Arkivsak-dok. 25/02760-15
Saksbehandler Terje Gjelten Bakken

Saksgang	**Møtedato**	**Sak nr.**
Formannskapet 2023 - 2027	26.11.2026	150/26
Bystyret 2023 - 2027	10.12.2026	

Forslag til handlingsprogram Byvekstavtale Nedre Glomma 2027–2030

Innstillingssak.
Medsaksbehandlere:

Kommunedirektørens innstilling:
1. Forslag til handlingsprogram for Byvekstavtale Nedre Glomma 2027–2030 vedtas.

Vedlegg:
1. Forslag til handlingsprogram Byvekstavtale Nedre Glomma 2027–2030, datert 26.10.2026
2. Prosjektark. Bypakke Nedre Glomma fase 2, handlingsprogram 2027–2030, datert 16.10.2026
3. Tiltaksark, statlig tilskudd, handlingsprogram 2027–2030, datert 16.10.2026
4. Referansegruppens innspill til HP 2027–2030, datert 30.09.2026

Sammendrag:
Dette er et felles saksframlegg for Fredrikstad og Sarpsborg kommuner samt Østfold fylkeskommune.

Forslag til handlingsprogram 2027–2030 baserer seg på føringer fra handlingsprogram 2026–2029, kombinert med styringssignaler gitt fra byvekstavtalepartene i løpet av 2026.

Blant de store prosjektene i Bypakke Nedre Glomma fase 2 prioriteres bruprosjektene i begge kommunene samt parsell 1, 2 og 6 på fv. 109. Dette er i tillegg til rv. 22 Hafslund–Dondern, som er under utbygging. Økt kostnadsanslag for bruprosjektet Omberg–Torp innebærer at parsellene 3–5 på fv. 109 flyttes fra den prioriterte prosjektporteføljen til marginallisten, som er et nytt element i denne rulleringen av handlingsprogrammet. Ved økt økonomisk handlingsrom gjennom økning i inntekter, eller reduksjon i kostnader, kan tiltakene på marginallisten løftes inn i den prioriterte prosjektporteføljen igjen ved senere rulleringer av handlingsprogrammet.

Det legges til grunn at den prioriterte prosjektporteføljen kan gjennomføres med gjeldende takstnivå. I det videre må det imidlertid drives en aktiv porteføljestyring med grunnlag i den

totale trafikkmengden, elbilandelen og inntektene. Med en fortsatt vekst i elbilandelen utfordres både nullvekstmålet og inntektene.

Kommunedirektøren vurderer at forslaget til handlingsprogram for byvekstavtalen for Nedre Glomma 2027–2030 gir et godt grunnlag for videre framdrift i de høyest prioriterte prosjektene. Forslaget til prosjekter og tiltak i handlingsprogrammet følger opp målene i byvekstavtalen gjennom en balansert portefølje av investeringer, drifts- og vedlikeholdstiltak. På lengre sikt er det imidlertid usikkerhet knyttet til både inntekter, utgifter og måloppnåelse som må følges opp i porteføljestyringen.

Kommunedirektøren anbefaler at forslag til handlingsprogram for byvekstavtalen 2027–2030 vedtas.

Utredning:
Dette er et felles saksframlegg for Fredrikstad og Sarpsborg kommuner samt Østfold fylkeskommune. Forslag til handlingsprogram ble behandlet av styringsgruppen for byvekstavtalen i Nedre Glomma 26.10.2026.

Byvekstavtalen for Nedre Glomma er en avtale mellom staten, Østfold fylkeskommune og kommunene Fredrikstad og Sarpsborg. Den skal bidra til nullvekst i personbiltrafikken og bærekraftig byutvikling, og omfatter både statlige tilskudd (byvekstmidler) og finansiering gjennom Bypakke Nedre Glomma fase 2, inkludert bompenger.

For byvekstavtalen skal det utarbeides fireårige handlingsprogram med årlig rullering. Forslag til handlingsprogram for 2027–2030 baserer seg på føringer fra handlingsprogram 2026–2029, vedtatt av Sarpsborg bystyre 11.12.2025 (sak 104/25), kombinert med styringssignaler gitt fra byvekstavtalepartene i løpet av 2026. Referansegruppen i byvekstavtalen er i sitt innspill til handlingsprogrammet (vedlegg 4) i stor grad enig i hovedinnretningen, samtidig som det gis noen innspill om hva som bør prioriteres i det videre arbeidet med byvekstavtalen.

<u>Prioritering av statlig tilskudd i byvekstavtalen</u>
Rammen for statlige byvekstmidler er indeksjustert med 3,7 prosent fra 2026 og det forutsettes totalt 194,2 millioner kroner i 2027. Endelig tildeling vil bli justert i tråd med vedtatt Statsbudsjett 2027. Tabell 1 viser hvilke tiltak byvekstmidlene foreslås prioritert til i 2027. Prioriteringene følger opp satsingene fra byvekstavtalen, og det er lagt til grunn realistisk budsjettering. Tiltakene er beskrevet i tiltaksark som ligger som vedlegg til handlingsprogrammet. For årene 2028–2030 er fordelingen av det statlige tilskuddet videreført på hovedkategoriene, som er *drift av kollektivtransport inkl. ferge*, *infrastrukturtiltak for kollektiv, sykkel og gange (vedlikehold og investeringer)* og *mobilitetsuvikling og analyser*.

Tabell 1: Prioritering av statlig tilskudd i byvekstavtalen. I millioner 2027-kroner.

Handlingsprogram byvekstmidler 2027 - 2030	Ansvar	2027	2028	2029	2030
Drift av kollektivtransport inkl. Ferge		**116**	**116**	**116**	**116**
Tilskudd til styrking av busstilbud	ØFK	73,1			
Billettpriser på buss og takstsamarbeid med jernbane i Nedre Glomma	ØFK	25,2			
Tilskudd fergedrift	FK	17,7			
Infrastrukturtiltak for kollektiv, sykkel og gange (vedlikehold og investeringer)		**42,1**	**47,5**	**47,5**	**47,5**
Vedlikehold, TS, kollektiv og sykkeltiltak Fredrikstad	FK	10			
Vedlikehold, TS, kollektiv og sykkeltiltak Sarpsborg	SK	10			
Vedlikehold, TS, kollektiv og sykkeltiltak Fylkeskommune	ØFK	6,7			
Fv. 118 - undergang Tune kirke	ØFK	5			
Gang- og sykkelvei Nordbyveien Sarpsborg	SK	6	6	10	
Pilotprosjekt - forenklet løsning langs fv. 1182 Høysand	ØFK	1			
Forsterket sesong og vinterdrift kommunale gang- og sykkelveier	FK/SK	3,4			
Mobilitetsutvikling og analyser		**24,7**	**24,7**	**24,7**	**24,7**
Utredninger og analyser, inkl. RVU	ØFK	2			
Barn og unge	ØFK	4,9			
Voksne og arbeidsreisende, inkl. HjemJobbHjem	Felles	9,2			
Fremtidsrettet mobilitet		1,7			
Mobilitetstiltak Fredrikstad	FK	1,8			
Mobilitetstiltak Sarpsborg	SK	1,8			
Kommunikasjon og kampanjer	Felles	3,3			
Sekretariatet		**6**	**6**	**6**	**6**
Sum tilskudd Nedre Glomma		**188,8**	**194,2**	**194,2**	**194,2**
Gange og trafikksikkerhetstiltaket Rv. 22 x Kreutzg**t***	SVV	5,4			
Beregnet tildeling til Nedre Glomma i statsbudsjettet		**194,2**	**194,2**	**194,2**	**194,2**

*I 2027 er det, i henhold til retningslinjene for tilskudd til byvekstavtaler, trukket fra 5,4 millioner kroner til det prioriterte riksveiprosjektet rv. 22 x Kreutzgate. Tiltak som er på riksvei utbetales ikke til fylkeskommunen, men til Statens vegvesen som vil være byggherre og gjennomføre dette tiltaket.

<u>Bypakke Nedre Glomma fase 2 - prioriteringer</u>
Prop. 41 S (2022–2023) definerer prosjektene som inngår i Bypakke Nedre Glomma fase 2:

- Rv. 22 Hafslund–Dondern
- Fv. 109 Råbekken–Torsbekkdalen
- Fv. 118 Ny bru over Glomma i Sarpsborg
- Ny bru over Glomma i Fredrikstad (Omberg–Torp, fv.)
- Mindre tiltak (programområdetiltak) for å legge til rette for kollektivtransport, gange og sykkel

Høsten 2026 er det utarbeidet nytt kostnadsanslag i reguleringsplanfasen for ny bru Omberg–Torp. Sammenlignet med det forrige kostnadsanslaget, fra kommunedelplanen vedtatt i 2019, øker kostnaden med 0,4–1,3 milliarder kroner, avhengig av antall kjørefelt.

Kostnadsanslaget inneholder fortsatt usikkerhet, selv om det er redusert fra anslaget i kommunedelplanen. Styringsgruppen for byvekstavtalen har i møte 21.09.2026, sak 11/26, vedtatt at fire kjørefelt skal legges til grunn for videre planlegging av bruprosjektet. Med fire kjørefelt er nytt kostnadsanslag for bruprosjektet 3 milliarder kroner, en økning på 1,3 milliarder kroner fra kostnadsanslaget i kommunedelplanen.

I handlingsprogram 2027–2030 legges det opp til å prioritere bruprosjektene i begge kommunene, samt fv. 109 med parsellene 1 (Råbekken–Østfoldhallen), 2 (Østfoldhallen–Rolvsøy) og 6 (Alvim–Torsbekkdalen). Den prioriterte prosjektlisten (tabell 2) viser også rv. 22 Hafslund–Dondern, som er under utbygging, og midler til mindre tiltak.

Tabell 2: Prioritert prosjektportefølje i handlingsprogram 2027–2030. I millioner 2026-kroner.

Prosjekt	Prosjekt-anslag
Etablering av bomstasjoner	49
Rv. 22 Hafslund - Dondern	780
Fv. 109 Parsell 1 - Råbekken - Østfoldhallen	1 300
Fv. 109 Parsell 6 Alvim - Torsbekkdalen	800
Fv. 109 Parsell 2 Østfoldhallen - Rolvsøy *	900
Fv. 118 Ny bru over Glomma i Sarpsborg	4 865
Ny bru over Glomma i Fredrikstad	3 000
Mindre tiltak på kommunal vei	668
Mindre tiltak på riks- og fylkesvei	368
Sum	**12 730**

**Frivillig grunnerverv på parsellene 2–5 inngår i anslaget.*

Bypakke Nedre Glomma fase 2 – prioritering mindre tiltak

I tillegg til de store prosjektene inngår en rekke mindre investeringstiltak for kollektivreisende, syklende og gående i handlingsprogrammet, jamfør tabell 3 under. Prosjektene er i stor grad videreført fra handlingsprogram 2026–2029 for å sikre framdrift, men noen prosjekter har blitt fullført og nye har kommet til. Tiltakene i Sarpsborg kommune inngår som kommunens egenandel. Dette innarbeides i kommunens handlingsplan og budsjett for 2027. Prosjektene er nærmere beskrevet i prosjektark som ligger ved handlingsprogrammet.

Tabell 3: Prioriterte programområdetiltak i handlingsprogramperioden. I millioner 2026-kroner.

Part	Navn på tiltak	Estimat totalkost	2027	2028	2029	2030
FK	Sykkelvei med fortau - Gamlebyveien	35,0	13,0	4,0	8,0	5,0
FK	Gang- og sykkelvei - Leiegata	22,0	2,0	5,0	5,0	10,0
FK	Gang- og sykkelvei - Hassingen	9,0	1,0	2,0	5,0	1,0
FK	Gang og sykkelvei - Gunnelandet	16,0	10,0	6,0		
FK	Gang og sykkelvei, nytt fortau - Bjørnebyveien	3,0	2,0	1,0		
FK	Gang og sykkelvei - Holmen	30,0	3,0	7,0	10,0	10,0
FK	Sykkel - Kongstenhallen	5,0		5,0		
FK	Gang og sykkel - Sagabakken skole	5,0			1,0	4,0
	Totalt - Fredrikstad kommune	125,0	31,0	30,0	29,0	30,0
SK	Sykkelfelt - St. Mariegate	0,5		0,5		
SK	Gang og sykkelvei - Lande skole	5,0	0,3	1,0	3,7	
SK	Gang og sykkelvei - Rådmann Dalens vei	6,5	1,5	1,5		
SK	Gang og sykkelvei - Madam Arnesens vei	9,7	1,3	1,3		
SK	Gang og sykkelvei - Greåkerdalen (nordre del)	25,0	8,0	5,0	5,0	5,0
SK	Fortau +sykkelvei m fortau - Statsm. Kolstads vei og Vingulmorkv	5,9		3,0	2,7	
SK	Fortau - Kirkeveien og Kr. Wilhelmsens vei	3,5	0,4	0,4		
SK	Sykkelvei - Tunevannveien	14,0			1,0	5,0
SK	Fortau - Skogliveien	1,5	1,0			
SK	Sykkelløsning - Grotterødgata - Sandesundsveien	7,4	2,0	5,4		
SK	Fortau - Arne Meidells vei	0,8	0,8			
SK	Fortau+sykkelvei m fortau - Herbergveien_Vingulmorkveien	4,4	2,2	2,2		
SK	Fortau og gang- og sykkelvei - Kvastebyen	35,0				5,0
SK	Fortau - Nordbergveien	3,5	3,5			
SK	Sykkelparkering	31,3	4,0	4,7	12,6	10,0
	Totalt - Sarpsborg kommune	154,0	25,0	25,0	25,0	25,0
ØFK	Fv. 114 Gang og sykkelvei Greåkerdalen (søndre del)	24,5	7,0	11,6		
ØFK	Fv. 451 Gang og sykkelvei Enhusveien	22,1	14,5	0,0		
	Totalt - Østfold fylkeskommune	46,6	21,5	11,6	0,0	0,0
SVV	Rv. 22 Gang og sykkelvei, Nygårdshaugen - Holmegil	93,8	28,0	4,1		
SVV	Rv. 22 x fv. 1206, Ise	41,8	3,0	5,0	15,0	16,8
SVV	Rv. 22 x Torp	uavklart	3,0	2,0	10,0	20,0
SVV	Riksvei forprosjekt og kunnskapsgrunnlag	6,0	2,0	2,0	1,0	1,0
	Totalt - Statens Vegvesen	141,6	36,0	13,1	26,0	37,8
	Totalt	467,2	113,5	79,7	80,0	92,8
	Forprosjekt	Reguleringspla	Prosjektering		Utbygging	

<u>Bypakke Nedre Glomma fase 2 - marginalliste</u>

For å håndtere kostnadsøkningen for Omberg–Torp innenfor de økonomiske rammene for byvekstavtalen og i tråd med prinsippene for porteføljestyring, foreslås fv. 109 parsell 3–5 (Rolvsøy–Alvim) tatt ut av den prioriterte prosjektporteføljen i dette handlingsprogrammet. Det samme gjelder deler av satsingen (300 millioner kroner) på mindre tiltak på riks- og fylkesvei. Disse prosjektene settes på marginallisten (tabell 4), som er et nytt element i denne rulleringen av handlingsprogrammet. Ved økt økonomisk handlingsrom gjennom økning i inntekter, eller reduksjon i kostnader, kan tiltakene på marginallisten løftes inn igjen i den prioriterte prosjektporteføljen ved senere rulleringer av handlingsprogrammet.

Tabell 4: Marginalliste

Prosjekt	Ansvarlig
Fv. 109 Rolvsøysund - Alvim, parsell 3 – 5 *	Østfold fylkeskommune
Fv. 108 Oppgradering av holdeplasser - Fuglevik – Kråkerøybrua	Østfold fylkeskommune
Fv. 117 Oppgradering holdeplasser Ørebekk-Ålekilene	Østfold fylkeskommune
Fv. 108 Gang og sykkelvei Trolldalen - Ny Kjøkøysund bru	Østfold fylkeskommune
Rv. 22 Gang og sykkelvei Kampenes – Ise	Statens vegvesen
Rv. 22 Gang og sykkelvei Kløvningsten – Jellestadveien	Statens vegvesen
Rv. 110 Gang og sykkelvei, Brohodet øst til Rakkestadsvingen	Statens vegvesen

**Selv om parsell 3–5 på fv. 109 er plassert på marginallisten, vil prosjekteier Østfold fylkeskommune fortsatt tilby frivillig grunnerverv, for å sikre forutsigbarhet for berørte grunneiere. Finansieres med midler fra parsell 2.*

Økonomi og måloppnåelse

De to bruprosjektene er begge på reguleringsplannivå og det er fortsatt usikkerhet i kostnadsanslagene, selv om den er redusert fra tidligere. Det legges til grunn at den prioriterte prosjektporteføljen kan gjennomføres med gjeldende takstnivå. I det videre må det imidlertid drives en aktiv porteføljestyring hvor man følger nøye med på den totale trafikkmengden, elbilandelen og inntektene. Med en fortsatt vekst i elbilandelen utfordres både nullvekstmålet og inntektene.

Nedskalering og fjerning av prosjekter fra prosjektporteføljen kan også utfordre måloppnåelsen i byvekstavtalen. I tråd med byvekstavtalen skal også tiltak innenfor arealplanlegging, parkeringspolitikk og prisvirkemidler vurderes for å oppnå avtalens målsetninger.

Bypakke Nedre Glomma fase 2 – status for de store prosjektene

Status og planlagte milepæler for de fire store prosjektene i Bypakke Nedre Glomma fase 2:

- Rv. 22 Hafslund–Dondern: Anleggsarbeidet har pågått siden sommeren 2025, med forventet ferdigstilling i desember 2027. Prognosen for gjennomført prosjekt ligger ca. 70 millioner kroner lavere enn indeksregulert ramme.
- Fv. 109, parsell 1 (Råbekken–Østfoldhallen): Oppstart av bygging i hovedentrepriser er planlagt i fjerde kvartal 2026, og vil pågå i tre år.
- Fv. 109, parsell 2 (Østfoldhallen–Rolvsøy): I handlingsprogramperioden vil det gjennomføres nødvendig planlegging for å tilpasse prosjektet til ny bru Omberg–Torp, samt grunnerverv og riving av innløste eiendommer. Oppstart av anleggsarbeid er foreløpig usikkert som følge av prioritering av nye bruer over Glomma og manglende finansiering av hele delstrekningen.
- Fv. 109, parsell 6: (Alvim–Torsbekkdalen): Nord for Alvimbruene planlegges delentreprise for veiarbeider igangsatt høsten 2026. Hovedentreprisen er utsatt med om lag ett år på grunn av vurdering av nytt brukonsept for Alvimbruene. Parsellen ferdigstilles sannsynligvis i 2031.
- Fv. 118 Ny Sarpsbru: Vedtak av reguleringsplan forventes i 2027. Ny kjørebru kan tidligst bygges fra 2029 og vil ta om lag fire år. Etter trafikkåpning, tidligst i 2033, gjenstår cirka to år med riving av eksisterende bruer, etablering av gang- og sykkelforbindelse og øvrige avsluttende arbeider.
- Ny bru i Fredrikstad (Omberg–Torp): Reguleringsplanarbeidet skal foregå fram til 2027, med mål om vedtak i 2028. Anleggsfasen skal etter planen starte i siste halvdel av 2029, med mål om ferdigstillelse mot slutten av 2031.

Kommunedirektørens vurdering
Kommunedirektøren vurderer at forslaget til handlingsprogram for byvekstavtalen for Nedre Glomma 2027–2030 gir et godt grunnlag for videre framdrift i de høyest prioriterte prosjektene. Prioritering av bruprosjektene og utsettelse av parsellene 3–5 på fv. 109 er i tråd med tidligere politiske vedtak og støttes av byvekstavtalens referansegruppe. Innføringen av en marginalliste tydeliggjør hvilke prosjekter som i utgangspunktet skal prioriteres hvis det blir rom for å ta inn igjen flere prosjekter.

Kommunedirektøren vurderer at forslaget til prioritering av statlig tilskudd til prosjekter og tiltak i handlingsprogrammet følger opp målene i byvekstavtalen gjennom en balansert portefølje av investeringer, drifts- og vedlikeholdstiltak.

Det er imidlertid usikkerhet knyttet til både inntekter og utgifter i bypakka, noe som må følges opp i porteføljestyringen. Usikkerheten i kostnadene i bruprosjektene er redusert sammenlignet med forrige handlingsprogram, som følge av nye anslag på reguleringsplannivå. Usikkerhet i inntekter kan særlig forklares med en raskere økning i elbilandel enn lagt til grunn.

Måloppnåelse for byvekstavtalens overordnede mål, nullvekstmålet for personbiltrafikken og nullvisjonen om ingen drepte og hardt skadde i veitrafikken, må også ha fokus i den videre porteføljestyringen. Når prosjekter nedskaleres eller fjernes fra prioritert portefølje, kan det utfordre måloppnåelsen. Kommunedirektøren mener dette på sikt kan aktualisere tiltak innenfor arealplanlegging, parkeringspolitikk og prisvirkemidler.

Konsekvenser økonomi, miljø og folkehelse:

Økonomi:
Forslag til handlingsprogram har økonomiske konsekvenser for Sarpsborg kommune. Sarpsborg kommune skal bidra med lokal egenandel i Bypakke Nedre Glomma fase 2, jf. Prop. 41 S (2022–2023). Den lokale egenandelen skal være minimum 15 prosent av de samlede prosjektkostnadene i kommunale og fylkeskommunale prosjekter, eksklusiv merverdiavgift. Egenandelen fordeler seg med 60 prosent på Østfold fylkeskommune, og 20 prosent på hver av kommunene.

Den kommunale egenandelen kan finansieres over driftsbudsjett og/eller investeringsbudsjett. Det er kommunedirektørens vurdering at det ikke er økonomisk handlingsrom i kommende planperiode til å prioritere egenandelen over driftsbudsjettet, slik at dette er foreslått innarbeidet og finansiert over investeringsbudsjettet. Nye vurderinger kan gjøres ved senere rulleringer av bypakkens handlingsprogram og i kommunens økonomiplan.

Slik det framkommer av prioriterte programområdetiltak i Sarpsborg, utgjør kommunens egenandel i årene 2027–2030 til sammen 100 millioner kroner, jf. tabell 3. Dette innarbeides i kommunens handlingsplan og budsjett for 2027.

Miljø:
Forslaget til handlingsprogram legger til rette for en styrket satsing på kollektivtransport, sykkel og gange for å oppnå nullvekstmålet, som vil bidra positivt til kutt i utslipp av klimagasser.

Folkehelse:
Forslag til handlingsprogram tilrettelegger for kollektivtransport, sykling og gange. Dette bidrar til et mer tilgjengelig og inkluderende transportsystem, samtidig som det gir positive

effekter for folkehelsen gjennom økt fysisk aktivitet og tryggere ferdsel. Redusert biltrafikk vil også bidra til mindre trafikkstøy, bedre lokal luftkvalitet og lavere klimagassutslipp. Videre skal tiltakene styrke mobiliteten og bidra til attraktiv by- og tettstedsutvikling, noe som kan gjøre regionen mer attraktiv som bosted og for næringsutvikling. Samlet sett understøtter handlingsprogrammet satsningen for å nå nullvekstmålet og reduserer klimaavtrykket.

Behandling i Bypakke Nedre Glomma:
Forslag til handlingsprogram for Byvekstavtale Nedre Glomma 2027-2030 ble behandlet i styringsgruppa for Bypakke Nedre Glomma 21.10.2026. Styringsgruppa gjorde følgende vedtak:

1. Styringsgruppen for Byvekstavtale Nedre Glomma innstiller på at forslag til handlingsprogram for Byvekstavtale Nedre Glomma 2027–2030 legges fram for lokalpolitisk behandling hos partene.