Telemark
FYLKESKOMMUNE

Arkivsak
26/19760-1
Saksbehandler
Torbjørn Landmark

Saksgang	**Møtedato**
Telemark ungdomsråd	05.11.2026
Hovedutvalg for samferdsel	10.11.2026
Hovedutvalg for næring, industri og klima	
Fylkesutvalg	
Fylkestinget	

Bypakke Grenland fase 2, handlingsprogram 2027-2030

Innstilling fra fylkesdirektøren

1. Bypakke Grenland fase 2 handlingsprogram 2027-30, datert 16.10.2026 vedtas i tråd med *Prop. 153 S (2024–2025) Utbygging og finansiering av Bypakke Grenland fase 2 i Telemark*, vedtatt i Stortinget 17 des. 2025.

2. Midler i belønningsavtalen for 2025-2028 benyttes i henhold til tabell 3 i denne saksutredningen.

3. For å sikre gjennomføring av prosjektene i tråd med statens forventninger om parallell innkreving gis fylkesdirektør fullmakt til å:

    a. disponere inntil 10 mill. kr pr. år til bypakkeprosjekter med mindre behov for økning i kostnadsrammer.

    b. gjennomføre prosjekter med ramme på inntil 10 mill. kr finansiert av samlepotter.

Bakgrunn og saksgang

11. mai 2026 startet Bypakke Grenland fase 2 opp etter at *Prop. 153S «Utbygging og finansiering av Bypakke Grenland»* ble vedtatt i Stortinget 17.12.2025. Samtidig ble gjenværende prosjekter og midler i fase 1 overført til fase 2. Fase 2 har 10 års varighet og en inntektsramme på 4 mrd. kroner der 0,8 mrd. kroner er overført fra fase 1. Den viktigste endringen i fase 2 er at elbiler/nullutslippskjøretøy som hadde fritak i fase1, nå betaler 70 prosent av ordinær takst. Bypakke Grenland fase 2 består av i alt 80 prosjekter, der

investeringsvolum er fordelt mellom kommunene etter folketall. I tillegg består fase 2 av tre samlepotter på til sammen 461 mill. kroner.

Denne saken omfatter handlingsprogram 2027-30 for Bypakke Grenland fase 2 og følger opp Stortingsvedtaket fra 2025. Det er derfor ikke rom for å endre prioriteringen av prosjekter i høstens handlingsprogram. Kostnadsanslagene som ble lagt til grunn i Prop.153 S ble utformet i 2023 og var gjennomgående heftet med stor usikkerhet. Det er derfor gjort justeringer i rammene til prioriterte prosjekter og angitt planlagt fremdrift. Handlingsprogrammet omfatter også fordeling av midler i tråd med belønningsavtalen byområdet Grenland har med staten for perioden 2025-2028.

Saksopplysninger

Føringer fra Prop.153 S Bypakke Grenland fase 2 (utdrag)

Prosjekter og tiltak i Bypakke Grenland skal prioriteres gjennom porteføljestyring. Det innebærer at tiltakene i den prioriterte porteføljen, kan bli omprioritert på grunnlag av en samlet vurdering basert på bidrag til måloppnåelse, disponible midler, planstatus og kapasitet til planlegging og gjennomføring. Arbeidet med porteføljestyring skal skje gjennom årlig rullering av et fireårig handlingsprogram.

Det forutsettes sterk kostnadskontroll. Dersom kostnadene for ett eller flere prosjekter øker og/eller inntektene i bypakken blir lavere enn beregnet, innebærer dette at andre prosjekter ikke kan gjennomføres eller må nedskaleres.

Dersom enkelte prosjekt blir rimeligere og/eller inntektene i bypakken blir høyere enn beregnet, kan det bli rom for å gjennomføre noen av prosjektene fra marginallisten, jf. omtale i kap. 4. i Prop.153 S.

Dersom det innenfor rammene av bypakken blir mulig å gjennomføre ytterligere prosjekter enn de prioriterte prosjektene i tabell 4.1 i Prop.153 S, kan tiltak fra marginallisten gjennomføres.

Inntekter og finansieringskilder i fase 2

Inntektsrammen for fase 2 er foreløpig beregnet til 4 mrd. kr (tabell 1). 3,74 mrd. kr er fordelt på prosjektene i porteføljen. Det gjenstår 321 mill. kr udisponerte midler før forslag til årets revisjon, som følge av merinntekter gjennom sømløs overgang mellom fase 1 og fase 2. Kostnadsanslagene som er lagt til grunn i fase 2 er usikre, og de ufordelte midlene gir bypakka en buffer som forhindrer at det må kuttes prosjekter i porteføljen allerede første året.

Finansiering Bypakke Grenland fase 2	Mill.(2026)
Egenandel kommunene (25% av egenandel fordelt etter folketall)	116
Egenandel fylkeskommunen (75% av egenandel)	349
Merverdiavgift	507
Bompenger fase 2	2293
Bompenger overført fra fase 1	774
Sum	4040

Tabell 1: Foreløpig beregnede inntekter i bypakke Grenland fase 2.

Føringer for handlingsprogram 2027-2030:

- Vedtatt Bystrategi Grenland 2024-2035 legges til grunn.
- Handlingsprogrammet skal følge opp Stortingets vedtak.
- Handlingsprogrammet er 4-årig med en årlig revisjon hver høst
- Investeringsvolumet i bypakkekommunene fordeles etter folketall. Kutt må tas i egen kommune.
- Eventuelle prosjekter fra marginallisten drøftes tidligst i 2028, og forutsetter at vilkår i Prop. er oppfylt.
- Det er et krav om parallell innkreving (prosjektene skal gjennomføres parallelt med innkreving).

Status prosjekter og vurdering av måloppnåelse

I hvilken grad vi når nullvekstmålet i persontransport med bil måles i en byindeks. Denne måles som et snitt over tre år. For perioden september 2023 til august 2026 viser byindeksen en økning på 1,6 prosent sammenliknet med referanseåret 2016. Tallet er heftet med betydelig usikkerhet, men tyder på at Grenland har utfordringer med å innfri krav om nullvekst definert i belønningsavtalen. En ny og forbedret indeks med mindre usikkerhet vil tas i bruk i 2027. Etter at takstene ble justert i mai 2026, med blant annet 70 prosent takst på elbiler kan det se ut som om veksten i biltrafikken flater ut. Hvordan dette slår ut på byindeksen er for tidlig å si. Statens forventning til at byområder med belønningsavtale endrer virkemiddelbruken dersom det er nødvendig for å nå nullvekstmålet framkommer tydelig i forslag til statsbudsjett for 2027. Tiltak som gjør det mer attraktivt å gå, sykle og reise kollektivt er viktige. Skal disse få forventet effekt må de kombineres med ulike typer bildempende tiltak og mer konsentrert arealbruk.

Etter mange år med vekst har antall busspassasjerer falt betydelig de siste to årene. Den målte passasjernedgangen i Grenland er større enn i sammenlignbare byområder. En analyse utført av Asplan Viak viser at inntil 1/3 av nedgangen kan knyttes til manglende registrering av passasjerer i billettsystemet, dvs. at det reelle passasjerbortfallet sannsynligvis er lavere enn det registrerte. Om lag 2/3 av passasjernedgangen kan forklares av en kombinasjon av redusert rutetilbud, store prishopp og økt konkurranse fra andre transportformer, blant annet

elsparkesykler. Gradvis dårligere framkommelighet som følge av økt biltrafikk har også over tid gjort busstilbudet mindre attraktivt.

Prosjekter som ferdigstilles i 2026

- Skien, Langbrygga, gågate (finansiert av belønningsmidler)
- Skien, Brekketrappa
- Skien, Rådhusplassen
- Skien, fv., forberede nødvendige reguleringsarbeider gang- og sykkelløsninger
- Porsgrunn, Slottsbrugate, andre parsell. Gang- og sykkelvennlig gate.
- Porsgrunn, Moldhaugbrua (endelig åpningsdato uavklart)
- Porsgrunn, områdereguleringsplan Knutepunkt Porsgrunn vedtatt 05.02.26
- Siljan, FV 32 Heivannsvegen/ Holtesletta, gang-, sykkelveg og trafikksikkerhetstiltak

Forslag til endringer i rammer for vedtatte bypakkeprosjekter

Kostnadsanslagene som er lagt til grunn Prop. 153 S ble utført i 2023 og varierer med hensyn til usikkerhet. Det innebærer at kostnadsrammene gjennomgående øker etter hvert som prosjektene modnes. Noen prosjekter blir endret i utstrekning og innhold. Nye krav til klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser i 2024 var ikke hensyntatt i opprinnelige anslag. I tillegg bidrar uroligheter i markedet til store og uforutsigbare svingninger i priser. For enkelte prosjekter har nye krav i reguleringsplaner medført betydelige kostnadsøkninger. Endringene i tabellen under medfører en samlet økning i tildeling til prosjektene på 188 mill. kr. Dette kan gjøres uten kutt i porteføljen i årets revisjon, som følge av at sømløs overgang til fase 2 ga merinntekter på om lag 321 mill. kr.

Det er foreslått endringer i rammer for følgende prosjekter:

Vegeier	Prosjekt	Ramme 2026 før endring	Endring	Ny prosjekt ramme 2027
TFK Skien	Fv. 3294 Trommedalsvegen (fra Rødmyrvegen til Voldsvegen). Standardheving/ny veg.	155	47	202
TFK Porsgrunn	Fv. 356 Raschebakken og Skippergata (fra Jønholtgata til Frednesøya). Ombygging kryss, nytt kollektivfelt, oppstramming av gate og nytt fortau.	102	19	121
TFK Siljan	Fv. 32 fra Holtesletta til Torsholt. Utbedring av Torsholt sving og mindre gang- og sykkeltiltak.	7,2	7	14
Skien	Kverndalen 2 (fra Hesselbergs gate til Kverndalstunnelen). Opprusting av gågata, tilrettelegging for myke trafikanter, etablering av sykkelløsning.	56	9	65
Skien	Eilert Sundts gate/Søndre Falkum veg og Hother Bøttgers gate/Vatner Ring. Gang- og sykkelvennlig gate. Prioritere myke trafikanter gjennom	25	18	43
Porsgrunn	Bergsbygdavegen (fra Haslerlia til Vissevåg). Etablering av fortau eller gang- og sykkelveg	100	70	170
Porsgrunn	Turveg langs elva	65	14	79
Porsgrunn	Industrivegen - Lundedalen	7	5	12
Porsgrunn	Slottsbrogate	13	3	16
Porsgrunn	Kjølnes U - Myrene og Borge skole.	16	1	17
Porsgrunn	Knutepunkt Porsgrunn. Områderegulering	23	-2	21
Porsgrunn	Kammerherreløkka	36	-3	33
	Netto endring		188	

Tabell 2 Oversikt over forslag til endringer i rammer i handlingsprogrammet 2027-2030

Begrunnelse for endringer

Porsgrunn, Bergsbygdavegen: Anslaget utført i 2023 var basert på et svært umodent prosjekt og skal bygges i et svært krevende terreng. Ny kunnskap fra arbeidet med prosjektering har avdekket behov for flere terrengmurer, større terrenginngrep for å sikre nok grøfteareal og behov for flere tiltak for sikre bedre sikt enn først antatt. Ved en inkurie ble merverdiavgiften ikke inkludert i kostnadene i det faglige grunnlaget og dette utgjorde i sin tid 23 millioner.

Porsgrunn, Industrivegen: Etter at prosjektering kom i gang har man endret prosjektet ved å flytte fortauet over til Lundedalen. Her kobles det sammen med den gamle lysløypa og videre til den tilrettelagte kryssingen som Nye Veier bygger ute ved gamle E-18. Dette er en bedre løsning fordi Industrivegen er smal og har mange atkomster. Endringen har imidlertid bidratt til å fordyre prosjektet.

Porsgrunn, Turveg langs elva: Kostnadsøkningen skyldes valg av løsninger som grunneiere ønsker, behov for utbedring av dårlige spunter og kaifronter. I tillegg må områdestabiliteten

forbedres mer enn opprinnelig forutsatt. Kostnader knyttet til grunneieravtaler er også blitt dyrere.

Skien, Kverndalen 2: Ny kunnskap i detaljprosjekteringen har medført behov for økte rammer med hensyn til blant annet valg av kortreist naturstein og flom- og overvannsløsninger.

Skien, Eilert Sundts gate/Søndre Falkum veg og Vatner ring/Hother Bøttgers gate: Som følge av utbedringer av vann og avløp i flere gater på Bakken, ble prosjektet Eilert Sundts gate/Søndre Falkum veg slått sammen med Vatner ring/Hother Bøttgers gate i forrige handlingsprogram. Dette ble gjort uten at den økonomiske rammen ble utvidet. Det rettes opp i årets handlingsprogram.

Skien, fv. 3294 Trommedalsvegen: Nye krav og ny kunnskap i arbeidet med reguleringsplanen har medført behov for økte rammer. Den største enkeltstående årsaken er et krav om etablering av viltovergang (29 mill. kr), som ble lagt til under 2.gangs behandling av reguleringsplanen. Kravet kan fjernes ved mindre endring av reguleringsplan eller dispensasjon. Å fjerne viltovergangen forutsetter vegbelysning på hele strekningen, noe prosjektet opprinnelig vurderte som tilstrekkelig. I forbindelse med behandling av reguleringsplanen ble det vedtatt å endre kryssløsning til rundkjøring i stedet for t-kryss på Rødmyr (4 mill. kr). I tillegg til etablering av gang- og sykkelveg mellom rundkjøring og turparkering til (1 mill. kr). Å bygge t-kryss istedenfor rundkjøring krever en reguleringsendring.

Porsgrunn, fv. 356 Raschebakken-Skippergata: Ny ramme er, etter at kontrakt er inngått med entreprenør, økt med 19 mill. kr. Ny ramme er 121 mill. kr. Årsakene til økningen er sammensatte. Noe skyldes bl.a. bypakka sine kvalitetskrav knyttet til grøntarealer og trær. Disse skal bidra til å følge opp statlige forventninger til kommunal og regional planlegging. Det er også i større grad tatt hensyn til usikkerhet. Nye statlige krav til vekting av klima- og miljø i anskaffelser er likevel det som har bidratt mest til økningen.

Siljan, fv. 32 Torsholtsvingen: Prosjektets ramme er foreslått økt med 7 mill. kr. til 14 mill. kr. Økningen skyldes at prosjektet var svært umodent på tidspunktet hvor forrige estimat ble gjort i 2023. Forhold som kostnader til reguleringsplan, grunnerverv, krav til klima og miljø, utbedring av gang- og sykkelveg, tilpasning til eksisterende busslommer og forlengelse av rekkverk var ikke hensyntatt i opprinnelig anslag.

Bruk av midler i samlepotter

Det er ikke anledning til å prioritere nye prosjekter som ikke er på prioritert liste eller på marginallista. Det er imidlertid satt av 461 mill. kr (2026) i tre samlepotter. Disse omfatter:

- Buss: Tiltak for å bedre fremkommeligheten og øker attraktivitet for busstransporten 167 mill.
- Gange og sykkel: Tiltak for å gjøre det enkelt, trygt og attraktivt å gå og sykle 127 mill.
- Næringstransport: Tiltak som bidrar til et helhetlig, trafikksikkert og sammenhengende transportsystem 167 mill.

Føringer:

- Tildeles i tråd med vedtatt Bystrategi Grenland 2024-2035
- Fordeles mellom kommunene etter folketall
- Detaljer avklares i tiltaksplaner som revideres årlig av administrativ koordineringsgruppe i partnerskapet

For å sikre gjennomføringskraft må den enkelte vegeier ha forutsigbarhet for hvor mye midler de har til rådighet. Det legges til grunn at tildelingen gis for minimum 4 år av gangen og at det er mulig å gjøre mindre justeringer på tvers av vegeiere i utarbeidelse av den årlige tiltaksplanen. Tildelinger til den enkelte part fremgår av vedlagte handlingsprogram.

Endringer i bruk av midler i belønningsavtale for 2025-2028

Grenland har belønningsavtale med Samferdselsdepartementet for perioden 2025-2028. Denne har for 2027 en ramme på om lag 104 mill. kr. Vilkåret i avtalen er at Grenland innfrir nullvekstmålet, som bl.a. innebærer at all vekst i persontransporten skal tas med kollektivtransport, sykling og gange.

Tabellen nedenfor viser hvordan midlene er foreslått benyttet i 2027 og 2028.

Nr.	Tiltak	2027	Endring 2026 til 2027	2028
1	Opprettholde og videreutvikle kollektivtilbudet (ruteproduksjon og redusert takst buss/ tog)	70,2	2,5	72,7
2	Prioritering av buss i lyskryss, tiltak for å bedre bussenes fremkommelighet	2,4	1,0	0,9
3	Systemer og rutiner for bedre styringsinformasjon i kollektivtilbudet (engangssum)	4,0	4,0	0,00
4	Styrket drift og vedlikehold av viktige gang- og sykkelforbindelser, inklusiv tilskudd til prosjekter der kvalitetskrav medfører løsninger som er dyrere å drifte	12,7	4,1	12,8
5	Elektrisk bysykkelordning		-6,5	
6	Kampanjer og mobilitetsveiledning, bla. kampanjer og opplæring i barnehage og grunnskole	4,2	0,5	4,2
7	FUS bedrift, systematisk samarbeid med bedrifter om grønne arbeidsreiser	4,6	1,9	5,1
8	Utredninger og analyse, blant annet til formål som ikke kan finansieres av bompenger	3,0	-1,9	1,0
9	Samlepott til tiltak som bidrar til å nå målene i belønningsavtalen/ nullvekstmålet	2,8	0,3	1,20
10	Udisponert, fordeles høsten 2027			6,00
	Sum (bevilgning stat)	**103,9**		**103,9**

Tabell 3 foreslått bruk av belønningsmidler i 2027 og 2028

Kommentarer til foreslåtte endringer:

Tiltak for å øke antall busspassasjerer

Som redegjort for tidligere i saken har byområdet opplevd en betydelig nedgang i antall bussreisende. Det er gjennomført en evaluering for å identifisere årsakene. Justeringer i tildeling av belønningsmidler har til hensikt å følge opp anbefalingene i evalueringen ved å:

- Delvis tilbakeføre kutt i antall rutekilometer på ruter med særlig stort frafall i passasjerer
- Innføre signalprioritering av buss i lyskryss for å bedre bussenes fremkommelighet
- Etablere bedre systemer for styringsinformasjon, bla. telling i dør av- og påstigninger på den enkelte holdeplass.

Styrket drift og vedlikehold av viktige gang- og sykkelforbindelser

Det foreslås å øke tildelingen til midler til forsterket drift og vedlikehold av viktige gang- og sykkelforbindelser. Midlene prioriteres i områder med mange korte bilreiser, og med stort potensial for å overføre korte bilreiser til gange og sykkel. Dette er særlig i og inn mot sentrum av byene. Midlene kan også benyttes som driftstilskudd i bypakkeprosjekter der valg av løsning på kort og mellomlang sikt har ført til økt behov for drift og vedlikehold. Eksempler på dette kan være gang- og sykkelbruer, eller prosjekter der det er stilt krav til etablering av trær og grønne flater som har til hensikt å gjøre det mer attraktivt å gå og sykle.

Fus bedrift er byområdets forpliktende samarbeid med bedrifter om grønne arbeidsreiser

Antall ansatte i våre medlemsbedrifter har doblet seg fra 2025 til 2026. Ordningen omfatter nå 7700 ansatte. Antall bedrifter har økt fra 11 til 19 bedrifter, med totalt 32 ulike lokasjoner. Denne gledelige utviklingen krever større ressurser til oppfølging. Rammene foreslås derfor økt med 1,9 mill. kr. Dette er i tråd med opprinnelig vedtatte bevilgning.

Farte bysykkel (pilot 2023-2026)

Kontrakten med leverandør går ut 15. november 2026 og kan ikke forlenges. I hvilken grad ordningen i en eller annen form skal videreføres avgjøres i egen politisk sak. Et nytt tilbud i 2027 er ikke mulig å få på plass. En eventuell videreføring vil tidligst kunne være på plass i 2028.

Økonomiske, administrative og juridiske konsekvenser

Krav til partenes egenandel og ramme for hvor mye bompenger det kan tas inn i Bypakke Grenland fase 2 er definert i Prop. 153 S (2024-2025). Årets rullering innebærer ikke andre juridiske eller økonomiske forutsetninger enn de som er lagt til grunn i Stortingets vedtak.

Konsekvenser for fylkets klimamål og FNs bærekraftsmål

Bypakke Grenland bidrar til å nå regionale klimamål og FN's bærekraftsmål, med særlig vekt på hovedmål nr. 3 (god helse og livskvalitet), nr. 11 (bærekraftige byer og samfunn), nr. 13 (stoppe klimaendringene) og nr. 17 (samarbeid for å nå målene). Bypakke Grenland bidrar lokalt til reduserte klimagassutslipp og mindre forurensning (støv og støy), inkluderende, trygge og trafikksikre sentrumsområder og lokalsentre, og bedre folkehelse gjennom mer aktiv transport.

Fylkesdirektørens vurdering

Vedtaket i Stortinget om Bypakke Grenland fase 2 gir forutsigbarhet i arbeidet med å gjøre byområdet mer attraktivt og miljøvennlig. I tillegg danner dette grunnlaget for dagens

belønningsavtale som gir om lag 104 mill. kr i året i statlige tilskudd til å styrke regionens satsing på kollektiv, sykkel og gange. Det gjør at Grenland i dag har et godt, og ett av de billigste kollektivtilbudene i landet. Prosjekter og tiltak finansiert av bypakka og statlige belønningsmidler bidrar i tillegg til bedre folkehelse gjennom renere luft og økt hverdagsaktivitet. Grenland er et av 9 byområder som i Nasjonal Transportplan (NTP) er omfattet av ordningen med byvekstavtaler. En byvekstsavtale har 10 års varighet og er større i omfang enn dagens belønningsavtale. Både av hensyn til forutsigbarhet og økonomisk handlingsrom er det av stor betydning å lykkes med en slik avtale. Byområdet innfrir etter vedtak om fase 2 vilkårene staten har definert. Byområdet avventer derfor et statlig initiativ til forhandlinger.

Byindeksen for Grenland viser en økning på 1,6 prosent i den siste 3-årsperioden. I forslag til statsbudsjett for 2027 tydeliggjøres det at byområder med belønningsavtale må endre virkemiddelbruken i avtaleperioden dersom det er nødvendig for å oppnå nullvekstmålet. Det kan se ut som om innføring av 70 prosent takst på elbiler så langt har bidratt til å dempe trafikkveksten. Grenland bør allikevel være forberedt på at dette ikke er tilstrekkelig framover, og at flere og sterkere virkemidler må tas i bruk dersom byområdet skal kunne fortsette å motta belønningsmidler fra staten.

Fase 2 består av om lag 80 prosjekter med en samlet ramme på om lag 4 mrd. kr. En del av dette er tre samlepotter på til sammen 461 mill. kr som skal finansiere mindre tiltak for næringstransport, buss og gange og sykkel. Dette stiller store krav til organisasjonenes gjennomføringsevne. Forutsigbarhet i 4-årsperioden er en viktig forutsetning. Det innebærer at prioriteringer må stå mest mulig fast. Dette er særlig viktig de første årene i en fireårsperiode. Endringer i porteføljen på kort sikt gjøre det vanskelig å følge opp statens krav til at prosjekter skal gjennomføres parallelt med innkreving. Alle endringer må for øvrig være i tråd med betingelsene definert i Prop. 153 S. Det er først etter anbud at et prosjekts ramme er endelig avklart. I tilfeller der denne er høyere enn det som er politisk vedtatt i handlingsprogrammet, er rutinen at saken må fremmes til politisk behandling på nytt. For å unngå forsinkelser og innfri statens krav om parallell innkreving foreslås det at rammen for hva fylkesdirektør/kommunedirektører kan ta på delegasjon endres fra 5 til inntil 10 mill. kr. Dette kan bidra til å ikke forsinke gjennomføringen av vedtatte prosjekter. Samlepottene vil bestå av mange og mindre tiltak. Disse skal fordeles mellom kommunene etter folketall. For å sikre effektiv gjennomføring foreslås det at fylkesdirektør/ kommunedirektører gis fullmakt til å iverksette prosjekter finansiert av pottene, forutsatt at prosjektrammen er under 10 mill. kr. Det legges til grunn at alle tildelinger over 5 mill. drøftes med politisk koordineringsgruppe,

Fylkesdirektøren anbefaler at Bypakke Grenland fase 2 Handlingsprogram 2027-230 datert 16.10.26, vedtas i henhold til innstillingen.

Vedlegg:
Bypakke Grenland handlingsprogram revisjon 2026