

**Dovre Group
Transportøkonomisk institutt**

Harstadpakken

**Kvalitetssikring av styringsunderlag og
kostnadsoverslag for valgt prosjekteralternativ (KS2)**

Oppdragsgivere

**Samferdselsdepartementet
Finansdepartementet**

FORORD

I forbindelse med store statlige investeringer stilles det krav til ekstern kvalitetssikring. Dette arbeidet gjennomføres i henhold til rammeavtalen med Finansdepartementet av 4. mars 2011. Hensikten med kvalitetssikringsordningen er å gi Finansdepartementet og gjeldende fagdepartement en uavhengig analyse av:

- Konseptvalget før forslag til forprosjekt forelegges Regjeringen (KS1)
- Styringsunderlag og kostnadsoverslag før det valgte prosjekialternativ forelegges Stortinget (KS2)

Denne kvalitetssikringen er en forenklet KS2, gjennomført på oppdrag fra Samferdselsdepartementet og Finansdepartementet i perioden fra mai til september 2013.

Konklusjoner og anbefalinger fra kvalitetssikringen ble presentert for oppdragsgiverne i møte hos Samferdselsdepartementet 22. august 2013. Det er under utarbeidelsen av rapporten tatt hensyn til kommentarer gitt i møtet samt kommentarer mottatt i etterkant av møtet.

Hovedkonklusjonene fra presentasjonsmøtet er ikke endret.

Stavanger, 13. september 2013

SAMMENDRAG

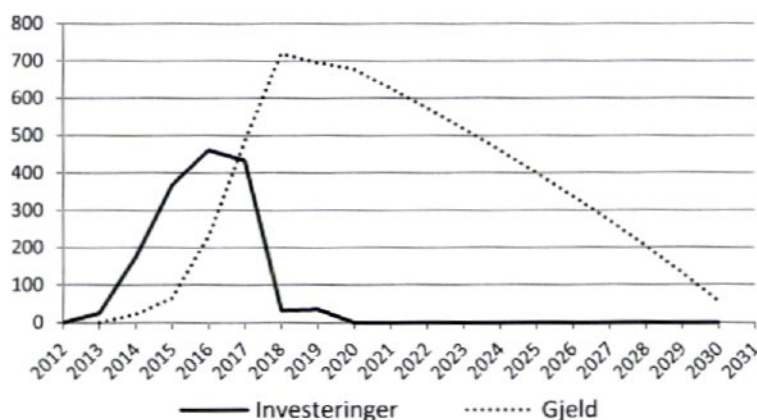
Dovre Group og Transportøkonomisk institutt har på oppdrag fra Finansdepartementet og Samferdselsdepartementet gjennomført ekstern kvalitetssikring av Harstadpakken. I Harstadpakken inngår bygging av omkjøringstunnel for å avlaste Harstad sentrum for biltrafikk, oppgradering av innfartsårene til Harstad samt bedre framkommelighet til bolig- og næringsområder. Tiltak for kollektivtransport inkluderer etablering av sanntids-informasjonsystem, oppgradering av kollektivknutepunkt og busstopp samt etablering av lyskryss med prioritet for buss. I tillegg skal pakken etablere et sammenhengende gang- og sykkelveinett i Harstad.

Tiltakspakken i Harstadpakken er inndelt i flere porteføljeområder. Statens vegvesen, Troms fylkeskommune og Harstad kommune har avtalt følgende fordelingen av investeringene:

- Tunnel	345 mill. kr
- Tiltak for kjørende	401 mill. kr
- Tilrettelegging kollektiv	104 mill. kr
- Gående og syklende	350 mill. kr

I tillegg kommer etablering av bomstasjoner for 32 millioner kroner og en post for usikkerhet i pakken på 217 millioner kroner. Samlet gir dette en investeringsramme for pakken på 1 450 millioner kroner. Kostnadsestimatene som er brukt av Statens vegvesen er utarbeidet i januar 2011 og er dermed snart tre år gamle. Nye estimater er under utarbeidelse.

Størrelsen på Harstadpakken er gitt av inntektpotensialet i bomringen og størrelsen på bevilgningene fra stat og fylke. Det største bidraget, 1 500 millioner kroner, kommer fra bompenger. Dette utgjør 74 prosent av finansieringen i Harstadpakken. Det statlige bidraget er 350 millioner kroner, som utgjør 25 prosent. Fylket bidrar med 24 millioner kroner, eller i overkant av 1 prosent. Innkrevingsperioden er i Statens vegvesens plan satt til 15 år, med oppstart i 2015. Bomringen forventes å gi rundt 100 millioner kroner i årlige inntekter. I Statens vegvesens finansierungsplan inngår en årlig trafikkvekst på 0,4 prosent.



Investerings- og gjeldsprofil for Harstadpakken, millioner 2013 kroner

Som figuren over viser er byggeperioden for pakken i hovedsak fra 2014 til 2017. En rask utbygging av Harstadpakken fordrer låneopptak, og maksimal gjeld vil være i overkant av 700 millioner kroner i 2018. Finansieringskostnadene for gjelden i pakken er anslått til 250 millioner 2013-kroner. I Statens vegvesens pakke inngår også innkrevingskostnader på 300 millioner kroner. Totalt gir dette kostnader og finansierings-behov på over 2 000 millioner kroner.

Finansieringen av Harstadpakken fremstår som robust, og det er mulig å øke inntektssiden dersom kostnadene blir høyere, eller inntektene lavere, enn forventet. Store deler av inntektene brukes til innkrevings- og finansieringskostnader. Disse kostnadene vil med planen som foreslås av Statens vegvesen utgjøre over en fjerdedel av bompenginntektene. I kvalitetssikringen er det identifisert muligheter for å redusere bompengebehovet ved å redusere kostnadene og øke inntektene.

Innkrevingskostnadene i Harstadpakken utgjør rundt 20 prosent av inntektene i bomringen. Undersøkelser av ulike bompengeplasseringer for Grenlandspakken tyder på at toveis innkreving er vesentlig dyrere enn enveis. Ved å endre bomringen i Harstadpakken til innkreving i en retning, da med dobbel takst, kan innkrevingskostnadene reduseres med opp til 40 prosent, uten at trafikantene betaler mer enn i forslaget. Denne besparelsen utgjør over 100 millioner kroner i innkrevingsperioden.

Pakkens høye finansieringskostnader er et resultat av den hurtige utbyggingen og den resulterende gjeldsoppbyggingen tidlig i perioden. Det anbefales å vurdere en utbyggings-takt som i hovedsak baseres på tilgjengelige bompenginntekter og bevilgninger. Ved å velge en utbyggings-takt som samsvarer med inntektene i Harstadpakken vil utbyggingen ta noe lengre tid, men gi store besparelser i rentekostnader.

Analyser i kvalitetssikringen viser at passeringstaket som foreslås er lavt. Det er satt et betalingstak på maksimalt 60 passeringer per måned, et tak som de fleste bilene i Harstad vil nå hver måned gitt toveis innkreving. Et lavt passeringstaket vil fungere som en flat ekstraskatt, og ikke gi insentiver for redusert bilbruk. En økning av passeringstaket vil gi høyere inntekter i bomring og gjøre kollektivtransport samt gang og sykkel mer attraktivt. Det anbefales at dette taket økes slik at kun storbrukere overstiger passeringstaket.

I kvalitetssikringen legges det til grunn en trafikkvekst på 1 prosent fremover. Dette er noe høyere enn det Statens vegvesen legger til grunn og gir 60 millioner kroner mer i bominntekter i innkrevingsperioden.

En moderat økning av netto bompenginntekter, som følge av høyere passeringstak og reduksjoner i innkrevings- og finansieringskostnader, kan gjøre det mulig å nedbetale Harstadpakken flere år tidligere enn planlagt og med kraftig redusert bompengebehov. Basert på dagens transportsituasjon og de prosjektutløsende behovene, er det lite som tyder på at alle tiltakene i pakken er presserende og krever hurtig utbygging. Harstad by vil være tjent med at bompenginntekter og bevilgninger blir forvaltet slik at flest mulig tiltak realiseres med de tilgjengelige midlene.

Styringsgruppen for Harstadpakken har representanter fra Harstad kommune, Troms fylkeskommune og Statens vegvesen. Styringsgruppen representerer dermed finansierende og utførende part, i tillegg til at brukernes interesser blir ivaretatt på en god

måte. Gruppen vil ha en viktig rolle som arena for kommunikasjon mellom partene samt at enighet i gruppen gir god forankring for beslutninger som må tas. Medlemmene i styringsgruppen er representanter for egen organisasjon, men gruppen er ikke formelt delegert beslutningsmyndighet. Beslutninger i gruppen må dermed være basert på enighet i gruppen og innenfor hvert medlems mandat. Dette bør tydeliggjøres i avtalen som definerer samarbeidet mellom partene.

Harstadpakkens styringsgruppe må avstemme oppstart av prosjekter med forventede inntekter og allerede påløpte kostnader. Tunnelen som skal lede trafikk bort fra Harstad sentrum har få muligheter for kutt dersom kostnadene øker. Dette tiltaket vil dermed kunne kreve en høyere andel av de tilgjengelige midlene. De tre øvrige portefølje-områdene skal styres innenfor egen kostnadsramme. Post for usikkerhetsmidler bør disponeres av styringsgruppen. Dette for å gi styringsgruppen bedre mulighet til å sikre at de tiltak som gir best måloppnåelse, pakken sett under ett, prioriteres.

INNHOLDSFORTEGNELSE

FORORD	3
SAMMENDRAG.....	5
1 INNLEDNING	11
1.1 INNHOLDET I KVALITETSSIKRINGEN	11
1.2 ARBEIDSPROSESSEN	11
1.3 OBJEKTET FOR KVALITETSSIKRING	12
1.4 NÆRMERE OM BAKGRUNN	13
2 KOSTNADSANALYSE	17
2.1 KOSTNADER I TRAFIKKNOTAT	17
2.2 REDUKSJONER OG FORENKLINGER.....	19
2.3 KOSTNADER I KS	20
3 BOMPENGEOPPLEGG OG TRAFIKKGRUNNLAG.....	27
3.1 BOMPENGEOPPLEGGET	27
3.2 TRAFIKKGRUNNLAG	31
3.3 KONKLUSJON.....	34
4 FINANSIERINGSANALYSE.....	37
4.1 FINANSIERINGSPOTENSIAL.....	37
4.2 FINANSIERINGSBEHOV	39
4.3 SENSITIVITETSANALYSE	42
4.4 ALTERNATIV INVESTERINGSPROFIL	43
5 ORGANISERING OG STYRING	47
5.1 OVERORDNET STYRING.....	47
5.2 STYRING AV PAKKER	50
5.3 STYRING AV PROSJEKTPORTEFØLJE	52
5.4 OPPFØLGING OG RAPPORTERING.....	53
6 ANBEFALINGER	55
VEDLEGG.....	57
VEDLEGG 1 REFERANSEPERSONER	59
VEDLEGG 2 INTERVJU- OG MØTEOVERSIKT	61
VEDLEGG 3 REFERANSEDOKUMENTER	63

1 INNLEDNING

1.1 Innholdet i kvalitetssikringen

Kvalitetssikringsordningen er et element i statens prosjektmodell der prosjekter utvikles trinnvis med definerte kontroll- og beslutningspunkter. Statens prosjektmodell har store likhetstrekk med tilsvarende modeller hos andre aktører som håndterer prosjekter av denne størrelse. KS1 gjennomføres i overgangen mellom forstudie og forprosjekt, og skal bidra til at konseptvalget undergis reell politisk styring ved å kontrollere den faglige kvalitet på de underliggende dokumenter i beslutningsunderlaget.

KS2 gjennomføres i overgangen mellom forprosjekt og detaljprosjektering, før saken legges frem for Stortinget. Kvalitetssikrer skal her gjennomføre en uavhengig analyse der kontrollhensynet er dominerende. Det skal vurderes om grunnlaget for å fremme forslag til godkjenning er tilstrekkelig. På denne måte skal Stortinget få en rimelig trygghet for at prosjektet er godt planlagt før større forpliktelser inngås. Det skal også gjennomføres en analyse som kartlegger de styringsmessige utfordringer i de gjestående faser av prosjektet. Analysen skal understøtte beslutningsunderlaget for den endelige investeringsbeslutningen.



Figur 1-1 Utsnitt av statens prosjektmodell som viser faseinndeling og kvalitetssikring i to trinn. Grunnlaget for KS2 er leveranser fra forprosjektfasen.

Kvalitetssikringen av Harstadpakken er definert som en forenklet kvalitetssikring da kostnadssiden i mindre grad skal inngå. Ingen av enkeltprosjektene overstiger verdien for ekstern kvalitetssikring, men totalsummen på pakken overstiger kravet. Se kapittel 1.3 for beskrivelse av innholdet i kvalitetssikringen.

1.2 Arbeidsprosessen

Oppstartsmøte for kvalitetssikring av Harstadpakken ble avholdt 2. mai 2013. På møtet ble noe dokumentasjon overlevert til kvalitetssikrer, men komplett oppgavebeskrivelse var ikke klar på dette tidspunktet. Resterende prosjektdokumentasjon ble oversendt til kvalitetssikrer i perioden mai-juli 2013.

I kvalitetssikring er det gjennomført et møte med Harstad kommune samt Statens vegvesen avdeling nord. I tillegg er det foretatt befaring i Harstad hvor Statens vegvesen gjorde rede for status på dagens transportsystem og tiltakene som er planlagt.

Endelig avrop på oppdraget ble signert i forkant av presentasjon av resultater 22. august 2013. Oppgavebeskrivelsen gitt i avropet er gjengitt i neste delkapittel.

1.3 Objektet for kvalitetssikring

Objektet for kvalitetssikringen er gitt i avrop på rammeavtale fra Samferdselsdepartementet og Finansdepartementet, datert 22. august 2013:

"Avropet gjelder forenklet kvalitetssikring KS2 av Harstadpakken.

Arbeidet med nye trafikk løsninger i Harstad er igangsatt på grunn av den trafikale situasjonen. Trafikken på innfartsåren rv. 83 har i flere år vært stor. Trafikkmengden bidrar til trafiksikkerhets- og avviklingsproblematikk langs rv. 83 og miljøproblemer i sentrum. Transportsystemet i Harstad er i liten grad tilrettelagt for kollektivtrafikk, og det mangler sammenhengende gang- og sykkelvegnett langs riksvegen.

I konseptvalgutredningen er Harstadpakken geografisk avgrenset fra Breivika i sør til Bergsodden i nord og Tennvassåsen vest for sentrum. Det er lagt opp til at pakken vil bli gjennomført som en rekke ulike delprosjekter innenfor de følgende tiltaksområder:

- *Utbedring av adkomstveien til Harstad fra sør, rv. 83 mellom Breivika og sentrum, inkl. ombygging av 6 kryss til rundkjøringer, av- og påkjøringsrampe til industriområdet på Mercur, støyskjermingstiltak og støttemurer.*
- *Avlastningstunnel (om lag 1 450 m) mellom Seljestad og Sama, inkl. ombygging av eksisterende kryss på Sama til rundkjøring.*
- *Om lag 30 km nye fortau, over- og underganger, sykkelfelt og gang-/sykkelveger.*
- *Ny felles terminalløsning for buss- og båtpassasjerer, nye busstraseer, etablering av gateterminaler i sentrum og flere busstopp langs hovedveien til sentrum, samt generelt oppgradering av løsninger til universell utforming. I tillegg etableres lyskryss for å gi kollektivtrafikken prioritet.*

Samlet forventet kostnad for hele Harstadpakken er 1.449 mill. 2013-kroner inkl. mva. Av dette utgjør forventet kostnad for avlastningstunnelen 345,3 mill. 2013-kroner inkl. mva.

Kvalitetssikringen skal begrenses til å vurdere hvilken fleksibilitet som bør legges inn i de viktigste parameterne for at pakken kan anses finansielt robust. Herunder må det gis tilråding om:

- *Bompengesnittene: antallet og hvorvidt de er optimalt plassert.*
- *Bompengesatsene og hvor mye de om nødvendig må kunne økes, samt innkrevningstiden og hvor mye denne om nødvendig må kunne utvides. (Normal maksimaltid er 15 år, med mulighet for å øke perioden med 5 år, samt satsøkning på inntil 20 pst iht. bompengeavtalen.)*
- *En liste over mulige reelle kutt i pakkens omfang.*
- *Eventuelle andre tiltak.*

Det må gis tilråding om organisering og styring for å sikre forsvarlig innføring av enkeltprosjektene, sammenholdt med inntjeningen og forutsatt nedbetalingsplan for bompengeselskapets lån. I tillegg skal det gis tilråding om gjennomføringsstrategi, sett i lys av at pakken består av ett stort prosjekt og flere mindre tiltak. Øvrige forhold som ble påpekt i KS1-rapporten må også vurderes, så langt det er relevant etter at konsept C (kollektiv- og gang/sykel-konsept med tunnel) er valgt."

1.4 Nærmere om bakgrunn

Harstad ligger vest i Troms fylke og det foreslåtte prosjektområdet dekker rundt åtte kilometer, i hovedsak langs riksveg 83. Riksveg 83 går nordover fra europavei 10, gjennom Harstad og fortsetter som fylkevei 83, via ferjeforbindelsen Refsnes – Flesnes til fylkesvei 85. Gjennom Harstad sentrum varierer årsdøgntrafikken mellom 12 000 og 20 000. Trafikken i Harstad varierer mye gjennom året med en tydelig topp i sommermånedene.



Figur 1-2 Harstad kommune og riksveg 83

I perioden 1999 til 2009 sto befolkningstallet i Harstad stille. I årene etter denne perioden har befolkningsveksten vært på i underkant av en prosent. I perioden uten befolkningsvekst hadde Harstad en trafikkvekst på rundt 1,5 prosent på riksveg 83. Fra 2010 har veksten på store deler av riksveg 83 stoppet opp, men rundt kjøpesenteret på Kanebogen er veksten på 3-4 prosent.

I behovsanalyse fra konseptvalgutredningen er følgende etterspørselsbaserte behov beskrevet

- I enkelte kryss er dagens kapasitet ikke god nok
- Forsinkelser i rushtid på gjennomsnittlig 1-3 minutter
- Antallet skadde pr 1000 innbyggere i perioden 2006-2009 er lavere i Harstad enn i sammenlignbare byer
- Redusert trafikk gjennom sentrum for å bedre sentrumsmiljøet
- Forbedret kollektivtilbud samt bedre tilrettelegging for gang og sykkel

Det største delprosjektet i den foreslåtte Harstadpakken er tunnelen som leder trafikk utenom Harstad sentrum. Tunnelen er vist med stiplet linje på figuren under. I dag utgjør riksveg 83 en barriere gjennom Harstad sentrum, og mellom sentrum og havnen. En omkjøringstunnel blir omtalt av Harstad kommune som avgjørende for å utvikle Harstad sentrum videre.

Kartet under viser omkjøringstunnelen, kryssutbedringene og gang- og sykkel prosjektene. Bomstasjoner vises med blå streker og veier som stenges er angitt med rød strek.



Figur 1-3 Prosjekter i Harstadpakken

Byggekostnadene for Harstadpakken er anslått til 1 450 millioner kroner. Alle størrelser i 2013-kroner og justert for nye momsregler. På finansieringssiden bidrar Staten med 350 millioner kroner (2012), Troms fylkeskommune med 24 millioner kroner, mens det resterende skal dekkles med bompenger. I tillegg til statens andel kommer kompensasjon for bortfall av fritak for moms på veiprosjekter.

Det er planlagt å bygge åtte toveis bomstasjoner i Harstadpakken. Taksten som er lagt til grunn for finansieringsanalysen er 11 kroner for passering med lett bil og dobbel takst for tunge kjøretøy. Kostnader, bompengeprognosen og finansiering diskuteres i mer detalj i påfølgende kapitler.

Harstadpakken

Bakgrunn

- Harstad sentrum skal ha et transportsystem som gir et godt bomiljø og gjør det trivelig å gå, sykle og oppholde seg i sentrum
- Innfartsårene fra sør skal ha et transportsystem som binder sammen bebyggelse og virksomheter på langs og tvers på en god måte for alle trafikantgrupper

Prosjekt

- | | |
|-----------------------------|--------------|
| ▪ Tunnel | 345 mill. kr |
| ▪ Tiltak for kjørende | 401 mill. kr |
| ▪ Tilrettelegging kollektiv | 104 mill. kr |
| ▪ Gående og syklende | 350 mill. kr |
| ▪ Etablering bomstasjoner | 32 mill. kr |
| ▪ Usikkerhet | 217 mill. kr |
| ▪ Byggeperiode | 2014-2019 |

Økonomi

- Investeringer 1 450 millioner
- 550 millioner fra stat/fylke
- Resterende finansieres med bompenger

Bompenger

- Oppstart 2015, innkreving i 15 år
- Åtte bommer med toveis innkreving
- 11 kroner for lett bil
 - Timeregulert, standard rabatter
 - Månedstak på 60 passeringer
 - Makspris 530 per måned
 - Inflasjonsjustering av takster



2 KOSTNADSANALYSE

Et av hovedmålene for kvalitetssikringen er å vurdere muligheten for å finansiere de planlagte prosjektene i Harstadpakken. Kvalitetssikringen skal i hovedsak vurdere inntekspotensialet for en bomring i Harstad, gitt det foreslåtte bompengedepotet. Analyse av kostnader vil begrenses til å verifisere kostnadstallene som er oppgitt for de ulike prosjektene, samt å påse at disse er oppgitt i riktig prisnivå og justert for kostnadsøkninger utover generell prisstigning.

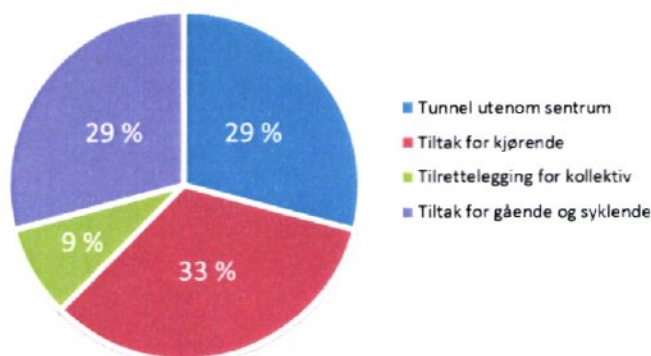
I tillegg til projektkostnadene må Harstadpakken finansiere drift av bomstasjoner, merverdiavgift og kapitalkostnader. Disse kostnadene vil inngå i kvalitetssikringen sammen med en vurdering av forutsetningen om kompensasjon for bortfallet av momsfritak på vei.

2.1 Kostnader i trafikknotat

For å danne et best mulig bilde av finansieringsbehovet for pakken er de foreliggende kostnadsestimatene gjennomgått. Trafikknotatets kostnader for Harstadpakken er basert på anslag utført i januar-februar 2011. I følge Statens vegvesens retningslinjer er dette anslaget for gammelt til å kunne starte opp prosjektet, og et nytt anslag vil foreligge kort tid etter denne kvalitetssikringen. Et oppdatert kostnadsbilde burde vært en forutsetning for en kvalitetssikring da kostnadsbildet direkte påvirker Harstadpakkens finansielle robusthet.

Kostnadene i Harstadpakken skal rammestyrer slik at en økning i kostnaden for et delprosjekt vil påvirke hva som kan realiseres, gitt finansieringen pakken har til rådighet. Utgangspunktet for kostnadene i Harstadpakken er en omforent prosentvis fordeling innenfor områdene tunnel, veiltak, kollektivtiltak samt tiltak for gående og syklende.

Den prosentvise fordelingen vises på figuren under.



Figur 2-1 Porteføljeområder i Harstadpakken

Den økonomiske rammen for pakken er satt på bakgrunn av lokalpolitisk vedtak om hvilken takst som vil aksepteres i Harstad. Hvor mange av tiltakene som kan realiseres i denne pakken vil dermed være styrt av inntekspotensialet som den valgte taksten gir. En kostnadsoverskridelse innenfor et porteføljeområde skal ikke påvirke de andre områdene, og må dermed gi kutt innenfor området med overskridelsen. Unntaket er omkjøringstunnelen som må bygges i sin helhet med få muligheter for å redusere omfanget. Ingen kuttmuligheter er identifisert i anslagsrapporten, og det er heller ikke lagt frem en eksplisitt kuttliste for pakken eller innenfor hvert porteføljeområde. Det sies at tiltakene med høyes prioritet skal bygges først, slik at en overskridelse medfører at tiltak sent i byggeperioden kuttes. Generelt sett vil sentrumsnære tiltak ha høy prioritet. De perifere tiltakene er ofte gang og sykkelprosjekter på kommunale veier.

Tabell 2-1 Investeringskostnader i Harstadpakken (2013 kroner)

Porteføljeområde	mill. kr.
Tunnel utenom sentrum	410
Tiltak for kjørende	470
Tilrettelegging for kollektiv	120
Tiltak for gående og syklende	410
Etablering av bomstasjoner	40
	1 450

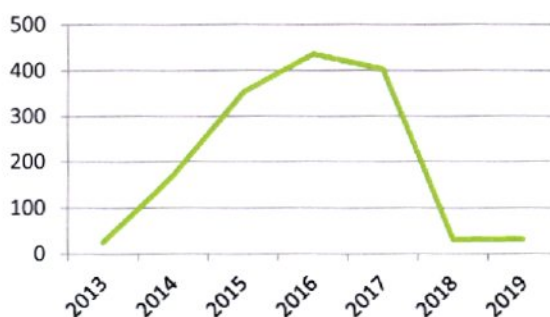
Forutsetninger for investeringskostnadene over er:

- Basert på anslag utført primo 2011
- Alle tall i kroneverdi og prisnivå 2013
- Forventet kostnad, inkludert usikkerhet, for prosjektene lagt til grunn
- Moms etter nytt regelverk fra januar 2013
- Kostnadsrammen gitt av lokal vurdering av inntekspotensial

Harstadpakken har en definert kostnadsramme på 1,45 milliarder 2013 kroner. Som nevnt over er kostnadsestimatene i Harstadpakken to til tre år gamle, og er etter vegvesenets retningslinjer for gamle til at prosjektoppstart kan baseres på kostnadstallene. En konsekvens av dette er at nye kostnadsestimater må utarbeides i forkant av oppstart, og at prosjektleder og styringsgruppen får oppdaterte kostnadstall. Erfaringsmessig vil kostnadene i veiprosjekter øke med tiden, og en eventuell kostnadsøkning vil, i Harstadpakkens tilfelle, medføre at den definerte rammen utfordres.

Tabell 2-2 Investeringsprofil i Harstadpakken (millioner 2013 kroner)

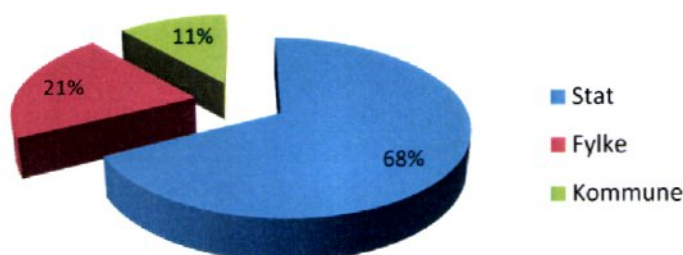
År	Investering
2013	25
2014	170
2015	353
2016	436
2017	403
2018	31
2019	32



1 450

I kvalitetssikringen er investeringsprofilen fra trafikknotatet lagt til grunn. En profil med investeringer over lenger tid vil kunne dempe behov for opptak av gjeld, og vil dermed redusere finansieringskostnadene. Se kapittel 4.4 for mer om dette.

Tiltakene i Harstadpakken er fordelt på veier eiet av stat, fylke og kommune. Den største andelen, i underkant av en milliard, er knyttet til veier hvor staten er eier. I overkant av tjue prosent av investeringskostnadene knyttes til vei- og kollektivtiltak hvor fylket er eier. Harstad kommunens andel av pakken er i overkant av ti prosent. Det er verdt å merke seg at disse størrelsene kun er knyttet til hvem som eier veien som utbedres, og reflekterer i liten grad finansieringen av pakken.



Figur 2-2 Fordeling av kostnader på veieier

2.2 Reduksjoner og forenklinger

Investeringene i Harstadpakken er rammestyrte så dersom noen tiltak blir dyrere enn forutsatt må innhold i pakken kuttes. Investeringspakken som foreslås i Harstad består av flere definerte veiprojekter, kollektivtiltak og en omfattende oppgradering av sykkelveier og gangstier. I skrivende stund er ikke en eksplisitt kuttliste tilgjengelig. I følge prosjektleder for Harstadpakken vil nye kostnadsoverslag danne grunnlag for en oppdatert prioriteringsliste og kuttliste for hvert porteføljeområde. På grunn av faren for kostnadsoverskridelser for tunnelprosjektet, og tunnelprosjekters begrensede muligheter for kutt, bør kuttlistene i de øvrige porteføljeområdene være omfattende.

En kombinasjon av moderate overskridelser på tunnelprosjektet og en moderat inntektssvikt, eksempelvis grunnet høyere avvisning eller lavere enn forutsatt trafikkvekst, vil kunne føre til at flere tiltak innen hvert porteføljeområde faller ut. Med flere tiltak innenfor hvert porteføljeområde, spredt over hele Harstad by, kan det finnes flere avhengigheter på tvers av porteføljeområder som kan påvirke beslutningen om hvilke tiltak som realiseres og hvilke tiltak som kuttes. En aktiv oppfølging av prioriteringslisten innenfor hvert område blir en viktig oppgave for prosjektleder og styringsgruppen. Prosjektet må dermed aktivt følge opp både kostnader og inntekter, da disse bestemmer behovet for reduksjon av Harstadpakkens innhold.

I analysen av finansieringspotensialet vil størrelsene på porteføljeområdene i trafikknotatet legges til grunn, og eventuell underdekning for pakken totalt sett vil vises

som utgående gjeld etter 2029. I tillegg vises scenarioer for kostnadsoverskridelser eller inntektssvikt, og hvilke styringsmuligheter som finnes i pakken.

2.3 Kostnader i KS

Det ligger begrensninger i oppdraget som sier at kostnadene for enkeltprosjektene i Harstadpakken ikke skal kvalitetssikres. Som det skrives i forrige kapittel vil konsekvensen av kostnadsoverskridelser være at tiltak faller ut.

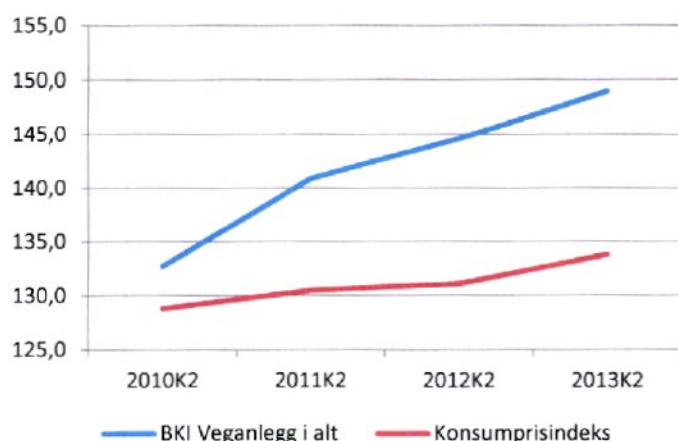
I kvalitetssikringen legges dermed trafikknotatets kostnader og investeringsprofil til grunn. Alle investeringer realprisjusteres basert på investeringsprofilen gitt i trafikknotatet fra Statens vegvesen.

2.3.1 Realprisjustering

I perioden før år 2000 var det økende produktivitet i vei- og anleggsbransjen, mens det etter 2000 har vært lav vekst i produktiviteten. Økende reallønninger og lav produktivitetsvekst gir realprisøkning for vei og anlegg, og vår vurdering er at det er rimelig å anta at denne trenden fortsetter. Under vises indekser for økningen i byggekostnad og konsumprisen. Figur 2-3 viser at innsatsfaktorene som inngår i veibygging stiger raskere enn den generelle prisstigningen.

Tabell 2-3 Byggekostnadsindeks veganlegg og konsumprisindeks 2010K2-2013K2 (SSB)

BKI Veganlegg i alt		Konsumprisindeks	
2010K2	132,7	2010K2	128,8
2011K2	140,9	2011K2	130,5
2012K2	144,6	2012K2	131,1
2013K2	149,0	2013K2	133,8



Figur 2-3 Utvikling i byggekostnad for veganlegg og konsumprisindeks 2010-2013

Årlig endring i konsumprisindeksen de siste ti år har vært + 1,7 prosent. Årlig stigning for byggekostnadsindeksen i samme periode har vært 4,2 prosent. For prosjekter som går over flere år må kostnadene justeres for realkostnadsøkningen, utover konsumprisindeksen (KPI), for å gi et korrekt bilde av finansieringsbehovet. Dersom kostnadene ikke justeres for økningen utover KPI vil behovet for finansiering undervurderes.

For realjustering av kostnader fremover er det benyttet 1,6 prosent per år i perioden 2013 til 2017, basert på siste to års realkostnadsøkning for veianlegg. For perioden 2018-2030 justeres kostnadene i henhold til perspektivmeldingen med 1,3 prosent¹ per år.

2.3.2 Kompensasjon for bortfall av momsfritak

I merverdiavgiftsloven er det tidligere blitt gitt fritak for beregning av merverdiavgift ved omsetning av tjenester i siste ledd til offentlig vei. Dette fritaket ble fjernet med virkning fra 1. januar 2013, noe som medfører økte merverdikostnader for pågående og planlagte prosjekter. Intensjonen er at moms-omleggingen skal være provenynøytral, og at kostnadsøkningen skal kompenseres gjennom økte bevilgninger:

«Dette vil gi økte merverdiavgiftskostnader for Statens vegvesen ved bygging og drift av riksveier og for kommuner og fylkeskommuner ved bygging og drift av kommunale veier og fylkesveier. De økte kostnadene ved bygging av vei foreslås kompensert gjennom økte bevilgninger over statsbudsjettet. Siden de økte bevilgningene motsvares av økte merverdiavgiftsinntekter, er omleggingen provenynøytral for staten.»²

Før årets omlegging av momssystemet var grunnlaget for moms for veiprosjekter begrenset. I snitt var påslaget for moms rundt seks til ni prosent, avhengig av prosjektets beskaffenhet. Etter nye regler vil veiprosjekter ha full moms på alle bestanddeler, unntatt egne ansatte og grunnnerverv.

Figuren under viser fem prosjekter med ulik status på tidspunktet for bortfall av momsfritak. Momsomleggingen er uproblematisk for prosjekter som er avsluttet eller hvor planlegging ikke er startet. Prosjekter under bygging har sannsynligvis ikke tatt høyde for momsøkning og økningen i moms vil måtte kompenseres. Prosjekter som er under planlegging har mulighet for å justere kostnadsnivået basert på nye regler, men størrelsen på statlig bidrag vil sannsynligvis være besluttet før moms omleggingen. Harstadpakken er i den siste kategorien ved at det statlige bidraget er fastsatt før omleggingen og økningen i moms vil måtte kompenseres.

¹ NOU 2012:16 – Årlig økning i BNP per innbygger

² Prop. 1 LS (2012–2013)



Figur 2-4 Bortfall av momsfristak. Prosjekter med stjerne kan ha behov for momskompensasjon

For prosjektene i Harstadpakken er kostnaden oppjustert av Statens vegvesen som følge av denne omleggingen, men det er knyttet usikkerhet til hvordan denne økningen i merverdikostnader vil bli kompensert. Hvordan en kompensasjonsordning for pågående prosjekter utformes, og hvor lenge ordningen skal vare, er ikke definert i detalj.

I kvalitetssikringen legges prinsippet om en provenynøytral omlegging til grunn. Dette forutsetter en momskompensasjon for alle tiltakene i Harstadpakken. Også her suppleres forutsetningen med en sensitivitetsanalyse for virkningene av denne forutsetningen.

2.3.3 Kapitalkostnad

Bompengeprojekter med store investeringer tidlig i perioden, og med lang nedbetalingstid, er sensitive for valgt realrente. I trafikknøtet har Statens vegvesen lagt en nominell rente på 6,5 prosent og inflasjon på 2,5 prosent til grunn. Dette gir en realrente på 4 prosent.

Disse forutsetningene er i tråd med nylige bompengeproposisjoner:

Prop. 51 S (2012–2013)

- Lånerente 6,5 prosent
- Årlig prisstigning 2,5 prosent
- Pessimistisk alternativ med 8 prosent lånerente

Prop. 13 S (2011–2012)

- Lånerente 6,5 prosent
- Årlig prisstigning 2,5 prosent

Samferdselsdepartementet skriver:

«Utgangspunktet for lånerente i bompengeproposisjoner har i en årrekke vært at det skal legges til grunn en gjennomsnittlig lånerente på 8 pst. (flytende rente). I mange bompengeproposisjoner de siste årene har det likevel vært lagt til grunn en lånerente på 6,5 pst. med krav om dokumentasjon fra en låneinstitusjon.»¹

¹ Prop. 13 S (2011–2012)

En gjennomgang¹ Kommunesektorens organisasjon, KS, har gjort av gjennomsnittlig lånerente i de norske bomselskapene per mai 2012 viser en spredning i renter fra 3,3 prosent til 4,5 prosent. Med inflasjon som siste ti år på 1,8 pst. gir dette en realrente på 1,5 til 2,8 prosent.

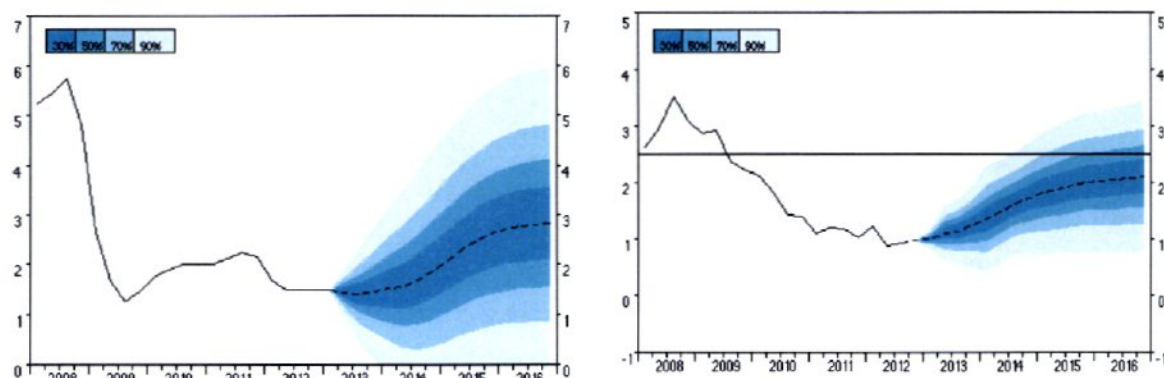
Fast nominell lånerente i ti år for veiprosjekt ligger for tiden rundt 5 prosent, og vil med snitt inflasjon siste ti år gi en realrente på 3,2 prosent. Dagens inflasjonsnivå er lavt, og en langsiktig rente vil trolig ta høyde for en høyere underliggende inflasjon.

SWAP rente for 10 år er for tiden på 3,4 prosent. Prisen på kredittrisiko (forskjellen mellom statsrenter og selskaper med god kredittverdighet (AAA)) har de siste to år variert fra 1,0 til 1,8 prosent. Samlet gir denne kredittrisikoen og rentebindingen en fast realrente på 2,0 til 4,0 prosent.

Tabell 2-4 SWAP rente² og kredittrisikopåslag³

SWAP		Kredittrisiko	Rentedifferanse
1 år	1,8 %	2008	1,5 - 3,5 %
3 år	2,3 %	2009	1,5 - 3,5 %
5 år	2,7 %	2010	1,0 - 1,5 %
10 år	3,4 %	2011	1,0 - 1,8 %
		2012	1,0 - 1,8 %

Norges Bank sine anslag for styringsrente og inflasjon med usikkerhetsintervaller er gjengitt i figuren under.



Figur 2-5 Anslag for styringsrenten (venstre) og inflasjon (høyre) (kilde: Norges Bank)

Basert på analysen over virker en realrente rundt 3,5 til 4 prosent som realistisk. En nominell rente på 6,5 eller 8 prosent kan virke høy, men disse rentesatsene er i henhold til

¹ Kommunesektorens organisasjon (2012). *Behov for endringer i bompengefinansieringen*

² Kommunalbanken 15.08.2013

³ Dagens Næringsliv 15.03.2013

gjeldende praksis. I den videre kvalitetssikringen legges det til grunn en realrente på 4 prosent.

Størrelsen på prosjektets rentekostnader avhenger i stor grad av det maksimale nivået på gjelden. Etter perioden med utbygging og gjeldsopptak vil hele nettoinntekten fra bomselskapet gå til å dekke renter og avdrag. Dersom gjelden er høy vil renteutgiftene ta store deler av disse inntektene. Utgangspunktet for kvalitetssikringens anslag av renteutgifter er den foreslåtte investeringsprofilen med maksimalt låneopptak i 2018 på i overkant av 700 millioner 2013 kroner. Med dette låneopptaket vil reelle renteutgiftene i Harstadpakken være i underkant av 250 millioner kroner. Dette tilsvarer flere år med bompengeneinnkreving. En alternativ investeringsprofil, med betydelig reduksjon i renteutgifter, diskuteres i kapittel 4.4.

Avslutningsvis har vi vurdert konsekvensene av lavere og høyere realrente som sensitivitetsanalyser.

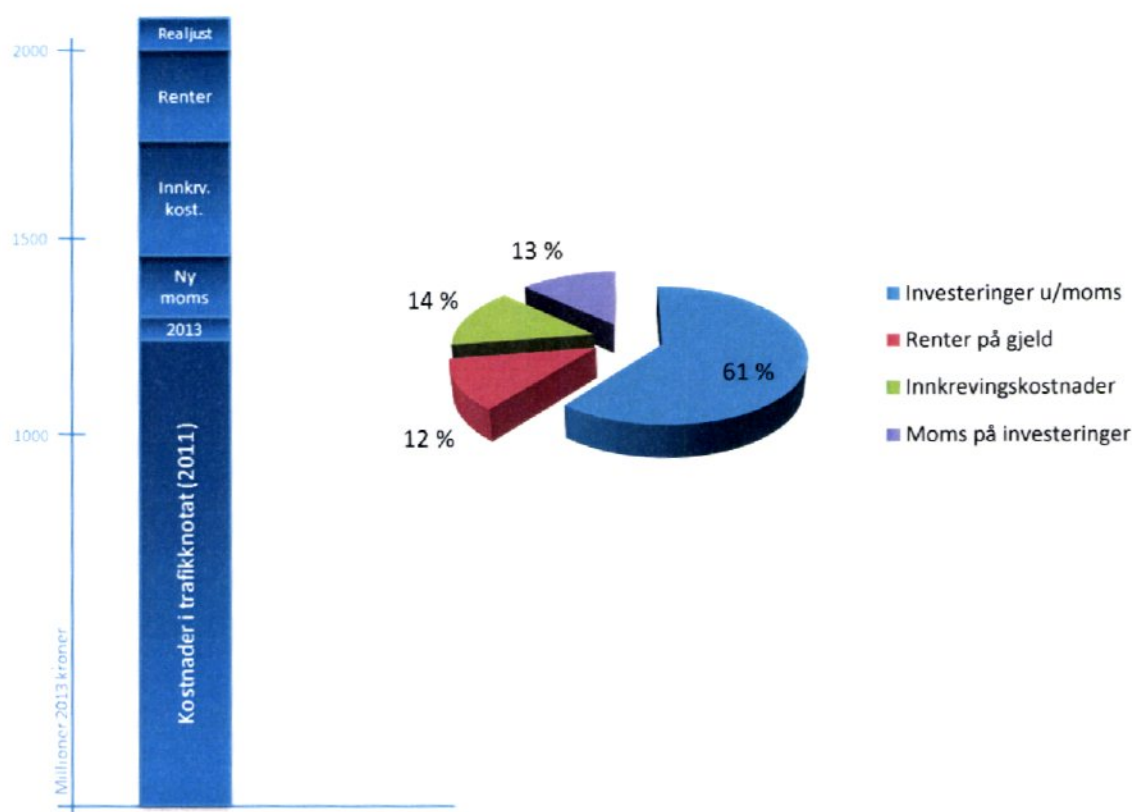
2.3.4 Konklusjon kostnader

Som det fremgår av det innledende kapitlet i denne rapporten er kostnadene for enkelttiltakene i Harstadpakken ikke underlagt detaljert kvalitetssikring. Harstadpakken skal ramlestyres innenfor 1,45 milliarder kroner (2013), og eventuelle overskridelser vil medføre at tiltak tas ut av pakken. Den finansielle robustheten av pakken avhenger av størrelsen på kostnadene og når disse kostnadene kommer. Som det vises over har innkrevings- og rentekostnadene stor betydning for det totale finansierings-behovet.

Det totale finansieringsbehovet for Harstadpakken vurderes til 2,1 milliarder kroner og størrelsen på de ulike postene er:

- | | |
|-------------------|---|
| - 1 450 millioner | Basis fra trafikknotat, 2013 prisnivå og moms |
| - 300 millioner | Innkrevingskostnader |
| - 240 millioner | Renter på gjeld |
| - 80 millioner | Realkostnadsøkning |

Innkrevings- og finansieringskostnadene utgjør over en fjerdedel av pakkens finansieringsbehov. Figuren under viser at trafikknotatets kostnader, inkludert en justering til 2013 prisnivå, er utgangspunktet for vurderingen av finansieringsbehovet.



Figur 2-6 Kostnader fra trafikknøtat samt innkrevings- og finansieringskostnader

Analysene som ligger til grunn for Statens vegvesens trafikknøtat har tilsvarende beregninger av det totale kostnadsbilde, men disse er ikke gjengitt i notatet. I de videre kapitlene vil muligheten for å redusere kostnadene belyses, men Statens vegvesens anbefaling brukes som utgangspunkt.

Diagrammet i figuren over viser at rundt 40 prosent av kostnadene i pakken er knyttet til innkreving, finansiering og moms. Neste kapittel tar for seg innkrevingskostnadene og i kapittel 4 analyseres hvordan utbyggingstempo påvirker rentekostnadene, og dermed behovet for bompenger.

En bompengefinansiert pakke av denne typen er basert på at flere mindre prosjekter kan administreres samlet og bygges innenfor en definert kostnadsramme. I kapittel 5 diskuteres hvilke implikasjoner dette har for organisering og styring av pakken.

3 BOMPENGEOPPLEGG OG TRAFIKKGRUNNLAG

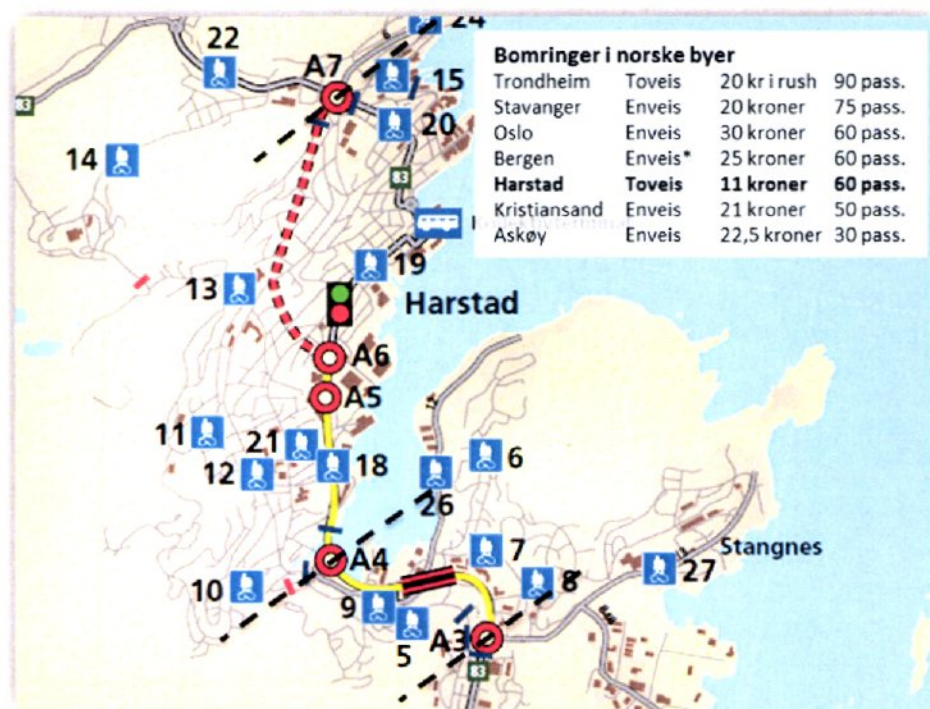
Bompengeringen i Harstad har vært et bestridt tema lokalt, og har vært nedstemt og vedtatt i Harstad kommune i to påfølgende måneder. Endringen fra nei til ja ble hjulpet av folkemøte på Harstad torg i forkant av behandling i kommunestyret.

3.1 Bompengeopplegget

Flere ulike bompengeopplegg er vurdert for Harstadpakken. Ut fra en vurdering av nytteprinsippet, trafikkmønster, lokal forankring og legitimitet, lik behandling av byens kjøpesentre og driftskostnader er en ordning med åtte bommer med toveis innkreving valgt.

Harstad har lite gjennomgangstrafikk og lav tungtrafikkandel, noe som tilsier at det i stor grad er Harstadværinger som vil betale for Harstadpakken. Prosjektene i pakken er spredt utover Harstad by og da er det naturlig at mest mulig av lokaltrafikken i Harstad bidrar til finansieringen.

Bomsnittene i den anbefalte løsningen er vist på figuren under.



Figur 3-1 Bompengering i Harstad

På figuren over er bomsnittene angitt med stiplede linjer og bomstasjoner er markert med blå streker. Røde streker viser veier som stenges for å hindre lekkasje og uønsket trafikk. Oppstart av innkreving er satt til 2015 og finansieringen forutsetter en innkrevingsperiode frem til 2030.

Modellene som benyttes for å estimere trafikkendringer som følge av endringer i takster, plasseringer av bomstasjoner samt effekten av timesregel, rabatter og passeringstak er ikke egnet for formålet. For det første er modellene i liten grad i stand til å anslå korrekt nivå på dagens trafikk. Når dagens eksisterende transportsystem benyttes for å anslå dagens trafikkmengder viser sammenlikning med trafikktegninger et avvik i modellenes resultat på -37 til +45 prosent.

For det andre mangler modellene som benyttes mulighet for å legge inn timesregel og passeringstak. Usikkerheten dette gir til resultatene fra transportmodellene er stor. Erfaringsmessig gir modellene trafikale endringer som avviker mye fra observert endring. Modellene kan dermed i beste fall gi en indikasjon på relative endringer når bompengene innkreving innføres i systemet.

Usikkerheten som er beskrevet over gjør at resultatene fra modellene bør suppleres med erfarings- og skjønnsmessige vurderinger. I tillegg må observerte endringer i trafikkmønstre, trafikkavvisning og faktiske inntekter i bomringen vurderes etter etableringen av en bomring i Harstad, slik at eventuelle korreksjoner i bomplasseringer, takster, rabatter etc. kan iverksettes for å sikre finansiering og forsvarlig trafikkavvikling.

3.1.1 Antall bommer, plassering og innkreivingskostnader

Den planlagte bompengeringen består av åtte bomstasjoner med toveis innkreiving, som vist i figur 3-1. Bomstasjonene danner tre snitt i Harstad som ligger innenfor tre kilometer.

Kostnadene knyttet til innkreiving er erfaringsbasert og utgjør 20 millioner 2013-kroner per år, totalt 300 millioner 2013-kroner for hele perioden. Sammenliknet med andre bompengeselskap i Norge har det foreslåtte bompengesystemet lav innkreivingskostnad per passering (81 øre mot et snitt på 1,85 kroner), og er dermed blant de ti billigste i Norge. For innkreivingskostnad i forhold til inntekt er dette snudd på hodet. Gitt at 20 prosent av bominntektene går til innkreiving vil Harstadpakken være blant de ti dyreste i Norge.

Hvorfor toveis innkreiving er valgt i Harstad er ikke tydelig begrunnet, utover at et slikt system gir en (tilsynelatende) lav takst per passering. I en utredning for bomopplegg i Grenland¹ begrunnes Statens vegvesens valg av et bomsystem med enveis innkreiving med at dette er 40 prosent billigere enn et toveis system, og at dette gir mulighet til å benytte flere bommer. Flere bommer i Grenland gir en jevnere fordeling av bompengedyrden samtidig som det gir lavere innkreivingskostnader.

Et toveis-system omtales i utredningen for Grenland som tilsvarende til to enveis-system. Med det menes at store deler av innkreivingskostnadene er knyttet til antallet passeringer og en toveis bomstasjon doubler antallet passeringer. Dette modereres noe slik at en enveis bom med årsgjennomsnittlig trafikk rundt 65 000 prises til 2,5 millioner per bom, mens for en toveis bom er kostnaden vurdert til 4,3 millioner, gitt en årsgjennomsnittlig trafikk på 115 000.

¹ Bypakke Grenland fase 1 Forslag til bompengeregulering og porteføljestyring

Det er grunn til å tro at vurderingene som Statens vegvesen og Vegdirektoratet har gjort i Grenland også vil gjelde i Harstad. Det betyr at utgiftene kan reduseres med opptil 40 prosent ved å velge enveis innkreving. Alternativt kan ytterligere fem bommer benyttes for å gi flere betalende passeringer og mulighet for å unngå stenging av veier.

Det bør vurderes om flere enveis bomstasjoner vil gi en bedre bomring i Harstad eller om det er mulig å redusere innkreivingskostnadene med 40 prosent. I kvalitetssikringen er det ikke laget et alternativt opplegg for antall bomstasjoner eller plasseringen av disse. Statens vegvesen region nord og Harstad kommune har bedre forutsetninger for å gjøre dette, men å velge en uhensiktsmessig dyr innkreivingsløsning fordi dette tilsynelatende gir en lav takst bør unngås.

3.1.2 Takster, timesregel, rabatter og passeringstak

Takst, timesregel, rabattnivå og passeringstak er viktige parametere som påvirker inntektene i Harstadpakken. Slik disse parametere er satt i Statens vegvesens trafikknøt vil investeringene i Harstadpakken nedbetales etter 15 år, og det er nærliggende å tro at finansiering av pakken er hovedgrunnen til de valgte nivåene og ordningene. Parameterne som er brukt er som følger:

- Takst 11 kroner for lett bil, dobbelt for tung bil
- Toveis innkreving
- Timesregel
- Månedstak på 60 passeringer
- Abonnementsrabatt (10-20 prosent)
- Makspris 530 per måned
- Inflasjonsjustering av takster

En sammenlikning med takster og passeringstak i andre bomringer i Norge, se tabell under, viser at passeringstaket som foreslås i Harstadpakken er lavt. Med rabatt på 20 prosent og maksimalt 60 passeringer per måned vil en abonnent i bomringen betale maks 530 kroner per måned. Månedstaket tilsvarer en daglig tur, gitt at denne turen er over en time. Er turen under en time vil timesregelen gjøre at tur/retur kun belastes for en passering.

Tabell 3-1 Takst og passeringstak i norske bomringer

Bomringer i norske byer			
Trondheim	Toveis	20 kr i rush	90 pass.
Stavanger	Enveis	20 kroner	75 pass.
Oslo	Enveis	30 kroner	60 pass.
Bergen	En og to-veis	25 kroner	60 pass.
Harstad	Toveis	11 kroner	60 pass.
Kristiansand	Enveis	21 kroner	50 pass.
Askøy	Enveis	22,5 kroner	30 pass.

Andel av biler i Harstad som vil ha mer enn 60 passeringer i måneden er ikke omtalt i trafikknøtet. Dersom vi antar at tungtrafikk og biler registrert utenom Harstad kommune står for 10 til 15 prosent av inntektene vil 85 til 90 millioner kroner samles inn lokalt. I Harstad kommune er det registret i underkant av 14 000 person- og varebiler. For å gi den

forutsatte finansieringen vil snittet for disse 14 000 bilene være rundt 6 300 kroner i årlige bomutgifter. Sett i sammen med et årlig tak på 6 300 kroner vil en stor del av Harstads bilpark passere passeringstaket hver måned.

Når en stor andel av bileierne i Harstad kommer opp i passeringstaket hver måned vil bomringen ikke ha trafikkdempende effekt, og vil dermed ikke bidra vesentlig til økt kollektivandel. Heving av passeringstaket er i kvalitetssikringen vurdert til å gi en direkte økning i inntekter samt positive trafikale virkninger. En heving av passeringstaket bør vurderes i forkant av etableringen av bomringen i Harstadpakken.

Taksten, timesregel og rabattordningen som foreslås for Harstad er på linje med andre bomringer i Norge. For den finansielle styringen av Harstadpakken er taksten den viktigste parameteren, da den er relativt enkel å endre og gir store utslag på inntektene. Når forventningen er at store deler av bilparken i Harstad vil nå passeringstaket vil bomringen fungere som en flat ekstraskatt. En moderat økning av passeringstaket eller taksten vil øke denne tilleggsbeskatningen for mange trafikanter i Harstad og gi en relativt lineær økning i inntektene for Harstadpakken.

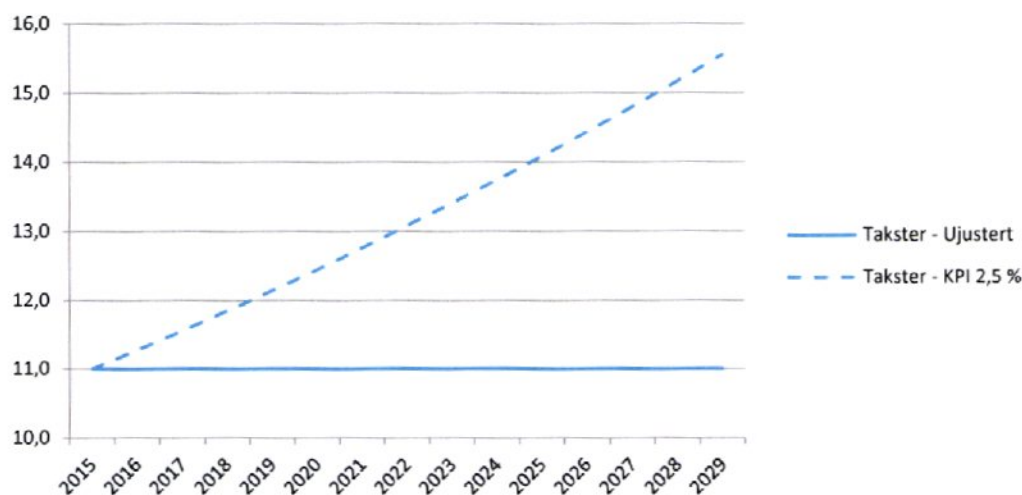
En heving av passeringstaket til 80 eller 90 passeringer (40-45 ved enveis innkreving) kan gi en økning i inntektene på 15 til 25 prosent. En inntektsøkning i bomringen vil ikke bety at bilistene i Harstad betaler mer. I en lånefinansiert pakke vil økte inntekter redusere gjelden og rentekostnadene. Reduksjonen i rentekostnadene gjør det mulig å betale utbyggingen fortere og med innsamling av mindre bompenger.

3.1.3 Justering av takster

En viktig forutsetning for finansieringsanalysen i trafikknottet er regulering av bompengetakstene i henhold til konsumprisindeksen (KPI). Kostnadene i Harstadpakken vil sannsynligvis stige raskere enn den generelle prisstigning, slik at kostnadene øker med KPI pluss en realøkning. I trafikknottet forutsettes det at takstene justeres med KPI, men notatet tar ikke høyde for økning utover dette.

Det har historisk vært liten politisk vilje lokalt til å øke takstene kontinuerlig, i henhold til den generelle prisstigningen. Økning av takstene har vært utsatt til en større justering, gjerne med en økning på 5 eller 10 kroner. En etterskuddsvis økning av takstene vil resultere i mindre inntekter, og vil medføre enn minkende trafikkavvisning. Med stadig større andel av passeringer med automatisk registrering vil en årlig justering av takster kunne gjennomføres enklere enn før fordi en ikke er avhengig av runde kronebeløp.

Økningen av kostnads- og inntektssiden som følge av den generelle prisstigningen er utelatt fra beregningene, men beregningene forutsetter at inntektene justeres opp med KPI for å balansere KPI økningen på kostnadssiden. Dersom inntektssiden ikke justeres opp vil kostnadsøkningen som følge av generell prisstigning ikke dekkes av inntektene, slik finansieringsanalysen i trafikknottet og kvalitetssikringen forutsetter. Figuren under viser det nominelle takstnivået med og uten justering i takt med den generelle prisstigningen.



Figur 3-2 Nominelle bomtakster med og uten inflasjonsjustering

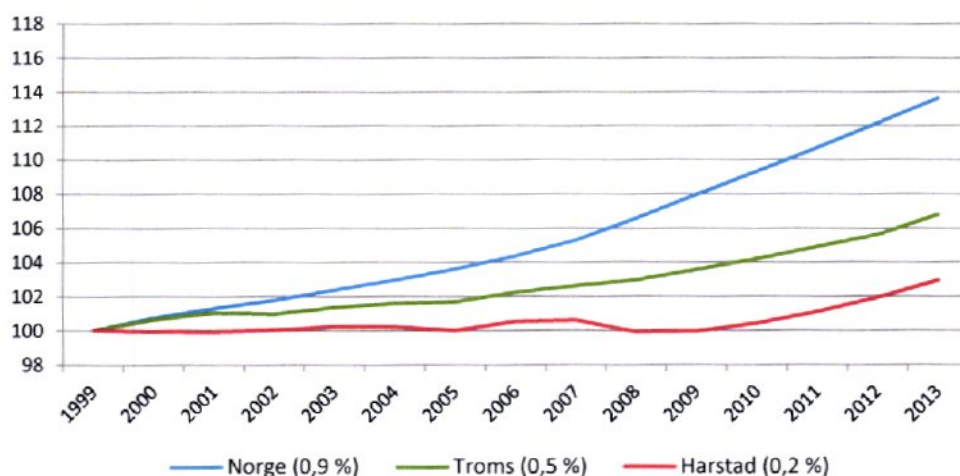
I slutten av innkrevingsperioden ligger den justerte taksten nesten 50 prosent over den ujusterte, gitt en inflasjon på 2,5 prosent. Inntektstapet for siste innkrevingsår vil være på over 30 millioner 2013 kroner. For å vurdere størrelsen på bortfallet av inntekter dersom bompengetakstene ikke oppjusteres i takt med den generelle prisstigningen inneholder kvalitetssikringen en sensitivitet uten justering av bompengeinntektene.

3.2 Trafikkgrunnlag

Innføring av restriksjoner for trafikken i Harstad vil gi en avvisningseffekt fordi kostnadene ved å foreta bilreiser øker. De er tidligere i kapitlet argumentert for at det er vanskelig å anslå konsekvensene av innføring av en bomring i Harstad ved å bruke modellverket som finnes. Avvisningen og nivået på den fremtidige trafikkveksten er avgjørende for å vurdere inntekspotensialet for Harstadpakken. For å kvalitetssikre beregningene fra Statens vegvesen vil vi se på den underliggende befolkningsveksten samt andre relevante faktorer for å vurdere umiddelbare og langsiktige effekter av bomringen.

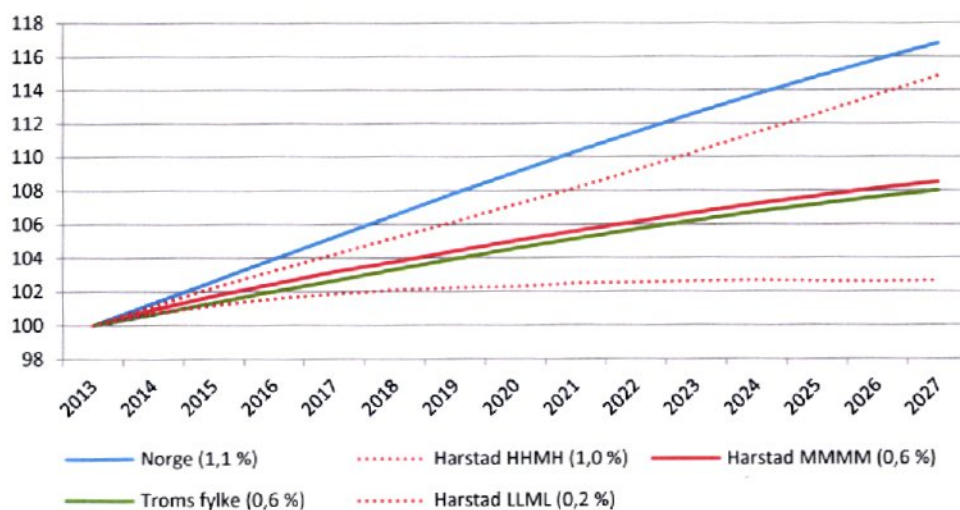
3.2.1 Befolkningsvekst

Harstad kommune har de siste 15 årene vokst med kun 3 prosent. Fra 1999 til 2009 sto befolkningen i Harstad stille, så all veksten har kommet de siste fire årene. Som figuren under viser vokser Harstad kommune lite, relativt til snittet for Norge. Frem mot 2030 viser framskrivningen at veksten i Harstad vil være på nivå med veksten i Troms fylke.



Figur 3-3 Historisk befolkningsvekst for Harstad kommune

Prognoser fra Statistisk sentralbyrå viser at de siste års vekst i Harstad vedvarer. Frem mot 2030 viser framskrivninger en årlig vekst på 0,6 prosent.



Figur 3-4 Befolkningsprognose for Harstad kommune

3.2.2 Trafikkvekst

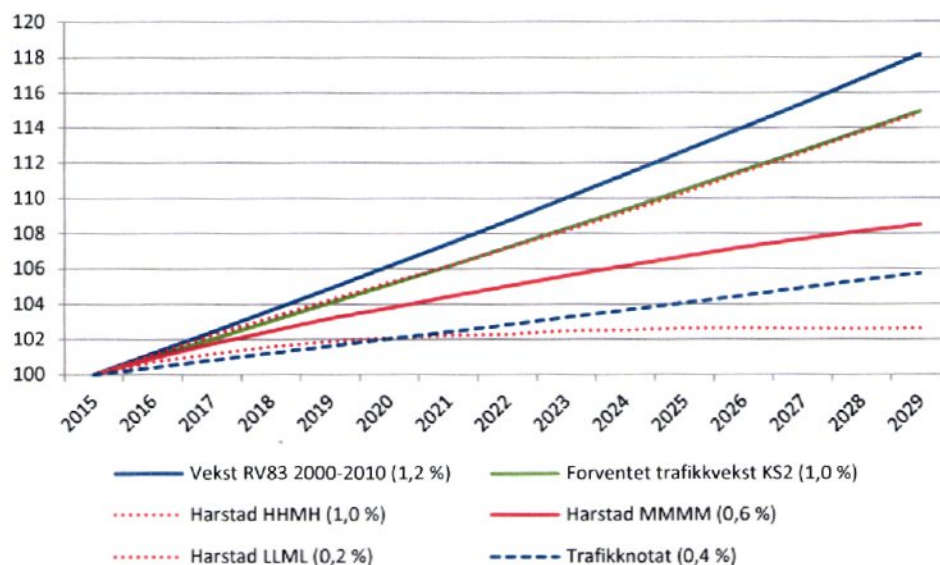
Trafikkvekst følger ikke direkte av befolkningsvekst. Harstad kommune har hatt en befolkningsvekst på i underkant av en prosent de siste årene, etter en lenger periode med null vekst. I perioden med lav vekst i befolkningen har bilholdet og trafikken steget jevnt og trutt med en til to prosent.

Drivere for fortsatt trafikkvekst i Harstad er, i tillegg til befolkningsveksten og prosjektets veiforbedringer, reallønnsøkning samt etablering av ny industri. Harstad har hatt liten industrietablering etter at næringsmiddel- og verkstedindustrien ble bygget ned. I tillegg har forsvarrets nærvær i Harstad blitt redusert. Med en mulig utvinning av oljeressurser i

nord kan regionen få mange nye arbeidsplasser. I et av flere mulige scenarioer beskriver Statoil¹ at en utbygging av feltene Norland V og VI kan gi 2 000 nye arbeidsplasser. Statoil og andre oljerelaterte firmaer har allerede etablert seg i Harstad og det er stor optimisme for at ytterligere arbeidsplasser vil følge i årene fremover.

I trafikknottet har Statens vegvesen lagt til grunn en årlig trafikkvekst på 0,4 prosent i perioden 2011 til 2030. Med underliggende befolkningsvekst på 0,6 prosent virker 0,4 prosent trafikkvekst lavt. Basert på prognose for befolkningsvekst, etablering av nye arbeidsplasser, forbedringer på transportsystemet, økning i bilhold samt siste års observerte trafikkvekst brukes en trafikkvekst på 1,0 prosent i de videre analysene.

Figuren under viser trafikknottets trafikkvekst og andre trafikkprognoser i blått. Befolkningsprognoser vises med rødt. Spennet i trafikkprognosene er stort.



Figur 3-5 Vekstprognoser for befolkning og trafikk

I kvalitetssikringen legges det til grunn en årlig trafikkvekst på 1 prosent. I figuren over vises denne prognosen med grønn linje. Utgangspunktet for denne prognosen er Statistisk sentralbyrås midlere prognose for befolkningsvekst i Harstad, men flere drivere for trafikkvekst antas å gi en trafikkvekst i overkant av befolkningsveksten.

Økning i transportbehovet i, og rundt, norske byer skal fortrinnsvis løses med kollektiv transport. Høyt bompengertrykk i Harstad vil gi økt kollektivandel og det forventes en moderat økning i bruk av elektriske biler. Dersom Harstad lykkes med å løse fremtidig transportbehov med kollektive løsninger samt gang og sykkel kan de årlige inntektene i bomringen bli lavere enn antatt. Dette vil gi mindre inntekter enn det som er forutsatt i finansieringsplan. Sensitiviteter for høy og ingen trafikkvekst vises i kapittel 4.3, og antyder konsekvensene for Harstadpakken av disse to vekstscenarioene.

¹ <http://www.statoil.com/no/OurOperations/FarNorth/Pages/default.aspx>

3.2.3 Avvisning og køstyring

Transportmodellene som benyttes for å beregne effektene av endringer i transport-systemet er ikke tilpasset ordninger hvor det benyttes timesregel og månedstak for antall betalbare passeringer. I tillegg anslår modellene erfaringsmessig større avvisning ved takstøkning enn det som observeres i praksis. Dette medfører en stor usikkerhet knyttet til den kortsiktige og den langsiktige effekten av innføring av en bomring i Harstad.

I trafikknøtet fra Statens vegvesen vurderes avvisningseffekten ved innføring av bomring til 12 prosent. Denne vurderingen er basert på elastisitetsberegning som følge av økning av den generaliserte kostnaden ved å foreta en tur med personbil i Harstad. Avvisningen er også beregnet med transportmodeller men disse er ikke egnet til dette formålet, og den beregnede avvisningen på 36 prosent vurderes som urealistisk. Etter engangseffekten på 12 prosent nedgang forventes det at trafikken igjen stiger og gir økning i bomplasseringene. Denne faktiske avvisningen som følge av etablering av bomring vil kunne observeres kort tid etter bomringen er på plass og vil gi prosjektet viktig styringsinformasjon.

Statens vegvesen estimerer 27 675 betalende passeringer i 2015. Dette tilsvarer 41 prosent av en brutto trafikk på 67 500 passeringer gjennom de åtte foreslåtte bomstasjonene. Hovedgrunnen for den høye andelen av ikke-betalende passeringer er timesregelen, som kombinert med åtte bomstasjoner innenfor tre kilometer gir flere bomplasseringer selv på korte turer i Harstad. I tillegg kommer et lavt månedlig passeringstak og noen passeringer som er fritatt fra betaling.

Som tidligere nevnt motvirker det lave månedlige passeringstaket reduksjonen i kjøring med privatbil. Når brorparten av bileiere i Harstad overstiger passeringstaket hver måned vil de ikke ha insentiv for å minske bilbruken, velge gange/sykkel eller kjøre kollektivt. En heving av passeringstaket bør vurderes, for å øke inntektene og for å bidra til økt andel av kollektiv transport samt gange og sykkel.

Generelt sett er transport til og fra arbeid mindre påvirkelig enn transport med andre formål. Ytterligere restriksjoner for transporten i Harstad vil dermed ha størst virkning på lokal ettermiddagstrafikk.

En annen virkning av lavt passeringstak, som nevnt over, er at en større del av bilparken vil oppleve utgiftene i bomringen som en flat ekstrabeskatning knyttet direkte til hver bil. I en familie med to biler, som bruker begge bilene daglig, vil hver bil kunne medføre en ekstraavgift på 6 300 kroner per år. Dersom familiens bilbruk kan legges om slik at den ene bilen brukes dobbelt så mye vil familienes utgifter i bomringen kunne halveres uten nødvendigvis å gi mindre bilkjøring. Dersom flere velger å redusere antallet biler, men ikke nødvendigvis kjøringen, vil dette kunne påvirke finansieringen for Harstadpakken mye.

3.3 Konklusjon

Bomringen i Harstad er designet med finansiering av de definerte tiltakene som mål. Utformingen er og basert på nytteprinsippet, lik behandling av handelsstanden samt

ønsket om en jevn fordeling av bompengedyrden. Ønsket om at flest mulig bidrar til finansieringen av Harstadpakken, samt ønsket om at kjøpesentrene behandles likt, medfører at ett enkelt bomsnitt ikke er formålstjenlig.

På bakgrunn av målet om å oppnå tilstrekkelig finansiering, og gitt prinsippene som er lagt til grunn, er bompengeopplegget som foreslås hensiktsmessig og på linje med opplegget i andre norske kommuner.

Et viktig spørsmål er om en toveis innkreving er optimal løsning i Harstad. Dersom vurderingen gjort av Statens vegvesen og Vegdirektoratet i Grenland også er gyldig for Harstad kan dette gi besparelser på over 100 millioner 2013 kroner. En eventuell besparelse kan gi rom for ytterligere tiltak eller reduksjon i bompengenebehovet.

Nivået på passeringstaket bør undersøkes nærmere. Et lavt passeringstak kan motvirke målet om å dempe bruken av personbil i Harstad ved at utgiftene til bomringen oppfattes som en flat ekstraskatt knyttet til bilen. For familier med to biler vil det lave passeringstaket kunne medføre at en bil selges for å redusere familiens utgifter. Dersom denne løsningen velges av flere vil trafikken i Harstad kunne endres noe, men inntektene i pakken kan falle mye. Et passeringstak som er mer i samsvar med eksisterende bomringer i Norge vil i stor grad fjerne denne problemstillingen.

Ett annet spørsmål som må stilles er om alle tiltakene i Harstadpakken må bygges så raskt som det legges opp til. Når kostnaden ved den raske utbyggingen er på nesten 250 millioner 2013 kroner må det vurderes om disse pengene kan brukes mer hensiktsmessig. Neste kapittel ser på muligheten for lavere finansieringskostnader, samt muligheten for å realisere flere tiltak eller betale ned pakken på kortere tid.

4 Finansieringsanalyse

Finansiering av Harstadpakken fremstår som robust og med stor grad av fleksibilitet. Det er likevel viktig med god prosjekt- og porteføljestyling som vil kunne bidra til at Harstadpakken bygges og finansieres med betydelig redusert bompengenebehov. I tillegg har pakken fleksibilitet på inntektssiden som kan benyttes dersom inntektene blir lavere enn planlagte.

Utgangspunktet i kvalitetssikringen av finansieringen av Harstadpakken er kostnadsrammen og utbyggingstakten foreslått av Statens vegvesen. Som tidligere nevnt legges det i trafikknnotatet opp til en justering av takster i henhold til konsumprisindeksen. I kvalitetssikringen er forventet generell prisstigningen utelatt både for inntekter og kostnader, slik at resultatene presenteres i kroneverdi 2013.

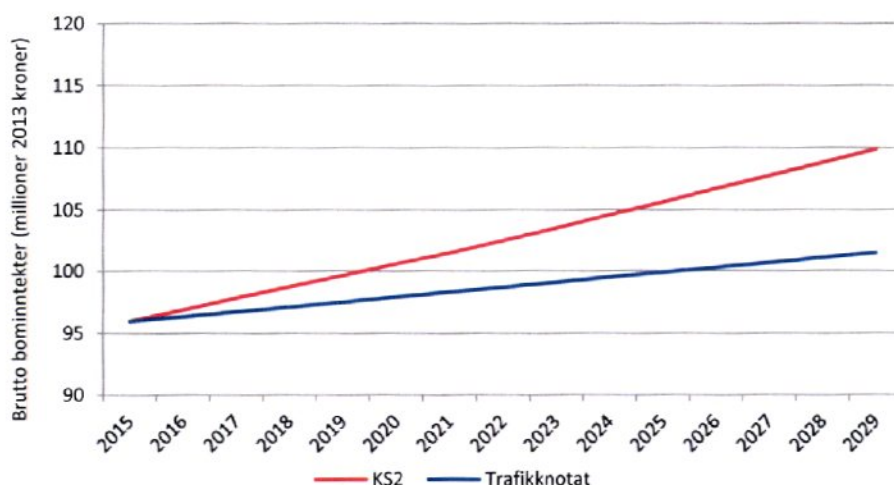
Forutsetninger for finansieringsanalysen:

- Kostnader i henhold til trafikknnotat
- 4 prosent realrente
- Realkostnadsjustering av tiltakene
- Momskompensasjon for alle tiltakene
- Konsumprisregulering av takster
- Trafikkvekst basert på SSB midlere prognose, men med vekst i trafikken utover befolkningsvekst

4.1 Finansieringspotensial

Parameterne som styrer potensialet for inntekter i Harstadpakken er diskutert i kapittel 3. I all enkelhet er inntektene i en bomring gitt ved antallet passeringer og netto snitttakst hver passering betaler. Basert på trafikknnotatets tall for bompengepasseringer og inntekter er gjennomsnittlig betaling per passering i bompengeringen 9 kroner og 50 øre, for i underkant av 13 000 betalende passeringer per døgn når bomringen er komplett.

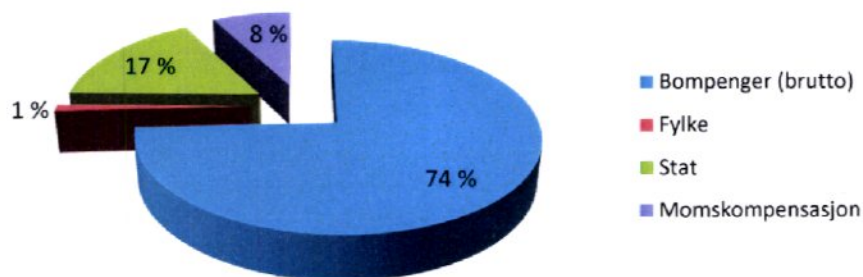
I kvalitetssikringen benyttes samme avvisning av trafikk, som følge av innføring av bomring i Harstad, som trafikknnotatet til Statens vegvesen. Trafikkveksten fremover forventes å bli 1 prosent. Antagelsen om høyere trafikkvekst gir noe høyere inntekter utover i innkrevingsperioden. Figuren under viser inntektpotensialet som vurdert av Statens vegvesen i blått og inntektene som forutsettes i kvalitetssikringen i rødt.



Figur 4-1 Prognoser for brutto inntekter i Harstadpakken

Med årlige bominntekter som vist over forventes det at bomringen genererer 1 540 millioner kroner i løpet av 15 år. Dette er 60 millioner over forventningen i trafikknotatet. Netto bompenger avhenger av innkreivingskostnadene, som for denne pakken er høye. I kvalitetssikringen legger vi til grunn at en enveis bomring vil redusere innkreivingskostnadene med 40 prosent eller 120 millioner kroner. Bominntekter etter at innkreivingskostnadene er trukket fra blir dermed 180 millioner kroner høyere enn det som er lagt til grunn av Statens vegvesen.

I tillegg til bompenger forutsetter Harstadpakken finansieringsbidrag fra staten på 350 millioner kroner¹ og 24 millioner fra Troms fylke. Som diskutert over vil nye momsregler gi Harstadpakken økte kostnader, men disse skal kompenseres da omleggingen er tenkt å være provenynøytral. Økningen i moms utgjør i overkant av 150 millioner. Totalt sett vil Harstadpakken ha en brutto inntektsside på rundt 2,1 milliard 2013 kroner.



Figur 4-2 Finansiering av Harstadpakken

Som figuren over viser er 99 prosent av finansieringen knyttet til statlige midler, hvorav 74 prosent er bompenger.

¹ 2011 kroner

I analysen av den foreslåtte bomringen ble det pekt på at passeringstaket er satt lavt. En heving av dette taket til 80 eller 90 passeringer vil gi økte inntekter. Størrelsen på denne økningen er vanskelig å anslå, men kan være i størrelsesorden 200 til 250 millioner for innkrevingsperioden. En eventuell heving av passeringstaket benyttes ikke i de videre analysene, da det er usikkert om det er lokalpolitisk vilje. Videre i kapittelet vil konsekvensene av økte inntekter belyses, men brukes ikke som en forutsetning.

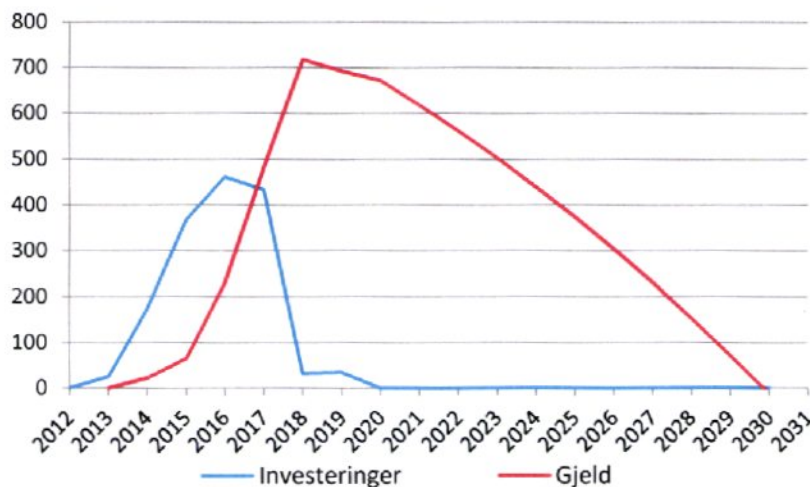
4.1.1 Sammenlikning med andre bomringer

Fordelt på antallet biler og personer i Norge utgjør bompengennekningen 2 350 kroner per bil eller 1 375 kroner per innbygger. Hvor mye bompenger bilistene betaler avhenger av hvor i landet man bor, og ikke minst om du passerer en bomring på vei til eller fra jobb. På Askøy utenfor Bergen er det foreslått en bomring med maksimal betaling på 6 500 kroner per år, men dersom du pendler til Bergen kan dette øke til over 11 000 kroner i året. En pendler i Osloområdet kan ha bompengeutgifter som er neste tre ganger høyere enn dette igjen.

For robustheten til Harstadpakkens finansiering betyr dette at det bør være rom for å heve inntektene ved behov. Det er tidligere anbefalt at passeringstaket økes, og at en moderat økning kan gi rundt 20 prosent høyere inntekter. Gitt den anbefalte utbyggingen, med høy lånegjeld, vil disse ekstra bominntekter redusere bompengenebehovet med 170 millioner. Dette tilsvarer rundt to år med netto inntekter i bomringen. Dersom anbefalt reduksjon i innkrevingskostnader lar seg gjennomføre vil bompengenebehovet reduseres med ytterligere 120 millioner 2013 kroner.

4.2 Finansieringsbehov

Utbyggingsplanen i Harstadpakken tilsier en byggeperiode fra 2013 til og med 2019, med hovedvekt på årene fra 2014 til og med 2017. Inntektene fra bomringen kommer jevnt og trutt og vil ikke kunne finansiere en så rask utbygging. Som figuren under viser vil Harstadpakken opparbeide en gjeld på over 700 millioner kroner dersom planlagt investeringsprofil, innkrevingskostnader og inntekter legges til grunn.



Figur 4-3 Gjeld- og investeringsprofil for Harstadpakken (mill. kr 2013)

Som investerings- og gjeldprofilen over viser vil de tunge investeringene i pakken i hovedsak ferdigstilles før 2018 og fra 2020 til 2030 vil bompengene utelukkende gå til nedbetaling av gjeld. Ved tidligere kvalitetssikringer av bompakker i byer og tettsteder har det blitt påpekt at en slik periode med lave investeringer kan bli utfordrende politisk.

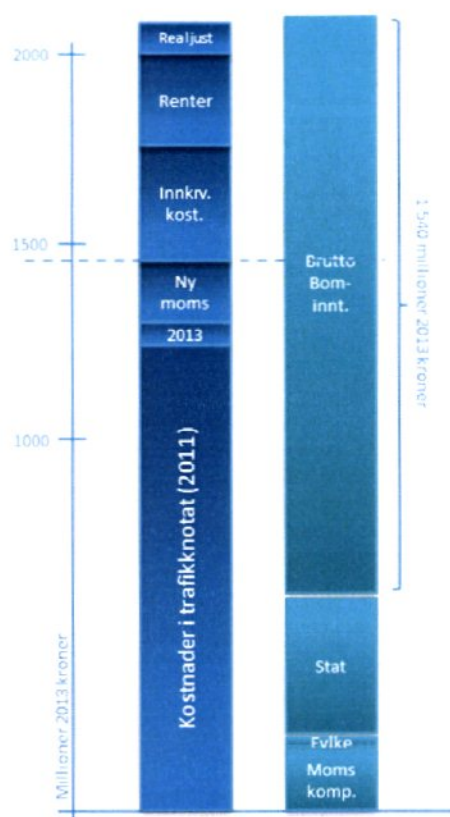
Nye kommunestyrer kan i mindre grad påvirke utviklingen av infrastrukturen i Harstad fordi bominntektene er låst til nedbetaling av gjeld. Faren er at nye investeringer gir stadig økende gjeld som skyves utover i tid. Denne problemstillingen er gjeldende med investeringsprofilen som ligger i denne pakken

Tabell 4-1 Finansieringsanalyse Harstadpakken (mill. kr 2013)

Årstall	Inngående balanse	Investering	Renter	Innkrev. kost.	Stat/fylke	Mva komp.	Bompenger (brutto)
2013		25				3	
2014	23	174				18	
2015	65	368	2	20	114	38	96
2016	231	462	6	20	90	48	97
2017	483	433	14	20	90	45	98
2018	718	33	24	20	90	3	99
2019	692	35	28	20			100
2020	672		27	20			101
2021	618		25	20			101
2022	562		23	20			102
2023	503		21	20			104
2024	440		18	20			105
2025	374		16	20			106
2026	304		13	20			107
2027	230		10	20			108
2028	153		7	20			109
2029	72		4	20			110
2030	-14						
		1506	239	300	384	159	1541

Som figuren under viser er den planlagte innkrevingsperioden på 15 år tilstrekkelig for å dekke investeringene og de øvrige kostnadene i Harstadpakken. Inntektssiden og kostnadssiden er begge på 2,1 milliarder kroner, basert på forslaget fra Statens vegvesen.

Taksten og passeringstaket er i utgangspunktet satt lavt i denne pakken, og en heving av takst eller passeringstak vil gi mer inntekter. Det forventes at ytterligere trafikk vil bli avvist dersom det blir dyrere å kjøre i Harstad, men det totale nivået på bompenger er på nivå med tilsvarende byer i Norge. Konklusjonen blir at finansieringsplanen for Harstadpakken er tilstrekkelig robust, men at den lange nedbetalingsperioden som legges til grunn er uheldig.



Figur 4-4 Kostnader, finansieringsbehov og finansieringskilder i Harstadpakken

Den nylig gjennomførte utvidelsen av Bergensprogrammet har tilsvarende investerings- og gjeldsprofil med tunge investeringer i starten, og dertil lang avholdsperiode med utelukkende gjeldsnedbetaling. I kvalitetssikringen av denne utvidelsen skrev vi:

"En investeringsprofil med tunge investeringer i starten, og med en lang nedbetalingsperiode, fungerer fint for eksempelvis ferjeerstatningsprosjekter. Denne typen prosjekter bærer tydelig preg av å være et engangsforetakende, og brukerbetalingen kan opphøre når prosjektet er nedbetalt. For en by i vekst vil behovet for forbedring av transportsystemet være vedvarende, om ikke konstant. I en slik situasjon vil en investeringstakt mer harmonisert med inntektene fra bomringen være mer bærekraftig over tid".

Harstad vokser saktere enn Bergen, men frem til den foreslåtte Harstadpakken er nedbetalt vil Harstad utvikles mye. Nye borgere vil komme til, i tillegg til at nye forventninger og standarder vil gjøre dagens løsninger utilfredsstillende. Før Harstad har betalt ned de planlagte investeringene i denne pakken har lokalvalg i 2015, 2019, 2023 og 2027 gitt nye lokalpolitikere med nye ambisjoner og ønsker.

I kapittel 4.4 vil denne og andre problemstillinger knyttet til den lange nedbetalingsperioden i Harstadpakken bli belyst.

4.3 Sensitivitetsanalyse

Finansieringsanalyser er basert på forutsetninger, og det kan være store økonomiske konsekvenser knyttet til avvik fra disse forutsetningene. Forutsetningene som analysen i kvalitetssikringen er basert på er beskrevet i kapitlet over. For å gi et best mulig beslutningsunderlag inneholder dette kapitlet en samlet oversikt over alternative forutsetninger, og utslagene disse gir for finansieringen av Harstadpakken.

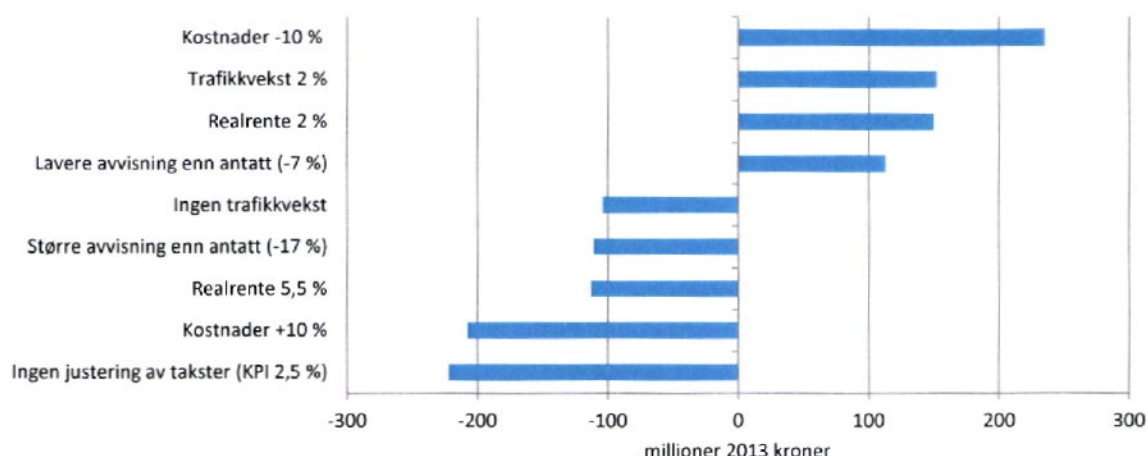
Noen av sensitivitetene under er knyttet til forhold utenfor prosjektets kontroll, som nivået på realrenten, mens andre er styrbare eller delvis styrbare: trafikkvekst, kostnader og konsumprisjustering av takster. Andre forutsetninger i finansieringsanalysen avhenger av eksterne beslutninger og eksempel på dette er utformingen av kompensasjonsordningen for bortfallet av momsfratak.

Felles for alle forutsetningene er at de vil påvirke økonomien i prosjektet og bør vurderes i forbindelse med utformingen og beslutningen av Harstadpakken. I tillegg må disse forutsetningene overvåkes og styres av prosjektledelsen og styringsgruppen. Sensitivitetene viser den økonomiske betydningen dersom forutsetningen som er lagt til grunn ikke holder.

Tabell 4-2 Sensitiviteter ved forutsetningene i finansieringsanalysen (mill. kr 2013)

Forutsetning	Konsekvens
Kostnader -10 %	221
Trafikkvekst 2 %	138
Realrente 2 %	136
Lavere avvisning enn antatt (-7 %)	99
Ingen trafikkvekst	-118
Større avvisning enn antatt (-17 %)	-125
Realrente 5,5 %	-127
Kostnader +10 %	-222
Ingen justering av takster (KPI 2,5 %)	-236

Som tabellen over, og figuren under, viser er det flere av de alternative forutsetningene som kan forverre økonomien til Harstadpakken mye dersom det viser seg at basisforutsetningen ikke holder. Eksempelvis vil en fem prosentpoeng større trafikkavvisning medføre behov for ett ekstra år med innkreving av bompenger. I tillegg til avvisning må prosjektleder og styringsgruppen overvåke takstjustering, kostnader, rentenivå og trafikkvekst. Dersom disse størrelsene avviker fra forutsetningene som er tatt i finansieringsanalysen må korrigerende tiltak vurderes.



Figur 4-5 Finansiell betydning av forutsetninger i finansieringsanalysen (mill. kr 2013)

Det er grunn til å være spesielt oppmerksom på forutsetningen om trafikkvekst i finansieringsanalysene i, og rundt, norske byer. I finansieringsanalysen er det lagt inn økning i betalende trafikk gjennom bomringen, men en målsetning for prosjektet er at personbilandelen skal reduseres. Dersom målet om nedgang i bilkjøring nås kan dette undergrave finansieringsgrunnlaget for Harstadpakken.

Finansieringsanalysen i trafikknutatet fra Statens vegvesen og kvalitetssikringen forutsetter at takstene justeres kontinuerlig. Sensitivitetsanalysen viser at mulig inntektstap knyttet til endring av denne beslutningen er stort. Ved ikke å justere bompengetakstene jevnlig kan Harstadpakken måtte heve takstene mye i slutten av perioden, eventuelt forlenge perioden med innkreving.

Et alternativ til scenarioene over er å øke inntektene allerede ved oppstart av bomringen i Harstad. Dette vil gi økt robusthet, gi kortere innkrevsperiode samt at flere prosjekter kan finansieres. Neste del-kapittel vil se på muligheten for å redusere finansieringsbehovet for Harstadpakken mye.

4.4 Alternativ investeringsprofil

Bompengepakker med tidlige investeringer, og lang avholdsperiode med nedbetaling av gjeld, er bundet av gjelden som de tidlige investeringene forutsetter. Som nevnt over begrenses mulighetsrommet som lokale politikere har i Harstad dersom hele finansieringspotensialet i bomringen bindes opp i gjeldsforpliktelser. Statens vegvesens finansieringsplan for Harstadpakken legger beslag på bompenginntektene frem til og med 2029. Fra siste prosjekt er ferdig bygget vil det være begrenset mulighet for større samferdselstiltak i Harstad frem til hele eller store deler av gjelden er nedbetalt. Å legge beslag på bompenger så langt frem i tid virker som en urimelig begrensning på fremtidige prioriteringer.

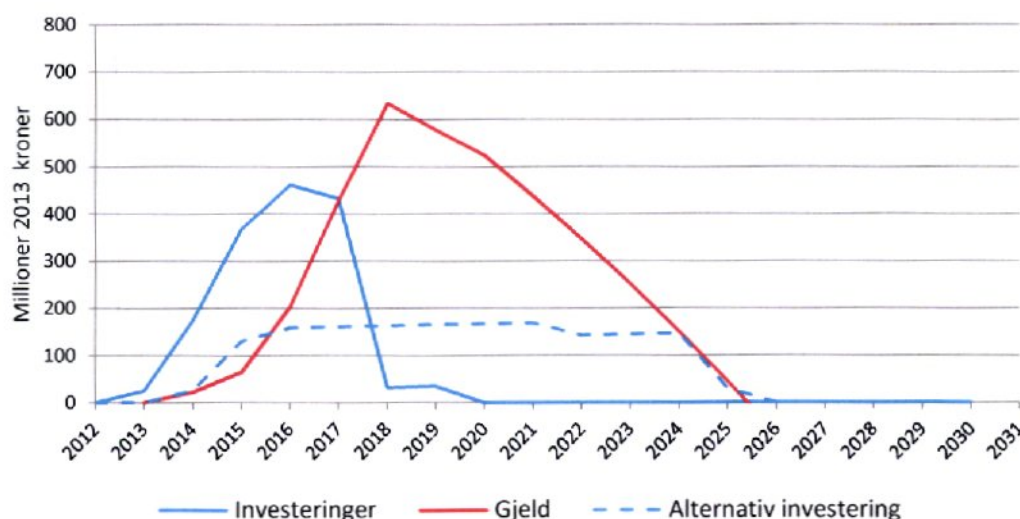
Som tidligere nevnt er det mulig å øke inntektsnivået for Harstadpakken allerede ved oppstart, eksempelvis ved å heve passeringstaket. Dersom en allerede nå ser at ytterligere prosjekter vil komme før den foreslåtte pakken er nedbetalt kan en naturlig slutning være

at inntektene må økes nå. Da vil flere prosjekter kunne finansieres innenfor en 14-15 års innkrevingsperiode. Alternativt kan investeringene i denne pakken betales ned raskere.

I tillegg til muligheten for økte inntekter har Harstadpakken store muligheter for kostnadsreduksjoner. En moderat heving av passeringstaket antas å øke inntektene med 60 millioner kroner, mens en forenkling av bomringen kan gi en nedgang i innkrevingskostnadene på over 100 millioner kroner. Netto for den foreslåtte pakken vil disse endringene forbedre økonomien med opp mot 180 millioner kroner, som tilsvarer nesten to år med innkreving av bompenger.

Det andre store besparingspotensialet finnes i finansieringskostnadene. Gitt standard renteforutsetninger¹ vil rentekostnadene for Harstadpakken utgjøre opp mot 450 millioner kroner nominelt eller rundt 250 millioner kroner i reelle kroner.

Figuren under viser foreslått investerings og gjeldsprofil med heltrukne linjer. Den stiplede linjen viser en alternativ investeringsprofil hvor pakkens kostnader i hovedsak påløper fra 2014 til og med 2024. Ved å fordele prosjektene over denne perioden forsvinner rentekostnaden. Lavere kapitalkostnader gir mulighet til nye investeringer eller sterkt redusert behov for å samle inn bompenger.



Figur 4-6 Alternativ investerings- og gjeldsprofil for Harstadpakken

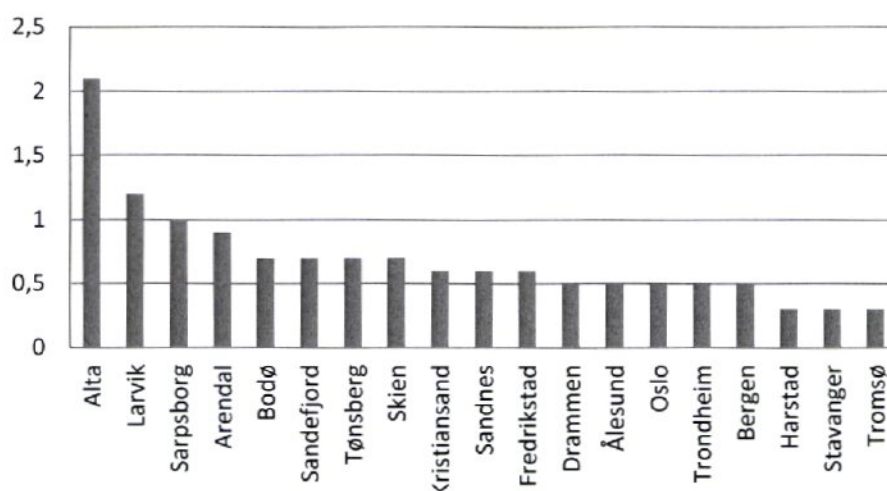
Dersom Harstadpakken må bygges raskest mulig vil den alternative investeringsprofilen ikke være hensiktsmessig. For å vurdere om tiltakene i denne pakken bør bygges etter planen fra Statens vegvesen er de prosjektutløsende behovene satt opp i konseptvalgutredningen interessante.

- I enkelte kryss er dagens kapasitet ikke god nok
- Forsinkelser i rushtid på gjennomsnittlig 1-3 minutter

¹ 6,5 prosent rente, 2,5 prosent inflasjon

- Antallet skadde pr 1000 innbyggere i perioden 2006-2009 er lavere i Harstad enn i sammenlignbare byer
- Bedre forbindelser for gående og syklende
- Bedre tilgjengelighet til kollektivsystemet
- Redusert trafikk gjennom sentrum for å bedre sentrumsmiljøet

Som figuren under viser har veisystemet i Harstad bra trafikk sikkerhet, og behovet for kryssforbedringer, køreduksjon samt forbedringene for gående, syklende og kollektivbrukerne vurderes heller ikke som prekære.



Figur 4-7 Hardt skadde eller drepte per 1000 innbyggere 2004-2009

Det som står igjen er behovet for trafikkreduksjon i Harstad sentrum for å gi Harstad kommune mulighet til å utvikle et bysentrum som er bedre tilrettelagt for kollektiv, gående og syklende. Dette tiltaket forutsetter realisering av omkjøringstunnelen, og vil kanskje kreve noe låneopptak for å sikre rasjonell utbygging.

De øvrige prosjektene i pakken er alle mindre, har lavere prioritet og haster mindre. Dette medfører at det bør være gode muligheter for å legge disse ut i tid dersom det er ønskelig. Størrelsen på de potensielle besparelsene vurderes som høye nok til at en alternativ utbyggingstakt bør vurderes:

Tabell 4-3 Potensial for økte inntekter og reduserte kostnader¹

Økte inntekter som følge av høyere antatt trafikkvekst	60 millioner
Økte inntekter som følge av heving av passeringstak (80-90 passeringer)	300 millioner
Reduserte innkreivingskostnader ved enveis bomsystem	120 millioner
Reduksjon i finansieringskostnad (4 % reell rente)	240 millioner

Dersom alle disse endringene inntreffer eller lar seg gjennomføre vil Harstadpakken kunne bygges og betales på ni år, med en total reduksjon i bompengenebehov på over 450

¹ Endring fra basisalternativet

millioner 2013 kroner. Dette tilsvarer 17 000 2013 kroner i reduserte utgifter per person i Harstad kommune.

For styringen av pakken innebærer en jevn investering, over en lenger periode, at den til enhver tid gjeldene prioriteringen bestemmer hvilke prosjekter som gjennomføres. Dersom alle bompenginntektene er bundet opp av tidligere prosjekt vil styringsmuligheten være borte. Endringer i behov i fremtiden vil ikke kunne imøtekommes. Det neste kapitlet diskuterer hvilke prinsipper som kan legges til grunn, for investeringstakten i permanente bomringer, for å gi en mer bærekraftig pakke- og prosjektstyring. En forutsetning om at kostnadsrammen ikke overstiges vil også legge føringer for styringsprinsippene for porteføljene av tiltak som ønskes realisert i denne pakken.

5 ORGANISERING OG STYRING

Dette kapitlet vil se på hvordan organisering og styring kan bidra til god gjennomføring Harstadpakken og hvordan streng rammestyring innenfor porteføljeområder påvirker hvordan pakken bør styres.

5.1 Overordnet styring

Harstadpakken har en total kostnadsramme på over 2 milliarder kroner, hvor 99 prosent er statlige midler. Investeringene i pakken fordeles på statlige prosjekter og prosjekter i regi av Troms fylke og Harstad kommune, hvor den statlige andelen utgjør i overkant av 900 millioner. Statens vegvesen har hovedansvaret for gjennomføringen av pakken, mens fylket og kommunen har ansvar for delprosjekter innen kollektiv og gang- og sykkelveier. Alle som benytter transportinfrastrukturen i Harstad vil være brukere, og det er viktig at brukernes interesser ivaretas av styringsgruppen.

For å sikre god gjennomføring av pakken, som sikrer interessene til alle partene, bør den overordnede styringen representere finansierende og utførende part samt brukerne. I avtale om bymiljøavtaler redegjør NTP 2019-2013 for krav til styringssystem:

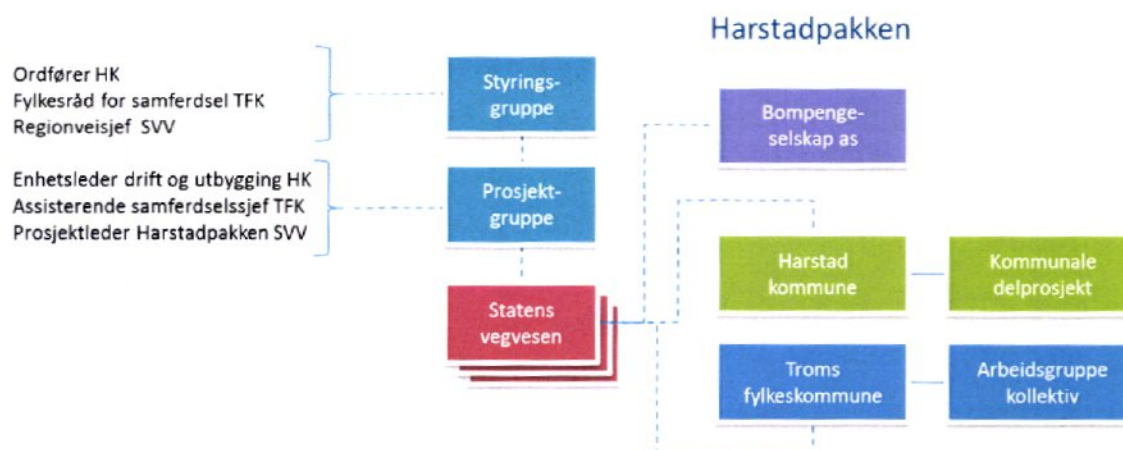
NTP krever et styringssystem som sikrer

- Politisk forankring og styring
- Helhetlige prioriteringer basert på faglige tilrådinger
- Handlekraft
- Nødvendig statlig representasjon

Figur 5-1 Styringssystem i bymiljøavtaler

For styring av Harstadpakken er det opprettet en styringsgruppe og en koordinerende prosjektgruppe. Se figur under. Sammensetningen og samarbeidsform for gruppene er beskrevet i en samarbeidsavtale mellom Harstad kommune, Troms fylkeskommune og Statens vegvesen. Begge gruppene inneholder medlemmer fra de tre organisasjonene. Ordfører i Harstad kommune leder styringsgruppen.

For tre av de fire punktene i listen over, politisk forankring, helhetlig prioriteringer og statlig representasjon vil styringsgruppen fungere bra. Gruppens medlemmer representerer nødvendig politisk og faglig bredde samt at brukernes interesser er godt ivaretatt av folkevalgte lokalpolitikere. For at gruppen skal være handlekraftig bør myndigheten for styringsgruppen klargjøres. I tillegg bør samarbeidsavtalen beskrive hvordan eventuelle uenigheter eller konflikter løses.



Figur 5-2 Styring av Harstadpakken

I en ramlestyrt pakke med flere porteføljeområder vil god styring forutsette at styringsgruppen ivaretar mange funksjoner:

Fastlegge prosjektomfang og verne om overordnede rammer - styre innholdet i prosjektet, herunder å forvalte kuttliste og eventuelle opsjoner om økt innhold. Godkjenne programendringer.

Utarbeide og følge opp prosjektmål – sikre at prosjektet har relevante målsettinger som er utformet for å gi styring av prosjektet.

Fastlegge styrings- og gjennomføringsstrategier – sikre at prosjektet har egnede strategier for styring av usikkerhet, kontrakt, gjennomføring og organisering og styring. Legge fast holdning til risiko.

Sikre ressurstilgang, finansielt – skape forutsigbarhet om prosjektfinansiering

Sikre ressurstilgang, personell – skape forutsigbarhet om bemanning

Utpeke/avsette prosjektleder – sikre at prosjektet har en leder med riktig kompetanse og kapasitet/dedikering

Strategisk kontroll og revisjoner – sikre at prosjektet underlegges nødvendig kontroll på områder som er kritisk for mulighet for suksess

Figur 5-3 Overordnede styringsfunksjoner

For Harstadpakken vil de fire første punktene i listen over være avgjørende. Ved å sikre nødvendig finansiering kan pakkens innhold styres slik at målene for samferdsel i Harstad by oppfylles. Med strenge finansielle rammer og potensielt ulike prioriteringer vil styringsgruppens handlekraft avhenge av gruppens evne til å samarbeide og søke konsensus. Dersom styringsgruppen ikke kan komme til enighet må gruppens myndighet og prinsippene for beslutninger være tydelige.

Figuren under viser faktorer som påvirker valget av mandat for overordnet prosjektstyringsgruppe. Mandatet for Harstadpakkens styringsgruppe sammenfaller i stor grad med beskrivelsen av et prosjektråd. Deltakerne i styringsgruppen representerer sin organisasjon, men er ikke delegert myndighet til å ta formelt bindende beslutninger på vegne av organisasjonen. Eksempelvis er kommunen og fylkets representanter bundet av vedtak i kommunestyret og fylkestinget, og har ikke anledning til å gå ut over rammene i vedtakene.

Prosjektstyre

Bør vurderes når det er

- Flere enn én finansierende part
- Innflytelsesrike eksterne interessenter
- Behov for supplerende kompetanse
- Behov for supplerende kapasitet
- Behov for bred forankring

Sammensetning

- Representanter fra finansierende parter
- Representanter fra interessenter
- Prosjektfaglige rådgivere
- Prosjektleder (rapporterer til styret)

Mandat

- Ivareta finansierende parts interesser
- Beslutningsmyndighet iht. styreinstruks, normalt ved avstemming
- Ivareta overordnet styring
 - Utpeke/avsette prosjektleder
 - Fastlegge prosjektomfang
 - Utarbeide og følge opp prosjektmål
 - Fastlegge styrings- og gjennomføringsstrategi
 - Sikre finansiering
 - Sikre tilgang på personellressurser
 - Utøve strategisk kontroll og iverksette revisjoner

Prosjektråd

Bør vurderes når det er

- Behov for supplerende kompetanse
- Behov for supplerende kapasitet
- Behov for bred forankring

Sammensetning

- Linjeleder (leder av gruppen)
- Prosjektfaglige rådgivere
- Representanter fra berørte enheter
- Prosjektleder (rapporterer til gruppen)

Mandat

- Beslutningsmyndighet i linjen
- Ivareta overordnet styring
 - Utpeke/avsette prosjektleder
 - Fastlegge prosjektomfang
 - Utarbeide og følge opp prosjektmål
 - Fastlegge styrings- og gjennomføringsstrategi
 - Sikre finansiering
 - Sikre tilgang på personellressurser
 - Utøve strategisk kontroll og iverksette revisjoner

Figur 5-4 Prosjektstyre eller prosjektråd

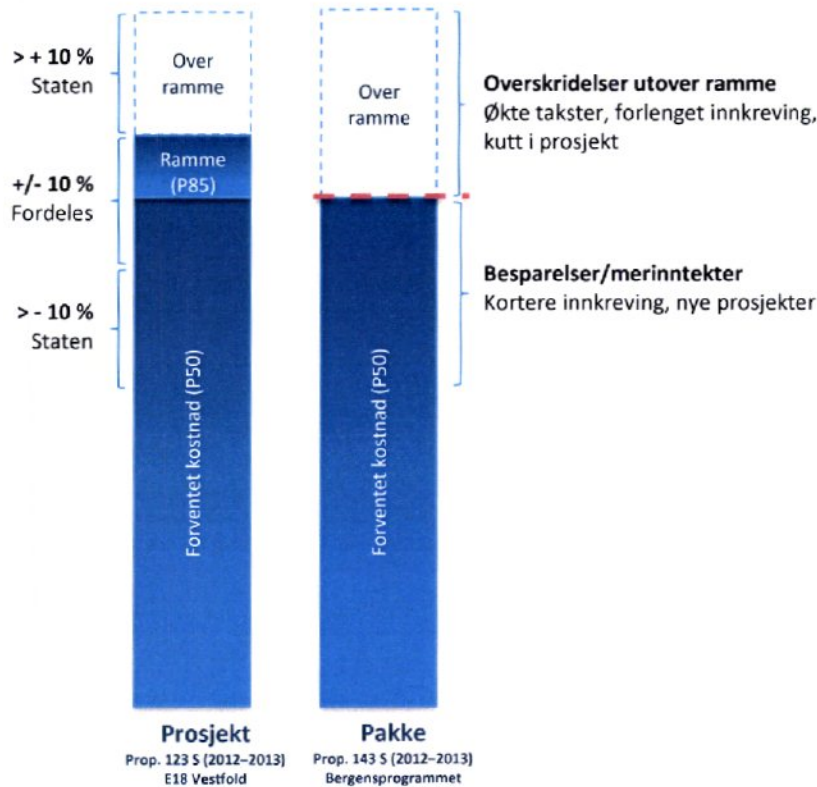
Viktige oppgaver for Harstadpakkens styringsgruppe vil være å opptre som en koordineringsgruppe som sikre god kommunikasjon mellom stat, fylke, kommune og utførende part. Gruppens faglige og politiske bredde gjør at de, gjennom å søke konsensus og dokumentere enighet, kan sikre en bred forankring.

Med nesten utelukkende statlig finansiering er det viktig at statens interesser blir tilstrekkelig ivarettatt. Ansvar for dette vil, gjennom rollen som utførende part, tilfalle Statens vegvesen. Regionveisjefen må dermed påse at det tas hensyn til statlige føringer under planlegging og bygging av Harstadpakken.

I tillegg til de overordnede styringsfunksjonene omtalt over må styringen av Harstadpakken ivareta de lokale og prosjektspesifikke målene. Harstadpakken legger bånd på bominntekter i en lang periode fremover. Styringsgruppen er dermed ansvarlig for å påse at disse inntektene forvaltes på en måte som understøtter den ønskede utvikling i Harstad de neste 15 årene. Dette betyr at den transporttekniske, fagmessige delen av Harstadpakken må balanseres mot de samfunnsmessige hensynene i Harstad kommune. En lenger utbyggingsperiode anbefales på grunn av nedgang i finansieringskostnadene, men en roligere utbyggingstakt har også andre fordeler. Ved å basere Harstadpakken på prinsippet om å bygge ut over en lenger periode vil aktørene i styringsgruppen kunne optimalisere pakkens mål og innhold, selv i en periode med endringer og vekst i Harstad.

5.2 Styling av pakker

Styringen av en bompengepakke avviker fra et bompengefinansiert enkeltprosjekt ved at kostnadsrammen i en bompengepakke er definert som pakkens forventningsverdi (P50). Overskridelser av denne rammen krever en økning av bominntektene eller kutt i pakkens innhold. Se figur under for en sammenlikning av prosjekt- og pakkestyring.



Figur 5-5 Prosjektstyring mot pakkestyring

I et prosjekt som finansieres av bompenger vil det ofte være en begrenset mulighet for å styre på innhold. En bro eller en tunnel må bygges ferdig til tross for eventuelle overskridelser. For å ta høyde for noe av risikoen som ligger i kostnadsestimatene legges det inn en margin på rundt ti prosent (P15-P85) av forventet kostnad. En økning opp til 10 prosent kan godkjennes av prosjekteier og tar høyde for at kostnadene for et enkelt prosjekt i en stor portefølje er usikre, men at dette jevnes ut over porteføljen. I avtalen om bompengefinansiering av enkeltprosjekter defineres fordelingen av besparelser eller overskridelser. Eksempelvis kan en slik fordeling være at endringer innenfor +/- 10 prosent fordeles mellom stat og prosjekt, men at endringer utover dette tilfaller eller dekkes av staten¹.

For en pakke bestående av flere tiltak kan overskridelser og besparelser kompenseres med henholdsvis kutt eller tilføyer av tiltak. Denne fleksibiliteten gjør det mulig å styre pakken på kostnad ved å sette en kostnadsramme. Når denne kostnadsrammen settes lik

¹ Prop. 123 S (2012-2013) E18 Vestfold

forventet kostnad¹ blir en konsekvens at pakkens innhold blir sårbart for kostnadsøkninger. En systematisk kostnadsøkning, eksempelvis ved en generell prisøkning i markedet, vil medføre behov for kutt eller gi finansieringsutfordringer.

Usikkerhet knyttet til fremtidig inntekspotensial er til stede ved både pakke- og prosjektstyring. I begge tilfeller er finansierungsplanen basert på trafikk man ikke kjenner størrelsen på, og som vil avhenge av faktorer som ikke er kjente i dag.

I byggingen av et større prosjekt kan nytten av prosjektet være avhengig av at store deler av prosjektet er ferdig bygget. Broer og tunneler er igjen gode eksempler. I disse tilfellene må investeringen komme tidlig i prosjektet etterfulgt av en lang periode med nedbetaling av gjeld.

I en pakke bestående av flere, mer eller mindre, uavhengige prosjekter er ikke en tidlig ferdigstilling av alle prosjektene nødvendig. Nyten av hvert enkelt prosjekt kan realiseres uavhengig av de resterende prosjektene i porteføljen. For styringen av pakken gir dette muligheter som i mindre grad finnes i et enkelt prosjekt, ved at tiltakene i en pakke kan prioriteres og legges ut i tid. Som forrige kapittel viser benyttes denne muligheten i liten grad i forslaget for realisering av Harstadpakken. Ved å bygge alle prosjektene tidlig i perioden er denne styringsmuligheten, og de fremtidige inntektene, brukt opp.

Det er tidligere beskrevet uheldige sider ved den ti år lange avholdsperioden befolkningen og politikerne i Harstad må akseptere dersom den foreslåtte utbyggingstakten blir gjeldene. Kommunens befolkningsvekst medfører nye boligfelt, barnehager, skoler, og butikker. Før Harstadpakken er nedbetalt vil det også være flere endringer i næringslivet, med tilhørende endringer i behovet for infrastruktur. Det er urimelig å forvente at Harstadværingene og lokalpolitikere i Harstad skal avstå fra å iverksette nye prosjekter i en så lang periode.

En modell hvor investeringstakten harmonerer med inntekten har flere fordeler:

- Liten gjeldsgrad og tilhørende lave finansieringskostnader
- Styringsmulighet i hele innkrevingsperioden
- Redusert risiko knyttet til fremtidige inntekter
- Mulighet for å finansiere flere prosjekter
- Pakken kan avsluttes i løpet av perioden siden gjelden til en hver tid er lav

En innfasingsmodell for enkelttiltakene basert på inntektsstrømmen vil ikke bety at årlige investeringer må sammenfalle helt med årlige inntekter. Direkte tilskudd fra Stat og fylke gir mulighet for en raskere utbygging enn bompenginntektene alene tilsier. En formulering av prinsippet for utbygging basert på låneopptak kan eksempelvis knyttes til gjeldsgrad oppgitt i prosent av årlige bompenginntekter. Alternativt kan maksimal-lengden på investeringsfri periode i etterkant av siste investering settes. Hovedmålet er å forvalte de fremtidige bominntektene på en slik måte at lokalpolitikere i Harstad kommune og Troms fylkeskommune samt Statens vegvesen beholder muligheten for å løse samferdselsbehovene som kommer opp i løpet av innkrevingsperioden.

¹ Prop. 143 S (2012-2013) Bergensprogrammet

5.3 Styring av prosjektportefølje

Styring av en pakke med samferdselsprosjekter er diskutert i kapittelet over. I tillegg til overordnet styring av pakken som helhet, vil god styring av Harstadpakken forutsette god styring av enkelttiltakene. Harstadpakken er bygget opp av flere tiltak fordelt på porteføljeområder. Porteføljeområdene må til en viss grad ses på som separate pakker med egen finansiering. I NTP omtales viktige oppgaver for styring av porteføljer:

Porteføljestyringssystem iht. NTP

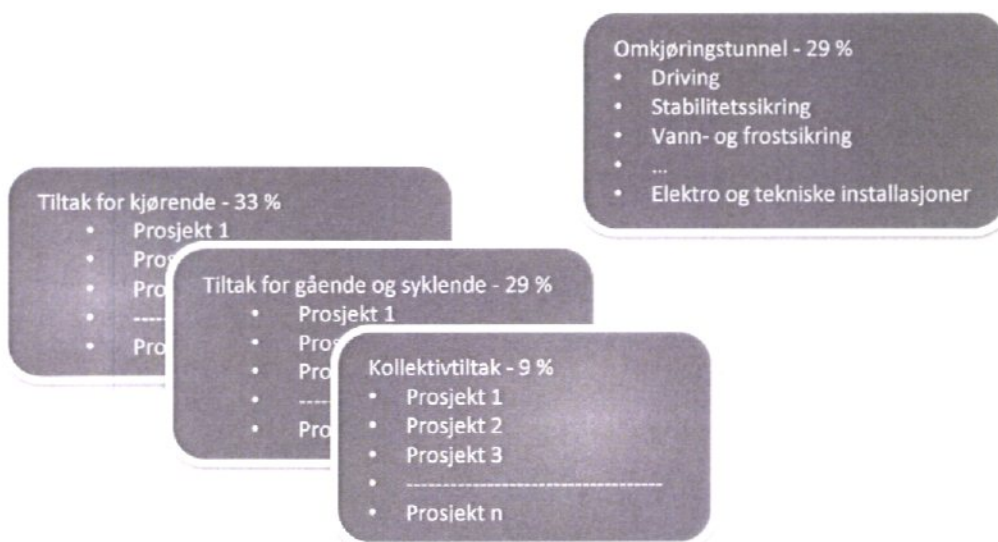
- Løpende prioritering av prosjekt og dosering av øvrige tiltak
- Følge opp måloppnåelse og finansieringsgrunnlag
- Basert på oppdatert kunnskap fra faglige utredninger
- Årlig rapportering med hovedvekt på mål, virkninger og økonomi
- Kvartalsvis rapportering til styringsgruppen

Figur 5-6 Porteføljestyring iht. avtale om Bymiljøpakker (NTP 2014-2023)

I Harstadpakkens prosjektstyringsplan omtales den planlagt prosjektgjennomføringen som fleksibel og dynamisk, hvor tiltakene fortløpende prioriteres:

""Harstadpakken"" gjennomføres som et porteføljestyringsprosjekt. Dette er en form for målstyring som vil sikre optimal prosjektgjennomføring i forhold til de strategiske og økonomiske målsetninger som er satt. Gjennomføringen av tiltakspakken låses dermed ikke rigid til en gitt framdrift og rekkefølge av tiltak, men innebærer at styring og prioritering mellom tiltakene gjøres i forhold til effektiv gjennomføring, totale rammer og vedtatt fordeling mellom ulike typer tiltak."

Det som kompliserer porteføljestyringen av Harstadpakken er inndelingen i flere porteføljeområder hvor omkjøringstunnelen har prioritet:



Figur 5-7 Porteføljeområder i Harstadpakken

Tunnelprosjektet i Harstadpakken kan ikke omtales som et porteføljeområde da det i praksis ikke er kuttmuligheter. Selv om kostnadsandelen for de ulike prosjektområdene er avtalt på forhånd for denne pakken vil denne fordelingen utfordres av tunnelprosjektet. Størrelsen på de øvrige prosjektområdene vil først bli klart når den totale kostnaden for tunnelen er klarlagt. En konsekvens av dette er at et begrenset antall av øvrige tiltak bør iverksettes før tunnelkostnaden er kjent. Dersom for mange tiltak startes tidlig vil styringsmuligheten begrenses mye, og faren for underfinansiering av pakken øker.

For å ha reell styringsmulighet, innenfor hvert porteføljeområde og mellom områdene, bør styringsgruppen ha mulighet til å prioritere tiltakene i pakken sett under ett. Den avtalte prioriteringen mellom porteføljeområdene må være basis for hvilke tiltak som prioriteres først, men styringsgruppen må ha fleksibilitet for å kunne styre:

- Myndighet til helhetlige prioriteringer i pakken
- Tiltak må legges ut i tid og prioriterte prosjekter iverksettes først
- Løpende oppdaterte kuttlist
- Post for usikkerhet bør disponeres av styringsgruppen

Styringsgruppen representerer finansierende og utøvende part samt brukerne. For å kunne sikre at Harstadpakken oppfyller målene som er definert er gruppen avhengige av å disponere noe av inntektene i pakken på tvers av de definerte porteføljeområdene. Som figuren under viser kan kostnadsusikkerheten som er anslått fordeles på porteføljeområdene eller den kan beholdes som egen post. Ved å beholde en egen post vil styringsgruppen bedre kunne sikre at de riktige tiltakene, som gir best måloppnåelse, realiseres.

Harstadpakken		Harstadpakken	
Tunnel	410 mill. kr	Tunnel	345 mill. kr
Tiltak for kjørende	470 mill. kr	Tiltak for kjørende	401 mill. kr
Tilrettelegging kollektiv	120 mill. kr	Tilrettelegging kollektiv	104 mill. kr
Gående og syklende	410 mill. kr	Gående og syklende	350 mill. kr
Etablering av bomstasjoner	40 mill. kr	Etablering av bomstasjoner	32 mill. kr
		Usikkerhet	217 mill. kr

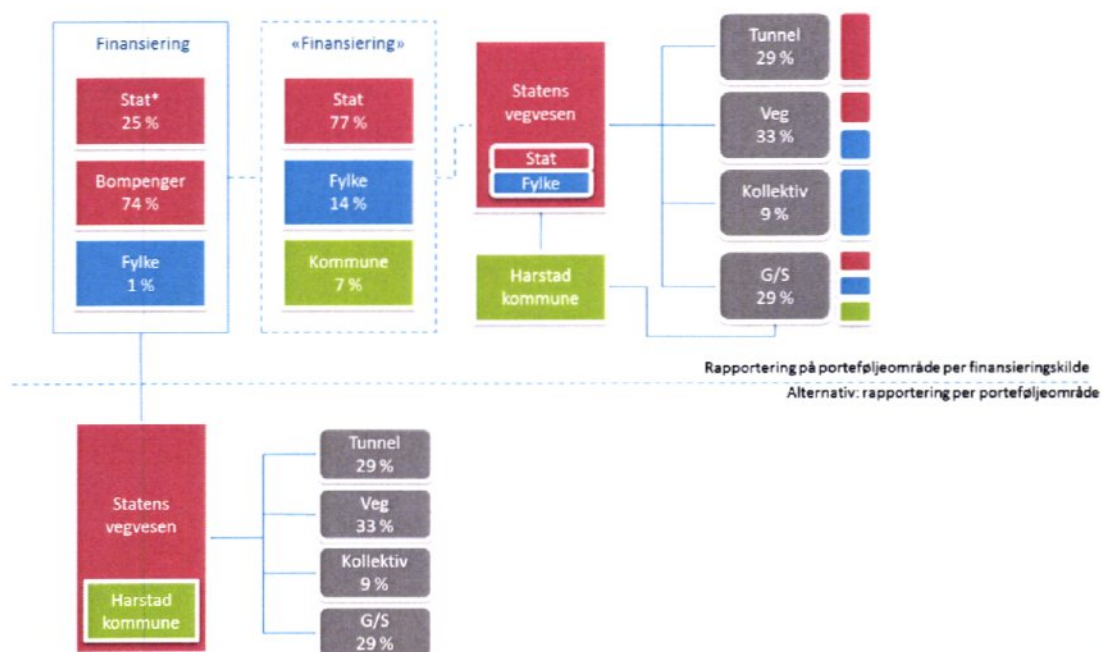
Figur 5-8 Usikkerhetspost fordelt på porteføljeområder eller felles for pakken

Basert på argumentene i kapitlet om styring av bompengepakker bør prinsippet om utbyggingstakt i Harstadpakken modifiseres slik at muligheten til å styre pakkens innhold bevares i hele innkrevingsperioden. Dersom den foreslåtte investeringsprofil for Harstadpakken benyttes vil de tidlige investeringer gjøre at eventuelle kutt i porteføljen må iverksettes tidlig, og må baseres på få år med innkreving. Styringsgruppen må derfor være var for endringer i forhold til forutsetningen som er lagt til grunn for avvisning og fremtidig trafikkvekst. I tillegg bør en felles kuttliste for pakken etableres ved at alle tiltak som kan måtte kuttes prioriteres innbyrdes.

5.4 Oppfølging og rapportering

I figuren under vises to alternative oppfølgings- og rapporteringsregimer. Felles for disse to regimene er finansieringen hvor rundt 99 prosent er statlige midler, fordelt på

bompenger og direkte bevilgninger. Siden tiltakene er spredt på veier som eies av stat, fylke og kommune kan rapportering fordelt på veieier være et alternativ. Som det vises på figuren under er denne inndelingen konstruert, gitt at pakken i praksis kun har en finansieringskilde. I tillegg viser figuren at Statens vegvesen styrer alle inntektene i Harstadpakken, selv om fylket og kommunen har ansvar for noen tiltak innen kollektiv og utbygging av gang- og sykkelvei.



Figur 5-9 Alternative for oppfølging og rapportering

Fellesnevner for denne pakken er utvikling av Harstad by. Basert på enighet, mellom partene i pakkens styringsgruppe, om hvordan inntektene i Harstadpakken skal fordeles på porteføljeområdene bør det vurderes om rapportering kan forenkles. Ved å forholde seg til en samlet finansieringskilde vil planlegging, oppfølging og rapportering knyttes direkte til de planlagte porteføljeområdene.

6 anbefalinger

Investeringene i Harstadpakken kan nedbetales med innkreving av bompenger innenfor den vanlige maksimale innkrevingsperioden på 15 år. Med ramme for de totale kostnadene i pakken, og dersom forutsetningene på inntektssiden treffer, vil pakken kunne bygges på 6-7 år og nedbetales på 15.

En utfordring i Harstadpakken er at store deler av inntektene brukes til å dekke innkrevings- og finansieringskostnader. Disse kostnadene vil med planen som foreslås av Statens vegvesen, utgjøre over en tredjedel av bompenginntektene. Anbefalingene under vil redusere disse kostnadene sterkt. Kostnadsbesparinger og en moderat inntektsøkning kan redusere perioden med bompenginnkreving med opp mot seks år, eller stille midler til disposisjon til nye tiltak mot slutten av perioden.

Enveis bomstasjoner gir reduserte innkrevingskostnader og bør vurderes

Tall fra Statens vegvesen og Vegdirektoratet viser at en bomring basert på toveis bomstasjoner kan være opp til 72 prosent dyrere enn å velge enveis innkreving. For Harstadpakken betyr dette at det er mulig å redusere innkrevingskostnadene med opp til 120 millioner 2013 kroner.

Prosjektene bør legges ut i tid for å redusere finansieringskostnadene og øke styringsmulighetene

Finansieringskostnadene for pakken kan reduseres vesentlig. Renteutgiftene som legges til grunn i nåværende planer, og med standard renteforutsetninger¹, utgjør opp mot 450 millioner kroner nominelt eller rundt 250 millioner kroner i reelle kroner. Dersom pakken kan finansieres med tilgjengelige bevilgninger og bominntekter kan hele denne kostnaden fjernes.

Harstadpakken skal realiseres innenfor en investeringsramme på i underkant av 1,5 milliarder 2013 kroner. På grunn av usikkerheten som er knyttet til byggekostnadene må oppstart av lavere prioriterte tiltak avvente endelig kostnad på prosjekter med høyere prioritet. Dersom for mange tiltak initieres tidlig vil pakkens kostnadsramme utfordres. En lavere utbyggingstakt øker også styringsgruppens mulighet for å tilpasse tiltakene til en by i endring.

Harstadpakkens investeringer er fordelt på porteføljeområder, og finansieres nesten utelukkende med statlige midler. Rapportering i henhold til de omforente porteføljeområdene bør vurderes.

Prosjektbeslutning bør avvente oppdaterte kostnadsestimater

Kostnadene som er presentert i trafikknøtet, og som dermed er benyttet i kvalitetssikringen, er fra januar 2011. I løpet av høsten 2013 vil nye kostnader for

¹ 6,5 prosent rente, 2,5 prosent inflasjon

prosjektet foreligge. En beslutning om hvorvidt Harstadpakken skal godkjennes bør avvente oppdaterte kostnadsestimater.

Passeringstak bør økes for å gi økte inntekter samt ønsket nedgang i personbilandel

Analysen av passeringstaket som foreslås viser at finansieringen av pakken forutsetter at nesten alle person- og varebiler i Harstad vil treffe passeringstaket hver måned. En så høy andel av biler som når passeringstaket virker unaturlig og kan bryte med intensjonen om at passeringstaket skal skjerme storbrukere fra høye utgifter i bomringen. En heving av taket vil gi økte inntekter i bomringen og bidra til en reduksjon i bilbruken i Harstad by.

Et høyere passeringstak vil også gjøre kollektivtransport og gang/sykkel mer attraktivt, og dermed bidra til prosjektets mål om å redusere personbilandelen i Harstad by.

Styringsgruppens myndighet, roller og beslutningsregler bør tydeliggjøres

Styringsgruppens sammensetning virker fornuftig, og representerer finansierende og utførende part, i tillegg til at brukernes interesser blir ivaretatt på en god måte. Hvilken myndighet denne gruppen har er noe uklart og bør tydeliggjøres i avtalen som definerer samarbeidet mellom Statens vegvesen, Troms fylkeskommune og Harstad kommune.

Det er ikke grunn til å forvente at styringsgruppen for Harstadpakken delegeres bindende beslutningsmyndighet, men vil ha en viktig rolle som arena for kommunikasjon mellom partene samt at enighet i gruppen gir god forankring.

Rammestyring iht. porteføljeområder bør videreføres og styringsgruppen bør forvalte felles post for usikkerhetsmidler

I Harstadpakken er det forhåndsdefinert porteføljeområder hvor områdets andel av pakkens totale kostnader er satt. Denne ordningen vil virke strukturerende for prosjektet og sikre finansiering til tiltak i alle porteføljeområdene. En streng tolkning av de definerte andelene vil unødig begrense muligheten for god porteføljestyring, og vil kunne gi dårlig måloppnåelse for pakken som helhet. Ved å beholde pakkens kostnadsusikkerhet som en egen post gis styringsgruppen noe fleksibilitet som kan brukes til å realisere de tiltakene som best understøtter målsetningen med pakken.

VEDLEGG

Vedlegg 1 Referansepersoner

Vedlegg 2 Intervju- og møteoversikt

Vedlegg 3 Referansedokumenter

Vedlegg 1 Referansepersoner

Organisasjon	Navn	Kontaktinfo
Finansdepartementet	Peder Andreas Berg	peder.andreas.berg@fin.dep.no
Samferdselsdepartementet	Jan-Reidar Onshus	jan-reidar.onshus@sd.dep.no
Dovre Group AS	Stein Berntsen	stein.berntsen@dovregroup.com

Vedlegg 2 Intervju- og møteoversikt

Møtedato	Tema	Deltakere	Tilknytning
02.05.13	Oppstartsmøte	Representanter fra Statens vegvesen og oppdragsgiverne	Utredere og oppdragsgivere
01.07.13	Møte med Statens vegvesen	Representanter fra Statens vegvesen	Prosjektleder Utredere
01.07.13	Møte med Harstad kommune	Rådmann m.fl.	
01.07.13	Befaring i Harstad	Kvalitetssikrer Statens vegvesen	
22.08.13	Presentasjon	Representanter fra Statens vegvesen, Vegdirektoratet og oppdragsgiverne	Utredere og oppdragsgivere

Vedlegg 3 Referansedokumenter

- Advansia AS, Samfunns- og næringslivsforskning AS og Det Norske Veritas AS (2011). *Rapport fra kvalitetssikring av Konseptvalgutredning Harstad*
- Harstadveiene AS (2012). *Søknad om delvis bompengefinansiering av "Harstadpakken"*
- Concept (2004). *Bedre utforming av store offentlige investeringsprosjekter*
- Concept (2004). *Tidligfase i store offentlig investeringsprosjekter*
- Finansdepartementet (2005). *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*
- Finansdepartementet (2008). *Det sentrale styringsdokumentet, Veileder nr. 1*
- Finansdepartementet (2009). *St.mld. nr. 16, Perspektivmeldingen 2009*
- Finansdepartementet (2011). *Rammeavtale mellom Finansdepartementet og Dovre Group AS og Transportøkonomisk institutt*
- Kommunesektorens organisasjon (2012). *Behov for endringer i bompengefinansieringen*
- Norconsult (2006). *Samferdselsutredning for Harstad*
- Riksrevisjonen (2012-2013). *Riksrevisjonens undersøkning av bompengeforvaltninga*
- Samferdselsdepartementet (2004). *St.mld. nr. 24. Nasjonal transportplan 2006-2015*
- Samferdselsdepartementet (2009). *St.mld. nr. 16. Nasjonal transportplan 2010-2019*
- Samferdselsdepartementet (2012-2013). *Meld. St. 26 Nasjonal transportplan 2014-2023*
- Statens vegvesen (2011). *Konseptvalgutredning Harstad*
- Statens vegvesen (2011). *Harstadpakken – Forslag finansiering av utbygging*
- Statens vegvesen (2011). *Trafikkanalyser og samfunnsøkonomiske beregninger KVVU-Harstad*
- Statens vegvesen (2012). *Styring av vegprosjekter – Retningslinjer. Håndbok 151*
- Statens vegvesen (2013). *Bypakke Grenland fase I Forslag til bompengeordning og porteføljestyling*
- Transportøkonomisk institutt (2005). *Bomringen i Tønsberg Inntekter i forhold til finansieringsplanen TØI-rapport 775/2005*
- Urbanet Analyse og Nivi Analyse (2013). *UA rapport 41/2013 Bompengenes omfang i Norge Lokal innflytelse over ressursbruk og prioriteringer*
- Vegdirektoratet (2011). *Retningslinjer for innføring av passeringstak i bompengeprosjekter*
- Vegdirektoratet (2012). *Anbefaling om regionale bompengeselskaper*

