, Einar Gilberg, senere også Jon Hamre [Svend Søyland og Vedlegg 2 og 3].

Den såkalte Brundtlandkommisjonen ble opprettet i 1983 av FN under navnet ”*Verdenskommisjonen for miljø og miljøutvikling*”. Kommisjonen skulle se på både miljø- og fattigdomsproblemer, og foreslå utviklingsstrategier som kunne bidra til løsninger. I 1987 kom Brundtlandkommisjonens sluttrapport ”*Our Common future*”, og bærekraftig utvikling ble et mye brukt begrep. Budskapet var at verdenssamfunnet måtte innrette seg og gjøre det som krevdes for å sikre at behovene til dagens mennesker ble dekket, uten at dette svekket grunnlaget for fremtidige generasjoner. Bybanehøringen fant sted samtidig som Brundtlandkommisjonen hadde internasjonalt møte i Bergen angående ”*Action for a Common Future*”, og var derfor et svært aktuelt tema også lokalt. Problemkonteksten i denne perioden var altså miljøvern, miljøvennlige løsninger og bærekraftig utvikling [4].

I forkant av høringen den 23. november kontaktet Naturvernforbundet ulike aktører innenfor planlegging og entreprenørskap. Blant annet ble Asplan VIAK og arkitektkontoret CUBUS (v/Helge Borgen) kontaktet for å utforme et forslag på bakgrunn av de tidligere planene om en forstadsbane [Vedlegg 2, Svend Søyland [(Vollset 2007:91). Bybanehøringen var altså ikke drevet av et såkalt trikke-nostalgi, men som en mulig løsning på et miljøproblem. Naturvernerne ønsket at dette skulle skje i nær framtid [Vedlegg 1]. Det ble denne på høringen presentert to alternativer for bygging av en bybane i Bergen. I samarbeid med Arkitektgruppen Origo, konsulentfirmaet Taugbøl og Øverland utarbeidet AEG Norge et planlagt Bybanenett, bestående av sporveier med egne trasseer. Byggetiden ville ta ca to år og koste 800 millioner kroner (Aftenposten 25.11.89³). Sivilingeniør Bjarne Istanes A/S skisserte et system med 16 Stasjoner (Vollset 2007:88). Begge alternativene tok utgangspunkt i de eksisterende planene fra 1970-tallet. Banen i nord skulle gå om Eidsvåg og ut i Åsane, i sør skulle den gjennom Nesttun og gjennom de ulike næringsområdene og videre ut til Flesland. I vest skulle banen stoppe ved Oasen og ende i Loddefjord. Det var tenkt at linjen mellom Loddefjord og Bergen ville transportere 16000-2000 passasjerer daglig, noe som ville redusere biltrafikken med 2000-4000 biler om dagen, samt 150-200 busser daglig³.

Det var videre innhentet aktører med ekspertkunnskap fra blant annet Oslo Sporveier og Transek i Stockholm. Ekspertene mente blant annet at de trafikkproblemene Bergen opplevde ikke skilte seg fra problemer i andre byer [Vedlegg 1]. Internasjonal erfaring viste at en bybane ville være rimeligere i drift enn en mulig T-bane. Fordelene som ble trukket fram på høringen var blant annet en merkbar miljøgevinst, faste rutetider og ikke minst var en bybane sett på som plassbesparende (Vollset 2007:87). I tillegg til ekspertene var det også innhentet aktører fra politikken [Vedlegg 1].

Høringen satte fokus på de positive effektene av en bybane. Det ble og presentert ”Bybanen Utvikling i Europa og USA” holdt av Tore Haatvedt fra Oslo Sporveier A/S. Et annet tema var ”Bybane, samfunnsøkonomisk lønnsomhet eller sløseri?”. Det ble og rettet oppmerksomhet mot finansieringsaspektet, hvor det ble holdt et innlegg fra en representant fra Miljøverndepartementet hvor det ble diskutert hvorvidt Staten kunne bidra (Vedlegg 2). I etterkant fikk høringen oppmerksomhet fra media;

³ Aftenposten Morgen 25.11.1989 Bergen får trikk igjen

”Administrerende direktør Helge Stensaker i Bergen Sporveier tror planen vil bli vurdert seriøst i kommunen etter dagens presentasjon”³.

Bergens Tidende var derimot ikke like positivt innstilt i sin framstilling av saken. Bergens tidende omtalte Bybanen som et *økonomisk luftslott* og dyrere enn drosjetakst. Det ble anslått at en bybane ville ha et underskudd på 100 millioner kroner årlig – og billettprisen ville ligge på omtrent 40 kr (Vollset 2007:91).

Etter Bybanen ble presentert som et løsningsforslag sentrerte debatten seg rundt hvordan et slikt prosjekt skulle finansieres. Videre ble det satt spørsmål om mulige alternative løsninger.. De alternative forslagene var blant annet gratis drosje, mangedobling av rutetilbudene for buss og Vegvesenet påpekte at veinettet måtte bygges ut. Under selve bybanehøringen gjorde blant annet Venstres bystyreprerentant Gunn Vivian Eide seg bemerket med forslag om at banen kunne finansieres igjennom å legge en miljøavgift på bompengeringen. Forslaget var inspirert av Trondheim hvor det hadde blitt gitt tillatelse til å bruke deler av bompengeinntektene til kollektivtrafikk. Dette brøt med den tidligere normen hvor bompengene kun var reservert til vei og veiutbygging. Det ble også diskutert om det var muligheter for at staten kunne betale for en bybaneinvestering (Vollset 2007:92).

I denne perioden var det ikke bare Naturvernerne som brakte Bybanen på dagsorden. Et annet viktig moment var *Vukan R.Vuchic* sitt arbeid innenfor urbane transportsystemer. I denne perioden holdt Professor Vuchic en rekke forelesninger i Bergen. Han mente det ikke var mulig å bygge seg ut av trafikkproblemer ved økt utbygging av veier, da flere veier uansett ville gi mer trafikk. Det var essensielt at kollektivtrafikken skulle prioriteres, og måtte gjøres så attraktivt som mulig. Ett av virkemidlene Vuchich mente var nødvendig var å satse på kvalitet og komfort (Vollset 2007:90).

Både bybanehøringen og Vuchic så problemet med den voksende biltrafikken og prøvde å vise at; *trafikkproblemene i Bergen ikke kunne løses med flere veier.*

En av de mest merkbare forurensningskildene i Bergen igjennom 1980-tallet var privatbilismen. Diskusjonen rundt Bybanen og mulige løsninger til bil og forurensningsproblematikk skapte en strid mellom Naturvernforbundet og Statens vegvesen.

”Våre hovedmotstandere den gangen var Statens vegvesen v/Veikontoret i Hordaland og Bergens Næringsråd” [Svend Søyland].

Hordaland Veikontor (Statens vegvesen) mente nye og bedre veier ville være løsningen på de forurensende bilkøene. Diskusjonene mellom Naturvernforbundet og Hordaland Veikontor handlet også mye om hvem som hadde rett til å bestemme og stille krav (Vollset 2007:89).

Tradisjonelt sett var det vegkontoret som eide riks- og fylkesveiene, og veiloven avgjorde hvordan veiene skulle utformes. Fram til endringen av plan- og bygningsloven hadde ikke lokalpolitikkerne formell myndighet til å bestemme over veinettet i byen. De lovendringene som kom i 1985 medførte at veiloven skulle fases ut, og kommunen skulle ta over ansvaret for å bestemme over viktige ledd i kommunikasjonssystemet (Vollset 2007:89 og Hompland 2001:206-207). Plan og bygningsloven fastslo at arealpolitikken skulle bli kommunalt styrt, men med mulighet for innsigelser fra andre kommuner, fylkeskommuner og andre statlige enheter. I konfliktilfeller skulle sakene avgjøres i Miljøvernsdepartementet eller regjeringen. Etter 1985 ble politikken først og fremst utformet av Statens vegvesen på nasjonalt og regionalt nivå, men også av fylkeskommunen og kommunen selv (Hompland 2001:206).

Naturvernforbundet holdt Bybanen på dagsorden ved bruk av ulike virkemidler. Det ble blant annet utstedt aksjebrev til Bybanen [Vedlegg 4].

I 1990 var det en ny Bybanehøring under miljøkonferansen i Bergen, hvor det var invitert foredragsholdere både fra Tyskland og Frankrike. Høringen ble ikke tildelt like mye oppmerksomhet som -89 høringen, men bidro like fullt til å holde saken på dagsordenen.

5.2 TP 10 – EN KONKRET PLAN

Arbeidet til Naturvernforbundet var altså en viktig grunn til at drømmen om bybane ble vekket til live igjen. Det er også viktig å merke seg at deres initiativ sammenfalt tidsmessig som Rio Konferansen, og ideen om Bærekraftig utvikling og ikke minst Brundtland-2 regjeringen (fra 9.5.1986 – 16.9.1989). Også disse satte spørsmål ved veitbyggingen og den økte veksten av privatbilismen (Vollset 2007:93). Transportpolitikken for de ulike byene i Norge var utformet i spennet mellom hensynet til privatbilismens framkommelighet og hensynet til lokale og globale utfordringer.

I samme tidsperiode som oppfølgingen av Brundtland-rapporten og hvor et ble inngått internasjonale avtaler om arbeidet med drivhuseffekten, ble det utarbeidet nye veiplaner (Nielsen 2001:93). Samferdselsdepartementet ønsket å lage transportplaner for de ti største byene i Norge, i samråd med Miljøvernsdepartementet og Statens vegvesen [TØI1]. Dette innebar et mulighetsvindu for nye forslag om en bybane.

Dette prosjektet fikk navnet ”*Samlet trafikkplan for de 10 største byområdene*”, gjerne omtalt på kortformen *TP10*. Arbeidet ble utført i perioden 1989-1992, hvor tanken var å utarbeide samordnende transportplaner for det som da var landets største byområder: På dette tidspunktet gjaldt det; Fredrikstad/ Sarpsborg, Oslo/Akershus, Drammen, Tønsberg, Skien/Porsgrunn, Kristiansand, Stavanger/Sandnes, Bergen, Trondheim og Tromsø [TØI1]. I arbeidet med TP10 ble det operert med navnene ”trend”, ”kollektiv” og ”miljø”, som alternative scenarioer (Nielsen 2001:93).

De nevnte departementene bevilget om lag 40 millioner kroner til planlegging. I ettertid viste det seg at totale kostnader for planlegging, analyser og senere evaluering kostet beløp seg til omtrent 100 millioner kroner. TP10 viste ikke kun til behovet for lokal transport/miljøforbedringer, det var også et klart fokus på nasjonale og internasjonale mål for miljøforbedringer. De overordnede målene for TP10 var:

- Utvikling av helhetlig transportsystem som ivaretar framkommelighet for alle trafikkgrupper, trafiksikkerhet samt miljø og helse.
- Integreerte miljøhensyn i planarbeid som sikrer miljøhensyn som premiss for planene
- Vurdering av ulike virkemidler for staten, fylket og kommunen.
- Vurdering transportsystemer og utbygningsmønster.
- Tilrettelegging av forholdene for kollektivtransport [TØI 1].

En av forutseningene for TP10 var at transportplanene skulle inneholde tiltak på tvers av kommunegrenser og forvaltningsnivå [TØI 1].

Selv om TP10 ikke spesifikt nevnte Bybane var det etter Naturvernforbundets bybanehøring skapt interesse for saken. Lokalpolitikere fra blant annet Venstre og Arbeiderpartiet støttet utredningene og etablerte et eget sekretariat for analyser knyttet til et mulig framtidig Bybanenett [Svend Søyland]. Dette førte til at Lederen for byutviklingsarbeidet i Bergen og kommunalråd *Per Kragseth* (Arbeiderpartiet), overtalte styringsgruppen i TP10 om å ta initiativ til å foreta en egen delutredning av en bybane i perioden 1989-1990. På dette tidspunktet besto styringsgruppen av politikere fra Bergen kommune og Hordaland Fylkeskommune (Vollset 2007:94). Det synes å være lite tilgjengelig informasjon om Kragseth sin snuoperasjon, men det kan tenkes at snuoperasjonen hadde sammenheng med Per Kragseths posisjon i Byrådet. Gatebruks- og miljøplaner var Kragseths hjertesaker, noe han brukte mye tid på. I samme tidsperiode jobbet han for at Gatebruksplanen skulle bli

innført i Bergen og han er blitt betegnet som en policyentreprenør for å få saker han brant for gjennom (Liabø 1999).

Del-utredningene i 1989-1991 førte til en tilbudsrunde blant norske og internasjonale konsulentfirmaer, og arbeidet ble gitt til de som hadde kunnskap om bybaner. Dette viste seg å være de samme aktørene som hadde lagt fram forslag ved den første bybanehøringen. Dette ble den første offentlige bybaneutredningen i Bergen etter at Bybanen igjen kom på dagsorden. Rapporten fra *Samlet Transportplan* var svært positiv til muligheten for bybane i Bergen. Rapporten mente at ville være mest hensiktsmessig å starte utbyggingen snarest mulig og banen burde gå sørover mot Flesland. Planen fra 1989-1990 mente at Bybanen skulle ha 17 stopp mellom Bryggen og Flesland hvor det var estimert en kjøretid på 25 minutter. Videre var det foreslått at byggingen skulle deles i ulike byggetrinn (Vollset 2007:93-94).

TP10 var med andre ord en viktig premissleverandør for utviklingen. Utredningen av TP10 slo fast viktigheten av å få opp kollektivandelen. Dette ville være en umulighet ved satsing på buss alene. Tidlig på 90-tallet var biltrafikken i vekst og veimyndighetene og næringslivet påpekte at trengsel og miljøbelastningen som var resultatet av biltrafikken kostet samfunnet enorme beløp. En alternativ løsning ville være en omfattende veiutbygging. Resultatet av TP10 viste at satsing på kollektivtransport var den strategien som best oppfylte målene fastsatt i. Likevel var det veibyggingsstrategien som ble valgt av politikerne (Nielsen 2001:92-93). At vei ble valgt framfor kollektivtransport, resulterte i at mulighetsvinduet for å fremme en bybane ble lukket, nok en gang.

Mens det på nasjonalt plan ble det vektlagt veibygging, ble det i Bergen undersøkt muligheter for bybane. Det ble anslått at det ble kjørt 4000 busser gjennom sentrum daglig, som igjen belastet veinettet i rushtiden. Delrapporten for *Samlet Transportplan* argumenterte derfor for at siden målet var å avlaste veiene, var det heller ikke rom for en økning i antall busser. Likevel var det et viktig argument at busser var billigere å kjøpe enn å investere i en bybane. Siden Bybanehøringen i 1989 hadde estimerte kostnader ved en bybane økt fra 724 millioner til 988,5 millioner kroner (merk her at dette gjelder samme banelengde, men noe annen plassering geografisk) (Vollset 2007:95).

5.3 VALGKAMP OM MILJØ OG BYBANE

Allerede ved inngangen til 1991 var det klart det ville bli et spennende kommunevalg. Endrede preferanser i velgermassen innebar at Arbeiderpartiet og SV fremstod som sterkere enn før. Høyre og andre borgerlige partier gikk tilsvarende tilbake i partimålingene (Aftenposten 07.01.91⁴).

Valgkampen i Bergen var preget av diskusjoner omkring hvordan trafikken faktisk skulle organiseres (Vollset 2007:95). I løpet av Arbeiderpartiets periode før 1991, ble Per Kragseths ”festplassgarasje” skrinlagt. I valgkampen snudde Arbeiderpartiet og ønsket å markedsføre Bergen som en internasjonal miljøby. Dette ble også gjort for å nærme seg sosialistisk venstreparti (SV) for et mulig samarbeid. SVs valgkampssaker var særlig bedre miljø og bygging av bybane. Høyre slet i valgkampen med å framstå som et seriøst alternativ til Arbeiderpartiet. Høyre fokuserte på blant annet skjenkebevilgninger og i mindre grad løsninger på miljøproblematikken (Dagens Næringsliv 07.09.91⁵).

Senterpartiet og SV ble i Aftenposten kåret til valgets vinnere. Flere velgere hadde forlatt Arbeiderpartiet, Høyre og Framskrittspartiet (heretter FrP) til fordel for SV og Senterpartiet. Noe av årsaken ble antatt å være deres standpunkt mot EF og EØS (Aftenposten 10.09.1991⁶).

Det ble diskutert om hvorvidt Bengt Martin Olsen (Arbeiderpartiet) ville beholde ordførerposisjonen som han overtok i 1989 etter Kristelig Folkeparti (heretter KrF). Det var og skepsis rettet mot Høyres ordførerkandidat fra blant annet KrF (Arbeiderpartiet støtte fra valgvinnerne SV, og også sine tidligere samarbeidspartnere KrF og Venstre (Aftenposten 06.09.91⁷ og Vollset 2007:96).

Dette valget var viktig for å igjen rette fokuset mot trafikk og miljøproblemer i Bergen. Dette åpnet igjen for vurdering av en mulig bybane i Bergen. Bybanen var dermed på den offentlige dagsorden og en videre policyformulering kunne starte.

5.4 OPPSUMMERING: AGENDASETTING

Det vil her bli gjennomført en oppsummering agendasettingsfasen som varte fra 1989-1991; ved bruk av begrepene i aktiviserings- og defineringsprosessen.

⁴ Aftenposten 07.01.1991 Spennende Valgår for alle i 1991

⁵ Dagens Næringsliv 07.09.1991 Skjenking og miljø i fokus

⁶ Aftenposten Morgen 10.09.1991 Sv og SP. Valgets store vinnere

⁷ Aftenposten Morgen 06.09.1991 Valg' 91 Bergen kommune kan bli enda rødere

Sentralt i aktiviseringsprosessen var som nevnt Naturvernforbundet. Disse var pådrivere for å ha fokus på miljø, og redusere biltrafikken i Bergen. TP10-arbeidet ble startet i forkant av høringen, og involverte både Storting og Miljø – og Samferdselsdepartement. Brundtlandkommisjonen og fokus på nye begreper ”bærekraftig utvikling”, var og svært sentrale både i aktiviserings og defineringsprosessen i denne perioden. På lokalt plan i samme periode var Gatebruksplanen et aktuelt tema. At gatebruksplanen ble aktuell førte til at Per Kragseth ble inkludert i arbeidet, og det ble igangsatt delutredninger om hvorvidt en bybane var mulig og lønnsom. Da valget kom i 1991 snudde Arbeiderpartiet vekk fra ”festplassgarasjer” og mot en miljøvennlig visjon for Bergen. Dette ble også fulgt opp av SV og Venstre.

Høyre ble ikke påvirket av ”miljøbølgen” og fokuserte blant annet på skjenking på utesteder. Aktiviseringsprosessen var i utgangspunktet en lukket prosess hvor kun de i Samferdselsgruppen i Naturvernforbundet var inkludert. Bybanehøringen, mediaoppmerksomheten og økt fokus fra politikere åpnet agendasettingsfasen for andre aktører. Blant annet ble eksterne konsulenter, eksperter og transportorganisasjoner (Bergen Sporveier) og ikke minst Vegkontoret avdeling Hordaland involvert. Kommunevalget skiftet ut sittende politikere og partier med andre folkevalgte. Beslutningsstrukturen var åpen, og ulike deltakere kunne delta. Likevel var det ulike løsninger på problemene. Perioden var preget av preget av sammenfall i tid mellom saker og hendelser om samme tema, men på ulike nivå.

Målsettingen i agendasettingsfasen var noe uklar. Det var klart både fra Naturvernforbundet og via TP10-arbeidet at den eksisterende situasjonen ikke var ønskelig å videreføre. Naturvernforbundet fokuserte på miljøaspektet – et ønske om redusert bilbruk i Bergen. En stor andel av forurensningen i Bergen stammet fra personbiler og den økte veksten av privatbilismen. Diskusjonene var i hovedsak preget av to mulige løsninger problemet, enten en Bybane som Naturvernforbundet foreslo, eller ytterligere veiutbygging og en bussatsning, som var vedtatt i TP10. Dette førte til uenighet om løsningsforslagene, og om hvilke problem som var størst; trafikk og bilvekst eller miljø og forurensning. Det kan sies at det var en form for enighet om at noe måtte gjøres, men både løsningene og sakene var skiftende. Det var i uenighet angående finansiering, hvor bompengene skapte uenighet mellom politiske parti.

KAPITEL 6: HVORFOR BYGGES BYBANER? HØRINGER OG UTREDNINGER

- Policyformulering og Planlegging

I dette kapitlet vil høringene, utredningene og problemformuleringene stå i fokus. Det vil bli beskrevet hvordan ideen om en bybane ble formulert og videreutviklet etter at ideen igjen kom på dagsordenen. I denne delen av prosessen vil jeg legge vekt på hva som kjennetegnet arbeidet. Mer spesifikt vil jeg se på situasjoner, problemoppfatninger, løsninger, deltakere og beslutningsmuligheter som kom fram. Jeg vil også omtale konfliktområder og vektlegging av interesser.

6.1 UTREDNINGER AV MILJØRIKTIGE TRANSPORTLØSNINGER

I perioden 1989-1992 var problemdefinisjonen og fokuset i Bergen knyttet til *miljø og trafikkproblemene*. Problemdefinisjonen ble påvirket av problemkonteksten, som i dette tilfellet var belastede veier og økt privatbilisme. Arbeiderpartiet fortsatte med ordførerposisjonen i Bergen, med støtte fra SV, KrF og Venstre. Allerede i budsjettforhandlingene for 1992 ble det foreslått av Venstres gruppeleder Sidsel Pihl Haugen å bevilge 2 millioner kroner til en kollektivutredning i Bergen (Bergens Tidende 23.06.2010⁸ og Vollset 2007:96)⁹. Tankegangen var at en bevilgning på to millioner ville holde saken på dagsordenen, selv om det ikke alene ville finansiere en større utredning.

Arbeiderpartiet, SV, Senterpartiet, Venstre og KrF besluttet at utredningen skulle gi svar på spørsmål angående bybane, trasevalg, økonomi og hvorvidt buss var mer lønnsomt. En alternativ løsning som ble fremmet var en sentrums t-bane som tok utgangspunkt i NSB sine tunneler (Vollset 2007:96). Allerede tidlig i 1992 var det med andre ord viet mye oppmerksomhet til Bybanen og den videre utredningen. I samme periode gikk Per Kragseth av fra stillingen som kommunalråd for byutvikling. Posisjonen ble overtatt av *Anna Elisa Tryti*. Tryti var også fra Arbeiderpartiet og støttet Arbeiderpartiets slagord fra valgkampen ” *En Miljøriktig Byutvikling*”. Tryti ble Bybanens nye pådriver. Tryti hadde tilbrakt ett år i Tyskland som hospitant hos *Deutsche Verkehrsverband* for å sette seg inn i europeisk

⁸ Bergens Tidende 23.06.2010 Det står kvinner bak.

⁹ Her er det noe variasjon i kildene i forhold til årstallet dette ble gjort. BT mener i sin 2010- artikkel at dette skjedde i 1989. Vollset skriver dette skjedde i 1992. Jeg setter min lit til Vollset da han har intervjuet Haugen.

banebygging. Tryti gjorde det klart at hun hadde gått inn i politikken for å få bygget en bane (Vollset 2007:103 og Bergens Tidende 02.01.1992¹⁰).

”Vi kan ikke utvikle et hensiktsmessig transportsystem i denne byen uten bybane.”

Sitatet over stammer fra Tryti kort tid etter hun hadde overtatt posisjonen som Kommunalråd for Byutvikling. Trytis målsetting var framdrift i utredningsarbeidet og tildeling av midler over statsbudsjettet. Samtidig ønsket hun å vurdere eventuelle andre finansieringsløsninger¹⁰. Tryti vurderte både trafikksituasjonen og miljøhensynet i Bergen som en hastesak, og det måtte prioriteres høyt å gjennomføre en ny transportplan i Bergen. Tryti mente den beste løsningen på problemet ville være en bybane. Hun viste til at dette hadde blitt innført i en rekke europeiske byer som ønsket å bli mer attraktive (Bergens Tidende 03.01.92¹¹).

I løpet av 1992 skulle de ti største byene i Norge behandle sine transportplaner. Det ble derfor formulert og foreslått en rekke mulige alternativer til hvordan trafikk- og miljøsituasjonen kunne bedres. *Johan Giertsen* (Høyre) mente at Bergen burde følge Sveriges eksempel, hvor den svenske miljøvernministeren hadde foreslått forbud mot bensindrevne biler. Det var i denne perioden mange diskusjoner om hvordan en slik bane kunne og burde finansieres. Giertsen mente hans forslag om å bruke bompenger til bybanebygging, ville være en aktuell løsning for Bergen. Igjennom valgkampen i 1991 hadde Høyre framstått som lite miljøvennlige, og det var derfor overraskende for mange at Giertsen var åpen for at inntekter fra bompengeringen kunne benyttes til bygging av bybane. Mange av Giertsens partikolleger var derimot på dette tidspunkt ikke enige at bompenginntekter skulle bli brukt på bybane.. Kommunalråd *Roald S. Olsen* (Høyre) mente forslaget til Giertsen ville svekke troverdigheten overfor velgerne, noe sittende varaordfører *Ingmar Ljones* (KrF) sa seg enig i (Bergens Tidende 03.01.92¹² og Bergens Tidende 03.01.92¹³).

Transportplanen som skulle utredes var en *valgmulighet* hvor bybane-prosjektet også ble inkludert. Innholdet i transportplanen og hvordan den skulle finansieres vekket debatten omkring bompengefinansiering. Det ble blant annet foreslått å øke bompengeavgiften slik at bilistene ville ta del i finansieringen av Bybanen. I følge den opprinnelige avtalen om bompengeringen skulle denne avvikles i 1997.

¹⁰ Bergens Tidende 02.01.1992 Tryti – Bybanens nye lokomotiv

¹¹ Bergens Tidende 03.01.1992 Tempo for transport

¹² Bergens Tidende Morgen 03.01.1992 Høyrepolitiker støtter forbud mot bensinbiler

¹³ Bergens Tidende Morgen 03.01.1992 Bråk om bybane i Bergen

Kommunalråd Tryti måtte som Bybanens forkjemper svare på hvilke muligheter hun så for seg i forbindelse med finansiering av en mulig bybane. Også Tryti åpnet for å bruke bompenger, ved å referere til Arbeiderpartiets program:

” (...) vil vurdere bruk av bompenger for å skape miljøriktige transportløsninger, bl. bedre kollektivtrafikk”.

Tryti ønsket ikke å bryte den eksisterende avtalen om bompengeren, men argumenterte med at da Regjeringen ønsket en transportplan for de 10 største byene, måtte nettopp Regjeringen være med på å finansiere miljøriktige løsninger. Stortingsmelding 46 (1990-1991) åpnet for at bompenger kunne brukes til transportløsninger som ikke var knyttet til veiutbygging (Bergens Tidende 03.01.92¹⁴).

Ingmar Ljones (KrF), varaordfører og kommunalråd for næring og samferdsel, mente at endringer i bompengeavtalen ville innebære et alvorlig tillitsbrudd. Ljones stilte og spørsmål ved om det var mulig å si noe om en bybanefinansiering, før det var framlagt formelle forslag. På dette tidlige stadium varierte estimerte kostnadene fra 1,7 til 2,4 milliarder kroner. Ljones mente at bompengene kunne økes gitt betingelsen at de ble brukt på et tjenelig veinett. Roald S. Olsen (Høyre) stilte seg negativ til at bompengene skulle benyttes til noe annet enn vei og henviste til Høyres Partiprogram:

”(..) vil avvise og bruke bompenger til andre formål enn det de er vedtatt for¹⁴”.

Bybanen som løsning på trafikk- og miljøproblemene møtte derfor en sterk motstand fra blant annet deler av Høyre og KrF når det gjaldt finansiering. Johan Giertsen mente at å få Bybanen vedtatt ville bli en viljesak og han sa følgende til Bergens Tidende:

”De folkevalgte må ha en sterk politisk vilje til å få til en Bybane!” (Bergens Tidende 08.01.92¹⁵).

Debattene og diskusjonene omkring Bybanen og finansiering foregikk altså ikke bare mellom de ulike partiene, men også innad i partiene, og også mellom moderparti og tilhørende ungdomsparti. Høyre var som allerede nevnt blant partiene som hadde sterke motsetninger innad i partiet angående bompengefinansieringen. Også Unge Høyre stilte seg imot Høyres programpost angående bompengebruken. Unge Høyre begrunnet ønsket om en

¹⁴ Bergens Tidende Morgen 03.01.1992 Bybane skaper bompengebråk

¹⁵ Bergens Tidende Morgen 08.01.1992 Byen ”Banen en viljesak”

bompengefinansiert bybane med at dette ville skape forgang i saken (Bergens Tidende 08.01.92¹⁶).

Debatten omkring finansieringen ble inntil videre avsluttet 9. januar (1992). Ljones mente at lite kunne vedtas uten at utredningene som de to millionene ble bevilget til var ferdigstilt. Utredningen skulle foreligge i løpet av 1992, og Ljones mente derfor at det vanskelig kunne fremmes politiske vedtak om Bybanen før tidligst 1993. Per Steffen Myhren fra *Hordaland Vegkontor* mente det var riktig å stoppe finansieringsdebatten da endringer i bompengeaftalen om en bybane kunne finansieres ved bruk av bompenger ville krevd vedtak i Stortinget (Bergens Tidende 09.01.92¹⁷).

20. Januar samme år varslet Kommunaldirektør for Byutvikling Magnus H. Westerberg bystyret at det ville bli foretatt en omfattende vurdering om hvorvidt bybane var realistisk i Bergen. Høyre stilte seg kritisk til hvordan de to millionene som var bevilget ville bli disponert. Westerberg utdypte at deler av pengene ville bli brukt på innleid konsulenthjelp. Dette ble sett på som nødvendig pga manglende tilgjengelig spesialkompetanse internt (Vollset 2007:96 Og Bergens Tidende 21.01.92¹⁸)

En av aktørene som gjorde seg bemerket i forbindelse med bybaneutredningen var Thomas Potter fra Taugbøl og Øverland. De første utredningene så for seg Haukeland som et stopp på traseen – mye grunnet av at Haukeland var kommunens største arbeidsplass med 3000 ansatte. Potter presiserte også at prisoverslagene for Bybanen foreløpig var relativt grove (Bergens Tidende 30.01.92¹⁹ og Bergens Tidende 30.01.92²⁰)

Utredningsfasen brakte også andre aktører fram på banen, og *Arne Buanes*, ny sjef i Pan, foreslo en alternativ løsning for trafikksituasjonen. Buanes mente at det beste ville være et samarbeid mellom busselskapene i Bergen. Ved å øke antall busser mellom Åsane og Os, ville det ikke være behov for en bybane (Bergens Tidende 29.02.92²¹).

Også Bergen Sporvei A/S fremmet også alternative løsninger, blant annet forurensningsfrie og stillegående trolley-busser. Ideen var at trolley-bussene skulle benytte de gamle

¹⁶ Bergens Tidende Morgen 08.01. 1992 Byen Unge Høyre vil ha bompenger til bybane

¹⁷ Bergens Tidende Morgen 09.01.1992 Ikke bybanevedtak før - 94

¹⁸ Bergens Tidende Morgen 21.01.1992 "Bybane skal vurderes nøye"

¹⁹ Bergens Tidende Morgen 30.01.1992 Tunnel under Haukeland

²⁰ Bergens Tidende Morgen 30.01.1992 Luksus bestemmer prisene på bybane

²¹ Bergens Tiende Morgen 29.02.1992 Ny Pan-Sjef lover bedre busstilbud

trikketraseene, som igjen ville avlaste trafikken eliminere behovet for en bybane (Bergens Tidende 12.03.92²²).

Miljøvernminister Thorbjørn Berntsen gjorde samtidig Bergen til en prioritert miljøby, og bevilget ti millioner kroner til en rekke miljøprosjekter. Ministeren gjorde det klart at en andel av midlene skulle benyttes til bybaneutredninger (Bergens Tidende 22.12.92²³).

6.2 KONKURRERENDE LØSNINGER OG UTREDNINGER

I begynnelsen av 1993 ble det holdt et idéseminar hvor aktører innen fagmiljøet for transport, miljø og byutvikling var invitert. Miljøbevegelsen møtte ikke grunnet interne årsaker. Flere andre viktige aktører deltok, blant annet Bergen kommune, Hordaland fylkeskommune, Vegkontoret, busselskapene og aktører fra konsulentbransjen. Busselskapene var godt forberedt og framla en egen utredning foretatt av *Nybro-Bjerck As*. Utredningen viste at en bybane ville gi færrest reiser for pengene. Busselskapene fikk allerede 69 millioner kroner årlig i støtte, mens en bybane ville være vesentlig dyrere. Busselskapene argumenterte altså for en mer kostnadseffektiv løsning (Vollset 2007:97 og Bergens Tidende 28.01.93²⁴).

I 1993 ble et tillegg i veiloven vedtatt, som åpnet for bruk av bompengene fra bilistene til å bygge både jernbane og tunnelbane (Vollset 2007:92). Som tidligere nevnt var dette fram til nå et viktig hinder for finansiering av Bybanen. Dette hinderet var nå fjernet.

Etter ett år med jobbing ble kommunens utredning presentert. Det ble redegjort for fire ulike alternativer:

- Kollektivsystemet skulle fortsette uten endringer
- Ekspressbusser mellom bydelsterminaler hvert femte minutt i rushtiden
- Enkeltsporet bybane kombinert med ekspressbusser
- Dobbeltsporet bybane fra sentrum til Rådalen

Kommunens utredning viste, i motsetning til Bergen Sporveier A/S sin utredning, at det eksisterende bussystemet var det alternativet som gav minst kollektivtransport for pengene. En bybane ville være rimeligere driftsmessig. Et viktig forbehold i utredningen var at en bybane ville kun være aktuell dersom den ble finansiert gjennom bompenger, og at staten ville bidra med hoveddelen av investeringen.

²² Bergens Tidende Morgen 12.03.1992 Byen Nå kommer "Bybanen" med trolley-buss.

²³ Bergens Tidende Morgen 22.12.1992 Miljødryss over Bergen

²⁴ Bergens Tidende Morgen 28.01.1993 Innblikk Bybane til Besvær

Utredningen brakte også fram en rekke spørsmål som, blant annet hvordan en ekspressbuss kunne kjøre i raskt også i rushtrafikken, eller om det i det hele tatt var kapasitet for flere busser. Utredningen la frem 3 mulige traseer. Valget mellom traseene sto mellom en venstre, midtre eller en østre trase. Det ble lagt opp til 16 stasjoner, og en kostnad på 850 millioner kroner for et enkeltsporet alternativ (Vollset 2007:98).

I motsetning til planene fra 70-tallet hvor målet var en hurtig bane, var nå målet tilgjengelighet, flere avganger og nærhet til boligområder. I denne første utredningsfasen falt valget på den midtre traseen, da den unngikk de dyrere tunnelene ved Haukeland (Vollset 2007:95).

Det var også andre løsninger og kollektivtransportmuligheter som skulle utbedres i løpet av 1993. Det ble bevilget 5,5 millioner statlige storbymidler for utbygging av trafikkterminaler på Nesttun og Åsane. Riktignok var ikke arbeidet på terminalene påbegynt i september av 1993, og hvis terminalene ikke var klar innen utgangen av 1993, ville storbymidlene gå tilbake til staten. *Buanes*, mente at noe av årsaken til tregheten i prosessen var at lokalpolitikkerne brukte uforholdsmessig mye tid og ressurser på en bybane-løsning fremfor også å forbedre bussnettet (Bergens Tidende 22.09.93²⁵).

Denne perioden var travel for kommuneadministrasjonen, det var hele 31 planprosjekt under behandling. Odd Pedersen kommenterte til Bergens Tidende at kommunalavdelingens kapasitet var presset. Eksempler på forslag under behandling var; parkeringshus i Vågen, tunnel fra Skuteviken til Jernbanestasjonen, Nesttun-tunnel, et parkeringsanlegg i Fløyfjellet, tunnel under vågen og et parkeringsanlegg under Klosteret (Bergens Tidende 29.09.93²⁶). Det var flere ideer og løsningsforslag til hvordan trafikken skulle komme fortere fram, og hvor bilene skulle parkere.

I 1994 ble det på nytt holdt en offentlig høring angående kollektivplanene. I forkant av høringen uttalte kommunaldirektør Magnus Heide Westerberg at en bybane ville være *urealistisk på kort sikt*. Han argumenterte med at en slik utbygging ville koste 1 milliard kroner og samfunnsøkonomisk sett kunne ikke en bybane konkurrere med et godt utbygget busstilbud (Bergens Tidende 01.07.94²⁷). Kollektivutredningen pekte den negative utviklingen for kollektivtransport. Bybanen kunne snu trenden ved å blant annet tiltrekke seg

²⁵ Bergens Tidende Morgen 22.09.1993 Bergen kan tape storbymidler

²⁶ Bergens Tidende Morgen 29.09.1993 Kommunetopp Advarer mot Plan-Mylder

²⁷ Bergens Tidende Morgen 01.07.1994 Bybanen en framtidsdrøm

bosetning og næringsvirksomheter, som igjen ville øke antall reisende. Utredningen viste til at en dobbeltsporet bybane ville gi en reduksjon av biltrafikken med ca 3%²⁷. Under høringen fikk aktører fra fagmiljø og interesseorganisasjoner tildelt taletid. Den mest framtreddende kritikeren var Toralv M. Ramsøy fra *Vegvesenet* som også hadde deltatt i utformingen av kollektivplanen. Ramsøy kom med påstander om manglende korrelasjon mellom tallberegninger og de skriftlige konklusjonene. Han var videre tvilende til de estimerte inntektene og utgiftene. Representantene fra veikontoret mente at bussalternativene ikke var tilfredsstillende utredet, og at Bybanen hadde fått for mye oppmerksomhet (Vollset 2007:95 og Bergens Tidende 15.09.94²⁸).

Selv om Ramsøy med flere var svært kritisk til bybaneplanene sto Kommunalråd Tryti fast på at Bybanen var den riktige løsningen;

”Jeg har fortsatt visjonen om at en Bybanen kan være selve nerven i bussystemet i Bergen”.

Høringen var uvanlig i kommunal sammenheng, spesielt i Bergen. Bakgrunnen for høringen var et initiativ fra bygningsrådet som sammen med politikerne mente det var behov for innspill fra de ulike fagmiljøene og interesseorganisasjonene²⁸.

Selv om utredningen hadde klargjort en rekke elementer, gjensto det fortsatt mye planlegging. Arbeiderpartiets partileder i Bergen *Trond Tystad* mente at Bybanen ville dø av seg selv hvis ikke staten ble innblandet. Tystad mente at en bybaneløsning var urealistisk uten statlige midler (Bergens Tidende 08.10.94²⁹).

6.3 EN MULIG LØSNING: MILJØVERNFORBUNDETS BYBANEFORSLAG

Naturvernforbundet var, som nevnt tidligere, en essensiell brikke i å få Bybanen tilbake på dagsordenen. I perioden etter den første bybanehøringen og kommunevalget i 1991 trakk naturvernerne seg ut av bybanediskusjonen, mye grunnet interne konflikter. I 1993 ble *Kurt Oddekalv* ekskludert av Naturvernforbundet og dannet Norges Miljøvernforbund med Jon Hamre.

I forbindelse med overgangen til Norges Miljøvernforbund fikk Hamre innvilget 150.000 kroner fra Samferdselsministeren Kjell Opseth til å utarbeide en bybaneplan (Vollset

²⁸ Bergens Tidende Morgen 15.09.1994 Kritikk mot kollektivplanen

²⁹ Bergens Tidende Morgen 08.10.1994 Bybane får dø av seg selv

2007:100 og Dagens Næringsliv 18.01.95³⁰). Jon Hamres rapport ”*Miljøbyens kollektivsystem i år 2010*” tok for seg en rekke problemstillinger innenfor kollektivsystemet hvor Bybanen var utgangspunktet. Den foreslåtte Bybanen skulle gå fra sentrum via Danmarks Plass og Minde videre til Hop, forbi Nesttun og til Midtun. Linjene skulle så senere bygges ut til Loddefjord i vest og Flaktveit i nord. I motsetning til kommunens foreslåtte bybane, tok ikke Hamres forslag hensyn til kun tilgjengelighet og forutsigbarhet, men også å transportere folk raskest mulig fra bydelssentrum til bydelssentrum. Toppfarten skulle ligge på 100 km i timen. Hamre mente at banen skulle gå parallelt med busser som håndterte småtrafikken. Hamre mente den totale prisen ville være 2,7 milliarder kroner (Vollset 2007:100-101 og ³⁰).

Hamre og Norges Miljøvernforbund mente selvsagt at deres forslag ville gi positive virkninger for transport- og miljøproblemene. I samme periode relanserte Hordaland Veikontor deres løsning for å håndtere noe av rushtrafikken – en tunnel gjennom Ulriken fra Bergen til Arna³⁰.

Både Venstre, Senterpartiet, SV og Arbeiderpartiet var på dette tidspunktet *tilhengere* av en bybaneløsning. Arbeiderpartiets Ole Jørgen Johannsen slo fast at Bybanen var avhengig av Stortingets vilje til å bevilge midler til en bane. KrF var ikke like interessert i en bybaneløsning, men ønsket at fokuset skulle rettes mot utbygging av veinettet med en ringvei fra vest og en innfartsåre fra øst med en Ulrikstunnel. Høyre sto mer samlet enn tidligere og sa nei til bybane, da de mente et prosjekt til 2,7 milliarder var urealistisk (Vollset 2007:1001-101 og Bergens Tidende 19.01.95³¹).

Oppfatningen som gjorde seg gjeldende var at prislappen på 2,7 milliarder, og fortsatte diskusjoner, kunne ville bety Bybanens død. Diskusjonene omhandlet som nevnt alt fra kostnader til trasevalg. Miljøvernforbundet ønsket bybaneskiner langs sjølinjen. *Veikontoret* oppfattet dette nærmest som en krigserklæring. Veikontoret ønsket en firefelts vei langs sjølinjen for å løse opp rushtrafikken. Hastighetene som Miljøvernforbundet opererte med, ble også diskutert. Flere trodde at slike hastigheter ville kreve større vogner og motorisering, og dermed økte kostnader (Vollset 2007:101).

Hamre valgte derfor å foreslå et nytt banealternativ som ville gå via Haukeland til Flesland. Banealternativet fikk navnet *Fleslandsbanen*, og igjen var målet høy fart og få stopp. De anslåtte kostnadene var ca 765 millioner kroner (Vollset 2007:101).

³⁰ Dagens Næringsliv Morgen 18.01.95 Miljø til 2,7 milliarder

³¹ Bergens Tidende Morgen 19.01.1995 Bybane får blandet mottagelse

Innimellom diskusjonene angående bybanealternativer, trasevalg og prislapper ble det klart at *Ole Jørgen Johannesen* og *Trond Tystad* var Arbeiderpartiets kandidater til henholdsvis ordfører og kommunalråd. Både Johannesen og Tystad var åpne for å bygge Ulrikstunnelen, og var villig til å "tvinge" Hordaland veikontor til å foreta en ny utredning av tunnelmuligheten. Høyre, FrP og KrF støttet dette forslaget. Standpunktene til Johannesen og Tystad skapte en intern uenighet i Arbeiderpartiet. Tryti mente at deres forslag var i strid med partiets tidligere standpunkt. Bystyremedlem for Arbeiderpartiet Eilert Jan Logne stilte seg også spørrende til Johannesen og Tystads uttalelser;

"Selv om partiet skifter ledere, betyr det ikke at vi også skifter politikk"

Riktignok var ikke Jonge like uenig med Johannesens og Tystads visjoner (Bergens Tidende 14.02.95³²).

6.4 BERGEN SPORVEI SIN ALTERNATIVE LØSNING

Bybanen hang i en tynn tråd og det ble viet stadig mer oppmerksomhet til Ulrikstunnelen. Ideen om skinnegående transport var likevel ikke lagt vekk, og i mai 1995 ble det presentert et *nytt* alternativ. Svein Eriksen, "soussjef" i Bergen Sporvei, presenterte ideen om en "Lyntrikk" fra Nattland til Fyllingsdalen gjennom sentrum (Bergens Tidende 23.05.95³³). Visjonen var en 13 km lang trase som fulgte den eksisterende busslinje nr 2. Hensikten med linjen var å erstatte de eksisterende trolleybussene. Eriksen hadde foreslått monorail allerede på 60-tallet og mente at rutebilselskapene var for passive i forhold til organisering av kollektivtransporten. For å redusere kostnadene ville halvparten av traseen gå i ordinær trafikk, noe som ville gi en total prislapp på ca 400 millioner (Vollset 2007:102).

Miljøvernforbundets idé og Bergen Sporveis "Lyntrikk" var i praksis to ulike løsninger for to ulike problemer. Miljøvernforbundet satset på forbindelse mellom sentrum og de nye voksende forstedene utenfor sentrumskjernen. Bergen Sporvei derimot ønsket å knytte de halvgamle og nære bydelene sammen med sentrum. Bergen Sporvei ble møtt av velvilje blant byens politikere, og Høyre var, i motsetning til andre baneforslag, positive til en "Lyntrikk". Tryti var som forventet heller ikke avvisende;

"Forslaget fra Bergen Sporvei viser at det er interesse for å lage kollektivtrafikk på skinner også fra transportselskapenes side".

³² Bergens Tidende Morgen 14.02.1995 Tryti-oppgjør med etterfølgere

³³ Bergens Tidende Morgen 23.05.1995 Navn Optimisten på skinner

Tryti inkluderte derfor planene om ”lyntrykk” med Bergen kommunes forslag om bybane for videre utredning. Ole J. Johannesen (AP) mente også at en lyntrikk var en interessant ide, da den var mindre kostbar og mer håndfast enn de luftige planene om en bybane. Dog ble det reist tvil om Bergen Sporveis motiver, om hvorvidt forslaget var av hensyn til byens faktiske behov, eller bare egeninteresse i å begrense konkurranse (Vollset 2007:102-103 og Bergens Tidende 24.05.95³⁴).

6.5 TRYTIS PRINSIPPVEDTAK

Høsten 1995 var det på nytt kommunevalg. Banetilhengerne støttet i hovedsak tre ulike forslag: ”Lyntrikk”-tilhengerne mente de andre løsningene var for kostbare. For det andre var det tilhengerne av en Flesland-bane, og tilhengerne av kommunens bybaneplaner (Vollset 2007:103-104).

Som nevnt var det også motstandere av banene. I april ble Bergen Høyresvalgprogram offentliggjort. Høyre valgte her å si ja til Ulrikstunnel og nei til bybane. Flertallet i programkomiteen ønsket altså ikke å diskutere bybane som en mulig løsning for Bergen. *Martin Smith-Sivertsen* var blant de få igjen i Høyre som ønsket en bybanediskusjon (Bergens Tidende 01.04.95³⁵).

I Arbeiderpartiet var det klart at Tryti ikke skulle få mulighet til å fortsette som kommunalråd, da Tystad nå var ny kandidat for kommunalråd for byutvikling. Tryti fikk derfor hastverk med å videreføre ideen om Bybanen. Det var klart at det var umulig å få igjennom et endelig vedtak før kommunevalget. For å utsette diskusjonen om hvilket av de tre alternativene som skulle velges, ble alle tre med videre i planprosessen for å øke muligheten for et prinsippvedtak. I forkant av møter med bygningsrådet sikret Tryti seg flertall blant *SV*, *Venstre* og *Senterpartiet* som alle ville støtte et slikt prinsippvedtak. Det ble satt spørsmål ved den demokratiske behandlingen av de sakene som framlå for Bygningsrådet, da de var under press med 900 sider sakspapirer. *Trytis mål* var altså å få Bybanen inn som et prioritert samferdselsprosjekt i den neste vei- og trafikkplanen. Denne skulle komme ut i 1999, og ble sett på som en potensiell beslutningsmulighet (Vollset 2007:104 og Bergens Tidende 12.06.95³⁶).

³⁴ Bergens Tidende Morgen 24.05.1995 Lutter glede over ”lyntrikk”

³⁵ Bergens Tidende Morgen 01.04.1995 Høyre begraver Bybanen

³⁶ Bergens Tidende Morgen 12.06.1995 Tryti har hastverk

Det mulige prinsippvedtaket for bybane ble ikke bare godt mottatt. De som var imot bybane mente at tilhengerne tok for gitt i at bybane var den beste løsningen, og tilpasset tallmaterialet for å støtte opp om konklusjonene. Bybanetilhengerne derimot mente at motstanderne tok utgangspunkt i at banen var håpløs, og fant argumenter som støttet denne konklusjonen. Ikke minst mente tilhengerne at ekspressbusser i realiteten var et skalkeskjul for ytterligere veiutbygging (Vollset 2007:104). Kurt Oddekalv, lederen for Norges Miljøvernforbund, kastet seg også inn i debatten omkring håndteringen av bybaneprojektet. *Samme dag* som høringen om prinsippvedtaket skulle gjennomføres sendte Oddekalv klagebrev til rådmann Ragnar Fagereng og Ordfører Bengt Martin Olsen. I klagebrevet beskyldte Oddekalv kommunen for å drive med sabotasje i sakshåndteringen av Bybanen. Oddekalv mente 3,5 år uten konkrete saker og vedtak innebar en urimelig forsinkelse (Bergens Tidende 12.06.95³⁷).

I etterkant av høringen om prinsippvedtaket uttalte rådmann Ragnar Fagereng under formannskapsmøtet at det aldri ville komme en bybane til Bergen, uten et tverrpolitisk initiativ i byen for å få *staten* involvert. Tryti slo fast at Bergen var avhengig av *betydelig* statlig engasjement for å kunne starte bybanebygging (Bergens Tidende 15.06.95³⁸).

Prinsippvedtaket gikk igjennom i forkant av kommunevalget i 1995. Flertallet ønsket et videre bystyrevedtak som slo fast at bybane eller et skinnegående kollektivsystem skulle være ryggraden i byens fremtidige kollektivnett. Dette ble støttet av SV, Senterpartiet, Venstre og Arbeiderpartiet samt 3 representanter fra Høyre (Johan Giertsen, Martin Smith-Sivertsen og Anders Gogstad). Resten av Høyre sa nei og heller ikke KrF var spesielt positive til forslaget. Debatten er blitt omtalt som om makt og prestisje, fremfor mer analytiske vurderinger av ulike løsninger (Vollset 2007:104, Bergens Tidende 13.06.95³⁹ og Bergens Tidende 27.06.95⁴⁰). Det ble også vedtatt å lage et eget "*Bergensprogram for transport, byutvikling og miljø*". Bergensprogrammet skulle blant annet slå fast hvor mye som skulle samles inn via bomstasjoner, hvor lenge avtalen skulle vare og hvordan midlene skulle fordeles. Bergensprogrammet skulle også avgjøre Bybane-saken. Men det måtte først bli lokal enighet før forhandlingene med stortingspolitikerne kunne starte i forbindelse med Nasjonal Transportplan 2005-2011 (Vollset 2007:116).

³⁷ Bergens Tidende Morgen 12.06.1995 NJKommunal sabotasje av bybane-planene

³⁸ Bergens Tidende Morgen 15.06.1995 Staten må med på bybane

³⁹ Bergens Tidende Morgen 13.06.1995 "Grunnstein" for bybane

⁴⁰ Bergens Tidende Morgen 27.06.1995 Tryti fikk sitt bybanevedtak

6.6 KOMMUNEVALGET – EN KAMP OM TRANSPORTSYSTEMETS FREMTID

Selv om Tryti fikk på plass prinsippvedtaket før valget, var bybanesaken fortsatt avhengig av resultatene ved kommunevalget. SV gikk ut og ville gjøre bybane til en av hovedsakene i den kommende fireårsperioden i bystyret. SV støttet også synet om at Bybanen måtte bli en fellessak for å få tilskudd fra staten (Bergens Tidende 11.08.95⁴¹).

I valget var det kamp mellom Ole Jørgen Johannesen (AP), Inger- Margrethe Presterud (H) og Ingmar Ljones (KrF) om ordførerstolen (Bergens Tidende 12.09.05⁴²). SV opplevde et dårlig valg og mistet fem av ti representanter. Arbeiderpartiet opplevde og tilbakegang, og mistet seks av 30 representanter.. Framskrittspartiet, Høyre, Rød Valgallianse og Venstre gjorde gode valg, og Venstre gikk opp til syv plasser i bystyret. Forhandlingene førte til at Arbeiderpartiet, Venstre og KrF gikk sammen med 39 av 85 representanter. Etter omfattende diskusjoner og forhandlinger var det klart at Ingmar Ljones (KrF) ble den nye ordføreren. Arbeiderpartiet fikk varaordføreren (Vollset 2007:105).

I kampen om transportsystemets framtid var også stillingen som Kommunalråd for Byutvikling viktig for den fremtidige utviklingen. Det var maktkamp og kjøpslåing mellom partiene og de mest aktuelle kandidatene var Venstres *Gunn Vivian Eide* og Arbeiderpartiets *Trond Tystad*. AP hadde i utgangspunktet fire ganger flere stemmer enn Venstre, men etter lange forhandlinger uten enighet, var det klart at en *loddrekning* skulle avgjøre hvem som ville bli den nye kommunalråd for byutvikling. Resultatet av loddrekning var at Gunn Vivian Eide ble kommunalråd for byutvikling. Tystad ble kommunalråd for skole. Eide var i likhet med Tryti en bybanetilhenger. Et problem for Eide var at det var lite håndfast informasjon om bybanesaken hun kunne basere seg på. Bybanevisjonen hadde ikke tatt utgangspunkt i plan-og bygningsloven, og påtroppende Kommunaldirektør Lars Alsaker var heller ikke sikker på hvordan administrasjonen kunne ta saken videre (Vollset 2007:106 og Bergens Tidende 25.09.95⁴³).

Den nye ordføreren Ingmar Ljones var også positiv – han ønsket å bygge bybane, og blant annet stenge Bryggen for privatbiler (Bergens Tidende 14.10.95⁴⁴).

⁴¹ Bergens Tidende Morgen 11.08.1995 Mener Bybane må bli fellessak

⁴² Bergens Tidende Morgen 12.09.1995 Ordfører-Thriller i natt

⁴³ Bergens Tidende Morgen 25.09.1995 Loddrekning om byutvikling

⁴⁴ Bergens Tidende Morgen 14.10.1995 Ljones vil bygge bybane

6.7 HVILKE LØSNINGER FOR Å LØSE HVILKE PROBLEM?

Det som foregikk i 1996 var i stor grad *forberedelse* av transportpakken ”Bergensprorgammet” som skulle overta etter ”tjenelig vegnett” (Vollset 2007:104). ”Tjenelig Veinett” var et rent veiutbyggingsprogram, som via bomringer og bomstasjoner finansierte ytterligere veier og utbedring av gamle veier (Nielsen 2001:92). Nok en gang måtte det videre utredninger og diskusjoner til. Det ble reist tvil om beregningene fra 1995 som tok utgangspunkt i at det var 8 millioner passasjerer som reiste med buss langs den angitte strekningen. Antagelsen var at trafikkveksten ville ligge på ca 17 %, noe som betydde at en mulig bybane ville ha ca 9,4 millioner passasjerer. Dette var ikke høyt nok for å gi bedre driftstall enn bussene. I den anledning ble det lagt til en såkalt ”skinnfaktor” på 25% i beregningene, noe som innebar et årlig passasjergrunnlag på 11,7 millioner.

Dette anslaget ble kritisert av bybanemotstanderne, hvor konsensusen var at ”skinnfaktoren” var *tallmagi*. Sammenliknet med buss ville bybanedriften være 22,7 millioner kroner rimeligere for fylket og kommunen årlig. Kritikerne pekte på at ”skinnfaktoren” alene utgjorde omtrent 30 millioner kroner av estimerte inntekter. Uten denne med i beregningene var altså Bybanen igjen dyrere enn bussalternativet (Vollset 2007:106).

Et av ankepunktene mot en potensiell bybane var hvorvidt det faktisk ville gjøre busstilbudet bedre. Matebussene ville ha flere avganger til og fra boligområdene i Fana og Ytrebygda til terminalene på Nesttun og Lagunen. Det var ikke planlagt en parallellkjøring langs bybanesporet med buss. Derfor ville banen gi et dårligere kollektivtilbud til de i Bergensdalen som ikke bodde nærme stasjonene.

Det er viktig å presisere at Bybanemotstanderne ikke ønsket å fremstå som motstandere av kollektivtrafikk generelt. De hevdet bare at de ønsket mer trafikk for pengene. Veikontoret utarbeidet derfor et forslag om utbygging av en egen busstrase på østsiden av Store Lundgårdsvann. Kollektivfeltet ville henge sammen med en biltunnel gjennom Ulriken og videre til Arna. Dette ville gjøre Arna mer attraktiv som boligområde – og gi rom for flere eneboliger. Ulrikstunnelen ble igjen sammen med E39 Ringvei Øst presentert som en løsning på kapasitetsproblemene som var fryktet. En av de som ønsket en slik løsning var *Veisjef Josef Martinsen*. Disse poengene hadde også Hordaland Vegkontor lagt frem i kommuneplanen for Bergen 1996-1997. Martinsen var en sterk motstander av Bybanen, og dens mange ulike forslag:

”(....) mener rett og slett at Bergen kommune må slutte å rote med forslag fra den ene og den andre om ulike banesystemer” (Bergens Tidende 16.01.96⁴⁵).

Flere bybanetilhengere mente at en slik trase langs Store Lungårdsvann bare var et påfrunn for å få lagt mer asfalt, og at sprengt kapasitet på sikt uansett ville kreve åpning av kollektivfelt for privatbiler (Vollset 2007:107).

Tidlig i 1996 var FrP det eneste partiet som klart avviste tanken om en bybane. Det ble derfor en beslutningsmulighet for Eide på et utvalgsmøte å få igjennom flertall for å få bybane inn i den kommende riksveiplanen (Bergens Tidende 20.02.96⁴⁶). Denne riksveiplanen var en ny beslutningsmulighet for Bybanen. Vegsjef Martinsen ønsket ikke en skinnebasert løsning og uttalte at en bybane ville ikke bli tatt med i den kommende vegplanen som strakk seg fram mot 2001. For at banen skulle få statlige veipenger måtte den inn i Norsk Veg- og Vegtrafikkplan (NVVP). Dette forutsatte riktignok en ferdig godkjent kommunedelplan innen 1. mars, som i realiteten var en umulighet.

Det var flertall i formannskapet for ekspressbehandling av bybanesaken, men dette ville vært problematisk for kommuneadministrasjonen. Kommunaldirektør Lars Alsaker utalte at å gjennomføre en reguleringsplan for prosjektet ikke var mulig i denne perioden. En bybanemelding måtte ferdigstilles og utredes videre. Noe av tregheten i prosessen skyltes at Bybanen innebar milliardinvesteringer. Tregheten førte til spenning mellom politikerne og administrasjonen, blant annet klandret Gunn Vivian Eide byråkratene for å ikke søke om dispensasjon om å utsette innleveringsfristen for kommunedelplanen (Bergens Tidende 21.02.96⁴⁷, Bergens Tidende 22.02.96⁴⁸ og Bergens Tidende 23.02.96⁴⁹).

I mars 1996 ble det klart i bystyret at det var en enighet om at noe måtte gjøres med de trafikkproblemene som Bergen opplevde, men uenighet om hvordan. Det var med andre ord en felles problemdefinisjon, men uenigheter angående hvilke løsning som best ville løse problemene. Deltakerne var splittet:: bybanetilhengere versus veitilhengere versus bussentusiaster. Høyre og FrP sto samlet om at bybaneideen burde legges på is. Noe av begrunnelsen var at Bybanen av disse ble sett på som et pengesluk. Arne Sortvik (FrP) var en av de mest markante kritikerne. I bystyret førte bybanesaken til uvanlige politiske allianser.

⁴⁵ Bergens Tidende Morgen 16.01.1996 Vegsjefen blåser i bybane

⁴⁶ Bergens Tidende Morgen 20.02.1996 Bybanen rører på seg

⁴⁷ Bergens Tidende Morgen 21.02.1996 Bybanen må vente

⁴⁸ Bergens Tidende Morgen 22.02.1996 Vedtak mot bedre vitende

⁴⁹ Bergens Tidende Morgen 23.02.1996 Skylder på byråkratene

Dette kan illustreres med hvordan Høyres Martin Smith-Sivertsen og Bjarte Reve i et bystyremøte stilte seg utenfor eget partis politikk, og allierte seg med Rød Valgallianses fire representanter som støttet bybaneforslaget fra Miljøvernforbundet. Da det var klart at dette forslaget ikke fikk flertall, støttet de seg til SV, Arbeiderpartiet, KrF, Venstre og Senterpartiet. Bybanemeldingen ble godkjent med flertall, og flertallet ba administrasjonen starte arbeidet med å få statlig finansiering til prosjektering og bygging (Vollset 2007:109:112 og Bergens Tidende 26.03.96⁵⁰). Planen var altså underlagt et klart tidspress, og målesetningen var å inkluderes i Norsk Veg og Trafikkplan for 2002-2007. Dette fordret at planen måtte sendes inn senest sommeren 1999.

Det var fortsatt tre mulige løsninger inne til vurdering: Bybane, Lyntrikk og Fleslandsbane, og i tillegg det var uenighet om hvilken bybanetrase som ville være den beste. Det var heller ikke enighet om skinner var den beste løsningen. *Arne Buanes* leder for Pan Trafikk sådde tvil om Bergen Sporveis ”Lyntrikk”, og ønsket at Bergen skulle heller fokusere på gassbusser (Bergens Tidende 11.01.96⁵¹).

I oktober 1996 overtok *Edel Eikseth* posisjonen som kommunaldirektør for byutvikling. Eikseth omorganiserte avdelingen og la fram en konkret framdriftsplan. Det ble da igangsatt en silingsrapport, viderefølgt av en konsekvensutredning og en kommunaldelplan for den gitte strekningen. Planen ble utformet av en prosjektgruppe med representanter fra Bergen kommune, Gaia Trafikk, Jernbaneverket, Hordaland Fylkeskommune, NSB Eiendom og Statens vegvesen Hordaland.

Det ble her lansert fire ulike forslag til mulige traseer, F1 Fyllingsdalen, B1 Sjølinjen, B2 Minde og B3 Landås. F1 tok utgangspunkt i Bergen Sporveis ”Lyntrikk”, B1 tok utgangspunkt i Miljøvernforbundets Fleslandsbane, B2 tok utgangspunktet i kommunens anbefalte trase fra første utredning, mens B3 hadde som mål å fange opp trafikken rundt Haukeland og Landås. Etter at politikerne var kjent med utredningen vedtok politikerne i bygningsrådet å forkaste F1. Flertallet besluttet å be om en kommunaldelplan med konsekvensutredning. Planen skulle fokusere på de tre gjenværende traseene og finne det beste alternativet til tradisjonell bussdrift (Vollset 2007:110-114).

⁵⁰ Bergens Tidende Morgen 26.03.1996 Bybanen på skinner

⁵¹ Bergens Tidende Morgen 11.01.1996 Pan-sjefen tror ikke på lyntrikken

6.8 PARKERINGSPLASSER OG BOMPENGER SPLITTER BERGEN

Administrasjonen fortsatte arbeidet med den endelige silingsrapporten med det mål å anbefale en endelig trase. Dette stoppet likevel ikke politikerne fra å diskutere andre løsninger og virkemidler for skjerme sentrum for biltrafikk.

Parkering i sentrum var også et problem, og Festplassen ble benyttet som parkeringsplass. Høyre og FrP mente at en videre burde bygge ut parkeringsanleggene i sentrum for å lokke folk til bykjernen. Fra februar 1997 skulle Bergen sentrum også være delvis fritt for biler på gateplan. Dette var tenkt av hensyn til historiske minnesmerkene og ikke minst folks helse. Bystyret vedtok å gå inn for å bygge flere tunneler og underjordiske parkeringsanlegg i sentrum (Kommunal Rapport 07.02.97⁵²). Bilene ble dermed fjernet fra Festplassen og bybanetilhengerne i bygningsrådet vedtok i april 1997 parkeringsforbud på alle ledige tomter som ikke var regulert for parkering. Samtidig framskyndet Bergen Parkeringsselskap planene om å bygge parkeringshuset ”Klostergarasjen” (Vollset 2007:114).

Når det gjalt bompenger sto fortsatt bompengeavtalen fra 1985 uendret, og det var klart at om det skulle skje større endringer i trafikksituasjonen måtte kommunen også bidra. Bompengeavtalen gav kommunen en krone fra staten for hver krone som ble innsamlet, i tillegg til ordinære bevilgninger. Avtalen ville opphøre 1. januar 2001, og spørsmålet ble derfor om bomringen fortsatt skulle samle inn pengene, eller avskaffes. Dette utløste en drakamp mellom den sittende koalisjonen og Høyre om en avtale på 100 millioner kroner. Forhandlingene endte med at forutsatt av at penger ble lovet til ferdigstilling av veier mellom Nesttun og Hop kunne Høyre akseptere at bompengeavtalen fortsatte fram til 2002. Koalisjonen inngikk videre en avtale med venstresiden og økte bompengetaksten fra 5 til 10 kroner. I den anledning mente SV dette var et reelt virkemiddel for å oppnå færre biler i sentrum (Vollset 2007:115).

Selv om det var diskusjoner omkring ulike løsninger nærmet fristen for Den Nasjonale Transportplanen seg, noe som potensielt ville være en viktig beslutningsmulighet for å få Bybanen vedtatt. Det var derfor viktig for Bergen å utad framstå som en samlet enhet.

⁵² Kommunal Rapport Web 07.02.1997 Bilfri by-visjon eller virkelighet?

6.9 OPPSUMMERING: POLICYFORMULERING

Det vil her bli gjennomført en oppsummering av denne fasen som varte fra 1992-1997 ved hjelp av aktiviseringsprosess og defineringsprosess .

I denne policyformuleringsfasen var ikke deltakelsen på forhånd klart definert, i tillegg til å være relativt ustabil. Etter hvert som saker og beslutningsmuligheter kom fram, ble flere deltakere aktivert, og prosessen var svært åpen. I utgangspunktet ble koalisjonen Arbeiderpartiet, SV, Senterpartiet, Venstre og KrF aktivert etter valget i 1992, og koalisjonen vedtok utredningsarbeidet av Bybanen. Utredningene aktiverte igjen eksperter og konsulenter med kunnskap innenfor Bybaner, blant annet Thomas Potter. Diskusjonen angående bybane og alternative løsninger aktiverte også politikere utenfor koalisjonen, blant annet interesserte Johan Giertsen (Høyre) seg for bybane, noe som forårsaket interessehevding innad i Høyre. Det var motstridende løsningsforslag og interesser både på tvers av, og innad i partier. Dette førte igjen til aktivering av flere deltakere med ulike ideer. Da bompengene ble inkludert i bybanedebatten aktiverte dette politikere fra FrP. Dette skapte igjen koalisjoner mellom Høyre, FrP og KrF som alle var enige om avskaffing av bompenger.. Ledende aktører fra Bergen Sporvei og Pan-Trafikk involverte seg også da dette klart var en del av deres interessefelt. Miljøvernforbundet ble dannet i denne perioden, og fremmet forslag om Fleslandbane. Ideeseminarer som ble holdt i 1993, åpnet særlig for åpen deltakelse ved å invitere aktører med interesse for saken.

Selv om perioden i stor grad var preget av deltakere som gikk inn og ut av beslutningsprosessen, og flere deltakere ble aktivisert, var *Anna Elisa Tryti* den som gjorde seg særdeles bemerket. I perioden fram til kommunevalget 1995 jobbet Tryti målrettet for Bybanen. Tryti kan anses som en policyentreprenør i denne perioden, hvor hun ofret tid (dro blant annet til Tyskland) og politisk kapital for å få igjennom prinsippvedtaket – som må sees som et mulighetsvindu for videre utredning. Prinsippvedtaket lukket ikke diskusjonen for hvilken løsning som var best, men økte interessehevdingen og konflikten mellom de involverte aktørene. Perioden var også preget av utskiftninger av aktører, ikke unaturlig for en policyutforming som strakk seg over mange år. *Tryti* ble byttet ut av *Gunn Vivian Eide* (Venstre) etter kommunevalget i 1995, hvor den ledende koalisjonen besto av Arbeiderpartiet, Høyre og KrF. At Eide ble valgt skyldtes i stor grad tilfeldighet, da vervet som nevnt avgjort med loddtrekning. Det var ikke bare politikerne som ble skiftet ut, men også sentrale aktører i administrasjonen ble byttet ut og kom til. Av bybanemotstanderne var Veisjef Martinsen den som gjorde seg mest bemerket. Policyformuleringen var altså i stor grad preget av ulike

aktører fra ulike sektorer, med ulike interesser og ulike politiske bakgrunner. Beslutningsstrukturen var relativt åpen, da nye aktører stadig kunne komme til og foreslå nye løsninger. Også de med en spesialisert bakgrunn ytret sine løsningsforslag.

Når det kom til situasjons- og problemoppfatningen blant aktørene, var det enighet om at det var et trafikk-og miljøproblem i Bergen. Riktignok var det uenighet angående hvilke løsninger og virkemidler som ble ansett hensiktsmessig. Det var en klar interessehevding mellom de ulike aktørene, hvor ulike løsninger ble presentert og foreslått. Aktører innenfor bestemte fagfelt eller fagtradisjoner foreslo derfor løsninger og virkemidler som støttet oppom deres identitet og holdninger. At prosessen var åpen – blant annet eksemplifisert med at *Tryti* inviterte alle til idéseminar - gjorde situasjonen både skiftende og uforutsigbar. Stadige endringer bidro til en usikker saksdefinisjon. Av de tre baneløsningene var det uklareheter om hvilke momenter det burde fokusere på: hastighet, tilgjengelighet og nærhet. Var problemet å komme seg raskt fram til Flesland – eller var problemet mer knyttet til nærliggende forsteder? Hvor mange stopp burde en linje ha? Spørsmålene var mange, meningene likeså.

Tilgangsstrukturen i denne fasen kan sies å være relativt åpen, da flere løsninger kunne kobles til flere problemer, eller problemelementer. At *Tryti* videreførte alle de tre alternative løsningene omtalt tidligere åpnet for at problemene kunne løses på ulike måter.

KAPITTEL 7: BERGENSPROGRAMMET – EN PAKKELØSNING

-Beslutningstakning

I denne beslutningstakningsfasen har jeg lagt vekt på fremlagte argumenter og løsningsforslag.. Jeg har videre sett på hvordan sentrale aktører og politiske parti har stilt seg til beslutningstakningen og mulighetene for å få igjennom Bybanen.

7.1 LUKKEDE MØTER RESULTERER I BERGENSPROGRAMMET

Som nevnt i kapittel 6 var det nå klart at bompengeavtalen kunne fortsatte fram til 2002. Men hva skulle skje med Bybanen? Etter at ”Lyntrikken” ble forkastet av politikerne var det fortsatt tre forslag som skulle utredes og behandles. Store deler av 1998 gikk med til diskusjoner mellom politikerne og andre interessenter angående hvilke løsning som var best.

Det var derfor overraskende da BT i januar 1999 meddelte at Bybanen var etablert. Norges Miljøvernforbund (heretter NMF) med *Kurt Oddekalv* spissen registrerte ”AS Bergen bybane, Fleslandsbanen” i Brønnøysundregisteret. Registreringen var riktignok ikke et resultat av en endelig beslutning. NMF hadde rett og slett sett seg lei av den lange og tidkrevende prosessen det hadde tatt for å få Bybanen bygget, og bestemte seg for å ta saken i egne hender (Bergens Tidende 13.01.99⁵³). Dette skapte en konflikt og diskusjon mellom NMF og de sittende Bergenspolitikere. NMF la i januar fram sitt endelige utkast til en banetrase. Utkastet redegjorde også for økonomi og trafikkgrunnlag. Bybanen skulle fungere som en bærebjelke, med busser som viktige forlengelser av banen. NMFs Jon Hamre var ansvarlig for utkastet, og mente at kommunens forslag gjennom Bergensdalen til Nesttun var økonomisk urealistisk. NMFs forslag gikk via Nordåsvannet, Fjøsanger og Lagunen. *Gunn Vivian Eide* derimot sto fast ved at kommunens forslag var økonomisk realistisk, og at det viktigste var å ha en bane der folk faktisk bodde (Bergens Tidende 14.01.99⁵⁴).

Selv om NMF framla sitt forslag, løste det ikke problemet med tre konkurrerende løsninger. Det viktigste steget videre var å få flertallet av Bergenspolitikere til å samle seg om én løsning. Det var derfor essensielt at Høyre gav et forsiktig ja til ny bompengeavtale. Høyres ordfører kandidat *Martin Smith-Sivertsen*, en tidligere bybaneforkjemper, sendte ut et nytt program til høring innad i partiet. Målet var å få Høyre til å godta flere år med bompengeavtale. Riktignok ønsket ikke Martin Smith-Sivertsen å så ja til de planene for

⁵³ Bergens Tidende Morgen 13.01.1999 Bybanen etablert

⁵⁴ Bergens Tidende Morgen 14.01.1999 Bybanen må gå sjølinjen

bybane som lå framme, men uttalte:

”Men jeg har ikke noe religiøst forhold til bybane”

Smith-Sivertsen var med andre ord fortsatt åpen for andre løsninger enn en bybane (Bergens Tidende 08.01.99⁵⁵).

I februar 1999 ble administrasjonens beregninger angående bompengene presentert. En avtale på 20 år ville gi politikerne 10-11 milliarder kroner å fordele. Hovedkonklusjonen i innstillingen var at bompenggeprisen måtte økes til 20 kroner. Dette ville gi inntekter på ca 200 millioner kroner i året, i tillegg til 120 millioner kroner i året i statlige bevilgninger. Pengene skulle fordeles mellom veiprojekter (blant annet Ringvei Vest og utvidelse av flyplassveien), en eventuell bybane, i tillegg til gang- og sykkelveier. Denne avtalen skulle senere komme til å bli omtalt som Bergensprogrammet. Etter administrasjonen framla sine beregninger var *Bergensprogrammet* tema for debatt 23. februar 1999. Saken gikk videre til høring og en andre gangs behandling den 26. mai i formannskapet og 31. mai i bystyret. Fylkeskommunen skulle behandle programmet i fylkesutvalget den 3.juni og i fylkestinget den 10.juni (Bergens Tidende 06.02.99⁵⁶).

Bergensprogrammet ble ikke avgjort i bystyret, men igjennom forhandlinger på ordfører Ingmar Ljones (KrF) sitt kontor våren 1999. Partene som var til stede var Høyres avtroppende gruppeleder Inger Margrete Presterud, ordførerkandidat Martin Smith-Sivertsen i tillegg til Arbeiderpartiets Trond Tystad og ordførerkandidat Anne-Grete Strøm-Erichsen. De fram møtte var enige om at en ny bompengavtale måtte til for å forhindre kollaps på veiene. På bakgrunn av dette var møtet preget av vilje til samarbeid. I forkant av 99-valget lå FrP an til å gjøre et godt valg. FrP var som kjent totalmotstandere av en ny bompengavtale. Høyre gjorde det klart at de ikke ønsket et samarbeid med FrP og de venstreliggende partiene, og sentrumpartiene ville trolig ikke få stor nok oppslutning alene. Arbeiderpartiet, KrF og Høyre valgte derfor å inngå en avtale *om Bergensprogrammet*. Etter valget ønsket partiene å danne flertall slik at de ville få igjennom Bergensprogrammet i bystyret. Det var heller ingen ulempe at det var de samme partiene som også trolig ville få flertall i Stortinget når det senere skulle forhandles om Statens innskudd i programmet. Grunnpilarene i programmet skulle være *Bybane, Ringveg Vest, Midtun-Hop og Skansentunnelen*. Bergensprogrammet skulle vare i 20 år, men forhandlingene på dette tidspunkt omhandlet kun de ti første årene. Det

⁵⁵ Bergens Tidende Morgen 08.01.1999 Bompenger til busstraseer

⁵⁶ Bergens tidende Morgen 06.02.1999 Bompenger skal betale vei og bane

skulle være en bomring, ikke én ytre i tillegg til én indre bomring. I tillegg til de nevnte byggeprosjektene skulle også ulike andre miljø tiltak støttes, blant annet gang- og sykkelveier. Andre prosjekter ble midlertidig lagt på is, deriblant Nordnestunnelen, Ringvei Øst og videre utbygging av kollektivsystemet.

Programmet fikk bred støtte, i forhandlinger i bystyret samlet AP, Høyre, KrF, Venstre og Senterpartiet seg rundt *Bergensprogrammet* og representerte dermed hele 61 av 85 bystyremedlemmer. Motstandere var også FrP, Pensjonistpartiet, SV og RV. De to førstnevnte mente at privatbilister ikke skulle psndere kollektivtrafikk via bompengerordninger, mens SV og RV mente at programmet satset for mye på veibygging og ikke nok på kollektivtransport (Vollset 2007:117-118, Bergens Tidende 31.05.99⁵⁷ og Bergens Tidende 01.06.99⁵⁸). Venstre ønsket isolert sett ikke et samarbeid med Høyre, men innså at det var nødvendig å følge AP og for å beholde muligheten til å gjennomføre deres politikk. Gunn Vivian Eide (Venstre) og Geir Kjell Andersland påpekte i et debattinnlegg:

”Særlig er Bergensprogrammet avgjørende for muligheten til å bygge bybane og annen kollektivsatsning” (Bergens Tidende Morgen 08.06.99⁵⁹).

Igjen var det valgår, og kampen om ordfrerkjedet sto denne gangen mellom den sittende Ordfrerer Ingmar Ljones (KrF), Anne-Grete Strøm-Erichsen (AP) og Martin Smith-Sivertsen (Høyre). En sak som var aktuell i denne perioden, som til dels overskygget Bergensprogrammet og bybanedebatten, var den mulige overgangen til byparlamentarisme. I et slikt scenario ville ordfrerer bli ”nedgradert” til en gallionsfigur som representant for by og parti. Det ville derfor bli Byrådsleder som i praksis satt dagsorden og fremmet saker for bystyret. Dette innebar at de som ble presentert som ordfrerer kandidater ønsket jobben som Byrådsleder, dersom det ble flertall for den nevnte ordningen. I forkant av valget stilte Ljones seg positiv til en Bybanen, forutsatt av at det ville foreligge en ferdig konsekvensutredning og statlig medvirkning. Høyre hadde igjen endret standpunkt, og var ikke lengre like positive. Selv om Martin Smith-Sivertsen (Høyre) tidligere hadde støttet Bybanen, godkjente han at Høyre stemte nei til bybaneprosjektet i bygningsrådet. Han mente den utredede bybanelsningen ikke var tilstrekkelig god. Han mente derimot at buss var et mer økonomisk

⁵⁷ Bergens Tidende Morgen 31.05.1999 Framgang i samferdselsforhandlinger

⁵⁸ Bergens Tidende Morgen 01.06.1999 Stort flertall, store penger og store ord

⁵⁹ Bergens Tidende Morgen 08.06.1999 Bergensprogrammet må viderefdles

og fleksibelt forslag for framtiden (Dagens Næringsliv 26.08.99⁶⁰, Aftenposten 23.08.99⁶¹ og Bergens Tidende 26.08.99⁶²).

Det kunne virke som Martin Smith-Sivertsen (Høyre) hadde snudde helt i bybanesaken. Blant annet uttalte han at en bybane fra sentrum til Flesland ville føre til at Bergen ville komme til:

”(...) å gå baklengs inn i fremtiden med tom lommebok”.

Smith-Sivertsen og Høyre ønsket nå heller at det kun skulle satses på buss i årene framover (Bergens Tidende 05.09.99⁶³). Målet til ordførerkandidat Anne-Grete Strøm-Erichsen og Arbeiderpartiet var å løse trafikk- og miljøproblemene i sentrum ved å få bort unødvendig biltrafikk, satse på billigere buss og dermed redusere utslippene av drivhusgasser. Arbeiderpartiet ønsket også å bruke bompenger til å sponse bussbilletter, samt bygge en bybane innen seks år (Bergens Tidende 29.08.99⁶⁴).

Etter valget var situasjonen i Bergen altså uavklart, delvis på grunn av den mulige overgangen til byparlamentarisme. En slik overgang ville kun være mulig dersom Høyre og Arbeiderpartiet fikk flertall for forslaget. Byparlamentarisme ville kreve en større grad av forpliktende samarbeid enn det politikerne var tidligere vant med, og forhandlingene omkring enkeltsaker kunne bli vanskeligere. Dette kunne skape problemer for Bybanen. Selv om Bybanen nå var formelt forankret i *Bergensprogrammet*, var det grunnet diffuse formuleringer uklart om ”feile” koalisjoner kunne føre til at Bybanen mistet sin plass i *Bergensprogrammet*. Det oppstod derfor spekulasjoner om hvorvidt KrF søkte støtte hos Høyre og FrP og at dette kunne innebære slutten for bybaneplanene. Om Arbeiderpartiet og KrF derimot var sterke bybanetilhengere ville de kanskje kunne få støtte fra SV (Aftenposten 14.09.99⁶⁵ og Bergens Tidende 15.09.99⁶⁶).

Etter flere runder med forhandlinger var det Anne-Grete Strøm-Erichsen som ble Bergens politiske overhode (dog uavklart i første periode om det var som ordfører eller Byrådsleder). Det ble også inngått en samarbeidsavtale mellom Arbeiderpartiet, KrF, Venstre og Senterpartiet. Den samlede politiske plattformen inneholdt blant annet ambisjoner om en

⁶⁰ Dagens Næringsliv Morgen 26.08.1999 Toppene tier om det viktigste

⁶¹ Aftenposten Morgen 23.08.1999 Lokalvalg 99... men lar han seg vippe?

⁶² Bergens Tiende Morgen 26.09.1999 Godkjente bybane-nei

⁶³ Bergens Tidende Morgen 05.09.1999 Bergen må satse på bybane nå!

⁶⁴ Bergens Tidende Morgen 29.08.1999 AP vil ha bilene ut av sentrum

⁶⁵ Aftenposten Morgen 14.09.1999 Lokalvalg 99 Mot uklar situasjon i Bergen

⁶⁶ Bergens Tidende Morgen 15.09.1999 Være eller ikke-være for Bybanen

ferdig bybane innen 2005, og at kollektivandelen i persontrafikken skulle økes med 50 % (Bergens Tidende 22.09.99⁶⁷ og Bergens Tidende 22.09.99⁶⁸).

7.2 VALG AV ENDELIG BYBANETRASE

Selv om Bergensprogrammet var vedtatt på lokal nivå, var fortsatt ikke den endelige bybanetraseen vedtatt. Uten en endelig prislapp på en potensiell trase, kunne politikerne vanskelig vedta noe endelig. Bergensprogrammet inneholdt både veiutbygging og en bybane, følgelig ble ansvaret fordelt mellom to aktører. Veikontoret fikk ansvaret for å videreutvikle og planlegge Ringvei Vest, mens en egen prosjektgruppe arbeidet med en kommunedelplan og konsekvensutredning for den første bybanetraseen.

Denne *prosjektgruppen* bestod av representanter fra Administrasjonen ved Bergen kommune, Gaia Trafikk, Jernbaneverket, Hordaland Fylkeskommune, NSB eiendom og Statens vegvesen Hordaland. Det ble avgjort at Miljøforbundets B1 skulle forkastes, da den ikke ville plukke opp nok passasjerer underveis. Videre ville plasseringen langs sjølinjen gi problemer for den søndre innfartsåren. Traseen v. Haukeland B3 ble også forkastet da den måtte gå i blandet trafikk fra sykehuset til Hagerups vei på Landås. Dermed var det kun kommunens egen trase B2 som sto igjen, og konklusjonen fra prosjektgruppen var at dette var traseen som burde bli bygget. *Det anbefalte trasealternativet var dermed valgt.* B2 ville plukke opp flest passasjerer og 96 % av strekningen kunne legges i en egen trase. Konsekvensutredningen viste at et bussalternativ ville både være billigere å bygge ut og ikke minst gi mer trafikk for pengene, riktignok bare som en kortsiktig løsning.

I februar 2000 var kommunedelplanen klar for behandling i bygningsrådet. Selv om prosjektgruppen hadde foreslått B2, var en avgjørelse i bygningsrådet nødvendig. Arbeiderpartiet, KrF, Senterpartiet og Venstre sto sammen om kommunens B2. SV, RV og Høyre stemte for B1 (NMFS Sjølinje). SV og RV ønsket å forhindre en utvidelse fra to til fire felts vei langs sjølinjen. Høyre mente derimot at en bane ikke ville sperre for en utvidelse av motorveien. FrP støttet sjølinjealternativet, da dette var det rimeligste alternativet. Debatten endte i 8 mot 5 stemmer i bygningsrådet for alternativ B2. Trond Tystad (Arbeiderpartiet) mente at et bybanevedtak nå endelig var fattet. Monica Mæland (H) hadde kjempet for B1, og mente at de andre hadde blitt skremt av administrasjonen og Arbeiderpartiet. Det ble deretter vedtatt at det senere skulle komme forslag fra rådmannen angående prosjektering,

⁶⁷ Bergens Tidende Morgen 22.09.1999 Ambisiøse miljømål

⁶⁸ Bergens Tidende Morgen 22.09.1999 Den politiske plattformen

bygging og drift av Bybanen (Vollset 2007:118-119 og Bergens Tidende 05.02.00⁶⁹). I bystyrets behandling av saken ble det den 13. mars 2000 vedtatt med 39 mot 28 stemmer for at Bybanen mellom sentrum og Flesland skulle gå over Slettebakken, Fantoft, Paradis og Nesttun og videre til Lagunen. Flertallet i denne avgjrelsen besto av Arbeiderpartiet, KrF, Senterpartiet, Venstre, SV og RV. FrP stilte seg igjen imot bybane med begrunnelse om at konsekvensutredningen etter deres mening fant buss som et bedre alternativ. Videre var FrP uenige i bruk av bilistenes bompenger til en bybane ([BK2] og Bergens Tidende 14.03.00⁷⁰).

At det var kommunens forslag som ble vedtatt ble ikke godt tatt imot av NMF. Jon Hamre sparte ikke på kruttet og uttalte blant annet;

”Kommunens bybaneforslag er elendig for alle som vil raskt til sentrum fra Fleslands-området”.

Hamre hevdet også at utredningssjefen *Lars K. Alsaker* hadde sabotert for NMFs forslag ved å fremstille den som en dårligere llsning. Ikke minst var Hamre skuffet over at en dyrere bane ble valgt. Etter at det var klart at det var Kommunens B2 som ble den endelige traseen trakk Jon Hamre og Miljøvernforbundet seg ut av debatten og diskusjonen omkring Bybanen. NMF mente at det valgte alternativet ble et dyrt utstillingsvindu for design og arkitektur (Bergens Tidende 08.08.99⁷¹ og Vollset 2007:119-120)

7.3 GJENSIDIG AVHENGIGHET I BERGENSPROGRAMMET

Bergensprogrammet og en bybanetrase var også nå vedtatt av Bergen kommune. Derimot var fortsatt ikke finansieringen avklart. Dermed var det fortsatt diskusjoner omkring dette, i tillegg til den praktiske organiseringen av Bergensprogrammet.

Uenighetene kan oppsummeres i følgende punkter:

- Uenighet mellom/innad politiske parti. Nye valg resulterte i nye kompromisser og allianser.
- Uenighet mellom ulike byråkratier og fagtradisjoner.
- Eksterne aktører med ulike innfallsvinkler, blant annet Norges Naturvernforbund, Norges Miljøvernforbund, busselskaper, eksperter og enkeltpersoner.
- Ulike utredninger og nye utredninger la stadig nye premisser for debatten.

⁶⁹ Bergens Tidende Morgen 05.02.2000 Bybanen følger folket

⁷⁰ Bergens Tidende Morgen 14.03.2000 Bybane via Fantoft og Nesttun

⁷¹ Bergens Tidende Morgen 08.09.99 Slakter bybane-planene

Det var derfor nrdvendig å få Stortinget med på Bergensprogrammet, for at en bybane kunne bli en realitet. I mars 2000 reiste Strøm-Erichsen til Oslo sammen med Arbeiderpartiets samferdselspolitiske talsmann i fylkestinget *Arne Jakobsen* for å snakke med ledelsen i Samferdselsdepartementet. I 1999 hadde som kjent ikke Bybanen fått tildelt midler da Nasjonal Transportplan ble lagt frem. Dette var en beslutningsmulighet som glapp og det ville derfor kreve en ekstra innsats for få Bybanen på banen igjen. Strøm-Erichsen og Jakobsen presenterte planen om Ringvei Vest og Bybane til partifelle og daværende *Samferdselsminister Terje Moe Gustavsen* (i stillingen fra 17. mars 2000 til 19. oktober 2001). Gustavsen hadde nettopp tiltrådt sin stilling som statsråd og manglet kunnskap om Bergensprogrammet. Statsråd Gustavsen gjorde det klart at han ikke kunne love midler til prosjektene. Han kunne heller ikke garantere at *Bergensprogrammet* og bybane ville bli inkludert i Nasjonal Transportplan (Bergens Tidende 15.03.00⁷² og Bergens Tidende 22.03.00⁷³). I de statlige forhandlingene ble det gjort klart at det ikke var mulighet for en ny avtale hvor Staten bidro med én krone for hver krone kommunen selv bidro med (Vollset 2007:121).

I forkant av presentasjonen av Nasjonal Transportplan var *Samferdselsminister Gustavsen* i Bergen for å delta på partimøte. I den anledning gjorde han klart at planene om bybane fortsatt var positive. Likevel ble ikke Bybanen omtalt i Nasjonal Transportplan – men Ringvei Vest fikk tildelt 500 millioner kroner (Bergens Tidende 27.09.00⁷⁴ og Bergens Tidende 30.09.00⁷⁵).

Problemet var altså å få Bybanen på den statlige dagsorden. En viktig hendelse fant sted på Arbeiderpartiets landsmøte, som ble holdt i november. Her var det enighet om at partiet i sin helhet skulle gå inn for at Staten skulle bevilge penger til Bybanen i Bergen. Et *mulighetsvindu* oppstå da det ble vedtatt at storbyene selv skulle få styre midlene til kollektivtrafikken. Dette i motsetning til tidligere praksis hvor det var fylkeskommunen som fordelte midlene. *Trond Tystad* så på dette som en svært viktig forutsetning for å kunne få bygget en bybane. Avstemningen på landsmøtet ville også gjøre det mulig å legge press på

⁷² Bergens Tidende Morgen 15.03.2000 Til Oslo for snakke om bybane

⁷³ Bergens Tidende Morgen 22.03.2000 Statsråd med kørerfaring fra Bergen

⁷⁴ Bergens Tidende Morgen 27.09.2000 Pene Ord om Bybanen

⁷⁵ Bergens Tidende Morgen 30.09.2000 Bergen må kjempe for Bybanen

Arbeiderpartiets Stortingsgruppe og ikke minst Samferdselsminister Gustavsen (Bergens Tidende 13.11.00⁷⁶).

I slutten av november 2000 ble det vedtatt i bystyret med 41 stemmer at det skulle sendes en 13 punkts søknad om fornyet bompengering. Målet til Arbeiderpartiet, KrF og Høyre var at 45 % av bompengene skulle gå til vei-tiltak, og vedtaket la til grunn at midler også skulle brukes til en bybanetrase til Nesttun. Etter forhandlinger presset Staten sin andel ned til 40 %, var normen ved andre norske bompengeanlegg. Det foregikk også forhandlinger og møter mellom *Arbeiderpartiets Tom Knudsen* (Byråd for miljø- og byutvikling) og *Høyres nestleder Monica Mæland*. I utgangspunktet skulle det fordeles en milliard kroner mellom Ringvei Vest og Bybanen. En forutsetning for at Høyre skulle stille seg bak en pakkelsøning var en overføring av 50 millioner fra bane til vei. Årsaken til dette var at Høyre ville hensynta det faktum at mange av deres medlemmer var i mot bane (Bergens Tidene 28.11.00⁷⁷ og Vollset 2007:123).

Forhandlingene førte til et ”bytte” – en mer vag formulering angående en bybane, mot at Arbeiderpartiet fikk støtte til å etablere Bergensprogrammet som en tidligere omtalt *pakkelsøning*. Før Bergensprogrammet igjen skulle fremmes i bystyret i november 2000, ble KrF informert om kompromissforslaget, et forslag de valgte å støtte. De andre involverte partiene var mer delte i sine meninger. SV og RV var tilhengere av bompengenfinansiering og bybane, men mente at Ringvei Vest burde forkastes. Argumentet var i grove trekk at siden bomringen/”Tjenlig Veinett” hadde gitt betydelige pengebeløp til veier, burde Bergensprogrammet nå bli et rent miljø -og kollektivprogram. Venstre ønsket at andelen fra bompengene som skulle bevilges til vei skulle reduseres fra 45 % til 20 % og at resten av midlene skulle fordeles mellom kollektivtrafikk og gang- og sykkelstier. FrP stilte seg nok en gang imot bompenger og Bybanen, og mente at Staten burde betale for Ringvei Vest. Resultatet var at KrF, Arbeiderpartiet og Høyre stemte for planen, og fikk den vedtatt med totalt 41 av 67 stemmer.

Bergensprogrammet ble senere vedtatt på *fylkesnivå* i desember 2000, hvor de samme partiene støttet programmet. Igjen stemte FrP, SV, RV, Senterpartiet og Venstre i mot. Bergensprogrammet var dermed i hovedsak et produkt av 3 partier. Programmet kan med

⁷⁶ Bergens Tidene Morgen 13.11.2000 Penger til bybane og kollektivtrafikk

⁷⁷ Bergens Tidende Morgen 28.11.2000 Bybanen taper terreng

andre ord vanskelig fremstilles som en pakke alle bergensere stilte seg bak (Vollset 2007:122-123). Det var altså klart at forhandlingene om Statens bidrag ville bli utfordrende.

Selv om forhandlingene med Stortinget allerede var påbegynt, var det enda ikke klart hvem som skulle drifte og bygge Bybanen. Det hadde i mars 2000 blitt vedtatt å opprette et eget bybanekontor. Dette ble ikke realisert, til fordel for praktisk organisering av Bergensprogrammet. Bergensprogrammet ville få en top-down organisering, hvor kommunen, fylkeskommunen og Statens vegvesen var sentrale aktører. Tidlig mars i 2001 var det klart at *Olav Søfteland* skulle lede arbeidet med Bergensprogrammet. Søfteland var vegdirektør og øverste leder for Statens vegvesen. Bybanetilhengerne bekymret seg derfor for Bybanens framtid, spesielt siden det var kjent at Statens vegvesen var imot Bybanen. Det ble fattet vedtak som støttet og la til rette for Bybanebygging, blant annet via ”*Strategisk Sentrumsplan*” som prioriterte gående og syklistene og som gjorde det vanskeligere å kjøre privatbiler igjennom selve bykjernen.

Byråd *Tom Knudsen* startet arbeidet med å få i gang driften av en framtidig bane. Fylkeskommunen hadde ansvaret for kollektivtrafikken, noe som førte til opphetede diskusjoner mellom lokalpolitikere og fylkespolitikere omkring fordelinger av fylkets kollektivbudsjett. Lokalpolitikere i Bergen mente at de fikk en for liten andel av budsjettet. De argumenterte derfor ovenfor den sittende samferdselsministeren *Torild Skogsholm* (Venstre) med at Bergen kommune var villig til å bruke mer kommunale midler på kollektivtrafikk, dersom kommunen også fikk kontroll over de statlige kollektivmidlene. Det ble fattet et vedtak av Bergen bystyre i bl.a. møte 19. november 2001, sak 275/01:

”Dersom Bergen kommune tildeles forvaltningsansvaret for driften av kollektivtransporten, er bystyret innstilt på at kommunen må ta de konsekvensene det innebærer av ansvar og forpliktelser. Herunder etablere organisasjon / selskap for realisering av bybane, dersom staten bidrar til finansiering av denne som forutsatt i denne sak.”

Det ble deretter igangsatt en prøveordning hvor kommunen fikk styringen over kollektivmidler i perioden 2005-2007 med mulighet for forlengelse⁷⁸ ([BK3] og Vollset 2007:124-125 og). Dette førte til en ytterligere åpning at mulighetsvinduet for en bybane.

⁷⁸ Denne avtalen ble ikke forlenget da det ville være ulovlig siden både kommunen og fylket måtte være enige, og fylkeskommunen kom med en rekke protester (Vollset 2007:125).

7.4 KONFLIKT MELLOM VEGVESENET OG BYBANEKONTORET

21. september 2001 åpnet Bybanekontoret med *Lars Christian Stendal* som leder. Statens vegvesen var i gang med prosjektering av Ringvei Vest, uten at det var særlig framgang for Bybanen. Målet med Bybanekontoret var å fremme planene om en bybane, uten å komme i konflikt med andre etater. Vegvesenet stilte seg igjen som motstander av Bybanen, og satte spørsmål ved nytteverdien av en lokalbane. Argumentene var blant vanskeligheten av å få folk til å reise kollektivt, og andre vesentlige mangler i planene.

Bybanekontoret valgte derfor å ta med Vegvesenet i planleggingsprosessen til Bybanen. Det ble foretatt en ekstern kvalitetssikring av de ulike rapportene som bybanevedtaket baserte seg på. Kvalitetssikringen viste at banen fra sentrum til Nesttun (Byggetrinn 1) ville koste 1,779 millioner kroner og totalsummen ut til Flesland ville bli om lag 2,2 milliarder. Konsekvensen av kvalitetssikringen var at traseen fra Nesttun til Lagunen ble utsatt.

Vegvesenet mente at Bybanekontoret var for optimistiske vedrørende Bybanen, og kontaktet derfor SINTEF i Trondheim med ønske om en ny utredning. Utredningen fra SINTEF ble framlagt mai 2002, og det ble her konkludert med at Bybane faktisk var en *bedre løsning* enn buss. Rapporten viste at det ville være nødvendig med investeringer i veier og kollektivtraseer for en milliard kroner for å sikre en sammenliknbar framkomstmulighet [SINTEF og Vollset 2007:127].

Selv om det var Vegvesenet som etterspurte SINTEF- utredningen, var de *ikke* enig i konklusjonen. I juni 2002 ble Stortingsproposisjon 76 (2001-2002) ”Om *delvis bompengefinansiering av Bergensprogrammet for transport, byutviling og miljø*” presentert i statsråd. Store deler av Samferdselsdepartementets vurderinger var utformet og skrevet av politikerne selv, og ikke fagfolk. Årsaken var lobbyvirksomhet fra Bergenspolitikere, men også positive konklusjonene i SINTEF-rapporten var viktige moment. Det ble deretter vedtatt i stortinget den 14. juni 2002 å støtte bybaneplanene. I forkant av vedtaket hadde det blitt innvilget fem millioner kroner til prosjektering (St.prp. nr. 76 (2001-2002), [SINTEF], Vollset 2007:128-129 og Bergens Tidende 12.06.02⁷⁹).

I innst. S. nr.45 (2002-2003) til stortingsproposisjon 76 (2001-2002) ble hovedmålene i Bergensprogrammet klargjort, samt begrunnelsen for hvorfor det var behov for Bergensprogrammet. Komiteen som behandlet innstillingen bestod av medlemmer fra Arbeiderpartiet (4 stk), Høyre (5stk), SV (2 stk), KrF (2 stk), Senterpartiet (1 stk) og FrP (2

⁷⁹ Bergens Tidende Morgen 12.06.02 Bybanen blir mer lønnsom enn bussen

stk). Komitémedlemmene bemerket den høye veksten av biler i Bergen, og at kollektivandelen hadde gått ned. Flertallet i komiteen understrekte behovet for å dempe trafikkveksten og redusere miljøbelastningene. *Flertallet* presiserte viktigheten av at *Bergensprogrammet* skulle føre til en styrkning av kollektivtransporten i Bergen. Medlemmene fra Arbeiderpartiet, SV og Senterpartiet gjorde det også klart at det viktigste kollektivtiltaket ville være bygging av en bybane. Medlemmene fra Høyre og KrF konstaterte at de foreløpige resultatene for analyse av bybane tydet på at banealternativene hadde bedre nyttekostnadstall enn bussalternativ. Begge partiene ønsket også videre avklaringer i forhold til utbygningskostnader og driftskostnader. I forhold til finansieringen var komiteen mer splittet. *Arbeiderpartiet, SV og Senterpartiet* sluttet seg til hovedtrekkene i finansieringen av Bergensprogrammet, og en bygging av bybane som ville kvalifisere for bruk av ordningen omtalt som; *alternativ bruk av riksveimidler*. Høyre og KrF støttet regjeringens forslag til finansiering av Bergensprogrammet. FrP ønsket ikke å utvide bompengerordningen, og mente dette ville være et løftebrudd overfor velgerne og burde avvikles snarest mulig.

Forslaget fra mindretallet (FrP), var at *Bergensprogrammet* for transport, byutvikling og miljø skulle gjennomføres i samsvar med St.PrP. nr 76 (2001-2002), men *uten* prosjektet *bybane*. Det ble også foreslått at bompengerordningen skulle avvikles fra og med 1. januar 2003. Sosialistisk Venstre fremmet et forslag om at regjeringen skulle sørge for at det ble utbredt et reelt kollektivalternativ til Ringvei Vest (Innst.S. Nr.45 (2002-2003)).

Stortinget sa også *ja* til bybane hvor de fleste store partiene var enige, med unntak av FrP. Blant stortingsrepresentantene var alle unntatt SV for en utbygging av Ringvei Vest (Bergens Tidende 27.11.02⁸⁰). Stortingsproposisjon 76 (2001-2002) ga grønt lys for en bybane i Bergen, og ikke minst en ny Ringvei Vest og Skansentunnelen. En av forutsetningene var en finansiering på 2,3 milliarder kroner ved hjelp av bompenger. Reguleringsplanen skulle godkjennes i løpet av siste halvdel av 2003, og anleggsarbeidet for Bybanen og Ringvei Vest kunne starte i 2005 (Teknisk Ukeblad Magasin 18.06.02⁸¹). Stortingsproposisjon 76 (2001-2002) lovte 1,8 milliarder av statsbudsjettet til Bergensprogrammet i perioden 2002-2011. Hordaland fylke skulle bidra med 150 millioner mens Bergen kommune skulle bidra med 100 millioner. I den anledning uttalte Byråd for miljø og byutvikling Tom Knudsen (Arbeiderpartiet):

⁸⁰ Bergens Tidende Morgen 27.11.2002 Stortinget sier ja til bybane

⁸¹ Teknisk Ukeblad Magasin 18.06.02 Grønt lys for bybane i bergen

”Vi har bestått eksamen”

Anne-Grete Strøm-Erichsen var ikke mindre entusiastisk:

”Nå skjønner ikke jeg hva som skal kunne stoppe Bybanen”.

Knudsen mente at om alt gikk etter planen ville Bybanen være ferdig i løpet av 2008 (Bergens Tidende 15.06.02⁸²).

I slutten av oktober 2002 ble det sendt et brev fra Bergen kommune til Samferdselsdepartementet angående arbeidet med Bybanen. I svaret fra Samferdselsdepartementet datert 8.januar 2003 ble det presisert at departementet hadde et godt inntrykk av SINTEF-rapporten. Rapporten viste blant annet at en transportmiddelfordeling mellom biltrafikk og kollektivtrafikk bare i liten grad ville bli påvirket av en bybaneutredning. Departementet mente også at de lokale myndighetene måtte ta et *selvstendig* ansvar for prioriteringen av kollektivtransporten. Det statlige engasjementet ville være avhengig av at de lokale myndighetene også prioriterte kollektivtransporten høyt i egne budsjetter. Samferdselsdepartementet mente også at de ordinære riksbevilgningene og bompengene burde brukes til kollektivtrafikk gitt at dette ville gi et bedre transporttilbud enn om midlene ble brukt på vei. Brevet fra departementet konkluderte med at Bergen kommune selv hadde ansvaret for den videre utredningen knyttet til Bybanen og dokumentasjon for alternativ bruk av riksveimidler. Det videre arbeidet måtte gjøres sammen med Statens vegvesen og Hordaland fylkeskommune, da enkelte av utredningene ville ligge under deres ansvarsområder [BK4].

Brevet stilte også en rekke spørsmål som måtte besvares. Temaene dette gjaldt var blant annet trafikale forhold i bybanekorridoren, Bybanens innvirkning på det samlede transporttilbudet, trafikkgrunnlaget for Bybanen, bybaneinvestering og drift, et sammenliknbart bussalternativ og en finansieringsplan.

For å besvare spørsmålene i brevet fra Samferdselsdepartementet ble det laget et utredningsprogram for *Alternativ bruk av riksveimidler*, som inneholdt en rekke notater og resulterte i en hovedrapport offentliggjort i 2004. Bergen kommune i samarbeid med Hordaland fylkeskommune og Statens vegvesen utformet videre en rekke delutredninger som blant annet avklarte tema som byutvikling, transportberegninger, bussalternativ, transportkapasitet, avlastningseffekter og samfunnsøkonomi [BK5]. Flere konsulentfirmaer

⁸² Bergens Tidende Morgen 15.06.2002 Grønt lys for Bybanen

deltok i dette utredningsarbeidet, deriblant Via Paradis, Paradis Prosjektering AS og Kompas AS. Hovedrapporten slo fast at veksten av biltrafikk i sør-korridoren i Bergen ville være så stor at transportsystemet ikke kunne møte trafikketterspørselen utover 2015. Bybanen ville derfor være et viktig virkemiddel for å avlaste vegnettet. Flere busser i Bergen ville skape ytterligere trengsel omkring knutepunktene i Olavs Kyrres gate. En bybane ville halvere antall busser inn til Bergen Sentrum fra sør over Danmarks plass i forhold til et sammenliknbart bussalternativ. Grunnet den eksisterende trafikksituasjonen i sør-korridoren i Bergen mente hovedrapporten at prosjektet ville kvalifisere Bybanen for finansiering via ordningen *alternativ bruk av riksveimidler* [BK3].

I samme periode som utredningene ble laget jobbet Bybanekontoret med å planlegge Bybanen, og legge frem en reguleringsplan for traseen (Vollset 2007:130).

7.5 KOMMUNEVALG: ET VALG OM BYBANE

I 2003 var det på nytt kommunevalg og nærmest selvsagt var Bybanen et sentralt tema. I forkant av valgkampen laget Bergens Tidende et bybane-barometer som i juni 2002 viste støtte på 49 %. Allerede i februar 2003 var dette sunket til 39 % og i mai til 30 % (Bergens Tidende 22.02.03⁸³ og Vollset 2007:130). Oppslutningen i Bergen var raskt fallende.

En sak som fikk mye oppslutning var FrP sitt forslag om folkeavstemning om Bybanen. FrP fikk noe uventet støtte fra Rød Valgallianses Torstein Dahle. De andre partiene avviste ønsket om folkeavstemning og henviste til at Bergensprogrammet var vedtatt både på Stortinget, Fylkestinget og bystyret gjennom flere valgperioder. Også bompengordningen var svært omdiskutert. FrP og Høyre var negative til en videre økning av satsene og ikke minst bruken av midlene til kollektivtrafikk. Derimot så samferdselssjefen i Fylkeskommunen, Veidirektøren og Regionveisjefen ingen annen mulighet enn å hente driftsmidlene fra bompengeringen. Monica Mæland (Høyre) var blant de som gikk ut i media og gjorde det klart at det for Høyre var uaktuelt å bruke bompenger til drift av bybane. Arne Sortvik (Frp) mente at det beste hadde vært å skrinlegge hele Bybanen (Bergens Tidende 15.03.03⁸⁴ og Bergens Tidende 15.03.03⁸⁵ og Bergens Tidende 27.03.03⁸⁶).

Rikspolitikerne kom til Bergen under valgkampen og deltok aktivt bybanesaken. Samferdselsminister Torild Skogsholm (Venstre) gjorde det klart at Bergensprogrammet uten

⁸³ Bergens Tidende Morgen 22.02.03 Voksende skepsis til Bybanen

⁸⁴ Bergens Tidende Morgen 15.03.03 Bybanedrift må ha bompenger

⁸⁵ Bergens Tidende Morgen 15.03.03 Truer med å droppe Bybanen

⁸⁶ Bergens Tidende Morgen 27.03.03 Lover ikke en krone til bybane

bybane også ville medført skrinlegging av Ringvei Vest og Skansentunnelen. Rikspolitikere fra Høyre mente derimot at de aldri ville gjort de ulike prosjektene i Bergensprogrammet gjensidig avhengig av hverandre. Det viktigste ville være en løsning som bergenserne selv ønsket. Høyre fremmet tanken om et samarbeid med FrP og KrF om omkamp i bybanesaken og mulig flertall i stortinget. Arbeiderpartiet, Senterpartiet og SV hadde derimot flertall i samferdselskomiteen, og uttalte at de ville trekke den finansielle støtten til Bergensprogrammet dersom Bybanen ble tatt bort (Vollset 2007:130-132).

I forkant av valget ble det også spekulert i om et nytt bystyre kunne tenkes å legge Bybanen død. Høyre var spesielt klar på at de ville legge Bybanen død hvis staten ikke stilte med de nødvendige midlene til investeringer og drift. KrF på sin side ønsket å satse på vei og andre alternativer. Arbeiderpartiet og SV gjorde det klart at de fortsatt ville kjempe for Bybanen (Bergens Tidende 01.09.03⁸⁷). Byrådsleder Strøm-Erichsen presiserte at om Bybanen ble fjernet fra Bergensprogrammet ville resten av programmet også ryke. Strøm-Erichsen gjorde det også klart av Bybanen var en sak hun og Arbeiderpartiet ville kjempe for;

”Vi akter å kjempe slag for slag, gjennom hver eneste budsjettbehandling i Stortinget, for at staten oppfyller sine forpliktelser overfor Bergensprogrammet ” (Bergens Tidende 01.09.03⁸⁸).

Vinglingen i bybanedebatten førte til at Samferdselsminister Skogsholm fryktet for Bybanens framtid. Gitt at et framtidig bystyreflertall hadde skrinlagt Bybanen ville også Bergensprogrammet og samferdselssatsingen rykke tilbake til start. Uten en kollektivsatsning ville det ikke komme nye statlige kollektivpenger til Bergen (Bergens Tidende 06.09.03⁸⁹).

Valget resulterte i tilbakegang for Arbeiderpartiet og KrF, mens Høyre og FrP gjorde gode valg. Etter forhandlinger valgte Høyre, KrF og Venstre å danne en ny byregjering med Monica Meland (Høyre) som Byrådsleder og Herman Friele (Høyre) som ordfører. FrP støttet dannelsen av bystyret. *Venstre* la derimot ned et *ultimatum* i forhandlingene. Dersom det nye bystyret ikke ville arbeide for Bybanen, ville de trekke all støtte og søke om samarbeid med venstresiden.

⁸⁷ Bergens Tidende Morgen 01.09.2003 Et nytt bystyre kan legge Bybanen død

⁸⁸ Bergens Tidende Morgen 01.09.2003 Ryker Bybanen ryker ringveg vest

⁸⁹ Bergens Tidende Morgen 09.03.2003 Skremt av by-bane –vingling

Monica Mæland ble derfor i realiteten tvunget til å føre samme transportpolitikk som tidligere (Bergens Tidende 25.09.03⁹⁰, Aftenposten 25.09.03⁹¹ og Vollset 2007:130-131).

Også KrF stilte seg bak dette, og dermed ville Høyre stå alene hvis de ikke støttet Bybanen. Terje Gilje (KrF), sammenliknet Bybanen med en *hellig ku*, og mente at byen var like avhengig av Bybanen som av Ringvei Vest. En måtte derfor forberede seg på å ofre litt lokalt for å få banen realisert. Dette var motstridende til Mælands holdninger i valgkampen, hvor Bybanen ville bli forkastet om staten ikke fulgte deres forpliktelser som var forutsatt i Bergensprogrammet.

”Vi vil være ufravelige på at Bybanen må bygges som en del av Bergensprogrammet”

Sitatet over er fra Trygve Birkeland (KrF) i forbindelse med forhandlingene med Høyre (Bergens Tidende 20.09.03⁹²).

Enkelte har gått så langt som å hevde at valget i 2003 ikke var et valg av bestemte partier, men et valg for eller i mot bybane (Bergens Tidende 18.09.03⁹³).

Vedrørende FrPs ønske om folkeavstemning hadde nå en aksjonsgruppesamlet inn 22.000 underskrifter som støttet kravet. Dette førte til spekulasjoner om hvorvidt FrP ønsket å sette ”bybanepartiene” KrF og Venstre i en politisk klemme. Henrik Glette (Venstre) mente at en folkeavstemning ville være unødvendig da Bergensprogrammet som tidligere omtalt hadde blitt vedtatt både på Storting, Fylkesting og av bystyret gjennom 2 perioder. Tom Skauge (SV) mente dette var et forsøk på å utsette og ødelegge initiativet til Bergensprogrammet. Arne Jacobsen (Arbeiderpartiet) ytret følgende;

”Dessuten ville folkeavstemningen bli oppfattet som meget merkelig i Stortinget, og vi ville risikere at hele Bergensprogrammet ble utsatt.” (Bergens Tidende 24.09.03⁹⁴).

Det ble klart at Stortingets endelige avgjørelse ville falle høsten 2004. Om Stortinget fulgte opp statens andel – *ville det bli bybane*. Dersom staten ikke bevilget nok midler mente Monica Mæland (Høyre) at det kun ville bli en kollektivtrasé for buss (Bergens Tidende

⁹⁰ Bergens Tidende Morgen 25.09.2003 Mot høyre-ledet byråd

⁹¹ Aftenposten Morgen 25.09.2003 Duket for Høyre-byråd i Bergen

⁹² Bergens Tidende Morgen 20.09.2003 Vil binde høyre til Bybanen

⁹³ Bergens Tidende Morgen 18.09.2003 Valget er over

⁹⁴ Bergens Tidende Morgen 24.09.2003 Blankt nei til folkeavstemning om bybane

02.09.03⁹⁵). I pavenle av Stortingets avgjrelse økte kostnadene til programmet og prosjektet betydelig. Estimerer for Skansenstunnelen økte fra 350 til 430 millioner, Byggetrinn 1 av Bybanen fra 1178 til 1452 millioner og Ringvei Vest fra 1,05 til 1,4 milliarder kroner. I sum hadde Bergensprogrammet blitt 600 millioner kroner dyrere (Vollset 2007:131).

FrP sitt forslag om folkeavstemning ble avvist på lokalt plan. Det var likevel klart for nok en omkamp om Bybanen. Reguleringsplanene skulle håndteres høsten 2003, og det var høringsuttalelser fra både statlige, fylkeskommunale organ i tillegg til kollektivtransportselskaper, næringslivet og privatpersoner. Igjen framsto Vegvesenet som en av de mest markante kritikerne. Vegvesenet mente at behovet for en bybane ikke var tilfredsstillende dokumentert, og det var heller ikke godt nok dokumentert hvordan Bybanen ville påvirke det totale ulykkesbildet i Bergensdalen (Vollset 2007:130-132).

Det ble derfor avholdt en rekke møter mellom kommunal administrasjonen og Vegvesenet, hvor Fylkesmannen til slutt måtte mekle mellom partene. Deler av behandlingen ble utsatt, men reguleringsplanene ble likevel vedtatt. Dette forhindret ikke at diskusjonene fortsatte mellom Vegvesenet og Bybanekontoret. Fylkesmannen gav opp meklingen, og diskusjonen mellom Vegvesenet og Bybanekontoret ble videresendt til Miljøvern- og Samferdselsdepartementene for en endelig avgjrelse (Vollset 2007:132). Diskusjonen dreiet seg spesielt omi Statens vegvesen Region Vests innsigelser til reguleringsplanene som omfattet delstrekningen 2 (Bystasjonen – Bjørnsonsgate) og delstrekning 3 (Bjørnsonsgate – Wergeland). Statens vegvesen mente at det måtte knyttes rekkefølgekrav til utbyggingen av Bybanen, som følge av at tilstøtende vegnett måtte ta imot overført trafikk. Resultatet av innsingelsen var støtte fra departementet til Bergen kommunes vedtak og reguleringsplan (Innsigelse til reguleringsplaner).

7.6 PÅ VEI TIL VEDTAK AV BERGENSPROGRAMMET I STORTINGET

Fra og med 1. januar 2004 overtok kommunen kollektivansvaret fra Hordaland Fylkeskommune. Dette var ment å være en forsøksperiode på fire år, fra 2004-2007. Ansvaret innebar blant annet:

- Tilskudd, ruteløyve, takstansvar for kollektivtrafikken innenfor Bergen kommune
- Prioritering av investeringsmidler til øvrige riksveier
- Prioritering av investeringsmidler til fylkesveier i Bergen

⁹⁵ Bergens Tidende Morgen 02.09.2003 Stortinget avgjør Bybanens skjebne

- Initiere og iverksette planlegging på vegsiden. [BP3]

Samferdselsdirektør i Bergen Ove Foldnes håpte at denne overgangen ville bidra til å få flere til å bruke offentlige transportmidler. Dette var et viktig moment i Bergensprogrammet, og muliggjøre en bedre koordinert areal- og trafikkplanlegging, med en bedre utnyttelse av offentlige ressurser innenfor transportsektoren (Kommunal Rapport 21.01.04⁹⁶).

Mens en ventet på Bybanen og videre saksbehandling sendte Audun Lysbakken (SV) spørsmål til samferdselsministeren. Det hadde tidligere blitt påpekt i Bergens Tidende at saksbehandlingen vedrørende Bybanen lå an til å bli forsinket. Forsinkelsen skyldtest forsinkede eksterne kvalitetskontroller av kostnadene. Lysbakken lurte derfor på hva samferdselsministeren ville gjøre for at det ikke skulle oppstå ytterligere forsinkelser. Torild Skogsholm (Venstre) svarte med at det for prosjekter av en slik størrelse var nødvendig med en rekke forhold før fremleggelse for Stortinget. Skogsholm påpekte også at det var Bergen kommune som var byggherre for prosjektet og ansvarlig for kvalitetssikringen (Dokument nr 15:534 (2003-2004)).

De neste månedene var preget av at en rekke fagmiljøer bidro med ulike konklusjoner. TØI slo fast i sin rapport at trafikk tallene var 30 % overvurdert, og at ulempene knyttet til bruken av matebussser og passasjerulempen ved overgang fra buss til bane underveis var undervurdert [TØI2]. Vegvesenet viste til at Bybanen og matebussene ville kreve ca 250 millioner kroner i drifttilskudd årlig (Vollset 2007:134). Noe av problematikken lå i at de ulike kontorene/organisasjonene tok utgangspunkt i vidt forskjellige passasjertall. Bybanekontoret opererte med hele 59 millioner reisende i året, Statens vegvesen 21,5 millioner og SINTEF 42,3 millioner. Busselskapenes egne tall fra 2000 viste at det var 33,5 millioner reisende mellom Sentrum og Nesttun. Lisbeth Iversen (KrF) kritiserte veidirektør Olav Sjøftelands slakt av Bybanen. Iversen stilte seg også uforstående til hvorfor Sjøfteland tvilte på trafikk tallene som var utarbeidet. Sjøfteland ønsket heller å satse på buss, da han mente at Bybanen ville gå med 200 millioner kroner i underskudd årlig (Vollset 2007:134-135, Bergens Tidende 29.05.04⁹⁷ og Bergens Tidende 29.05.04⁹⁸). Partene gikk altså hardt ut mot hverandre - beskyldninger om feilvurderinger, feilberegninger og tallmagi preget debatten.

⁹⁶ Kommunal Rapport Magasin 21.01.2004 Bergen satser kollektivt

⁹⁷ Bergens Tidende Morgen 29.05.2004 Grove tolkninger fra veisjefen

⁹⁸ Bergens Tidende Morgen 29.05.2004 Dømmer Bybanen nedom og hjem

Usikkerhetsmomentene og den manglende enigheten mellom fagmiljøene førte til at Stortinget den 13.mai 2005 bestemte seg for å utsette behandlingen av Bergensprogrammet til etter stortingsvalget. Etter valget ble spørsmålet på nytt utsatt, og Liv Signe Narvesete (SP) gav 290 millioner kroner til Bergen øremerket byplanlegging. Fem av disse millionene kom fra staten, mens 285 millioner kroner ble tatt fra bompengene. Det var et avgjørende moment at det stadig ble bevilget store summer til bybaneplanleggingen før Stortinget hadde tatt en endelig avgjørelse. Dette gjorde det i praksis vanskeligere for de folkevalgte å gå imot Bybanen (Vollset 2007:235-136).

Et særdeles viktig steg i Bybanens vei til å bli vedtatt var et kompromiss mellom Erna Solberg (Høyre) og Lars Sponheim (V). Da budsjettet for lokal finansiering av Hardangerbroen skulle kontrolleres sommeren 2005 handlet både Sponheim og Solberg Raskt;

”Og i regjeringen handlet Lars Sponheim (V) og jeg sammen slik at Hardanger fikk Hardangerbroen og Bergen fikk Bybanen på plass ” (Bergens Tidende 26.06.10⁹⁹).

Dette uttalte Solberg i ettertid som omtale av sin egen rolle i forbindelse med vedtak av Bybanen. Thorbjørn Hansen (H) var medlem finanskomiteen på dette tidspunktet, og også han uttalte at Venstre fikk tilslutning til bygging av bybane i Bergen, mot å gi Høyre full oppslutning om Hardangerbroen (Dagens Næringsliv 07.09.05¹⁰⁰).

I august 2005 ble saken om revidert *bompengordning* for Bergensprogrammet tatt opp i St.Prp.nr 75 (2004-2005). Nok en gang ble det tatt opp problemet om økt trafikk og presset dette hadde lagt på transportsystemet. Den viktigste transportpolitiske utfordringen i Bergen var å snu denne trenden ved hjelp av etablering av konkurransedyktig kollektivtransport med høyere kapasitet og kapasitetsreserver enn det eksisterende tilbudet. De forventede bompenginntektene ble redusert som følge av forsinket innføring av AutoPass og høyere rabattandel enn forutsatt. I tillegg ble de statlige og fylkeskommunale rammene til Bergensprogrammet noe redusert. Samtidig steg de samlede kostnadene. Bergen kommune vedtok også at Ringvei Vest og Bybanen skulle bygges parallelt, noe som førte til at kapitalbehovet i anleggsperioden for prosjektene oversteg de disponible midlene til gjennomføring av Bergensprogrammet. Det ble derfor foreslått å endre bompengeprogget for programmet, og også søkt om å ta opp lån for å kunne finansiere den parallelle

⁹⁹ Bergens Tidende 26.06.2010 Erna Solberg setter FrP i skyggen

¹⁰⁰ Dagens Næringsliv 07.09.2005 Hestehandel gir bro og bane

utbyggingen. Samferdselsdepartementet gikk inn for at midler til bygging av Bybanen skulle dekkes av rammen til øvrig riksveinett i Hordaland, det vil si gjennom den tidligere omtalte ordningen med alternativ bruk av riksveimidler (St.PrP.Nr 75 (2004-2005)).

Kommunen hadde som sagt påtatt seg driftsansvaret og hadde driftsmodeller klare, og dermed manglet det kun dokumentasjon på at Bybanen var bedre enn buss før kommunen hadde oppfylt alle kravene fra Samferdselsdepartementet.

Midt i debatten omkring Bybanens nytteverdi relativt til buss, kom det i 2004 ytterligere et løsningsforslag til trafikkproblemene i Bergen. Gaia Trafikk fremmet forslaget om en Metrobuss med navnet "*MetroBuss i Bybanetrase*". Forslaget var å kjøpe to 25 meter lange trolleybusser med total kapasitet for 239 passasjerer og bruke disse i bybanetraseen. I følge Gaia ville det være penger spart å legge asfalt i stedet for veier – driftsutgiftene ville ligge på ca 29 millioner kroner årlig. Forslaget møtte undersøkelse nærmere, selv om det politiske flertallet i Bergen i utgangspunktet var kritiske til forslaget. Utredninger gjennomført av Norwegian Railconsult og HTM consultancy på oppdrag fra Bergen kommune, slaktet metrobussforslaget. Det var betydelig tvil om teknisk gjennomføring av metrobussene (Vollset 2007:136-140).

7.7 FRP ØNSKER IGJEN FOLKEAVSTEMMING

Selv om det tidligere hadde blitt avvist ønske om folkeavstemming vedrørende Bybanen, gav ikke FrP seg.

I dokument nr 8:2 (2005-2006) datert 20. oktober 2005 ble det fremmet et privatforslag fra Storingrepresentantene Arne Sortevik, Gjermund Hagesæter og Karin S. Woldset angående gjennomføring av bindende folkeavstemming i Bergen i forbindelse med Bybanen og bompengefinansiering av Bergensprogrammet. Bakmennene innbyggerne burde få si sitt ved så omfattende investeringer (Dokument nr 8:2 (2005-2006)). I innst.s.nr 96 (2005-2006) ble forslaget behandlet, med komitémedlemmene fra Arbeiderpartiet (6 stk), FrP (3 stk), Høyre (2 stk), SV (2 stk), KrF (1 stk), Senterpartiet 1(stk) og Venstre (1 stk). Komiteens flertall (alle unntatt FrP) viste til kommuneloven fra 25.september 1992 nr 107 om at innbyggere er representert ved kommunestyret og andre folkevalgte organ. Flertallet av komiteen (igjen ved unntak av FrP) avviste dermed en folkeavstemning (Innst.s.nr.96 (2005-2006)).

7.8 BERGENSPROGRAMMET OG BYBANEN BLIR VEDTATT

Det var nå klart at Bybanen skulle behandles av Stortinget som en del av stortingsproposisjonen om utvidelse av bompengeordningen for Bergensprogrammet. Datoen for behandlingen ble satt til 23.februar 2006. I forkant skulle Samferdselskomiteen fra Stortinget komme til Bergen 23. januar.

I perioden som ledet opp til dette møtet hadde Bybanen blitt den mest omtalte enkeltsaken i Bergen. Bare i Bergens Tidende i 2005 ble det skrevet 94 leserinnlegg om Bybanen, hvor flertallet var *negative innlegg*. Innlegget som utløste ”folkeaksjonen om avstemming om bybane” var skrevet av Magnhild Lilly Almelid. Almelid ledet 12 frivillige bybanemotstandere som hadde som mål å samle 40.000 underskrifter som støttet deres krav (Vollset 2007:140-141 Bergens Tidende 21.12.05¹⁰¹).

Under den åpne høringen den 23. januar skulle det også undersøkes hvor mange som støttet kravet om folkeavstemning. Dagen før samferdselskomiteen ankom Bergen krevde Kommunalråd Liv Røssland (FrP) at bystyret nok en gang måtte behandle bybanesaken. Begrunnelsen var usikkerheten omkring hvem som faktisk var ansvarlig for driftskostnadene av Bybanen. Hvem skulle skulle betale om driften gikk med underskudd, Staten eller kommunen? Røssland påpekte at da Bybanen ble vedtatt var det under forutsetningen av at driftansvaret ikke lå på Bergen kommune. Den forrige Samferdselsministeren og den nye Transportministeren derimot forutsatte nå at Bergen kommune hadde det fulle og hele ansvaret for driften av Bybanen. Byrådsleder Monica Mæland (Høyre) avviste at dette var en sak som igjen ville bli tatt opp i Bystyret, jf sitatet vedrørende FrPs ønske om folkeavstemning:

”Vi jobber nå i forhold til Stortinget for å få Bergensprogrammet vedtatt. I den situasjonen vi er i nå, ønsker vi så lite uro som mulig i denne saken”

(Bergens Tidende 22.01.06¹⁰²).

Det at Stortingets Transport- og Kommunikasjonskomité kom til Bergen for å avholde en åpen høring var nytt. Per Sandberg (FrP) og resten av komiteen kom altså for å se nærmere på to av landets dyreste og omstridte prosjekter, Bybanen i Bergen og Hardangerbroen. Høringen var åpen for kommentarer og innspill fra folket, og taletiden var fastsatt til 5

¹⁰¹ Bergens Tidende 21.12.2005 Vil samle inn 40.000 underskrifter mot Bybanen

¹⁰² Bergens Tidene 22.01.06 Krever omkamp om Bybanen

minutter. På taledisten sto blant annet Gaia-Sjef Arne Buanes, NHO, LO, Bergens Næringsråd, Naturvernforbundet, Miljøvernforbundet, Natur og Ungdom og Folkeaksjonen for avstemming om bybane (Bergens Tidende 23.01.06¹⁰³). På høringen ble de 20.000 underskriftene som ble samlet inn presentert. Både Byråd Lisbeth Iversen (KrF) og stortingsrepresentant Øyvind Helleraker (Høyre) var i mot kravet om folkeavstemning. Iversen argumenterte blant annet med at det ville være uakseptabelt å avholde en folkeavstemning om en sak som allerede var vedtatt flere ganger de siste åtte årene (Bergens Tidende 24.01.06¹⁰⁴).

I etterkant av høringen uttalte Truls Wickholm (AP):

” Dette kommer til å gå greit i Stortinget. Bybanen er et kjempebra miljøprosjekt. Det er godt å høre at Bergen satser på en framtidrettet utvikling av vei- og trafikksystemet ”

Den 31. januar 2006 skulle Wickholm legge fram det første utkastet til innstillingen om Bergensprogrammet (Bergens Tidende 25.01.06¹⁰⁵).

Innstillingen ble håndtert av Transport- og Kommunikasjonskomiteen, hvor Wickholm var saksordfører. Komiteen bestod av Arbeiderpartiet (6 representanter), Høyre (2), SV (2), KrF (1), Senterpartiet (1), Venstre (1) og FrP (3 representanter, deriblant Arne Sortvik og lederen for komiteen Per Sandberg). Innstillingen til Stortinget gjorde det klart at alternativ bruk av riksveimidlene forutsatte at Bybanen mtte avlaste veinettet og redusere behovet for ordinære veiinvesteringer. Transport- og Kommunikasjonskomiteen viste til at Bergen kommune hadde utarbeidet dokumentasjon som Kommunen mente at gjorde Bybanen var kvalifisert for alternativ bruk av riksveimidler.

Både Statens vegvesen og TØI sine utredninger impliserte at Bybanen ikke oppfylte kravene, et syn Samferdselsdepartementet ikke var enige i. Departementet mente at en aktiv kollektivsatsning, inkludert Bybanen var nødvendig for å etablere gode kollektivalternativer til biltrafikken. Departementet argumenterte med at kollektivsatsningen, inkludert Bybanen, kombinert med nødvendige vegutbedringer (deriblant Ringvei Vest) ville gi et bedre transporttilbud enn om det kun ble foretatt videre vegutbygging.

¹⁰³ Bergens Tidende 23.01.06 Transportkomiteen med opne hringar om bru og bane

¹⁰⁴ Bergens Tidende 24.01.06 Folkeavstemning avises blankt

¹⁰⁵ Bergens Tidende 25.01.06 Forgjeves kamp mot Bybanen

Komiteens tilråding ble fremmet av *Arbeiderpartiet, Høyre, SV, KrF, Senterpartiet* og Venstre. Det var en rekke forslag fra minoriteten, her FrP. FrP ønsket blant annet sterkere fokus på veiutbygging, en uavhengig granskning av Bergen, en granskning av Bergen kommunes bybaneprojekt, der konsept, kvalitet på arbeidet, samt ressursbruk skulle gjennomgås.

Komiteen hadde ellers ingen merknader, og viste til proposisjonen og rådet Stortinget til å gjøre følgende vedtak:

I

Bompengeselskapet får tillatelse til å kreve inn bompenger til delvis bompengefinansiering av Bergensprogrammet. Vilkårene går fram av St.prp. nr. 75 (2004-2005) og Innst. S. nr. 94 (2005-2006).

II

Samferdselsdepartementet får fullmakt til å inngå tilleggsavtale med bompengeselskapet og fastsette nærmere regler for finansierungsordningen. (Innst. S. nr. 94 (2005-2006))

Etter en intens debatt i Stortinget, hvor blant annet Wickholm (AP) argumenterte instendig for en bybane mens Sortvik (FrP) talte sterkt i mot, ble innstillingen vedtatt. Den 28. februar 2006 vedtok Stortinget innstillingen uten endringer, med flertall bestående av Arbeiderpartiet, Høyre, SV, KrF, Senterpartiet og Venstre. Som forventet sa FrP nei til bybaneutbygging [Forhandlinger i Stortinget nr.93].

7.9 OPPSUMMERING AV BESLUTNINGSFASEN

Jeg vil i dette delkapitlet oppsummere beslutningsfasen som varte fra 1998 til tidlig 2006 ved bruk av begrepene i aktiviseringsprosessen og defineringsprosessen.

Denne perioden strakk seg over et relativt langt tidsrom, og derfor var det betydelig utskiftning av deltakere/aktører og også endringer i koalisjoner. Utredningene og beslutningene angående Bybanen, forslaget om Bergensprogrammet, og ikke minst finansiering av bane og programmet aktiverte mange ulike aktører og deltakere på ulike nivåer. I denne fasens aktiviseringsprosess kom ulike meningsforskjeller klart frem – med et tydelig skille mellom tilhengere og motstandere av Bybanen. Vegvesenet var aktive igjennom hele denne fasen, spesielt siden dette var deres interessefelt og fagområde. Vegvesenet aktiverte igjen andre aktører ved å etterspørre utredninger, blant annet fra SINTEF.

Denne fasen var og preget av to kommunevalg, hvor en rekke politiske aktører ble utskiftet. Beslutningstakingen var også her resultater av koalisjoner og interessehevninger mellom

ulike politiske parti. Valget i 1999 resulterte i en koalisjon mellom Arbeiderpartiet, Høyre og KrF, og i lukkede forhandlinger ble de enige om Bergensprogrammet. Valget i 2003 var og preget av forhandlinger, denne gangen primært mellom Høyre, KrF og Venstre. *Gunn Vivian Eide* (venstre) og *Gilje* (KrF) stilte ultimatum at om at dersom en bybane ikke ble bygget, ville de gå ut av Byrådssamarbeidet.

Forhandlingene angående Bybanen foregikk og på ulike forvaltningsnivå. I Bergen var det forhandlinger mellom Arbeiderpartiet og Høyre angående veimidler som gav Bergen en bybane. På Stortinget var det forhandlinger mellom Solberg (Høyre) og Sponheim (Venstre), som åpnet opp for bybane. I den endelige avgjørelsen angående Bergensprogrammet var det enighet mellom Høyre, Arbeiderpartiet, SV, Venstre og KrF, med FrP som motstandere. Det kan sies å være et sammenfall i tid mellom ulike forhandlinger og aktører med ulike agendaer. I denne perioden fikk Bergen kommune og ansvaret for kollektivtrafikken, noe som gjorde Fylkeskommunens rolle mindre tydelig enn tidligere.

At Bybanen var et omdiskutert tema resulterte i innspill fra lokalbefolkningen via folkeaksjoner og leserinnlegg. Flere av forhandlingene foregikk i lukkede møter, både på ordførens kontor, bystyret og i komiteer på Stortinget. Riktignok var det også avholdt en åpen høring i Bergen. Dette aktiviserte igjen en rekke aktører som nå hadde mulighet til å bidra.

I denne perioden var det to personer som gjorde seg utmerket. *Gunn Vivian Eide* nedla ultimatum i forbindelse med valget i 2003, og *Anne-Grete Strøm-Erichsen* som ofret tid og ressurser for å få Samferdselsdepartementet på banen. I beslutningstakingen var det og en rekke eksperter og konsulenter involvert i forbindelse med utredningsarbeidet og selve planleggingsarbeidet. Beslutningsstrukturen var åpen, all den tid det var åpent for innspill og forslag fra ulike aktører på ulike nivåer i begynnelsen av beslutningsfasen.

Defineringsprosessen har i hele beslutningsfasen vært preget av uenighet om hvorvidt bybane var nødvendig, og videre trasévalg og finansierings spørsmål. I omfattende utredninger ble det systematisk gjennomgått hvilke av de tre gjenstående bybanealternativene som var mest aktuelle. Utredningene bidro med innspill, men hindret ikke betydelig interessehevdning mellom aktørene. Det var og konflikter mellom de politiske partiene angående hvordan prosjektet skulle finansieres.

Bybane diskusjonen foregikk med andre ord ikke i et vakuum. Det var andre saker og hendelser som var aktuelle. Her er det helt sentralt å trekke fram *sammenfall i tid med Ringvei*

Vest og Skansentunellen . De tre prosjektene ble knyttet sammen og resulterte i et kompromiss nedfelt i utformingen av Bergensprogrammet. Her var alle tre prosjektene inkludert, og gjort gjensidig avhengige av hverandre. Omstendighetene rundt planleggingen og utredningene Bybanen endret seg også da Bergen kommune overtok ansvaret for kollektivtransporten fra Hordaland Fylkeskommune på prøvebasis fra og med 2004.

Transport- og kommunikasjonskomiteen tydeliggjorde problematikken i Bergen i forhold til trafikk og miljø, og et flertall framla et vedtak som de rådet Stortinget å slutte seg til.

KAPITTEL 8: BYBANEN – BERGENS STOLTHET

- Implementering og iverksetting

Bybanen og Bergensprogrammet hadde som tidligere nevnt nå blitt vedtatt i tre ulike instanser. Etter at finansieringen også finansieringen og fordelingen av bidrag var bestemt var det endelig mulig å planlegge selve byggearbeidene.

8.1 FORSINKET IGANGSETTING AV BYGGEPROSESSEN

Den endelige bybanetraseen var nå vedtatt, men detaljer knyttet til utforming var ikke bestemt. Det var heller ikke bestemt hvem som skulle stå som utbygger. Høsten 2005 arrangerte Bybanekontoret en designkonkurranse for utformingen av Bybanen. Designprosjektet involverte blant annet fagområdene landskapsarkitektur, industridesign, grafisk design, tekstil design og merkevarebygging Fire av forslagene ble utstilt, og i juni 2006 ble vinnerne kåret. Vinnerne bestod et samarbeid mellom Arkitektgruppen Cubus, Fuggi Baggi Design og T-Michael fra Bergen samt Kontrapunkt fra København. [BB1].

Etter at Bergensprogrammet ble endelig vedtatt i Stortinget i 2006 ble det også vedtatt at det skulle benyttes 5,3 milliarder kroner til bedring av trafikkmulighetene i Bergen fram til 2015.

Da Stortinget endelig gav klarsignal for Bergensprogrammet valgte Lars Christian Stendal å trekke seg som leder for Bybanekontoret, og stillingen ble overtatt av Rune Haugsdal. I møter med Monica Mæland ble det avgjort at han hadde 1,8 milliarder kroner og 19 ansatte til rådighet (Vollset 2007:143-144). Da Haugsdal ble presentert som den nye lederen for Bybanekontoret var det klart opinionen i Bergen nok en gang hadde endret seg. For første gang var flertallet i byen positive til en bybane ([BK6] og Bergens Tidende 09.06.06¹⁰⁶)

23. oktober 2006 ble det vedtatt av Bystyret å delegere byggeherreansvaret for Bybanen til Byrådet. Byggeherrefunksjonene omfattet blant annet planlegging, prosjektering, grunnvern, byggeledelse, kontroll av anleggsdriften, samt regnskaps- og økonomifunksjonen i anleggstiden [BK7]

I stortingsproposisjon 1 av 2006-2007 ble det vedtatt i statsbudsjettet;

Til Bybanen er det regnet med totalt 497 mill. kr, hvorav 475 mill. kr i bompenger (St.prp. nr. 1(2006–2007))

¹⁰⁶ Bergens Tidende 09.06.06 Haugsdal ny leiar for bybanekontoret

Pressemeldingen datert 6/10 2006 framla også muligheten for de større byene (her Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand og Tromsø) å søke om midler fra ordningen: ” *Belønningsordningen for bedre kollektivtransport og mindre bilbruk i byområdene*” [Pressemelding 6.10.2006]

Etter finansieringen var avklart, var det klart at man kunne fortsette planleggingen av Bybanen. I den forbindelse var det nødvendig å informere innbyggerne om de framtidige planene. I perioden 31.oktober til 12. desember ble det gjennomført informasjonsrunder om utbyggingsplaner og fremdrift rettet mot innbyggerne i Bergen. Fokuset var spesielt rettet mot folk langs den kommende traseen. Det ble avholdt fem møter, oppdelt etter banestrekninger [BK8].

Allerede i november i 2006 var det klart at Bybanen ville bli over et halvt år forsinket. Samferdselsdirektør Ove Foldnes forsikret mediene om at Bybanen ikke ville bli dyrere, men i stedet for å stå ferdig høsten 2009 ville den åpnes sommeren 2010. Deler av forsinkelsen ble forklart med at det var problematisk å utføre testturer med Bybanen på vinterstid (Bergens Tidende 02.11.06¹⁰⁷)

Et viktig skritt i det videre arbeidet var vedtakelsen av planarbeidet med forlengelse av Bybanen, samt gjennomføringen av framkommelighetstiltak for buss for strekningen Nesttun – Rådal i desember 2006 [BK9].

Under bystyrets møte 22. januar 2007, var igjen kollektivtrafikk et mye omtalt tema. Etter omfattende diskusjoner rundt formuleringer ble det blant annet enighet om ambisjonene for 2020: 50 % økning av kollektivreiser og full framkommelighet på alle hovedtraser. Det ble også enighet om et nytt prinsippvedtak, hvor Bybanen spilte en sentral rolle:

”Bybanen må være ryggraden i fremtidens kollektivsystem og det er således viktig at man nå setter av arealer for et fremtidig Bybanenett. Bybanen må bygges til alle bydeler, samt søkes forlengt til nabokommuner med Knarvik og Straume som de mest aktuelle stedene. Planlegging av et slikt helhetlig Bybanenett til bydelene og omliggende nabokommuner må forseres. Bystyret mener at et helhetlig Bybanenett, med forgreininger til nabokommunene vil ha stor betydning for styrkning av et samlet kollektivsystem i Bergensområdet” [BK10].

¹⁰⁷ Bergens Tidende 02.11.06 Bybane først i 2010

28. februar ble det meldt om store utfordringer i anleggsfasen. Utfordringene var knyttet til hovedveinettet, da anleggsarbeidet for Bybanen innebar at deler av hovedveinettet måtte stenges i perioder. Det var også betydelige utfordringer knyttet til beboeres tilkomst til sine eiendommer, byggestrøy, vanskeligheter for vareleveranser, utrykningskjøretøy mv. Innbyggere i søndre bydel ble oppfordret til å reise kollektivt i anleggsperioden slik at trafikkbelastningen ville bli redusert. Kommunen gjorde det derimot klart at ulempene måtte påberegnes fram til Bybanen var ferdig [BK11].

Kommunen inviterte derfor igjen 22. mai 2007 til et informasjonsmøte om Bybanen, hvor det ble blant annet orientert om arbeidet med Bybanestrekningen, trafikkomlegging, omlegging av vann- og avløpsledninger, samt videre planer for 2008 [BK12]. Det ble holdt et liknende møte 19. juni på rådhuset for beboere og interessenter tilknyttet Nygård. Møtet inneholdt en orientering om arbeidet og etablering av en midlertidig bussterminal, samt framdriftsplanen for arbeidet med Bybanen til Nesttun [BK13].

Første halvdel av 2007 gikk altså i stor grad med til planlegging og informering av innbyggere, næringsdrivende og andre interessenter om konsekvenser Bybanen ville ha for de ulike bydelene.

8.2 KONTRAKTSIGNERINGER

I sammenheng med veksten av prosjektet var det også behov for nye stillinger tilknyttet Bybanekontoret [BK14].

Det ble deretter undersøkt hvem som kunne levere de faktiske vognene til Bybanen. I oppstartsfasen var det syv ulike selskaper som ønsket å levere vognene. Valget falt på leveranser fra det tyske selskapet Stadler Pankow som skulle levere vognene. Det ble bestemt at selskapet skulle levere de første vognene sommeren 2009 slik at de kunne prøvekjøres [BK15]. Det ble også gjort klart at Alstom Transport fikk kontrakt for strømforsyningen av traseen. Det franske firmaet skulle stå for totalentreprisen for banestrømforsyningen [BK16]. Vår- sommerhalvåret 2007 ble brukt til å få på plass disse kontraktene og videre planleggingen av byggestarten høsten 2007.

8.3 VALG MED FOKUS PÅ MILJØ OG TRANSPORTSPØRSMÅL

Miljø- og transportspørsmål var de største sakene i valgkampen i Bergen (Bergens Tidende 30.04.07¹⁰⁸). I forkant av valget var det klart at Bergen var den største bilbyen i Norge, relativt til folketall. Det var om lag 103.000 personbiler i 2007. I forhold til innbyggere hadde Bergen langt flere personbiler enn både Trondheim og Oslo (Bergens Tidende 30.03.07¹⁰⁹) Senterpartiet mente at høstens valg ville bli et miljøvalg. Senterpartiet ønsket blant annet at kommunen skulle redusere CO2 utslippene med 30% innen 2020. Ikke minst skulle det bli mulig å leve uten bil i Bergen (Bergens Tidende 05.06.07¹¹⁰)

Ved inngangen til 2007 ble det klart at Bergen fikk 25 millioner kroner fra staten til kollektivtrafikken. De 25 millionene var en del av den såkalte belønningspotten til Samferdselsdepartementet. I tillegg til midlene fikk Byråd for miljø og utvikling Lisbeth Iversen brev fra Samferdselsministeren. Brevet var sendt både til Bergen kommune og Hordaland fylkeskommune og gjorde partene oppmerksom på at fra 1. januar 2008 ville ansvaret for kollektivtrafikken i Bergen igjen gå tilbake til Hordaland fylkeskommune. Dette gjaldt også driften av Bybanen. Dermed var det formelt Hordaland fylkeskommune som ville stå for innkjøp av vognmateriell (Bergens Tidende 31.03.07¹¹¹)

I forkant av valget gjorde KrF det klart at de ikke ønsket å sitte i Byråd med det de omtalte som ”blodrøde” SV eller et FrP som kjempet imot Bybane (Bergens Tidende 13.07.07¹¹²). Selv om KrF gjorde det klart at de ikke ønsket samarbeid med FrP, inviterte FrP både Høyre og KrF til samtaler om Byrådssamarbeid etter valget (Bergens Tidende 19.07.07¹¹³)

Da opptellingen av kommunestyrevalget fra 10. september var klar, var mandatfordelingen som følger: AP 16, FrP 14, Høyre 18, KrF 4, Pensjonistpartiet 1, RV 3, Senterpartiet 2, SV 5 og Venstre 4 [BK17]. 28. september var det klart at Høyre, KrF og FrP sammen dannet Byråd. Monica Mæland (Høyre) ble Byrådsleder mens Gunnar Bakke (FrP) overtok ordførerkedet etter Herman Friele. Forhandlingene mellom partiene var intense og de mest omdiskuterte sakene i forhandlingene var kanskje skjenkepolitikk, Bybanen, eiendomsskatt og tiltak mot klimautslipp [BK18]. Etter forhandlingene blant de ulike Byrådspostene ble

¹⁰⁸ Bergens Tidende 30.03.07 Miljø kan avgjøre høstens valg

¹⁰⁹ Bergens Tidende 30.03.07 Bergen den største bilbyen

¹¹⁰ Bergens Tidende 05.06.07 Massiv miljø-satsing fra SP

¹¹¹ Bergens Tidende 31.03.07 Bergen får 25 kollektiv-millioner

¹¹² Bergens Tidende 13.07.07 Vil selge seg dyrt

¹¹³ Bergens Tidende 19.07 .07 Blå samtaler uten venstre

Lisbeth Iversen Byråd for byutvikling, klima og miljø. Byrådet besto av syv medlemmer, opp fra fem medlemmer slik det tidligere hadde vært [BK19].

8.4 YTTERLIGERE FORSINKELSER

I etterkant av valget var det gjort oppmerksom på at Bybanen ville trolig få en budsjettsprekke på et par hundre millioner kroner. I utgangspunktet skulle banen koste 1,7 milliarder kroner og det var lagt inn et risikotak på 1,9 milliarder som kunne brukes etter søknad til departementet. Det ble orientert til Samferdselsdepartementet, Vegdirektoratet og Byrådet i Bergen at rammen på 1,9 milliarder ikke ville holde. Sett i ettertid var ikke sprekken overraskende. Rammene ble lagt to år tilbake i tid, og siden den tid hadde det blant annet vært en uforutsett prisvekst for entreprenørfag (Bergens Tidende 28.09.07¹¹⁴). Noe av årsaken lå blant annet i det stramme anleggsmarkedet. Det ble allerede 10. oktober 2007 klart at Byrådet ble anbefalt å søke Stortinget om ny og større styrings- og kostnadsramme for Bybanen. I St.prp. 75 (2004-2005) ble det lagt inn en styringsramme for Bybanen på kr 1 750 millioner kroner, og en kostnadsramme på 1 916 millioner (2007-kroner).

Da totalkostnadene oversteg Stortingsproposisjonens kostnadsramme, ble det igjen lagt fram for stortinget godkjenning av ny styrings- og kostnadsramme. Det ble foreslått en ny styringsramme på 2200 millioner kroner og økning av kostnadsrammen til 2400 millioner. Det er verdt å merke seg at forslaget ikke ville innebære en endring av eksisterende bompengesatser, rabattsystem eller antall innkrevingsstasjoner [BK21].

Byggingen av banen skulle etter planene være i gang høsten 2007. Etter valget ble det klart at oppstarten på ny måtte utsettes, denne gang til nyåret 2008. Senere fulgte en fem ukers forsinkelse. Dette var en konsekvens av at Bergen kommune bestemte at overvann fra vann- og avløpssystemet i området til Kaigaten skulle ledes inn i Smålungeren. Beslutningen innebar endring i arbeidet for bybaneentreprenørene (Bergens Tidende 26.04.08¹¹⁵)

Det ble også betydelig fokus på at næringsvirksomheter følte seg skadelidende av bybaneutbyggingen. Utbyggingen førte til blant annet stengte fortau og innkjørsler, som vanskeliggjorde butikkdrift langs traseen under byggingen (Bergens Tidende 22.11.08¹¹⁶). Plansjef Mette Svanes i Bergen kommune fokuserte derimot på oppblomstringen man kunne

¹¹⁴ Bergens Tidende 28.09.07 Bybanesprekk på et par hundre millioner

¹¹⁵ Bergens Tidende 26.04.08 Bybanen 5 uker forsinket

¹¹⁶ Bergens Tidende 22.11.08 Tøft for kjøpmann nekter å gi opp vurderer rettssak føler seg overkjørt

forvente etter ferdigstilling av traseen. Hun så for seg gode forhold for handel og næringsliv på litt sikt (Bergens Tidende 23.11.08¹¹⁷).

Tide Buss var ikke fornøyd med Bybanen og krevde åtte millioner kroner av Hordaland Fylkeskommune. Tide Buss mente blant annet at utbyggingen av Bybanen hadde ført til 70-80 flere skader på bussene, 5000 ekstra overtidstimer og ikke minst merforbruk av diesel. Tide fryktet også for sin del av kollektivinntektene og var uenige med Bergen kommune angående fordelingen av disse (Bergens Tidende 04.01.09¹¹⁸)

8.5 BYRÅDET SPLITTES

Den 28. april 2009 ble det på en pressekonferanse annonsert at FrPs to Byråder Øistein Christoffersen og Liv Røsland ville tre ut av Byrådet 29. april. De to var henholdsvis Byråd for næring, eiendomsforvaltning og samferdsel og Byråd for finans, konkurranse og omstilling [BK19][BK20].

Årsaken var at FrP ønsket at staten skulle overta ansvaret for Bybanen, og at bilistenes bompenger ikke skulle gå til finansiering av kollektive tiltak. FrP ønsket heller ikke at bompengesatsene skulle økes for finansieringen av Bybanen [5].

Høyre og KrF skulle fortsette som mindretalls-byråd. Tidlig i 2009 gjorde Byrådsleder Monica Mæland (H) det klart at om spleiselaget Bergensprogrammet ikke ble videreført i Nasjonal Transportplan, ville byggingen av Bybanen måtte stoppe ved Nesttun. Det ville da ikke være midler tilgjengelig for finansiering av neste strekning mot Lagunen (Bergens Tidende 13.03.09¹¹⁹).

Store deler av 2009 var preget av diskusjoner vedrørende de kommende byggetrinnene og finansieringen via bompengoordningen. Det var også mye spekulasjoner omkring Bybanens faktiske hjelp på problemene.

En milepæl for de involverte partene var da det første vognsettet ankom Bergen. Med det var det klart for å innlede prøvekjøringer av banen (Bergens Tidende 09.12.09¹²⁰).

Ved utgangen av 2009 tok Jostein Fjærstad over som bybanesjef etter Rune Haugsdal (Bergensavisen 04.11.09¹²¹)

¹¹⁷ Bergens Tidende 23.11.08 Bygging i mange år til

¹¹⁸ Bergens Tidende 04.01.09 Hevder Bybanen fører til busskrasj

¹¹⁹ Bergens Tidende 13.03.09 Stopper Bybanen uten staten

¹²⁰ Bergens Tidende 09.12.09 Baner vei for Bybanen

8.6 BYBANEN I DRIFT

Før Bybanens åpning var det flere medieoppslag angående farlig bybane-trafikk. Prøvekjøringen av Bybanen skulle settes i gang i slutten av januar 2010, og det ble ytret usikkerhet fra foreldrene til barna på Slettebakken skole. Disse barna måtte krysse traseen på vei til skolen (Bergensavisen 11.01.10¹²²). Høsten 2009 hadde Bergen hatt store problemer med dårlig luftkvalitet/forurensning. Ekspertene ved TØI mente at Bybanen ikke ville hjelpe på luftkvaliteten i Bergen. De viste til beregninger som viste at Bybanen ikke ville få flere passasjerer enn det eksisterende busstilbudet mellom Nesttun og Bergen. Videre forventet de ytterligere økning i antall biler i sentrum. Lisbeth Iversen sa seg enig i argumentasjonen fra TØI men påpekte at Bybanen likevel var et steg i riktig retning for å på lengre sikt bedre luftkvaliteten (Kommunal Rapport 25.01.10¹²³).

Allerede før åpningen av byggetrinn 1 ble arbeidet med planlegging av byggetrinn 2 iverksatt. Sommeren 2010 ble byggingen igangsatt med mål om åpning i 2012. Også byggetrinn 3 (Lagunen-Flesland) ble det informert om til bedrifter/husstander langs denne strekningen (Bergens Tidende 27.03.10¹²⁴).

Vedrørende bevilgninger hadde Fylkeskommunen og Byrådet i Bergen håpet på en tildeling av 650 millioner i statlige midler til tiltak for redusering biltrafikken i Bergen sentrum. 250 millioner ønsket lokalpolitikere å øremerke til prosjektering og planlegging av Bybanen mellom Lagunen og Flesland (Bergens Tidende 27.05.10¹²⁵).

En uke før den offisielle åpningen av Bybanen kolliderte to bybanevogner. Ulykken oppsto da sporveksleren feilet grunnet skitt i sporet. Vognene måtte repareres, noe som medførte at det i i åpningsuken ble redusert hyppighet på avgangene (hvert 30. minutt, ikke hvert 15. (5. i rushtiden) som opprinnelig tiltenkt) (Bergensavisen 12.06.10¹²⁶).

Den 22. juli 2010 – om lag 45 år etter trikkens nedleggelse - ble Bybanen omsider åpnet. Den åpnede strekningen går fra Byparken i Sentrum til Nesttun, en strekning på om lag 10 km. Selve byggingen tok 2 ½ år. På åpningsdagen var Dronning Sonja første offisielle passasjer. Åpningen ble omtalt som en festdag i Bergen (Kommunal Rapport 23.06.10¹²⁷). På

¹²¹ Bergensavisen 04.11.09 Ny bybanehøvdning

¹²² Bergensavisen 11.01.2010 Frykter farlig Bybane-trafikk

¹²³ Kommunal Rapport 25.01.10 Bybanen redder ikke bergenslufta

¹²⁴ Bergens Tidende 27.03.10 Slik vil de bygge bane til flesland

¹²⁵ Bergens Tidende 27.05.10 Vil bygge bybane med papirpenger

¹²⁶ Bergensavisen 12.06.10 Tung Uke for alle i Bybanen

¹²⁷ Kommunal Rapport 23.06.10 Transport på skinner etter 45 år

åpningsdagen var Bybanen gratis og det er blitt estimert mellom 15.000 og 20.000 passasjerer denne dagen.

Det var knyttet en del problemer til de første driftsdagene. Kortleserene i flere fungerte ikke, og det var i tillegg problemer med billettautomatene på de ulike endestasjonene. Utover dagen den 23. juni var Bybanen oppimot 20 minutter forsinket.

Kommunikasjonsrådgiveren i Skyss Ingrid Dreyer uttalte:

”Vi regner med en del innkjøringsproblemer og er innstilt på å improvisere litt i startfasen”

(Bergens Tidende 24.06.10¹²⁸).

I forbindelse med åpningen av Bybanen var det en rekke avisartikler og oppslag i media om hvem som egentlig var ansvarlig for at Bybanen hadde blitt en realitet. I et oppslag i Bergensavisen ble det hevdet at Bybanen har mange mødrer men ingen fedre. Det er blitt hevdet at Kari Vogt var den første moren til Bybanen. Vogt var en SF-er med forankring i Naturvernforbundet og fremmet allerede i 1973 oppstart av Bybane-arbeidet

Anne Elisa Tryti ble også trukket fram som Bybanens mor, spesielt siden hun fikk igjennom prinsippvedtaket i 1995. Ifølge Tryti var kampen om dette vedtaket svært krevende. Gunn Vivian Eide tok over bybanekampen i 1995 etter Tryti – og ble også i media fremstilt som en av Bybanens mødre. Senere tok Anne-Grete Strøm-Erichsen fra Arbeiderpartiet som over bybanekampen og også hun ble fremstilt som en av Bybanens mødre (Bergensavisen 23.06.10 132 Bergensavisen 22.06.10 133).

Strøm-Erichsen er også husket for at hun i 2003 arbeidet for Bybanen, og stoppet Monica Mæland og Liv Røssland fra asfaltere Festplassen og gjøre den til en parkeringsplass Anne-Grete Strøm-Erichsen uttalte i Bergens Tidende:

”Bybanen har aldri vore sett på som eit manndomssymbol!”(Bergensavisen 23.06.10¹²⁹).

Gunn Vivian Eide anerkjente også at Bybanen har en rekke mødre og ikke like mange fedre. Hun spekulerte i om noe av årsaken lå i at kvinner kanskje er mer opptatt av miljøpolitikk:

¹²⁸ Bergens Tidende 24.06.10 Oppstarts-trøbbel for Bybanen

¹²⁹ Bergensavisen 23.06.10 Ti Kroner bybanebot

”Kampen om Bybanen ble jo hovedsakelig utkjempet før det ble moderne med miljøpolitikk ”(Bergensavisen 22.06.10¹³⁰).

Per Kragseth var litt mer beskjeden til sin egen rolle. Han var enig i at han var involvert i prosessen, men dette var i samarbeid med mange andre. Kurt Oddekalv var ikke like beskjeden i angående sin rolle. I følge Oddekalv hadde Bybanen ingen andre fedre enn seg selv og Jon Strømme. Videre hevdet han at dette var *”hans bane”*. Også Lisbeth Iversen er blitt fremstilt som en av Bybanens mødre¹²⁹ og¹³⁰.

Hvem som var Bybanens rettmessige fedre og mødre skapte debatter, spesielt siden det var et fokus i medieoppslagene var fokus på kvinnene. Enkelte hevdet at Bjørn Gullachsen, en mangeårig lokalpolitiker, var den første til å lansere ideen om skinnegående kollektivtilbud til bydelene. Dette skjedde i 1975 (Bergensavisen 30.06.10¹³¹). Andre gikk lengre tilbake i tid og mente det var Jon Digarnes og Svein Eriksen som allerede på 1960-tallet fremmet ideen om en lokalbane fra sentrum til Nesttun (Bergens Tidende 02.07.10¹³²).

8.7 INNkjøringsproblemer – men en suksess

Bybanens første måneder var som sagt langt fra problemfrie. Tidlig i juli ble det lagt fram en rekke svakheter ved Bybanen. NAF ble kontaktet av deres medlemmer angående Bybanens forbedringsmuligheter i forhold til sikkerhet. John Atle Hartveit, styremedlem i den lokale NAF –avdelingen, mente at noe av problemet lå i at Bybanen ikke var mer atskilt fra den øvrige trafikken. Det var fare for både fotgjengere og bilister, grunnet utydelig markering og skilting.

Øyvind Knapskog, Bybanens sikkerhetssjef, forsvarte Bybanen ved å si at bilene har vikeplikt for fotgjengerne – noe Bybanen ikke har. Ansvaret ligger hos fotgjengere som skal vente til Bybanen har passert (Bergens Tidende 04.07. 10¹³³). Det ble også diskutert mer bagatellmessige utfordringer, som at nye passasjerer forsøkte å gå inn i vognene før folk rakk å gå ut. Passasjerene fulgte heller ikke oppmerksomheten over hvor de skulle stille seg mens de ventet på påstigning. I forbindelse med innkjøringsproblemene leide Fjord 1 Partner,

¹³⁰ Bergensavisen 22.06.10 Gir kvinnene æren

¹³¹ Bergensavisen 30.06.10 Bybanen har ein far

¹³² Bergens Tidende 02.07.10 Bybanens Fedre

¹³³ Bergens Tidende 04.07.10 Bybanen har flere farlige punkter

driftselskap for Banen, inn en konsulent fra Bybanen i Bordeaux for å formulere problemene Bybanen opplevde i oppstartsfasen (Bergens Tidende 25.07.10¹³⁴).

I månedene etter åpningen opplevde Bybanen stor interesse fra innbyggerne, og passasjertallene var overraskende høye. Dette førte til at Bybanen var så full at banen kjørte rett forbi enkelte stopp. Løsningen ble å sette inn 30 ekstrabusser i rushtiden for å avhjelpe situasjonen. Det viste seg riktignok at bussene likevel ikke ble brukt i særlig grad, hvorvidt det skyldes Bybanens popularitet eller motvilje til å bruke buss på strekningen vites ikke (Bergens Tidende 26.08.10¹³⁵).

Det ble også en rekke diskusjoner om hvorvidt Bybanen faktisk var et miljøsparende virkemiddel. En debattant i Bergens Tidende mente at Bybanen forårsaket mer forurensning på Danmarks plass. Argumentet var at trafikklysene styres av Bybanen. Dette fører igjen til at når Bybanen står på stoppestedet Krohnsminde gir dette rødt lys for øvrige billister, og mange biler stående på tomgang. Debattanten mente videre at dette førte til køer fra Danmarks plass mot Haukeland i rushtiden (Bergens Tidende 16.11.10¹³⁶).

Bybanens første halvår har blitt oppsummert som *”Ikke bare på skinner”*. Dan Hildebrand, administrerende direktør for Bybanens driftsselskap Fjord 1 Partner, har innrømmet en del innkjørings- og tekniske problemer, men at det i all vesentlighet har fungert bra. I perioden etter 22.juni hadde det vært 12 tilfeller av sammenstøt mellom bil og Bybanen. Hildebrand påpeker at dette ikke innebærer en høyere ulykkesstatistikk enn i andre byer med Bybane (Bergensavisen 28.12.10¹³⁷).

I løpet av det siste året har Bybanen kun vært utsatt for mindre problemer og forsinkelser. Politikerne jobber aktivt med å få i gang ytterligere delplanutredninger av nye delstrekninger, og Byggetrinn 2 Nesttun – Lagunen er påbegynt. I år vant Bybanen i Bergen prisen ”Verdens beste Bybane”. Prisutdelingen heter ” Light Rail Awards”, og Bergens bane vant i konkurranse mot baner i USA, Frankrike og Australia. Begrunnelsen fra juryen var følgende:

«Effektiv design og planlegging gjorde at Bybanen var realisert på to år, innenfor tidsfristen og budsjettet. Og passasjertallet har alt passert alle prognoser. Men enda

¹³⁴ Bergens Tidende 25.07.10 Bergenserene må lære køkultur på Bybanen

¹³⁵ Bergens Tidende 26.08.10 Bybanen stappende full

¹³⁶ Bergens Tidende 16.11.10 Bybanen forurenses DET SNAKES

¹³⁷ Bergensavisen 28.12.10 Ikke bare på skinner

mer viktig: Bybanen er blitt et landemerke for regionen» (Bergensavisen 08.10.2011¹³⁸).

8.8 OPPSUMMERING AV IMPLEMENTERINGSFASEN

Jeg vil her oppsummere implementeringsfasen som varte fra tidlig 2006 til 2010; ved bruk av begrepene aktiviseringsprosess og defineringsprosess

I motsetning til de tidligere fasene har deltakelsen i denne fasen vært snevrere og mindre åpen. Likevel har det vært utskiftninger av aktører i perioden.

Igjen har implementeringsfasen preget av valg, hvor den sittende koalisjonen ble erstattet med en ny koalisjon med Høyre, KrF og FrP. Videre gikk FrP ut av Bystyret grunnet uenighet vedrørende Bybanens finansiering. Stortinget var også inkludert i forbindelse med finansiering av prosjektet. Ikke minst kom nye aktører til i forbindelse med utvidelse av Bybanekontoret. Nye arbeidsoppgaver førte til flere jobber og behov for flere ansatte. Ikke minst var konsulenter, eksperter og bedrifter involvert i utforming, planlegging og implementering av Bybanen. Selv om det ikke var en utpreget diskusjon av bybanetilhengere og motstandere, framkom det uttalelser fra de som bodde langs bybanetraseen. Det var meningsytringer angående manglende informasjon, og også om at byggingen ødela for bedriftene langs traseen. Beslutningsstrukturen var hierarkisk hvor de med en bestemt rolle hadde tilgang til beslutningsarenaene.

Implementeringen satte også i gang diskusjoner om kollektivtransportens framtid, og et nytt prinsippvedtak ble fattet. Videre kom det nå diskusjoner om Bybanens faktiske effekt på Bergens trafikk- og miljøproblematikk. Tilgangsstrukturen kan sies å ha vært spesialisierende, da Bybanen var den neste løsningen til miljø- og trafikkproblemene.

¹³⁸ Bergensavisen 08.10.2011 Pris for verdens beste bybane

KAPITTEL 9: TOLKNING

Jeg har i denne oppgaven tatt sikte på å beskrive og forklare beslutningsprosessen omkring Bybanen i Bergen. Jeg har fulgt prosessen fra da Bybanen igjen kom på dagsorden fram til den ble bygget og satt i drift. Studien omfatter for tidsrommet fra 1989 fram til 2010, med korte innslag fra 2011. Selve prosessen har jeg delt inn i 4 faser (jf policysirkelen), der hver av fasene beskriver hendelser og forløpet i forbindelse med arbeidet om å få Bybanen vedtatt.

Etter gjennomgangen av fasene har jeg foretatt en analytisk oppsummering. Her har jeg tatt for meg det som kalles aktiviseringsprosessen og defineringsprosessen, med utgangspunkt i en strømningstankegang. I dette kapitlet ønsker jeg å gi en oppsummering og tolkning av de empiriske funnene i de ulike fasene. Jeg tar først for meg hovedtrekkene ved aktiviserings – og defineringsprosessene. Videre redegjør jeg for policyvindu og policyentreprenører jeg mener kan finnes i denne beslutningsprosessen. Deretter tolkes de empiriske funnene i lys av de teoretiske perspektivene beskrevet i teorikapitlet. Til slutt drøfter jeg de teoretiske perspektivenes relative forklaringskraft for de enkelte fasene av prosessen.

9.1 OPPSUMMERING AV AKTIVISERINGS – OG DEFINERINGSPROSESSENE

Her vil aktivisering og defineringsprosessene i de ulike fasene forklares.

Når det gjelder deltakelse har sammensetningen av deltakere variert både internt i en fase, men ikke minst mellom fasene. En naturlig forklaring på dette er den lange tidsperioden, over to hele tiår.

I agendasettingsfasen (varte fra 1989-1991) var aktiviseringsprosessen på lokalt plan relativt åpen. Naturvernforbundet tok initiativ til en Bybanehøring i 1989, hvor det var åpen deltakelse for interesserte. Dette sammenfalt i tid med *Brundtlandkommisjonen* og *TP10 arbeidet*. Her var prosessen mer lukket, og innholdet var utformet av sentrale aktører innenfor de ulike institusjonene og fagfeltene. Per Kragseth iverksatte en bybaneutredning, som konsekvens av TP10 og Naturvernforbundets høring. Vegvesenet havnet i konflikt med Naturvernforbundet omkring hvem som hadde rett til å bestemme og sette dagsorden.

I policyformuleringsfasen (varte fra 1992-1997) var deltakelsen åpen, og preget av utskiftning. Det startet med kommunevalget i 1991, hvor *Anna Elisa Tryti (AP)* ble valgt som Byråd for Byutvikling. Tryti utmerket seg spesielt i denne fasen, ettersom hun hadde gått inn i politikken for å realisere en bybane. Etter at Arbeiderpartiet, KrF, Venstre og SV dannet en koalisjon og vant valget i 1991 demonstrerte hun et sterkt engasjement for Bybanen. I denne

fasen fikk hun igjennom et prinsippvedtak angående bybane, og kjempet hardt for å beholde Bybanen på dagsorden. Tryti var aktiv i forhandlinger og koalisjonsdannelser med andre partier. Perioden besto vidt av utredninger og idéseminarer angående løsningsforslag. Dette aktiverte en rekke konsulenter og organisasjoner med milj-ø og kollektivtransport som interessefelt. Deltakelsen var åpen med innspill fra en rekke ulike deltakere. Veisjef Martinsen gjorde seg bemerket som en bybanemotstander og fremmet ønsket ytterligere utbygging av vei og tunneller. Busselskapene ønsket også å være inkludert i prosessen, og foreslo en rekke ulike utradisjonelle løsninger og virkemidler. Det var og utskifting av aktører og nye aktører kom til etter valget i 1995. Dette skapte rom for nye koalisjoner mellom de politiske partiene. *Tryti* ble ikke gjenvalgt, men ble erstattet av en annen bybaneforkjemper; *Gunn Vivian Eide* som ble valgt etter loddrekning.

Beslutningsfasen (varte fra 1998 til tidlig 2006) var preget av mange deltakere fra ulike politiske parti og med forskjellig fagbakgrunn. Beslutningsfasen var innledningsvis preget av lukkede møter mellom Arbeiderpartiet, Høyre og KrF – med den hensikt å få på plass en koalisjon og et kompromiss angående Bergensprogrammet. Saken ble deretter sendt på høring, noe som åpnet for flere deltakere og uttalelser. Vegvesenet var fortsatt i mot en mulig bybane, og søkte derfor etter aktører og utredninger som støttet deres synspunkter. To kommunevalg satt også sitt preg på denne perioden. I 1999 ble resultatet samarbeid mellom Arbeiderpartiet, Høyre og KrF, mens det i 2003 var Høyre, KrF og Venstre som tok over den politiske styringen. Da *Anne-Grete Strøm-Erichsen* satt som ordfører fram til 2003, gjorde hun seg særlig bemerket som bybaneforkjemper, og ofret tid og ressursers for å sette i gang forhandlingene med Stortinget. I perioden fra 2003 gjorde *Gunn Vivian Eide* seg igjen bemerket da hun la ned *ultimatum* om Bybane i perioden fra 2003. Dette betydde at det nye Byrådet ble tvunget fortsette planene med en Bybane. Politikere i Samferdselsdepartementet var også involvert i prosessen, da også ble vedtatt på Stortinget i 2003.

Implementeringsfasen (varte fra tidlig 2006 til 2010) var i større grad enn de tidligere fasene preget av stabile deltakere. Riktignok var det framdeles utskiftninger knyttet til kommunevalget i 2007, men den politiske plattformen var mer stabil. Det er nevnt hvordan FrP trakk seg fra bystyret grunnet uenigheter angående videre finansiering av Bybanen og Bergensprogrammet.

Når det gjelder problem- og saksdefinisjon har det vært endringer både innad i fasene, men også mellom de ulike fasene. Hvordan problemer har blitt tolket, og hvilke alternativer som har vært aktuelle har skiftet i takt med tiden og de involverte aktørene.

I agendasettingsfasen var målet noe uklart. Var målet egentlig å presentere en bybane, eller mer generelt å løse trafikk- og miljøproblemer? Visjonen til Naturvernforbundet var en bilfri Bergen, og de frontet derfor bybane som løsning for trafikkproblemene. Da bybanehøringen kom, sammenfalt dette i tid med TP10 som også fokuserte på håndtering av trafikk- og miljøproblemene. Ikke minst sammenfalt dette i tid med Brundtlandkommisjonen og ideen om *bærekraftig utvikling*. Alternativene var utbygging av kollektivtransport, eller videre veiutbygging.. Det var konflikter mellom aktører som støttet oppom ulike løsninger. Var målet bilfri Bergen, eller framkommelighet i trafikken?

Policyformuleringsfasen var preget av både uenighet og stor bredde i aktørene. Sagt på en annen måte var det enighet om Bergen opplevde et problem knyttet til miljø/transport, men det var uenighet om problemet egentlig var for mange biler, eller veinettets kapasitet. Dette resulterte i en rekke ulike mulige løsninger, for eksempel veiutbygging, lyntrikk, Miljøvernforbundets Fleslandbane og Bergen kommunes foreslåtte bane, for å nevne noen. Andre virkemidler som ble foreslått var økte bompenger og ytterligere parkeringsplasser og parkeringshus. Fasen var preget flere utredninger av hvilke alternativ var best til å løse hvilket problem. Det vedtatte prinsippvedtaket lukket ikke diskusjonen om hvilke løsning var best, men økte interessehevdningen og konfliktene mellom de involverte partene.

Beslutningsfasen var preget av uenighet om hvordan prosjektet skulle finansieres og hvor en bybanetrase skulle gå. Det var i tillegg andre viktige hendelser som preget perioden, blant annet overgangen til Byparlamentarisme, Ringvei Vest og Skansentunellen. Situasjonen endret seg også da Bergen kommune overtok ansvaret for kollektivtransporten fra Hordaland Fylkeskommune. Selve beslutningen var et resultat av sammenfall i tid med andre saker og hendelser, men også interessehevninger og koalisjoner mellom ulike aktører. Et meget viktig politisk kompromiss førte til at Bergensprogrammet skulle inneholde både bybane, Ringvei Vest, Skansentunellen og gang og sykkelveier. Dette var trolig helt avgjørende for Stortingets valg om støtte til Bybanen.

Implementeringsfasen var preget av omfattende konflikter knyttet til finansiering. Det var på det tidspunktet klart at Bybanen var den valgte løsningen, men det ble hyppig diskutert hvorvidt det valget var rett.

9.2 ANALYTISK PROBLEMLØSNING

Basert på teorien om analytisk problemløsning ventes det at det vektlegges en rasjonell tankegang, hvor beslutningene er instrumenter. Ledere har både rett til å fatte vedtak og å overvinne motstand. Deltakelsen bestemmes ut i fra kunnskap, ekspertise, hierarki og andre regler for deltakelse. En forventning er at beslutningen blir fattet på bakgrunn av en analytisk beslutningsprosess, med bevisste og målrettede valg. Det kan forventes at det var den politiske ledelsen i Bergen som tok initiativ til å få Bybanen på dagsorden, hvor deltakere ble valgt på bakgrunn av bestemte kriterier. Videre kan det forventes innhenting av konsulenthjelp ved mangel på intern ekspertise. Det ventes videre at gjennomføring av prosessen var rasjonelt planlagt. En kan forvente at den politiske ledelsen hadde kontroll over problemer og konsekvensene av disse. Sentralt er forutsetningen om at aktørene har oversikt over alle mulige løsninger, og deres hensiktsmessighet. Målsetninger og løsningsforslag forventes å ha vært tett koblet.

Aktiviseringsprosessen

I *agendasettingsfasen* var en forventning at den politiske ledelsen ville ta initiativ til en bybane og sette i gang policyformuleringsfasen. Denne forventningen stemmer bare i begrenset grad. Bybanen ble tidlig foreslått av Naturvernforbundet. Riktignok kom trolig deres initiativ på bakgrunn av *Brundtlandkommisjonen* og TP10 som var igangsatt av politisk ledelse. Mot dette kan det anføres at det verken i Brundtland kommisjonen eller TP10 ble nevnt bybane eksplisitt. I *policyformuleringsfasen* stemmer forventningene relativt godt med faktiske hendelser. Konsulenter og eksperter var i betydelig grad involvert i utformingen av de ulike utredningene. Tryti viste klart lederskap, spesielt ved å få på plass et viktig prinsippvedtak. I *beslutningsfasen* stemmer forventningene heller ikke fakta. I praksis så vi her betydelig uenighet blant deltakerne.

Implementeringsfasen er etter min mening den fasen som best kan forklares med dette perspektivet. Aktørene var i stor grad eksperter og personer med fagbakgrunn, slik en ville forvente. I et analytisk, problemløsende perspektiv kan det argumenteres med at *policyentreprenører* kan ha en innvirkning på prosessen. Mer presist kan aktører med klare mål og oppfatninger angående hva som er riktig virkemiddel kan påvirke prosessen.

Defineringsprosessen; Forventningene i defineringsprosessen var at den politiske ledelsen hadde klare forslag til løsninger på utfordringene for miljø- og trafikkproblemene i Bergen. Dermed kunne de legge føringer for hva som skjedde i *agendasettingsfasen*. Det var riktignok

oppmerksomhet fra den politiske ledelsen i Oslo angående miljø- og trafikkproblemene. Lokalpolitikkerne fokuserte mer på trafikkframkomelighet – derav vurderingen av ulike veiutbyggingsprosjekter.

I *policyformuleringsfasen* var defineringsprosessen preget av kostnadseffektiviteten av ulike løsninger. Fasen var preget av en rekke ulike løsningsalternativer, både skinnegående transport, veiutbygging samt bompenger. Forventningene stemmer derfor dårlig overens med de empiriske funnene.

Beslutningstakingsfasens forventninger var relativt stor grad av enighet. Politikken ble der ansett som rasjonell planlegging, hvor ekspertise og fagkunnskap vil vise hva som er den beste løsningen. Dette stemmer delvis, da den endelige valgte traseen og banealternativet var et resultat av en rekke ekspertutredninger. Riktignok var det stor grad av uenighet og interessekonflikt mellom de ulike partene. *I forhold til implementeringsfasen* stemmer de teoretiske forventningene relativt godt. Denne fasen kan sleivete oppfattes som ”kjedelig”, da alt gikk på skinner. Det var riktignok noen hendelser som skapte uro, men i hovedsak ble prosjektet fullført innenfor en rimelig tidsramme uten voldsomme forsinkninger eller klager. Tabell 6 oppsummerer forventninger og oppfyllelse av disse:

TABELL 6: OVERSIKT OVER FORVENTNINGER UTLEDET MED UTGANGSPUNKT I ANALYTISK PROBLEMØSNINGS TEORI, HVOR BÅDE AKTIVISERING – DEFINERINGSPROSESSER OG POLICYSIRKELEN ER KNYTTET MED VURDERINGER AV OM FORVENTNINGENE ER OPPFYLT

	Aktiviseringsprosessen	Oppfylt?	Defineringsprosessen?	Oppfylt?
Agendasetting	Den politiske ledelsen i Bergen kommune tok initiativ for å få en Bybane Klar ledelse.	Nei, initiativ fra frivillig organisasjon.	Ledelsens klare mål for å løse miljø- og trafikkproblemer legger føringer for hva som skjer videre i agendasettingsfasen.	Delvis.
Policyformulering	Begrenset deltakelse da den er regulert. Deltakelsen er valgt etter klare mål og kriterier.. Klar ledelse.	Nei, de som følte deres interessefelt ble berørt deltok.	Stor grad av enighet mellom løsning og problem. Analyser vil føre til den beste løsningen..	Nei, løsningsforslag ble framlagt, men løsninger ble valgt på bakgrunn av interessehevding.
Beslutningstaking	Stabil deltakelse blant aktørene og enighet om valgt løsning.	Delvis, uenighet angående løsning, og skiftende deltakelse,	Stor grad av enighet. Politikken ansees som rasjonell samfunnsplanlegging..	Delvis ; uenighet angående løsning og problem, men forsøk på rasjonalitet via utredninger.
Implementering	Individuers og gruppers deltakelse er både motivert og rettferdiggjort	Ja, fagekspert og konsulenter deltok i prosessen.	Mål – middeltenkning, hvor det er nødvendig med prøving og feiling.	Ja- prosessen gikk på skinner og Bybanen ble bygget.

Som en ser av tabellen stemte ikke alle forventningene overens med virkeligheten. Beslutningsprosessen var til en viss grad preget av en analytisk tankemåte, det var framlagt ulike alternativer, og alternativene ble utredet før en løsning ble valgt. Likevel ble ikke løsningen valgt utelukkende grunnet dens evne til løsning av underliggende problem, men ble i betydelig grad påvirket av ulike aktørers preferanse og egeninteresse. Deltakelsen var også relativt skiftende og ustabil grunnet valg og andre eksterne hendelser. Det var også manglende enighet blant aktørene, selv om det til en viss grad ble styrt mot en rasjonell beslutningstaking. Beslutningsprosessen hadde klare elementer av analytisk tenking, uten at det kan sies at beslutningsprosessen utelukkende var et resultat av analytisk handling.

9.3 INTERESSEHEVDING OG FORHANDLING

Interessehevding og forhandling ser på offentlige beslutningsprosesser som en forhandlingsprosess mellom ulike grupperinger med ulike interesser, oppfatninger, og ressurser. Sagt på en annen måte - ingen kan påtvinge andre en løsning. De viktigste forklaringsfaktorene her er vinnende interesser, ressurser og koalisjoner. Det er derfor viktig å vektlegge hva som blir sagt, hvem som står bak påstanden, Ikke minst bør det fokuseres på hvilke ressurser som settes bak krav om aksept av ulike løsninger. Dette innebærer betydelige forskjeller fra analytisk problemstilling, der det legges større vekt på felles mål og interesser. Ved interessehevding og forhandling forventes det derimot et kompromiss basert på uenighet om mål og virkemidler, ulike ressurser/kapasitet mv.

Aktiviseringsprosessen

I *agendasettingsfasen* var forventningen at aktører ville oppfatte situasjonen som ikke tilfredsstillende, og dermed ta initiativ til endring. Dette stemmer godt med Naturvernforbundets ønske om endring i Bergen. Forventningen angående konflikt mellom ulike organisasjoner stemmer også godt med empirien – for eksempel Vegvesenes tendens til å motarbeide forslag som stred mot deres interesser.

I *policyformuleringsfasen* har interessehevding og forhandlingsperspektivet stor forklaringskraft. Hele fasen var preget av deltakere fra ulike organisasjoner, parti og fagbakgrunner. Aktørene stilte seg bak ulike løsninger og virkemidler for å håndtere problemet. Deltakerne grupperte seg grovt sagt i bybanetilhengere og bybanemotstandere, disse kjempet mot hverandre for ulike løsningsalternativ. Riktignok er det viktig å gjenta at det heller ikke var full enighet blant bybanetilhengerne, for eksempel med tanke på traséløsninger. Miljøvernforbundets Fleslandsbane, Bergen Sporvei sin Lyntrikk og Bergen

kommunes forslag for bybane er eksempler på dette. I tillegg var trolleybusser, gratisdrosjer og økte bompenger noen av forslagene som ble nevnt. Også bompenger var et debattert – og hvorvidt disse burde brukes til å finansiere løsninger for kollektivtransport. Andre mente bompenger burde avskaffes i sin helhet. Deltakerne var altså derfor svært splittet i sine syn, og kjempet for sine interesser. Prinsippvedtaket i 1995 kom på bakgrunn av en tverrpolitisk koalisjon mellom Arbeiderpartiet, SV, Venstre og Senterpartiet. Valgkampen i 1995 var og preget av ulike aktører med ulike interesser og ønsket løsning. Forventningene stemmer derfor svært godt overens med virkeligheten.

I *beslutningsfasen* har perspektivet også demonstrert forklaringskraft. Det var forventet at interessehevding og forhandlinger til slutt ville føre fram til en løsning. De ulike partene støttet opp rundt ulike løsninger – først vegbaserte løsninger versus skinnegående løsninger. Videre ses interessehevdingen og forhandlingene også etter vedtak om en bybane, men da knyttet til ulike løsninger og trasévalg.

Gjennom forhandlinger støttet partikoalisjoner oppom Bergensprogrammet. Det var og tilfeller av kjøpslåing, både på lokalt og nasjonalt plan, med den hensikt å sikre en bybane. Et godt eksempel på dette er dada Arbeiderpartiet lovte Høyre 50 millioner til veiformål – mot at Bergensprogrammet skulle etableres som pakkeløsning. Videre hadde forhandlinger og kjøpslåinger mellom Sponheim (Venstre) og Solberg (Høyre) ringvirkninger for å få bybane. I avstemmingen i transportkomiteen støttet aktørene opp om side interesser. Gjennom forhandlinger, koalisjonsdannelser og kjøpslåinger ble Bergensprogrammet vedtatt. Det som faktisk skjedde – og det teorien forspeiler stemmer svært godt overens. Teorien viser høy forklaringskraft.

Implementeringsfasen viser også at teorien har en viss forklaringskraft. Selv om Bybanen var vedtatt, var det stadige ytringer fra motstandere vedrørende egnetheten av valgt løsning. Videre var det interne konflikter i Byrådet angående finansieringsmåte. Konflikten gikk så langt at FrP valgte å gå ut av Byrådssamarbeidet.

Defineringsprosessen

Agendasetting i defineringsprosessen kan forklares ut i fra forhandling og interessehevdingperspektivet. Forventningen var her ulike forslag fra ulike aktører med ulik bakgrunn, og at de som var negativt innstilt til det nye forslaget ville få sitt maktgrunnlag utfordret. Naturvernforbundet fremmet Bybanen som løsningsforslag til både miljø- og

trafikkproblemer i Bergen. Statens vegvesen med Veisjef Martinsen stilte seg i mot dette forslaget, og mente at andre enn Vegvesenet kunne stille krav eller komme med løsningsforslag. I forbindelse med valgkampen i 1991 var det også tydelig hvordan ulike politiske partiene stilte seg bak ulike løsninger. Arbeiderpartiet, SV, KrF og Senterpartiet stilte seg bak miljøvennlige løsninger, mens Høyre og FrP valgte å fokusere på andre problemstillinger.

Forventningene til *policyformuleringsfasen* var uenighet blant aktører i forhold til hvilke løsningsalternativ som skulle velges. Denne forventningen stemmer også overens med den oppgavens empiriske funn. Det er beskrevet et klart skille mellom de som støttet en bybaneløsning og de som foretrakk andre løsninger. Det var heller ikke klart definert hva det faktiske problemet var; forurensning (miljø) eller økt bilvekst (bilfri sentrum – eller lettere framkommelighet). Aktørene foreslo derfor ulike løsninger som støttet oppom deres interesser. Selv om det var foretatt en rekke utredninger var det heller ikke klart definert om det rent faktisk var behov for en bybane, eller om andre løsninger var mer egnet. Dette skapte ytterligere konflikter og diskusjoner mellom de ulike partene.

I *beslutningsfasen* var det ut i fra det teoretiske rammeverket ventet at vedtaket ville være et resultat av kompromisser, forhandlinger og koalisjonsdannelser. Resultatet ville avhengig av partenes evne/vilje til å bidra med ressurser bak sin prefererte løsning. Disse forventningene stemte svært godt overens med de empiriske funnene, og er gjennomgående gjennom hele fasen. Eksempler kan nevnes kort: valg av trasé, ulike finansieringsløsninger, og Gunn Vivian Eides ultimatum.

Implementeringsfasen derimot stemte i liten grad med oppgavens empiriske funn. Det var riktignok interessehevding mellom politiske aktører, men ikke nok til å forstyrre implementeringen i vesentlig grad. Tabell 7 oppsummerer forventningene og deres oppfyllelse:

Tabell 7: OVERSIKT OVER FORVENTNINGER UTLEDET MED UTGANGSPUNKT I FORHANDLING OG INTERESSEHEVDING TEORI, HVOR BÅDE AKTIVISERING – DEFINERINGSPROSESSER OG POLICYSIRKELEN ER KNYTTET MED VURDERINGER AV OM FORVENTNINGENE ER OPPFYLT.

	Aktiveringsprosessen	Oppfylt?	Defineringsprosessen	Oppfylt?
Agendasetting	Aktører oppfatter den eksisterende situasjonen som ikke tilfredsstillende. Åpenhet for hvem som tar initiativ. Konflikt mellom organisasjoner, siden deltakerne kommer fra ulike felt og representerer ulike interesser.	ja	Konflikt mellom aktører som ønsker endring og aktører som vil beholde nåværende situasjon. De som er negativt innstilt får maktgrunnlaget sitt utfordret.	ja
Policyformulering	Det presenteres ulike løsninger da medlemmene kommer fra ulike bakgrunner. Når interessene utfordres økes deltakelsen.	ja	Forhandlinger og kompromisser mellom berørte aktørene. Uenighet mellom aktørene i forhold til valg av løsning	JA
Beslutningstaking	Flere aktører på ulike nivåer, ingen har fullstendig oversikt eller kontroll over situasjonen. .	JA	Vedtaket er et resultat av kompromisser, forhandlinger og koalisjonsdannelser. Politiske motsetninger og drakamper mellom partene. .	JA
Implementering	Åpenhet og motstridende interesser. Motstandere retter tvil om valgt løsning.	Lite	Forhandlinger mellom partene ut i fra interesser og ressurser.	Lite

9.4 (BI) PRODUKT AV SAMMENFALL I TID

I lys av denne teorien sees beslutningsprosesser som resultater av ufortsatte eller situasjonsbestemte hendelser. Beslutningen blir fortatt på tross av/mot dårlige odds. Deltakere går inn og ut av beslutningsprosessen, fordi også andre saker og hendelser konkurrerer om deltakernes tid og oppmerksomhet. Deltakerne har ulike mål, men ikke alltid tilstrekkelig innsikt eller kunnskap om hvordan målet best kan oppnås. Beslutningen blir et resultat av hvilke deltakere, løsninger, beslutningsmuligheter og problemer som knyttes sammen på et bestemt tidspunkt. Beslutningen og dens saksforløp kan sammenfalle i tid med andre saker og hendelser, noe som knytter flere elementer sammen.

Aktiveringsprosessen

I *agendasettingsfasen* vil det ut i fra teorien om (bi)produkt av sammenfall i tid, forventes åpne arenaer med fri og åpen deltakelse. Aktørene forventes å søke de arenaer hvor deres egne interesser blir berørt. Dette stemmer godt overens med virkeligheten – i alle fall på

lokalt plan. Naturvernforbundets interesser var å løse miljø- og trafikkproblemene i Bergen, noe som ledet til forslaget om bybane. Høringen var åpen for alle deltakere, dog mot et begrenset gebyr. Derfor var det de som var interessert i saken som møtte opp, blant annet Gunn Vivian Eide. I *policyformuleringsfasen* var det ventet deltidsdeltakelse, og en policyentreprenør som ville koble bestemte løsninger til bestemte problemer. Dette stemmer godt med empirien, flere eksempler kan nevnes. Policyformuleringsfasen var preget av to kommunevalg. Valget i 1992 resulterte i et nytt byrådssamarbeid, som igjen resulterte i nye tanker i forhold til miljø- og transportpolitikk. I 1992 kom Anna Lisa Tryti inn som kommunalråd for Byutvikling. Hun kjempet for en Bybane. Hun la ned et betydelig arbeid for å få på plass en oppslutning blant de andre politiske partiene for et nødvendig prinsippvedtak. Tryti åpnet også for et åpent ideseminar i 1993, hvor interesserte aktører ble invitert til å delta. Deltakere ble også ip perioden skiftet ut/faset ut. For eksempel gikk Naturvernforbundet ut av beslutningsprosessen da de valgte å fokusere på andre saker. Også valget i 1995 resulterte i utskiftning av beslutningstakere. Gunn Vivian Eide overtok som kjent her etter Tryti. Eide ble valgt via loddtrekning. Hva som hadde skjedd hvis hennes motstander i AP, Tystad, hadde vunnet loddtrekningen vites ikke. At prosessen hadde blitt annerledes er ikke utenkelig. *Policyutformingsfasen* strakte seg fra slutten av 1991 og helt fram til 1997. Tidspennet betydde at deltakere sluttet i deres jobber, ble erstattet med andre, politikere ble ikke gjenvalgt og lignende.

Forventningene i *beslutningsfasen* var at deltakere ville knytte seg til beslutningsmuligheter, og at det ville være flere aktører på tvers av ulike nivåer. Fasen forventes også bli preget av deltidsdeltakelse og en viss grad av tilfeldighet angående hvem som var med eller ikke. Også denne forventningen stemmer relativt godt med de empiriske funn. Deltakere som ikke fikk sine interessert hørt trakk seg ut av beslutningsmuligheten – for eksempel Norges Miljøvernforbund. Deltakere ble også byttet ut via valg og utskiftninger. I denne fasen gjorde også *Anne-Grete Strøm-Erichsen* seg bemerket som en policyentreprenør. Kanskje ikke i like utpreget grad som Tryti, men Strøm-Erichsen jobbet iherdig via forhandlinger og reiser til Oslo for å få på plass Bergensprogrammet og Bybanen. Valget i 2003 medførte at Venstre kom i forhandlingsposisjon pga deres påvirkning på flertallet i Byrådet. *Gunn Vivian Eide* gjorde seg her bemerket ved at hun nedla ultimatum angående bybane.

Når det gjelder *implementering* var forventningene noe mer vage, med fokus på hvordan ulike deltakere vil ha ulik involvering/deltakelse. Sammenfall av tid er her lite relevant, da det

dreier seg om bygging av et fysisk prosjekt. Implementeringen gir ikke så mye til denne teorien, da den forløp uten særlige problemer. Forventningene stemte derfor i liten grad.

Defineringsprosessen

I *agendasettingsfasen* var det ventet at koblinger mellom andre saker og hendelser ville gjøre det mulig å presentere bestemte løsninger, knyttet til bestemte problemer. I samme periode som Naturvernforbundet arrangerte bybanehøringen, var det sammenfall med viktige utviklinger: Det var et stadig økende fokus på bærekraftige og miljøvennlige løsninger, blant annet gjennom *Brundtlandkommisjonen*. Også det såkalte TP10-arbeidet fokuserte på miljøvennlige trafikkløsninger i byene. Dette åpnet et opplagt *mulighetsvindu* for å arbeide videre med en bybane som løsning. Valget i 1991 var også et mulighetsvindu for de partiene som i utgangspunktet var opptatt av miljøriktige løsninger. Andre koalisjoner i etterkant av valget kan tenkes å kunne endret utfallet av bybaneutredningen.

I *policyformuleringsfasen* var det ventet en viss grad av prøving og feiling, og vurdering av ulike forslag. Utformingen ble forventet å være avhengig av sammenfall i tid med andre saker og hendelser, og hvordan disse sakene åpnet for bestemte løsninger. Denne forventningen ble også oppfylt relativt godt. Omstendighetene og konteksten rundt beslutningsprosessen var under stadig endring, som igjen påvirket hvordan saken ble definert og håndtert. Opprinnelig var fokuset knyttet til ren trafikkfremkommelighet, før et økende miljøfokus synliggjorde viktigheten av miljøaspektet også. Et eksempel på dette er hvordan daværende Miljøvernminister Berntsen gjorde Bergen til en prioriter miljøby i 1992 og bevilget 10 millioner til utredninger av miljøprosjekter. Et annet eksempel er hvordan det i 1993 ble gjort endringer i veiloven som muliggjorde bruk av bompenger fra bilistene til finansiering av jernbane eller tunnelbane. Det kan også nevnes hvordan Bybanen ble koblet til riksveiplanen, via flertall i Byrådet. Policyformuleringen var og preget av ulike forslag og virkemidler som ble vurdert i ulike utredninger for å finne ut hvilke løsning var best egnet.

I *beslutningsfasen* var det ventet at utfallet var ønsket av tilhengerne til Bybanen, selv om dette til tross for dårlige odds. Andre saker og hendelser ville kobles sammen med den valgte løsningen, noe som bidrar til en beslutning. Virkeligheten stemmer også her rimelig godt med det vi har observert. Mange mulighetsvinduer åpnet seg, slik at man mot dårlige odds faktisk klarte å få gjennomslag for Bybanen. En av de viktigste *strategiske valgene* i denne perioden var *Bergensprogrammet* – i ettertid virkelig politisk håndverk på sitt beste. Programmet knyttet Bybanen til andre samferdselsprosjekter og gjorde de gjensidige avhengige av

hverandre. Bybanen sto dermed ikke alene lengre, men som en del av en større helhet. Ved å knytte Bybanen til de andre samferdselsprosjektene, åpnet dette for inkludering i *Nasjonal Transportplan*, og dermed økte bevilgninger. Et annet viktig mulighetsvindu var da Bergen kommune overtok styringen og ansvaret for kollektivmidler, derav også Bybanen. Dette fjernet Fylkeskommunen som mellomledd. Beslutningen var altså i stor grad resultat av sammenfall i tid med andre nærlignede saker og hendelser, men også mulighetsvinduer som åpnet seg for videre behandling og finansiering. I *implementeringsfasen* var det forventet mange ulike mål og manglende innsikt til måloppnåelse. Dette stemmer ikke godt med oppgavens funn. Det var kun et alternativ ble vedtatt bygget, og dermed ikke ukklarheter i forbindelse med valgmuligheter etter vedtaket var gjort. Det var riktignok en del ukklarheter i forhold til prosjektering, finansiering og utforming.. Tabell 8 oppsummerer hvorvidt forventningene ble oppfylt eller ei.

TABELL 8: OVERSIKT OVER FORVENTNINGER UTLEDET MED UTGANGSPUNKT I (BI) PRODUKT AV SAMMENFALL I TID TEORI, HVOR BÅDE AKTIVISERING – DEFINERINGSPROSESSER OG POLICYSIRKELEN ER KNYTTET MED VURDERINGER AV OM FORVENTNINGENE ER OPPFYLT

	Aktiveringsprosess	Oppfylt?	Defineringsprosess	Oppfylt?
Agendasetting	Åpne beslutningsarenaer med fri og åpen deltakelse. Aktører søker de arenaer hvor "deres" saker blir belyst. .	Ja	Policyvindu og koblinger mellom andre saker og hendelser i samme tidsrom skaper rom for å presentere bestemte løsninger og problemer.	ja
Policyformulering	Preges av deltidsdeltakelse , og deltakernes ressurser. Deltakere kommer og går, men en policyentreprenør vil koble løsninger og problemer for å få gjennomslag for en bestemt kobling.	ja	Prøving og feiling og vurdering av ulike forslag. Mulighetsvinduer, entreprenører får igjennom løsninger. Sammenfall i tid med andre saker og hendelser vil fremme og åpne for bestemte løsninger.	ja
Beslutningstaking	Deltakerne knyttes til de beslutningsprosesser hvor deres interesser blir hørt og berørt. Flere aktører tar del i utforming og på ulike nivå. Policyentreprenører er også mulig.	ja	Beslutningsutfallet er ønsket, men oppnås på tross av dårlige odds. At andre saker og hendelser kobles til en bestemt løsning fører til en beslutning.	ja
Implementering	Mange deltakere med ulik og varierende deltakelse.	Lite	Ulike og mange mål – med manglende innsikt til måloppnåelse. .	Lite

9.5 POLICYVINDU OG POLICYENTREPRENØRER

Som nevnt i kapittel 2, ble det redegjort for hvorfor policyvinduer og policyentreprenører var forventet å være viktige gjennom prosessen. Denne oppgaven har vist hvordan mulighetsvinduer og policyentreprenører i praksis har vært fremtredende i denne beslutningsprosessen.

Beslutningsprosessen strakk seg over et lengre tidsrom og har utvilsomt hatt en kompleks saksdefinisjon. Det har vært mange og skiftende deltakere, og sterke meningsytringer blant disse. Sånn sett kan det hevdes ble vedtatt mot dårlige odds. Medvirkende til at Bybanen har blitt mulig er på kan sies å være på grunn av de enkelte mulighetsvinduer og beslutningsmuligheter som har åpnet og lukket seg underveis. Flere eksempler kan nevnes: lovendringer i forhold til bompengefinansiering av kollektivtransportløsninger, bevilgninger fra samferdselsdepartementet, prinsippvedtak i 1995 før kommunevalget, og nevnte ultimatum i 2003 som forhindret at mulighetsvinduet lukket seg. Videre kan jeg nevnte Bergen kommunes overtakelse av ansvaret for kollektivtransport og ikke minst Bergensprogrammet. Dette har altså åpnet for at bestemte løsninger, problemer, aktører og beslutningsmuligheter har blitt knyttet sammen og åpnet for videre utredning og arbeid med Bybanen. Mulighetsvinduene knyttet til Bybanen har åpnet seg av ulike årsaker, endringer i de politiske strømningene (jf ulike valgresultater omtalt), men også mer kontekstuelle endringer, for eksempel nye ansvarsfordelinger og lovendringer. Bybanen har utvilsomt vært et svært omstridt prosjekt, og møtt mye motstand underveis. Det virker rimelig å anta at disse mulighetsvinduene har hatt betydelig innvirkning på muligheten Bybanen hadde til å bli vedtatt og bygget.

Policyentreprenører har vært aktive igjennom hele beslutningsprosessen. Mediene var også etter åpningen av Bybanen inne på dette – nettopp hvordan noen enkelte personer hadde jobbet iherdig for å få bybane. I motsetning til Liabøs (1999) masteroppgave hvor det ble vist at Per Kragseth hadde fungert som policyentreprenør, trekker min oppgave frem et større utvalg involverte personer. Prosessen har foregått over lang tid, og deltakere har gått inn og ut av beslutningsprosessen. Dette har ført til at flere personer har vært involvert, på ulike stadier. I policyformuleringsfasen var Tryti en viktig policyentreprenør. Hun gikk inn i politikken med et formål, satsing på bybane, og ofret velvillig tid, ressurser og politisk kapital for å få drømmen realisert. At hun også dro til Tyskland for å studere baner nærmere, sier også noe om engasjementet hennes. Iherdig jobbing lå bak prinsippvedtaket hun fikk gjennomført. I de senere periodene er det Gunn Vivian Eide og Anne- Grete Strøm-Erichsen som bemerker seg

som policyentreprenører. Det kan kanskje hevdes at de ikke hadde det samme intense engasjementet som Tryti, da de jobbet bredere og for flere ulike saker innen politikken. Likevel må det kunne hevdes at deres roller og store arbeidsinnsats var svært sentralt i arbeidet for å få Bybanen vedtatt. Strøm-Erichsen frontet Bybanen positivt, og førte viktige forhandlinger i Oslo, og å fronte Bybanen positivt. Eides ultimatum er også omtalt i oppgaven som en viktig hendelse.

Det har vært mange andre aktører som har gjort seg bemerket, men jeg mener det er disse tre kvinnene som har påtatt seg rollen som policyentreprenører, i ulike faser til ulike tidspunkt. Deres innsatts og arbeid har til dels overskygget andre aktører, som sikkert har hatt en innvirkning, men ikke har vært like framtrepende.

9.6 DE TEORETISKE PERSPEKTIVENES FORKLARINGSKRAFT

I denne studien har jeg brukt en strømmingstankegang som en overordnet analytisk organiserende ramme for mitt arbeid. Denne har vært nyttig i beskrivelsen av denne svært sammensatte prosessen. I hver av de fire fasene har strømmingstankegangen blitt brukt for å beskrive prosessen, dens deltakere, problemer, løsninger og beslutningsmuligheter. For å forklare beslutningsprosessen har jeg tatt i bruk tre ulike perspektiver for å gi en helhetlig forklaring. Ved hjelp av de tre perspektivene har jeg vist tre ulike måter å forstå beslutningsprosessen på. Jeg mener å ha demonstrert hvordan en slik bred innfallsvinkel gir mulighet for å mer detaljert fange opp detaljer i beslutningsprosessen.

TABELL 9: FREMSTILLING AV DE TRE TEORETISKE PERSPEKTIVENES RELATIVE FORKLARINGSKRAFT I FORHOLD TIL DE ENKELTE FASENE I PROSESSEN

	Analytisk problemløsning	Interessehevding og forhandling	(bi) produkt av sammenfall i tid
Agendasetting	Lav	Høy	Høy
Policyformulering	Middels	Høy	Høy
Beslutningstakning	Lav	Høy	Høy
Implementering	Høy	Lite	Fraværende

I tabell 9 har jeg oppsummert min vurdering av de ulike teoriens forklaringskraft i de ulike fasene. Analytisk problemstilling har en middels til lav forklaringskraft. Forklaringskraften må sies å være lav for agendasetting og beslutningsfasen. Disse fasene viste seg å ha klare innslag av uenighet og interessehevding, noe teorien ikke fanger opp. Når det gjelder implementering er det vist hvordan modellen har høy forklaringskraft. Når det gjelder policyformulering er det argument for en middels forklaringskraft.

Både forhandling og interessehevding og (bi) produkt av sammenfall i tid mener jeg har høy forklaringsklart for de fire fasene. Disse forklarer ulike elementer av empirien, hvor den ene tar høyde for forhandlinger og interessehevding mellom aktører og løsninger, og den andre åpner for sammenfall i tid med andre saker og hendelser og ustabil deltakelse.

I forbindelse med de ulike perspektivenes forklaringskraft, er det nødvendig å presisere hvordan man ser på policyentreprenører. I et analytisk problemløsende perspektiv kan en policyentreprenør sees på som en rasjonell leder med en klar visjon. I denne utredningen har jeg valgt å fokusere på policyentreprenørene i sammenheng med (bi)produkt av sammenfall i tid, slik det gjøres i Kingdon (2003).

KAPITTEL 10: AVSLUTNING

I denne studien har jeg gjennom begreper fra strømmingstankegangen, og ved bruk av tre teoretiske perspektiv beskrevet og forklart deltakelse, situasjons – og problemoppfatninger og løsningsforslag i prosessen rundt Bybanen i Bergen.

Proessen jeg har studert startet med at Naturvernforbundet arrangerte en Bybanehøring i 1989. Prosessen har i likhet med for eksempel Liabøs (1999) beslutningsprosessstudie vært innholdsrik, variert, og også til tider tvetydig. Det kan heller ikke hevdes at prosessen har vært klart sammenhengende helt fra initiativ til implementering. Prosessen har vært preget av ulike aktører med ulike interesser – det er argumentert for hvordan institusjonstilhørighet og en viss grad av tilfeldighet har hatt innvirkning på prosessen.

I dette kapitlet vil jeg legge frem en oppsummering av funnene i empirien, samt en kort redegjørelse for de ulike teoretiske implikasjonene av funnene. Gjennom å gjøre dette vil jeg også gi svar på det som vært studiens problemstilling:

Hvordan kan beslutningsprosessen og dens utfall beskrives og forklares?

Kapitlet avsluttes ved å legge frem forslag til videre forskning knyttet til beslutningsprosesser og miljø- og transportproblemer.

10.1 OPPSUMMERING: EMPIRISKE HOVEDFUNN

Jeg vil her presentere hva jeg mener er de empiriske hovedfunnene i denne oppgaven, jf problemstillingen som var presentert i kapittel 1.

Gjennom denne oppgaven er empiriske funn presentert i flere kapitler. Videre blir disse funnene forklart og analysert ut i fra de tre teoriene som jeg har presentert.

En viktig faktor for at diskusjonen rundt Bybanen igjen kom på dagsorden var Naturvernforbundets høring i 1989. Selv om Naturvernforbundet mente dette var selvstendig initiativ, var de nok påvirket av andre hendelser i samme tidsperiode: *Brundtlandkommisjonen* fremmet en tankegang om bærekraftig utvikling, en tanke som var ny relativt til 60-70 tallet. At TP10 og var i vinden, gjorde det mulig for politikerne å arbeide videre med en bybaneløsning, og ta dette opp i kommunevalget i 1991. I denne perioden endret også Arbeiderpartiet sin miljøpolitikk seg, kanskje for å nærme seg SV. Denne endringen var nok viktig for prioritering av fokus på Bybanen. *Tryti* var standhaftig og kjempet både utad og innad mot eget parti for en bybane. Uten hennes engasjement, ville en bybane muligens blitt

lagt vekk ganske tidlig i denne prosessen. Hennes engasjement forankret også Bybanen til dels i Arbeiderpartiet, slik at partiet også etter hennes avgang fortsatt støttet bybaneprojektet.

Videre har oppgaven demonstrert hvordan bybaneprojektet har vært avhengig av valgresultater, og ulike koalisjoner som følge av dette. I valget i 1991 støttet Arbeiderpartiet seg til blant annet SV og Venstre som hadde klare miljøvennlige profiler - de ønsket en løsning på de økte trafikk- og miljøproblemene. Også koalisjonen etter valget i 1995 og i 1999 fremmet partier som ønsket miljøvennlige løsninger, og som klarte å samle flertall i Byrådet. Det var riktignok uenighet angående finansiering, detaljer knyttet til løsning og lignende men det var like fullt enighet at noe måtte gjøres med problemene. Det kan godt tenkes at FrP eller Høyre med større innflytelse i 91/95 kunne endret prosessen knyttet til Bybanen. Ut i fra deres preferanser på den tiden virker det rimelig å anta ytterligere fokus på veiutbygging/motstand mot bompengefinansiert kollektivtransport. Videre er det nok sentralt hvordan vedvarende pressedekning av bybanesaken har bidratt til å holde saken i gang over så lang tid.

Det var altså en rekke forhold og faktorer som gjorde det mulig for Bybanen ble en realitet. Som nevnt var mulighetsvinduer og policyentreprenører essensielle for denne beslutningsprosessen. Beslutningsprosessen jeg har studert har vart over 21 år, dermed er det helt nødvendig at mange brikker må falle på plass underveis.

Jeg vil hevde at *Bergensprogrammet* var den sentrale ”puslespillbrikken” som manglet og gjorde Bybanen til en realitet. At de ulike prosjektene i Bergensprogrammet ble gjort gjensidig avhengig av hverandre var en genistrek ved utforming av policydesign. Programmet var et kompromiss som de ulike partiene kunne stille seg bak, men samtidig i praksis gjorde det umulig å trekke bybaneprojektet. Dette ville i så fall også ha rammet finansieringen av de øvrige prosjektene i programmet.

10.2 TEORETISKE IMPLIKASJONER

I denne masteroppgaven har jeg brukt en utfyllende strategi for å håndtere det teoretiske mangfoldet. Ved å trekke på flere ulike perspektiver har det vært mulig å gi en bred forklaring. De tre perspektivene har bidratt med ulike forklaringer og innfallsvinkler i tolkningen av denne beslutningsprosessen. Jeg mener at perspektivene har utfylt hverandre på en god måte. Det kan derimot diskuteres hvorvidt det har vært nødvendig å bruke analytisk problemløsning, da den hadde middels til lav forklaringskraft. Det er i den anledning viktig å presisere hvordan analytisk problemløsning viser en høy forklaringskraft i forbindelse med

implementeringsfasen, en fase de andre perspektivene ikke fanger opp like godt. Som del av en utfyllende strategi bidrar altså analytisk problemløsning positivt til en helhetlig løsning. Interessehevding og forhandlingsteorien har demonstrert god forklaringskraft, og fanger opp de ulike aktørenes interesser i forhold til deres problemer og løsningsforslag. (Bi) produkt av sammenfall i tid, mener jeg forklarer beslutningsprosessen relativt helhetlig. Ved å kombinere de fire strømmingene, policyentreprenører og mulighetsvinduer gir teorien en bred forklaring på hva som skjedde. Den tar også høyde for den store graden av deltidsdeltakelse og utskiftning av aktører som har preget beslutningsprosessen. Teorien utelukker heller ikke interessehevding eller analytisk problemløsning.

10.3 SAMMENLIKNING MED ANDRE STUDIER OG VIDERE FORSKNING

I forhold til Liabø (1999) sin studie av beslutningsprosessen bak Gatebruksplanen kan det trekkes betydelige likheter til min studie av beslutningsprosessen omkring Bybanen. Vi har begge studert temaer og løsninger innenfor miljø – og transportpolitikk, men også benyttet oss av de samme teoriene, samt beskrivende verktøy. Mange av våre funn er relativt sammenfallende, sentrale policyentreprenører, mulighetsvinduer og klare interessehevding og forhandlinger var medvirkende for å få på plass en bestemt løsning. Noe av årsaken til de samme funnene tror jeg kan forklares med at begge prosjektene både var komplekse og kontroversielle. Det kan hevdes at begge ble gjennomført til tross for dårlige odds.

Bergen har opplevd en rekke reformer, endringer og tiltak for å bedre både trafikk og miljøsituasjon i Bergen. Beslutningsprosessen omkring Bybanen i Bergen – og Bybanen som løsning var ikke isolerte hendelser. Gatebruksplanen fra 80/90-tallet var en merkbar endring for trafikk- og miljøsituasjonen i Bergen. Liabøs (1999) masteroppgave studerte denne beslutningsprosessen. Oppgaven omhandler ikke bybane eksplisitt, men tematikken er stor grad det sammenfallende; en studie relatert til trafikk- og miljøproblemer i Bergen. Prosessen jeg har tatt for meg i denne oppgaven kan på mange måter hevdes å være en videreføring av hennes studie,

Fremdeles ser det ut som det vil komme ytterligere løsninger i årene framover. Problemene er på ingen måte løst allerede nå. Det vil derfor være naturlig å foreslå videre forskning som følger denne utviklingen av trafikk- og miljøproblemene i årene framover. Som en direkte oppfølging av denne studien vil det være interessant å studere evalueringsfasen i denne prosessen. En kunne da for eksempel undersøkt hvorvidt ulike aktører føler at deres mål i prosessen rundt Bybanen ble oppfylt i ettertid. Spesielt interessant ville det være å studere

ytterligere tiltak som iverksettes i Bergen. Som kjent opplever Bergen ved jevne mellomrom såkalte ”giftlokk”. I den anledning kunne det vært interessant å studere hvilke tiltak Bergen kommune har iverksatt, og hvordan ulike partier og organisasjoner stilte seg bak de ulike tiltakene. Et annen interessant studie kan være en sammenlikning av de ulike miljø- og trafikktiltakene som har blitt implementert i Bergen og deres faktiske innvirkning.

I tillegg kunne det også vært interessant å følge beslutningsprosessene omkring de andre prosjektene i Bergensprogrammet, for eksempel Ringvei Vest og Skansentunnelen. I tillegg kunne det vært interessant å studere beslutningsprosessen omkring Ulrikstunnelen. Denne saken har vært på dagsorden i mange år – men har pt. fortsatt ikke blitt vedtatt selv om noen utredninger foreligger. Hvorfor blir noen løsninger implementert – mens andre faller vekk?

Et annet mulig studie kan være å undersøke ulike politiske partiers meninger knyttet til transport- og miljøpolitikk de siste tiårene. Min oppgave har demonstrert flere eksempler på hvordan dette har endret seg over tid. Det kunne vært interessant å studere nærmere hvordan/hvorfor disse endringene skjer innad i partiene.

I denne studien blir beslutningsprosessen omkring Bybanen knyttet til miljø- og transportpolitikk. I studien kan en se at aksepterte og foreslåtte løsninger endrer seg med samfunnskonteksten; etter hva som er sosialt akseptert ut fra et miljøsynspunkt. Verden er i stadig endring og vi velger i større grad enn tidligere å fokusere på miljøvennlige løsninger. Dette er i høyeste grad samfunnsaktuelle tema som er stadig under endring.

LITTERATURLISTE

Andersen, Svein S. (2005). *Case-studier og generalisering: Forskningsstrategi og design*, Bergen: Fagbokforlaget. 4. opplag.

Bache, Ian og Flinders, Matthew (2005) "Themes and Issues in Multi-level Governance" i Bache, Ian og Matthew Flinders (red.) (2005): *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Cohen, Michael D. March, James G. Olsen, Johan P. "People, Problems, Solutions and the Ambiguity of Relevance" I March, James G. Olsen, Johan P. (red) (1994) *Ambiguity and Choice in Organizations* Norge, Oslo : Scandinavian University Press 2. Utgave

Cohen, Michael D, March, James G, Olsen, Johan P (1972) "A Garbage Can Model of Organizational Choice" I *Administrative Science Quarterly* Vol. 17, No. 1 (Mar., 1972), pp. 1-25

Christensen, Tom, Egeberg Morten, Larsen, Helge O., Læg Reid, Per, Ronnes, Paul G. (2001) *Forvaltning og Politikk* Oslo: Universitetsforlaget As

Enderud, Harald (1989). *Beslutninger i organisasjoner I adferdsteoretisk perspektiv* Århus: Clemenstrykkeriet , 8 opplag

Flyvbjerg, Bent (2006) "Five Misunderstandings about Case-Study Research" *Qualitative Inquiry* Volum 12, nr 2, side 219-242

Grønmo, Sigmund (2004): *Samfunnsvitenskaplige Metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.

Hompland, Andreas (Red) (2001) *Byens Veier Lokal transport- og arealpolitikk* Bergen : Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS

Howlett, Michael, M. Ramesh og Anthony Perl (2009): *Studying Public Policy: Policy Cycles & Policy Subsystems*. Canada, Ontario : Oxford University Press. 3. opplag.

Jacobsen, Dag I og Thorsvik, Jan (2002) *Hvordan organisasjoner fungerer Innføring i organisasjon og ledelse* Bergen : Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke 2. utgave

King, Gary, Keohne, Robert O. Verba, Sidney (1994) *Designing Social Inquiry Scientific inference in qualitative research* New Jersey : Princeton University Press

Kingdon, John W. (2003) *Agendas, Alternatives and Public Policies*, USA; Longmann, 2 utgave

Lowi, Theodore, J “American Business, Public Policy, Case-studies and Political Theory” I *World Politics*, Vol.16 ,No. 4 1964 (677-715).

March, James G. (1994) *A primer on decision making How Decisions Happen*, New York USA The Free Press

Miller, S. J og Wilson D.C. (2006) ”Perspectives on Organizational Decision Making” (469-484) in S.R Cleg et.al (eds.): *The Sage Handbook of Organization Theory* London / Thousand Okas : Sage

Nielsen, Gustav (2001) ”Arealbruk og transport før bilismen” i Hompland, Andreas (Red) *Byens Veier lokaltransport – og arealpolitikk* (2001) Bergen: Fagbokforlaget

Olsen Johan P. (1972) ” Public Policy-Making and Theories of Organizational Choice” I *Scandinavian Political Studies Yearbook vol.7*

Olsen, Johan P. (1989) Petroleum og Politikk *Det representative demokratiets møte med oljealderen* TANO En bok fra LOS senteret

Olsen, Johan P. (1993): ”Folkestyre, byråkrati og korporativisme – skisse av er organisasjonsteoretisk perspektiv” ; i Johan P. Olsen (red.): *Politisk organisering* Oslo: Universitetsforlaget. s. 13-114. 5 Opplag

Osland, Oddgeir (2001) “Kollektivtransportens tapte tid” I Hompland, Andreas (Red) *Byens Veier lokaltransport – og arealpolitikk* (2001) Bergen: Fagbokforlaget

Roness, Paul G. (1997): Organisasjonasendringar Teoriar og strategiar for studiar av endringsprosessar. Bergen-Sandviken: Fagbokforlaget.

Sætren, Harald (1983) *Iverksetting av offentlig politikk* Bergen : Universitetsforlaget

Vollset, Magnus (2007) *På sporet av Bybanen* Bergen: Bodoni Forlag

Yin, Robert K. (2009) *Case Study Research: Design and Methods* Fourth Edition. Thousand Oaks: Sage Publications

Yin, Robert K (1989) *Case study Research: Design and Methods* First Printing, Revised Edition (1989) USA : Sage Publications

MASTEROPPGAVER

Liabø, Bente K. (1999) *Prosjektorganisering og policy entreprenører* en studie av Gatebruksplanen, som første fase i "Gatebruks- og miljøplanen for Bergen sentrum" perioden 1987-1990. Masteroppgave ved Institutt for Administrasjon og Organisasjonsvitenskap

Milde, Ingrid (2008) Bergens Tidende - En yndet medspiller og fryktet motstander En kvalitativ analyse av Bergens Tidenes roller i bybanesaken . Masteroppgave i medievitenskap Institutt for informasjons-og medievitenskap Universitetet i Bergen

INTERNETTKILDER

- [1] Åpningsdatoen er satt <http://www.bt.no/nyheter/lokalt/AApningsdatoen-er-satt-925412.html> Hentet 05.10.2011
- [2] Historien om Møhlenpristrikken http://www.besporvei.net/bes_historikk.html Hentet 05.10.2011
- [3] Ta en eksklusiv tur med Bybanen <http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/hordaland/1.7167110> Hentet 07.12.2011
- [4] Bærekraftig utvikling <http://www.prosus.uio.no/bu/> Hentet 05.12.2011
- [5] FrP ut av Byrådet i Bergen
<http://www.frp.no/FrP+ut+av+byr%C3%A5det+i+Bergen.d25-TgRrU2w.ips> Hentet 06.09.2011

BERGENSPROGRAMMET

- [BP1] Bergensprogrammet <http://www.Bergensprogrammet.no/> Hentet 05.10.2011
- [BP2] Årsmelding 2009
http://www.bergensprogrammet.no/ARSMELDING_2009.pdf Hentet 28.10.2011
<http://www.Bergensprogrammet.no/ARS> Hentet 28.10.2011
- [BP3] Dette vil vi oppnå med Bergensprogrammet
http://www.Bergensprogrammet.no/mal_strgt.html Hentet 07.12.2011

BYBANEN

- [BB1] Design Program Bybanen <http://www.Bybanen.no/index.cfm?id=170866> Hentet 07.12.2011

STATISTISK SENTRALBYRÅ

Litteraturliste

[SSB1] Transport <http://www.ssb.no/transport/> Hentet 24.10.2011

[SSB2] Befolkning <http://www.ssb.no/befolkning/> Hentet 24.10.2011

[SSB3] En krevende telling etter krigen
<http://www.ssb.no/histstat/artikler/art-2009-08-05-01.html> Hentet 24.10.2011

[SSB4] Sterk vekst på 1990-tallet http://www.ssb.no/magasinet/fire_hjul/art-2001-02-22-01.html Hentet 24.10.2011

BERGEN KOMMUNE SINE NETTSIDER

[BK1] Slik styres Bergen
<https://www.bergen.kommune.no/politikk/slik-styres-bergen/7005/article-79641>
Hentet 07.10.2011

[BK2] Formannskapets Kontor: Bybane i Bergen. Forslag til kommunedelplan. P.1623.00.00
http://www3.bergen.kommune.no/bybane/Bybanen_gml/Bystyre_Bybane_vedtak_20000313.pdf
Hentet 07.12.2011

[BK3] Alternativ bruk av riksvegmidler
http://www3.bergen.kommune.no/bybane/Bybanen_gml/ABR_hovedrapport.pdf
Hentet.07.12.2011

[BK4] Arbeidet med Bybanen i Bergen
http://www3.bergen.kommune.no/bybane/Bybanen_gml/SDbrev_20030108.pdf
Hentet 07.12.2011

[BK 5] Alternativ bruk av riksvegmidler NOTAT 1 2003
http://www3.bergen.kommune.no/bybane/Bybanen_gml/ABR_notat01_utredningsprogram.pdf
Hentet 07.12.2011

[BK6] Rune Haugsdal blir ny leder for Bybanekontoret
http://www3.bergen.kommune.no/bybane_/ekstern/Bybanen_gml/runehaugsdal_nyleder.html
Hentet 07.12.2011

[BK7] Nyheter på nett
http://www3.bergen.kommune.no/bybane_/ekstern/Bybanen_gml/nyheter.html
Hentet 07.12.2011

[BK8] Informasjonsmøter / kontordager
http://www3.bergen.kommune.no/bybane_/ekstern/Bybanen_gml/informasjonsmoter_nov2006.html
Hentet 07.12.2011

[BK9] Fana. Forslag til reguleringsplan for Bybanen og fremkommelighetstiltak for buss på strekningen Nesttun-Rådal. Melding om oppstart.

http://www3.bergen.kommune.no/bybane/_ekstern/Bybanen_gml/NR_oppstartsvedtak.pdf

Hentet 07.12.2011

[BK10] Bergen bystyre Protokoll 22. Januar 2007

http://www3.bergen.kommune.no/bybane/_ekstern/Bybanen_gml/BEBY_20070122.pdf

Hentet

07.12.2011

[BK11] Store utfordringer i anleggsfasen

http://www3.bergen.kommune.no/bybane/280207_utfordringer.html

Hentet 07.12.2011

[BK12]Informasjonsmøte om Bybanen på Gimle Skole

http://www3.bergen.kommune.no/bybane/150507_info_gimle.html

Hentet 07.12.2011

[BK13] Informasjonsmøte om Bybanen i Bergen Rådhus

http://www3.bergen.kommune.no/bybane/140607_infomoete.html

Hentet 07.12.2011

[BK14]Nyheter <http://www3.bergen.kommune.no/bybane/nyheter.html> Hentet 07.12.2011

[BK15] Stadler Pankow skal levere Variotram til Bybanen

http://www3.bergen.kommune.no/bybane/110507_vognsett.html Hentet 07.12.2011

[BK16] Alstom Transport fikk Bybanekontrakt for strømforsyning

http://www3.bergen.kommune.no/bybane/060707_kontrakt.html Hentet 07.12.2011

[BK17] VALG 2007:Bystyret 2007-2011 er klart

<https://www.bergen.kommune.no/aktuelt/presserom/pressemeldinger/article-7740>

Hentet 07.12.2011

[BK18] VALG 2007:H, FrP og KrF danner byråd

<https://www.bergen.kommune.no/aktuelt/sistenytt/article-8521>

Hentet 07.12.2011

[BK19] Velkommen til byrådets side

https://www.bergen.kommune.no/portal/page/portal/bkinternet/subpage3?id=T33799&m2_mode=venstremeny&re1_mode=spot2&k1_mode=right&m4_mode=spot2&re3_mode=artcenter&re9_mode=orgt§ionId=643

Hentet 07.12.2011

[BK20] FrPs to byråder trer ut <https://www.bergen.kommune.no/aktuelt/sistenytt/article-42366>

Hentet 07.12.2011

[BK21] Vil søke Stortinget om økt styrings- og kostnadsramme for Bybanen

http://www3.bergen.kommune.no/bybane/101007_okt_ramme.html

Hentet 07.12.2011

[BK22] Forsinket oppstart for Bybanen

http://www3.bergen.kommune.no/bybane/231007_utsatt_oppstart.html Hentet 07.12.2011

TRANSPORTØKONOMISK INSTITUTT

[TØI1] Strategiske konsekvensutredninger for veg- og transportplaner (SKUT)
Erfaringer og utviklingsbehov

<http://www.toi.no/getfile.php/Publikasjoner/T%D8I-notater/1995/1013-1995/1013-1995-el.pdf> Hentet 07.12.2011

[TØI2] Kvalitetssikring av prosjektet ”Bybanen i Bergen”

<http://www.toi.no/getfile.php/Publikasjoner/T%D8I%20rapporter/2004/755-2004/Hele%20rapporten.pdf> Hentet 07.12.2011

RAPPORTER OG UTREDNINGER

[SINTEF] Kompletterende beregninger for analyse av Bybane i Bergen

http://www3.bergen.kommune.no/bybane/Bybanen_gml/SINTEF_hoverapport_mai2002.pdf

Hentet 07.12.2011

DOKUMENT, STORTINGSMELDINGER, STORTINGSPROPOSISJONER OG VEDTAK I KRONOLOGISK REKKEFØLGE

St.prp. nr. 76 (2001-2002) Om delvis bompengefinansiering av Bergensprogrammet for transport, byutvikling og miljø

Innst.S.nr.45 (2002-2003) Innstilling til Stortinget fra samferdselskomiteen

St.prp.nr.75 (2004-2005) Om revidert bompengoordning for Bergensprogrammet

Innsigelse til reguleringsplaner for bybane i Bergen

http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/andre/brev/utvalgte_brev/2004/2004/bergen-kommune-innsigelser-til-regulerin.html?id=226710

Dokument nr. 15:534 (2003-2004) Skriftlig spørsmål fra Audun Lysbakken (SV) til samferdselsministeren <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=29302>

Innst.S.nr.94 (2005-2006) Innstilling til Stortinget fra transport –og kommunikasjonskomiteen om revidert bompengoordning for Bergensprogrammet

Forhandlinger i stortinget nr 93

<http://www.stortinget.no/Global/pdf/Referater/Stortinget/2005-2006/s060228.pdf>

Vedtak 282 og 283 til St.prp.nr.75 (2004-2005) Om revidert bompengoordning for Bergensprogrammet og Innst.S.nr.94 (2005-2006) Innstilling til Stortinget fra transport –og kommunikasjonskomiteen

St.prp.nr. 75 (2004-2005) Om revidert bompengoordning for Bergensprogrammet

NOU 2005:06 Samspill og tillitt <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/nouer/2005/nou-2005-06/16.html?id=390346> Hentet 09.11.2010

Dokument nr. 8:2 (2005-2006) Privat forslag fra stortingsrepresentantene Arne Sortevik, Gjermund Hagesæter og Karin S. Woldseth

Innst.S.Nr. 96 (2005-2006) Innstilling til Stortinget fra transport – og kommunikasjonskomiteen

Vedtak 284. tilhører Dokument 8:2 Forslag fra stortingsrepresentantene Arne Sortevik, Gjermund Hagesæter og Karin S. Woldseth om å gjennomføre bindene folkeavstemning i Bergen kommune om bygning av bybane i Bergen og bompengefinansiering av Bergensprogrammet

Prop.108.s (2009-2010) Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) Utviding og Finansiering av Bergensprogrammet

Innst.302. S (2009-2010) Innstilling til Stortinget fra transport og kommunikasjonskomiteen

St.prp. nr. 1 (2006–2007) FOR BUDSJETTÅRET 2007

Pressemelding 6.10.2006

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/sd/pressester/pressemeldingar/2006/statsbudsjettet-2007-105-milliardar-kron.html?id=271814>

AVISARTIKLER HENTET I RETRIVER /ATEKST

- I rekkefølge etter fotnote nr.

³ Aftenposten Morgen 25.11.1989 Bergen får trikk igjen

⁴ Aftenposten 07.01.1991 Spennende Valgår for alle i 1991

⁵ Dagens Næringsliv 07.09.1991 Skjenking og miljø i fokus

⁶ Aftenposten Morgen 10.09.1991 Sv og SP. Valgets store vinnere

⁷ Aftenposten Morgen 06.09.1991 Valg' 91 Bergen kommune kan bli enda rødere

⁸ Bergens Tidende 23.06.2010 Det står kvinner bak.

¹⁰ Bergens Tidende 02.01.1992 Tryti – Bybanens nye lokomotiv

¹¹ Bergens Tidende 03.01.1992 Tempo for transport

¹² Bergens Tidende Morgen 03.01.1992 Høyrepolitiker støtter forbud mot bensinbiler

¹³ Bergens Tidende Morgen 03.01.1992 Bråk om bybane i Bergen

¹⁴ Bergens Tidende Morgen 03.01.1992 Bybane skaper bompengebraåk

Litteraturliste

- 15 Bergens Tidende Morgen 08.01.1992 Byen "Banen en viljesak"
- 16 Bergens Tidende Morgen 08.01. 1992 Byen Unge Høyre vil ha bompenger til bybane
- 17 Bergens Tidende Morgen 09.01.1992 Ikke bybanevedtak før – 94
- 18 Bergens Tidende Morgen 21.01.1992 "Bybane skal vurderes nøye"
- 19 Bergens Tidende Morgen 30.01.1992 Tunnel under Haukeland
- 20 Bergens Tidende Morgen 30.01.1992 Luksus bestemmer prisene på bybane
- 21 Bergens Tidende Morgen 29.02.1992 Ny Pan-Sjef lover bedre busstilbud
- 22 Bergens Tidende Morgen 12.03.1992 Byen Nå kommer "Bybanen" med trolley-buss.
- 23 Bergens Tidende Morgen 22.12.1992 Miljødryss over Bergen
- 24 Bergens Tidende Morgen 28.01.1993 Innblikk Bybane til Besvær
- 25 Bergens Tidende Morgen 22.09.1993 Bergen kan tape storbymidler
- 26 Bergens Tidende Morgen 29.09.1993 Kommuneetopp Advarer mot Plan-Mylder
- 27 Bergens Tidende Morgen 01.07.1994 Bybanen en framtidsdrøm
- 28 Bergens Tidende Morgen 15.09.1994 Kritikk mot kollektivplanen
- 29 Bergens Tidende Morgen 08.10.1994 Bybane får dø av seg selv
- 30 Dagens Næringsliv Morgen 18.01.95 Miljø til 2,7 milliarder
- 31 Bergens Tidende Morgen 19.01.1995 Bybane får blandet mottagelse
- 32 Bergens Tidende Morgen 14.02.1995 Tryti-oppgjør med etterfølgere
- 33 Bergens Tidende Morgen 23.05.1995 Navn Optimisten på skinner
- 34 Bergens Tidende Morgen 24.05.1995 Lutter glede over "lyntrikk"
- 35 Bergens Tidende Morgen 01.04.1995 Høyre begraver Bybanen
- 36 Bergens Tidende Morgen 12.06.1995 Tryti har hastverk
- 37 Bergens Tidende Morgen 12.06.1995 NJKommunal sabotasje av bybane-planene
- 38 Bergens Tidende Morgen 15.06.1995 Staten må med på bybane
- 39 Bergens Tidende Morgen 13.06.1995 "Grunnstein" for bybane
- 40 Bergens Tidende Morgen 27.06.1995 Tryti fikk sitt bybanevedtak
- 41 Bergens Tidende Morgen 11.08.1995 Mener Bybane må bli fellessak
- 42 Bergens Tidende Morgen 12.09.1995 Ordfører-Thriller i natt
- 43 Bergens Tidende Morgen 25.09.1995 Loddtrekning om byutvikling
- 44 Bergens Tidende Morgen 14.10.95 Ljones vil bygge bybane

Litteraturliste

- ⁴⁵ Bergens Tidende Morgen 16.01.1996 Vegsjefen blåser i bybane
- ⁴⁶ Bergens Tidende Morgen 20.02.1996 Bybanen rører på seg
- ⁴⁷ Bergens Tidende Morgen 21.02.1996 Bybanen må vente
- ⁴⁸ Bergens Tidende Morgen 22.02.1996 Vedtak mot bedre vitende
- ⁴⁹ Bergens Tidende Morgen 23.02.1996 Skylder på byråkratene
- ⁵⁰ Bergens Tidende Morgen 26.03.1996 Bybanen på skinner
- ⁵¹ Bergens Tidende Morgen 11.01.1996 Pan-sjefen tror ikke på lyntrikken
- ⁵² Kommunal Rapport Web 07.02.1997 Bilfri by-visjon eller virkelighet?
- ⁵³ Bergens Tidende Morgen 13.01.1999 Bybanen etablert
- ⁵⁴ Bergens Tidende Morgen 14.01.1999 Bybanen må gå sjølinjen
- ⁵⁵ Bergens Tidende Morgen 08.01.1999 Bompenger til busstraseer
- ⁵⁶ Bergens tidende Morgen 06.02.1999 Bompenger skal betale vei og bane
- ⁵⁷ Bergens Tidende Morgen 31.05.1999 Framgang i samferdselsforhandlinger
- ⁵⁸ Bergens Tidende Morgen 01.06.1999 Stort flertall, store penger og store ord
- ⁵⁹ Bergens Tidende Morgen 08.06.1999 Bergensprogrammet må videreføres
- ⁶⁰ Dagens Næringsliv Morgen 26.08.1999 Toppene tier om det viktigste
- ⁶¹ Aftenposten Morgen 23.08.1999 Lokalvalg 99... men lar han seg vippe?
- ⁶² Bergens tidende Morgen 26.08.99 Godkjente bybane-nei
- ⁶³ Bergens Tidende Morgen 05.09.1999 Bergen må satse på bybane nå!
- ⁶⁴ Bergens Tidende Morgen 29.08.1999 AP vil ha bilene ut av sentrum
- ⁶⁵ Aftenposten Morgen 14.09.1999 Lokalvalg 99 Mot uklar situasjon i Bergen
- ⁶⁶ Bergens Tidende Morgen 15.09.1999 Være eller ikke-være for Bybanen
- ⁶⁷ Bergens Tidende Morgen 22.09.1999 Ambisiøse miljømål
- ⁶⁸ Bergens Tidende Morgen 22.09.1999 Den politiske plattformen
- ⁶⁹ Bergens Tidende Morgen 05.02.2000 Bybanen følger folket
- ⁷⁰ Bergens Tidende Morgen 14.03.2000 Bybane via Fantoft og Nesttun
- ⁷¹ Bergens Tidende Morgen 08.09.99 Slakter bybane-planene
- ⁷² Bergens Tidende Morgen 15.03.2000 Til Oslo for snakke om bybane
- ⁷³ Bergens Tidende Morgen 22.03.2000 Statsråd med kørerfaring fra Bergen

Litteraturliste

- ⁷⁴ Bergens Tidende Morgen 27.09.2000 Pene Ord om Bybanen
- ⁷⁵ Bergens Tidende Morgen 30.09.2000 Bergen må kjempe for Bybanen
- ⁷⁶ Bergens Tidene Morgen 13.11.2000 Penger til bybane og kollektivtrafikk
- ⁷⁷ Bergens Tidende Morgen 28.11.2000 Bybanen taper terreng
- ⁷⁹ Bergens Tidende Morgen 12.06.02 Bybanen blir mer lønnsom enn bussen
- ⁸⁰ Bergens Tidende Morgen 27.11.2002 Stortinget sier ja til bybane
- ⁸¹ Teknisk Ukeblad Magasin 18.06.02 Grønt lys for bybane i bergen
- ⁸² Bergens Tidende Morgen 15.06.2002 Grønt lys for Bybanen
- ⁸³ Bergens Tidende Morgen 22.02.03 Voksende skepsis til Bybanen
- ⁸⁴ Bergens Tidende Morgen 15.03.03 Bybanedrift må ha bompenger
- ⁸⁵ Bergens Tidende Morgen 15.03.03 Truer med å droppe Bybanen
- ⁸⁶ Bergens Tidende Morgen 27.03.03 Lover ikke en krone til bybane
- ⁸⁷ Bergens Tidende Morgen 01.09.2003 Et nytt bystyre kan legge Bybanen død
- ⁸⁸ Bergens Tidende Morgen 01.09.2003 Ryker Bybanen ryker ringveg vest
- ⁸⁹ Bergens Tidende Morgen 09.03.2003 Skremt av by-bane –vingling
- ⁹⁰ Bergens Tidende Morgen 25.09.2003 Mot Høyre-ledet Byråd
- ⁹¹ Aftenposten Morgen 25.09.2003 Duket for Høyre-Byråd i Bergen
- ⁹² Bergens Tidende Morgen 20.09.2003 Vil binde Høyre til Bybanen
- ⁹³ Bergens Tidende Morgen 18.09.2003 Valget er over
- ⁹⁴ Bergens Tidende Morgen 24.09.2003 Blankt nei til folkeavstemning om bybane
- ⁹⁵ Bergens Tidende Morgen 02.09.2003 Stortinget avgjør Bybanens skjebne
- ⁹⁶ Kommunal Rapport Magasin 21.01.2004 Bergen satser kollektivt
- ⁹⁷ Bergens Tidende Morgen 29.05.2004 Grove tolkninger fra veisjefen
- ⁹⁸ Bergens Tidende Morgen 29.05.2004 Dømmer Bybanen nedom og hjem
- ⁹⁹ Bergens Tidende 26.06.2010 Erna Solberg setter FrP i skyggen
- ¹⁰⁰ Dagens Næringsliv 07.09.2005 Hestehandel gir bro og bane
- ¹⁰¹ Bergens Tidende 21.12.2005 Vil samle inn 40.000 underskrifter mot Bybanen
- ¹⁰² Bergens Tidene 22.01.2006 Krever omkamp om Bybanen
- ¹⁰³ Bergens Tidende 23.01.2006 Transportkomiteen med åpne høyringar om bru og bane

Litteraturliste

- ¹⁰⁴ Bergens Tidende 24.01.2006 Folkeavstemning avises blankt
- ¹⁰⁵ Bergens Tidende 25.01.2006 Forgjeves kamp mot Bybanen
- ¹⁰⁶ Bergens Tidende 09.06.2006 Haugsdal ny leiar for Bybanekontoret
- ¹⁰⁷ Bergens Tidende 02.11.2006 Bybane først i 2010
- ¹⁰⁸ Bergens Tidende 30.03.2007 Miljø kan avgjøre høstens valg
- ¹⁰⁹ Bergens Tidende 30.03.2007 Bergen den største bilbyen
- ¹¹⁰ Bergens Tidende 05.06.2007 Massiv miljø-satsing fra SP
- ¹¹¹ Bergens Tidende 31.03.2007 Bergen får 25 kollektiv-millioner
- ¹¹² Bergens Tidende 13.07.2007 Vil selge seg dyrt
- ¹¹³ Bergens Tidende 19.07.2007 Blå samtaler uten venstre
- ¹¹⁴ Bergens Tidende 28.09.2007 Bybanesprekk på et par hundre millioner
- ¹¹⁵ Bergens Tidende 26.04.2008 Bybanen 5 uker forsinket
- ¹¹⁶ Bergens Tidende 22.11.2008 Tøft for kjøpmann nekter å gi opp vurderer rettssak føler seg overkjørt
- ¹¹⁷ Bergens Tidende 23.11.2008 Bygging i mange år til
- ¹¹⁸ Bergens Tidende 04.01.2009 Hevder Bybanen fører til busskrasj
- ¹¹⁹ Bergens Tidende 13.03.2009 Stopper Bybanen uten staten
- ¹²⁰ Bergens Tidende 09.12.2009 Baner vei for Bybanen
- ¹²¹ Bergensavisen 04.11.2009 Ny bybanehøvdning
- ¹²² Bergensavisen 11.01.2010 Frykter farlig Bybane-trafikk
- ¹²³ Kommunal Rapport 25.01.2010 Bybanen redder ikke bergenslufta
- ¹²⁴ Bergens Tidende 27.03.2010 Slik vil de bygge bane til flesland
- ¹²⁵ Bergens Tidende 27.05.2010 Vil bygge bybane med papirpenger
- ¹²⁶ Bergensavisen 12.06.2010 Tung Uke for alle i Bybanen
- ¹²⁷ Kommunal Rapport 23.06.2010 Transport på skinner etter 45 år
- ¹²⁸ Bergens Tidende 24.06.2010 Oppstarts-trøbbel for Bybanen
- ¹²⁹ Bergensavisen 23.06.2010 Ti Kroner bybanebot
- ¹³⁰ Bergensavisen 22.06.2010 Gir kvinnene æren
- ¹³¹ Bergensavisen 30.06.2010 Bybanen har ein far
- ¹³² Bergens Tidende 02.07.2010 Bybanens Fedre

Litteraturliste

- ¹³³ Bergens Tidende 04.07.2010 Bybanen har flere farlige punkter
- ¹³⁴ Bergens Tidende 25.07.2010 Bergenserene må lære køkultur på Bybanen
- ¹³⁵ Bergens Tidende 26.08.2010 Bybanen stappende full
- ¹³⁶ Bergens Tidende 16.11.2010 Bybanen forurenses DET SNAKKES
- ¹³⁷ Bergensavisen 28.12.2010 Ikke bare på skinner
- ¹³⁸ Bergensavisen 08.10.2011 Pris for verdens beste bybane

E-POST KORRESPONDANSE MED SVEND SØYLAND

E-post utvekslingen skjedde mellom 27.april 2011 og 22. september. For å vise utvekslingen har jeg limt inn våre e-poster. Hensikten med denne utvekslingen var å bekrefte det som sto i "På Sporet av Bybanen" (2007). Svend Søyland sine svar er i kursiv.

om [Denise Flatmark](mailto:denisescave@gmail.com) denisescave@gmail.com
to svend@bellona.no
date Wed, Apr 27, 2011 at 8:13 PM [hide details Apr 27](#)
subject Bybanehøring i 1989
mailed-by gmail.com

Hei!

Mitt navn er Denise Flatmark og er Masterstudent i Administrasjon og Organisasjonsvitenskap ved Universitetet i Bergen. Masteroppgaven min omhandler de beslutningsprosessene rundt Bybanen i Bergen - som gjorde det mulig for utbyggingen.

Gjennom en rekke skrevne kilder fikk jeg opplyst at Naturvernforbundet holdt en Bybanehøring i 1989 - jeg tok derfor kontakt med Naturvernforbundet. De satt meg i kontakt med Kai Grieg (leder i naturvernforbundet 1989) som opplyste - at blant annet deg selv og Martin Smith Sivertsen arrangerte denne bybanehøringen.

Det jeg lurte på er om du har mulighet og er interessert i å svare på noen få spørsmål rundt denne Bybanehøringen? (Pr mail)

mvh
Denise F. Flatmark
Masterstudent i Administrasjon og Organisasjonsvitenskap

rom [Svend Soyland](mailto:svend@bellona.no) svend@bellona.no

to *Denise Flatmark <denisescave@gmail.com>*
date *Wed, Apr 27, 2011 at 9:29 PM* [hide details Apr 27](#)
subject *Re: Bybanehøring i 1989*

Det er helt riktig. Jeg ledet samferdselsgruppen og vi arrangerte høring på bryggens museum

Svend Søyland

Bellona Foundation

[+4747487930](tel:+4747487930)

skype: svendusa

Litteraturliste

from Denise Flatmark denisescave@gmail.com
to Svend Soyland <svend@bellona.no>
date Fri, Apr 29, 2011 at 7:08 PM
subject Re: Bybanehøring i 1989
mailed-by gmail.com

hide details Apr 29

Hei igjen og tusen takk for svar!

Men er dette noe du kunne ha svart et par spørsmål om?

Jeg lurer blant annet på bakgrunnen for høringen , hvem tok initiativ - hvorfor initiativet var. Hvem var målgruppen for høringen - og hva var hensiktet og ønsket utfall for høringen?

I de skriftlige kildene jeg har står det kun at Naturvernforbundet holdt høringen , og desverre ikke noe mer.

Takk for din tid !

mvh
Denise F.
Masterstudent

from Svend Soyland svend@bellona.no
to Denise Flatmark <denisescave@gmail.com>
date Fri, May 20, 2011 at 10:16 AM
subject Re: Bybanehøring i 1989
hide details May 20
Important mainly because it was sent directly to you.

Sorry for sent svar.

Bakgrunnen for høring var at Samferdeslegruppen i Naturvernforbundet Hordaland ville lansere en alternativ visjon for Bergen som noe annet en privatbilistenes mekka. Våre hovedmotstandere den gangen var Statens Vegvesen v/Veikontoret i Hordaland og Bergen Næringsråd.

Vi arbeidet samtidig for at Sentrumsringen skulle videreføres, at parkeringsanlegg skulle legges inn i fjellene rundt bykjernen heller fortsatt parkering på festplassen eller i garasjeanlegg under denne. Undetegnedede ledet gruppen. De som for øvrig arbeidet med Bybanen denne våren var Finn Serck-Hansen, Martin Smith Sivertsen og Jon Hamre. Vi i samferdelsgruppen var godt kjent med de tidligere planene for et tyngre t-bane opplegg I byen, og samarbeidet tett med Asplan VIAK og arkitektkontoret CUBUS v/ Helge Borgen med plantegninger og kontakter i andre trikkebyer. Det var også laget en modell av et trikkeopplegg som var utstilt i Strandgaten. Høringen ble gjennomført samtidig som Brundtlandkommisjonen hadde internasjonalt møte i Bergen om "Action for a Common Future"

Vi hadde representanter fra Freiburg am Breisgau, Bremen og Oslo som la frem presentasjoner på Bryggens Museum.

Målgruppen vår var bybaneentusiaster, kommunale politikere og næringslivsfolk som tenker annerledes om privatbilens rolle i Bergen.

Arbeidet til Naturvernforbundet var en viktig grunn til at drømmen om bybane ble vekket til live igjen. Politikerene støttet utredninger og etablerte et eget sekretariat for analyser knyttet til et mulig fremtidig bybanenett. Jeg vil si at vi oppnådde det vi ønsket! Det tok ytterligere 20 år før banen ble realisert.

Dessverre er Bergen blitt ytterligere lagt til rette for bilkjøring på bekostning av kollektivløsninger etter 1989. Dersom t-banen slik den ble først lansert i 1970 hadde blitt bygget, hadde Bergen hatt betydelig bedre fremkommelighet og færre mennesker som valgte bil for å dekke sine transportbehov. Bybanen skaper rammer for å tenke seg et annerledes Bergen en del år frem i tid.

Litteraturliste

from Denise Flatmark denisescave@gmail.com
to Svend Soyland <svend@bellona.no>
date Mon, May 30, 2011 at 10:44 AM [hide details May 30](#)
subject Re: Bybanehøring i 1989
mailed-by gmail.com

Hei Svend!

Jeg må og beklage for sent svar!

Og jeg takker så mye for den informasjonen du har gitt meg! Du har oppklart mye som de kildene jeg har ikke har redegjort for.

I mellomtiden har jeg og vært i kontakt med Kai Grieg som var leder for Naturvernforbundet da i 1989. Og det jeg da lurer jeg på noe - som kanskje du husker fra 89.

Jeg ser av papirene jeg har fått fra Naturvernforbundet at Arrangørgruppen var deg selv, Martin Smith Sivertsen, Einar Gilberg og Trygve Serck Hansen. Hadde ikke lederen av Naturvernforbundet noe med dette å gjøre? Var det dere 4 som tok hovedinitiativet før Jon Hamre hang seg på?

Jeg lurer og på Kurt Oddekalv sin rolle i dette - i boken "På sporet av Bybanen" framstår det slik at han hadde en viktig rolle i dette. Men av de papirene jeg har naturvernforbundet er han lite om ikke nevnt. Og det framstår fra de kildene samt samtalen jeg hadde med Kai Grieg at det var Deg selv, Martin Smith Sivertsen og Jon Hamre som var de store initiativtakerne og bybaneforkjemperene?

Igjen vil jeg takke for at du tar deg tid til dette.

mvh
Denise F.
Masterstudent ved UiB

from Svend Soyland svend@bellona.no
to Denise Flatmark <denisescave@gmail.com>
date Mon, May 30, 2011 at 11:25 AM [hide details May 30](#)
subject Re: Bybanehøring i 1989
Important mainly because of your interaction with messages in the conversation.

Arbeidet med bybanehøringen og andre samferdelssaker ble drevet frem på selvstendig grunnlag av Samferdselsgruppen som jeg ledet. Kai Grieg ble holdt orientert og støttet arbeidet i gruppa. Det er imidlertid ett unntak som var hardangerbroen der motstanden ble koordinert av Per Nordø.

Kurt Oddekalv var overhodet ikke engasjert i bybanesaken. Han var opptatt med andre saker denne tiden.

Når en sak får et gjennombrudd er det alltid folk som vil sole seg i glansen...

Tom Potter (ASPLAN Viak), Svein Alsaker (Byplankontoret) og Helge Borgen (Cubus Arkitekter) var viktige eksterne støttespillere i det arbeidet vi la opp.

Jon Hamre begynte i samferdelsgruppen høsten 1989 og engasjerte seg sterkt i arbeidet med å utvikle et effektivt tilbringersystem (matebusser) til et fremtidig banesystem. Så vidt jeg vet ble deler av dette arbeidet et viktig grunnlag for det nye opplegget da Gaia Trafikk så dagens lys.

Svend

Litteraturliste

from Denise Flatmark denisescave@gmail.com
to Svend Soyland <svend@bellona.no>
date Thu, Sep 22, 2011 at 7:21 PM hide details Sep 22
subject Re: Bybanehøring i 1989
mailed-by gmail.com

Hei!

Jeg vet ikke om du husker meg - men det var jeg som spurte om Naturvernforbundets rolle og utføring av Bybanehøring.

Det viser seg nå at informasjonen du har kommet med - er svært dekkende og sier mer enn de kildene jeg fikk fra Naturvernforbundet.

Er det greit jeg bruker det du har skrevet i min Masteroppgave? Som nevnt tidligere handler min Masteroppgave om de beslutningsprosesser og hendelser som gjorde det mulig for en utbygging for bygging av Bybanen i Bergen. Mer presist er min problemstilling ;

Hvordan kan prosessen som ledet fram til utbyggingen av Bybanen i Bergen beskrives og forklares?

Videre undersøkning av data - viser at det var svært essensielt at Naturvernforbundet igjen trakk bybanesaken fram , og derfor ønsker jeg å kunne bruke det du har skrevet sammen med de originale dokumentene til høringen som jeg har fått fra Naturvernforbundet..

Mvh Denise Flatmark Masterstudent ved Instituttet for Administrasjon og Organisasjonsvitenskap

from Svend Soyland svend@bellona.no
to Denise Flatmark <denisescave@gmail.com>
date Thu, Sep 22, 2011 at 10:40 PM hide details Sep 22
subject Re: Bybanehøring i 1989
Important mainly because of the words in the message.

Helt i orden. Lykke til med oppgaven. Selv skrev jeg mellomfagsoppgave i adm/org om gatebruksplanen

Svend Søyland

Bellona Foundation

[+4747487930](tel:+4747487930)

skype: svendusa

VEDLEGG 1

INNBYDELSE **BYBANEHØRING** , 23. november 1989:

Naturvernforbundet i Hordaland har i lengre tid arbeidet med samferdselsspørsmål generelt , og etterhvert særlig med problemer knyttet til trafikkavviklingen i og rundt Bergen . I høst har vi hatt en utstrakt kontakt med planleggere og entreprenører, og etterhvert har ideen om å hente frem de tidligere visjonene om lokalbane, tatt form .

Det er ikke trikkenostalgi som har vært vår drivkraft i dette arbeidet - og heller ikke alene de mange , velkjente miljøvern-argumenter . Vi har villet trekke veksler på eldre planer der disse ennå har aktualitet . Samtidig har vi fått teknisk , faglig og økonomisk ekspertise til å peke på mulighetene for å etablere et moderne , fremtidsrettet og publikumsvennlig skinnegående kollektivsystem i Bergen . Ikke minst ser vi grunn til å understreke at et slikt anlegg sannsynligvis vil være lønnsomt både utfra samfunns- og bedriftsøkonomiske vurderinger .

Hensikten med vårt seminar blir altså å gå gjennom selve idékonseptet og belyse hvorvidt det er mulig å bygge opp et bybanesystem i Bergen i nær fremtid . Til dette har vi invitert fagfolk med erfaring fra banesystemer i andre byer , blant annet Oslo og Stockholm - foruten politikere , entreprenører og andre interesserte her fra byen .



VEDLEGG 2



PROGRAM :

**STED :Småsalen ,Thalia
BHIF 23/11-89**

- kl.9.00** Åpning ved Naturvernforbundet
kl.9.15 "Bybanens utvikling i Europa og U.S.A."
Tore Haatvedt , Oslo Sporveier A/S
- kl.10.00** KAFFE
kl.10.15 "Bybane, samfunnsøk. lønnsomhet eller sløseri?"
Gunnar Lind, TRANSEK , Solna
- kl.11.15** "Bybane, trafikkgrunnlag og bedriftsøkonomi."
Tore Kåss , Oslo Sporveier A/S
- kl.12.00** **Lunch** + video fra Rouen , Frankrike
- KL.12.45** **Bybane i Bergen ?**
a) Erfaringer fra Malmø
ved representant fra Malmø Lokaltrafik AB
- KL.13.30** b) "Byutviklingsmessige virkninger av Bybane"
Heige Borgen, Arkitektgruppen Cubus.
- kl.14.15** c) "Vurdering av en bybane Loddefjord- Bergen."
Thomas Potter , Taugbøl og Øverland + AEG Norge
- kl.15.00** e) "Hva kan Staten bidra med ?"
Syversen , Miljøverndepartementet

Vi tar forbehold om endringer i programmet !

VEDLEGG 3

Høringen vil bli avholdt i **Småsalen, Thalia BHIF lokaler**
Vi vil følge opp med et politisk møte om bybane i løpet av de første månedene av 1990.

Vi håper Deres interesse med dette er vekket, og tillater oss i parentes å nevne at arrangementet koster kr.200 ..,- pr. deltaker, grunnet bevertning og lokalleie. Studenter vil få delta til halv pris. Dersom De har spørsmål i forbindelse med konferansen, kan De kontakte vårt kontor, tlf. 31 38 51 eller en av oss i arrangørgruppen direkte.

Max: 75 deltakere !

Vennlig hilsen

for Arrangørgruppen:

Einar Gilberg T: 28 29 10
Svend Søyland T: 31 72 45
Martin Smith-Sivertsen T: 31 34 77
Trygve Serck Harissen T: 23 49 47

**PÅMELDINGER KAN RINGES INN ETTER ARBEIDSTID PÅ
TELEFONSVARER : 31 16 75**

Påmeldingsblankett:

Ja, jeg vil gjerne delta på
BYBANEHØRING- 89 i Bergen den 23 . november. 1989

Navn:.....

Adresse:

Arbeidssted:.....

Fullt betalende / Student (*stryk det som ikke passer*)

VEDLEGG 4

AKSJEBREV I BERGEN BYBANE

Pålydende kr. 1.000

TIL STØTTE FOR NATURVERNFORBUNDET HORDALANDS BYBANEINITIATIV
FOR MILJØVENNLIG TRANSPORT OG EN BEDRE BY



Nr.

