



Statens vegvesen

Notat

Til: Sekretariatet for Bymiljøpakken
Fra: Statens vegvesen
Kopi til: Rogaland fylkeskommune

Saksbehandler: Åshild Slåttå Watn
Tlf saksbeh.
Vår dato: 16.06.2021

Forpliktelser overført fra Nord-Jærenpakken til Bymiljøpakken

Bakgrunn

I mars 2020 informerte Rogaland fylkeskommune styringsgruppen om at det var flere prosjekt fra Nord-Jærenpakken som ikke var avsluttet og som måtte finansieres av Bymiljøpakken om man ønsket å realisere dem. Fv. 505 Foss-Eikeland – Skjæveland var under bygging og således en binding som uansett måtte avsluttes med midler fra ny pakke.

En mer detaljert redegjørelse for den manglende finansieringen i Nord-Jærenpakken ble lagt fram i styringsgruppemøte 22.april 2020. På grunnlag av denne ble det vedtatt at det skulle gjøres en ekstern gjennomgang av overgangen fra Nord-Jærenpakken til Bymiljøpakken.

Rogaland revisjon utarbeidet et mandat og på grunnlag av dette utførte PwC en gjennomgang som ble levert i to rapporter hhv 30.09.20 og 17.11.20.

Den første rapporten konkluderte med åtte læringspunkter:

1. Én aktør med overordnet ansvar for pakkens prosjekter
2. Regelmessig rapportering
3. Økt kvalitet på økonomisk rapportering
4. Tilstrekkelige ressurser i sekretariatet
5. Notoritet på opplysninger
6. Opprettelse og oppdatering av styrende dokumenter
7. Kun rekvirering av bompenger innenfor prosjektets budsjett
8. Konkret usikkerhetsstyring i prosjekter

Punktene er fulgt opp i sak 63/2020 og 03/2021. Spesielt kan det nevnes at rapportering nå skjer per tertial og i henhold til en felles rapporteringsmal for fylkeskommunen og vegvesenet.

Del 2 Økonomisk status hadde fire oppfølgingspunkter:

1. Bør be partene komme til enighet om at ansvaret for ytterligere prosjekter som ikke er inntatt i prosjektlisten over prosjekter i Nord-Jærenpakken (vedlegg 1 i rapporten) skal bæres av den enkelte part.

2. Undersøker hvilke prosjekter som faktisk ble overført fra Nord-Jærenpakken, og da særlig de 17 prosjektene som ikke var angitt i mandat og avsluttende regnskap, jf. tabell i kapittel 3.3.2
3. Får bekreftet at prosjektene inntatt i tabell i kapittel 3.3.3 og som ikke det er gitt noen prognoser på, faktisk er avsluttet slik at det ikke vil påløpe fremtidige kostnader.
4. Gjennomgår de angitte prognosene fra RFK og SVV på fremtidige kostnader i ikke avsluttede prosjekter, inkludert en gjennomgang av usikkerhet knyttet til prognosene og i hvilken grad bompengeinntekter skal dekke fremtidige kostnader.

Prosess og arbeidsform

Omorganiseringen per 1. januar 2020 har medført at arbeidet med å gå gjennom regnskapene knyttet til Nord-Jærenpakken har vært utfordrende.

I gammel organisasjon lå økonomioppfølgingen på samtlige prosjekt (unntatt store riksvegprosjekt) på Vegavdeling Rogaland som igjen rapporterte internt til Styring- og strategistaben til Regionvegdirektøren og eksternt til Rogaland fylkeskommune som del av sams vegadministrasjon.

Ny organisasjon medførte at de fleste medarbeiderne fra Vegavdeling Rogaland flyttet over til fylkeskommunen og fikk nye arbeidsoppgaver. Strategi- og styringsstaben i SVV ble oppløst og medarbeiderne fikk nye arbeidsoppgaver fordelt på ulike divisjoner.

I tillegg, men ikke som en direkte konsekvens av omorganiseringen, har det vært store utskiftninger i sekretariatet hvor både leder og de to rådgiverne med lengst erfaring gikk over i nye stillinger i løpet av 2020.

Det ble tidlig bestemt at vegvesenet ut ifra praktiske grunner skulle ta hovedansvaret for å finne fram regnskapstall. Dette fordi hoveddelen av regnskapet t.o.m. 10.12.2019 ligger hos vegvesenet. For å kunne sammenstille regnskapet for Nord-Jærenpakken har vi innhentet informasjon og deler av regnskap fra både fylkeskommunen, vegvesenet og sekretariatet, og resultatet har så blitt kvalitetssikret av partene.

Prioritering av prosjekt i Nord-Jærenpakken

I Nord-Jærenpakken (St.prp 14 (1998-1999)) var det ikke krav til porteføljestyring. Her hadde bompengeinntektene som formål å bidra til delvis bompengefinansiering av prosjekter og tiltak på Nord-Jæren. Dette ble videre fulgt opp i de følgende handlingsprogram for fylkesveier i Rogaland som vedtas av fylkestinget.

Om styringsgruppen ble det ifølge St.prp 14 (1998-1999) gjort følgende vedtak av fylkeskommunen i forbindelse med etablering av pakken:

5.1 Rogaland fylkeskommune forutsetter at Styringsgruppen for Transportplan for Nord-Jæren gis en aktiv rolle i knytning til videre bearbeidelse av handlingsprogrammet. Det utarbeides en egen sak om hvilke fullmakter styringsgruppen for prosjektet må ha.

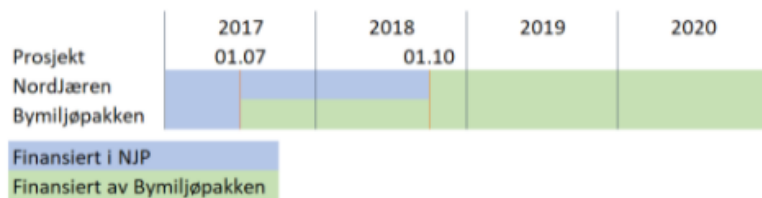
Styringsgruppen for Transportplan for Nord-Jæren bestod av representanter for kommunene Stavanger, Sandnes, Sola, Randaberg, Gjesdal, Time, Klepp og Hå, i tillegg til Rogaland fylkeskommune.

Prioriteringen av prosjekt i Nord-Jærenpakken ble også behandlet i Stortinget i forbindelse med Statens vegvesen sitt forslag til handlingsprogram til Nasjonal Transportplan ved flere anledninger før 2008. Da ble St.prp nr. 58 (2008–2009) lagt fram. Denne hjemlet en videreføring av bompengeneinnkrevningen og hvilke prosjekt inntektene skulle brukes på. Videre ble det vedtatt en forlenging av innkrevningen i Prop. Nr. 28S (2011–2012).

Overgangen til Bymiljøpakken

30. mars 2017 ble St.prp. 47 (2016–2017) vedtatt i Stortinget. Denne ga hjemmel til nytt system for innkreving av bompenger og det ble satt krav om porteføljestyring av prosjektene i Bymiljøpakken.

På grunnlag av vedtatt St.prp nr. 47 (2016–2017) ble Byvekstavtalen mellom staten og lokale parter signert 1. juli 2017. Den hjemlet da utbetalinger av statlige midler i henhold til avtalen fra dette tidspunktet, mens innkrevningen av bompenger ikke ble iverksatt før 1. oktober 2018. Se figur under.



Figur 1: Overgangen mellom de to pakkene gikk i flere trinn.

Frem til og med 30.09.2018 fortsatte innkrevningen med bomstasjonene til Nord-Jærenpakken og inntektene skulle tilfalle avslutning av prosjekt i denne pakken. Et eventuelt overskudd kunne overføres Bymiljøpakken.

1. juli 2017 regnes som dato for avslutning av Nord-Jærenpakken og oppstart av Bymiljøpakken. Men på grunn av at overgangen gikk i flere trinn utgjorde 2017 en glidende overgang mellom pakkene.

Inntekter og utgifter i Nord-Jærenpakken

Inntekter i Nord-Jærenpakken bestod av bompengeneinntekter, statlige tilskudd og fylkesmidler (ordinære og mva-refusjon).

Innkrevingen av bompenger startet i 20. april 2001 og varte frem til 30.09.2018. Det ble totalt krevd inn 5,6 mrd. kroner i denne perioden. 1. januar 2018 ble bompengeselskapet overført til Ferde i forbindelse med bompenger reformen.

Sammen med statlige og fylkeskommunale midler ble det fram til 30.09.2018 totalt planlagt og bygget for om lag 10 mrd. kroner

Det har påløpt utgifter på prosjekt som knyttes til Nord-Jærenpakken helt tilbake til 2000, mens Statens vegvesen sitt regnskapssystem kun går tilbake til 2003. Hvilke formål og konkrete prosjekt inntektene kunne brukes på fremgår av flere Stortingsvedtak og fylkeskommunale handlingsprogram som vist til i avsnitt over.

PwC har i sin rapport, del 2, anbefalt styringsgruppen å komme til enighet om at ansvaret for ytterligere prosjekter som ikke er inntatt i prosjektlisten over prosjekter i Nord-Jærenpakken, skal bæres av den enkelte part (punkt 1).

Statens vegvesen har sammenholdt summen som er rekvirert fra bompengeselskapet med summen av prosjekt som er finansiert helt eller delvis med bompenger, og slik kontrollert at alle prosjekt i Nord-Jærenpakken finansiert med bompenger, er redegjort for. Det er altså ikke ytterligere prosjekt i Nord-Jærenpakken ut over de som allerede er redegjort for.

Prosjekt overført Bymiljøpakken

Jamfør PwC sin rapport punkt 2 har vi, i samarbeid med Rogaland fylkeskommune, sett nærmere på hvilke prosjekter som faktisk ble overført fra Nord-Jærenpakken, og da særlig de 17 prosjektene som ikke var angitt i mandat og avsluttende regnskap, jf. tabell i kapittel 3.3.2.

Det skilles mellom prosjekt som er overført som en forpliktelse fra Nord-Jærenpakken og prosjekt som er overført uten bindinger.

Forpliktelser vil si bindinger som har oppstått i perioden frem til 30.06.2017, men som det ved avslutning av bompengeneinnkrevingen 30.09.2018 manglet finansiering for. Prosjekt under planlegging etter plan- og bygningsloven er ikke regnet som bindinger. Alle kostnader til planlegging f.o.m 1.7.17 er ført på Bymiljøpakken.

Prosjekt som er overført uten bindinger, er prosjekt som er startet opp etter 1. juli 2017 og som i henhold til Handlingsprogram for fylkesveier eller Handlingsprogram for Bymiljøpakken 2018-2021 er forutsatt finansiert med bompenger.

Siden Nord-Jærenpakken ikke var porteføljestyrt, var det ikke naturlig å overføre en samlet portefølje til Bymiljøpakken. Gjeldende praksis for Nord-Jærenpakken (og de andre bompakkene) har vært at bindinger fra forrige handlingsprogram for fylkesveier blir overført til neste programperiode. Det vil si at Handlingsprogram for fylkesveier for 2018-2023 har med alle prosjekt det ville oppstå bindinger på i løpet av hele 2017. Dette fordi aktiviteten i 2017 i all hovedsak ble planlagt og vedtatt i 2016, før Bymiljøpakken var vedtatt i Stortinget og byveksttalen underskrevet. I praksis ble derfor 2017 et overgangsår mellom de to

pakkene, selv om man i den økonomiske gjennomgangen har satt 1. juli 2017 som et regnskapsmessig skille.

Av de 17 prosjektene som er nevnt spesielt, er 15 helt eller delvis finansiert med bompenger fra og med 1. juli 2017. Av disse er 8 prosjekt med i Handlingsprogram for fylkesveier, mens 3 prosjekt er midler til planleggingsstillinger som var en ordning i Nord-Jærepakken som ble overført til Bymiljøpakken, ref. Handlingsprogram 2018–2021.

Prosjekt	Forankring	Kostnad i 1000-kr
Bompenger RFK	Handlingsprogram BMP 2018–2021	1 800
Bompenger Sandnes	Handlingsprogram BMP 2018–2021	3 000
Bompenger Stavanger	Handlingsprogram BMP 2018–2021	5 800
Brunesveien opsjon	Fylkeskommunen Planprogram 2016	246
Fv. 261x fv. 253 Ny rundkjøring Øksnevad	Handlingsprogram samferdsel	26 968
Fv. 327 Årsvollveien – Gimraveien	Handlingsprogram samferdsel	72 952
Fv. 44x fv. 253 Rundkjøring Øksnevad	Handlingsprogram samferdsel	26 968
Fv. 480 Sande–Tungevågen G/S-veg	Har ikke brukt bompenger etter 1.juli 2017	229
Fv. 322 G/S Asheimvn (Juvelv – Måkevn.)	Handlingsprogram samferdsel	13 907
Fv. 329 Bærheimsvn. G/S og rundkjøring	Har ikke brukt bompenger etter 1. juli 2017	-6
Fv. 382 G/S Grannessletta	Handlingsprogram samferdsel	70 123
Fv. 474 Goaveien x fv. 474 Kyrkjevn. G/S	Handlingsprogram samferdsel	34 540
Fv. 510 x fv. 379 G/S Vigdelveien	Handlingsprogram samferdsel	66 106
Fv. 505 FossEikeland–Skjæveland fv.44 Jærveien x B.	Hører til under hovedprosjekt Foss–Eikeland	1 513
G/S Nordsjøruta	Handlingsprogram samferdsel	64 284
Grunnerverv	Hører til under hovedprosjekt Bussveien	17 310
Strakstiltak sykkelinspeksjoner	Ikke vedtak – 2,3 mill. kr. av 7 mill.kr er bompenger.	7 056

Fv. 261 X fv. 253 Rundkjøring Øksnevadveien, hadde byggestart etter 1. juli 2017 og er ut ifra definisjonen som er satt for bindinger, ikke en forpliktelse fra Nord-Jærepakken,

samtidig som det ligger utenfor innkrevingsområdet til Bymiljøpakken. Som beskrevet over, ble alle prosjekt man forventet bindinger på i løpet av 2017, videreført i handlingsprogrammet for fylkesveier 2018–2023 og man forholdt seg da til rammene for Nord-Jærenpakken som inkluderte Klepp kommune. Prosjektet var et samarbeid med Q-meieriet og var planlagt lang tid i forkant av anleggsstart. I praksis må derfor prosjektet anses å være en binding fra Nord-Jærenpakken. Det ble brukt 15 mill. kr i bompenger på prosjektet.

Brunesveien-opsjon er vedtatt finansiert med bompenger i planprogrammet til fylkeskommunen for 2016 og var tenkt som en videreføring av Foss-Eikelandprosjektet, men ble stoppet da man ble klar over underskuddet i Nord-Jærenpakken.

«Tiltak iht sykkelveginspeksjoner» er en samlepost med mindre tiltak utført på gang- og sykkelveger og hører innunder programområdet sykkel. Prosjektet har ikke et eget vedtak i handlingsprogrammet. Av 7 mill. kr er 2,3 mill. bompenger.

Prosjektene i tabell i kapittel 3.3.3 i PwC-rapporten, og som det ikke er gitt noen prognoser på, er kontrollert og samtlige er avsluttet selv om det kan påløpe kostnader i garantiperioden på 3 år.

PwC har videre i punkt 4 anbefalt styringsgruppen å følge opp at de angitte prognosene fra fylkeskommunen og vegvesenet på fremtidige kostnader i ikke avsluttede prosjekter er korrekte, inkludert en gjennomgang av usikkerhet knyttet til prognosene og i hvilken grad bompengainntekter skal dekke fremtidige kostnader.

Totalt forpliktelser overført Bymiljøpakken

Denne gjennomgangen viser at det totale beløpet overført som forpliktelse til Bymiljøpakken er 752 mill. 2020-kroner. Det forutsettes at hele beløpet dekkes med bompengainntekter fra Bymiljøpakken.

I PwC sin oppsummering har man tatt med 262 mill. kr som var forskuddsinnbetaling fra bilistene. Dette baserte PwC på opplysninger fra:

- Finansieringsplan 17. mars 2017 (står på side 27 i rapporten). Der er 262 mill. kr oppgitt som beløp ved utgangen av 2011 og ikke senere blitt endret i tabellen.
- Notat fra Rogaland fylkeskommune våren 2020. Der står det: «De 262 millionene skulle følgelig ikke vert regnet som overskudd i overføringen til Bymiljøpakken, da dette var å anse som gjeld.»

For at forskuddsinnkrevingen skal regnes som gjeld må den være ført som inntekt på det tidspunktet bilistene innbetalte forskuddet til bompengeselskapet. Nå i ettertid har vi vært i kontakt med Ferde. Det viser seg at forskuddsbetalinga ble satt på en depositumskonto og først når bilistene passerte bomstasjonene trakk bompengeselskapet beløpet fra depositumskontoen. I selskapet sin balanse var det da en gjeld med motpost innskudd i balansen. Følgelig skal dette ikke ligge inne som gjeld/forpliktelse overdratt til Bymiljøpakken.

Stortingsproposisjoner

Nord-Jærenpakken har en lang historie. Innkrevingen av bompenger ble først hjemlet i St.prp. nr. 14 (1998–1999). Gjennom behandlingen av St.prp. nr. 1 (2004–2005) sluttet Stortinget seg til endringene i bompengereordningen ved at takstene ble økt, og det ble lagt opp til kontinuerlig innkreving, dvs. hele døgnet og alle ukedager. Gjennom behandlingen av St.prp. nr. 58 (2008–2009) sluttet Stortinget seg til et opplegg for å øke inntektene fram til utgangen av bompengeperioden i 2011. I påvente av avklaringer for Bypakke Nord-Jæren (tidligere omtalt som Jærenpakke 2) gikk Rogaland fylkeskommune i 2011 inn for å forlenge eksisterende bompengereordning. Gjennom behandlingen av Prop. 28 S (2011–2012) sluttet Stortinget seg til en forlenging på inntil 5 år.

Prioritering av prosjekt og tiltak innenfor pakken har blitt nærmere avklart i forbindelse med revisjon av Nasjonal transportplan og tilhørende handlingsprogram.

I og med den lange historikken og de mange endringene som er utført gjennom årene vil det være svært krevende med en nøyaktig ettergåelse av aktiviteten i Nord-Jærenpakken sett opp mot de ulike stortingsproposisjoner.

Fordeling av underskuddet på prosjekt i Nord-Jærenpakken

Hovedparten av forpliktelsen på 752 mill. kr er knyttet til overskridelsen på fv. 505 Foss-Eikeland – Skjæveland som utgjør 429 mill. kr. Videre er 62 mill. kr. rekvirert til E39 Eiganestunnelen og E39 Hove-Sandve med hjemmel i respektive stortingsproposisjoner. 40 mill. kr. er brukt på delstrekning av Bussveien på fv. 44 Vaulen. 149 mill. kr er brukt på programområdetiltak, hovedsakelig gang- og sykkel. Resterende 72 mill. kr er underskudd i Nord-Jærenpakken per 01.10.2018.

Underskuddet kan ikke spores til et enkelt prosjekt, men er et resultat av flere kostnadsoverskridelser i Nord-Jærenpakken som beskrevet i sak 22/2020 til styringsgruppen.

Oppsummering

Resultatet fra Statens vegvesen sin gjennomgang samsvarer godt med tallene oppgitt i PwC sin rapport. Dette var forventet i og med at begge gjennomgangene er utført med utgangspunkt i de samme regnskapstallene. Det var likevel nødvendig med denne gjennomgangen for å ha et selvstendig grunnlag for å redegjøre for den økonomiske statusen i Bymiljøpakken. Den vil bli fremlagt i en egen sak.