

Arkivsak-dok. 23/24041-1
Saksbehandler Laila Irene Vestby

Saksgang
Formannskapet 2023 - 2027
Bystyret 2023 - 2027

Møtedato
30.11.2023
14.12.2023

Sak nr.
116/23

Bypakke Nedre Glomma - Handlingsprogram 2024 - 2027

Innstillingssak.

Medsaksbehandlere: Elisabeth Drillestad Engebretsen, Jens Otto Løkkevik

Kommunedirektørens innstilling:

«Handlingsprogram for Bypakke Nedre Glomma 2024 – 2027» vedtas.

Vedlegg:

Handlingsprogram 2024-2027 - godkjent styringsgruppa 22.09.2023

Sammendrag:

Denne saken handler om forslag til handlingsprogram for Bypakke Nedre Glomma 2024–2027. Dette er det første handlingsprogrammet etter Stortingets vedtak av Bypakke Nedre Glomma fase 2, våren 2023. Handlingsprogrammet omhandler både prosjektporteføljen til bypakkens fase 2, samt belønningsmidler. Handlingsprogrammet skal rulleres årlig.

Forslag til handlingsprogram følger opp stortingsproposisjonen om bypakkens fase 2. Sarpsborg og Fredrikstad bystyre samt Viken fylkesråd har vedtatt en modell for porteføljestyling av bypakken, jf. sak PS 48/23 til Sarpsborg bystyre 15.06.2023. Føringer fra den saken er lagt til grunn ved utarbeidelse av forslag til handlingsprogram.

Indeksregulert er den totale økonomiske rammen for bypakken 10,771 milliarder 2023-kroner, og egenandelen Sarpsborg kommune må bidra med over en 15-årsperiode er 224 millioner 2023-kroner.

I 2024 vil midlene til de store prosjektene bli brukt til planlegging, prosjektering og grunnnerverv. Omfanget av investeringsmidler øker betraktelig til disse formål utover i fireårsperioden når anleggsarbeidene starter. For de mindre tiltakene legges det opp til byggeaktivitet fra 2024. Sarpsborg kommune skal bruke 97,5 millioner 2023-kroner i kommunale investeringsmidler til tiltak for gående og syklende i perioden 2024 til 2027. Etter fratrekk fra merverdikompensasjon representerer dette 78 millioner 2023-kroner som inngår i Sarpsborg kommune sin egenandel i bypakken.

Forslag til handlingsprogram omhandler også belønningsmidler. Bypakke Nedre Glomma har siden 2014 fått tildelt statlige belønningsmidler. Gjeldende belønningsavtale utløper i 2023 og det er søkt om ny avtale på 314 millioner kroner for perioden 2024 til 2027.

Handlingsprogrammet er behandlet av styringsgruppen i Bypakke Nedre Glomma, og anbefalt til videre lokalpolitisk behandling hos bypakkepartene.

Kommunedirektøren anbefaler at forslag til handlingsprogram for perioden 2024-2027 vedtas.

Utredning:

Denne saken omhandler forslag til handlingsprogram for Bypakke Nedre Glomma for perioden 2024-2027. Dette er første handlingsprogram etter at Stortinget vedtok Bypakke Nedre Glomma fase 2 våren 2023. I tillegg til prosjektporteføljen for bypakkens fase 2, inneholder handlingsprogrammet plan for prioritering av belønningsmidler. Det er også et kapittel om avslutning av fase 1 av bypakken. Det fireårige handlingsprogrammet skal rulleres hver vår, men denne første versjonen blir et unntak med politisk behandling på høsten.

Handlingsprogrammet er behandlet av styringsgruppen i Bypakke Nedre Glomma, og anbefalt til videre lokalpolitisk behandling hos Fredrikstad og Sarpsborg kommuner, samt i Viken fylkeskommune.

Bakgrunn

Bypakke Nedre Glomma med prosjektportefølje og finansieringsopplegg ble vedtatt av Stortinget 13. april 2023, jf. Prop. 41 S (2022-2023) – «Utbygging og finansiering av Bypakke Nedre Glomma fase 2 i Viken». Dette med bakgrunn i lokalpolitiske vedtak hos bypakkepartene vinteren 2021-2022, jf. sak PS 87/21 i Sarpsborg bystyre 14.12.2021. Både i stortingsproposisjonen og i de lokalpolitiske vedtakene forutsettes det at det skal etableres et system for porteføljestyring av prosjektporteføljen, og at styringsgruppen i bypakesamarbeidet skal ha ansvaret for porteføljestyringen. I Prop. 41 S (2022-2023) heter det: *«Arbeidet med porteføljestyringen skal skje gjennom rulling av et handlingsprogram med vekt på mål- og resultatstyring. Det første handlingsprogrammet fastsettes så snart som mulig etter at Bypakke Nedre Glomma fase 2 er behandlet av Stortinget.»*

Bypakkepartene har vedtatt en modell for porteføljestyring av bypakkens fase 2, der det legges opp til at styringen skjer gjennom 4-årige handlingsprogram som rulleres årlig, jf. sak PS 48/23 til Sarpsborg bystyre 15.06.2023. Der står følgende om handlingsprogrammet: *«Prosjektporteføljen styres gjennom et vedtatt årsbudsjett med 4-årig handlingsprogram som rulleres hvert år. Handlingsprogrammet behandles lokalpolitisk i juni, og det første året er budsjetttramme for påfølgende år. Dette setter fordelingen som partene kan legge til grunn i eget budsjettarbeid. Handlingsprogrammet godkjennes av styringsgruppen og vedtas i bystyrene og fylkestinget.»*

Bypakke Nedre Glomma fase 2

Bystyrene i Fredrikstad og Sarpsborg, samt Viken fylkeskommune, vedtok Bypakke Nedre Glomma fase 2 med en samlet prosjektportefølje på 8 940 millioner 2021-kroner. I stortingsproposisjonen for Bypakke Nedre Glomma fase 2 er samlet økonomisk ramme satt til 9 155 millioner 2022-kroner. Økt økonomisk ramme på prosjektporteføljen i stortingsproposisjonen skyldes prisjustering fra 2021-kroner til 2022-kroner.

Økonomiske rammer og indeksregulering

I Prop. 41 S (2022-2023) er det lagt til grunn at endelige indekser fra Statistisk sentralbyrå skal brukes for å prisjustere fra 2021-kroner til det aktuelle års prisnivå etter hvert som disse foreligger. Byggekostnadsindeks for veganlegg benyttes for å prisjustere økonomiske rammer. Innen den foreligger i januar hvert år, skal handlingsprogrammet prisjusteres for inneværende år med Finansdepartementets forventede indeks. Videre framgår det av stortingsproposisjonen at grunntakstene i bomstasjonene kan justeres i henhold til konsumprisindeksen.

Fra 2021 til 2022 steg byggekostnadsindeksen for veianlegg med 14,2 prosent. For 2022 til 2023 forventer Finansdepartementet en økning på 5,5 prosent. Med disse forutsetningene blir prisjustert økonomisk ramme for prosjektporteføljen i fase 2 av Bypakke Nedre Glomma på 10 771 millioner 2023-kroner. Når endelig byggekostnadsindeks for veianlegg for 2022 til 2023 foreligger i januar 2024, vil økonomisk ramme for 2023 justeres i tråd med denne.

Prosjektporteføljen for Bypakke Nedre Glomma fase 2, ved lokale vedtak 2021 og etter gjeldende prisjustering er som vist i tabell 1 under:

Tabell 1: Økonomisk ramme for prosjektporteføljen i Bypakke Nedre Glomma fase 2, ved lokale vedtak 2021/2022 og etter gjeldende prisjustering. Tall i millioner kroner

Prosjekt	Økonomisk ramme lokale vedtak, 2021-kroner	Prisjustert økonomisk ramme, 2023-kroner
Etablering av bomstasjoner	40	48
Rv. 22 Hafslund–Dondern	660	795
Fv. 109 Råbekken– Torsbekkdalen	3 400	4 096
Fv. 118 Ny Sarpsbru	2 450	2 952
Ny bru over Glomma i Fredrikstad (fv.)	1 350	1 626
Mindre tiltak på kommunal og fylkeskommunal vei	520	627
Mindre tiltak på riksvei	520	627
Sum	8 940	10 771

Finansiering

I stortingsproposisjonen er det også lagt til grunn et finansieringsopplegg for bypakken i tråd med lokale vedtak i 2021. I finansieringsopplegget er det forutsatt bompenger, fylkeskommunal og kommunal egenandel samt mva.-kompensasjon. Den lokale egenandelen utgjør 15 prosent av nettokostnaden på kommunale- og fylkeskommunale prosjekter. Egenandelen er fordelt med 60 prosent for fylkeskommunen og 20 prosent for hver av de to kommunene.

Indeksregulert egenandel for Sarpsborg kommune er 224 millioner 2023-kroner.

Tabell 2: Finansieringsopplegg for Bypakke Nedre Glomma fase 2, ved lokale vedtak 2021/2022 og etter gjeldende prisjustering. Tall i millioner kroner

	Økonomisk ramme lokale vedtak, 2021-kroner	Prisjustert økonomisk ramme, 2023-kroner
Bompenger	6 646	8 007

Fylkeskommunal egenandel	559	674
Kommunal egenandel	372	448
Mva.-kompensasjon	1 363	1 642
Sum	8 940	10 771

Handlingsprogram for prosjektportefølje fase 2, 2024 - 2027

Prioriteringen av de store prosjektene er i stor grad basert på framdrift i regulerings- og prosjekteringsprosessene. Forventet anleggsoppstart er beregnet ut fra når det kan forventes å foreligge en vedtatt reguleringsplan for det enkelte prosjekt. Det er kun fv. 109 og rv. 22 Hafslund – Dondern som har vedtatte reguleringsplaner. For ny Sarpsbru pågår arbeid med reguleringsplan og for ny bru i Fredrikstad vil reguleringsarbeidet starte i 2024.

For de store prosjektene er det relativt lavt omfang av investeringsmidler i 2024. Dette fordi det fortsatt jobbes med prosjektering og grunnnerverv på disse prosjektene. Utover i fireårsperioden starter anleggsarbeidene og med det øker forbruket som vist i tabell 3.

Tabell 3: Periodisering av midler for prosjektene/postene i prosjektporteføljen. Fordelingen mellom fv.109-delparsellene er estimater og justeringer inngår i porteføljestyringen. Tall i millioner 2023-kroner.

Tiltak	2024	2025	2026	2027
Rv. 22 Hafslund–Dondern	90	200	195	185
Fv. 109 – delparsell 1	100	150	250	200
Fv. 109 – delparsell 2		50	50	100
Fv. 109 – delparsell 3			50	50
Fv. 109 – delparsell 4		50	100	150
Fv. 109 – delparsell 5				50
Fv. 109 – delparsell 6	50	150	150	50
Fv. 118 Ny Sarpsbru	50	50	100	100
Ny bru over Glomma i Fredrikstad (fv.)	10	30	20	10
Mindre tiltak gående og syklende Fredrikstad	46,5	38,5	37	
Mindre tiltak gående og syklende Sarpsborg	29,5	21,5	17,5	35
Mindre tiltak gående og syklende – fylkesvei	25,1	33,6	39,8	26,6
Mindre tiltak gående og syklende – riksvei	41,3	41,1	41,2	41
Sum	442,4	814,7	1 050,5	997,6

Byggestart for fv. 109 og rv. 22 Hafslund – Dondern er planlagt i 2025. Utbygging av fv. 109 foreslås i seks parseller. Det gjør blant annet at trafikkavviklingen skal kunne opprettholdes i byggeperioden og at utbyggingen tilpasses inntektsstrømmen slik at ikke finanskostnadene øker. Faseinndelingen er også tilpasset slik at det er samtidig pågående prosjekter i begge byene.

Fremdriften i arbeidet med reguleringsplan for fv. 118 ny Sarpsbru tilsier at byggingen kan starte i 2028.

I tillegg til de store prosjektene inngår mindre tiltak for kollektivreisende, gående og syklende i handlingsprogrammet. Tabell 4 viser de mindre tiltakene som Sarpsborg kommune har ansvar for, periodisert for fireårsperioden. Disse tiltakene skal dekkes av kommunale

investeringsmidler og inngår som kommunens egenandel i bypakken. For årene 2024 til 2027 planlegges det å bruke 97,5 millioner 2023-kroner.¹

Tabell 4: Mindre tiltak for gående, syklende og kollektivtrafikk som Sarpsborg kommune har ansvar for i handlingsplanperioden. Tall i millioner 2023-kroner.

Tiltak	Kostnads- estimat	2024	2025	2026	2027	Beskrivelse
Varteigvn., Småbergvn. til Lundevn.	6,0	6,0				
St. Mariegate	0,5	0,5				Etablere sykkelfelt
Lande skole	3,0		3,0			G/S-veg og fortau
Vingulmorkveien	19,0	9,0	10,0			Sykkelvei med fortau
Tuneveien øst (fv. 118 til bru)	9,0	2,0	3,0	4,0		Sykkelvei med fortau
Pellygata	20,0	12,0				Kollektiv, sykkel og gange
Sarpsborg sentrum	8,0				8,0	Sykkelfelt
Rådmann Dalens vei	6,5		3,5	3,0		G/S-veg
Madam Arnesens vei	7,5				7,5	G/S-veg
Sverres gt. - Hj. Wessels vei	13,5				13,5	Sykkelfelt
Greåkerdalen (nordre del)	18,5		2,0	10,5	6,0	Gang- og sykkeltilbud
Sum		29,5	21,5	17,5	35	

For oversikt over mindre tiltak som de andre bypakkepartene har ansvar for, vises det til vedlagte forslag til handlingsprogram med tilhørende prosjektark. I forslag til handlingsprogram finnes også nærmere beskrivelser av både de store prosjektene og mindre tiltak.

Belønningsmidler fra staten og eventuell byvekstavtale

Gjennom belønningsavtaler med staten har Bypakke Nedre Glomma siden 2014 fått årlige tildelinger på ca. 50 - 60 millioner kroner til tiltak som skal bidra til nullvekstmålet for personbiltrafikken.

For å måle utviklingen i nullvekstmålet skal byindeks for Nedre Glomma legges til grunn. Byindeksen viser en positiv utvikling for nullvekstmålet i perioden 2020 til 2023. Personbiltrafikken er i gjennomsnitt 2,2 prosent lavere i denne perioden enn referanseåret 2016, jf. Byindeks Nedre Glomma datert 08.09.2023.

Gjeldende belønningsavtale løper ut i 2023, og søknad om ny avtale for perioden 2024 - 2027 er til behandling hos Statens vegvesen. For perioden 2024 - 2027 er det søkt om 314 millioner kroner, fordelt på tiltaksområder som vist i tabell 5. Økt satsing på drift av kollektivtilbudet med utvidet rushperiode og økt frekvens på lokalbussene, samt forsterket tilbud på fergetrafikken er trukket fram som satsinger i søknaden. I tillegg er det lagt vekt på mobilitets- og trafikksikkerhetstiltak for å endre reisevaner.

Tabell 5: Omsøkte belønningsmidler for 2024–2027. Tall i millioner 2023-kroner.

	2024	2025	2026	2027
Areal og parkering	2	3	3	2
Mobilitetstiltak	12	12	12	12
Kollektivtransport	45	47	50	50
Sykkeltiltak	8	8	8	8
Prosjektkostnader	8	8	8	8
Sum	75	78	81	80

¹ Det er et avvik mellom tabell 4 og Sarpsborg kommunes Handlingsplan og budsjett 2024-2027 på 6 millioner kroner. Dette er knyttet til gang- og sykkelvei Sverres gt. - Hj. Wessels vei som er periodisert med 7,5 millioner kroner i 2027 og 6 millioner kroner i 2028 i kommunens handlingsplan.

Inntil videre legges rammene i søknaden til grunn. Eventuelle justeringer av rammene ved inngåelse av ny belønningsavtale vil ta hensyn til prioriteringene i søknaden, og endringene vil inngå i den årlige rulleringen av handlingsprogrammet. Detaljbudsjetteringen innenfor tiltaksområdene vedtas av styringsgruppen i Bypakke Nedre Glomma.

I Prop. 1 S (2023-2024) framkommer det at regjeringen har prioritert midler til å framforhandle byvekstavtale med blant annet Nedre Glomma. Det kan gi byregionen 867 millioner kroner over ti år. Det er signalisert at disse midlene vil komme i tillegg til belønningsmidler. Når en eventuell byvekstavtale er framforhandlet og vedtatt, vil også denne inngå i handlingsprogrammet for Bypakke Nedre Glomma.

Avslutning av Bypakke Nedre Glomma fase 1

Bypakkens første fase ble vedtatt av Stortinget i 2014, jf. Prop. 50 S (2014–2015). Fase 1 hadde en økonomisk ramme på 1,2 milliarder 2014-kroner, og ble finansiert med statlige og fylkeskommunale midler, samt bompenger. Bompengene utgjorde 555 millioner kroner, som tilsvarer en bompengandel på 46 prosent.

Rv. 110 Ørebekk–Simo var det ene store prosjektet i bypakkens første fase. I tillegg ble det gjennomført flere mellomstore og mindre prosjekter for gående, syklende og for kollektivtrafikken, for eksempel rv. 22 Ny Årum bru med kollektivfelt, og gang- og sykkelvei langs fv. 118 Sandbakken – Skjeberg samt utvidelse av park & ride Lekevollkrysset.

På grunn av lavere drift- og finansieringskostnader, samt noe høyere trafikkgrunnlag enn forutsatt, ble fase 1 nedbetalt om lag et halvår tidligere enn estimert. Innkrevingen i de seks bomstasjonene rundt Fredrikstad ble avsluttet 31. mai 2023. Vegfinans AS leverer sluttregnskap for fase 1 rundt årsskiftet 2023/2024. Eventuelle gjenværende midler skal brukes til tiltak i Fredrikstad kommune ettersom innkrevingen i fase 1 fant sted der. Statens vegvesen vil fremme forslag til prioritering av eventuelle gjenværende midler når sluttregnskapet foreligger.

Kommunedirektørens vurdering:

Kommunedirektøren vil understreke viktigheten av å få vedtatt et handlingsprogram som er omforent blant bypakkepartene, for å sikre framdrift i prosjektene. Bompengennekningen skal etter planen starte i januar 2024, og det vurderes derfor også som viktig for bompengeneordningens legitimitet at de første anleggsarbeidene starter snarlig etter dette.

Sarpsborg kommunes mindre tiltak for gående og syklende er i hovedsak basert på plan for hovedsykkelveier i Fredrikstad og Sarpsborg, samt vurderinger av tiltakenes modenhet og bidrag til måloppnåelse for bypakken. Kommunedirektøren understreker at kommunens tiltak er planlagt gjennomført med kommunale midler de kommende årene og inngår som den kommunale egenandelen. Det vises til prosjektarkene i handlingsprogrammet for nærmere omtale av vurderingene bak de prioriterte tiltakene.

Det ligger en potensiell utfordring i at de økonomiske rammene for prosjektporteføljen og grunntakstene i bomringen er knyttet til ulike indekser. Fra 2021 til 2022 var det et stort avvik i veksten mellom de to indeksene. Over en 15-årsperiode er det imidlertid å forvente at forholdet mellom de to indeksene vil jevne seg ut.

Selv om de statlige belønningsmidlene utgjør en separat økonomi som må holdes adskilt fra den som gjelder bypakkens andre fase, mener kommunedirektøren grepet med å inkludere

dette i handlingsprogrammet vil bidra til en styrket forståelse for helheten og sammenhengene i bypakkesamarbeidet.

Kommunedirektøren anbefaler at vedlagte forslag til handlingsprogram vedtas.

Konsekvenser økonomi, miljø og folkehelse:

Økonomi:

I handlingsprogrammet for perioden 2024 til 2027 er det lagt til grunn 97,5 millioner 2023-kroner. Etter fratrekk fra merverdikompensasjon representerer dette 78 millioner 2023-kroner som inngår i Sarpsborg kommune sin egenandel. Kommunedirektøren har prioritert dette i kommunens investeringsbudsjett.

Egenandelen kunne også vært prioritert over kommunens driftsbudsjett. Kommunedirektørens vurdering er at det ikke er økonomisk handlingsrom til å prioritere den lokale egenandelen over driftsbudsjettet i kommende planperiode. Nye vurderinger kan gjøres i senere rulleringer av bypakkens handlingsprogram og i kommunens økonomiplan.

Miljø:

Bypakkens overordnede målsetting er nullvekstmålet;

«I byområdene skal klimagassutslipp, kø, luftforurensing og støy reduseres gjennom effektiv arealbruk og ved at veksten i persontransporten tas med kollektivtransport, sykling og gange.»

Strategien er blant annet at;

- Kollektivandelen skal øke.
- Sykkelandelen skal øke.
- Utslippene fra veitrafikken skal reduseres

Det ligger betydelige midler til tiltak for gange, sykkel og kollektivtransport i handlingsprogrammet.

Folkehelse:

Bypakkens overordnede målsetting om nullvekstmålet vil ha positive konsekvenser for folkehelsen. Midler i handlingsprogrammet til tiltak for gange, sykkel og kollektivtransport følger opp dette.

Behandling i styringsgruppa for Bypakke Nedre Glomma:

Saken ble behandlet i styringsgruppa for Bypakke Nedre Glomma 22. september 2023. Styringsgruppa gjorde følgende vedtak: *Forslag til «Handlingsprogram for Bypakke Nedre Glomma 2024 – 2027» legges fram for lokalpolitisk behandling hos partene.*