Bymiljøpakken

Gjennomgang av overføringen av Nord-Jærenpakken til Bymiljøpakken

30. september 2020

pwc

Innholdsfortegnelse

1. Oppsummering 3
Organisering og ansvar 4
Rapportering og oppfølging 4
Særlig om Fv. 505 Skjæveland – Foss-Eikeland 5
Økonomisk status 5
Styring av Fv. 505 – Skjæveland-Foss Eikeland 6
Læringspunkter 6
Tidslinje 7
2. Innledning 8
Bakgrunn for PwCs undersøkelse 8
PwCs mandat 8
PwCs team 9
Metodisk tilnærming 9
Forbehold 10
Videre fremstilling 10
3. Organisering og ansvar 11
Organisering av Nord-Jærenpakken (Jærenpakke 1) 11
RFK 12
SVV 13
Styringsgruppe 14
Overgang mellom pakkene 14
Organisering av Bymiljøpakken (Jærenpakke 2 / Bypakke Nord-Jæren) 16
RFK 16
SVV 17
Sekretariat 17
Styringsgruppe 17
PwCs vurdering av ansvarsforhold 18
4. Rapportering og oppfølging 19
Innledning 19
Rapportering i Nord-Jærenpakken 19
Rapportering fra SVV til RFK som vegeier/prosjekteier 19
Rapportering fra SVV til RFK som sekretariat 23
Rapportering til styringsgruppen 23
Rapportering fra styringsgruppe 25
Rapportering på overførte prosjekter fra Nord-Jærenpakken til Bymiljøpakken (fra 1. juli 2017) 26
Rapportering fra SVV til RFK som vegeier/prosjekteier 26
Rapportering til Bymiljøpakkens sekretariat 30
Rapportering fra sekretariatet til styringsgruppe 31

Rapportering i Bymiljøpakkens styringsgruppe 34
Særlig om bompengefinansiering 35
Samlet vurdering av rapporteringen knyttet til Nord-Jæren- pakken 36
5. Fv. 505 Skjæveland – Foss-Eikeland 39
Økonomisk status 39
Styring og fullmakter 41
Styrende dokumenter 41
Fullmakter 43
Usikkerhetsstyring 44
6. Læringspunkter 46
Innledning 46
Én aktør med overordnet ansvar for pakkens prosjekter 46
Regelmessig rapportering 46
Økt kvalitet på økonomisk rapportering 47
Tilstrekkelige ressurser i sekretariatet 48
Notoritet på opplysninger 49
Opprettelse og oppdatering av styrende dokumenter 49
Kun rekvirering av bompenger innenfor prosjektets budsjett 50
Konkret usikkerhetsstyring i prosjekter 50

1. Oppsummering

Organisering og ansvar

Nord-Jærenpakken var en bompengepakke for utbygging av vegnettet på Nord-Jæren, med kommunene Stavanger, Sandnes, Sola, Randaberg og Klepp som planmyndighet, hovedsakelig RFK som vegeier og SVV som gjennomførende part. Nord-Jærenpakkens styringsgruppe hadde ansvar for porteføljestyring, og dets sekretariat lå i RFK. Nord-Jærenpakken startet bompengeinnkreving i 2001.

Bymiljøpakken er en ny bompengepakke som ble vedtatt i Stortinget 30. mars 2017. Kommunene Stavanger, Sandnes, Sola og Randaberg er planmyndigheter, RFK er hovedsakelig vegeier og SVV har frem til 1. januar 2020 vært gjennomførende part både for fylkesveg- og riksvegprosjekter. Den 1. januar 2020 overtok RFK det administrative ansvaret for planlegging, bygging, drift og vedlikehold av fylkesveger. Ansvaret for porteføljestyringen ligger i Bymiljøpakkens styringsgruppe, og dets sekretariat er organisert i SVV. Bymiljøpakken har særlig fokus på bedre forhold for kollektivtrafikken, bedre forhold for syklende og bedre fremkommelighet på veiene, med nullvekst i persontransport i bil som som mål.

Forpliktelsene knyttet til gjenstående igangsatte prosjekter i Nord-Jærenpakken ble overført til Bymiljøpakken med virkning fra og med 1. juli 2017.

Selve organiseringen av disse to bompengepakkene har vært relativt lik, med unntak av sekretariatets rolle. Bymiljøpakkens sekretariat har en mer aktiv rolle og koordinerer samarbeidet og porteføljestyringen til Bymiljøpakken. Sekretariatet utarbeider forslag til fireårig handlingsprogram, årsbudsjett, årsrapport og koordinerer arbeidet mellom partene knyttet til byvekstavtalen. Sekretariatet i Nord-Jærenpakken arbeidet ut fra en prioritert liste over prosjekter, og hadde fokus på vurdering av budsjett og tilgang på midler for igangsettelse av nye prosjekter.

Både Nord-Jærenpakken og Bymiljøpakken har involvert mange aktører med ulikt ansvar. Verken RFK eller SVV har hatt en intern organisering basert på prosjekter knyttet til pakkene, men på sine samlede oppgaver, der prosjektene overført fra Nord-Jærenpakken kun har utgjort en mindre andel.

Forut for overføringen synes sekretariatet for Nord-Jærenpakken i RFK ikke å ha hatt tilstrekkelige ressurser til en tett oppfølging av prosjektene i pakken. Sekretariatet var avhengig av SVV for oversikt over økonomi og fremdrift, både i enkeltprosjekter og samlet. Vegavdelingen i SVV hadde totalansvar for gjennomføring av prosjekter i henhold til budsjett. Som det fremgår av vår gjennomgang av rapportering, har dette vært utfordrende.

PwCs vurdering er at det særlig har manglet et klart ansvar for den tidligere Nord-Jærenpakken som sådan etter overføringen til Bymiljøpakken. Styringsgruppen og sekretariatet i Bymiljøpakken synes å ha fokusert på de nye prosjektene i Bymiljøpakken, uten å ta ansvar for å skaffe fullstendig oversikt over prosjektene overført fra Nord-Jærenpakken. Dette kan muligens forklares med signalet fra SVV om et stort forventet likviditetsoverskudd knyttet til disse prosjektene og en forventning om tidlig orientering fra SVV dersom det endret seg.

Rapportering og oppfølging

Slik PwC vurderer det, har det verken forut for eller etter 1. juli 2017 foreligget rapportering på prosjektene i Nord-Jærenpakken som har vært egnet som styringsverktøy. Det har heller ikke vært tilfredsstillende rapportering på enkeltprosjekter.

I løpende rapportering fra SVV til RFK har ikke prosjektene i Nord-Jærenpakken vært skilt ut, slik at man ikke har fått en samlet oversikt over prosjektene i pakken, verken månedlig eller årlig. Rapporteringen har heller ikke tilrettelagt for informasjon om økonomisk status og avvik, da tallene ikke holdes opp mot budsjett og fremdrift. Det eneste dokumentet som har gitt en form for samlet oversikt over prosjektene i pakken, inkludert prognoser for prosjektene, er en finansieringsplan utarbeidet av SVV. Denne er med ujevne mellomrom presentert for styringsgruppen i Nord-Jærenpakken. Finansieringsplanen har ikke inkludert alle inntekter og kostnader, og synes heller ikke å ha vært oppdatert med korrekte historiske tall og prognoser. Allikevel er siste versjon av finansieringsplanen, datert 22. mars 2017, det nærmeste vi kommer en samlet prognose for kostnader for gjenværende prosjekter i pakken. Denne viser et forventet likviditetsoverskudd på kr. 879 mill. ved utgangen av 2018.

Ved overføringen til Bymiljøpakken den 1. juli 2017 foreligger det ingen rapportering på hvilke prosjekter som er pågående, faktisk økonomisk status eller prognoser på fremtidige kostnader og inntekter for prosjektene fra Nord-Jærenpakken.

Styringsgruppen i Nord-Jærenpakken avga et avsluttende regnskap for pakkens prosjekter i desember 2017. Uriktig antall pågående prosjekter er oppgitt. Det ble ikke rapportert om status på fremdrift, kostnader eller prognoser for prosjektene, kun påløpte kostnader per 30. juni 2017.

Til tross for usikkerhetene knyttet til anslaget på likviditetsoverskudd i finansieringsplanen datert 22. mars 2017 er denne blitt benyttet av Bymiljøpakken som prognose på netto bidrag fra Nord-Jærenpakken inn i Bymiljøpakken, både i inntekts- og kostnadsutvikling i november 2017 og i handlingsprogrammet for 2018-2021. Prosjektene fra Nord-Jærenpakken er forøvrig ikke tatt med i reviderte handlingsprogram, til tross for at styringsgruppen ba om dette i 2018.

Faktisk økonomisk utvikling på prosjektene har ikke blitt fulgt opp. SVVs rapportering til RFK etter 1. juli 2017 har heller ikke særlig skilt ut prosjektene i Nord-Jærenpakken eller tilrettelagt for informasjon om økonomisk status og avvik, da tallene ikke holdes opp mot budsjett og fremdrift. Løpende rapportering fra SVV til sekretariatet begrenset seg til de nye prosjektene i Bymiljøpakken. SVV sin omtale av at kostnadsøkninger i prosjektene i Nord-Jærenpakken skyldes *"raskere fremdrift"* i årsrapporter er egnet til å villede. SVV har ikke i tilstrekkelig grad rapportert avvik, verken til RFK på fylkesveger eller til styringsgruppen på riksveger og fylkesveger.

Opplysningene i årsrapportene fra Bymiljøpakken for 2018 og 2019 er meget begrensede hva gjelder prosjektene fra Nord-Jærenpakken, og gir et ufullstendig bilde av faktisk økonomisk status, uten at det fremkommer av rapportene. Sekretariatet har ikke rapportert til styringsgruppen på status i prosjektene overført fra Nord-Jærenpakken, og slik rapportering er heller ikke etterlyst av styringsgruppen. PwC vurderer at både sekretariatet og styringsgruppen har inntatt en for passiv holdning til disse prosjektene.

Hva gjelder rekvirering av bompenger, synes det å ha vært mulig å rekvirere høyere beløp enn det som årlig var budsjettert per prosjekt, så lenge dette lå innenfor den totale rammen for hva SVV kunne rekvirere fra bompengeselskapet det samme året. På denne måten har SVV hatt mulighet til å dekke høyere kostnader på enkelte prosjekter enn det som er budsjettert ved bruk av bompenger. Slik det frem til nå har fungert, har overskridelser i enkeltprosjekter først blitt synlige ved endringer av total prognose med mindre SVV har rapportert avvik.

Særlig om Fv. 505 Skjæveland – Foss-Eikeland

Økonomisk status

Prosjektet Fv. 505 Skjæveland – Foss-Eikeland har totalt kostet kr. 881 mill., hvorav kr. 793 mill. er påløpt etter prosjektet ble overført til Bymiljøpakken 1. juli 2017.

Prosjektet var opprinnelig anslått med en totalkostnad på kr. 492 mill. 2013-kroner. I finansieringsplanen datert 22. mars 2017 er totalkostnaden beregnet til kr. 556 mill. Differansen mellom anslaget i finansieringsplanen og faktiske påløpte kostnader per 2020 er på ca. kr. 325 mill.

SVV har ikke på tilstrekkelig måte varslet styringsgruppen, sekretariatet eller RFK om avvik på fremdrift og kostnader i 2018 og 2019. Merforbruket i denne perioden var flagget i interne økonomimøter i vegavdelingen, og var således kjent internt i SVV. Allerede første halvdel av 2018 var det, såvidt PwC forstår, kjent i SVV at prognosen på totalkostnader ville være brukt opp i 2018, og at det ville påløpe store kostnader også i 2019. Til tross for økt prognose i 2019, var det kjent internt i SVV allerede i februar 2019 at denne ikke ville være tilstrekkelig. SVV har verken i tertialrapporter, kontaktmøter eller styringsgruppemøter formidlet at det foreligger avvik som medfører endrede prognoser for totalkostnadene i løpet 2018 og 2019.

Styring av Fv. 505 – Skjæveland-Foss Eikeland

PwC har fått opplyst at de årlige ramme- og leveranseavtalene inngått mellom SVV og RFK har gitt fullmakt til og dannet grunnlag for styring av prosjektene i Nord-Jærenpakken og Bymiljøpakken, og således også for Fv. 505 Skjæveland - Foss-Eikeland. Det foreligger imidlertid ikke en formell prosjektbestilling eller en prosjektstyringsplan for prosjektet, slik som påkrevet etter SVVs interne rutiner. PwC har blitt fortalt at selv om det også var stilt krav fra regionvegsjef til alle i avdelingen om å lage prosjektbestilling og prosjektstyringsplan, var dette ikke vanlig praksis.

Ramme- og og leveranseavtalene mellom SVV og RFK ble etter det opplyste ansett som overordnet internt i SVV når det gjelder hva SVV kunne gjøre på vegne av fylkeskommunen. Leveranseavtalene inneholder bestemmelser om selve leveransen, samhandling og rapportering, omdisponeringer, og avvik knyttet til fremdrift, kostnad eller kvalitet. Vedlagt leveranseavtalene for de enkelte år er oversikter som blant annet viser behov og midler (faktiske tall og prognoser), forslag til prosjektprioriteringer, utbedringer, samt programmer for drift og vedlikehold knyttet til ulike poster. Det er også utarbeidet planleggingsprogrammer for fylkesveier, med informasjon om prosjekttype, oppstart, dato for planforslag og beløp for planleggingsbehov det relevante året.

Med grunnlag i bestemmelsene knyttet til "*omdisponering*" kunne SVV "*sjonglere mellom prosjekter*" når det gjaldt kostnader og fremdrift innenfor rammen av den årlige bevillingen, og at man rapporterte videre til RFK om dette. Fremdrift på enkelte prosjekter kunne dermed påvirke andre prosjekter og hvordan de lå an sammenholdt med initiell plan. Det var den enkelte prosjektleder som styrte prosjektet innenfor de kostnadsrammer som var satt. Potensielle overskridelser skulle rapporteres til seksjonsleder og deretter til avdelingsdirektør og videre til regionvegsjef. Følgelig skal avdelingsdirektøren for vegavdelingen ha fått beskjed om overskridelser på kostnadsramme for relevante prosjekter, og gitt godkjenning ved behov for endrede kostnadsrammer på grunn av økte kostnader i prosjektet.

PwC har ikke mottatt dokumentasjon som viser at prosjektet Fv. 505 Skjæveland – Foss-Eikeland ble underlagt usikkerhetsstyring i tråd med SVVs retningslinjer, til tross for at prosjektet hadde særlige utfordringer knyttet til grunnforhold og tekniske utfordringer.

Læringspunkter

Basert på PwCs gjennomgang, er det særlig knyttet til punktene nedenfor at lærdommer kan trekkes fra erfaringene med Nord-Jærenpakken, og selve overføringen av prosjekter og forpliktelser fra Nord-Jærenpakken til Bymiljøpakken:

- Én aktør med overordnet ansvar for pakkens prosjekter
- Regelmessig rapportering
- Økt kvalitet på økonomisk rapportering
- Tilstrekkelige ressurser i sekretariatet

- Notoritet på opplysninger
- Opprettelse og oppdatering av styrende dokumenter
- Kun rekvirering av bompenger innenfor prosjektets budsjett
- Konkret usikkerhetsstyring i prosjekter

Tidslinje

PwC har laget en tidslinje som viser tidspunktet for sentrale hendelser og dokumenter:

2. Innledning

Bakgrunn for PwCs undersøkelse

Nord-Jærenpakken ble vedtatt i 1999, gjennom transportplan for Nord-Jæren, og var organisert som et samarbeid mellom kommunene som planmyndighet, Rogaland fylkeskommune (RFK) som vegeier, og Statens vegvesen (SVV) som gjennomførende part med oversikt og løpende ansvar for gjennomføring av prosjekter, og med rapporteringsplikt tilbake til RFK. Bompengeinnkreving startet den 20. april 2001, med en bompengeperiode på 10 år, som ble forlenget til og med 30. september 2018. Fem kommuner på Jæren var en del av den tidligere bompengepakken. Pakkens handlingsplan varte i mange år, og man hadde et stort utvalg fastsatte prosjekter som ble gjennomført i henhold til fastsatt prioriteringsliste.

I forbindelse med avvikling av Nord-Jærenpakken ble det bestemt at Bypakke Nord-Jæren i kommunene Randaberg, Sandnes, Sola og Stavanger (Bymiljøpakken) skulle overta gjenværende økonomiske forpliktelser knyttet til igangsatte prosjekter i Nord-Jærenpakken. Finansiering av Bymiljøpakken, herunder dens avløsning av Nord-Jærenpakken, ble behandlet i proposisjon til Stortinget Prop. 47 S (2016-2017)[1].

Formålet med Bymiljøpakken er å bidra til nullvekst i personbiltrafikken frem mot 2032, samt god framkomst for alle trafikantgrupper, herunder kollektivtransport, sykling, gåing og næringslivstransport. I arbeidet med Bymiljøpakken ble lokale myndigheter enige om at pakken kun skulle omfatte de fire nordligste kommunene på Jæren.

SVV rapporterte i mars 2017 at Nord-Jærenpakken skulle bidra med et likviditetsoverskudd på kr. 879 mill. inn i Bymiljøpakken etter at prosjektforpliktelser fra denne pakken var gjennomført. Dette viste seg å være feil. Den 1. oktober 2018 skal beregnet likviditetsoverskudd ha vært redusert til om lag kr. 172 mill., uten at prosjektene var ferdigstilte.

Etter ytterligere investeringer, særlig knyttet til prosjektet Fv. 505 Skjæveland – Foss-Eikeland, skal prosjektene overtatt fra Nord-Jærenpakken ved årslutt 2019, etter beregninger foretatt av RFK, ha bidratt med et underskudd i Bymiljøpakken på totalt kr. 356 mill. I tillegg var det budsjettert kostnader for 2020 på kr. 109 mill., slik at et antatt samlet underskudd var beregnet til over kr. 465 mill.

PwCs mandat

Den 4. juni 2020 ble PwC engasjert til å gjennomføre en ekstern gjennomgang av overføringen av bompengepakken for Nord-Jæren til Bymiljøpakken.

Styringsgruppen for Bymiljøpakken vedtok i sak 22/2020 (28. april 2020) å gjennomføre "*en ekstern gjennomgang av overgangen fra Nord-Jærenpakka/Jærenpakke 1 (heretter omtalt som Nord-Jærenpakka) til Bymiljøpakken, herunder delprosjektet fylkesvei 505 Skjæveland – Foss-Eikeland.*" Rogaland Revisjon har utarbeidet prosjektmandat "*Bymiljøpakken, Styringsgruppen for Bymiljøpakken, 2020*", datert 12. mai 2020.

Nevnte prosjektmandat angir at prosjektets hensikt er å "*evaluere utvalgte omstendigheter ved Nord-Jærenpakka og overdragelsen av denne til Bymiljøpakken, samt bidra til å danne et grunnlag for organisatorisk læring*."

PwCs undersøkelse skal inkludere følgende problemstillinger:

1. Økonomisk status

[1] Tilgjengelig her: https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-47-s-20162017/id2524304/

- Hva var/er den økonomiske statusen for Bymiljøpakkens forpliktelser knyttet til den tidligere Nord-Jærenpakken?
    - Fra Bymiljøpakken overtok alle forpliktelsene til Nord-Jærenpakken til våren 2020.
    - Analyser og vurderinger som lå til grunn for prognosene både på kostnadssiden og på inntektssiden.

2. Rapportering og oppfølging
    - Hva slags rapportering har det vært i Nord-Jærenpakken, og for prosjektene som ble overført til Bymiljøpakken? Både kvaliteten på rapporteringen og regelmessighet.
        - Skille mellom kostnadsrapporteringen på delprosjektet Skjæveland – Foss-Eikeland, og overordnet rapportering på kostnader og inntekter for prosjektene som ble overført fra Nord-Jærenpakken til Bymiljøpakken.
3. Organisering og ansvar
    - Foreligger det styrende dokumenter for delprosjektet Skjæveland – Foss-Eikeland, og har disse blitt oppdatert i tråd med gjeldende rutiner?
    - Har det vært uklare ansvarsforhold mellom de ulike aktørene?
    - Hvilke fullmakter har prosjektet operert under?
    - Ble det benyttet usikkerhetsstyring i prosjektet?
4. Læring
    - Hvilke lærdommer kan trekkes fra gjennomgangen av Nord-Jærenpakken og dens overdragelse til Bymiljøpakken?

I henhold til mandatet skal prosjektet ha fokus på status, rapportering og oppfølging av de forpliktelsene Bymiljøpakken overtok fra Nord-Jærenpakken i 2018, herunder det sentrale delprosjektet Fv. 505 Skjæveland – Foss-Eikeland. Det fremgår av mandatet at *"I mars 2018 (sak 12/2018) ble alle forpliktelsene til Nord-Jærenpakka overført til Bymiljøpakken. Dette gjaldt fylkesvei 505 Skjæveland – Foss-Eikeland og tre gang- og sykkelvegprosjekter."* PwC la til grunn at gjennomgangen var begrenset til disse fire prosjektene omhandlet i mandatet.

De viktigste aktørene for prosjektet er RFK, SVV, styringsgruppene for Nord-Jærenpakka og Bymiljøpakken, og styringsgruppenes sekretariater.

Avtalt ramme for oppdraget er 400 timer. PwC har løpende rapportert timeforbruk til oppdragsgiver. Rammen har underveis i oppdraget blitt utvidet av oppdragsgiver.

Avtalt fremdriftsplan har blitt endret underveis av oppdragsgiver. Den 21. september 2020 kommuniserte Bymiljøpakkens sekretariat at det ville ta lenger tid enn forventet å etterkomme PwCs forespørsel om dokumentasjon, og ba PwC om å dele leveransen i to, der mandatets punkt 1 (økonomisk status) skulle utsettes til neste styringsgruppemøte.

PwCs team

Ansvarlig partner for oppdraget og saksansvarlig advokat er Gunnar Holm Ringen. Teamet har ellers bestått av Linn Tea Kjærås (prosjektleder), Ingrid Foss Nødset, Celine Fadnes, Øyvind Evensen og Stig Rune Johnsen.

PwC har vurdert egen habilitet med utgangspunkt i oppdragsgivers beskrivelse av oppdraget.

Metodisk tilnærming

PwC har etterspurt relevant dokumentasjon i forbindelse med vår undersøkelse. Oversendt dokumentasjon har til dels vært mangelfull og til dels ikke direkte relevant for oppdraget. Det har vært

utfordrende å få tilgang på relevant informasjon, hvilket også kan skyldes at etterspurt dokumentasjon ikke finnes. PwC har blant annet fått oversendt:

- referater og saksframlegg fra styringsgruppemøter i Nord-Jærenpakken
- referater og saksframlegg fra styringsgruppemøter i Bymiljøpakken
- årsrapporter og tertialrapporter utarbeidet av Bymiljøpakkens styringsgruppe
- årsrapporter og tertialrapporter fra SVV til RKF
- budsjetter og investeringsplaner
- Referater fra kontaktmøter mellom SVV og RFK.
- Udatert notat, og grunnlaget fra notatet, utarbeidet av RFK, vedrørende *"Orientering om Nord-Jærenpakken"*.

På bakgrunn av anbefalinger fra sekretariatet i Bymiljøpakken, har PwC gjennomført intervjuer med totalt 5 personer som representerer involverte aktører i forbindelse med undersøkelsen:

- Samferdselssjef i RFK
- Tidligere leder av styring- og strategistaben i region Vest i SVV
- Tidligere seksjonsleder i SVV
- Tidligere sekretariatsleder i Bymiljøpakken
- Tidligere avdelingsdirektør i SVV

PwC har på bakgrunn av informasjon som fremkom i intervjuene i tillegg intervjuet en tidligere økonomirådgiver i SVV.

Alle de intervjuede har blitt informert om PwCs mandat og fremgangsmåte for gjennomføring innledningsvis i intervjuer. Samtlige intervjuer har blitt gjennomført med minst to representanter til stede fra PwC. PwC har utarbeidet referater fra samtalene, uten at disse er forelagt den enkelte for kontradiksjon. Alle intervjuede har blitt forelagt relevante faktadeler i utkast til rapport av 17. august 2020 for gjennomlesning og godkjenning av meningsinnhold.

PwC har i tillegg hatt løpende kontakt og samarbeid med internrevisjonen i SVV og sekretariatet i Bymiljøpakken for å fremskaffe informasjon.

Forbehold

Informasjon som er gjengitt i denne rapporten bygger utelukkende på den dokumentasjonen vi har fått tilgang til og informasjon fra intervjuer med ansatte. Som ledd i undersøkelsen har vi foretatt normal avstemming og prøving av påliteligheten i informasjonen. Utover dette tar PwC ikke ansvar for feil i rapporten som skyldes feil i grunnlagsmaterialet som er mottatt, eller manglende fullstendighet i den dokumentasjonen som har blitt oversendt til oss.

Det er også grunn til å understreke at denne rapporten gir uttrykk for vårt syn på saken, basert på våre undersøkelser, informasjonsinnhenting og vurdering, begrenset til det mandat vi har fått. Den inneholder heller ikke juridiske vurderinger av fremstilt faktum.

Videre fremstilling

PwC har i rapporten valgt å først redegjøre for mandatets punkt om organisering og ansvar, deretter for rapportering og oppfølging, så for prosjektet Fv. 505 Skjæveland – Foss-Eikeland, og til slutt læringspunkter. Denne tilnærmingen er valgt da den fremsto som den mest hensiktsmessige oppbyggingen av rapporten. Av hensyn til de som omtales i rapporten blir personer ikke nevnt ved navn, men med stillingstittel.

3. Organisering og ansvar

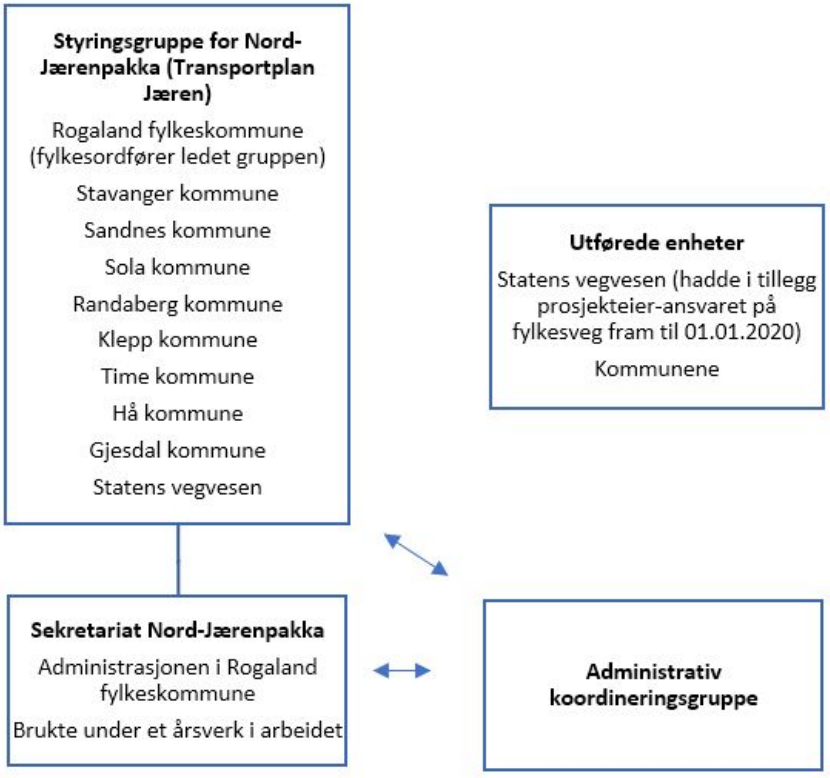
PwC har blitt bedt om å redegjøre for organisering og ansvar mellom de ulike aktørene i Nord-Jærenpakken og Bymiljøpakken. Redegjørelsen skal også omfatte en vurdering av hvorvidt det har vært uklare ansvarsforhold mellom relevante aktører.

I det følgende gjennomgås først PwCs forståelse av organisering og ansvarsområder under Nord-Jærenpakken, før det gis en beskrivelse av selve overgangen mellom pakkene og deretter organisering av Bymiljøpakken. Til slutt følger vår vurdering av ansvarsforhold mellom aktørene.

Forhold knyttet til delprosjekt Fv. 505 Skjæveland - Foss-Eikeland, herunder styrende dokumenter, fullmakter og usikkerhetsstyring, gjennomgås i et eget kapittel om dette prosjektet.

Organisering av Nord-Jærenpakken (Jærenpakke 1)

Som beskrevet innledningsvis var Nord-Jærenpakken en samarbeidsorganisasjon, med kommunene som planmyndighet, hovedsakelig RFK som vegeier og SVV som utførende part. Styringsgruppen for Transportplan Jæren (heretter Nord-Jærenpakkens styringsgruppe) hadde ansvar for porteføljestyring, og dens sekretariat lå i RFK.[2]



De ulike aktørenes ansvar, og detaljer knyttet til organisering, blir presentert nedenfor.

[2] Organisasjonskart utarbeidet av sekretariatet i Bymiljøpakken i september 2020.

RFK

Vegeier/prosjekteier

I organiseringen av Nord-Jærenpakken hadde RFK rollen og ansvaret som vegeier og prosjekteier for fylkesvegene, noe som innebar strategisk ansvar, budsjettansvar, samt myndighet til å beslutte hvilke fylkesvegsprosjekter som skulle gjennomføres. Budsjettansvaret ble utøvd i henhold til Fylkestingets årlige budsjettvedtak, som gjerne ble revidert som følge av endringer i løpet av første halvår.

Ansvaret som vegeier innebar at RFK organiserte og satte rammer for prosjektet, inkludert hvilke fullmakter som gjaldt. Hvert prosjekt hadde således egne fullmakter og rammer.

Gjennom sams vegadministrasjon[3] hadde SVV administrativt ansvar for fylkesvegene frem til 1. januar 2020, hvilket innebar at SVV gjennomførte utbyggingsprosjekter på fylkesvegene. RFK og SVV inngikk årlige ramme- og leveranseavtaler som fastsatte rammebetingelser for samarbeidet mellom partene blant annet for informasjon/rapportering, planlegging, gjennomføring av investeringsprosjekter, forvaltning, samt vedlikehold og drift av fylkesveger. Rammeavtalen definerte partenes ansvar, roller og forpliktelser. Den årlige leveranseavtalen spesifiserte partenes forpliktelser med hensyn til leveranser og økonomi det enkelte år. Det er i tillegg utarbeidet et delegasjonsreglement som viser hvilke oppgaver SVV hadde fått delegert myndighet til å håndtere på vegne av RFK.

Som det fremgår av punkt 4 i rammeavtaler for 2016, 2017 og 2018, hadde RFK rollen som aktiv vegeier, med ønske om å styre den strategiske utviklingen av fylkesvegnettet. Følgelig er det presisert at "*alle saker av strategisk og økonomisk vesentlig betydning, som forhandlinger om utbyggingsprosjekter/-pakker, forskottering o.l. skal gjennomføres av RFK*."

Basert på våre intervjuer, forstår PwC at RFKs samferdselsavdeling skulle følge opp samferdsel og veg. SVV skulle rapportere om fremdrift og utvikling, sett i forhold til fastsatt budsjett. Avvik fra budsjett måtte eventuelt godkjennes av RFK som reviderte/justerte i sine budsjetter. Det skulle således foregå en løpende dialog mellom SVV og RKF knyttet til gjennomføring av prosjekter.

Sekretariat

Samferdselssjefen i RFK har opplyst til PwC at sekretariatet i Nord-Jærenpakken, som lå under samferdselsavdelingen i RFK,[4] hadde en marginal rolle som blant annet innebar å passe på styringsstruktur og at det ble gjennomført administrative og politiske møter. RFK brukte under ett årsverk på sekretariatsfunksjonen i Nord-Jærenpakken. Sekretariatet for Nord-Jærenpakken var ikke "sammenlignbart" med dagens sekretariat, da sekretariatet for Bymiljøpakken er mer "profesjonalisert". Det tidligere sekretariatet hadde fokus på gjennomføring i henhold til budsjett og tilgang på midler, med henblikk på at prosjekter kunne igangsettes i tråd med prioritert liste over prosjekter.

Sekretariatet skulle tilrettelegge for at styringsgruppen hadde en totaloversikt over økonomisk status og framdrift slik at den kan drive ansvarlig porteføljestyring av pakken. Sekretariatet var avhengig av å motta riktig informasjon og rapportering fra de involverte partene, ettersom dets representanter ikke hadde direkte tilgang til aktørenes systemer og løpende økonomirapporter. Ansvaret for kostnader og fremdrift på prosjektnivå lå hos SVV som prosjektleder. Sekretariatet i RFK kunne dermed ikke ha inngående kontroll på, eller styre, fremdrift eller økonomi per prosjekt.

[3] Se vedlegg 1 for beskrivelse av sams vegadministrasjon.
[4] Styringsgruppe i Nord-Jærenpakken, referat fra sak 16/14, "*Rogaland fylkeskommune har sekretariatsansvar for styringsgruppen for Jærenpakke 1*".

SVV

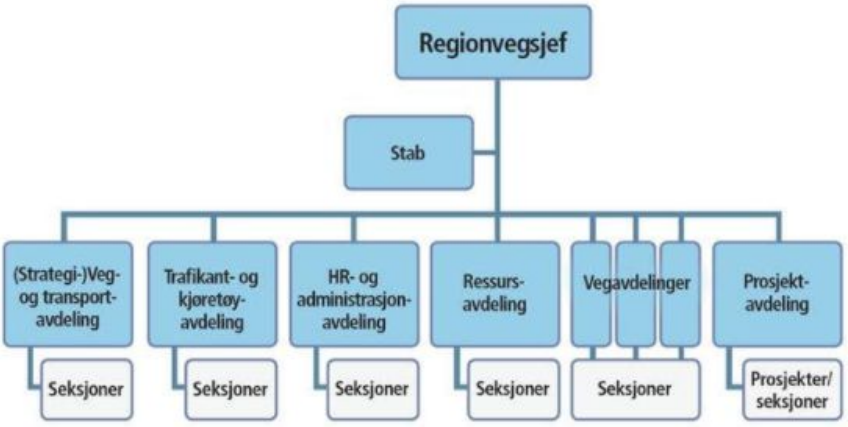
Vegeier/prosjekteier - riksveger

I organiseringen av Nord-Jærenpakken hadde SVV rollen og ansvaret som prosjekteier for riksvegene, på samme måte som RFK hadde for fylkesveiene.

Sams vegadministrasjon - fylkesveger

Gjennom sams vegadministrasjon[5] hadde SVV administrativt ansvar for fylkesvegene frem til 1. januar 2020. SVV utførte dermed planlegging, bygging, drift og vedlikehold også på fylkesveger før omorganiseringen. Dette ble regulert i ramme- og leveranseavtaler mellom SVV og RFK, som beskrevet ovenfor.

Forut for 1. januar 2020 var SVV delt inn i 5 regioner, i tillegg til Vegdirektoratet. Hver region hadde én regionvegsjef som ledet arbeidet i regionen. De fem regionvegsjefene var en del av ledergruppen som satt i vegdirektoratet. Hver region var inndelt, fylkesvis, i flere avdelinger med én vegavdeling for hvert fylke. I Region Vest var vegavdelingene inndelt i fylkene Sogn og Fjordane, Hordaland og Rogaland.



Figuren illustrerer organisasjonsstrukturene i regionene før 1.1.2020

Regionvegsjefene hadde hver sin styrings- og strategistab, med ansvar for den samlede økonomistyring og oppfølging, sammenstilling av rapportering, resultatavtaler og oppfølgingen mellom regionvegsjef og vegdirektør. PwC har blitt fortalt i intervjuer at Styrings- og strategistaben, på vegne av Regionvegsjefen, også utarbeidet tertialrapporter og fulgte opp forbruk av bompenger og fylkeskommunale midler på overordnet nivå. Ved behov ble rapporter fra vegavdelingene i SVV for relevante prosjekter etterspurt. Resultatavtalen mellom regionvegsjef og avdelingsdirektør for vegavdelingen ble fulgt opp ved resultatmøter hvert tertial. Regionvegsjefen delegerte fullmakt til avdelingsdirektør til anskaffelser og prosjektgjennomføring.

Vegavdelingene fulgte opp fylkesvegprosjekter og at de ble levert i henhold til de leveranseavtalene som var inngått, samt rapporterte om samlet bruk av fylkesvegmidler og eksterne midler til, investering, drift og vedlikehold i henhold til den årlige leveranseavtalen til Regionvegsjefen. Vegavdeling Rogaland hadde ansvaret for oppfølging av prosjektene som lå i Nord-Jærenpakken.

For de konkrete prosjektene, var det slik at seksjonsleder ble ansett som "prosjekteier" innen SVV. De skulle ha en bestilling til prosjektene, hvor det skulle ligge rammer for prosjektlederne, osv. PwC har blitt

[5] Se vedlegg 1 for beskrivelse av sams vegadministrasjon.

fortalt i intervjuer at det er SVVs prosjektleder og vegavdelingen som har hatt totalansvar for at relevante prosjekter har fremdrift og ikke avviker fra budsjett.

Vegavdelingene hadde også ansvar for detaljoppfølging og rapportering per prosjekt til fylkeskommunen, innenfor den porteføljen de satt med. Prosjektlederne hadde ansvar for økonomirapportering internt i SVV, før avdelingsdirektør for vegavdelingen ved staben rapporterte videre til RFK.

Rekvisisjon av bompenger

Økonomiseksjonen i HR- og administrasjonsavdelingen i SVV hadde ansvaret for å rekvirere bompengemidler fra bompengeselskapene i tråd med bompengeavtalen og finansieringsavtalen. Det var kun SVV som hadde anledning til å rekvirere bompenger.

Styringsgruppe

PwC har blitt fortalt i intervjuer at styringsgruppen for Nord-Jærenpakken hadde selve styringsmyndigheten for det relevante prosjektet, med ansvar for å styre den totale porteføljen av prosjekter, herunder vurdere igangsettelse av prosjekter basert på økonomien i pakken og avtalt prioriteringsliste, samt finansiering, dog slik at instansen ikke hadde noe spesifikt ansvar for inntektssituasjonen eller kostnadsbildet. Basert på intervjuene, forstår PwC at styringsgruppen under Nord-Jærenpakken forholdt seg til data fra sekretariatet.

PwC har blitt fortalt i intervjuer at man i Nord-Jærenpakken, særlig før høsten 2012, under utarbeidelsen av konseptvalgutredningen for transportsystemet på Jæren, hadde latt være å gjennomføre styringsgruppemøter og administrative møter. PwC har dog blitt fortalt at møtene i styringsgruppen, etter høsten 2012, ble tatt opp igjen og gjennomført regelmessig med utgangspunkt i samferdselsavdelingens begrensede ressurser.

Overgang mellom pakkene

Avslutningstidspunktet for Nord-Jærenpakken er av SVV satt til 30. juni 2017, ettersom tilleggsavtalen mellom Vegdirektoratet og Nord-Jæren Bompengeselskap AS ble signert på dette tidspunktet. Avtalen medførte at Bypakke Nord-Jæren overtok alle rettigheter og plikter i Nord-Jærenpakken. Denne overgangen er beskrevet i Prop. 47 S (2016-2017), hvor det fremgår at videreføring av bompengestasjoner kun skal finansiere igangsatte prosjekter og at overskytende midler skulle overføres til Bymiljøpakken. Dette medførte at eventuelle merkostnader ville bli finansiert innenfor Bymiljøpakken, og tilsvarende skulle eventuelle overskytende midler overføres til Bymiljøpakken.

På dette tidspunktet overtok således Bymiljøpakken ansvaret for å sluttfinansiere igangsatte prosjekter og øvrige forpliktelser i Nord-Jærenpakken, samtidig som pakken, fra samme dato, tok i bruk innkrevde midler i Nord-Jærenpakken for å finansiere egne prosjekter.

Ved avslutningen av Nord-Jærenpakken den 30. juni 2017, var det flere "pågående" prosjekter, som ble overført til Bymiljøpakken som forpliktelser. Av disse er det prosjekt Fv. 505 Skjæveland Foss-Eikeland som har vært hovedfokus for PwCs gjennomgang, ettersom hovedtyngden av kostnadsoverskridelser påløp i forbindelse med dette prosjektet.

Det ble også besluttet at følgende tre gang/sykkel-prosjekter som var planlagt påbegynt med midler fra Jærenpakke 1, hvor det var påløpt kostnader til planlegging, men hvor bygging ikke var påbegynt, skulle overføres til Bymiljøpakken[6]:

[6] Se referat fra Styringsgruppemøte Jærenpakke 1 datert 19. desember 2017, og notat datert 20. februar 2018 utarbeidet av RFK.

- Fv. 379/380 Ølberg/ Vigdel: ca. 45 mill. 2018-kroner.
- Fv. 316 Noredalen: ca. 55 mill. 2018-kroner.
- Fv. 333 Espelandsveien ca. 70 mill. 2018-kroner.[7]

Ifølge notat utarbeidet av RFK datert 20. februar 2018 hadde alle tre prosjekter vært høyt prioriterte i Nord-Jærenpakken. Basert på samtaler med involverte aktører, forstår PwC dog at nevnte prosjekter er stoppet og ikke gjennomført.

Det fremgår av notatet at *"Ved finansiering av de tre aktuelle gang/sykkelprosjektene er det ingen restmidler i Nord-Jærenpakken"*, slik at det ikke var noe overskudd å fordele mellom partene (kommunene Stavanger, Sola, Sandnes, Randaberg, Klepp og Rogaland fylkeskommune). Det fremgår videre av notatet at *"Nord-Jærenpakken har brukt opp alle innkrevde midler i bompengepakken og at alt som kreves inn fra og med 01.01.2017, skal gå til å dekke eventuelle restforpliktelser knyttet til oppstartede prosjekter i Nord-Jærenpakken og alt det øvrige til prosjekter i Bypakke Nord-Jæren."*

Det siste møtet i styringsgruppen i Nord-Jærenpakken ble avholdt den 19. desember 2017, hvor styringsgruppen for Nord-Jærenpakken formelt ble avviklet.

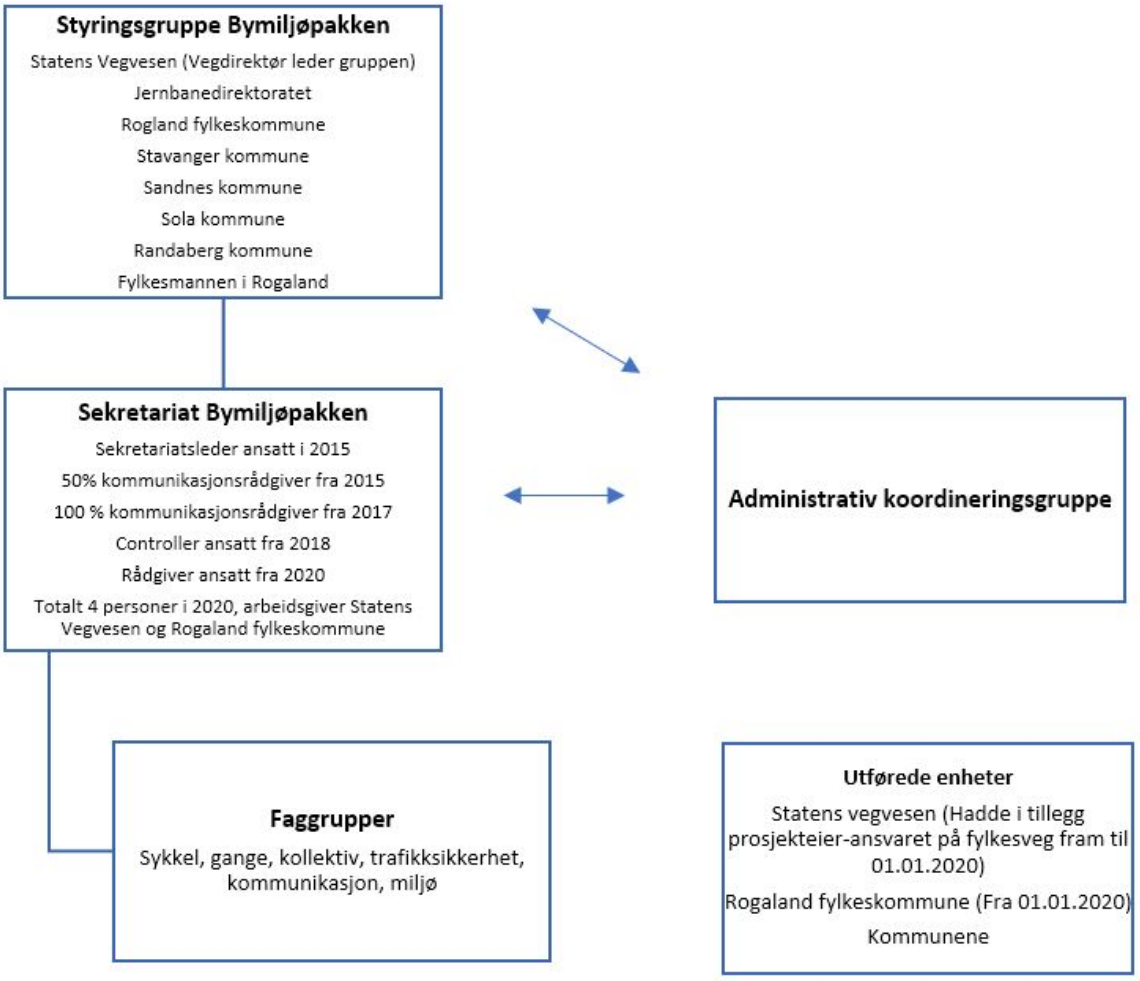
Foto: Silje Drevdal

[7] Tallinformasjon fra Styringsgruppemøte Bymiljøpakken datert 8. mars 2018, sak 12/2018 om "*Avvikling av dagens bompakke (Nord-Jærenpakka/Jærenpakke 1)*".

Organisering av Bymiljøpakken (Jærenpakke 2 / Bypakke Nord-Jæren)

Bymiljøpakken, som skal gi bedre kollektivtilbud, bedre sykkelveier og bedre framkommelighet på veiene, ble vedtatt av Fylkestinget i Rogaland i desember 2014. Pakken består av investeringer på over 30 milliarder kroner til om lag 30 infrastrukturprosjekter og tiltak, og har en overordnet målsetning om nullvekst i persontransport med bil og god fremkommelighet for alle trafikantgrupper, spesielt de som reiser kollektivt, sykler og går, og for næringstransport.

Bymiljøpakken er organisert som følger[8]:



RFK

Vegeier/prosjekteier

PwC forstår at overføringen til Bymiljøpakken ikke medførte noen endring i RFKs rolle som vegeier/prosjekteier, dog slik at sams vegadministrasjon opphørte fra 1. januar 2020, og at fylkeskommunen da overtok det administrative ansvaret for fylkesvegene.

[8] Organisasjonskart utarbeidet av sekretariatet i Bymiljøpakken i september 2020.

Sekretariatsfunksjonen, som lå under RFK i Nord-Jærenpakken, ble i forbindelse med overføringen til Bymiljøpakken overført til Bymiljøpakkens selvstendige sekretariat, som skulle arbeide individuelt på vegne av alle aktører i Bymiljøpakken. Se mer om dette nedenfor.

SVV

SVVs oppfølging av de relevante prosjektene var organisert på den samme måten i Bymiljøpakken i perioden fra juli 2017 til 1. januar 2020 som i Nord-Jærenpakken.

Som følge av at SVV ikke lenger har ansvar for fylkesveger, ble det etter 1. januar 2020 gjennomført en omorganisering som har medført visse endringer i strukturen på SVVs involvering og ansvar knyttet til prosjekter som nå er inkludert i Bymiljøpakken. Flere ansatte i tidligere sams vegadministrasjon har begynt i nye eller tilsvarende stillinger i RFK.

Sekretariat

Sekretariatet i Bymiljøpakken ble opprettet i 2015 og besto opprinnelig av en sekretariatsleder. Sekretariatet er senere blitt utvidet; i 2015 med kommunikasjonsrådgiver i 50% stilling (100% stilling fra 2017), i 2018 med controller og i 2020 med rådgiver. Sekretariatet består i dag av 4 personer[9], og skal være nøytralt og uavhengig og behandle alle partene på lik linje.

Tidligere sekretariatsleder har forklart at sekretariatet skal være et administrativt koordinerende ledd mellom de ulike aktørene i pakken og betjene styringsgruppen med å forberede saker til styringsgruppemøter. Sekretariatets hovedoppgave er å utarbeide forslag til 4 årige handlingsprogram for porteføljen, som skal revideres hvert år, og som blir behandlet av styringsgruppen før etterfølgende vedtak i kommuner og fylkesting. En rekke faggrupper gir innspill til sekretariatet om hvilke prosjekter som bør prioriteres i handlingsprogrammet, basert på budsjett og de målene man skal oppnå. Dette diskuteres administrativt og løftes deretter til styringsgruppen/politisk nivå.

Sekretariatet utfører oppgaver på oppdrag fra styringsgruppen. Videre bruker sekretariatet mye tid på å koordinere innspill fra partene, og jobber tett med den administrative koordineringsgruppen. Sekretariatet mottok rapportering blant annet om status og inntekter/bompenger for pakkens prosjekter, men hadde ikke detaljkunnskap om prosjektene i porteføljen og økonomien i disse.

Styringsgruppe

Bymiljøpakkens styringsgruppe ledes av Vegdirektøren, og er ellers sammensatt av representanter fra Jernbanedirektoratet, Fylkesmannen i Rogaland, RFK v/fylkesordfører, samt kommunene Stavanger, Sandnes, Sola og Randaberg ved deres respektive ordførere. Før SVVs omorganisering iverksatt den 1. januar 2020, var det vegdirektøren i SVV som møtte i styringsgruppen sammen med regionvegsjef som representant for SVV. Etter omorganiseringen har avdelingsdirektør for Transport vest overtatt regionvegsjefens plass i styringsgruppen.

Styringsgruppen i Bymiljøpakken har det samme ansvaret som styringsgruppen i Nord-Jærenpakken.

Saker til behandling i styringsgruppen har variert basert på aktuelle saker i perioden, hvor formålet har vært å innhente orientering om status for de ulike prosjektene i pakken, samt gjennomgang av rapportering. PwC har blitt fortalt under intervjuer at styringsgruppen sjeldent har behandlet vedtakssaker,

[9] SVV var arbeidsgiver inntil juni 2020, fra og med juli 2020 er RFK arbeidsgiver for sekretariatsleder og SVV for de tre øvrige ansatte.

utover vedtak av handlingsplaner og årsbudsjett. Videre forstår PwC at prosjektet Fv. 505 – Foss-Eikeland ikke var et tema som nødvendigvis ble behandlet spesifikt i styringsgruppemøter.

PwCs vurdering av ansvarsforhold

Både Nord-Jærenpakken og Bymiljøpakken involverer mange aktører. Basert på vår gjennomgang oppfatter PwC at aktørene for det meste har en felles forståelse av rollefordelingen, og hvilke oppgaver som ligger til den enkelte aktøren. Imidlertid har fragmenteringen av ansvaret for pakkene medført utfordringer, særlig siden prosjektene i Nord-Jærenpakken, og senere Bymiljøpakken, kun utgjør en andel av de prosjektene som særlig SVV og RFK har i sine porteføljer. PwC oppfatter at verken RFK eller SVV har hatt en intern organisering basert på prosjekter knyttet til pakkene, men på sine samlede oppgaver.

Slik PwC oppfatter det, har det manglet et klart ansvar for *pakken* som sådan. Videre kan antall prosjekter i Nord-Jærenpakken ha medført en utfordring for involverte aktører med hensyn til styring og kontroll.

For sekretariatet for Nord-Jærenpakken i RFK har det vært en utfordring at det ikke hadde tilstrekkelige ressurser til en tett oppfølging av prosjektene i pakken. Selv om sekretariatet bør ha incentiv til, og interesse i, å skaffe seg oversikt over status på prosjektene i pakken, har ressursene i sekretariatet også hatt ansvar for øvrige prosjekter i fylkeskommunen. Sekretariatet har dermed vært avhengig av SVV for oversikt over økonomi og fremdrift, både i enkeltprosjekter og samlet. Til tross for RFKs rolle som prosjekteier for en rekke prosjekter i pakken, har RFK likevel ikke hatt særlig påvirkning i enkeltprosjekter, ettersom ansvaret for gjennomføringen av prosjektene lå til SVV under sams vegadministrasjon. Etter PwCs vurdering er det Nord-Jærenpakkens sekretariat og styringsgruppe som skulle hatt oversikt over prosjektene i pakken.

Ved overføringen til Bymiljøpakken ble dette ansvaret overført til det nye sekretariatet. Dette sekretariatet har imidlertid hatt fokus på de nye prosjektene i Bymiljøpakken, og synes ikke å ha tatt særlig ansvar for å skaffe fullstendig oversikt over prosjektene overført fra Nord-Jærenpakken. Dette kan muligens både forklares med ressurssituasjonen og omfanget av arbeidsoppgaver i sekretariatet, og signalet fra SVV i finansieringsplanen fra mars 2017 om at det ville foreligge et stort likviditetsoverskudd ved avslutningen av disse prosjektene. Tidligere sekretariatsleder har forklart at det var forventet å få beskjed dersom det var en stort sprekk eller forsinkelse, og at man la til grunn at det var kontroll dersom man ikke fikk annen beskjed. Det var ikke fokus på prosjektene fra Nord-Jærenpakken, idet disse skulle fases ut.

Heller ikke styringsgruppen i Bymiljøpakken synes å ha tatt ansvar for å få oversikt over status i prosjektene overtatt fra Nord-Jærenpakken. Prosjektene har ikke vært inkludert i tertialrapporter til styringsgruppen, og synes heller ikke å ha blitt etterspurt. Styringsgruppen synes, som sekretariatet, å ha forventet informasjon ved overskridelser.

4. Rapportering og oppfølging

Innledning

PwC er blitt bedt om å redegjøre for hva slags rapportering det har vært i Nord-Jærenpakken og for prosjektene som ble overført til Bymiljøpakken, herunder også kvaliteten på rapporteringen og regelmessighet.

Videre er PwC bedt om å skille mellom kostnadsrapporteringen på delprosjektet Skjæveland – Foss-Eikeland og overordnet rapportering på kostnader og inntekter for prosjektene som ble overført fra Nord-Jærenpakka til Bymiljøpakken.

Som beskrevet ovenfor har organiseringen av Nord-Jærenpakken og Bymiljøpakken vært noe ulik, hvilket også har hatt betydning for rapporteringen for prosjektene før og etter disse ble overført til Bymiljøpakken 1. juli 2017.

Rapportering i Nord-Jærenpakken

Rapportering fra SVV til RFK som vegeier/prosjekteier

I rammeavtale inngått mellom SVV og RFK fremgår at "*SVV skal, for de midler de håndterer på vegne av RFK, føre et regnskap og rapportere i henhold til fylkeskommunens krav til regnskapsførsel og revisjon.*" Etter punkt 7 var SVV forpliktet til å rapportere til RFK gjennom årsrapporter, tertialrapportering, og i såkalte oppfølgingsmøter.

SVV var videre forpliktet til å utarbeide et "*grunnlag for årsrapport for foregående år i henhold til RFK sine tidsplaner for årsrapportering*", og at relevante årsrapporter skulle gjennomgås på "*første kontaktmøte etter levering*".[10]

I henhold til rammeavtalen punkt 7.2 skulle SVV, ved hvert tertial, rapportere til RKF om følgende:

- disponible rammer
- forbruk
- prognose for forbruk for året
- avvik, avviksforklaring, vurdering av konsekvens og tiltak for videre framdrift
- eventuell anbefaling om omdisponering

Rammeavtalen presiserer ikke på hvilket nivå eventuelle avvik skal rapporteres til RFK.

Når det gjelder oppfølging av slike rapporter, var det fastsatt at relevante tertialrapporter skulle "*følges opp med en tilbakemelding med nødvendige avklaringer fra RFK*" i første kontaktmøte etter politisk behandling. Rammeavtalen bestemmer også at det skulle avholdes månedlige kontaktmøter, for diskusjon av aktuelle problemstillinger. Vedrørende potensielle avvik, fremgår det av rammeavtalens punkt 7.4 at "*RFK skal varsles dersom ytelsene som framgår av leveranseavtalen ikke kan følges eller at forhold ved leveranseavtalen gir uønskede effekter mht. optimal ressursbruk*."

[10] Jf. rammeavtalens punkt 7.1.

Årsregnskap og tertialrapportering

SVV har utarbeidet og sendt to tertialrapporter per år til RFK, i tillegg til årsrapporten (3. tertial). Rapportene omhandler alle prosjektene SVV utfører på vegne av RFK, og er således ikke avgrenset til prosjektene i Nord-Jærenpakken.

Tertialrapportene fra SVV i perioden 2015-2017 inneholder avvik mellom vedtatt budsjett for året, og oppdatert prognose (basert på faktiske kostnader påløpt så langt). Avvikene rapporteres på et aggregert nivå. Videre omtales mer-/mindreforbruk innenfor større enkeltprosjekter. Tertialrapportene inneholder videre forslag til omdisponeringer av totale midler mellom prosjekter og programområder. Prognosetall er basert på de interne økonomimøtene i SVV. SVVs årsrapporter til RFK inneholder totalt forbruk, budsjett, samt avvik på prosjektnivå.

Basert på informasjon mottatt under intervjuer, forstår PwC at SVV i forkant av tertialrapportering til RFK utarbeider og gjennomfører intern rapportering. I interne økonomimøter gjennomgår den enkelte prosjektleder sine prosjekter og oppdaterer relevante prognoser i henhold til fremdrift.[11] Fokus i disse møtene er prosjektprognoser, status for disponible midler, samt prosjektenes fremdrift, for å sikre relevant og oppdatert informasjon. PwC har blitt fortalt i intervjuer at det er byggeprogrammer som benyttes ved disse rapporteringene, hvor prosjektleder legger inn sine kommentarer til det enkelte prosjekt vedrørende fremdrift, prognose på totalkost og årlig prognose, samt avvik (mer/mindreforbruk).

I første tertialrapport for 2016, rapporterte SVV "*et totalt brutto prognostisert merforbruk på 166,4 millioner målt mot vedtatt revidert budsjett, hvorav 122,4 millioner er knyttet til eksterne midler og 44 millioner er knyttet til ordinære fylkesmidler*."[12] Ifølge SVV var "*økt framdrift innen de store eksternt finansierte prosjektene*", inkludert Fv. 505 Skjæveland - Foss-Eikeland, hovedårsaken til det prognostiserte merforbruket innen eksterne midler.[13] Det ble dog formidlet at prognosene for prosjektenes fremdrift var for usikre pr. 30. april 2016 til at SVV ville foreslå å øke budsjettet for bompenger i første tertial. Totalkostnad for Fv. 505 Skjæveland - Foss-Eikeland ble i andre tertialrapport 2016 anslått til kr. 545 mill. (2015-kroner).[14]

SVV rapporterte deretter, i andre tertialrapport for 2016, et "*totalt brutto prognostisert merforbruk på 193 millioner målt mot vedtatt revidert budsjett, hvorav 97,9 millioner er knyttet til eksterne midler og 95,1 millioner er knyttet til ordinære fylkesmidler*."[15] Igjen ble det kommunisert at "*økt framdrift innen de store eksternt finansierte prosjektene*", inkludert Fv. 505 Skjæveland - Foss-Eikeland, var hovedårsaken til det prognostiserte merforbruket av eksterne midler.[16] SVV kommunisert videre[17]:

"*Erfaringer fra de foregående årene viser at prognosene for 2.tertial er i overkant optimistiske, sett i forhold til hva vi ender opp med ved regnskapsårets slutt. Usikkerhet knyttet til vinterforhold, fremdrift i alle de ulike prosjektene, prosjektering, grunnerverv og mange andre elementer, medfører at faktisk forbruk ved årets slutt, alltid blir betydelig lavere enn prognosene ved T2.*

SVV har sammenlignet faktisk forbruk og prognoser hittil i år, med tilsvarende tall fra de tre siste årene. Det viser seg at differansene er like og det underbygger at prognostisert merforbruk pr. T2 vil krympe inn mot årsslutt 2016. Frem mot årets slutt vil SVV følge tett opp fremdrift og forbruk innen fylkesmidler for slik å kunne bruke opp fylkestingets vedtatte budsjettramme, uten vesentlige avvik."

[11] Fylkesveger Rogaland - 1. tertialrapport 2019, avsnitt "Prognoser for året 2019".
[12] Fylkesveger Rogaland – 1 . tertialrapport 2016, avsnitt "Prognose på mer-/mindreforbruk".
[13] Fylkesveger Rogaland – 1 . tertialrapport 2016, avsnitt "*Prognose på mer-/mindreforbruk*".
[14] Fylkesveger Rogaland – 1 . tertialrapport 2016, avsnitt "*Kommentarer til enkelte større vegprosjekt*".
[15] Fylkesveger Rogaland – 2 . tertialrapport 2016, avsnitt "*Prognose på mer-/mindreforbruk*".
[16] Fylkesveger Rogaland – 2 . tertialrapport 2016, avsnitt "*Prognose på mer-/mindreforbruk*".
[17] Fylkesveger Rogaland – 2 . tertialrapport 2016, avsnitt "*Prognose på mer-/mindreforbruk*".

I SVVs årsrapport for 2016, ble det kommunisert en estimert totalkostnad for Fv. 505 Skjæveland - Foss-Eikeland på kr. 560 mill., med byggestart høsten 2017 og ferdigstillelse sommeren 2019.[18]

I tabell nedenfor fremgår status for investeringsposter/områder pr. 31. desember 2016[19]:

Beløp i 1000 kr

Bevilgningskode	Brutto til disp 2016, med bomp, forsk./tilskudd og RFK-midler (Vedtatt revidert budsjett)	Prognose pr. aug 2016	**Regnskap 2016**	herav finansiert av RFK og tilskudd/forskudd	Herav finansiert av bompenger	**Mer-/mindreforbruk som overføres til 2017** (Beløp med positivt fortegn er merforbruk i 2016 som overføres og reduserer budsjettet for 2017)	
						Fylkes-midler (inkl. tilsk/forsk)	bompenger
K310 Strekningsvise prosjekt	141 142	247 365	194 140	77 030	117 110	8 695	44 303
K320 Mindre utbedringer	139 058	225 801	234 623	234 623	0	95 565	0
K330 Gang- og sykkelveger	135 582	128 513	91 897	46 797	45 100	-21 685	-22 000
K340 Trafikksikkerhetstiltak	77 145	86 713	42 698	42 698	0	-33 647	-800
K350 Miljøtiltak	22 115	21 627	21 285	21 285	0	-830	0
K360 Kollektivtiltak	134 648	126 535	75 993	72 193	3 800	-44 693	-13 962
K370 Planlegging	112 422	115 956	115 189	72 339	42 850	15 943	-13 176
K380 Grunnerverv	7 226	10 373	-3 878	-3 878	0	-8 604	-2 500
SUM K310-380 Rogaland	769 338	962 883	771 947	563 087	208 860	10 744	-8 135
K410 Skredsikring	11 929	17 838	19 822	19 822	0	7 893	0
SUM investeringer fylkesveger Rogaland	781 267	980 721	791 769	582 909	208 860	18 637	-8 135

Vedtatt budsjett i 2017 for Fv. 505 Skjæveland - Foss-Eikeland var kr. 100 mill. I første tertial 2017 ble budsjettet endret til kr. 130 mill. og det opplyses at *"Grunnerverv, samt prosjektering pågår for fullt og har raskere framdrift enn budsjettert."* Totalkostnad ble fortsatt anslått til kr. 560 mill.

PwCs vurdering av regelmessighet og kvalitet

Basert på vår gjennomgang har SVV regelmessig rapportert til RFK gjennom tertial- og årsrapporter, i tråd med rammeavtalen.

Kvaliteten på SVVs tertialrapportering til RFK fremstår som noe mangelfull, ettersom faktiske kostnader og avvik per prosjekt ikke fremkommer tydelig. Som vist ovenfor, er tabeller for rapportering av investeringer fordelt pr. bevilgningskode og ikke per prosjekt. Videre er prosjektene i Nord-Jærenpakken plassert under flere bevilgningskoder, eksempelvis både "*store fylkesveganlegg*" og "*gang- og sykkelveg*". Enkeltprosjekter kan dermed ha større kostnadsavvik uten at dette blir synliggjort. Det er også utfordrende for leseren av rapportene å innhente informasjon om kostnader, fremdrift og prognoser per prosjekt. Det er ikke gitt noen egen oversikt over prosjektene i Nord-Jærenpakken. Rapporteringen har etter vår vurdering ikke vært egnet som et styringsverktøy for Nord-Jærenpakken.

Opplysningene om økt fremdrift i prosjektet Fv. 505 Skjæveland - Foss-Eikeland i tertialrapportene fra 2016 synes ikke å stemme. I 2016 ble kun kr. 32 mill. av de budsjetterte kr. 54 mill. brukt. Ved utgangen av 2016 var det totalt brukt kr. 50 mill. i prosjektet, mot budsjetterte kr. 74 mill. for 2015 og 2016.

Kontaktmøter/dialogmøter/oppfølgingsmøter

PwC har gjennomgått referater fra avholdte kontaktmøter i 2016 og 2017. Disse er i perioden avholdt månedlig mellom vegavdelingen i SVV, representert ved avdelingsdirektør og ansatte, og RFK. I kontaktmøtene gjennomgås alle prosjekter SVV utfører for RFK hva gjelder prosjektenes økonomiske status, eventuelle avvik og fremdrift, i tillegg til SVVs årsrapport. Samferdselssjef i RFK har fortalt PwC i intervjuer at dersom et prosjekt ikke ble nevnt eller omtalt i kontaktmøter, så ble det antatt at det ikke hadde vært avvik for det aktuelle prosjektet i perioden. Når det gjelder rapportering fra prosjektnivå, har tidligere seksjonsleder i SVV fortalt PwC i intervjuer at man i kontaktmøter kun veldig kortfattet har gjennomgått hvert prosjekt.

[18] Fylkesveger Rogaland – Årsrapport 2016, s. 8.
[19] Fylkesveger Rogaland – Årsrapport 2016, s. 4.

PwC forstår at det også er gjennomført uformelle møter mellom partene i perioden.

I kontaktmøter nevnes delprosjektet Fv. 505 Skjæveland – Foss-Eikeland for første gang den 2. februar 2017, hvor det ble orientert om at prosjektet var i rute, at oppstart var planlagt sommeren 2017, med planlagt ferdigstillelse sommeren 2019. Dette gjentas i kontaktmøtene frem til 1. juli 2017.

PwCs vurdering av regelmessighet og kvalitet

Basert på vår gjennomgang er det blitt avholdt regelmessige kontaktmøter mellom SVV og RFK frem til 1. juli 2017.

Imidlertid fremstår det som at fylkesvegprosjektene har blitt gjennomgått på et svært overordnet nivå i kontaktmøtene, med få oppdateringer knyttet til delprosjektet Fv. 505 Skjæveland – Foss-Eikeland. Det er vanskelig å vurdere om prosjektet faktisk er behandlet i alle møtene, ettersom det ofte ikke er oppdateringer i referat-tekst fra møte til møte. Videre oppfatter PwC at det mangler oppdateringer om økonomistatus for prosjektet, herunder orientering om avvik mot budsjett eller total kostnad og fremdrift.

Representanter for SVV og RFK som PwC har snakket med, bekrefter det samme inntrykket. PwC har blitt fortalt at man i kontaktmøtene har gjennomgått relevante temaer, dog slik at man kun diskuterte saker som var "vesentlige" der og da, men ikke noe mer. Videre forstår PwC at involverte aktører opplever at det har vært lite rapportering på økonomi i kontaktmøtene, samt at økning i prognoser og avvik på enkeltprosjekter kun i liten grad har blitt diskutert. Representanter fra RFK har kommunisert til PwC i intervju at de har styrt via månedlige kontaktmøter med SVV, og forsøkt å forstå overskridelser i enkelte prosjekter. PwC forstår dog at RFK opplevde det som utfordrende å få fullstendig informasjon om prosjektøkonomi og eventuelle overskridelser.

Etter PwCs vurdering burde status i prosjektene vært behandlet i kontaktmøtene for å sikre at partene var tilstrekkelig informert om prognoser og fremdrift. Eksempelvis burde det fremgått av referatet fra møtet 2. februar 2017 hvor stor andel av de budsjetterte midlene på kr. 54 mill. for Fv. 505 Skjæveland – Foss-Eikeland som var brukt. På den måten kunne man allerede da avdekket forhold som ga grunnlag til å stille spørsmål ved tertialrapporteringene om økt fremdrift.

Månedlig regnskapsrapportering

PwC har videre mottatt månedlige regnskapsrapporteringer som er oversendt fra SVV til RFK. Rapporteringen består av fire ulike rapporter: E120 Regnskapsfil til fylkeskommunene, E920 Fylkeskommunene detaljert regnskapsfil, E921 Fylkeskommunene regnskapsfil med mva spesifisering og FK100 Kostra fylkesrapportering periode.

Rapport E120 inneholder inndeling av forbruk fordelt på drift og vedlikehold, investering, rassikring og fergedrift per bevilgning og bevilgningskode (eksempelvis "*Rogaland Drift*"). Rapport E920 inneholder også informasjon om prosjektkode, prosjektnavn, kontonummer og fakturanummer for perioden, og er således egnet til å vise totalkostnad per prosjekt.

PwCs vurdering av regelmessighet og kvalitet

Regnskapsrapportering E120, E921 og FK100 gir informasjon på et overordnet nivå, men ettersom de ikke viser kostnader på prosjektnivå gir de ikke relevant styringsinformasjon på prosjektnivå for fylkeskommunen.

Selv om regnskapsrapporten E920 er egnet til å vise totalkostnad per prosjekt, sendes den i hovedsak for én måned av gangen, og den er ikke akkumulert/totalt for året. Dette gjør det vanskelig å se totale påløpte kostnader for prosjektet, uten å bearbeide og endre rapporten. Videre er det ikke mulig å se alle prosjektene i pakken "samlet", uten å vesentlig bearbeide rapporten i flere trinn (først legge sammen flere

exceldokuemnter/måneder, deretter filtrere ut de aktuelle prosjekter), ettersom rapportene viser alle prosjektene i fylket under ett. Dette er tidkrevende, og det synes mer effektivt om SVV hadde rapportert dette samlet på prosjektnivå. Dette ville også vært relevant og nyttig informasjon for RFK.

Videre mangler det sammenligningsgrunnlag i rapporteringen, da påløpte kostnader ikke holdes mot budsjetterte kostnader eller mot fremdrift. Det er dermed ikke mulig å se om det enkelte prosjekt overskrider budsjett før totale kostnader er overskredet. Det er vanskelig å si noe om hvilke prosjekter som går over eller under budsjett dersom man kun ser på totalen. Rapporteringen er dermed ikke godt egnet som styringsverktøy for prosjektene i Nord-Jærenpakken.

Rapportering fra SVV til RFK som sekretariat

Basert på PwCs gjennomgang av mottatt dokumentasjon og det vi har fått opplysninger om i intervjuer, har det ikke vært noen selvstendig rapportering på prosjektene i Nord-Jærenpakken til sekretariatet i Nord-Jærenpakken, altså til RFK som sekretariat.

PwC har ikke mottatt dokumentasjon som tilsier at SVV har utarbeidet samlet oversikt over framdrifts- og kostnadsutvikling for alle prosjektene i Nord-Jærenpakken til sekretariatet. Vi har heller ikke mottatt dokumentasjon som tilsier at sekretariatet har etterspurt dette.

Rapportering til styringsgruppen

Fra SVV

SVV har utarbeidet en finansieringsplan over bompengeinntekter og disponeringen av bompenger for prosjektene i Nord-Jærenpakken, som har blitt presentert for styringsgruppen av RFK/SVV ved flere anledninger, både under Nord-Jærenpakken og Bymiljøpakken. Den tidligste versjonen som PwC har mottatt, ble presentert i styringsgruppemøtet datert 16. januar 2013. I etterfølgende møter ble oversikten presentert i forbindelse med fem styringsgruppesaker hvor det ble orientert om pakkens økonomiske status, i perioden fra 1. januar 2013 til 20. juni 2017. Oversikten inneholder både historiske regnskapstall og estimater/prognoser.

Nedenfor vises den seneste oppdaterte versjonen, datert 17. mars 2017, utarbeidet tre måneder forut for at Bymiljøpakken overtok prosjektene i Nord-Jærenpakken:

Finansiering av vegprosjekt innenfor Nord-Jærenpakken fra 2012

Årlige bompengeinntekter og disponering av disse

Mill 2017-kr

		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2018-2023	Sum (2012-2016)
Belønnings midler 6)		140	-	-	-	-	-	-		
Bompenger overført fra 2011		338	-	-	-	-	-	-		338
Årlige inntekter i Forlengelse av Nord-Jæren pakken i 5 år tom. år 2016 1)		556	598	600	582	587	587	587		3 510
Sum										**3 848**

		Kostn.overslag			Bruk av bompenger								
Priori-tet 2)	Prosjekt/tiltak	Totalt	Herav finansiert av bompenger	Herav finansiert av belønnings midler 7)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2018-2023	Sum
	Rv 509 Solasplitten (rest)	310	208	-	190	2	19	6	-	-	-		217
1	E39 Eiganestunnelen 7)	3 322	1 446	-	39	50	398	300	275	290	31		1 383
2	Rv 509 Sømmevågen	763	644	-	1	73	89	159	147	129	-		598
3	E39 Hove-Sandved (4-felts veg)	763	378	-	7	5	49	100	164	138	-		465
4	Fv 505 Skjæveland-Foss/Eikeland	556	468	-	-	-	10	5	31	116	308		469
	Gang- og sykkelveger	275	231	-	17	28	38	89	40	115	-		327
	Kollektivtrafikktiltak (kollektivfelt fv 44, rv 509 etc) 4)	1 113	805	136	113	90	123	85	4	82	-		498
	Trafikkstyring E39 Stavanger-Sandnes	27	24	-	-	-	-	1	-	-	-		1
	Sum bompenger	**7 129**	**4 205**	**136**	**367**	**250**	**726**	**746**	**660**	**870**	**338**		**3 958**
	Beløp ved utgangen av 2011; innbetalt som forskudd fra trafikanter 3)				262	-	-	-	-	-	-		
	Likviditetsoverskudd (ved utgangen av år) (8)				929	1 276	1 150	986	913	630	879		

1) Netto bomp.inntekter i 5 år er tatt utg.pkt i Prop. 28 S (2011-2012) og justert iht vedtatt regnskap 2016 fra Nord Jæren Bompengeselskap. 2018 vises også siden forlengelse til og med 2018 kan bli nødvendig hvis det ikke blir Bypakke Nord-Jæren.
2) Prioriteringsrekkefølgen innenfor programområdene vil bli avgjort i forhold til mulig framdrift og fortløpende planavklaringer.
3) Dette beløpet kan benyttes til investeringer, men må være til disposisjon for tilbakebetaling når innkrevingen avvikles.
4) Der det er lagt på statlige og fylkeskommunale midler på prosjekter som er 100 % bompengefinansierte, gjelder dette ekstra mva. som følge av bortfall av vegfritaket 01.01.2013.
5) Det er lagt opp til nullvekst i trafikken. Justert for nedgang fra og med 2015.
6) Belønningsmidler på 133 mill. til koll.felt fv. 44 er vedtatt og skal fordeles med årlig sum.
7) Eiganestunnelen bygges med forbruk i 2018 og 2019, men alle disse beløp samles i 2018 i denne oversikten, som kun skal vise forbruk av bompenger i NJP, og ikke kommentere neste pakke.
8) Beløpet ved utgangen av siste år skal dekke forskudd fra trafikanter (brikkedepositum) og kostnader ved avvikling av innkrevingen. OBS!
8) OBS! Dette er ikke det samme som saldo i bank, blant annet på grunn av belønningsmidler.
Oppdatert 17.03.2017

I denne versjonen fremgår et totalt kostnadsanslag for prosjektene (inkludert historisk kost) på kr. 7 129 mill., hvorav kr. 1 208 mill i bompengeinntekter er budsjettert brukt i 2017 og 2018.

Finansieringsplanen, som viser et anslått likviditetsoverskudd på kr. 879 mill. (2017 kroner) ved årsslutt 2018, dannet grunnlaget for aktørenes forventning om likviditetsoverskudd fra Nord-Jærenpakken inn i Bymiljøpakken.

For delprosjekt Fv. 505 Skjæveland – Foss-Eikeland er total prognose oppgitt å være kr. 556 mill., hvorav kr. 468 mill. skal finansieres av bompenger. Oversikten omfatter bare informasjon om bruk av bompenger, og viser at kr. 46 mill. er påløpt i perioden 2012 til 2016 og kr. 423 mill. budsjetteres brukt i perioden 2017 til 2018.

PwCs vurdering av regelmessighet og kvalitet

Finansieringsplanen presenterer økonomien i Nord-Jærenpakken på et svært overordnet nivå, og er en blanding av historiske tall og prognoser. Oversikten inneholder videre kun bompengeinntekter og disponeringen av disse, og inkluderer ikke fylkesvegmidler og belønningsmidler verken på kostnads- eller inntektssiden. Oversikten inneholder ikke kildehenvisninger eller annen underlagsdokumentasjon, og det har vist seg svært vanskelig å oppdrive underlag for tallene når PwC har etterspurt denne dokumentasjonen. Det ser ut til at aktørene ikke er blitt tilstrekkelig informert om forutsetningene for, og usikkerhetene knyttet til, beregningene.

PwC finner det vanskelig å avstemme både historiske kostnadstall og inntektstall mot mottatte regnskapsdata fra SVV, og det er dermed vanskelig å si om kostnadstallene er oppdatert i henhold til endelige regnskapstall.

For øvrig er forskuddsinnbetalinger på kr. 262 mill. fra trafikanter regnet som likvide midler av SVV. Dette til tross for tilbakebetalingsplikt til trafikantene slik at dette reelt sett er gjeld, og følgelig ikke skulle vært regnet som overskudd i overføringen til Bymiljøpakken.

Denne oversikten synes å være eneste rapporteringen på økonomisk status hvor man ser prosjektene i Nord-Jærenpakken isolert fra øvrige riks- og fylkesvegsprosjekter. Kvaliteten i rapporteringen er ikke tilfredsstillende, spesielt dersom man tar hensyn til størrelsen av prosjektene. Det burde som et minimum ha eksistert/blitt presentert årsregnskaper, slik som senere blir gjort i forbindelse med avslutningen av pakken.

På denne bakgrunn anser PwC rapporteringen fra SVV til RFK for Nord-Jærenpakken ikke å være av tilstrekkelig kvalitet. Økonomien (finansieringsplanen) er videre kun blitt rapportert ad hoc, og ikke ved faste intervaller, noe som ville vært hensiktsmessig for styringsformål.

Fra sekretariatet i RFK

PwC finner ikke at sekretariatet i RFK har hatt noen særlig selvstendig rapportering inn til styringsgruppen for Nord-Jærenpakken knyttet til økonomi. Det som er rapportert i styringsgruppemøter knyttet til økonomi og status er, etter det PwC erfarer, utarbeidet av SVV.

Rapportering fra styringsgruppe

Handlingsplan (handlingsprogram)

Styringsgruppen for Nord-Jærenpakken forholdt seg til "*Handlingsplan for utbygging av transportsystemet på Nord-Jæren*"[20]. SVVs forslag til handlingsprogram for periodene 2002 til 2011 og 2006 til 2015 er bakgrunnen for prioriteringene innenfor Nord-Jærenpakken. Videre er prioriteringene fulgt opp gjennom RFKs handlingsprogram for den samme perioden, og gjennom de årlige budsjettene.

Årsrapporter, tertialrapporter og regnskap

PwC har ikke mottatt årsrapporter fra styringsgruppen i Nord-Jærenpakken. PwC har ikke mottatt dokumentasjon på at styringsgruppen har sikret at det er blitt produsert eller presentert andre egne økonomirapporter for Nord-Jærenpakken. Det fremgår av referater fra styringsgruppemøter at styringsgruppen har mottatt orienteringer på økonomisk status i Nord-Jærenpakken fra SVV der finansieringsplanen beskrevet ovenfor er benyttet.

Den 19. desember 2017 ble det i møte i styringsgruppen presentert og gjennomgått et "*avsluttende regnskap*" for Nord-Jærenpakken, som inneholdt totale kostnader for alle prosjekter per 30. juni 2017, fordelt på bompenger, statsmidler, fylkesmidler forskudd og tilskudd. I oversikten er det fem prosjekter som er merket "*Pågår*" (PwCs markering i gult):

[20] Den første utgaven av transportplanen ble vedtatt i 1997, og lå til grunn for St.pr. nr. 14 (1999-2000) om delvis bompengefinansiering av prosjekter og tiltak i Transportplan Nord-Jæren. Stortinget sluttet seg til stortingsproposisjonen i mai 1999. Handlingsplanen tas opp til ny revisjon hvert fjerde år tilpasset rulleringen av Nasjonal transportplan, se kapittel 3 i https://www.vegvesen.no/_attachment/2663681/binary/1322889?fast_title=NTP+2010-2019%3A+Byanalyse+Nord-J%C3%A6ren.pdf.

		Forbruk fra 1998 til 30.06.2017 i millioner kr. (**Oppjustert til 2017 kroner**)					
Prosjektnavn	Prosjektnr./kommentar	Statsmidler	Fylkesmidler	**Bompenger**	Forskudd	Tilskudd	**Totalt**
Rv. 44 Stangeland-Skjæveland, motorvei med rundkjøringer. 2010.	300047	16,9	0,0	**519,1**			**536,0**
Fv. 44 Omkjøringsveg Kleppekrossen. 2007.	300049	-0,8	0,8	**331,1**	0,0	9,6	**340,8**
E39 Stangeland-Sandved. 2010.	302149	156,9	0,0	**0,0**	184,0	0,0	**340,9**
Rv. 509 Solasplitten. 2012.	300041, 304632, 305405	229,5	0,0	**520,2**	0,0	96,6	**846,3**
Fv. 505 Ny Foss Eikeland bru. 2011.	302466	2,8	43,5	**17,3**	0,0	0,0	**63,6**
E39 Tjensvollkrysset. 2010.	301564	160,2	0,0	**0,0**	0,0	0,0	**160,2**
Fv. 427 Storhaugtunnelen. 2001.	Jf. statusr. for TP NJ 98-11	112,5	56,3	**0,0**	0,0	56,3	**225,1**
E39 Solasplittkrysset. 2001.	Jf. statusr. for TP NJ 98-11	58,0	0,0	**0,0**	0,0	0,0	**58,0**
Rv. 13 Hove-Vatnekrossen. 2000.	Jf. statusr. for TP NJ 98-11	256,2	0,0	**0,0**	18,7	0,0	**274,9**
E39 Forus Stangeland. 1998.	Jf. statusr. for TP NJ 98-11	126,6	0,0	**0,0**	0,0	0,0	**126,6**
Fv. 44 Bussvei strekninger (spesifiseres per strekning). 2010-2018.							
Bussvei Fv. 44 Haugåsveien - Skjæringen (bussvei). 2011.	301939	5,5	23,9	**224,6**	0,0	0,0	**254,0**
Bussvei Fv. 44 Skjæringen - Breidablikkveien. 2013.	302467	0,0	50,6	**167,3**	0,0	0,0	**217,9**
Bussvei Kollektivgate Forus (kollektivbru over E39). 2013.	301914	5,0	102,6	**52,4**	0,0	0,0	**160,0**
Bussvei Fv. 376 Kollektivtrasé Jåsund. 2013.	303507	0,0	59,0	**0,0**	0,0	0,0	**59,0**
Bussvei Fv. 44 Forussletta (Gamle Stokkavei - Hans- og Grete stien). 2015.	303666	0,0	25,1	**159,0**	0,0	0,0	**184,1**
Bussvei Fv. 44 Breidablikkveien - Stasjonsveien (Vaulen). Pågår	304401	0,0	28,5	**20,2**	0,0	90,3	**139,0**
Bussvei fv. 44 Diagonalen - Hans og Gretestien	305044		0,6	**0,5**			**1,1**
Bussvei fv. 350 Foruskanalen	305937		0,0	**0,0**			**0,0**
Bussvei fv. 44 Stasjonsveien - Gausel	306052		0,1	**0,0**			**0,1**
Bygging av bomstasjonene i Bypakken	305924		1,0	**0,0**			**1,0**
E39 Eiganestunnelen. 2019. Pågår	301518	754,3	0,0	**1 148,0**	0,0	0,0	**1 902,3**
E39 Hove-Sandved. 2017. Pågår	303823, 303958	236,5		**367,3**			**603,8**
Rv. 509 Sømmevågen. 2017. Pågår	303956	111,5		**554,5**			**666,0**
Fv. 505 Skjæveland-Foss Eikeland. Pågår	304746		14,0	**73,8**			**87,8**
Diverse G/S-veger. 1998-2016		201,1	73,6	**341,5**			**616,2**
Øvrige kollektivtiltak.		301,4	6,4	**213,6**			**521,4**
Trafikkstyringstiltak.		0,0	0,0	**0,0**			**0,0**
Planlegging og grunnerverv. (Kun forbruk av bomp. vises)				**220,4**			**220,4**
Totalt		**2 734,2**	**485,9**	**4 930,8**	**202,7**	**252,8**	**8 606,5**

I det samme møtet ble styringsgruppen for Nord-Jærenpakken lagt ned.

PwCs vurdering av regelmessighet og kvalitet

Basert på vår gjennomgang av dokumentasjon fra styringsgruppen, foreligger det ikke årsrapporter eller tertialrapporter fra styringsgruppen for Nord-Jærenpakken som viser samlet økonomisk oversikt. Styringsgruppen har således ikke regelmessig hatt oversikt over økonomisk status. Finansieringsplanen er kun blitt behandlet ad hoc i styringsgruppen, og ikke ved faste intervaller, noe som ville vært hensiktsmessig for styringsformål.

Som vurdert over, har finansieringsplanen ikke vært av tilfredsstillende kvalitet, med blanding av historiske tall og prognoser. Den er videre mangelfull hva gjelder fylkesvegmidler og belønningsmidler på både kostnads- og inntektssiden. Den har dermed ikke vært egnet til å gi styringsgruppen oversikt over økonomisk status i Nord-Jærenpakken.

"Avsluttende regnskap" ovenfor er den eneste økonomiske oversikten med historiske kostnader som PwC har mottatt for pakken samlet. Dokumentet opplyser ikke status hva gjelder fremdrift og kostnader i forhold til prognosen for de enkelte prosjekter. Opplysningene i dokumentet om pågående prosjekter har også vist seg å være ufullstendig. Dokumentet gir ikke tilstrekkelig informasjon til å være et styringsverktøy, og sier ikke noe om forventede inntekter og utgifter knyttet til de prosjektene som ble videreført i Bymiljøpakken.

Rapportering på overførte prosjekter fra Nord-Jærenpakken til Bymiljøpakken (fra 1. juli 2017)

Rapportering fra SVV til RFK som vegeier/prosjekteier

Kravene til rapportering fra SVV til RFK fremgår av ramme- og leveranseavtaler inngått mellom partene i den relevante perioden. Rapporteringen fra SVV til RFK som vegeier/prosjekteier ble således ikke endret i forbindelse med at Bymiljøpakken overtok forpliktelser fra Nord-Jærenpakken.

PwC har omtalt SVVs rapportering til RFK som vegeier/prosjekteier ovenfor under rapportering knyttet til Nord-Jærenpakken.

Årsregnskap og tertialrapporter

Tertialrapportene fra SVV i perioden 2017-2019 inneholder avvik mellom vedtatt budsjett for året, og oppdatert prognose (basert på faktiske kostnader påløpt så langt). Avvikene rapporteres på et aggregert nivå. Videre omtales mer-/mindreforbruk innenfor større enkeltprosjekter. Tertialrapportene inneholder videre forslag til omdisponeringer av totale midler mellom prosjekter og programområder. Prognosetall er basert på de interne økonomimøtene i SVV. SVVs årsrapporter til RFK inneholder totalt forbruk, budsjett, samt avvik på prosjektnivå.

I andre tertial 2017 ble det for første gang rapportert om utfordringer knyttet til delprosjekt Fv. 505 Skjæveland – Foss-Eikeland, idet "*noe komplisert grunnerverv*" hadde forsinket framdriften noe. Eventuell økonomisk konsekvens ble ikke angitt, og den estimerte totalkostnaden var uendret på 560 mill. kr. SVVs plan var å ferdigstille bygging i løpet av sommer/høst 2019. Til tross for økning i budsjettet i 2017 til kr. 130 mill. i første tertial, foreslo SVV å redusere budsjettet for 2017 for prosjektet til kr. 67,5 mill. i andre tertial.

I SVVs årsrapport for 2017 ble RFK orientert om et merforbruk (forbruk ut over revidert budsjett) av bompenger og tilskudd på til sammen kr. 197,2 mill., hvorav kr. 73 mill. for Fv. 505 Skjæveland – Foss-Eikeland. Den viktigste årsaken til merforbruket var "*imidlertid bare positivt og skyldes økt fremdrift for flere store prosjekter. Dette gjelder blant annet fv. 505 Skjæveland-Foss Eikeland og fv. 44 Breidablikkveien -Stasjonsveien. Til sammen starter vi da 2018 veldig positivt, med god fart i prosjektene og ingenting som henger etter fra 2017*." Det fremgår av mottatt dokumentasjon at merforbruk ble overført til budsjettet og reduserte disponible midler til investeringer for året etter.

I rapport for første tertial 2018[21] var totalkostnad uendret, dog slik at SVV rapporterte om et potensielt merforbruk på kr. 80 mill. innen eksterne midler og kr. 78 mill. innen ordinære fylkesmidler, sammenlignet med SVVs forslag til vedtatt revidert budsjett. Dette var i hovedsak knyttet til de større bompengefinansierte prosjektene, herunder Fv. 505 Skjæveland – Foss-Eikeland. Merforbruket skyldtes "*overført merforbruk og forpliktelser fra fjoråret innen fornying*"[22]. SVV foreslo å øke gjeldende budsjett med kr. 140 mill. for Fv. 505 Skjæveland – Foss-Eikeland i sin budsjettendring for 2018. Det rapporteres at *"noe komplisert grunnerverv har forsinket framdriften noe".*

SVVs rapport for andre tertial 2018[23] inneholder ingen oppdatering på totalkostnad for Fv. 505 Skjæveland – Foss-Eikeland, og oppgir totale prosjektkostnader til kr. 560 mill. (2018-kroner), tilsvarende kr. 577 mill. 2019-kroner.

I SVVs årsrapport for 2018, og i rapportering for første tertial 2019, ble totalkostnad for delprosjekt Fv. 505 Skjæveland – Foss-Eikeland anslått til kr. 696 mill. (2019-kroner), en økning på 119 mill. kroner sammenlignet med det som ble rapportert i andre tertial 2018. Den vesentlige kostnadsøkningen skyldtes "*store og krevende endringer i grunnforholdene*" og at man dermed var tvunget til å omprosjektere. Det ble opplyst at *"Byggingen ferdigstilles til sommer/høst 2019. Samarbeidet med entreprenøren er godt og fremdriften går i henhold til plan."* I samme årsrapport, som forklaring på et totalt merforbruk i 2018[24], opplyser SVV at man i 2018 "*fikk betydelig raskere framdrift enn opprinnelig forventet og budsjettert. Dette gjaldt både for det store vegprosjektet «fv. 505 Skjæveland – Foss Eikeland», samt for en rekke av de større bompengefinansierte prosjektene innen gang/sykkelveg/trafikksikkerhet som ble ferdigstilt i 2018 eller som ferdigstilles i 2019. Merforbruket innen bompenger, tilskudd og tilhørende mva-utg. finansiert av mva-komp, vil bli overført og lagt inn som del av 2019 budsjettet*." Følgelig var det SVVs vurdering at man totalt sett startet 2019 "*veldig positivt, med god framdrift i prosjektene.*"

[21] Datert den 9. mai 2018, behandlet i Fylkestinget den 12. juni 2018.
[22] Fylkesveger Rogaland - 1. tertialrapport 2018, under avsnitt "*Kommentarer til investering*".
[23] Behandlet i Fylkestinget den 30.08.2018.
[24] Årsrapport 2018 fra Statens vegvesen til Rogaland fylkeskommune, s. 3.

I første tertialrapport for 2019 kommuniserte SVV et totalt merforbruk for fylkesmidler på kr. 39 mill. per 30. april 2019.[25] I forslag til omdisponering/budsjettendring, som følge av "*endringer i framdrift*", foreslo SVV en økning i bompenger til Fv. 505 Skjæveland – Foss-Eikeland på kr. 139 mill.[26] Forslaget til omdisponeringer var ment å sikre en "*mest mulig optimal utnyttelse av tildelte ordinære og eksterne midler i 2019*", og at slike omdisponeringer var i tråd med fylkesvegplan og føringer innenfor bompengepakker.[27] Prognosen på kr. 696 mill. (2019-kroner) forble uendret.

I andre tertialrapport for 2019 fra oktober 2019[28] kommuniserte SVV en uendret total prognose på kr. 696 mill. (2019-kroner) for delprosjekt Fv. 505 Skjæveland – Foss-Eikeland, og at *"Byggingen ferdigstilles i løpet av sommer/høst 2019. Totalkostnad er anslått til 696 millioner (2019 kr)*".

I SVVs årsrapport for 2019 vises det til et notat[29] hvor delprosjektet Fv. 505 Skjæveland – Foss-Eikeland omtales. Det fremgår av notatet at prosjektets totalkostnad ved utgangen av 2019 var på kr. 820 mill., noe som innebar en økning på kr. 124 mill. sammenlignet med tidligere rapportert prognose, og at prognosen for 2020 var kr. 109 mill. Notatet søker å forklare bakgrunnen for kostnadsøkningene og avvikene mellom budsjett og endelig kostnad.

I rapport for første tertial 2020, henviste RFK til omtalen av Fv. 505 Skjæveland – Foss-Eikeland i Bymiljøpakkens møte avholdt den 22. april 2020, og at prosjektets prognose for 2020 utgjorde kr. 109 mill.

PwCs vurdering av regelmessighet og kvalitet

Basert på vår gjennomgang, har SVV regelmessig rapportert til RFK gjennom tertial- og årsrapporter i tråd med rammeavtalen etter 1. juli 2017.

Som for tidligere år, fremstår kvaliteten på SVVs tertialrapportering til RFK som noe mangelfull, ettersom faktiske kostnader, fremdrift og avvik per prosjekt ikke fremkommer tydelig. Det er ikke gitt en samlet oversikt over prosjektene som tilhører Bymiljøpakken, eller rapportert særskilt på prosjektene overført fra Nord-Jærenpakken. Årsrapportene inneholder videre kun delvis prognoser på totalkostnadene i de enkelte prosjektene, og dette mangler for en rekke av prosjektene overført fra Nord-Jærenpakken. Rapporteringen har etter vår vurdering ikke vært egnet som et styringsverktøy for Bymiljøpakken, verken for pakken som helhet eller for prosjektene overtatt fra Nord-Jærenpakken.

Det er PwCs oppfatning at avvikene for prosjekt Fv. 505 Skjæveland – Foss-Eikeland ikke er kommentert tilstrekkelig verken i tertial- eller årsrapporter fra SVV til RFK i perioden 2017 til 2019. Basert på vår forståelse av SVVs årsrapportering til RFK, inkluderer årsrapporter ikke faktisk kostnad eller merforbruk konkret for Fv. 505 Skjæveland – Foss-Eikeland - kun total prognose for prosjektet og aggregerte tall under drift/investering for eventuelle avvik.

Det fremkommer i rapportering fra 2017 at det har vært *"noen utfordringer"* i prosjektet, men ettersom prosjektets totalkostnad ikke oppdateres, og konsekvensene for totalkostnaden ikke kommenteres, er det PwCs oppfatning at det kan være vanskelig å forstå omfanget av de nevnte utfordringene.

I årsrapporten for 2017 fremgår at kr. 73 mill. av det totale merforbruket knytter seg til økt fremdrift for Fv. 505 Skjæveland - Foss-Eikeland. Prosjektet var opprinnelig budsjettert til kr. 100 mill. i 2017. Budsjettet ble økt til kr. 130 mill. i første tertial 2017, for deretter å bli redusert til kr. 67,5 mill. i andre tertial. Faktiske

[25] Første tertialrapport 2019 fylkesveg, fra SVV til RFK, s. 4.
[26] Første tertialrapport 2019 fylkesveg, fra SVV til RFK, s. 7.
[27] Første tertialrapport 2019 fylkesveg, fra SVV til RFK, s. 6.
[28] Datert 2. oktober 2019.
[29] RFKs notat "Orientering om Nord-Jærenpakken", udatert, behandlet i Bymiljøpakkens møte av 22. april 2020.

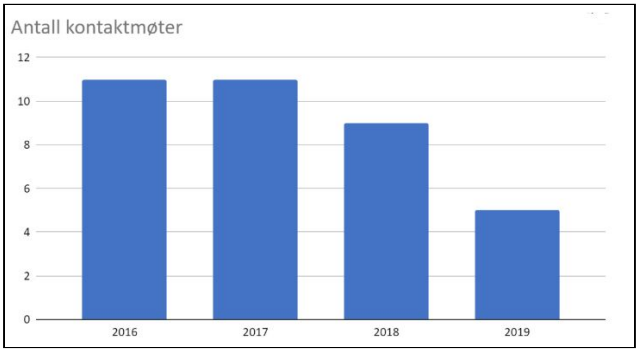
kostnader beløp seg til kr. 148 mill. Basert på tallene burde SVV ved rapportering i andre tertial hatt kunnskap om at man ville overskride budsjettet, og at det ikke var grunnlag for å redusere dette.

Også SVVs forklaringer knyttet til årsak for avvik kan i enkelte tilfeller oppfattes villedende, eksempelvis når man i årsrapporten for 2018 kommuniserer at prosjektet Fv. 505 Skjæveland - Foss-Eikeland har hatt *"betydelig raskere fremdrift"* enn forventet. Årsbudsjettet for Fv. 505 Skjæveland - Foss-Eikeland i 2018 var kr. 100 mill. Seksjonsleder i SVV har i intervju fortalt at de store utfordringene og kostnadene i delprosjektet Fv. 505 Skjæveland – Foss-Eikeland ble pådratt i 2018, og at man da visste at prognosen på kr. 560 mill. ikke ville være tilstrekkelig. Dette skal ha blitt kommunisert internt i SVV i forbindelse med rapportering i løpet av 2018. Tilbakemeldingen skal ha vært at det fantes tilgjengelige midler til å gjennomføre prosjektet, og at dette var i orden uavhengig av prognosen.

Total kostnad for prosjektet i 2018 endte på kr. 350 mill., kr. 250 mill. mer enn budsjettert. PwC vurderer at SVV burde ha rapportert om at den totale rammen ville bli overskredet på et tidligere tidspunkt. Ved årslutt 2018 rapporterte SVV påløpte kostnader på kr. 553 mill., hvilket innebar at SVV i løpet av 2018 hadde kunnskap om at den totale prognosen opplyst i 2018 på kr. 560 mill. ikke var tilstrekkelig. I oktober 2019 opplyser SVV at prosjektet vil bli ferdigstilt sommer/høst 2019, og at den nye prognosen på kr. 696 mill. var uendret. SVV var på dette tidspunkt klar over at det gjensto prosjektarbeid både i 2019 og i 2020. Ved årslutt 2019 var det påløpt kr. 820 mill. i prosjektet, langt over prognosen. Dette viser at SVV ikke har rapportert fortløpende om avvik/overskridelser i prosjektet, slik SVV er forpliktet til etter rammeavtalen.

Kontaktmøter/dialogmøter/oppfølgingsmøter

Det fremgår ovenfor at det i 2016 og 2017 ble avholdt månedlige kontaktmøter. Basert på gjennomgått dokumentasjon, forstår PwC at det i 2018 og 2019 ble avholdt færre kontaktmøter mellom RFK og SVV enn tidligere - kun ni møter i 2018 og fem i 2019.



Det er de samme parter og samme tema som ble tatt opp i kontaktmøtene også etter overføringen til Bymiljøpakken. Hvert prosjekt ble kun gjennomgått veldig kortfattet.

I kontaktmøter etter 1. juli 2017 nevnes delprosjektet Fv. 505 Skjæveland – Foss-Eikeland første gang 28. september 2017, da det ble orientert om at prosjektet var igangsatt og at man hadde valgt en entreprenør.

I kontaktmøte datert 19. oktober 2017 orienterte SVV for første gang om "*noen utfordringer knyttet til grunnerverv*". Det er ikke referatført ytterligere opplysninger om disse utfordringene eller om eventuelle økonomiske konsekvenser. Det samme forholdet er igjen referatført i forbindelse med kontaktmøte avholdt den 25. januar 2018. I dette møtet ble det videre orientert om "*generelt litt røffe forhandlinger med entreprenører nå for tiden, og at man forsøker å få til små endringer som kan gi uttelling i en rettssak*."

PwC forstår, basert på mottatt dokumentasjon, at det deretter ikke kom særskilte oppdateringer før kontaktmøtet avholdt den 29. november 2019, da det ble orientert om at del 1 av Fv. 505 Skjæveland – Foss-Eikeland ble åpnet den 12 juli. 2019, og at man skulle jobbe videre mot ferdigstillelse i løpet av desember 2019, med noe restarbeid våren 2020.

<u>PwCs vurdering av regelmessighet og kvalitet</u>

Basert på vår gjennomgang er det ikke blitt avholdt månedlige kontaktmøter mellom SVV og RFK i 2018 og 2019. I 2019 ble det kun gjennomført fem kontaktmøter, selv om rammeavtalen mellom RFK og SVV bestemmer at slike møter skal gjennomføres med månedlige intervaller. Basert på intervjuer med

relevante aktører, forstår PwC at bakgrunnen for dette er omorganiseringen som både RFK og SVV gjennomgikk dette året.

Det fremstår som at fylkesvegprosjektene i Nord-Jærenpakken har blitt gjennomgått på et svært overordnet nivå også i kontaktmøtene etter 1. juli 2017, med få oppdateringer knyttet til delprosjektet Fv. 505 Skjæveland – Foss-Eikeland. Som for tidligere kontaktmøter er det utfordrende å vurdere om prosjektet faktisk er behandlet i alle møtene. Det mangler oppdateringer om økonomistatus for prosjektet, herunder orientering om avvik mot budsjett eller total kostnad og fremdrift. For 2018 har PwC ikke identifisert annen oppdatering utover teksten: "*Ferdigstillelse sensommer 2019. Det er opsjon ift. Brunesvegen og kontrollstasjonen*."

I 2019 fant det sted en økning i total kostnadsprognose for Fv. 505 Skjæveland – Foss-Eikeland med 119 mill kroner, fra kr. 577 mill. (2019-kroner) til kr. 696 mill. (2019-kroner). Kostnadsøkningen og avvik i prognose er ikke referatført i kontaktmøter som PwC har gjennomgått, til tross for at man burde kunne forvente at disse forholdene var blitt tatt opp i kontaktmøtene.

Rapportering til Bymiljøpakkens sekretariat

Bymiljøpakken har mottatt rapporter både fra SVV og RFK.

PwC har blitt fortalt i intervjuer at Bymiljøpakkens sekretariat mottok finansieringsplanen[30] som ble presentert på styringsgruppemøte for Nord-Jærenpakken. PwC har forstått det slik at denne er utarbeidet av SVV. Finansieringsplanene viste et likviditetsoverskudd for Nord-Jærenpakken.

Sekretariatet mottok videre oversikt over totale kostnader påløpt i de overførte prosjektene per 30. juni 2017, altså ved overføringen fra Nord-Jærenpakken (avsluttende regnskap). Det fremgår verken av dokumentet eller referatet fra styringsgruppemøtet 19. desember 2017 hvem som har utarbeidet denne.

PwC har fått opplyst at prosjektene overtatt fra Nord-Jærenpakken ikke var inkludert i rapporteringen som sekretariatet mottok fra SVV, som begrenset seg til de nye prosjektene i Bymiljøpakken. Sekretariatet hadde, muligens med unntak for en kort periode i 2018, ikke tilgang til økonomisystemer tilhørende SVV eller andre aktører, men skulle motta relevante økonomirapporter og sammenstille informasjon for presentasjon til styringsgruppen.

Bymiljøpakkens sekretariat har opplyst at det mottok rapporter fra bompengeselskapene på bompengeinntekter. PwC har kun mottatt dokumentasjon på rapportering av bompengeinntekter for ny bompengering, fra oktober 2018, og sekretariatet har opplyst at det ikke har dokumentasjon for 2017.

Sekretariatet mottok informasjon fra RFK vinteren/våren 2020[31] om kostnadsoverskridelser på prosjektene overført fra Nord-Jærenpakken.

PwCs vurdering av regelmessighet og kvalitet

Basert på vår gjennomgang finner vi at rapporteringen til Bymiljøpakkens sekretariat på de tidligere prosjektene har vært mangelfull både hva gjelder regelmessighet og innhold. Bymiljøpakkens sekretariat har ikke mottatt regelmessig oversikt over kostnader påløpt i prosjektene fra Nord-Jærenpakken.

Verken finansieringsplanen eller avsluttende regnskap har gitt Bymiljøpakkens sekretariat fullstendig oversikt over hvilke prosjekter fra Nord-Jærenpakken som har pådratt kostnader etter overføringen, størrelsen på kostnadene, kostnader i forhold til fremdrift, avvik fra prognoser og prognoser for gjenstående arbeid. Manglende rapportering på prosjektene fra Nord-Jærenpakken fra SVV har medført

[30] Datert 22.03.2017, presentert på styringsgruppemøte 24.03.2017.
[31] Jf. RFKs notat *"Orientering om Nord-Jærenpakken"*

at Bymiljøpakkens sekretariat ikke har hatt løpende oversikt over kostnadene som påløp, verken i det enkelte prosjektet eller samlet.

Rapportering fra sekretariatet til styringsgruppe

Tertialrapporter og årsrapporter

I samtaler med relevante aktører har PwC blitt fortalt at sekretariatet, etter å ha koordinert informasjon og innspill fra de ulike partene i pakken, orienterte styringsgruppen om status for prosjekter i Bymiljøpakken, hovedsakelig gjennom tertialrapporter og årsrapporter.

Tertialrapportene til styringsgruppen inkluderte budsjett, handlingsprogram, status og forventet overskudd for prosjektene i Bymiljøpakken. Tidligere sekretariatsleder har fortalt PwC i intervju at så lenge sekretariatet ikke hadde fått informasjon om noen store overskridelser, så man ikke behov for å holde styringsgruppen oppdatert på prosjektene overtatt fra Nord-Jærenpakken. Man stolte på informasjonen fra SVV, og at det var kontroll på gjenstående forpliktelser.

Etter Nord-Jærenpakken ble avsluttet, og prosjektene/forpliktelsene fra denne pakken ble overtatt av Bymiljøpakken, ble det ikke i Bymiljøpakkens tertialrapporter mellom 2017 og 2019 rapportert på kostnader for pågående prosjekter i Nord-Jærenpakken. Tidligere sekretariatsleder i Bymiljøpakken har fortalt i intervju at Bymiljøpakkens sekretariat valgte ikke å ta inn prosjektene overtatt fra Nord-Jærenpakken i sin statusrapportering til styringsgruppen. Dette valget ble gjort med bakgrunn i at slike prosjekter skulle "fases ut", og at sekretariatet hadde fått beskjed fra SVV om at de relevante prosjektene ville gå i overskudd. Sekretariatet hadde en forventning om å få beskjed fra SVV dersom det ble forsinkelser eller økte kostnader på disse prosjektene. Sekretariatet rapporterte derfor til styringsgruppen om slike overførte prosjekter kun i forbindelse med utarbeidelsen av årsrapportene for 2018 og 2019, og da begrenset til en oversikt over kostnader knyttet til enkelte prosjekter det foreliggende året.

PwC har mottatt et rapporteringsark med "*oversikt kostnadsutvikling*" og "*oversikt inntektsutvikling*" for "*Bypakke Nord-Jæren [Bymiljøpakken] nov. 2017*", utarbeidet for behandling i styringsgruppen, hvor det er under inntektsutviklingen er rapportert om et samlet likviditetsoverskudd på kr. 878 mill. (kr. 918 mill. 2018-kroner) for de overførte prosjektene fra Nord-Jærenpakken (med benevnelsen "*likviditetsoverskudd Jæren pakke 1*"):

Oversikt kostnadsutvikling Bypakke Nord-Jæren nov.2017

	Kostnad vedtak Bypakke Nord-Jæren 2016-kr	Usikkerhet	Endret kostnad per 1. tertial 2016-kr	Kostnad pr. november 2017. 2018-kr	Merknad
Sykkelstamvegen	1300	+/- 10- 40 %		1359	
Bussveien	10200	+/- 10- 40 %	10800	11291	
Bussveien Kannik – Ruten inkl arm til Forus Vest (Korridor 1)		+/- 10- 40 %			
Bussveien Kannik - Risavika inkl arm Kvernevik ring (Korridor 2)		+/- 10- 40 %			
Bussveien Ruten - Vatnekrossen (Korridor 3)		+/- 40 %			
Bussveien Forus - Stavanger lufthavn (Korridor 4)		+/- 40 %			
Transportkorridor Vest rv 509 + fv. 409 ekskl Bussveien	1300	+/- 10-25 %	1485	1553	
E39 Smiene – Harestad	3300	NTP		3370	Avklaring kort eller lang kulvert på Tasta avventes
E39 Hove – Ålgård	3550	NTP		3620	Det er utarbeidet nytt anslag for prosjektet som viser økte kostnader. Prosjektet arbeider med å se på mulige kostnadskutt.
Bomstasjoner 38 STK	200	+/- 40 %		146	Kostnadene i prosjektet er redusert.
Fv. 505 Foss Eikeland - E39 Bråstein	750	+/- 40 %		784	KDP-arbeid er startet opp, men står per dato i bero i påvente av strategiarbeidet for Utbyggingspakke Jæren. Planvedtak av KDP kan tidligst forventes vedtatt rundt sommeren 2018.
Hillevåg- SUS - Tjensvoll - UiS-Diagonalen - Gauselvågen	3350	+/- 40 %		3500	Planarbeid for strekningen SUS-Diagonalen-Jåttå er gitt første prioritet og planarbeidet starter i løpet av året.
E39 Schancheholen - Solasplitten: Kollektivfelt		+/- 40 %			Foreslår at oppstart av reguleringsplanarbeid forskyves til 2019.
Rv 509 Solasplitten: Kollektiv-/tungbilfelt		+/- 40 %			
Fv. 330 Hoveveien: Kollektivfelt		+/- 40 %			
Fv. 435 Buøy - Austbø: Kollektivfelt		+/- 40 %			
E39/rv. 44 krysstiltak/vegutvidelse Stangeland	200	+/- 40 %		209	Reguleringsplan vedtatt før sommeren 2017.
SYKKEL	1050			1098	
GANGE, MILJØ- OG TRAFIKKSIKKERHETSTILTAK	1050			1098	
ANDRE KOLLEKTIVPROSJEKT	1050			1098	
Drift kollektiv	3150			3293	
Planlegging Sandnes øst	50			52	
Totalt	30500			32471	

Oversikt inntektsutvikling Bypakke Nord-Jæren					
	Inntekter vedtak Bypakke Nord-Jæren 2016/17-kr	Likviditetsover skudd Jærenpakke 1	Byvekstavtale 2017-2023	Inntekter pr. november 2017. 2018-kr	Merknad
Inntekter bomringen - netto	21 000			21 956	
Likviditetsoverskudd Jæren pakke 1		878		918	
Statlig bidrag Byvekstavtale Bussveien			5100	5646	Statens endelige bidrag fastsettes etter KS2 eller byggeplan før anbud ihht. Byvekstavtalen
Statlig bidrag koll+sykkel riksveg byvekstavtale			1300	1326	
Statlig bidrag belønningsmidler - drift koll			770	770	skal ikke indeksreguleres iflg. Byvekstavtalen
Statlig bidrag NTP E39 Hove - Ålgård	1550			1580	NTP – tall statlig bidrag etter 2024
Statlig bidrag NTP E39 Smiene - Harestad	1350			1379	NTP – tall statlig bidrag etter 2024
Fylkeskommunal mva - refusjon	1460			1526	
Totalt	25360			35101	

Tilsvarende likviditetsoverskudd fremkommer i finansieringsplanen utarbeidet av SVV fra 22.03.2017 (omtalt ovenfor), samt i rapportering i tilsvarende rapporteringsark utarbeidet til styringsgruppen per mars 2018.

PwC har ikke identifisert informasjon om prosjekter overført fra Nord-Jærenpakken i Bymiljøpakkens årsrapport for 2017, utarbeidet av sekretariatet. I årsrapport for Bymiljøpakken for 2018 fremkommer informasjon om forbruk på seks prosjekter overført fra Nord-Jærenpakken, samt et totalforbruket i 2018 på kr. 592,4 mill.:

Tabell 4: Forbruk 2018 – prosjekter Nord-Jæren pakken (Jæren pakke 1)

Kostnader 2018 2018-kr	Bompenger	Fylkesmidler (mva)	Total	Status
Sum	**483,6**	**108,8**	**592,4**	
Fv. 505 Skjæveland – Foss Eikeland	279,8	61,5	341,3	Ferdigstilles høsten 2019
Gang- og sykkelveg Nordsjøruta	48,9	11,7	60,6	
Fv. 382 G/s-veg Grannessletta	40,9	10,3	51,2	
Fv. 327 Årsvollveien-Gimraveien	39,5	9,7	49,2	
Fv. 510 x Fv 379 G/s-veg Vigdelveien	30,7	6,6	37,3	
Fv. 44 Kollektivfelt Vaulen (del av Bussveien)	43,8	9	52,8	

De seks prosjektene er ikke de samme som de fem prosjektene som fremgår som pågående prosjekter i det avsluttende regnskapet for Nord-Jærenpakken[32], med unntak av Fv. 505 Skjæveland - Foss-Eikeland og Fv. 44 Kollektivfelt Vaulen.

Basert på PwCs gjennomgang, fremkommer ikke tall knyttet til fremdrift, avvik fra budsjett, eller totalkostnad/prognose for de aktuelle prosjektene.

Forbruk på prosjekter som var overført fra Nord-Jærenpakken er tilsvarende omtalt i årsrapport for 2019, hvor totalforbruk og forbruk på seks prosjekter er oppgitt, med en totalkostnad på kr. 356 mill.:

Forbruk 2019 – prosjekter Nord-Jærenpakka (Jærenpakke 1)

TABELL 2 – NORD-JÆRENPAKKEN

Prosjekter Nord-Jærenpakken	Bompenger	mva
Fv. 505 Skjæveland - Foss Eikeland	232,9	55,7
Fv. 382 Ny g/s-veg Grannessletta	5,4	1,2
Fv. 327 Årsvollveien - Gimraveien	6,8	1,1
Fv. 333 Espelandsvegen	7,9	0,7
Fv. 44 Kollektivfelt Vaulen	10,6	2,7
Fv. 510 x fv. 379 G/s-veg Vigdelvegen	26,7	4,4
Sum	**290**	**66**

[32] Avsluttende regnskap Nord-Jærenpakken, presentert på styringsgruppemøte den 19. desember 2017, sak 10/17.

De seks prosjektene er ikke de samme som de fem prosjektene som fremgår som pågående prosjekter i det avsluttende regnskapet for Nord-Jærenpakken[33], med unntak av Fv. 505 Skjæveland - Foss-Eikeland og Fv. 44 Kollektivfelt Vaulen. Endring fra årsrapporten for 2018 er at gang- og sykkelveg Nordsjøruta er byttet ut med Fv. 333 Espelandsvegen.

Heller ikke i årsrapporten for 2019 fremkommer tall knyttet til fremdrift, avvik fra budsjett, eller totalkostnad/prognose for de aktuelle prosjektene.

PwC har mottatt dokumentasjon på at sekretariatet også har utarbeidet enkelte statusrapporter på prosjekter. Statusrapportene omtaler ulike prosjekter over én til to sider, med prosjektomtale, status på fremdrift og totalt kostnadsoverslag. Ingen av de mottatte statusrapportene inkluderer de overførte prosjektene fra Nord-Jærenpakken.

Sekretariatet mottok informasjon fra RFK vinteren/våren 2020 om kostnadsoverskridelser på prosjektene overført fra Nord-Jærenpakken[34]. I dokumentasjon knyttet til notatet fra RFK presentert i styringsgruppemøte 22. april 2017 (sak 22/2020)[35] fremgår det at det er pådratt kostnader i Nord-Jærenpakken i ytterligere ni prosjekter. Tidligere sekretariatsleder har forklart at sekretariatet undersøkte SVVs rapportering i Samferdselsutvalget i november 2019 der SVV hadde rapportert om status per prosjekt. Det fremgikk ikke informasjon om kostnader i samme størrelsesorden der. Sekretariatet rapporterte så videre til styringsgruppen om den endrede kostnadssituasjonen i Bymiljøpakken.

<u>PwCs vurdering av regelmessighet og kvalitet</u>

Etter PwCs vurdering har rapporteringen fra sekretariatet til styringsgruppen på prosjektene overtatt fra Nord-Jærenpakken både vært for sjelden og ikke av tilstrekkelig kvalitet.

Rapporteringen som fremgår av årsrapportene gir ikke grunnlag for å vurdere påløpte kostnader opp mot fremdrift og budsjett for prosjektene fra Nord-Jærenpakken, da oversikten er begrenset til forbruk i inneværende år. For en fullstendig økonomisk oversikt, bør total budsjettert kostnad, i tillegg til akkumulerte prosjektkostnader, presenteres. Oversiktene viser heller ikke samtlige prosjekter som er blitt videreført fra gammel pakke.

Sekretariatet har opplyst at det var avhengig av rapporteringen fra SVV for å kunne rapportere på status for prosjektene fra Nord-Jærenpakken og, som vurdert ovenfor, har rapportene fra SVV ikke inneholdt noen samlet oversikt over status på prosjektene i Nord-Jærenpakken. PwC vurderer at en forventning fra sekretariatet om i det minste å få informasjon fra SVV ved vesentlige endringer er berettiget. I styringsgruppemøte i Bymiljøpakken den 5. januar 2017 (sak 5/2017) ble fremdrift og og kostnader i Bymiljøpakken diskutert. Styringsgruppen fattet følgende vedtak: *"Vesentlige endringer i enkelte prosjekt skal rapporteres i hvert styringsgruppemøte. Mer utfyllende rapportering for alle prosjekt følger eksisterende rapporteringsløp med tertialrapportering for fylkes- og riksveg"*. Dette vedtaket vil også omfatte, så langt PwC forstår, de prosjektene fra Nord-Jærenpakken som Bymiljøpakken overtok ansvaret for 1. juli 2017. SVV burde rapportert på vesentlige endringer i kostnadene knyttet til prosjektene fra Nord-Jærenpakken.

Slik PwC vurderer det, burde også sekretariatet etterspurt en fullstendig oversikt som hadde gitt grunnlag for regelmessig rapportering til styringsgruppen for prosjektene overført fra Nord-Jærenpakken. Sekretariatet ville da fått en oversikt over inntekts- og kostnadsutviklingen i prosjektene, og dermed også kunnet følge opp hvorvidt anslag på likviditetsoverskudd potensielt burde endres eller oppdateres.

[33] Avsluttende regnskap Nord-Jærenpakken, presentert på styringsgruppemøte den 19. desember 2017, sak 10/17.
[34] Jf. RFKs notat *"Orientering om Nord-Jærenpakken"*
[35] Datagrunnlaget til RFKs notat "*Orientering om Nord-Jærenpakken"* (excelfil "*Overskuddet per 30.09.2018 endelig*")

Rapportering i Bymiljøpakkens styringsgruppe

Handlingsplan

Styringsgruppen for Bymiljøpakken har rapportert på økonomi for prosjektene i fireårige handlingsprogram for prosjektporteføljen. Handlingsprogrammet utarbeides av sekretariatet.

Etter overtakelsen av prosjektene i Nord-Jærenpakken er det utarbeidet to handlingsprogram - ett for perioden 2018 til 2021, og ett for perioden 2021 til 2024. Handlingsprogrammene skal revideres årlig.

I handlingsprogram for perioden 2018 til 2021, datert 26. oktober 2017[36], ble det kommunisert at bompengeinntekter fra Nord-Jærenpakken ville overføres til Bymiljøpakken, og at overskuddet, etter prosjektene fra Nord-Jærenpakken var finansiert, ville være kr. 879 mill. (2018-kroner).[37] Dette tallet er det samme som kommunisert i SVVs finansieringsplan (omtalt ovenfor), og er inkludert i handlingsprogrammet som inntekter fordelt utover perioden 2018 til 2021:

5.1.1 Rammer i perioden 2018 - 2021

Under vises en oversikt over hvilke inntekter styringsgruppen legger til grunn for perioden 2018 – 2021. Endelig fastsettelse av årlig statlig bidrag skjer gjennom de årlige statsbudsjettene.

INNTEKTER 2018 – 2021 2018-kr	2018	2019	2020	2021	2018-2021
Inntekter bomringen (netto)	366	1464	1464	1464	4758
Likviditetsoverskudd Jæren pakke 1	476	58	152	193	879
Statlig bidrag Byvekstavtale Bussveien	418	1175	1325	1300	4218
Statlig bidrag Byvekstavtale koll+sykkel riksveg	219	219	219	219	877
Statlig bidrag Byvekstavtale Belønningsmidler	100	100	100	100	400
Fylkeskommunal mva-refusjon	152	152	152	152	606
Sum inntekter	**1731**	**3168**	**3412**	**3428**	**11739**

Status på fremdrift og kostnader for prosjektene fra Nord-Jærenpakken, herunder delprosjektet Fv. 505 Skjæveland – Foss-Eikeland, er ikke omtalt i handlingsprogram for 2018-2021. Fv. 505 Skjæveland – Foss-Eikeland nevnes kun som "*under bygging innenfor Jæren pakke 1*" i forbindelse med omtale av neste delstrekning på prosjektet (tverrforbindelsen Fv. 505 Foss Eikeland - E39 Bråstein).

Styringsgruppen for Bymiljøpakken ble den 8. mars 2018 (sak 12/2018) orientert om avvikling av Nord-Jærenpakken. Det ble referatført at bindingene fra Nord-Jærenpakken skulle håndteres i kommende revisjon av handlingsprogram for Bymiljøpakken. Styringsgruppen ba i samme møte (sak 15/2018) sekretariatet om å *"jobbe videre med budsjettgrunnlag for 2019 og forberedelser til handlingsprogramrevisjon basert på innspill gitt i møtet."*

Det ble ikke gjennomført en revisjon av handlingsprogrammet i 2018, og årsbudsjettet for 2019 var basert på handlingsprogram for 2018-2021 fra 2017. Kostnader og bindinger fra Nord-Jærenpakken ble ikke inkludert i budsjettet. I revidert handlingsplan med virkning for årene 2020-2023 (sak 4/2019, gjennomgått i styringsgruppemøte den 18. januar 2019) ble bindingene heller ikke omtalt.

PwC har i intervju fått opplyst at delprosjekt Fv. 505 Skjæveland – Foss-Eikeland ikke har vært et tema eller blitt spesielt diskutert i styringsgruppemøter før i 2020.

[36] Fremlagt for samferdselsutvalget i RFK den 22.11.17 og Fylkestinget den 12.12.17.
[37] Kapittel "*Økonomiske forutsetninger for handlingsprogram 2018-2021*", delkapittel "*Bompenger*".

PwCs vurdering av regelmessighet og kvalitet

Etter PwCs vurdering har handlingsprogrammene ikke blitt revidert årlig slik de skal, da vi ikke kan finne dokumentasjon på revisjon av handlingsprogrammet i 2018. Dette har hatt særlige konsekvenser, siden bindingene fra Nord-Jærenpakken skulle inntas i handlingsprogrammet ved den revisjonen, og således heller ikke har blitt inkludert i årsbudsjettet for 2019 eller senere revisjoner av handlingsprogram.

Vår vurdering er at verken regelmessighet eller kvalitet har vært tilfredsstillende.

Særlig om bompengefinansiering

Deler av finansieringen av prosjektene i Nord-Jærenpakken[38] og Bymiljøpakken stammer fra bompengefinansiering. Bompengeinnkrevingen i Nord-Jærenpakken fortsatte til Bymiljøpakken sine nye bomstasjoner ble satt i drift den 1. oktober 2018[39]. Bompengefinansieringen gikk gjennom Nord Jæren Bompengeselskap AS frem til Ferde AS tok over alle bompengeselskapene i region vest den 2. januar 2018[40]. Det ble i den forbindelse utarbeidet en finansieringsavtale for alle veiprosjekter i Bymiljøpakken.

I forbindelse med overføringen utarbeidet Ferde AS prognoser om bompengeinntekter fremover, uten at man nødvendigvis kunne anse slike prognoser som sikre. Estimatene ble anvendt av sekretariatet, som utarbeidet forskjellige scenarier av ulike potensielle tiltak sin effekt på fremtidig utvikling, noe de orienterte styringsgruppen om.

Som nevnt ovenfor var det kun SVV som kunne rekvirere bompengemidler. Rekvirering til prosjektene ble gjort månedlig i henhold til avtalene som SVV har hatt med bompengeselskapene, hvor det er beskrevet hvordan rekvirering skal foregå. Dette var likt før og etter 2. januar 2018. I henhold til avtale[41] skulle SVV utarbeide en årlig betalings- og rekvisisjonsplan. For betalingsanmodninger utover rekvisisjonsplanen, var betalingsfristen satt til tre måneder[42]. Rekvisisjonsplanen inneholdt informasjon om månedlig planlagt forbruk for alle prosjekter, men den månedlige rekvireringen var på en totalsum for alle prosjektene.

Tidligere økonomirådgiver i SVV har forklart til PwC at man, i noen tilfeller, rekvirerte mindre enn det som var meldt til bompengeselskapet, og at rekvirering uansett skulle skje i henhold til fremdrift. Ved rekvirering måtte SVV forholde seg til total kostnadsramme per prosjekt, men innenfor ett år var det likevel mulig å overstige prosjektets budsjett, så lenge man ikke oversteg den totale rammen i rekvisisjonsplanen.

Som en del av økonomistyringen i SVV, ble det to ganger i året avholdt møter med alle prosjektledere, hvor hver prosjektleder la frem sine prognoser, før man tok stilling til kostnadsramme basert på de midler som var benyttet så langt. Potensielle endringer måtte rapporteres videre, og SVV utarbeidet en prognose. Dersom det det var behov for ytterligere midler eller omdisponering la staben frem forslag som fylkestinget måtte godkjenne, og som deretter ble lagt til grunn som nye prognoser og rammer.

Ved rekvirering, ble SVVs arkivsystem anvendt, og rekvireringsansvarlig sendte kopi av rekvirering til relevante ledere og staben i avdeling. Ved utsending av faktura, ble denne rutet til bompengeselskap, med kopi til stab vegavdelingen og leder for relevant seksjon.

[38] Innkrevingen av bompenger på Nord-Jæren startet den 20. april 2001 med en opprinnelig bompengeperiode på 10 år, senere forlenget frem til 31. desember 2016 eller utover denne datoen for å finansiere vedtatte prosjekter dersom det ikke ble tilslutning til ny pakke.
[39] Se Prop. 47 S (2016-2017) om finansiering av Bymiljøpakken.
[40] Som følge av Stortingets vedtak om å samle bompengeselskapene i 5 regionale selskaper, se årsregnskap 2018 for Ferde AS note 48.
[41] Punkt 5.1 i finansieringsavtale mellom SVV v/Vegdirektoratet og Rogaland Bompengeselskap AS (underordnet bompengeavtalen mellom Sørvest Bomvegselskap AS (nå Ferde AS) og Samferdselsdepartementet datert 24. november 2017).
[42] Jf. avtalens punkt 5.2

SVV mottok inntektsrapportering fra Ferde omtrent månedlig, gjerne innen den 20. den etterfølgende måneden. SVV skulle, før 1. januar 2020, rapportere til Bymiljøpakkens styringsgruppe om status knyttet til totalt rekvirerte bompenger fra Ferde.

Fra 1. januar 2020 har RFK overtatt finansieringeringsavtalen, rekvireringsansvaret og brukertilganger. RFK må, som følge av ansvaret for å rekvirere bompenger, innhente samtlige behov fra prosjektene i pakken, sammenstille informasjonen, og melde videre til Ferde AS.

Samlet vurdering av rapporteringen knyttet til Nord-Jæren-pakken

Slik PwC vurderer det, har det forut for 1. juli 2017 ikke foreligget rapportering på prosjektene i Nord-Jærenpakken som har vært egnet som styringsverktøy. Det har heller ikke vært tilfredsstillende rapportering på enkeltprosjekter.

SVV hadde ingen selvstendig rapportering til sekretariatet i Nord-Jærenpakken. I øvrig rapportering fra SVV til RFK, via tertialrapportering, kontaktmøter og månedlig regnskapsrapportering, har ikke prosjektene i Nord-Jærenpakken vært skilt ut, slik at man ikke har fått en samlet oversikt over prosjektene i pakken, verken månedlig eller årlig. Rapporteringen har heller ikke tilrettelagt for informasjon om økonomisk status og avvik, da tallene ikke holdes opp mot budsjett og fremdrift.

SVV har uregelmessig rapportert samlet på prosjektene i pakken til styringsgruppen i en finansieringsplan. Dette er det eneste dokumentet som har gitt en samlet oversikt over prosjektene i pakken, inkludert prognoser for prosjektene. Finansieringsplanen har ikke inkludert alle inntekter og kostnader. Det er usikkert om planen har vært oppdatert med korrekte historiske tall og prognoser, og det er ikke blitt fremlagt noe underlagsdata til tallene i finansieringsplanen for styringsgruppen.

Styringsgruppen i Nord-Jærenpakken har ikke avgitt noen økonomirapporter eller årsrapporter, men har kun behandlet finansieringsplanen. Styringsgruppen avga et avsluttende regnskap for pakkens prosjekter i desember 2017. Denne inneholdt ikke status på fremdrift, kostnader eller prognoser for prosjektene. Regnskapet har også opplyst et uriktig antall pågående prosjekter, og er således også misledende hva gjelder forpliktelsene som ligger i overtakelsen for Bymiljøpakken. RFKs notat "*Avslutning, Nord-Jærenpakken*" inneholder heller ikke totale budsjetterte kostnader for de andre gjenværende eller påbegynte prosjektene i porteføljen som ble overdratt til Bymiljøpakken.

Det er altså ikke gjennomført en verdsettelse, eller en oppstilling/kontantstrøm av forventede inntekter og kostnader, samt eventuelle balanseførte fordringer eller gjeldsposter, per 30. juni 2017. Det er dermed ikke beregnet et netto bidrag eller overskudd fra pakken på overføringstidspunktet, slik man kunne forvente.

Sekretariatet, og styringsgruppen, burde sørget for at det regelmessig ble presentert en korrekt samlet oversikt over prosjektene, og at det avsluttende regnskapet også viste korrekt status og prognoser for overførte prosjekter. RFK burde ha satt av ressurser til et sekretariat som hadde mulighet til å følge utviklingen i prosjektene i pakken.

Ved overføringen av Nord-Jærenpakkens prosjekter til Bymiljøpakken den 1. juli 2017 foreligger det dermed ingen oversikt som viser prognose for gjenstående kostnader for de overførte forpliktelser/prosjekter. Det nærmeste vi kommer en samlet prognose for kostnader for gjenværende prosjekter i pakken er finansieringsplanen datert den 22. mars 2017, altså tre måneder før overtakelsen. Denne viser prognose for bruk av bompenger i 2017 og 2018 i de enkelte prosjektene. Øvrige inntekter fremgår ikke, og om prosjektene vil kreve bruk av bompenger etter 2018 er ikke opplyst. Finansieringsplanen angir årlige bompengeinntekter med prognoser for 2017 og 2018.

Bompengeinntektene for 2016 synes ikke å være oppdatert med faktiske tall, og prognosen for 2018 tar ikke høyde for avslutning av bompengeringen dette året. I tillegg er gjeld på kr. 262 mill. til trafikantene lagt inn som likvide midler og tatt med i beregningen av likviditetsoverskuddet. Finansieringsplanen anslår et likviditetsoverskudd ved utgangen av 2018 på kr. 879 mill. Dette fremstår som et høyst usikkert anslag basert på uklarhetene knyttet til grunnlaget finansieringsplanen bygger på.

PwCs inntrykk etter samtaler med involverte aktører og gjennomgang av dokumentasjon er allikevel at finansieringsplanen datert 22. mars 2017 er blitt benyttet av Bymiljøpakken som prognose på netto bidrag fra Nord-Jærenpakken inn i Bymiljøpakken, og dermed også kostnader og inntekter.

Heller ikke etter 1. juli 2017 har rapportering fra SVV til RFK, via tertialrapportering, kontaktmøter og månedlig regnskapsrapportering, særlig skilt ut prosjektene i Nord-Jærenpakken slik at man ikke har fått en samlet oversikt pakken, verken månedlig eller årlig. Rapporteringen har heller ikke tilrettelagt for informasjon om økonomisk status og avvik, da tallene ikke holdes opp mot budsjett og fremdrift. Tvert i mot synes opplysningene i tertialrapporter og årsrapporter å ha vært egnet til å villede leseren til å tro at særlig Fv. 505 Skjæveland - Foss-Eikeland har hatt raskere fremdrift enn planlagt.

Også SVVs rapportering til Bymiljøpakkens sekretariat på prosjektene fra Nord-Jærenpakken har vært mangelfull både hva gjelder regelmessighet og innhold. Verken finansieringsplanen eller avsluttende regnskap har gitt Bymiljøpakkens sekretariat informasjon egnet til å fullt ut vurdere hvilke forpliktelser som fulgte med prosjektene overført fra Nord-Jærenpakken. Prosjektene var heller ikke inkludert i den løpende rapporteringen som sekretariatet mottok fra SVV, som begrenset seg til de nye prosjektene i Bymiljøpakken. Bymiljøpakkens sekretariat ikke dermed har hatt løpende oversikt over kostnadene som påløp, verken i det enkelte prosjektet eller samlet.

Sekretariatet har på sin side heller ikke rapportert til styringsgruppen for Bymiljøpakken på status i prosjektene overført fra Nord-Jærenpakken, etter det opplyste fordi disse skulle "fases ut", og man forventet at SVV ville rapportert på eventuelle overskridelser. PwC vurderer at denne forventningen har vært berettiget, men at sekretariatet allikevel har inntatt en for passiv holdning til disse prosjektene. Årsrapportene utarbeidet av sekretariatet for 2018 og 2019 viser en begrenset oversikt over årets kostnad på enkelte prosjekter fra Nord-Jærenpakken, og gir ikke grunnlag for å vurdere påløpte kostnader opp mot fremdrift og budsjett. Rapporteringen vurderes å være for sjelden og ikke av tilstrekkelig kvalitet. Sekretariatet burde sørget for å innhente korrekt og fullstendig informasjon, idet informasjonen i årsrapportene slik de foreligger er misvisende.

Det anslåtte likviditetsoverskuddet i finansieringsplanen på kr. 879 mill. synes å ha vært lagt til grunn i oversikt over inntekts- og kostnadsutvikling i Bymiljøpakken fra november 2017, der *"likviditetsoverskudd Jæren pakke 1"* er ført som inntekt på 878 mill. 2017-kroner, beregnet til 918 mill. 2018-kroner, i Bymiljøpakken. Oversikten var utarbeidet for behandling i styringsgruppen. Også i styringsgruppens handlingsprogram for 2018-2021 er likvidetsoverskuddet ført som inntekt, denne gangen med 879 mill. 2018-kroner. Styringsgruppen foretok ingen revisjon av handlingsprogrammet i 2019, og siden bindingene fra Nord-Jærenpakken skulle inntas i handlingsprogrammet ved denne revisjonen har det hatt som konsekvens at prosjektene fra Nord-Jærenpakken heller ikke har blitt inkludert i årsbudsjettet for 2019 eller senere handlingsprogram. Vår vurdering er at styringsgruppen har sviktet i sin oppfølging av disse prosjektene.

Hva gjelder rekvirering av bompenger, synes det å ha vært mulig å rekvirere høyere beløp enn det som årlig var budsjettert per prosjekt, så lenge dette lå innenfor den totale rammen for hva SVV kunne rekvirere fra bompengeselskapet det samme året. På denne måten har SVV hatt mulighet til å dekke høyere kostnader på enkelte prosjekter enn det som er budsjettert ved bruk av bompenger, uten at det nødvendigvis ble rapportert til RFK. Forslag til omdisponeringer fra SVV har ikke vært tilstrekkelig til å synliggjøre overskridelser og avvik fra fremdrift. Dette særlig siden øvrig rapportering også har gitt manglende oversikt over faktisk økonomisk status både i det enkelte prosjektet og pakken under ett.

PwCs vurdering er at overskridelser først er blitt synliggjort ved forslag fra SVV om endring av total prognose for prosjektet.

Foto: Silje Drevdal

5. Fv. 505 Skjæveland – Foss-Eikeland

PwC blitt bedt om å gi en separat redegjørelse for prosjektet Fv. 505 Skjæveland - Foss-Eikeland, både hva gjelder økonomisk status, styring og fullmakter. PwC har ikke vurdert årsakene til kostnadsoverskridelsene i prosjektet.

Økonomisk status

Prosjektet Fv. 505 Skjæveland - Foss-Eikeland har hatt betydelige kostnadsøkninger i løpet av prosjektperioden, og ettersom prosjektet hadde oppstart før overtakelsen til Bymiljøpakken, er dette kostnader som Bymiljøpakken må bære.[43]

Det fremgår av det avsluttende regnskapet (presentert i det siste styringsgruppemøtet til styringsgruppen i Nord-Jærenpakken den 19. desember 2017) at prosjektet hadde hatt kostnader på totalt kr. 87,8 mill. (2017-kroner) i perioden frem til 30. juni 2017, da prosjektene ble overført til Bymiljøpakken.

Prosjektnavn	Prosjektnummer	Fylkesmidler	Bompenger	Totalt (2017-kroner)
Fv. 505 Skjæveland-Foss Eikeland.	304746	14	73,8	87,8

Basert på mottatte regnskapsrapporter fra SVV[44] finner PwC at det har påløpt totale kostnader på nær kr. 794 mill. fra overgangen til Bymiljøpakken den 1. juli 2017 til prosjektet ble fullført i 2020.[45]

Prosjektnavn	01.07.2017-31.12.2017	2018	2019	2020	Totale kostnader
304746 Fv. 505 Skjæveland - Foss-Eikeland	109,605	350,388	275,836[46]	58,070	**793,899**

I finansieringsplanen av 22. mars 2017 ligger prosjektet inne med et kostnadsoverslag (prognose) på kr. 556 mill. PwC har beregnet at prosjektet har hatt faktiske kostnader på totalt kr. 881 mill. fra oppstart i 2014 til og med august 2020. Avviket utgjør et merforbruk på kr. 325 mill. (ikke hensyntatt endring i kroneverdi). Avviket blir noe mindre om vi oppjusterer prognosen til 2020-kroner. Sammenholdes prognosen fra 2019 med totale pådratte kostnader, får vi et avvik på kr. 185 mill.

I PwCs tabell nedenfor fremgår prognoser, budsjetterte kostnader og faktiske kostnader for prosjektet.

[43] Jf. Prop 47S: "Det er venta at føresette bompengebidrag til igangsette prosjekt blir finansierte innafor dagens bompengeordning. Dersom kostnadane aukar, er det føresett at evt. meirbehov blir finansiert innafor Bypakke Nord-Jæren. Tilsvarande skal eventuelle overskytande midlar overførast til Bypakke Nord-Jæren."

[44] Månedlige regnskapsrapporter (E920) fra 2017 til 2019.

[45] RFK har beregnet kostnader for 2020, mottatt av PwC fra sekretariatet 16. september 2020.

[46] Beløpet inkluderer kr. 14,782 mill. rapportert i september 2020 av RFK.

Dato	Prognose Fv 505	Økning i prognose	Budsjettert for året	Faktiske kostnader	Akkumulerte kostnader
2013	492				
2014	530	38		5	5
2015	545	15	20	13	18
2016	560	15	54	32	50
2017	560	0	100	148	197
2018	560	0	100	350	548
2019	696	136	280	275	809
2020	696	0	0	58	867
SUM			**554**	**881**	

Kommentar til tabell: Samme års kroneverdi for prognoser, budsjett og faktiske kostnader. Prognosen fra 2016 oppdateres ikke i tertial og årsrapporter, og er nok oppgitt i 2016-kroner også i 2017 og 2018. Prognose oppdateres i 2019 med 2019-kroner. Faktiske kostnader er hentet fra mottatt regnskapsrapporter fra SVV.

Opprinnelig prognose fra 2013 på kr. 492 mill. (2013-kroner) er basert på kostnadsanslaget i reguleringsplanen fra 2013. Prognosen fra 2014 er hentet fra finansieringsplan datert 7. januar 2014, der kostnadsoverslaget økte til totalt kr. 530 mill. Det var forventet å benytte dette beløpet i hovedsak i 2017. Etterfølgende prognoser fremkommer av leveranseavtaler for perioden, forslag til budsjett for fylkesveger fra SVV, samt detaljrapportene vedlagt årsrapportene for fylkesveger i Rogaland for perioden. PwC kan ikke se at prognosen fra 2019 på kr. 696 mill. er oppjustert i løpet av året, eller i 2020.

På tidspunktet da Bymiljøpakken overtok forpliktelsene for prosjektet var prognosen på totalkostnad kr. 560 mill. (2017-kroner). Allerede påløpte kostnader til prosjekt Fv. 505 Skjæveland – Foss-Eikeland var kr. 87,8[47] mill. den 30. juni 2017. Etter at prosjektet ble overført til Bymiljøpakken er prognosen for prosjektet kun endret en gang, i budsjettet for 2019. Påløpte kostnader til og med 2018 var kr. 548 mill. I 2019 og 2020 er det påløpt ytterligere kostnader på til sammen kr. 333 mill.

Fra 1. juli 2017 til ferdigstillelse 30. juni 2020 har det påløpt totalt nær kr. 794 mill. i kostnader.

PwC er i intervju blitt fortalt at merforbruk ble flagget og tatt opp på interne økonomimøter i vegavdelingen, uten at dette nødvendigvis ble rapportert videre fra SVV til RFK og sekretariatet.

Ifølge SVVs seksjonsleder var det store utfordringer i 2018 som påvirket kostnadsbildet, slik at man allerede da så at dette ville påvirke den endelige totalkostnaden, slik at disse ville overstige prognosene. I økonomimøte i mai 2018 ble det anslått en prognose på kr. 686 mill., og et forbruk i 2018 på kr. 350 mill, for prosjektet. Seksjonsleder skal ha blitt bedt om å redusere prognosen for året med kr. 250 mill., men fikk forsikring fra avdelingsdirektøren om at kostnadene allikevel ville dekkes. Faktiske påløpte kostnader i 2018 var kr. 350 mill.. Totale kostnader til og med 2018 var kr. 548 mill., hvilket betyr at totalprognosen gitt i 2018 på kr. 560 mill. nærmest ble brukt opp i løpet av 2018, uten at dette ble flagget for RFK eller styringsgruppen.

Videre skal SVVs seksjonsleder og prosjektleder i vegavdelingen internt ha rapportert om behov for økt totalramme, utover den økte prognosen på kr. 696 mill. for 2019, i februar 2019. De skal ha anslått kostnader i 2019 på kr. 230 mill., hvilket medførte en endret prognose til ca. kr. 800 mill. i 2019.

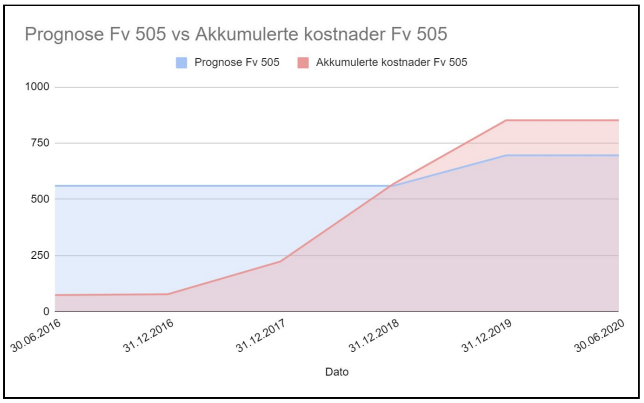
[47] Regnskap Nord-Jærenpakken 30.06.2017, gjennomgått ifbm avslutning av Nord-Jæren pakken. Avstemt mot regnskapstall mottatt fra SVV.

Prognosen inkluderte ikke eventuelle kostnader for 2020. SVVs seksjonsleder og prosjektleder i vegavdelingen skal samtidig ha rapportert om at det ville bli restarbeid på prosjektet i 2020.

I forbindelse med aktørenes gjennomgang av utkast til denne rapporten har PwC mottatt oversikt omtalt som "byggeprogram" 2019[48] for delprosjekt Fv. 505 Skjæveland – Foss-Eikeland, fra RFK. Både representanter for RFK og SVV har beskrevet at dette dokumentet dannet grunnlag for rapportering videre til RFK, etter intern SVV-rapportering fra seksjonsleder og prosjektleder. Oversikten er ikke datert og det fremgår ikke av selve dokumentet hvem som har utarbeidet det. I oversikten er det angitt en total prognose på kr. 696 mill, uten kommentarer knyttet til en potensiell endret (økt) prognose for 2019.

Basert på det som er gjengitt ovenfor, synes det å ha vært kjent internt i SVV at prosjektet Fv. 505 Skjæveland - Foss-Eikeland både ville ha høyere totalkostnad enn prognosen for 2018 i første halvdel av 2018, og høyere totalkostnad enn prognosen for 2019 i første halvdel av 2019, uten at RFK, sekretariatet og styringsgruppen ble informert. Det er ikke blitt formidlet av SVV i tertialrapporter, kontaktmøter eller styringsgruppemøter at det foreligger avvik som medfører endrede prognoser for totalkostnadene i løpet 2018 og 2019.

De største utfordringene i prosjektet, samt de store kostnadene, påløp i 2018. En sammenstilling av faktisk pådratte kostnader i prosjektet med total prognose, viser at kostnadene i prosjektet var i ferd med å overstige den totale prognosen for prosjektet per 31. desember 2018, til tross for at det gjensto planlagt arbeid både for 2019 og 2020. Oversikten til høyre viser at prognosen mot slutten av 2018 og 2019, og i 2020, ikke gjenspeiler de reelle gjenstående kostnadene.



Styring og fullmakter

Styrende dokumenter

PwC er blitt bedt om å redegjøre for om det foreligger styrende dokumenter for delprosjektet Fv. 505 – Foss-Eikeland, og om disse har blitt oppdatert i tråd med gjeldende rutiner.

Alle SVVs veiprosjekter skal styres i henhold til Håndbok R760 for "*Styring av vegprosjekter*", som gir konkrete krav til alle ansatte i SVV med en rolle i styring av vegprosjekter. Håndbokens krav bygger på bestemmelser forankret i relevante lover og regelverk, blant annet forvaltningsloven, plan- og bygningsloven, vegloven, lov om offentlige anskaffelser, arbeidsmiljøloven og forurensningsloven, samt regelverk for økonomistyring i Staten. Håndboken, som har gjennomgått flere større og mindre revisjoner (blant annet i 2012, 2018 og 2019), oppstiller forventninger og krav til hvordan alle prosjekter skal identifiseres, planlegges, gjennomføres og avsluttes i hver fase av et vegprosjekt. Det stilles videre krav om bruk av styrende dokumenter for alle prosjekter i alle faser.

Håndbokens punkt 4.1 om "*Styrende dokumenter*" angir at styringsdokumentene setter rammebetingelser for prosjektet, mens punktene 4.2 og 4.3 oppstiller henholdsvis relevante "*politiske*" og "*øvrige*" styringsdokumenter i SVV. Inkludert i listen over "*øvrige*" styringsdokumenter nevnes blant annet

[48] Se vedlegg 2.

"*Toppdokumentet Statens vegvesens styringssystem"*, "*Fylkeskommunale 4-årsplaner (handlingsplaner) med tiltak på fylkesvegnettet*", og "*Leveranseavtale med fylkeskommunene*".

PwC har mottatt ramme- og leveranseavtaler inngått mellom SVV og RFK for årene 2016 til 2018, og forstår, basert på samtaler med involverte aktører, at disse avtalene har dannet grunnlag for styring av relevante prosjekter i perioden. Leveranseavtalene mellom SVV og RFK inneholder bestemmelser om selve leveransen, samhandling og rapportering, omdisponeringer, og avvik knyttet til fremdrift, kostnad eller kvalitet. Vedlagt leveranseavtalene for de enkelte år er oversikter som blant annet viser behov og midler (faktiske tall og prognoser), forslag til prosjektprioriteringer, utbedringer, samt programmer for drift og vedlikehold knyttet til ulike poster. Det er også utarbeidet planleggingsprogrammer for fylkesveier, med informasjon om prosjekttype, oppstart, dato for planforslag og beløp for planleggingsbehov det relevante året.

Når det gjelder styrende dokumenter på prosjektnivå, fremgår følgende av Håndbok R760 (punkt 4.4):

"*Alle prosjekter skal utarbeide prosjektbestilling, sentralt styringsdokument, kvalitetsplan og slutt- rapport. Dette utgjør prosjektets styrende dokumenter, og skal utarbeides i tråd med vedlagte maler. Prosjekteier skal ta stilling til omfanget av de styrende dokumentenes innhold ut fra prosjektenes størrelse og kompleksitet. Det anbefales at flere mindre tiltak eller kontrakter som naturlig hører sammen slås sammen til et prosjekt*."

Følgelig skal alle prosjekter styres ved hjelp av[49]:

- Prosjektbestilling, som "*definerer ansvar, og angir mål og rammebetingelser, blant annet prosjekt- mål og styringsmål eller styringsramme for prosjektet*." Håndbok R760 fremhever at det normalt sett skal utarbeides en ny prosjektbestilling for hver fase i prosjektet.
- Sentralt styringsdokument, som skal "*redegjøre for prosjektets mål og målprioritering, rammebetingelser, gjennomføringsstrategi og styringsbasis*." Håndbok R760 fremhever at det normalt sett skal utarbeides et nytt sentralt styringsdokument for hver fase i prosjektet. Videre skal prosjektets kostnadsoverslag følge med dette dokumentet.
- Kvalitetsplan, som skal "*beskrive hvordan kvalitetssikring skal foregå i prosjektet, og hvordan prosjektet skal dokumentere at rett kvalitet er beskrevet og oppnådd*". Planen skal inneholde rutiner, kontrollplaner og sjekklister, og skal utvikles gjennom alle faser i prosjektet.
- Sluttrapport, som skal beskrive "*[p]rosjektleders erfaringer fra prosjektet og sluttevaluering knyttet til prosjektets måloppnåelse, rammebetingelser, gjennomføringsstrategi og styringsbasis*".

Håndboken fremhever videre at alle prosjekter skal ha planer for sikkerhet helse og arbeidsmiljø (SHA) og for ivaretakelse av ytre miljø (YM-plan).

Når det gjelder konkrete styrende dokumenter for delprosjektet Fv. 505 Skjæveland – Foss-Eikeland, har PwC blitt fortalt i intervjuer at det ikke forelå en formell prosjektbestilling etter R760 for dette prosjektet, og at dette heller ikke var praksis i SVV på det aktuelle tidspunktet, hvilket var påpekt i revisjoner. Bestillingen besto i at prosjektleder fikk plankart, bestemmelser, planinformasjon og ble spurt om å gjennomføre prosjektet.Tidligere leder av styring og strategistaben i region Vest i SVV har dog fortalt PwC at det var stilt krav fra regionvegsjef til alle i avdelingen om å lage prosjektbestilling og prosjektstyringsplan.

PwC har mottatt "*Prosjektstyringsplan, Fv. 505 – Skjæveland-Foss Eikeland - Brunnholen bru*" for "*Prosjektfase(er): Anbud, kontrakt og gjennomføring*", utarbeidet av SVV[50]. Dokumentet inneholder prosjektstyringsplan for planlegging, bygging og fundamentering, herunder økonomi og budsjett, av Brunnholen bru i forkant av utlysning av anskaffelsen. Prosjektstyringsplanen inneholder informasjon og

[49] Håndbok R760 for "Styring av vegprosjekter", punkt 4.4
[50] Rev. 01 datert 20. februar 2017.

vurderinger om gjennomføring av denne delen av prosjektet, men er ikke et komplett prosjektdokument som dekker alle aspekter av prosjekt Fv. 505 Skjæveland – Foss-Eikeland.

Vedrørende oppdatering av styrende dokumenter forstår PwC, har tidligere seksjonssjef i vegavdelingen i SVV opplyst at det ikke er vanlig praksis å oppdatere eller endre relevante prosjektbestillinger underveis, herunder forutsetninger knyttet til hva som skulle bygges. Potensielle endringer i kostnader og fremdrift ble det likevel "*grundig*" redegjort for av prosjektlederne i økonomioppfølgingsmøtene i SVV.

Videre, selv om det er en oppfatning at prosjektstyringsplaner skal løpende revideres ved større endringer eller oppdateringer, blant annet ved kostnadsøkninger eller dersom prosjektets underliggende forutsetninger er endret, har det ikke fremkommet dokumentasjon som bekrefter en slik praksis for Fv. 505 Skjæveland – Foss-Eikeland.

Samferdselssjefen i RFK har gitt uttrykk for at de ikke har kjennskap til hvilke styrende dokumenter som eksisterte for delprosjektet Fv. 505 Skjæveland – Foss-Eikeland, ettersom det var SVV som holdt i slike dokumenter og RFK ikke hadde kapasitet til å følge opp. Det var likevel RFKs oppfatning at SVV hadde et utstrakt regime for håndbøker generelt, og spesielt for prosjekt Fv. 505 Skjæveland – Foss-Eikeland. PwC har blitt fortalt i intervjuer at RFK har gjennomført sin egen styring av relevante prosjekter gjennom månedlige kontaktmøter med SVV, uten at det var noen særskilt utpekte representanter fra fylkeskommunen som hadde ansvar for Fv. 505 Skjæveland – Foss-Eikeland. Samferdselssjefen i RFK har uttrykt at SVV hadde en kompleks intern organisering, og at det til tider kunne være utfordrende å få oversikt over hvem som gjorde hva, på grunn av "*ulik ressurstilgang, linjeansvar internt og sektoransvar i SVV*".

Fullmakter

PwC er videre blitt bedt om å redegjøre for hvilke fullmakter prosjektet Fv. 505 Skjæveland – Foss-Eikeland har operert under.

PwC har blitt fortalt i intervjuer at prosjektet Fv. 505 Skjæveland – Foss-Eikeland har operert i henhold til fullmakter fastsatt i årlige ramme- og og leveranseavtaler mellom SVV og RFK. Internt i SVV ble disse dokumentene ansett som overordnet når det gjelder hva SVV kunne gjøre på vegne av fylkeskommunen.

I leveranseavtalene for årene 2016 til 2018 fremgår partenes forpliktelser med hensyn til leveranser og økonomi for de ulike prosjektene, herunder for Fv. 505 Skjæveland – Foss-Eikeland. Vedleggene til leveranseavtalen gir en oversikt over de oppgavene SVV har innenfor planlegging, investeringer, samt drift og vedlikehold. Når det gjelder økonomi og prognoser, fremgår følgende informasjon for perioden 2016-2018:

- For 2016, i leveranseavtalens vedlegg 6 "*Investeringsprogram*", ble totalkostnad estimert til totalt kr. 545 millioner, som bestod av kr. 540 mill. til bygging og kr. 15 mill. for byggeplanlegging. "*Totale midler*" for 2016 var angitt til kr. 22 mill. Det var videre angitt et beløp på kr. 19 mill. i "*bompenger*".
- For 2017, i leveranseavtalens vedlegg 1 "*Investering*", var det angitt et beløp på kr. 81 millioner i ekstern finansiering i form av bompenger, med merknad "*bompenger Nord-Jærenpakken*".
- For 2018, i leveranseavtalens vedlegg 1 "*Investeringer*", var det angitt et beløp på kr. 85 mill. i "*bompenger*". Skjemaet inkluderte videre følgende kommentar:

  "*Prosjektet legges ut på konkurranse i god tid før sommer 2017. Byggingen starter i sommer og ferdigstilles til sommer 2019. Totalkostnad estimert til 560 mill. og finansieres av Nord-Jæren Pakken. Regnskap tom 2016 + prognose 2017 = 180 mill. Budsjett er ca. likt tom 2017. Binding fra 2018 = 380 mill.. Prognosen for kostnadene i 2017 ble nedjustert i øk møtet i aug 2017 fra 130 mill til 100 mill. Det*

betyr forskjøvet framdrift som slikt sett forskyver tilsvarende behovet som må budsjetteres i 2018 og 2019, evt også 2020."

Både ramme- og leveranseavtalene inneholder også bestemmelser om "*omdisponering*", jf. rammeavtalenes punkt 6.4 og leveranseavtalenes punkt 6. Av sistnevnte bestemmelse fremgår følgende:

"*For å kunne ha en hensiktsmessig utnyttelse av disponible midler, kan det i løpet av året være aktuelt med omdisponeringer innenfor gjeldende budsjett. Dette kan være;*

- *Varige omdisponeringer innen og mellom programområder, samt mellom prosjekter*
- *Midlertidige omdisponeringer innen og mellom programområder, samt mellom prosjekter, der omdisponeringen tilbakeføres påfølgende år.*

SVV presenterer forslag til omdisponeringer etter behov i forbindelse med måneds- eller tertialrapport. Alle forslag til omdisponeringer skal godkjennes av RFK."

PwC har blitt fortalt i intervjuer at den "*overordnede styringen*", og det at pakkens prosjekter varte i flere år, gjorde at SVV kunne "*sjonglere mellom prosjekter*" når det gjaldt kostnader og fremdrift, og at man rapporterte videre til RFK om dette. Basert på informasjon mottatt under intervjuer, forstår PwC at SVV styrte innenfor rammen av den årlige bevillingen, men at det var mulig å "*sjonglere*" innenfor denne, og at fremdrift på enkelte prosjekter kunne påvirke andre prosjekter og hvordan de lå an til plan. PwC har ikke mottatt dokumentasjon på vurderinger knyttet til eventuelle omdisponeringer i den relevante perioden, utover omdisponeringer som er presentert i tertialrapporter fra SVV.

PwC har også blitt fortalt i intervjuer at det er den relevante prosjektleder som styrer prosjektet innenfor de kostnadsrammer som er satt. Dersom det er behov for kostnadsøkninger, vil prosjektleder ha ansvar for å undersøke hvorvidt det er mulig å redusere kostnader på andre områder, før man eventuelt rapporterer videre internt i SVV. Prosjektleder har kun fullmakt til å disponere innenfor de avtalte økonomiske rammer for det relevante prosjektet. Potensielle overskridelser skal rapporteres til seksjonsleder og deretter til avdelingsdirektør og videre til regionvegsjef. Følgelig skal avdelingsdirektøren for vegavdelingen få beskjed om overskridelser på kostnadsramme for relevante prosjekter.

Seksjonsleder i vegavdelingen har i intervju fortalt at prosjektleder har fått godkjenning fra avdelingsdirektør i vegavdelingen ved ved behov for endrede kostnadsrammer på grunn av økte kostnader i prosjektet.

Usikkerhetsstyring

PwC er blitt bedt om å redegjøre for om det ble benyttet usikkerhetsstyring i prosjektet.

Håndbok R760 inneholder følgende retningslinje om usikkerhetsstyring, jf. punkt 5.2:

"*Usikkerhetsstyring innebærer å overvåke og styre usikkerheten i en prosjektportefølje, og ha oversikt over prosjektets mål, hvordan disse understøtter etatens overordnede strategier, samt og usikkerhetsbildet til det enkelte prosjekt/program. Eksempler på oppgaver som muliggjør dette:*

- *påse at det utarbeides usikkerhetsprofil for det enkelte prosjekt/program som grunnlag for å fastsette usikkerhetsavsetning på de ulike styringsnivåene.*
- *påse at prosjekteier kun opererer innenfor sin egen fullmakt.*
- *ha oversikt over om egen usikkerhetsavsetning er truet.*"

Det fremgår videre av samme punkt, under "*økonomistyring*", at porteføljeeier blant annet skal "*påse at forutsetninger, prosjektrammer og prognoser er vurdert med en hensiktsmessig usikkerhet*", og "*identifisere og håndtere usikkerheter knyttet til porteføljens økonomi*".

Tidligere leder av styring og strategistaben i region Vest i SVV har fortalt PwC i intervju at man ved oppstart av prosjektplanlegging skal utarbeide forslag til prosjektstyringsplan og anslag (kostnader på de ulike elementene), hvor man også vurderer usikkerhet knyttet til de ulike prosessene, herunder tidsaspektet og omfang. Den endelige beregningen utgjør sluttkost med potensiell estimert usikkerhet. Før man kan gå videre med prosjektet, stilles det krav om 70% sannsynlighet for at man er innenfor +/- 10% av kostnaden. Etter dette kan man eventuelt gå videre, og man får fastsatt en styringsramme/kostnadsramme. PwC har blitt fortalt i intervjuer at dette er basert på krav som fremgår av statens styringssystem, som SVV også benyttet for arbeid med fylkesveger.

Samferdselssjefen i RFK har forklart at ansvaret for en eventuell usikkerhetsstyring for prosjekter i pakken lå hos SVV, slik at RFK således var prisgitt SVVs styring. Det var en oppfatning fra RFKs side at det var "*ubehagelig*" å ikke bli direkte involvert i slike prosesser. Så lenge fremdrift og økonomi ble gjennomført i henhold til budsjett, var det liten involvering fra RFK, som opplevde å ha "*få styringsmuligheter*" underveis.

Når det gjelder delprosjektet Fv. 505 Skjæveland – Foss-Eikeland, er det i intervjuer fremhevet spesielt utfordringer knyttet til grunnforholdene, og at slike forhold ikke ble tilstrekkelig hensyntatt i forbindelse med kostnadsanslag. Involverte aktører som PwC har snakket med har uttrykt at en potensiell forsinkelse i oppstart av prosjektet, med det formål å gjennomføre mer inngående undersøkelser av grunnforholdene, potensielt kunne medført økt sikkerhet og dermed forbedret styring.

PwC har også blitt fortalt i intervjuer at delprosjektet Fv. 505 Skjæveland – Foss-Eikeland var spesielt teknisk utfordrende, særlig relatert til Brunnholen bru. Det synes som at prosjektets usikkerhetsstyring ikke i tilstrekkelig grad har tatt i betraktning potensielle utfordringer knyttet til slike tekniske aspekter. I "*Prosjektstyringsplan, Fv. 505 – Skjæveland-Foss Eikeland - Brunnholen bru*" for "*Prosjektfase(er): Anbud, kontrakt og gjennomføring*"[51] fremgår følgende vedrørende metode for bygging av Brunnholen bru:

"*Dette var samme frist som ferdigstillelse av konkurransegrunnlaget som for vegdelen, og vi kunne dermed lyse ut både veg og bru i samme anbud som vil gi oss en hovedentreprenør. Det er betydelig mindre arbeid å jobbe med bare en entreprenør, dette tatt i betraktning våre begrensede ressurser innen byggeledelse. Vi har derfor etter dette møtet valgt M1 som dermed utelukker å gå videre med forskalingsvognmetoden (M2). Dette er nå godkjent av prosjekteier.*"

PwC har også blitt fortalt om "*stor usikkerhet*" på kostnadssiden knyttet til prosjekter som lå under Bymiljøpakken ettersom man hadde en prosjektportefølje som skulle vare i en periode på 15 år, noe som gjorde det utfordrende å utarbeide relevante prognoser. Relevante aktører har fortalt til PwC at det var enklere å utforme kostnadsprognoser for prosjekter innenfor en kortere tidsperiode, og at det i slike tilfeller var beregnet en +/- 10% usikkerhet. For en del prosjekter som lå lengre frem i tid, hadde man en mer overordnet plan, og ettersom de ikke skulle startes opp før lenger frem i tid, var det i stedet angitt en +/- 40% usikkerhet.

PwC har ikke mottatt dokumentasjon som viser vurderinger eller beregninger knyttet til usikkerhetsstyring for delprosjekt Fv. 505 Skjæveland – Foss-Eikeland.

[51] Utarbeidet av SVV, rev. 01 datert 20. februar 2017.

6. Læringspunkter

Innledning

I henhold til avtalt mandat har PwC undersøkt aspekter knyttet til organisering og ansvar mellom de ulike aktørene i Nord-Jærenpakken og Bymiljøpakken, herunder styrende dokumenter, fullmakter og usikkerhetsstyring, spesielt for delprosjekt Fv. 505 Skjæveland - Foss-Eikeland. PwCs undersøkelse har også omfattet spørsmålet om hvorvidt det har vært uklare ansvarsforhold mellom de involverte aktørene.

PwC's gjennomgang har også inkludert en undersøkelse av rapporteringen gjennomført under Nord-Jærenpakken og for prosjektene som ble overført til Bymiljøpakken, herunder kvalitet og regelmessighet på rapporteringen.

Den 22. september 2020, ga Bymiljøpakkens sekretariat PwC beskjed om at gjennomgangen av den økonomiske statusen for Bymiljøpakkens forpliktelser knyttet til den tidligere Nord-Jærenpakken fra Bymiljøpakken overtok alle forpliktelser den 1. juli 2017, og frem til våren 2020, ikke skal være en del av denne leveransen.

I samsvar med avtalt mandat, og basert på vår gjennomgang av aspekter knyttet til organisering, fullmakter, rapportering og økonomisk styring, vil vi i det følgende redegjøre for hvilke lærdommer som potensielt kan trekkes fra erfaringene med Nord-Jærenpakken, og selve overføringen av prosjekter og forpliktelser fra Nord-Jærenpakken til Bymiljøpakken.

Én aktør med overordnet ansvar for pakkens prosjekter

Basert på vår gjennomgang anbefaler vi at ansvaret for å sørge for oversikt over den totale prosjektporteføljen i Bymiljøpakken bør være klart definert og forankret hos én aktør. Det er naturlig at dette ansvaret plasseres hos Bymiljøpakken. Styringsgruppen i Bymiljøpakken bør ha det overordnede styrings- og kontrollansvaret. Innenfor dette ansvaret må det sikres en sekretariatsfunksjon som kan gi styringsgruppen den informasjonen som er nødvendig for å gjennomføre den porteføljestyring som er besluttet av interessentene og som fremgår av Ot.prp. 47.

PwCs gjennomgang har avdekket at ingen av de involverte aktørene har tatt ansvar for løpende oversikt og kontroll på fremdrift og kostnader for de prosjektene som ble overført fra Nord-Jærenpakken. Gjennomgangen har også vist at man heller ikke har hatt oversikt over *hvilke* prosjekter som faktisk er blitt overført fra Nord-Jærenpakken.

Styringsgruppen er sammensatt av representanter for alle aktørene, og er opprettet for å styre den totale porteføljen av prosjekter i pakken. Styringsgruppen bør dermed ha ansvar for løpende kontroll på utviklingen i prosjektporteføljen. PwC anbefaler at sekretariatet har det helhetlige rapporteringsansvaret til styringsgruppen, med ansvar for å motta og koordinere informasjon fra aktørene. Dette for å unngå ansvarspulverisering og for å sikre en felles, samordnet ledelse. Sekretariatet har allerede i dag en koordinerende rolle, og skal være en nøytral aktør.

Regelmessig rapportering

Basert på vår gjennomgang anbefaler vi at det implementeres en form for fast og jevnlig rapportering til styringsgruppen av samlet økonomisk status, herunder både kostnader, kostnadsprognoser, inntekter og inntektsprognoser på samtlige prosjekter i pakken.

Vår gjennomgang har avdekket at styringsgruppen for Bymiljøpakken ikke har mottatt noen form for statusrapportering på de prosjektene som ble overført fra Nord-Jærenpakken, slik at statusrapporteringen kun har knyttet seg til prosjekter som ble igangsatt i Bymiljøpakken. SVV har regelmessig rapportert til RFK på alle fylkesvegprosjekter, også de prosjektene som ble overført fra Nord-Jærenpakken. PwC oppfatter likevel at denne rapporteringen har vært mangelfull, både når det gjelder format og detaljgrad, og ikke gitt grunnlag til en samlet oversikt over status for prosjektene i Nord-Jærenpakken. Dette burde RFK etterspurt. Verken RFK eller styringsgruppen/sekretariatet har mottatt rapportering fra SVV på riksvegprosjektene i Nord-Jærenpakken. PwCs gjennomgang har videre avdekket at styringsgruppen/sekretariatet ikke har dokumentasjon på inntektene i Nord-Jærenpakken.

Styringsgruppen for Nord-Jærenpakken fikk forut for overføringen presentert en samlet oversikt utarbeidet av SVV, finansieringsplanen, men denne ble verken regelmessig oppdatert eller presentert med faste intervaller i styringsgruppen for Nord-Jærenpakken. Den ga heller ikke en full økonomisk oversikt. Sekretariatet for Nord-Jærenpakken mottok ikke en særskilt rapportering fra SVV på prosjektene i pakken, men ettersom sekretariatet var plassert i RFK mottok det rapporter for alle fylkesvegprosjekter i tråd med leveranseavtalen. RFK mottok ikke status på riksvegprosjektene i pakken.

Slik PwC vurderer det, burde styringsgruppen og sekretariatet i Bymiljøpakken ha etterspurt regelmessig rapportering på prosjektene som var overført fra Nord-Jærenpakken. PwC oppfatter at oppfølgingen av prosjektene fra Bymiljøpakkens side etter overtakelsen av forpliktelsene synes mangelfull. Prosjektene som ble overført fra Nord-Jærenpakken burde ha blitt fulgt opp på lik linje som andre prosjekter i Bymiljøpakken.

Rapportering til styringsgruppen på samlet økonomisk status for alle prosjektene i Bymiljøpakken bør finne sted hvert tertial, mens rapportering på avvik og særlige utfordringer i prosjektene bør rapporteres så snart som mulig, også utenom tertialrapporteringen.

Aktørene må ha fokus på en klar, hyppig og åpen kommunikasjon seg imellom, da dette er en forutsetning for riktige prioriteringer og styring av Bymiljøpakken. Både RFK, sekretariatet og styringsgruppen i Bymiljøpakken har uttrykt en klar forventning om tidlig og tydelig avviksrapportering fra SVV, både i rapportering og styringsgruppemøter. Den samme forventningen gjelder også RFK og kommunene.

Regelmessig rapportering har som mål at styringsgruppen skal kunne styre Bymiljøpakken basert på korrekt sanntidsinformasjon.

Økt kvalitet på økonomisk rapportering

Basert på vår gjennomgang anbefaler vi videre at styringsgruppen sikrer at kvaliteten på den økonomiske rapporteringen økes. Styringsgruppen bør utarbeide en mal som prosjekteierne, altså kommunene, RFK og SVV, skal bruke i sin rapportering til styringsgruppen. Aktørene må være forpliktet til å rapportere status på en slik måte at styringsgruppen kan ivareta sitt ansvar for å holde oversikt over den økonomiske statusen for prosjektene i pakken.

PwCs gjennomgang har avdekket at den eneste samlede oversikten over prosjektene i Nord-Jærenpakken, finansieringsplanen, som ble presentert både for styringsgruppen i Nord-Jærenpakken og styringsgruppen i Bymiljøpakken, fremstår som mangelfull. Finansieringsplanen har ikke gitt en fullstendig oversikt over kostnader og inntekter. Verken historiske tall eller prognoser på inntekt er oppdatert i henhold til eksisterende informasjon. Allikevel, til tross for disse svakhetene, har finansieringsplanens anslag på likviditetsoverskudd blitt lagt til grunn i senere handlingsprogram.

Videre har det ikke vært mulig å hente ut relevant økonomisk informasjon for å kartlegge status fra regnskapsrapportene fra SVV på de enkelte prosjektene. Rapportene er sendt månedlig, og viser ikke akkumulerte kostnader for året. Det krever vesentlig bearbeidelse for å se totale påløpte kostnader for

prosjektet og for å se alle prosjektene i pakken samlet. Påløpte kostnader sammenholdes ikke med budsjetterte kostnader eller fremdrift. Regnskapsrapporteringen har dermed ikke vært egnet som styringsverktøy for prosjektene i Nord-Jærenpakken, og dette burde RFK i det minste ha etterspurt for fylkesvegprosjektene, der RFK har budsjettansvar.

Den økonomiske rapporteringen bør være i et slikt format at den gir god oversikt over faktisk status på inntekter og kostnader, samt prognoser på fremtidige inntekter og kostnader, på prosjektnivå. Alle inntekter må inkluderes; fylkesmidler, statlige midler, bompengeinntekter, etc. Videre må sekretariatet skaffe seg tilstrekkelig oversikt over prosjektenes ulike faser og milepæler, for å kunne danne seg et grundig inntrykk av kostnadssituasjonen, finansieringskilder, prognoser og status for enkeltprosjekter i pakken. Når det gjelder fylkesvegprosjektene gjennomføres disse fullt ut i fylkeskommunen fra 1. januar 2020. RFK kan dermed fullt ut på egen hånd innrette rapporteringen fra de enkelte prosjektene i pakken til Bymiljøpakkens sekretariat slik at rapportene blir utformet for å oppnå dette formålet. For riksvegprosjektene i pakken må rapporteringsregimet fremdeles baseres på avtale med SVV.

Rapporteringen bør videre ha fokus på hensiktsmessige sammenligningsgrunnlag, slik at påløpte kostnader sammenholdes med budsjetterte kostnader og mot fremdrift. Rapporteringen bør være slik at eventuelle avvik kan fanges opp så tidlig som mulig, slik at styringsgruppen blir informert om hvorvidt det enkelte prosjekt potensielt overskrider budsjett. Avvik må rapporteres på en slik måte at årsaken til avvik og konsekvensene for totalkostnaden klart fremgår, slik at man kan forstå den reelle økonomiske situasjonen for prosjektet.

Sekretariatet må sørge for at datagrunnlaget for historiske tall, og analyser og vurderinger som danner grunnlaget for prognoser på prosjektnivå, mottas fra aktørene, og at disse kontrolleres mot det som er rapportert.

I vår gjennomgang har det fremkommet av RFK og SVV benytter seg av ulike regnskapsprinsipper, henholdsvis anordningsprinsippet[52] og kontantprinsippet[53]. Dette kan skape utfordringer knyttet til periodiseringsforskjeller som medfører at en løpende sammenligning av tall rapportert fra SVV og RFK for enkeltprosjekter ikke er mulig eller hensiktsmessig. Vi anbefaler at rapporteringen fra de ulike aktørene til Bymiljøpakkens sekretariatet utføres i samme standard format og i henhold til samme regnskapsprinsipper, slik at sekretariatet ikke får utfordringer med å utarbeide sammenstillinger til styringsgruppen.

Målet med økt kvalitet i økonomirapporteringen er å sikre at man jevnlig har oppdatert informasjon på kostnader og inntekter knyttet til planlagt fremdrift og budsjett, både for enkeltprosjekter, og for pakken som helhet. Rapporteringen bør gi styringsgruppen tilstrekkelig grunnlag for løpende kostnadsoppfølging og til å vurdere hvilken betydning eventuelle endringer i enkeltprosjekter vil ha for de øvrige prosjektene.

Tilstrekkelige ressurser i sekretariatet

Basert på vår gjennomgang anbefaler vi at aktørene sikrer at sekretariatet har tilstrekkelig med ressurser til å ivareta de oppgaver som den er satt til, også hva gjelder ansvar for kvalitetssikring av økonomisk rapportering fra aktørene.

Sekretariatet er gradvis blitt styrket fra 2015, fra én sekretariatsleder til fire ansatte fra 2020.

Sekretariatet bør på vegne av styringsgruppen ha et selvstendig ansvar for å sikre at aktørene rapporterer i henhold til gitte frister, kvalitetssikre at rapportene samsvarer med datagrunnlagene fra aktørene, gjennomføre analyser, avstemminger og kontroller av den totale prosjektporteføljen, samt sørge for trygg og sporbar arkivering av all dokumentasjon (se nedenfor). Det må sikres at sekretariatet har kompetanse

[52] Regnskapsføring av kostnader og inntekter når de påløper, uavhengig av når de er betalt.
[53] Regnskapsføring av kostnader og inntekter ved betaling.

og ressurser til å ivareta dette ansvaret, samt til å følge opp prosjektenes ulike faser og milepæler, kostnadssituasjon, finansieringskilder, prognoser og status.

Notoritet på opplysninger

Basert på vår gjennomgang anbefaler vi at én aktør, sekretariatet, tildeles ansvar for notoritet, altså at opplysninger blir dokumentert og er kontrollerbare. Relevante opplysninger kan være informasjon og dokumentasjon som mottas fra involverte aktører, og for egne analyser og vurderinger.

PwCs gjennomgang har avdekket liten grad av notoritet både knyttet til sentrale dokumenter, slik som f.eks. finansieringsplanen, og regnskapsinformasjon. Ingen av de involverte aktørene har kunnet fremskaffe grunnlag for historiske tall og prognoser i finansieringsplanen. Aktørene har videre, per september 2020, ikke lykkes med å fremskaffe dokumentasjon til PwC på faktiske overførte prosjekter fra Nord-Jærenpakken til Bymiljøpakken, ei heller på inntekter og kostnader, hvilket gjør at det per september 2020 ikke har vært mulig å gjennomføre en full økonomisk analyse av prosjektene overført fra Nord-Jærenpakken med tilstrekkelig kvalitetssikrede tall.

Ved at aktørene pålegges rapporteringsplikt til styringsgruppen/sekretariatet i tråd med mal på rapportering, samt pålegges oversendelse av underlagsdokumentasjon, sikrer man at sekretariatet har tilgang til all relevant dokumentasjon.

Sekretariatet bør sørge for et arkiveringssystem som sikrer at all informasjon og dokumentasjon er sporbar og tilgjengelig. Det bør også være mulig å finne ut når informasjonen/dokumentasjonen er fra, hva den eventuelt bygger på (datagrunnlaget) og hvem som ga den. Dette vil bidra til at relevant dokumentasjon til enhver tid også er etterviselig og kontrollerbar. Dokumenter som utarbeides må dateres.

Ved behov vil man senere kunne fremskaffe informasjon for å kartlegge hvordan prosjektene og prosjektporteføljen har utviklet seg, og bakgrunnen for det.

Opprettelse og oppdatering av styrende dokumenter

Basert på vår gjennomgang anbefaler vi at aktørene sørger for at det foreligger tydelige prosjektbestillinger, med klare fullmakter og budsjettrammer.

PwCs gjennomgang har avdekket at SVVs Håndbok R760 for "*Styring av vegprosjekter*" ikke er fulgt hva gjelder prosjektbestillinger og utførelse av fylkes- og riksvegprosjekter.

Aktørene bør sikre at det foreligger prosjektbestillinger for hvert prosjekt, og at disse inkluderer prosjektspesifikke fullmakter og rammer, samt at oppdateringer og endringer implementeres fortløpende i henhold til prosjektets utvikling. Dette gjelder spesielt ved kostnadsøkninger, eller dersom prosjektets underliggende forutsetninger endres. Det må være klart beskrevet for godkjennende instans hva endringene i de styrende dokumentene består i, både hva gjelder økonomi og fremdrift.

Gjennom dialog mellom aktørene bør det også avklares og identifiseres hvilke styrende dokumenter som faktisk foreligger, slik at det ikke oppstår uklarheter.

Endringer i styrende dokumenter på kostnader og fremdrift bør rapporteres på en slik måte at den aktøren som har ansvar for å holde en samlet oversikt over prosjektene i pakken, sekretariatet, har tilstrekkelig grunnlag for å vurdere hvilken betydning endringene har for de øvrige prosjektene.

Kun rekvirering av bompenger innenfor prosjektets budsjett

Basert på vår gjennomgang anbefaler vi at rekvirenten ikke har fullmakt til å rekvirere bompenger utover årets vedtatte budsjett for det enkelte prosjektet.

PwCs gjennomgang har avdekket at det synes å ha vært mulig å rekvirere høyere beløp enn det som årlig var budsjettert per prosjekt, så lenge dette lå innenfor den totale rammen for hva SVV kunne rekvirere i Bymiljøpakken fra bompengeselskapet det samme året. På denne måten har SVV hatt mulighet til å dekke høyere kostnader på enkelte prosjekter enn det som er budsjettert ved bruk av bompenger.

Det bør utarbeides en rutine som følger opp en begrensning i fullmakten. Det bør av rutinen fremgå at det ikke er mulig å rekvirere bompenger til et prosjekt som overstiger beløpet som er fastsatt i det samme årets budsjett. Dersom kostnadene blir høyere enn antatt, bør man kun kunne rekvirere bompenger etter at rett myndighet har godkjent en omdisponering og eventuell ny prognose på totalkostnadene for prosjektet, noe som er fullt mulig da prosjektene er underlagt porteføljestyring.

Konkret usikkerhetsstyring i prosjekter

Basert på vår gjennomgang anbefaler vi at usikkerhetsstyringen for enkeltprosjekter vurderes og dokumenteres konkret basert på det relevante prosjektets særlige forhold.

PwCs gjennomgang har avdekket at det ikke er klart, basert på foreliggende dokumentasjon, hvorvidt man aktivt har benyttet usikkerhetsstyring i forbindelse med enkeltprosjekter. PwC har ikke mottatt dokumentasjon som viser inngående vurderinger eller beregninger knyttet til usikkerhetsstyring for delprosjekt Fv. 505 Skjæveland - Foss-Eikeland.

En grundig usikkerhetsstyring er spesielt viktig i prosjekter som har særlige utfordringer, f.eks. knyttet til grunnforhold eller tekniske løsninger, slik som var tilfelle for prosjektet Fv. 505 Skjæveland - Foss-Eikeland. I dette prosjektet opplevde man også et tidspress knyttet til ferdigstillelse av konkurransegrunnlaget for å gjennomføre arbeider sommeren 2017. PwC oppfatter at dette medførte en nedprioritering og undervurdering av enkelte prosesser i prosjekteringen. I en slik situasjon vil usikkerheten knyttet til de totale kostnadene være større enn vanlig.

Det er viktig at prosjekteringsfasen brukes til å sikre tilstrekkelig kvalitet på konkurransegrunnlag og identifisering og vurdering av potensielle utfordringer, eksempelvis knyttet til grunnforhold og store konstruksjoner. Både innhenting av ekstern kvalitetssikring i forbindelse med planlegging og prosjektering, samt økt ledelsesinvolvering i standardvalg, kan potensielt avhjelpe tenkelige utfordringer og økte kostnader i ulike faser av omfattende prosjekter. Dette vil også bidra til å redusere usikkerheten knyttet til beregnede kostnader.

Tatt i betraktning de kostnadsoverskridelser som har skjedd, vil det i fremtidige samarbeid og prosjekter være hensiktsmessig med et økt fokus på tilstrekkelig kvalitetssikring og kontroll, herunder løpende og grundig styring av usikkerhet.