

## Avklaringsbehov i utarbeidelsen av Miljøpakkens årsbudsjett 2019 og handlingsprogram 2020-23

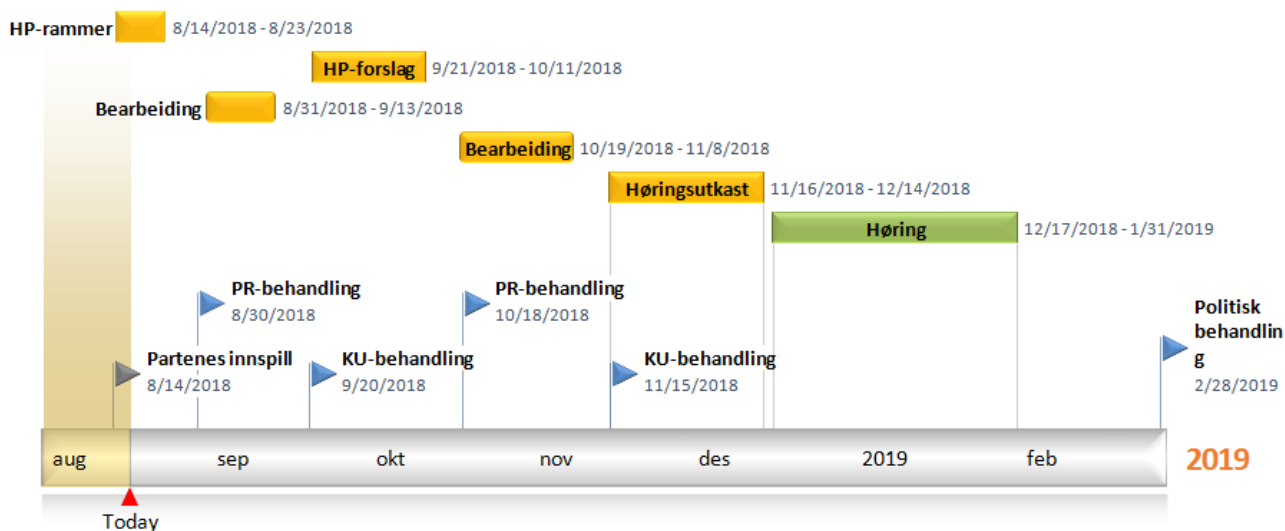
### Prosess

Programrådet vedtok i 2017 å endre prosessen med innspill til handlingsprogrammet. Temagruppene la tidligere fram et felles forslag fra partene innenfor hvert tiltaksområde, men fra 2017 ble oppgaven overført til vegvesenet, fylket og kommunen som utarbeidet egne etatsinnspill. Omleggingen har ikke fungert tilfredsstillende i år. Frist for innmelding til årsbudsjett 2019 var 15. februar, mens fristen for handlingsprogram 2020-2023 var 1. juni. Ingen av partene har levert i henhold til bestillingen og først nå er grunnlaget i ferd med å komme på plass. Det er krevende og en arbeidsgruppe med representanter fra alle partene bistår nå Sekretariatet med å samordne de ulike innspillene.

Det legges opp til behandling av årsbudsjett og handlingsprogram i to etapper:

- Dette notatet drøfter viktige føringer og avklaringsbehov før utforming av forslag til årsbudsjett og handlingsprogram. Notatet ble lagt fram for Programrådet 30.08.2018 og behandles nå i Kontaktutvalget KU 20.09.2018.
- Konkret forslag til høringsutkast legges fram for Programrådet 18.10.2018 som innstiller før behandling i KU 15.11.2018. SVVs innspill er unntatt offentlighet fram til statsbudsjettet kommer 8. oktober.

Deretter går høringsutkastet til nabokommuner, brukerutvalg og til politisk behandling i TRFK og TK.



Figur 1: Foreslått tidsplan for arbeidet med årsbudsjett 2019 og handlingsprogram 2020 - 23.

## Hovedprioriteringer

Fordelingen mellom innsatsen på ulike temaområder er i betydelig grad bundet opp av tidligere Stortingsvedtak, i vedtatte prosjekter, samt av tilgangen på byggeklare tiltak de første årene. Stortingsbehandlingen av trinn 3 (20.03.2018) og lokalpolitisk behandling av Metrobuss og innspill til statsbudsjett 2019 legger også føringer for videre prioriteringer.

Både Bystyret og Fylkestinget har i mai/juni 2018 vedtatt revidert budsjett for Metrobussprosjektet hvor det benyttes noe mer midler til stasjoner, knute-/omstigningspunkt og traséutbedringer, og tilsvarende mindre til gateprosjektene (Elgeseter gt, Kongens gt, Olav Tryggvasons gt og Innherredsvegen). Staten ved Samferdselsdepartementet må være enig i en slik omfordeling.

Formannskapet og Fylkesutvalget behandlet innspill til statsbudsjett 2019, herunder forskuttering av Nydalsbrua, i juni 2018. Begge støtter en finansierings- og tiltaksplan som muliggjør at Nydalsbrua forskutteres innenfor Miljøpakkens låneramme med den statlige finansieringen av brua som framgår av vegvesenets handlingsprogram 2018–23 (NTP 2018-2029).

Det er lokalpolitisk enighet om at denne finansierings- og tiltaksplanen kan danne utgangspunkt for byvekstforhandlingene. Disse rammene legges også til grunn for arbeidet med handlingsprogrammet. Det foreslås å utarbeide et årsbudsjett 2019 og et fireårig handlingsprogram (2020-23). Det tas ikke stilling til fordeling på tiltaksområdene etter denne perioden ut over det som følger som bindinger i prosjektene. Eventuelle større endringer og reviderte mål for Miljøpakken kan først gjennomføres etter den kommende byveksttalen som skal forhandles fram i løpet av året.

Inndelingen i årsbudsjett og handlingsprogram vil tydeliggjøre dokumentenes ulike funksjoner. Årsbudsjettet gir rammer for aktiviteten i 2019. Første år i handlingsprogrammet for 2020-23 vil være innspill til statsbudsjettet og Miljøpakkens årsbudsjett i 2020. Øvrige år vil vise bindinger og veiledende rammer for aktiviteten de nærmeste årene og være styrende for arbeidet med planavklaring og grunnnerverv.

*Anbefaling: Lokalpolitisk innspill til statsbudsjett 2019 med finansieringsplan fram til 2030 legges til grunn for handlingsprogrammet. Diskusjon av nye mål og langsiktig fordelingsprofil henvises til revisjonen av Miljøpakken etter kommende byveksttale.*

*Det utarbeides et årsbudsjett for 2019 og handlingsprogram for 2020-23. Gjenværende ressurser utenfor denne fireårsperioden synliggjøres, uten å ta stilling til fordelingen av andre midler enn det som følger av bindinger i disse prosjektene.*

## Hvilke økonomiske rammer skal legges inn?

De samlede kostnadene<sup>1</sup> til Metrobuss forventes å være 1017 mill kr ved utgangen av 2019. Det gir grunnlag for et investeringstilskudd på 509 mill kr dersom staten dekker halvparten. Staten har tidligere bevilget 317 mill kr slik at grunnlaget for bevilgning i 2019 i utgangspunktet er 192 mill kr.

Investeringstilskuddet skal i henhold til bymiljøavtalen bestemmes ut fra byggeplan der det ikke foreligger KS2 (ekstern kvalitetssikring av kostnader). Mange av Metrobussprosjektene som skal bygges i 2019 hadde imidlertid ikke klar byggeplan innen fristen 15. juni. Det statlige bidraget i 2019 må derfor forventes å bli lavere enn beregnet. Tiltakene må likevel bygges i 2019 for å stå ferdig til nytt busstilbud settes i drift tredje august samme år. Miljøpakken må derfor forskuttere Statens finansiering fram til at midlene kan bevilges i 2020.

Vegvesenet har i brev (datert 29.06.2018) opplyst at Samferdselsdepartementet har gitt som føring at omfanget av tilskuddet skal fastsettes på bakgrunn av prosjektkostnaden ekskl. mva. Samferdselsministeren har moderert dette noe i svar i spørretimen 28. juni der han viser til at staten dekker halvparten av kostnadene inkl. moms i gjeldende bymiljøavtale, men bare kostnader uten moms i den nye byvekstavtalen.

Departementets føringer gir vel 22 % lavere statlig investeringstilskudd. For Miljøpakken betyr det at Statens bidrag til Metrobuss reduseres med ca 200 mill kr dersom ny praksis gjøres gjeldende f.o.m. 2019. I arbeidet med handlingsprogrammet er det så langt verken foretatt endringer i finansieringsplanen eller kostnadsrammene for å ivareta Statens føringer, jf. tabell 1 og tabell 2. Endringer som følger av byvekstforhandlingene tas inn ved neste revisjon av handlingsprogrammet.

Tabell 1: Veiledende finansieringsrammer for årsbudsjett og handlingsprogram i 2019-kr

Inntekter	Før 2019	2019	2020	2021	2022	2023	2019-23	2024-29	2010-29
Kommunale midl inkl MVA	127	18	18	18	18	18	88	106	321
Fylkesvegmidl inkl MVA	452	59	59	59	59	59	295	354	1100
Momskompensasjon	224	82	103	104	88	82	458	192	874
Netto bominntekt inkl. rente	3470	615	594	578	608	592	2986	3777	10234
Statlige RV-Store prosjekt	704	394	341	0	0	102	837	734	2275
Statlige RV-Programområder	409	15	185	276	305	155	936	0	1346
Belønningsmidler	1481	170	170	170	170	170	850	0	2331
Investeringstilskudd*	317	5	416	264	210	144	1039	0	1356
Andre inntekter	33	0	0	0	0	0	0	0	33
<b>Totalt netto</b>	<b>7216</b>	<b>1358</b>	<b>1886</b>	<b>1468</b>	<b>1457</b>	<b>1321</b>	<b>7490</b>	<b>5164</b>	<b>19870</b>

\* Nivået på statlige bidrag er ennå usikkert og presenteres i statsbudsjett 2019.

*Anbefaling: Departementets føringer for statlig investeringstilskudd legges ikke til grunn i handlingsprogrammet. Tilskuddet til arbeid i 2019 som ikke har godkjent byggeplan 15. juni, legges inn som bevilgning i 2020. Finansieringskildene justeres etter hvert som statlige rammer avklares.*

<sup>1</sup> Kostnadene som danner grunnlag for statlig utbetaling av investeringstilskudd

## Fordeling av kostnader

Følgende rammer er foreløpig lagt til grunn, basert på lokalpolitisk innspill til statsbudsjett 2019 med finansieringsplan fram til 2030:

Tabell 2: Veiledende kostnadsrammer for årsbudsjett og handlingsprogram (2019-kr)

Kostnader	Før 2019	2019	2020	2021	2022	2023	2019-23	2024-29	Sum 2010-29
E6 sør	2385	450	341	0	0	0	791	0	3176
RV 706 Sluppen/Stavne	414	70	250	350	434	0	1104	0	1518
Byåstunnele	24	0	0	0	0	0	0	0	24
Klæbu Sandmoen - Tulluan	7	0	0	0	0	30	30	380	417
Knutepunkt Sluppen	15	0	0	0	0	0	0	0	15
Lokale veger	302	35	22	120	204	0	381	0	683
Kollektiv drift	969	182	204	204	204	204	996	1222	3187
Kollektiv investering	731	73	163	223	268	118	845	328	1904
Metrobuss	602	429	441	409	217	287	1783	0	2384
Gatebrukstiltak	62	18	21	10	4	4	57	45	164
Hovednett sykkel	894	98	325	306	286	347	1362	768	3024
Gangveger	75	22	23	26	26	24	120	127	322
Trafikksikkerhet	321	40	51	51	50	50	242	285	848
Støytiltak	156	23	21	17	15	15	91	99	346
Annet (brutto)	624	75	101	114	144	144	578	545	1747
Info/reiserådgivning/annet	293	12	12	12	12	12	60	69	422
<b>Totalt netto</b>	<b>7250</b>	<b>1453</b>	<b>1873</b>	<b>1728</b>	<b>1718</b>	<b>1091</b>	<b>7862</b>	<b>3323</b>	<b>18434</b>

*Anbefaling: Det videre arbeid med handlingsprogrammet tar utgangspunkt i foreslåtte rammer, men justeres ut fra nærmere avklaringer av kostnadstall og opplysninger om framdrift fram til behandling i Programråd i oktober og KU i november.*

## Kostnadsoverslag og krav til planavklaring

I handlingsprogramarbeidet er det krav om at nye investeringsprosjekter i 2019 skal ha gjennomført tilfredsstillende kostnadsoverslag innen juni 2018. Det vil vanligvis bare gis klarsignal for forprosjekt som kan spesifisere tiltakene og avklare kostnadsrammene dersom dette ikke foreligger. Krav om bruk av Anslagsmetoden gjelder investeringsprosjekt over 5 mill. kr, mens mindre prosjekt skal gjennomgå enklere kostnadsvurderinger.

For noen budsjettposter over 5 mill. kr foreligger ikke Anslag:

- Samleposter av mindre tiltak, der det forutsettes at gjennomføringsomfanget tilpasses budsjettammen. Gjelder eksempelvis punkttiltak sykkel, trikk infrastruktur og snarvegtiltak, samt områdeskjerming støyttiltak.
- Metrobusstiltak 2019: Her foreligger ikke Anslag på alle enkeltprosjekt pr. juni 2018. Dette gjelder både enkelte holdeplasser (som kan få kostnad over 5 mill. kr), traséutbedringer og knutepunkt. Det er imidlertid gitt totalrammer innenfor postene stasjoner, traséutbedringer og knute- og omstigningspunkt.

Partene spiller årlig inn mange nye prosjektideer/forprosjekt for oppfølging. Det har som hovedregel ikke vært avsatt midler over 0,5 mill kr til hver av disse før det foreligger konkrete prosjektforslag. Erfaringsvis er det lite forpliktelser og framdrift knyttet til oppfølging av alle disse oppgavene. Det har derfor vist seg vanskelig å omsette disse idéene til konkrete prosjekter for videre oppfølging. Det foreslås at innsatsen konsentreres til et begrenset antall forprosjekter med strammere krav til oppfølging for å sikre en tilfredsstillende planberedskap og forutsigbar utbyggingsaktivitet.

*Anbefaling: Prosjekter med investeringsmidler over 5 mill. kr i 2019 skal ha gjennomført Anslag innen juni 2018. Unntak gjelder samleposter og Metrobussprosjekter. Eventuelle ytterligere unntak spesifiseres i høringsutkastet.*

*Nye investeringstiltak over 5 mill. kr i årene 2019-21 settes som hovedregel bare opp med forprosjektmidler før tilstrekkelig plan- og kostnadsgrunnlag foreligger.*

*For andre budsjettposter/samleposter til planlegging, utredning og forsøk bør det som hovedregel foreligge et spesifisert prosjektforslag før det settes av midler over 0,5 mill. kr. Innsatsen konsentreres til et begrenset antall prosjekter innenfor hvert temaområde.*

## **Prioritering og porteføljestyring**

*Miljøpakken styres gjennom porteføljestyring, der det er fokus på målstyring. Rekkefølgen og sammensetningen av enkeltprosjekter tilpasses planframdrift og kostnadsendringer. Justeringer skjer primært gjennom endringer innenfor programområdene. Ved kostnadsøkning eksempelvis på et sykkelprosjekt vurderes dette dekket inn gjennom å redusere/utsette andre sykkelprosjekt.*

I praksis skjer en justering og porteføljestyring på tre måter:

- A. Justeringer i framdrift og rammer i løpet av året (Programråd/Kontaktutvalg)
- B. Årsbudsjett (Bystyre og Fylkesting<sup>2</sup>)
- C. Årlig justering av 4-årig handlingsprogram (Bystyre og Fylkesting)
- D. Justeringer når hele Miljøpakken revideres<sup>3</sup> ( Fylkesting, Bystyre og Storting)

Fylkesutvalget vedtok ved behandling av søknad om Miljøpakkens trinn 3 at dagens porteføljestyringssystem må endres. Det ble bedt om at porteføljestyringen avgrenses innenfor hvert transportområde med detaljerte omforente prioriteringslister der rekkefølgen klart framgår. Likeledes hvilke tiltak som kuttes ved kostnadsoverskridelser innenfor hvert område.

---

<sup>2</sup> Statsmidler fastlegges i statsbudsjett

<sup>3</sup> Gjelder blant annet "porteføljestyring" mellom store prosjekt som er vedtatt i Stortinget

Samferdselsdepartementet er ikke helt enig i en slik praksis og skriver at kostnadsøkninger må håndteres innenfor den samlede økonomiske rammen.

Den detaljerte prioriteringen innenfor hvert temaområde er vurdert som lite hensiktsmessig av Programrådet og Kontaktutvalget fordi en slik ordning gir liten fleksibilitet. Innenfor flere temaområder er det heller ikke spesifisert og planavklart tilstrekkelig mange prosjekter til å fylle opp de økonomiske totalrammene. Her mangler tilfredsstillende grunnlag for å foreta en prioritering etter måloppnåelse.

Miljøpakken har hatt en intensjon om å prioritere de løsningene som er best for trafikantene og byen uavhengig av hvem som står som vegeier. De seneste årene har staten og fylkeskommunen tydeliggjort bindinger på bruken av egne midler og meldt inn tiltakene på eget vegnett. Det reiser spørsmål om hvem som prioriterer. I hvilken grad skal prioriteringene foretas i fellesskap, og i hvilken grad overlates ansvaret til hver enkelt part? Formelt bestemmer partene bruken av egne midler, mens "fellesmidler" som bompenger, belønningsmidler og investeringstilskudd krever en form for enighet.

I årsbudsjett 2018 kom vi fram til en prioritering i tre grupper:

#### **Bindinger**

Omfatter allerede igangsatte bygge- og planprosjekter, samt nye prosjekt i henhold til entydige omforente politiske vedtak om oppfølging/igangsetting. Metrobussprosjekter innenfor rammene i bymiljøavtalen og omforente politiske rammer betraktes som bundet. Det samme gjelder partenes bindinger av egne midler og pågående aktivitet på dagens nivå knyttet til informasjon, reiserådgivning og administrasjon.

#### **Delvis bundne innsatsområder**

Omfatter andre prioriterte prosjekt fra tidligere handlingsprogram som ennå ikke er bestilt igangsatt og nye tiltak til planlegging som anses spesielt viktige for å opparbeide planreserve.

#### **Nye/ubundne prosjekt**

Øvrige innspill om nye prosjekt eller økt aktivitet som partene er enige om å foreslå. Tidligere bevilgninger til tiltak som er utsatt eller ligger et stykke fram i tid.

Miljøpakken består av mange små og mindre prosjekt på ulike tiltaksområder på kommunalt, fylkeskommunalt og statlig vegnett. Samordning er viktig for å ferdigstille sammenhengende tilbud, men også for å sikre rasjonell anleggsdrift. Trafikantenes nytte øker når tilbudet blir sammenhengende uten barrierer og brudd. Anleggsdriften blir mer rasjonell for tiltakspakker innenfor samme geografiske område og tid. Dette er hensyn som foreslås vektlagt i arbeidet med handlingsprogrammet.

*Anbefaling:*

*Handlingsprogrammet utarbeides ut fra partenes forslag til bruk av egne midler. Partene må være omforent om bruken av fellesmidler.*

*Prosjektene deles inn (prioriteres) i tre grupper på samme vis som i årsbudsjett 2018:*

- A. bundne*
- B. delvis bundne*
- C. nye/ubundne*

*Ved prioritering av utbyggingsrekkefølge vektlegges hensynet til å ferdigstille samordnede rutetilbud for trafikantene og tilrettelegge tiltakspakker på tvers av tema- og vegansvar innenfor samme geografiske område og tidsperiode.*

### **I hvilken grad skal Miljøpakken dekke tiltak som tidligere har vært finansiert av andre midler?**

Miljøpakkens utgangspunkt har vært at tiltakene og finansieringen skal representere en ekstrainsats ut over "normal" finansiering av samferdselstiltak. Forutsetningene for at et tiltak skal prioriteres i handlingsprogrammet har dessuten vært:

- Tiltaket skal bygge opp under Miljøpakkens mål
- Partene må være omforent om at tiltaket skal prioriteres

Innspillene bærer nå (etter at etatene lager innspill til tiltak) sterkere enn tidligere preg av partenes egne behov/prioriteringer. Noen eksempler:

1. Det har vært *en grunnleggende føring at vegeierne er villige til å ta ansvaret for drift og vedlikehold av de anleggene som Miljøpakken bygger*. Det meste av de midlene Miljøpakken disponerer, med unntak for belønningsmidler og en mindre sum kommunale driftsmidler, kan ikke benyttes til drift og vedlikehold. Bompenger kan benyttes til drift av kollektivtrafikk, men ikke til andre drifts- og vedlikeholdstiltak. Unntaksvis finansierer Miljøpakken noen "produkter" som kan skilles ut som en ekstra innsats utover det som ellers ville ha vært tilfelle. Dette gjelder i hovedsak ekstra vintervedlikehold for sykkel.

Behovet for å ta igjen etterslep på vedlikehold av eksisterende anlegg er økende. Det gjelder både fortau, sykkelveger og støyskjermer og dette gjenspeiles i partenes innspill til handlingsprogrammet.

2. Ved behandling av Miljøpakkens trinn 1 i Stortinget *forpliktet kommunen og fylkeskommunen seg til å delta i finansieringen av tiltakene i Miljøpakken*. (Jf. St.prp. nr 85 (2008-2009)) med henholdsvis 150- og 75 mill kr, dvs. henholdsvis 10- og 5 mill kr per år.

Fylkeskommunen forpliktet seg samtidig til å stille til disposisjon midler til Miljøpakken fra de midlene som ble lagt inn i rammetilskuddet gjennom forvaltningsreformen i 2010 der fylkeskommunen overtok "øvrige riksvegmidler". Rammetilskuddet ble senere fastlagt til 35 mill kr/år, og ved behandling av Miljøpakkens trinn 2, utvidet til 45 mill kr/år. Samtidig økte kommunen sitt bidrag til 15 mill kr/år.

Både kommunen og fylkeskommunen har i ulike sammenhenger senere hevdet at alle pengene til vegformål ligger inne i Miljøpakken, og at Miljøpakken derfor må ta ansvaret for finansiering av alle vegprosjektene uavhengig av hvorvidt disse er en del av Miljøpakken eller ikke. Eksempel er etablering av fast dekke på grusveger, bygging av bruer og andre vegtiltak som ikke er definert som tiltak i Miljøpakken.

I årsbudsjettet i 2018 ble det valgt å legge til grunn en praksis om at partene selv bestemte bruken av egne midler, men at bare midlene til prosjekter i Miljøpakken ble regnet med i finansieringen. Samme praksis ble også benyttet de første årene i Miljøpakken da problemstillingen også var aktuell.

3. Miljøpakken har et definert innhold, men *grenseflaten mot andre offentlige ansvarsområder kan være utydelig*. Innenfor de foreslåtte temaene kan det delvis være vanskelig å skille Miljøpakkeoppgaver fra ordinære kommunale og fylkeskommunale oppgaver. Eksempel er utarbeidelse av transportplan, planer for lokalsentra/områdeplaner, drift av kollektivtrafikk og andre mer ordinære oppgaver innen planlegging og utbygging. Spesielt lanseres nå mange nye behov beskrevet som følgevirksomheter av nullvekstmålets transportmessige og arealmessige premisser. Hvilke krav skal stilles i Miljøpakken mht til eventuelt å finansiere tiltak som ellers ville vært partenes eget ansvar? Hvordan skille mellom det som betraktes som normal utvikling og den utvikling som Miljøpakken initierer? Her trengs tydelige føringer også for å sikre at partenes praksis er tilstrekkelig ensartet.

*Anbefalinger: Saken legges fram til drøfting. Mulige retningslinjer for videre arbeid med årsprogram 2019 og handlingsprogram 2020-23:*

- *Nye innspill fra partene vurderes ut fra samsvar med Miljøpakkens mål og i forhold til om tiltaket representerer en ekstrainsats (ikke en finansiering av partenes ordinære oppgaver).*
- *Partene må være enige om de forslagene som inngår i Miljøpakkens handlingsprogram.*
- *Det forutsettes at partenes bevilgninger ivaretar de økonomiske forpliktelser som er lagt til grunn ved tidligere stortingsbehandling.*