



Bymiljøpakken

Sekretariatets kvalitetssikring av overgangen mellom Nord-Jærenpakken og
Bymiljøpakken

25.10.23



Bakgrunn

Denne saken ble bestilt av styringsgruppen i sitt møte den 23.06.21 (sak 24/2021) og er sekretariatets kvalitetssikring av overgangen mellom Nord-Jærenpakken og Bymiljøpakken. Formålet med denne saken er å ferdigstille posten i Bymiljøpakken som heter «Forpliktelser fra Nord-Jærenpakken». Med denne saken er det, etter sekretariatets vurdering, ikke behov for ytterligere arbeid med kvalitetssikring av de forhold som gjelder overgangen mellom pakkene.

Saken har sitt utgangspunkt i at Bymiljøpakken i Stortingsproposisjon 47S (2016-2017) ansvaret for eventuelle restforpliktelser i Nord-Jærenpakken: *«Det er venta at føresette bompenggebidrag til igangsette prosjekt blir finansierte innafor dagens bompenggeordning. 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.»*

Overgangen ble i 2020 gjennomgått av PwC (Price Waterhouse Coopers). Det ble i denne gjennomgangen avdekket at et tidligere antatt overskudd fra Nord-Jærenpakken i realiteten var et betydelig underskudd. Videre konkluderte PWC med at styringssystemene og styringsstrukturen ikke var god nok i overgangsfasen og burde styrkes.



Overgangen mellom de to pakkene var relativt glidende. Kort oppsummert var tidslinja grovt slik:

- 30.03.2017 St.prp. 47S vedtas.
- 15.06.2017 Byvekstavtalen signeres av styringsgruppen. 28.09.17 signerer KMD og SD avtalen.
- 01.07.2017 Overgangsdato satt i avtalen med bompengeselskapet. Denne datoen brukes i avsluttende regnskap som ble levert per 30.06.2017, og er datoen PwC mener er rett overgangsdato mellom pakkene.
- 19.12.2017 Nord-Jærenpakkens styringsgruppe har sitt avsluttende møte og avleverer regnskap per 30.06.17. Styringsgruppen ble lagt ned etter sitt avsluttende møte.
- 01.10.2018 Nytt innkrevningssystem trådte i kraft.

Som tidslinjen viser er noe av utfordringen med å ettergå dette, at overgangen mellom pakkene var flytende. Prosjektene i Bymiljøpakken ble igangsatt da proposisjonen ble vedtatt i 2017, med lånefinansiering. Avsluttende regnskap for Nord-Jærenpakken ble levert per 30.06.2017. Dette regnskapet ble viet mye plass i PwC-rapporten for sin ufullstendighet. Bominnkrevningen i Bymiljøpakken startet 01.10.2018, og avløste da innkrevningen gjennom Nord-Jærenpakken.

Sekretariatet gjør styringsgruppen oppmerksom på at tallene i dette saksfremlegget er sammenstilt ulikt periodiseringen som ligger i Statens vegvesens regnskap. Årsaken er at Statens vegvesen har ført kostnader på prosjektene frem til 30.09.2018, da det nye innkrevningssystemet trådte i kraft. Sekretariatets sammenstilling tar utgangspunkt i funnene i PwC-rapporten om at rett overføringsdato til Bymiljøpakken var 01.07.2017, og at avsluttende regnskap for Nord-Jærenpakken ble levert per 30.06.2017. Tallene er de samme, mens periodiseringen mellom pakkene er ulik.



Gjennomgang

Sekretariatet har gjennomgått en rekke skriftlige rapporter i dette kvalitetssikringsarbeidet, herunder PwC-rapporten, Handlingsprogram for Fylkesvegnett i Rogaland 2018-2021, årsregnskapene til Rogaland fylkeskommune/SVV 2017-2020, handlingsprogram, årsrapporter og møtereferater for Bymiljøpakken 2017-2020 og saksdokumenter fra møter i Fylkestinget og Samferdselsutvalget.

Sekretariatet har brukt årsregnskapene til Rogaland fylkeskommune for perioden 2017-2021, for å finne bruk av bompenger på prosjekter på Nord-Jæren. Prosjekter hvor bompenger inngår som finansieringskilde er sammenholdt med PwC sin liste over prosjekter som inngår i mandat og regnskap for Nord-Jærenpakken.

For prosjekter som ikke inngår i mandat for Nord-Jærenpakken, eller i det avsluttende regnskap for Nord-Jærenpakken, er det undersøkt om de på andre måter har vært behandlet og forankret i styringsgruppen til Bymiljøpakken. Det er foretatt gjennomgang av handlingsplaner, budsjett og årsrapporter for Bymiljøpakken, samt referater fra møter i styringsgruppen for Bymiljøpakken.

Det er videre sett på hvilken finansieringskilde som har vært brukt på de aktuelle prosjektnumrene før overgangen til ny byvekstavtale 01.07.2017, samt planlagt finansieringskilde i Handlingsprogrammet for Fylkesvegnett i Rogaland 2018-2021 og årsbudsjetter for fylkeskommunen. For prosjekter hvor det har vært foretatt omdisponering til bompenger, er saksframlegg fra Fylkestinget gjennomgått.



Styringsgruppens mandat

For å forstå de vurderinger som sekretariatet har gjort i denne saken, er det helt sentralt først å redegjøre for det overordnede rundt bruk av bompenger på prosjekter etter overgangen til Bymiljøpakken.

Det følger av St.prp. 47S, som ligger til grunn for Bymiljøpakken, at det er styringsgruppen som har porteføljeansvaret for pakken. I St.prp. 47S kap. 8 er den overordnede styringsmodellen for Bymiljøpakken klart skissert: *«Det er etablert ei styringsgruppe for Bypakke Nord-Jæren i tråd med krava i retningslinjene for bymiljøavtaler. Styringsgruppa si hovedoppgave er å prioritere prosjekt innafør hovudsatsingsområda i portefølja og sjå at gjennomføringen skjer i tråd med føringane i denne proposisjonen.»*

Det er altså opp til styringsgruppen å prioritere prosjekter og «sjå at gjennomføringen skjer i tråd med føringer i» St.prp. 47S. Det betyr blant annet at styringsgruppen har ansvaret for bruken av midler knyttet til pakken.

Det neste som er helt sentralt for å forstå de vurderinger som er foretatt i denne saken, er avklaringen av når - det vil si fra hvilket tidspunkt - styringssystemene i Bymiljøpakken var operative. Ifølge Handlingsplan for Bymiljøpakken 2017-2021 ble styringsgruppen for Bypakke Nord-Jæren satt ned i 2015. Styringsgruppen utarbeidet det første handlingsprogrammet for Bypakke Nord-Jæren under forutsetning av stortingsgodkjenning av St.prp. 47S. Med andre ord var både styringsgruppe og handlingsprogram på plass i 2017. Styringsgruppen hadde fra det tidspunktet både retten og plikten til porteføljestyring gjennom handlingsprogram.



Her er det viktig å få frem konsekvensene av de ulike styringssystemene. I Nord-Jærenpakken hadde fylkestinget et større mandat til å disponere midler, enn det som følger av Bymiljøpakken. I den nye pakken er det styringsgruppen som har ansvar for å drive porteføljestyling.

Geografisk avgrensning

Bymiljøpakken dekker kommunene Stavanger, Sandnes, Sola og Randaberg. To av prosjektene som er vurdert i denne saken, ligger utenfor Bymiljøpakkens geografiske område.

Ingen av de to prosjektene i Klepp inngår i regnskap eller mandat ved overføring av Nord-Jærenpakken, og de er heller ikke omtalt i årsrapportene til Bymiljøpakken for 2018 og 2019, hvor overførte prosjekter fra den gamle NJ-pakken er opplistet. Begge prosjektene var planlagt bygget med fylkesmidler. Siden omdisponeringen fra fylkesmidler til bompenger ble gjennomført godt inne i 2018, vil sekretariatet gjøre særskilt oppmerksom på disse prosjektene, som ligger utenfor det geografiske området til Bymiljøpakken, definert i St.prp 47S. I sum utgjør disse 25,4 millioner kroner.

De aktuelle partene har fremhevet at prosjektene var påbegynt før den gamle pakken ble avsluttet og er innenfor det området hvor de tidligere bommene sto frem til 30.09.2018.



Funn

I all hovedsak slutter sekretariatet seg til PwC-rapportens konklusjoner og gjennomgangen foretatt av Statens vegvesen. Det er imidlertid noen prosjekter hvor det ikke har vært mulig å dokumentere en forankring i Bymiljøpakken eller en forpliktelse i Nord-Jærenpakken. Disse legges i denne saken frem for styringsgruppens vurdering.

En forankring i Bymiljøpakken er definert som et vedtak/behandling i styringsgruppen gjennom handlingsprogram, årsbudsjett, årsrapport eller lignende. Samtlige identifiserte prosjekter inngikk i grunnlaget for Statens vegvesen sin redegjørelse datert 16.06.21, men etter gjennomgang av relevante dokumenter kommer sekretariatet til at noen av disse prosjektene ikke har en forankring i Bymiljøpakken. Dette gjelder totalt ni prosjekter, med en kostnad på 126 millioner kroner.

Fem av disse prosjektene, med en kostnad på 85,5 millioner kroner, ble av PwC regnet som forpliktelser fra Nord-Jærenpakken. Disse ble presentert i sak 24/21 og ble midlertidig inntatt i Bymiljøpakkens portefølje under posten «Kostnadsoverskridelser fra Nord-Jærenpakka» i påvente av konklusjonene i denne saken. Disse er vist i figuren under:

P-nr.	Prosjekter som inngår i "Forpliktelser overført fra NJ-pakken"	(1000 NOK)
306375	Fv. 261 Ny rundkjøring i X Fv 253 Øksnevadn.	3 529
305586	Fv.44xFv.253 Rundkjøring Øksnevad	21 825
305190	Fv. 322 G/S-veg Asheimv. (Juvelv. - Måkev.)	14 100
305333	Fv. 474 Goaveien X Fv. 474 Kyrkjeveien, G/S-veg	30 800
306073	Fomying på G/S vegar	15 237
	Sum	85 491



Det finnes ytterligere fire prosjekter, med en samlet kostnad på 40,6 millioner kroner, som ikke ble regnet som en forpliktelse av PwC og som derfor ikke midlertidig ble tatt inn i posten «Kostnadsoverskridelser fra Nord-Jærenpakka» i påvente av denne saken. Dette skyldes at dette er sekkeposter hvor det hadde vært mulig å stanse arbeidet, og det er dermed ikke en forpliktelse. Disse prosjektene er vist i tabellen under:

P-nr.	Prosjekter som ikke inngår i "Forpliktelser overført fra NJ-pakken"	(1000 NOK)
301733	Strakstiltak sykkelveginspeksjoner	2 300
302344	Sykkeltiltak	10 867
301487	Framkommelighetstiltak for kollektivtrafikken	10 660
304700	Diverse TS tiltak	16 800
	Sum	40 627

De ni ovennevnte prosjektene var i Rogaland fylkeskommunes handlingsprogram 2018-2021 ikke forutsatt finansiert med bompenger, men i 2018 ble det lagt frem to saker i Fylkestinget hvor finansieringskilde omdisponeres fra fylkesmidler til bruk av bompenger. Det er sak 72/18 og sak 109/18, hvor totalt 99,4 millioner kroner ble omdisponert fra fylkesmidler til bompenger. I sak 83/19 i 2019 ble ytterligere 17,3 millioner omdisponert, slik at samlet omdisponering i 2018 og 2019 er på 116,7 millioner kroner. Samlet er det totalt 126 millioner kroner i bompengeforbruk uten forankring i Bymiljøpakken.



P-nr.	Prosjektnavn	2017			2018				2019				2020		Sum Bompenger 2017-2020
		Budsjett (bompenger)	Forbruk (bompenger)	Overført mindre-forbruk iht. sak 23/17*	Budsjett (bompenger)	Forbruk (bompenger)	Rev. budsj. iht. sak 72/18	Rev. budsj. Bompenger iht. sak 109/18	Budsjett (bompenger)	Forbruk (bompenger)	Rev. budsj. Bompenger iht. sak 83/19	Rev. budsj. Bompenger iht. sak 83/19	Budsjett (bompenger)	Forbruk (bompenger)	
306375	Fv. 261 Ny rundkjøring i X Fv 253 Øksnevadvn.				0	21 000		7 000	0	-7 000	14 000	0		-10471	3 529
305586	Fv.44xFv.253 Rundkjøring Øksnevad	0	1 025		0	11 400		15 025	15 000	9 400	-12 640	0			21 825
305190	Fv. 322 G/S-veg Asheimv. (Juekv. - Måkev.)	0	11 000		0	3 100	11 000	2 600	3 000	0	-2 500	0		0	14 100
305333	Fv. 474 Goaveien X Fv. 474 Kyrkjeveien, G/S-veg	0	10 600		0	19 700	34 040		0	600	-3 740	0		-100	30 800
301733	Strakstiltak sykkelveginspeksjoner	0	2 300	950	0	0	1 350		0	0					2 300
302344	Sykkeltiltak	0	10 867		0	0	10 867								10 867
301487	Framkommelighetstiltak for kollektivtrafikken	0	1 160		0	9 500	1 660	6 000	0	0		0			10 660
304700	Diverse TS tiltak	0	0		0	16 800					16 800	0			16 800
306073	Formyng på G/S vegar	0	7 837		0	7 400	7 837	2 068	0	0	5 332	0			15 237
	Totalt	0	44 789	950	0	88 900	66 754	32 693	18 000	3 000	17 252	0	0	-10 571	126 118

Sekretariatet er av den oppfatning at de budsjettmessige endringene for disse ni prosjektene skulle hatt forankring i Bymiljøpakkens styringsgruppe.

Oppsummering og anbefalinger

Sekretariatet har lagt ned et betydelig arbeid med å gjennomgå overgangen mellom Nord-Jærenpakken og Bymiljøpakken og slutter seg i all hovedsak til PwC-rapportens konklusjoner og den etterfølgende gjennomgangen foretatt av Statens vegvesen. Sekretariatets gjennomgang har ikke avdekket noen nye forbruk som ikke har vært kjent tidligere, men i ni prosjekter er det rekvirert drøyt 126 millioner kroner uten forankring i styringsgruppen for Bymiljøpakken. Disse prosjektene, var planlagt finansiert med fylkesmidler, og fikk endret finansieringskilde fra fylkesmidler til bompenger, uten at Bymiljøpakkens styringsgruppe ble involvert.

Fem av prosjektene, til 85,5 millioner kroner, var ansett av PwC som en forpliktelse fra Nord-Jærenpakken og det ble dermed regnskapsmessig tatt høyde for at disse prosjektene hørte til i Bymiljøpakken da sak 24/21 ble behandlet. For de resterende



fire prosjektene, til 40,6 millioner kroner, var de ikke ansett som en forpliktelse, og de ligger derfor ikke inne i posten «Kostnadsoverskridelser fra Nord-Jærenpakka».

Dersom Bymiljøpakkens styringsgruppe nå velger å godkjenne dette bompengeforbruket i ettertid, vil det gi en konsekvens for porteføljen i Bymiljøpakken ved at posten «kostnadsoverskridelser fra Nord-Jærenpakka» må økes med 40,6 millioner kroner.

I tillegg til å bekrefte PwC-rapportens funn hva gjelder det økonomiske, har sekretariatets gjennomgang understreket PwCs konklusjoner/læringspunkt om at oppfølging av styringssystemene i overgangsfasen mellom de to pakkene var uklare og burde tydeliggjøres. Det har vært en gradvis forbedring av prosedyrer for økonomisk oppfølging av porteføljen. Det ble i tillegg gjort en større omlegging i tråd med læringspunktene i PwC rapporten. Det er dermed i dag en helt annen grad av oppfølging og porteføljestyling.

Sekretariatet anser denne sakstype for å falle utenfor saker hvor det er naturlig at sekretariatet legger frem en innstilling. Sekretariatet anser det mest hensiktsmessig å skissere alternativene og konsekvensene av disse.

De vurderinger og funn som sekretariatet legger frem i denne saken gir styringsgruppen to alternative konklusjoner:

- Den ene konklusjonen er å slå fast at kostnadene, enten hele kostnadene eller deler av de, ikke tilhører Bymiljøpakken.
- Det andre alternativet er at Styringsgruppen godkjenner bompengeforbruket nå i ettertid og på den måten sikrer den manglende forankringen. Som nevnt over vil dette gi en konsekvens for Bymiljøpakkeporteføljen ved at posten Kostnadsoverskridelser fra Nord-Jærenpakken må økes med 40,6 millioner kroner.