



Riksrevisjonen

## Riksrevisjonens undersøkelse av effektivitet i offentlige tiltak til kollektivtrafikk – Oslopakke 2

Dokument nr. 3:8 (2005–2006)



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781 3

Denne publikasjonen finnes på Internett:  
[www.riksrevisjonen.no](http://www.riksrevisjonen.no)

Offentlige virksomheter kan bestille publikasjonen fra  
Departementenes servicesenter  
Telefaks: 22 24 98 60  
E-post: [publikasjonsbestilling@dss.dep.no](mailto:publikasjonsbestilling@dss.dep.no)  
[www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)

Andre kan bestille fra  
Akademika  
Telefon: 800 80 960 / 22 18 81 00  
Telefaks: 22 42 05 51 / 22 18 81 01  
E-post: [offpubl@akademika.no](mailto:offpubl@akademika.no)  
[www.akademika.no](http://www.akademika.no)

ISBN: 82-90811-66-7

Forsidefoto: Scanpix

## Riksrevisjonens undersøkelse av effektivitet i offentlige tiltak til kollektivtrafikk – Oslopakke 2

---

Dokument nr. 3:8 (2005–2006)



# Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument nr. 3:8 (2005–2006)  
*Riksrevisjonens undersøkelse av effektivitet i offentlige tiltak til kollektivtrafikk*  
– *Oslopakke 2.*

Riksrevisjonen, 6. juni 2006.

For riksrevisorkollegiet

*Jørgen Kosmo*  
riksrevisor



# Innhold

<b>1</b>	<b>Innledning</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>Oppsummering av undersøkelsen</b>	<b>7</b>
2.1	Samordning, organisering og ansvarsforhold	8
2.2	Styring	9
2.3	T-baneringen	9
2.4	Kollektivløsning til Fornebu	10
<b>3</b>	<b>Samferdselsdepartementets kommentarer</b>	<b>11</b>
<b>4</b>	<b>Riksrevisjonens bemerkninger</b>	<b>13</b>
<b>5</b>	<b>Samferdselsdepartementets svar</b>	<b>14</b>
<b>6</b>	<b>Riksrevisjonens uttalelse</b>	<b>16</b>
	<b>Vedlegg: Rapport</b>	<b>19</b>





# Samferdselsdepartementet

## Riksrevisjonens undersøkelse av effektivitet i offentlige tiltak til kollektivtrafikk – Oslopakke 2

### 1 Innledning

I St.meld. nr. 46 (1985–86) *Om hovedvegene i Oslo-området* ble det framlagt en plan for vegutbygging som senere ble betegnet Oslopakke 1. I meldingen ble også utbygging av kollektivtrafikksystemet påpekt som et nødvendig tiltak.<sup>1</sup> Meldingen ble fulgt opp med St.prp. nr. 96 (1987–88) *Om hovedvegnettet i Oslo-området*. Ved behandlingen av proposisjonen vedtok Stortinget en delvis bompengefinansiering av Oslopakke 1.<sup>2</sup> Pakken skulle i hovedsak finansiere utbygging av hovedvegnettet, men det ble også forutsatt at minst 20 % av finansieringsrammen skulle gå til styrking av kollektivtrafikken.<sup>3</sup> I den påfølgende langtidsplanen, *Norsk veg- og vegtrafikkplan 1990–93*, ble det framholdt som et mål at kollektivtransportens andel av reisene i de ti største byene skulle øke.<sup>4</sup>

Ved behandlingen av St.meld. nr. 32 (1995–96) *Om grunnlaget for samferdselspolitikken* ble behovet for en ytterligere satsing på kollektivtrafikken understreket. I Innst. S. nr. 21 (1996–97) viste flertallet i samferdselskomiteen til initiativet til hovedvegutbygging i Oslo-området på 1980-tallet og framholdt behovet for oppfølging av dette. Stortinget vedtok en forsering av kollektivutbyggingen i Oslo og Akershus, og begrunnet dette med overordnede mål om økt kollektivandel og bærekraftig transport.<sup>5</sup> Samferdselsdepartementet la i tråd med vedtaket fram St.prp. nr. 64 (1999–2000) *Om delvis bompengefinansiering av forsert kollektivutbygging i Oslo og Akershus (Oslopakke 2)*. Ved behandlingen av proposisjonen sluttet Stortinget seg til departementets forslag om økte bompengesatser (2 kroner per enkeltbillett) og innføring av ekstraordinær trafikantbetaling på kollektivtransport (0,75 kroner per reise).<sup>6</sup> I proposisjonen ble det forutsatt at disse midlene, sammen med statlige bevilgninger og lokale bidrag, skulle benyttes til å finansiere infrastrukturtiltak og materiell.<sup>7</sup> Ved behandlingen av proposisjonen viste komiteens flertall til sitt tidligere vedtak, og gjentok målet om å øke kollektivandelen.<sup>8</sup>

1) St.meld. nr. 46 (1985–86), s. 1 og 9.

2) Innst. S. nr. 239 (1987–88), s. 8.

3) St.prp. nr. 96 (1987–88), s. 7–8; St.meld. nr. 55 (1988–89), s. 1.

4) St.meld. nr. 32 (1988–89) *Norsk veg- og vegtrafikkplan 1990–93*, s. 56.

5) Jf. Innst. S. nr. 21 (1996–97), s. 33; forhandlinger i Stortinget 4. november 1996, sak nr. 2.

6) Innst. S. nr. 239 (1999–2000); forhandlinger i Stortinget, 15. juni 2000, sak nr. 10.

7) St.prp. nr. 64 (1999–2000), s. 4.

8) Innst. S. nr. 239 (1999–2000), s. 2–3.

På grunnlag av Stortingets vedtak om Oslopakke 2 fremmet Samferdselsdepartementet i St.meld. nr. 46 (1999–2000) *Nasjonal transportplan 2002–2011* forslag til en skisse til finansieringsplan basert på en totalramme på 13,4 milliarder 2000-kroner. De konkrete prosjektene med tilhørende bevilgninger skulle tas opp til behandling i Stortinget i forbindelse med statsbudsjettet de aktuelle årene.<sup>9</sup>

Formålet med revisjonen har vært å belyse i hvilken grad *organiseringen og styringen* av Oslopakke 2 er hensiktsmessig for å nå målet om å øke kollektivandelen i hovedstadsområdet.

Riksrevisjonens rapport om undersøkelsen følger som trykt vedlegg. Utkast til rapport ble i brev av 19. januar 2006 forelagt Samferdselsdepartementet. Departementet har i brev av 8. mars 2006 avgitt uttalelse til de forholdene som er tatt opp. Mottatte merknader er innarbeidet i rapporten. Departementets kommentarer er gjengitt i kapittel 3.

### 2 Oppsummering av undersøkelsen

Undersøkelsen er basert på stortingsdokumenter, utredninger, rapporter og korrespondanse samt referater fra samordningsforaene som ble opprettet for å samordne arbeidet med Oslopakke 2. Det er gjennomført intervjuer med representanter fra Samferdselsdepartementet, Statens vegvesen Vegdirektoratet, Statens vegvesen Region øst, Jernbaneverket, Akershus fylkeskommune, Oslo kommune ved Samferdselsetaten og Oslo kommune ved Byrådsavdeling for miljø og samferdsel/ seksjon for samferdsel. I tillegg er det gjennomført intervjuer med prosjektledelsen for T-baneringen og representanter for transportselskapene NSB AS, AS Oslo Sporveier og Stor-Oslo Lokaltrafikk AS. Datainnsamlingen ble avsluttet i mai 2005, men er etter dette supplert med møtoreferater, aktuelle stortingsdokumenter og enkelte saksopplysninger.

Undersøkelsen omhandler prosessen etter framleggelsen av St.prp. nr. 64 (1999–2000) *Om delvis bompengefinansiering av forsert kollektivutbygging i Oslo og Akershus (Oslopakke 2)*. Oslopakke 2 er ikke fullført. Det er følgelig ikke foretatt en analyse av den samlede gjennomføringen. Undersøkelsen omfatter organiseringen og styringen av arbeidet. I tillegg tar undersøkelsen for seg to case: utbyggingen av T-baneringen og beslutningsprosessen om valg av kollektivløsningen for

9) St.meld. nr. 46 (1999–2000), s. 213–215.

Fornebu. Casene belyser aspekter ved organiseringen og styringen av Oslopakke 2. Oslopakke 2 består av mange prosjekter av svært varierende størrelse. Det har ikke vært hensiktsmessig å beskrive den totale prosjektporteføljen i undersøkelsen.

## 2.1 Samordning, organisering og ansvarsforhold

Mange aktører på ulike forvaltningsnivåer samarbeider om å gjennomføre Oslopakke 2. De fastlagte hovedprinsippene for ansvarsdeling mellom forvaltningsnivåene ligger til grunn for arbeidet. Dette innebærer at staten har ansvaret for utbygging av jernbanen, mens ansvaret for buss, T-bane og trikk er forankret lokalt, det vil si i Oslo kommune og Akershus fylkeskommune.<sup>10</sup>

### Samordningen mellom aktørene

Det er gjennom flere år framholdt som et mål at det skal oppnås en god samordning mellom forvaltningsnivåene innenfor gjeldende ansvarsfordeling for å styrke kollektivtrafikken og sikre en effektiv og helhetlig virkemiddelbruk.<sup>11</sup> Undersøkelsen viser at arbeidet i Oslopakke 2 er preget av til dels motstridende interesser. Undersøkelsen viser videre at organiseringen ikke stiller krav om forpliktende samarbeid mellom partene. Aktørene møtes i Samordningsutvalget og Koordineringsgruppen. Disse samordningsforaene har ingen myndighet, men en koordinerende og rådgivende funksjon.

Behovet for et sterkere partnerskap lå til grunn for at det i 2002 ble foretatt en evaluering av organiseringen av Oslopakke 2. Ett resultat av evalueringen var etableringen av et faglig sterkt Oslopakke 2-sekretariat som skal bistå Koordineringsgruppen med saksutredninger og praktisk styring av underliggende arbeidsgrupper. Dette har medført en styrking av Koordineringsgruppen som arena for overordnet diskusjon og strategiske avveininger. Samarbeidsforaenes koordinerende funksjon synes imidlertid ikke å ha blitt styrket. I Riksrevisjonens undersøkelse pekes det i den forbindelse på tre forhold:

- Det er eksempler på at viktige saker i liten grad er blitt behandlet i samarbeidsforaene. Utbyggingen av dobbeltsporet mellom Skøyen og Asker er lite integrert i Oslopakke 2-arbeidet. Videre er kollektivløsning til Fornebu og Kolsåsbanen viktige saker som i liten grad har vært drøftet i Koordineringsgruppen. I løpet av 2005 har imidlertid prosjektene Fornebu og Kolsåsbanen i større grad vært et tema i gruppen.
- Ulike måter å styre Oslopakke 2-arbeidet på innebærer at aktørene ikke møter med samme mandat og handlingsrom fra sine respektive linjeorganisasjoner. Dels handler dette om ulikheter mellom Oslo og Akershus, ved at det for Akershus fylkeskommune i større grad

foreligger politiske vedtak før sakene kommer til Koordineringsgruppen, mens det i Oslo kommune som regel fattes politiske vedtak først etter at sakene er diskutert i Koordineringsgruppen. Dels har de to statlige etatene Jernbaneverket og Statens vegvesen ulike budsjett- og styringssystemer. Undersøkelsen viser også at det er svakheter knyttet til samordningen mellom Jernbaneverket og Statens vegvesen i utarbeidelsen av handlingsprogrammer. Ulike budsjett- og styringssystemer og mangelfull samordning har bidratt til at det i fellesprosjekter, der etatene finansierer hver sin del, har vært problemer knyttet til å stille midler til rådighet samtidig. Da dette er samordningsproblemer mellom to statlige etater som begge sorterer under Samferdselsdepartementet, stilles det i undersøkelsen spørsmål om departementet i tilstrekkelig grad har ivarett sitt oppfølgingsansvar for etatenes planarbeid på dette området.

- Samarbeidet er preget av *manglende forpliktelse*. Dette kom blant annet til uttrykk da det etter evalueringen av Oslopakke 2-samarbeidet ble utarbeidet et forslag til samarbeidsavtale, som skulle ha til formål å skape en felles plattform og forpliktelse for arbeidet med Oslopakke 2. Samarbeidsavtalen var en intensjonsavtale. Partene har muntlig anerkjent avtalen, men har ikke vært villige til å undertegne den.

I undersøkelsen stilles det på bakgrunn av ovennevnte forhold spørsmål om det er mulig å oppnå en god samordning som sikrer effektiv gjennomføring av Oslopakke 2.

### Helhetlig ansvar for Oslopakke 2

Samferdselsdepartementet har framholdt at prinsippene for fordeling av ansvar i hovedsak gir en ryddig ansvarsdeling.<sup>12</sup> I prinsippet er det klart definert hvem som har ansvaret for å gjennomføre de enkelte prosjektene. Dette synes imidlertid ikke å være tilfelle når det gjelder det helhetlige ansvaret for Oslopakke 2. På bakgrunn av undersøkelsens funn om mangel på forpliktende partnerskap, synes det uklart hvordan Samordningsutvalget og Koordineringsgruppen kan ivareta et helhetlig ansvar for Oslopakke 2. Samferdselsdepartementet har inntatt en lite aktiv rolle i oppfølgingen av pakken og har delegert det koordinerende arbeidet til Statens vegvesen, som ikke har myndighet overfor de andre aktørene. I undersøkelsen stilles det derfor spørsmål om det helhetlige ansvaret for gjennomføringen av Oslopakke 2 er tilstrekkelig ivarettatt.

### En helhetlig virkemiddelbruk

Samferdselskomiteen påpekte ved behandlingen av *Norsk veg- og vegtrafikkplan 1998–2007* at det er viktig å se utbygging av kollektivtrafikkens infrastruktur i nær sammenheng med mulighetene for å styrke og effektivisere driften av kollektivtrafikken.<sup>13</sup> I Oslopakke 2 har

10) St.prp. nr. 64 (1999–2000), s. 4; St.meld. nr. 46 (1999–2000), s. 214, 219 og 222.

11) Jf. St.meld. nr. 32 (1995–96) *Om grunnlaget for samferdselspolitikken*, St.meld. nr. 46 (1999–2000) *Nasjonal transportplan 2002–2011*; St.meld. nr. 26 (2001–2002) *Bedre kollektivtransport*.

12) St.prp. nr. 64 (1999–2000), s. 4; St.meld. nr. 46 (1999–2000), s. 214.

13) Innst. S. nr. 273 (1996–97), s. 27.

Koordineringsgruppen etablert et driftsprosjekt, som har til formål å se infrastrukturinvesteringene i sammenheng med framtidig drift. Prosjektet har utarbeidet forslag til et framtidig helhetlig driftskonsept med sikte på å effektivisere driften. Konseptet er utformet som et strategisk dokument og er ikke forpliktende for partenes videre arbeid. Det vil i flere tilfeller være interessemotsetninger mellom ulike aktører i spørsmål som berører forholdet mellom drift og infrastruktur. Et eksempel er utviklingen av banesystemet som ”ryggraden” i kollektivtrafikksystemet, med tilhørende utvikling av jernbanestasjonene som knutepunkt. Et slikt system er avhengig av at transportselskapet Stor-Oslo Lokaltrafikk kjører matebusser til knutepunktene, og at passasjerene reiser videre med toget. Med dagens takst- og rutesamarbeid er det lite attraktivt for selskapet å kjøre slike ruter. Dette er delvis begrunnet med kvaliteten på det øvrige kollektivtrafikksystemet som selskapet skal mate busser til, og delvis med manglende økonomiske incentiver for å kjøre matebusser til knutepunktene. På bakgrunn av underliggende interessemotsetninger samt at driftskonseptet ikke er forpliktende, stilles det i undersøkelsen spørsmål om det vil være mulig å realisere konseptets potensial for effektivisering av driften.

En god samordning mellom forvaltningsnivåene og en helhetlig virkemiddelbruk, der ulike virkemidler ses i sammenheng, vil være en forutsetning for å nå målet om å øke kollektivandelen. På bakgrunn av ovenstående stilles det i undersøkelsen spørsmål om virkemidler som supplerer investeringstiltakene, i større grad bør integreres i arbeidet med Oslopakke 2.

### **Ekstraordinær trafikantbetaling for kollektivreisende (75-øringen)**

Innføring av ekstra trafikantbetaling for kollektivreisende (75-øringen) skulle benyttes til innkjøp av ekstra materiell, og dermed gi grunnlag for økt kollektivtrafikktilbud.<sup>14</sup> Det ble inngått en egen avtale om innkreving og bruk av disse midlene. Undersøkelsen har vist at det er svakheter ved ordningen:

- Oslo kommune og Akershus fylkeskommune har ulike tolkninger av hvordan takstøkningen skal beregnes, og de har håndtert indeksregulering ulikt.
- Avtalen inneholder ingen mål for hvor mye nytt materiell som skal anskaffes. Det er kun Oslo Sporveier som har satt konkrete mål for hva som skal oppnås med midlene. Den manglende tallfestingen gjør det vanskelig å vurdere hvorvidt målet om økt materiellkapasitet blir oppfylt.
- Det er ulike tolkninger av hva midlene kan brukes til. Midlene er benyttet på ulike måter, også til andre formål enn nytt materiell.
- Det er ingen sanksjonsmuligheter i avtalen.

I undersøkelsen stilles det på denne bakgrunn spørsmål om en klarere og mer forpliktende avtale ville sikret en

bedre måloppnåelse for den ekstraordinære trafikantbetalingen.

---

## **2.2 Styring**

### **Mål- og resultatstyring**

Undersøkelsen viser at de overordnede målene for Oslopakke 2 om *økt kollektivandel* og *bærekraftig transport* i liten grad gjenspeiles i planlegging, gjennomføring og oppfølging av pakken. Videre viser undersøkelsen at selv om aktørene tilsynelatende er enige i målet om økt kollektivandel, peker de på at det er lite konkretisert, og de har ulike oppfatninger av hva målet innebærer. Undersøkelsen viser også at det i liten grad rapporteres til Samferdselsdepartementet på resultater utover økonomi. Dette, sammen med manglende fokusering på overordnede mål, vanskeliggjør en målrettet styring og gir begrensede muligheter for å følge opp og vurdere framdriften i Oslopakke 2.

### **Plan- og beslutningsprosessen**

Oslopakke 2 ble lagt fram for Stortinget som en finansieringsplan som skulle konkretiseres i det videre utredningsarbeidet. En sentral del av plan- og beslutningsprosessen har vært å velge ut hvilke prosjekter som skal gjennomføres. Ved framleggelsen av Oslopakke 2 for Stortinget ble det lagt vekt på at det skulle utvikles strategier for å øke den samfunnsøkonomiske nytten.<sup>15</sup>

Undersøkelsen viser at det ved utvelgelsen av prosjekter i praksis ofte tas andre hensyn enn samfunnsøkonomisk nytte. Et eksempel er hensynet til fordeling av midler mellom Oslo og Akershus. I utgangspunktet skulle midlene fordeles uavhengig av om prosjekter ble gjennomført i Oslo eller Akershus. Undersøkelsen viser imidlertid at det har blitt praktisert en ”regional balanse” i fordelingen av midler. Videre har plansituasjonen med manglende planavklaringer vist seg å være av stor betydning for hvilke prosjekter som kan realiseres når. Plansituasjonen fører dermed til at det ikke nødvendigvis er de prosjektene med størst nytte som gjennomføres først.

Undersøkelsen viser også at det ikke er utviklet tilstrekkelige verktøy for å foreta beregninger av samfunnsøkonomisk nytte av de enkelte kollektivtrafikkprosjektene. Mangelfulle verktøy og svak vektlegging av samfunnsøkonomisk nytte i den praktiske prioriteringen av prosjektene viser at forutsetningen om å utvikle strategier for å øke den samfunnsøkonomiske nytten ikke er innfridd.

---

## **2.3 T-baneringen**

T-baneringen finansieres med en betydelig andel statlige midler. Samferdselsdepartementet har i St.prp. nr. 64 (1999–2000) påpekt at vanlige krav til plangrunnlag,

14) St.prp. nr. 64 (1999–2000), s. 4.

15) St.prp. nr. 64 (1999–2000), s. 1 og s. 3.

kostnadsoverslag mv. forutsettes å foreligge før det enkelte prosjekt tas opp til bevilgning. Tilsvarende er også tidligere slått fast som et generelt prinsipp ved bruk av bompenger<sup>16</sup> som finansieringskilde. Det stilles samme krav til planprosess, plangrunnlag og kostnadsoverslag for et prosjekt som helt eller delvis finansieres med bompenger, som til et prosjekt som fullt ut finansieres over offentlige budsjetter.<sup>17</sup>

T-baneringen ble lagt fram for Stortinget i St.prp. nr. 1 (1999–2000), med et kostnadsanslag på 897 millioner 2000-kroner. Anslaget var kvalitetssikret av en gruppe ledet av Statens vegvesen. Det samme anslaget ble lagt til grunn i avtalen som ble inngått mellom staten og Oslo kommune om bygging av T-baneringen i september 2000. Et halvt år etter at avtalen ble inngått, framla Oslo kommune et kostnadsanslag på 1 150 millioner kroner, basert på en fornyet gjennomgåelse av kostnadene. Høsten 2002 ble kostnadsanslaget på nytt oppjustert – til 1 323 millioner 2002-kroner. Økningen var hovedsakelig knyttet til etappe 2 (Storo–Carl Berners plass), etter at denne var detaljprosjektert. I det opprinnelige kostnadsanslaget som ble forelagt Stortinget høsten 1999, var det for etappe 2 kun utarbeidet oversiktsplan. For etappe 2 var kostnadsanslaget følgelig beheftet med en betydelig usikkerhet.

Samferdselsdepartementet har i intervju framholdt at departementet ikke kvalitetssikret kostnadsanslaget for T-baneringen ettersom Oslo kommune har ansvaret som byggherre. Finansieringen er imidlertid i stor grad statlig, da staten har inngått en avtale med Oslo kommune om å finansiere 75 % av de planlagte prosjektkostnadene, dvs. 673 millioner kroner.<sup>18</sup> Det er i undersøkelsen stilt spørsmål om departementet i dette tilfellet har ivaretatt sitt ansvar for å sikre at planleggingen av større prosjekter som er helt eller delvis finansiert ved statlige midler, holder en tilfredsstillende kvalitet.

Staten og Oslo kommune undertegnet avtalen om byggingen av T-baneringen før Oslo kommune på selvstendig grunnlag hadde vurdert kostnadsanslagene. Dette innebar at Oslo kommune ved Samferdselsetaten fikk byggherreansvaret for et prosjekt de selv ikke hadde prosjektert, og hvor de selv ikke hadde deltatt i utarbeidelsen av kostnadsanslaget. Oslo kommunes byrådsavdeling for samferdsel og miljø ved samferdselsseksjonen har i intervju framholdt at frykten for kostnadsoverskridelser lå til grunn for at kommunen ikke ønsket byggherreansvaret.<sup>19</sup> Samferdselsdepartementet har vist til at

utbygging av T-bane er et kommunalt ansvar, og at et eventuelt statlig byggherreansvar ville bryte med gjeldende ansvarsdeling.<sup>20</sup> Samferdselsdepartementet har videre framholdt det som en fordel for staten at Oslo kommune ble byggherre med hensyn til ansvar for eventuelle kostnadsoverskridelser og eventuelle rettssaker i forbindelse med byggeprosessen.<sup>21</sup> Det er i undersøkelsen stilt spørsmål om slike motsetningsforhold kan hindre en effektiv prosjektgjennomføring.

---

## 2.4 Kollektivløsning til Fornebu

Et flertall i samferdselskomiteen la i behandlingen av St.meld. nr. 46 (1999–2000) *Nasjonal transportplan 2002–2011* vekt på at det skulle tas en rask avgjørelse om hvordan Fornebuområdet skulle betjenes med kollektivtransport.<sup>22</sup>

Proessen med valg av kollektivløsning til Fornebu har vært en lang beslutningsprosess med skiftende forutsetninger. I 2001 fikk Akershus fylkeskommune ansvaret for å velge konkret løsning til Fornebu. Etter dette fulgte to faglige utredninger, *Bane til Fornebu* (2002) og *Bane til Fornebu Tilleggsutredning* (2003), som begge ble utarbeidet av representanter fra de berørte parter. Akershus fylkeskommune ledet dette arbeidet. Fylkeskommunen besluttet i 2003 at det skulle bygges automatbane mellom Lysaker og Fornebu. Tilleggsutredningen, som ble framlagt i forkant av denne beslutningen, hadde imidlertid resultert i en delt innstilling når det gjaldt valg av løsning. Representantene fra Akershus fylkeskommune hadde anbefalt en automatbaneløsning, mens representantene fra Oslo kommune, Oslo sporveier og Statens vegvesen hadde gått inn for en bybaneløsning. I St.prp. nr. 1 (2003–2004) ba Samferdselsdepartementet Akershus fylkeskommune sørge for å velge en regional omforent løsning og komme til enighet med Oslo kommune før man kunne gå videre. Etter at det ble oppnådd enighet mellom Oslo kommune og Akershus fylkeskommune om automatbaneløsningen i 2004, har Samferdselsdepartementet bedt Akershus fylkeskommune om å gjennomføre flere kvalitetssikringstiltak for å sikre tilfredsstillende beslutningsgrunnlag og kostnadsoverslag.

I utredningen *Bane til Fornebu* fra mars 2002 ble automatbane mellom Fornebu og Lysaker definert som en lokal løsning. De regionale alternativene i utredningen inkluderte en tilknytning til Oslo. I den påfølgende tilleggsutredningen fra 2003 gikk arbeidsgruppens representanter fra Akershus fylkeskommune inn for automatbane mellom Lysaker og Fornebu, kombinert med en metro til Lysaker med utgangspunkt i den eksisterende Kolsåsbanen. Dette ville innebære en forlengelse av

16) Hjemlet i vegloven § 27.

17) St.prp. nr. 17 (1993–94) Om endra løyingsvedtad mv. for 1993 for Administrasjon, Sivil luftfart, Vegformål, Transportsubsidiar og kollektivtrafikktiltak, Jernbaneformål og Post. Vedlegg: Avtale mellom Vegdirektoratet og Bompengeselskap AS, pkt. 2.2, s. 14.

18) Avtale mellom Statens vegvesen Oslo og Oslo kommune, undertegnet henholdsvis 18. og 25. september 2000.

19) Intervju med Oslo kommune, Byrådsavdeling for miljø og samferdsel/seksjon for samferdsel, 3. februar 2005.

20) St.prp. nr. 1 (1999–2000) Samferdselsdepartementet, s. 116.

21) Intervju med Samferdselsdepartementet, 18. mai 2005.

22) Innst. S. nr. 119 (2000–2001), s. 118.

skinnegangen fra Lysakerelven stasjon til Lysaker, og ville ifølge tilleggsutredningen gjøre automatbanealternativet til en regional løsning. Det er per januar 2006 ikke fattet noen beslutning som tilsier at det skal bygges en metroforbindelse til Lysaker, og undersøkelsen viser at det ikke er enighet om at automatbaneløsningen likevel kan defineres som en regional løsning. Samferdselsdepartementet har uttalt at kollektivbetjeningen av Fornebu må ses i et regionalt perspektiv,<sup>23</sup> men har ikke sikret en felles forståelse av hvilke krav som må ligge til grunn for at en baneløsning til Fornebu kan betegnes som regional.

På bakgrunn av ovenstående stilles det i undersøkelsen spørsmål om Samferdselsdepartementet gjennom en tidligere avklaring av forutsetningene for statlige midler til prosjektet, og ved en tettere oppfølging på et tidligere tidspunkt, kunne bidratt til en mer effektiv beslutningsprosess.

---

### 3 Samferdselsdepartementets kommentarer

Samferdselsdepartementet har avgitt uttalelse til Riksrevisjonens rapport i brev av 8. mars 2006.

Departementet påpeker innledningsvis at en vesentlig del av Riksrevisjonens hovedkritikk av arbeidet med Oslopakke 2 synes å bunne i en oppfatning av at staten som forvaltningsnivå ikke har hatt tilstrekkelig hånd om styringen av pakken, og at det mangler et nivå som "kan skjære gjennom" når viktige beslutninger skal tas. Ifølge Samferdselsdepartementet kan denne situasjonen ses som et resultat av dagens ansvarsdeling, med tre forvaltningsnivåer som alle har ansvar for ulike deler av transportpolitikken. Det er ifølge departementet en stor utfordring å få forvaltningsnivåene til å virke sammen innenfor sine respektive ansvarsområder. Arbeidet med Oslopakke 2 framholdes som et eksempel på en situasjon der denne problemstillingen synliggjøres.

Samferdselsdepartementet uttaler videre at styring må utøves slik at det ikke oppfattes som – eller innebærer – overstyring i forhold til det ansvaret lokale myndigheter faktisk har. Ifølge departementet kritiserer Riksrevisjonen til en viss grad departementet for svakheter ved dagens forvaltningssystem. Departementet viser i den forbindelse til at det i St.prp. nr. 64 (1999–2000) er fastslått at dagens ansvarsdeling skal legges til grunn i Oslopakke 2.

Samferdselsdepartementet framholder at rapporten kan gi inntrykk av at Oslopakke 2 ved St.prp. nr. 64 (1999–2000) er statens styringsdokument for utbygging av kollektivtrafikken i Oslo og Akershus. Ifølge departementet framgår det imidlertid klart av proposisjonen at den først og fremst er en finansieringsplan, og at hoved-

formålet med proposisjonen er å sikre nødvendig vedtak for iverksettelse av bompengeneinnkrevningen som er øremerket Oslopakke 2. Videre framgår det at utbyggingens omfang og valg av prosjekter må tilpasses realistiske og økonomiske rammer, og bli vurdert i Nasjonal transportplan og årlige statsbudsjetter.

I sine kommentarer understreker departementet at virkningene av kollektivsatsingen i Oslo og Akershus først kommer i tiden etter at tiltakene er gjennomført. Samferdselsdepartementet viser til at det allerede er registrert positive effekter for kollektivreisende i Oslopakke 2-området, og peker i den forbindelse på at veksten i kollektivtrafikken i Oslo og Akershus er høyere enn veksten i biltrafikken. Videre framholdes det at den årlige brukerundersøkelsen viser at stadig flere er fornøyd med kollektivtilbudet. Samferdselsdepartementet knytter de forbedringstiltakene som er iverksatt gjennom Oslopakke 2, til denne positive utviklingen, og framhever spesielt betydningen av økt framkommelighet på viktige buss- og trikkelinjer samt utvidelsen av T-banetilbudet.

#### Målet om økt kollektivandel

Samferdselsdepartementet viser i sitt svarbrev til at Riksrevisjonen har valgt å revidere styring, samordning og prioritering av tiltak opp mot målet om økt kollektivandel i Oslopakke 2-området. Departementet påpeker at dette er et vanskelig mål å etterprøve, og at målet kan tolkes på flere måter. Videre framholder departementet Oslopakke 2 som ett av flere virkemidler for å nå målet om økt kollektivandel. Samferdselsdepartementet viser i denne forbindelse igjen til ansvarsdelingen mellom de ulike forvaltningsnivåene, og dermed det fragmenterte ansvaret for ulike virkemidler innenfor transportsektoren.

Ifølge Samferdselsdepartementet er det utviklet et bedre verktøy for nytte-/kostnadsberegning av kollektivtiltak, men det har vist seg å være vanskelig å si noe spesifikt om tiltakenes påvirkning på kollektivandelen. Det vesentlige vil ifølge departementet være at tiltakene for infrastruktur – og dermed det fysiske grunnlaget for en mer effektiv drift av kollektivsystemet – utvikles og bygges etter hva partene i fellesskap mener gir best nytte. Hva som faktisk oppnås av resultater i form av økt kollektivandel, er avhengig av mange utenforstående faktorer.

Etter Samferdselsdepartementets vurdering er det viktig å fastsette mål som er innenfor aktørenes herredømme, og som lar seg følge opp i tiltakene. Det er også viktig at partene har en felles forståelse av hva målene er.

#### Styring av Oslopakke 2

Samferdselsdepartementet viser til dagens ansvarsdeling som et utgangspunkt for statens styring av Oslopakke 2, slik det ble fastslått i St.prp. nr. 64 (1999–2000). Dette innebærer blant annet lokal forankring når det gjelder bompengeneinnkreving, handlingsprogram for øvrig riks-

23) St.prp. nr. 1 (2003–2004) Samferdselsdepartementet, s. 97.

vegnett, godkjenning av reguleringsplaner og drift av kollektivsystemet. Lokale myndigheter har således stor påvirkning på arbeidet. Samferdselsdepartementet understreker at det lokale samarbeidet gjennom Koordineringsgruppen og Samordningsutvalget er tuftet på frivillighet. Statens vegvesen har koordineringsansvaret, men ingen myndighet eller maktmidler over aktørene for å gjennomføre en bedre samordning.

Samferdselsdepartementet viser til Driftsprosjektet som ble satt i gang i november 2000 som en del av Oslopakke 2. Prosjektet er gjennomført i regi av Koordineringsgruppen som ifølge departementet har lagt fram en sluttrapport som dokumenterer at betydelige ressurser kan spares på en bedre samordning og et felles driftskonsept for Oslo-området.

Etter Samferdselsdepartementets syn har mange små og mellomstore tiltak for kollektivtrafikken fått en god samordning gjennom Oslopakke 2-samarbeidet. Departementet framholder det imidlertid som hensiktsmessig at de største prosjektene har hatt egne prosesser utenom de etablerte samordningsorganene.

Samferdselsdepartementet framholder i sitt svarbrev at det er vanskelig å se hvordan man skal klare å få til en bedre samordning av kollektivtrafikken uten at ansvaret for dette blir samlet på "én hånd" i hovedstadsområdet. I denne forbindelse viser departementet til hovedstadsmeldingen som regjeringen skal legge fram senere i år. I tilknytning til dette arbeidet har det vært gjennomført omfattende utredninger som alle fokuserer på at dagens forvaltningsorganisering i hovedstadsområdet gir utfordringer når det gjelder muligheten for å oppnå helhetlige løsninger innenfor transportsektoren. Ifølge departementet illustrerer også det pågående arbeidet med Oslopakke 3 hvilke utfordringer man står overfor vedrørende statlig styring med denne type arbeid. Departementet viser i den forbindelse til klare signaler fra lokalpolitisk hold om at det i Oslopakke 3 ikke vil bli akseptert slik sentral styring som de hevder har vært tilfelle for Oslopakke 1 og 2. Det er et klart ønske fra lokale og regionale myndigheter om å ha styring med bruk og forvaltning av bompenger i langt større grad enn i dag. Det er også sagt klart fra om at den lokalpolitiske enigheten er svært skjør, og at den nødvendige lokale forankringen derfor ikke tåler særlig stor grad av endringer fra statlig hold.

#### **Samarbeid mellom Jernbaneløst og Statens vegvesen**

Når det gjelder rapportens beskrivelse av manglende samordning av handlingsprogram (oppfølgingen av Nasjonal transportplan) og budsjett mellom Jernbaneløst og Statens vegvesen, viser Samferdselsdepartementet til at Jernbaneløst og Statens vegvesen har forskjellige budsjett- og styringssystemer. Statens vegvesen gjennomfører lokale budsjettprosesser der fylkeskommunen har en avgjørende rolle, mens Jernbaneløst har en mer sentralstyrt budsjettprosess. Omorganiseringen i Samferdselsdepartementet der sektorene "veg" og "jern-

bane" fra 2003 er organisert i samme avdeling i departementet, har etter etatenes og departementets syn medvirket til bedre koordinering mellom etatenes arbeid med handlingsprogram og budsjett. Det forhold at også NSB nå møter fast i Koordineringsgruppen for Oslopakke 2, bidrar ifølge departementet til en bedre samordning av budsjetter og ikke minst gjennomføring av tiltak.

#### **Ekstraordinær trafikantbetaling – "75-øringen"**

Stortinget har ifølge Samferdselsdepartementet ved behandlingen av St.prp. nr. 64 (1999–2000) ikke fattet spesielt vedtak om ordningen med ekstra trafikantbetaling. Trafikantbetalingen er etter Samferdselsdepartementets syn egentlig ikke en del av Oslopakke 2, men en lokal forutsetning for Oslopakke 2. Departementet betegner avtalen mellom Akershus fylkeskommune, Oslo kommune og Vegdirektoratet som en intensjonsavtale som det ikke har vært full enighet om. Samferdselsdepartementet har vist til at Vegdirektoratet, som er delegert myndighet til å forvalte ordningen, har avholdt et møte med partene den 26. januar 2006. Departementet har videre vist til at Vegdirektoratet opplyste på møte i Samordningsutvalget 1. mars 2006 at det nå er enighet mellom partene.

Samferdselsdepartementet videreformidler i sitt svarbrev NSBs oppfatning av avtalene som er inngått mellom partene i Oslopakke 2-samarbeidet som formelle juridisk bindende avtaler. NSB opplyser videre at selskapet arbeider så raskt det lar seg gjøre med anskaffelse og implementering av nytt lokaltogsmateriell i Oslo-området. Dette vil på sikt bidra til økt kapasitet, og Oslopakke 2-midler vil komme godt med i finansieringen. NSB benytter ikke Oslopakke 2-midler til oppgradering av eldre togsett. NSBs avtaler med Samferdselsdepartementet om offentlig kjøp av transporttjenester framholdes likevel som avgjørende for å gjennomføre investeringene i nytt materiell.

#### **Utbygging av T-baneringen**

Samferdselsdepartementet videreformidler i sitt svarbrev Statens vegvesens syn på rapportens omtale av T-baneringen. Ifølge Statens vegvesen opptrer Oslo kommune gjennom sine intervju med Riksrevisjonen som om Statens vegvesen Oslo hadde kvalitetssikret de foreslåtte tekniske løsningene – og særlig knyttet til etappe 2 – med blant annet henvisning til koblingen til Grorud-banen ved Carl Berners plass. Statens vegvesen presiserer imidlertid at det etaten faktisk gjorde i februar 1999, var å kvalitetssikre et foreliggende overslag basert på de opplysningene som forelå på det aktuelle tidspunktet. I arbeidet med anslaget ble det brukt anleggs- og bygningsteknisk kompetanse fra Statens vegvesens side. Den jernbanetekniske kompetansen i anslagsprosessen ble dekket av Oslo Sporveier. Samferdselsdepartementet understreker den vesentlige forskjellen det er mellom å kvalitetssikre et overslag, og å utarbeide overslag med tilhørende tegningsgrunnlag og forutsetninger.

## Banebetjening av Fornebu

Samferdselsdepartementet framholder at departementet har forutsatt at det var opp til Akershus fylkeskommune å velge baneløsning for Fornebu. Det ble videre lagt til grunn at den valgte løsningen skulle være omforent med Oslo kommune. Disse kravene var ifølge departementet et resultat av en politisk vurdering.

### 4 Riksrevisjonens bemerkninger

Formålet med revisjonen har vært å belyse i hvilken grad organiseringen og styringen av Oslopakke 2 er hensiktsmessig for å nå målet om å øke kollektivandelen i hovedstadsområdet.

På grunnlag av Stortingets vedtak om Oslopakke 2 fremmet Samferdselsdepartementet i St.meld. nr. 46 (1999–2000) *Nasjonal transportplan 2002–2011*, forslag til en skisse til finansieringsplan basert på en totalramme på 13,4 milliarder 2000-kroner. Mange aktører på ulike forvaltningsnivåer samarbeider om å gjennomføre Oslopakke 2. De fastlagte hovedprinsippene for ansvarsdeling mellom forvaltningsnivåene ligger til grunn for samarbeidet. Riksrevisjonens undersøkelse er gjennomført med utgangspunkt i gjeldende ansvarsdeling.

Undersøkelsen viser at de overordnede målene om økt kollektivandel og bærekraftig transport ikke er styrende for arbeidet i Oslopakke 2. Målene gjenspeiles i liten grad i planlegging, gjennomføring og oppfølging av pakken. Videre viser undersøkelsen at selv om aktørene tilsynelatende er enige i målet om økt kollektivandel, peker de på at det er lite konkretisert, og de har også ulike oppfatninger av hva målet innebærer.

Samferdselsdepartementet uttaler i sine kommentarer at målet om økt kollektivandel er vanskelig å etterprøve og kan tolkes på flere måter. Videre framholder departementet at Oslopakke 2 er å anse som ett av flere virkemidler for å nå målet om økt kollektivandel. Riksrevisjonen vil peke på at Oslopakke 2 er et sentralt virkemiddel for å nå målet om økt kollektivandel, og at et mer systematisk arbeid med å konkretisere og skape enighet om overordnede mål ville ha økt mulighetene for en målrettet styring. Riksrevisjonen viser i den forbindelse til arbeidet med økt framkommelighet for buss og trikk, der Samferdselsdepartementet har satt som mål at hastigheten for kollektivtransporten skal øke med 20 prosent. Dette viser at det burde være mulig for departementet å sette resultatmål for området og følge disse opp.

Det er gjennom flere år framholdt som et mål at det skal oppnås god samordning mellom forvaltningsnivåene innenfor gjeldende ansvarsdeling for å styrke kollektivtrafikken og sikre en effektiv og helhetlig virkemiddelbruk. I St.meld. nr. 26 (2001–2002) ble det varslet en styrking av samordningen og forbedring av organisering

av samferdselsoppgavene for å få en mer effektiv og helhetlig forvaltning av virkemidlene. Undersøkelsen viser at arbeidet i Oslopakke 2 er preget av ulike interesser, og at organiseringen ikke stiller krav om forpliktende samarbeid mellom partene. Riksrevisjonen stiller spørsmål om Samferdselsdepartementet har tatt tilstrekkelige initiativ for å bedre samordningen. Det vises i den forbindelse til at samferdselskomiteen har slått fast at "Samferdselsdepartementet har eit overordna ansvar for å medverke til at kollektivtransporten sin føremon vert utnytta i eit mest mogleg effektivt samla transport-system".<sup>24</sup>

Ulike budsjett- og styringssystemer og mangelfull samordning har bidratt til at det i fellesprosjekter, der Jernbaneverket og Statens vegvesen finansierer hver sin del, har vært problemer med å stille midler til rådighet samtidig. Riksrevisjonen har merket seg at omorganiseringen i Samferdselsdepartementet, der sektorene "veg" og "jernbane" fra 2003 er organisert i samme avdeling, etter departementets syn har medvirket til bedre koordinering av etatenes arbeid med handlingsprogram og budsjett.

I Oslopakke 2 er det i regi av Koordineringsgruppen etablert et driftsprosjekt, som har til formål å se infrastrukturinvesteringene i sammenheng med framtidig drift. Prosjektet har utarbeidet forslag til et framtidig helhetlig driftskonsept med sikte på å effektivisere driften. På bakgrunn av interessemotsetninger knyttet til driften av kollektivtrafikken og at driftskonseptet ikke er forpliktende, stilles det i undersøkelsen spørsmål om det er mulig å realisere konseptets potensial for effektivisering. Samferdselsdepartementet viser i sine kommentarer til at driftsprosjektets sluttrapport dokumenterer at betydelige ressurser kan spares på en bedre samordning og et felles driftskonsept for Oslo-området. Riksrevisjonen mener på denne bakgrunn at det er mulig å øke nytten av infrastrukturtiltakene i Oslopakke 2, og viser til samferdselskomiteens utsagn om at utbygging av kollektivtrafikkens infrastruktur skal ses i nær sammenheng med mulighetene for å styrke og effektivisere driften av kollektivtrafikken.<sup>25</sup> Riksrevisjonen har merket seg at NSB ikke deltok i arbeidet med å utarbeide driftskonseptet, men at NSB nå møter fast i Koordineringsgruppen for Oslopakke 2. Ifølge Samferdselsdepartementet bidrar dette til en bedre samordning av budsjetter og gjennomføring av tiltak.

I St.prp. nr. 64 (1999–2000) varslet Samferdselsdepartementet at det ville utarbeide strategier for å øke den samfunnsøkonomiske nytten. Videre framgår det av *Nasjonal transportplan 2002–2011* at departementet ved en gjennomgang av prosjektoversikter ville ta sikte på å bedre den samfunnsøkonomiske lønnsomheten i Oslopakke 2. Departementet varslet at vurderinger av

24) Innst. S. nr. 21 (1996–97), s. 26–27.

25) Innst. S. nr. 273 (1996–97), s. 27.

disse forholdene ville stå sentralt i det videre arbeidet. Undersøkelsen viser at hensynet til regional balanse samt plansituasjonen har ført til at det ikke nødvendigvis er de prosjektene med størst nytte som gjennomføres først. Videre er det ikke utviklet tilstrekkelig gode verktøy for å foreta beregninger av samfunnsøkonomisk nytte av kollektivtiltak. Riksrevisjonen er innforstått med at det er de berørte kommunene som er planmyndighet etter plan- og bygningsloven, og således er godkjenningmyndighet for reguleringsplaner for Oslopakke 2-prosjektene. Riksrevisjonen har også merket seg at det har vist seg å være svært komplisert og vanskelig å utvikle gode modeller for å beregne effekter av kvalitetsøkning for kollektivtrafikk. Riksrevisjonen stiller likevel spørsmål om oppfølgingen på dette området har vært tilstrekkelig, og kan ikke se at forutsetningen om å utrede strategier for å øke den samfunnsøkonomiske nytten av Oslopakke 2 er innfridd.

I St.prp. nr. 64 (1999–2000) ble det forutsatt en ekstraordinær takstøkning på kollektivreiser med kroner 0,75 per reise, som fullt ut skal gå til innkjøp av nytt materiell. Samferdselsdepartementet framholdt i proposisjonen at det burde utarbeides avtaler mellom Vegdirektoratet og lokale myndigheter om trafikantbetalingen. Gjennom Stortingets vedtak fikk Vegdirektoratet fullmakt til å inngå avtaler med Oslo kommune og Akershus fylkeskommune.<sup>26</sup> I *Nasjonal transportplan 2002–2011* ble videre trafikantbetaling på 1,3 milliarder kroner medregnet som en del av de midlene som totalt sett skulle settes av til Oslopakke 2. Dette viser etter Riksrevisjonens oppfatning at den ekstraordinære trafikantbetalingen er en del av Oslopakke 2, og ikke kun en lokal forutsetning for Oslopakke 2, slik Samferdselsdepartementet anfører i sitt svarbrev.

Det ble i 2002 inngått en egen avtale mellom Akershus fylkeskommune, Oslo kommune og Vegdirektoratet om innkreving og bruk av den ekstra trafikantbetalingen på kollektivreiser. Undersøkelsen har vist at det er svakheter ved ordningen. Det er lagt til grunn ulike tolkninger av hvordan takstøkningen skal beregnes. Avtalen inneholder ikke mål på hvor mye nytt materiell som skal anskaffes, og det er ulike tolkninger av hva midlene kan brukes til. Samferdselsdepartementet betegner avtalen som en intensjonsavtale, men viser samtidig til at NSB oppfatter avtalene som er inngått mellom partene i Oslopakke 2-samarbeidet, som formelle, juridisk bindende avtaler. Riksrevisjonen stiller spørsmål om en klarere og mer forpliktende avtale ville sikret en bedre måloppnåelse for trafikantbetalingen. Ifølge Samferdselsdepartementet har Vegdirektoratet på møte i Samordningsutvalget 1. mars 2006 opplyst at det nå er enighet mellom partene. Det er ikke nærmere redegjort for hva denne enigheten består i.

Undersøkelsen viser at beslutningsprosessen med valg av kollektivløsning til Fornebu har vært lang med skiftende forutsetninger. Samferdselsdepartementet framholder i sine kommentarer at departementet har forutsatt at det var opp til Akershus fylkeskommune å velge baneløsning for Fornebu, og at det ble lagt til grunn at den valgte løsningen skulle være omforent med Oslo kommune. Riksrevisjonen stiller spørsmål om Samferdselsdepartementet gjennom en tidligere avklaring av forutsetningene for statlige midler til prosjektet, og ved en tettere oppfølging på et tidligere tidspunkt, kunne bidratt til en mer effektiv beslutningsprosess.

T-baneringen finansieres med en betydelig andel statlige midler. Samferdselsdepartementet har i St.prp. nr. 64 (1999–2000) påpekt at vanlige krav til plangrunnlag, kostnadsoverslag mv. forutsettes å foreligge før det enkelte prosjekt tas opp til bevilgning. Tilsvarende er også tidligere slått fast som et generelt prinsipp ved bruk av bompenger<sup>27</sup> som finansieringskilde. Det stilles samme krav til planprosess, plangrunnlag og kostnadsoverslag for et prosjekt som helt eller delvis finansieres med bompenger, som til et prosjekt som fullt ut finansieres over offentlige budsjetter. I byggingen av T-baneringen har det påløpt betydelige overskridelser i forhold til det kostnadsanslaget som ble lagt til grunn da saken ble framlagt for bevilgning i Stortinget. Samferdselsdepartementet framholder i sitt svar at transportselskapet Oslo Sporveier hadde en sentral rolle i utarbeidelsen av kostnadsoverslaget for T-baneringen. Departementet understreker at Statens vegvesen kun har kvalitetssikret et foreliggende overslag, og at dette er vesentlig forskjellig fra å utarbeide overslag med tilhørende tegningsgrunnlag og forutsetninger. Når det gjelder Fornebusbanen, har Riksrevisjonen merket seg at Samferdselsdepartementet har bedt Akershus fylkeskommune om å gjennomføre flere kvalitetssikringstiltak for å sikre tilfredsstillende beslutningsgrunnlag og kostnadsoverslag. Riksrevisjonen understreker at Samferdselsdepartementet, uavhengig av organiseringen av arbeidet med kostnadsanslag, har ansvar for å sikre at planleggingen av større prosjekter som helt eller delvis er finansiert ved statlige midler, holder en tilfredsstillende kvalitet.

---

## 5 Samferdselsdepartementets svar

Saken har vært forelagt Samferdselsdepartementet som i brev av 26. april har svart:

*Jeg viser til brev av 30. mars 2006, vedlagt utkast til dokument til Stortinget om ovennevnte sak.*

*Jeg viser også til Samferdselsdepartementets brev av 8. mars 2006 som svar på Riksrevisjonens hovedanalyserapport om effektivitet i offentlige tiltak til kollektivtrafikk – Oslopakke 2.*

26) Innst. S. nr. 239 (1999–2000), s. 4; forhandlinger i Stortinget, 15. juni 2000, sak nr. 10.

27) Hjemlet i vegloven § 27.



*Jeg har følgende merknader til Riksrevisjonens bemerkninger:*

### **Innledning**

*Hovedtyngden i Riksrevisjonens kritikk retter seg mot problemer relatert til mangelfull helhetlig tilnærming i transportpolitikken, og manglende samordning og ensartet tilnærming mellom de ulike aktører og virkemidler som transportpolitikken består av.*

*Jeg er enig i Riksrevisjonens påpeking av at en slik samordning og helhetstilnærming representerer en utfordring, og at dette muligens på flere områder kan løses på en bedre måte. Hovedutfordringen knytter seg likevel, etter min vurdering, til det faktum at vi i dag har tre forvaltningsnivåer som alle har ansvar for ulike deler av transportpolitikken. Det er derfor en stor utfordring å få forvaltningsnivåene til å virke sammen innenfor sine respektive ansvarsområder for å få til en helhetlig, god og effektiv transportpolitikk, i stedet for at de ulike partene har hovedfokus på egne ansvarsområder og egeninteresser.*

*Arbeidet med Oslopakke 2 er et eksempel på en kompleks problemstilling hvor alle forvaltningsnivåene deltar ut fra sine respektive ansvarsområder, og hvor ovennevnte problemstilling i stor grad synliggjøres. Det er i en slik situasjon at spørsmål om hvor langt staten kan – og bør – gå i å diktere lokale myndigheters løsninger innenfor deres eget ansvarsområde kan stilles. Samferdselsdepartementets styring må, etter min vurdering, ikke utøves slik at det oppfattes som – eller innebærer – overstyring i forhold til det ansvaret lokale myndigheter faktisk har.*

*Riksrevisjonens gjennomgang kan gi inntrykk av at Oslopakke 2 ved St.prp. nr. 64 (1999–2000) er statens styringsdokument for utbygging av kollektivtrafikken i Oslo og Akershus. Dette er etter mitt syn ikke dekkende. St.prp. nr. 64 er først og fremst å anse som en finansieringsplan, der hovedformålet er å sikre nødvendig vedtak for iverksettelse av bompengerevingen som er øremerket Oslopakke 2. Videre framgår det at utbyggingens omfang og valg av prosjekter må tilpasses realistiske og økonomiske rammer, og bli vurdert i Nasjonal transportplan og årlige statsbudsjetter.*

### **Målet om økt kollektivandel**

*Riksrevisjonen peker på at undersøkelsen viser at de overordnede målene om økt kollektivtrafikkandel og bærekraftig transport ikke er styrende for arbeidet med Oslopakke 2 og at målene er lite konkretiserte.*

*En målsetting om økt kollektivandel kan tolkes på ulike måter. Etter min vurdering må Oslopakke 2 ses som ett av flere virkemidler for å nå målet om økt kollektivandel.*

*Et mål om økt kollektivandel må dessuten, etter min vurdering, ses i sammenheng med miljøhensyn og reduk-*

*sjon i veksten i biltrafikken – og ikke som et eget isolert mål. Økt kollektivandel som mål er lite interessant hvis ikke årsaken til den økte kollektivandelen er overgang fra bil til kollektivtransport. Det er derfor vanskelig å konkretisere overordnede mål knyttet til kollektivandelen i Osloområdet utover det å legge forholdene til rette for å gjøre dette mulig. Til dette trengs bruk av en rekke ulike virkemidler som ansvarsmessig er fordelt mellom forvaltningsnivåene. Staten bidrar for sin del med store økonomiske bevilgninger til Oslopakke 2, og er på denne måten også med på å legge forholdene til rette for at det i det hele tatt er mulig å få til en betydelig økning i kollektivtrafikken i Oslo og Akershus. Dette vil imidlertid ikke være fullt ut tilstrekkelig for å nå målet om økt kollektivandel. Det er flere utenforliggende forhold som påvirker bruken av kollektivtrafikk, og som ligger utenfor Samferdselsdepartementets ansvarsområde. Ett konkret eksempel er parkeringspolitikken i de berørte områdene hvor ansvaret er tillagt kommunale myndigheter.*

*Jeg er imidlertid enig med Riksrevisjonen i at det i enkelte tilfeller kan være ønskelig å ha konkrete mål knyttet til kollektivtransport, jf. målsettingen om 20 pst. bedre framkommelighet for kollektivtrafikken i Oslo og Akershus. Det er likevel ikke uproblematisk for staten å definere mål innenfor andre berørte forvaltningsnivåers ansvarsområder. Dette har med det lokale selvstyret å gjøre.*

*Samferdselsdepartementet vil se nærmere på dette i forbindelse med arbeidet med Oslopakke 3.*

*Jeg vil også påpeke at det er for tidlig nå å si noe eksakt om hvordan kollektivtrafikken vil utvikle seg i hovedstadsområdet før de store infrastrukturtiltakene er ferdigstilt. Dette gjelder både den omfattende jernbaneutbyggingen i Vestkorridoren og T-baneringen.*

### **Samordning av samferdselsoppgavene**

*Riksrevisjonen stiller spørsmål om Samferdselsdepartementet har tatt tilstrekkelig initiativ til å bedre samordningen av samferdselsoppgavene for en mer helhetlig forvaltning av virkemidlene. Riksrevisjonen mener bl.a. at det er mulig å øke nytten av infrastrukturtiltakene i Oslopakke 2 ved at utbygging av kollektivtrafikkens infrastruktur skal ses i sammenheng med muligheten for å styrke og effektivisere driften.*

*De fastlagte hovedprinsipper for ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene ble lagt til grunn for samarbeidet under Oslopakke 2. Innenfor denne rammen har partene forsøkt å få til en best mulig samordning av tiltak som må samordnes. Statens vegvesen har et koordineringsansvar, men har ingen myndighet eller maktmidler overfor de andre aktørene til å få til en bedre samordning. Det lokale samarbeidet er basert på frivillighet gjennom deltakelse i Koordineringsgruppen og Samordningsutvalget. Det er viktig å se utbygging av infrastruktur og drift i sammenheng. I Oslopakke 2 er dette søkt ivaretatt ved at alle berørte aktører deltar i*

Samordningsutvalget for Oslopakke 2. Dette skal medvirke til at alle aktørene kan se sin virkemiddelbruk i sammenheng, uavhengig av forvaltningsnivåer og ansvarsdeling for øvrig.

Det er viktig å vurdere denne problemstillingen også i Oslopakke 3-arbeidet. Denne vurderingen må gjøres i tett samarbeid og dialog med lokale myndigheter.

### **Samfunnsøkonomisk lønnsomhet**

Riksrevisjonen stiller spørsmål om oppfølgingen av gode modeller for å beregne effekten av kvalitetsøkning for kollektivtrafikk har vært tilstrekkelig, og kan ikke se at forutsetningene om å utrede strategien for å øke den samfunnsøkonomiske nytten av Oslopakke 2 er innfridd.

Jeg vil understreke at utvikling av samfunnsøkonomiske lønnsomhetsanalyser er en komplisert oppgave. Samferdselsdepartementet arbeider kontinuerlig med disse spørsmålene, og setter betydelige ressurser inn for å bedre metodeverktøyet. Jeg oppfatter derfor Riksrevisjonens kritikk om at dette arbeidet ikke er innfridd, som noe for tidlig framsatt.

I Oslopakke 2 er det på vanlig måte utarbeidet samfunnsøkonomiske lønnsomhetsanalyser for de store investeringsprosjektene. Det er i tillegg utviklet et bedre verktøy for nytte-/kostnadsberegning av kollektivtiltak. Som nevnt er dette metodisk vanskelig, og det innebærer en utfordring å skulle kunne utarbeide samfunnsøkonomiske beregningsmodeller som fullt ut omfatter virkningene av de mange sammensatte tiltak som ligger i en bypakke, slik Oslopakke 2 er.

Et annet forhold av mer praktisk og politisk art er at den samfunnsøkonomiske nytten av prosjektene vil i tillegg være avhengig av ulike tiltak som ligger innenfor det lokale ansvarsområdet, og evt. i hvor stort omfang disse settes inn.

### **Ekstraordinær trafikantbetaling – “75-øringen”**

Etter Riksrevisjonens oppfatning er den ekstraordinære trafikantbetalingen på 75 øre pr reise en del av Oslopakke 2.

Ved sin behandling av St.prp. nr. 64 (1999–2000) har Stortinget fattet vedtak vedrørende økningen av bompengetaksten i bomringen på 2 kr. Et slikt vedtak er nødvendig iht. til vegloven § 27. Stortinget har imidlertid ikke fattet vedtak vedrørende den ekstraordinære trafikantbetalingen (“75-øringen”). Dette var bakgrunnen for formuleringen i Samferdselsdepartementets brev av 8. mars 2006. Imidlertid framgår det av St.prp. nr. 64 hva inntektene fra “75-øringen” skal brukes til. Jeg er derfor enig med Riksrevisjonen i at den ekstraordinære trafikantbetalingen er en del av Oslopakke 2, selv om bruken av inntektene ikke inngår i Stortingets vedtak.

Jeg er også enig med Riksrevisjonen i at det kan være behov for en klarere og mer forpliktende avtale for å

sikre en bedre måloppnåelse for trafikantbetalingen enn det som framgår av den inngåtte intensjonsavtalen for den ekstraordinære trafikantbetalingen (“75-øringen”). Jeg kan imidlertid opplyse at det nå er enighet mellom de berørte partene om disponering av midlene.

For spørsmål vedr. banebetjening til Fornebu, vil jeg vise til Samferdselsdepartementets brev av 8. mars 2006 til Riksrevisjonen. Jeg har ingen ytterligere kommentarer til dette.

Når det gjelder T-baneringen, er jeg enig med Riksrevisjonen i viktigheten av at prosjekter som helt eller delvis finansieres ved statlige midler, holder en tilfredsstillende kvalitet, jf. også Samferdselsdepartementets brev av 8. mars 2006. Samferdselsdepartementet har derfor stilt krav til kvalitetssikring både for hybanen i Bergen og den planlagte automatbanen til Fornebu.

---

## **6 Riksrevisjonens uttalelse**

Ved behandlingen av St.meld. nr. 32 (1995–96) *Om grunnlaget for samferdselspolitikken* vedtok Stortinget en forsering av kollektivutbyggingen i Oslo og Akershus, og begrunnet dette med overordnede mål om økt kollektivandel og bærekraftig transport. Riksrevisjonens undersøkelse viser at de overordnede målene om økt kollektivandel og bærekraftig transport ikke er styrende for arbeidet med Oslopakke 2.

Ifølge Samferdselsdepartementet kan Riksrevisjonens gjennomgang gi inntrykk av at Oslopakke 2 ved St.prp. nr. 64 (1999–2000) er statens styringsdokument for utbygging av kollektivtrafikken i Oslo og Akershus. Samferdselsdepartementet viser til Nasjonal transportplan og årlige statsbudsjetter som andre sentrale styringsdokumenter. Riksrevisjonen er enig i at også disse dokumentene er sentrale for styringen av Oslopakke 2, og mener dette framgår klart av undersøkelsen.

Samferdselsdepartementet framholder at Oslopakke 2 må ses som ett av flere virkemidler for å nå målet om økt kollektivandel, og at selv om staten bidrar med store økonomiske bevilgninger til Oslopakke 2, er det ikke tilstrekkelig for å nå målet om økt kollektivandel. Riksrevisjonen er innforstått med at virkemidler som ligger innenfor andre forvaltningsnivåers ansvarsområder, påvirker bruken av kollektivtrafikk. Riksrevisjonen vil likevel fastholde at Oslopakke 2 er et sentralt virkemiddel for å øke kollektivandelen. De statlige midlene må derfor benyttes slik at de på en best mulig måte legger forholdene til rette for en økning i kollektivandelen. Dette forutsetter etter Riksrevisjonens mening et mer systematisk arbeid med å skape enighet om og konkretisere overordnede mål.

Det er ifølge departementet ikke uproblematisk for staten å definere mål innenfor andre berørte forvaltningsnivåers ansvarsområder av hensyn til det lokale selvstyret.

Riksrevisjonen registrerer at Samferdselsdepartementet likevel er enig i at det i enkelte tilfeller kan være ønskelig å ha konkrete mål knyttet til kollektivtransport, jf. målsettingen om 20 prosent bedre framkommelighet for kollektivtrafikken i Oslo og Akershus. Riksrevisjonen har merket seg at Samferdselsdepartementet vil se nærmere på dette i forbindelse med arbeidet med Oslopakke 3.

Undersøkelsen viser at arbeidet i Oslopakke 2 er preget av ulike interesser, og at organiseringen ikke stiller krav om forpliktende samarbeid mellom partene. Samferdselsdepartementet viser i sitt svar til at det er en utfordring å få forvaltningsnivåene til å virke sammen, og at dette muligens på flere områder kan løses på en bedre måte. Riksrevisjonen er innforstått med at statens styring ikke må utøves slik at den oppfattes som – eller innebærer – overstyring i forhold til det ansvaret lokale myndigheter faktisk har. Riksrevisjonen vil likevel peke på at det lenge har vært satt som mål å bedre samordningen mellom forvaltningsnivåene for å få en mer helhetlig og effektiv forvaltning av virkemidlene, og understreker på den bakgrunn behovet for en forsterket innsats på dette området. Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil vurdere samordningsproblematikken i Oslopakke 3-arbeidet i tett samarbeid og dialog med lokale myndigheter.

Da Oslopakke 2 ble lagt fram for Stortinget, la departementet vekt på at det gjensto et arbeid med å utrede strategier for å øke den samfunnsøkonomiske nytten av pakken. Samferdselsdepartementet framholder i sitt svarbrev at det arbeider kontinuerlig med utvikling av metodeverktøyet for samfunnsøkonomiske analyser, og

oppfatter derfor Riksrevisjonens kritikk som noe for tidlig framsatt. Strategier for å øke den samfunnsøkonomiske nytten handler etter Riksrevisjonens syn også om andre tiltak enn metodeutvikling. Riksrevisjonen viser til undersøkelsens funn om svak vektlegging av samfunnsøkonomisk nytte i den praktiske prioriteringen av prosjekter. Riksrevisjonen kan på denne bakgrunn ikke se at Samferdselsdepartementet har igangsatt et strategisk arbeid med sikte på å bedre den samfunnsøkonomiske lønnsomheten i Oslopakke 2.

Riksrevisjonen har merket seg at Samferdselsdepartementet er enig i at den ekstraordinære trafikantbetalingen for kollektivreisende (75-øringen) er en del av Oslopakke 2, og at det er oppnådd enighet mellom partene om disponeringen av midlene. Riksrevisjonen understreker betydningen av at Samferdselsdepartementet i årene framover følger opp avtalen, slik at midlene brukes i samsvar med det som ble forutsatt i St.prp. nr. 64 (1999–2000).

Når det gjelder T-baneringen, sier Samferdselsdepartementet seg enig i viktigheten av at prosjekter som helt eller delvis blir finansiert ved statlige midler, holder en tilfredsstillende kvalitet. Riksrevisjonen viser til overskridelsene som har påløpt i prosjektet, og understreker Samferdselsdepartementets ansvar for at kostnadsoverslag er realistiske.

Det er planlagt brukt betydelige statlige midler til kollektivløsningen til Fornebu. Riksrevisjonen understreker betydningen av at Samferdselsdepartementet sikrer et best mulig beslutningsgrunnlag, og at det utarbeides realistiske kostnadsoverslag for dette prosjektet.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 23. mai 2006

**Jørgen Kosmo**

**Jan L. Stub**

**Annelise Høegh**

**Geir-Ketil Hansen**

**Ranveig Frøiland**

---

Eirik Larsen Kvakkestad



## Rapport: Effektivitet i offentlige tiltak til kollektivtrafikk – Oslopakke 2

---

Vedlegg til Dokument nr. 3:8 (2005–2006)

# Innhold

<b>1</b>	<b>Innledning</b>	21	4.2.6	Samordning av investeringer og drift i Oslopakke 2	39
1.1	Bakgrunnen for Oslopakke 2	21	4.2.7	Ekstraordinær trafikantbetaling for kollektivreisende (75-øringen)	42
1.2	Organisering av kollektivtrafikken	21	4.3	Styring	47
1.3	Formål og problemstillinger	22	4.3.1	Styring og oppfølging av overordnede mål	47
<b>2</b>	<b>Metodisk tilnærming og gjennomføring</b>	23	4.3.2	Plan- og beslutningsprosess	50
2.1	Dokumentanalyse	23	4.4	Utbyggingen av T-baneringen – byggherreansvar og kostnadsutvikling	53
2.2	Intervjuer	23	4.4.1	Hovedtrekk i utredningsprosessen fram mot Stortingets beslutning	54
<b>3</b>	<b>Revisjonskriterier</b>	24	4.4.2	Organisering og ansvarsforhold	55
3.1	Overordnede mål	24	4.4.3	Kostnadsanslag og kostnadsutvikling	57
3.2	Samordning, organisering og ansvarsforhold	24	4.5	Beslutningsprosessen om valg av kollektivløsning til Fornebu	60
3.2.1	Stortingets vedtak og forutsetninger	24	4.5.1	Konsekvensutredning og tilleggsutredning	60
3.2.2	Øvrige krav til organisering og ansvarsforhold	26	4.5.2	Valg av løsning	62
3.3	Krav til styring	26	4.5.3	Videre beslutningsprosess og kvalitetssikring	63
3.3.1	Mål- og resultatstyring	26	<b>5</b>	<b>Vurderinger</b>	69
3.3.2	Plan- og beslutningsprosess	27	5.1	Samordning, organisering og ansvarsforhold	69
<b>4</b>	<b>Faktagrunnlag</b>	29	5.1.1	Samordning mellom aktørene	69
4.1	Basisinformasjon om Oslopakke 2	29	5.1.2	Helhetlig ansvar for Oslopakke 2	69
4.1.1	Prosesen før framleggelse av Oslopakke 2 for Stortinget	29	5.1.3	En helhetlig virkemiddelbruk?	70
4.1.2	Handlingsprogrammet for Oslopakke 2 for perioden 2002-2005	29	5.1.4	Ekstraordinær trafikantbetaling for kollektivreisende (75-øringen)	70
4.1.3	Iverksatte og planlagte prosjekter	30	5.2	Styring	70
4.1.4	Finansiering av Oslopakke 2	32	5.2.1	Mål- og resultatstyring	70
4.2	Samordning, organisering og ansvarsforhold	32	5.2.2	Plan- og beslutningsprosessen	71
4.2.1	Aktørene i Oslopakke 2	32	5.3	T-baneringen	71
4.2.2	Organiseringen av Oslopakke 2	34	5.4	Kollektivløsning til Fornebu	72
4.2.3	Evaluering av og påfølgende endring i organisasjonsform	36	<b>Vedlegg:</b>		
4.2.4	Erfaringer med organisering	37	Dokumentoversikt		73
4.2.5	Samordning av handlingsprogram og budsjett mellom Jernbaneverket og Statens vegvesen	37			

# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunnen for Oslopakke 2

I St.meld. nr. 46 (1985–86) *Om hovedvegene i Oslo-området* ble det framlagt en plan for vegutbygging som senere ble betegnet Oslopakke 1. I meldingen ble også utbygging av kollektivtraffikksystemet påpekt som et nødvendig tiltak.<sup>1</sup> Meldingen ble fulgt opp med St.prp. nr. 96 (1987–88) *Om hovedvegnettet i Oslo-området*. Ved behandlingen av proposisjonen vedtok Stortinget en delvis bompengefinansiering av Oslopakke 1.<sup>2</sup> Pakken skulle i hovedsak finansiere utbygging av hovedvegnettet, men det ble også forutsatt at minst 20 prosent av finansieringsrammen skulle gå til styrking av kollektivtrafikken.<sup>3</sup> I den påfølgende langtidsplanen, *Norsk veg- og vegtrafikkplan 1990–93*, ble det framholdt som et mål at kollektivtransportens andel av reisene i de ti største byene skulle øke.<sup>4</sup>

Ved behandlingen av St.meld. nr. 32 (1995–96) *Om grunnlaget for samferdselspolitikken* ble behovet for en ytterligere satsing på kollektivtrafikken understreket. I Innst. S. nr. 21 (1996–97) viste flertallet i samferdselskomiteen til initiativet til hovedvegutbygging i Oslo-området på 1980-tallet og framholdt behovet for oppfølging av dette. Stortinget vedtok en forsering av kollektivutbyggingen i Oslo og Akershus, senere betegnet som Oslopakke 2, og begrunnet dette med overordnede mål om økt kollektivandel og bærekraftig transport.<sup>5</sup>

I mai 2000 framla Samferdselsdepartementet St.prp. nr. 64 (1999–2000) *Om delvis bompengefinansiering av forsert kollektivutbygging i Oslo og Akershus (Oslopakke 2)*.<sup>6</sup> Ved behandlingen av proposisjonen sluttet Stortinget seg til departementets forslag om økte bompengesatser (2 kroner per enkeltbillett) og innføring av ekstraordinær trafikantbetaling på kollektivtransport (0,75 kroner per reise).<sup>7</sup> I proposisjonen ble det forutsatt at disse midlene, sammen med statlige bevilgninger og lokale bidrag, skulle benyttes til å finansiere infrastrukturtiltak og materiell.<sup>8</sup> Ved behandlingen av proposisjonen viste komiteens flertall til sitt tidligere vedtak og gjentok målet om å øke kollektivandelen.<sup>9</sup>

1) St.meld. nr. 46 (1985–86), s. 1 og 9.

2) Innst. S. nr. 239 (1987–88), s. 8.

3) St.prp. nr. 96 (1987–88), s. 7–8; St.meld. nr. 55 (1988–89), s. 1.

4) St.meld. nr. 32 (1988–89), s. 56.

5) Jf. Innst. S. nr. 21 (1996–97), s. 33; forhandlinger i Stortinget, 4. november 1996, sak nr. 2.

6) St.prp. nr. 64 (1999–2000), s. 1.

7) Innst. S. nr. 239 (1999–2000).

8) St.prp. nr. 64 (1999–2000), s. 4.

9) Innst. S. nr. 239 (1999–2000), s. 2–3.

På grunnlag av Stortingets vedtak om Oslopakke 2 fremmet Samferdselsdepartementet i St.meld. nr. 46 (1999–2000) *Nasjonal transportplan 2002–2011* forslag til en skisse til finansieringsplan basert på en totalramme på 13,4 milliarder 2000-kroner. Den statlige innsatsen utgjorde 74 prosent.<sup>10</sup> De konkrete prosjektene med tilhørende bevilgninger skulle tas opp til behandling i Stortinget i forbindelse med statsbudsjettet de aktuelle årene.

## 1.2 Organisering av kollektivtrafikken

Staten har et overordnet ansvar for kollektivtransporten. Dette innebærer blant annet et overordnet ansvar for å utvikle og fastsette rammebetingelser for fylkeskommunens rolle og transportselskapenes rolle og ansvar. For jernbanetransporten har staten det direkte ansvaret.<sup>11</sup>

Fylkeskommunen er ansvarlig for drift av lokal kollektivtransport utenom jernbane. Fylkeskommunenes tilskudd til lokal kollektivtransport finansieres gjennom de frie inntektene. Fylkeskommunens frie inntekter består av rammetilskudd fra staten over Kommunal- og regionaldepartementets budsjett, samt fylkeskommunenes egne skatteinntekter.<sup>12</sup> I Innst. S. nr. 228 (2001–2002), jf. St.meld. nr. 26 (2001–2002) *Bedre kollektivtransport*, sluttet samferdselskomiteen seg til at ansvarsfordelingen mellom staten og fylkeskommunene ble videreført, og at hoveddelen av den lokale kollektivtransporten fortsatt skulle dekkes av fylkeskommunens frie inntekter.<sup>13</sup>

Kommunene har ansvaret for virkemidler som indirekte har betydning for utviklingen av kollektivtransporten og dermed er elementer i en helhetlig transportpolitikk. Dette ansvaret knytter seg til arealplanlegging og til virkemidler for å regulere trafikken, som parkeringsrestriksjoner og vegprising.<sup>14</sup> Gjeldende plan- og bygningslov gir rammer for hvordan kommunene utformer sin parkeringspolitikk, men det vil være opp til den enkelte kommune om denne politikken skal være restriktiv eller ikke.

10) St.meld. nr. 46 (1999–2000), s. 213–215. Samferdselsdepartementet foreslo i meldingen at denne totale økonomiske rammen ble lagt til grunn for Oslopakke 2 for perioden 2000–2011. I tillegg kommer lokale bidrag. I skissen til finansieringsplan anslås lokale bidrag til 700 millioner 2000-kroner.

11) St.meld. nr. 26 (2001–2002) *Bedre kollektivtransport*, s. 23–27.

12) St.meld. nr. 26 (2001–2002), s. 28–29.

13) Innst. S. nr. 228 (2001–2002), s. 15.

14) St.meld. nr. 26 (2001–2002), s. 30–31.

Samferdselsdepartementet har det overordnede ansvaret for styring og oppfølging av Oslopakke 2. Det er Statens vegvesen som i praksis koordinerer dette arbeidet. Andre statlige aktører er Jernbaneverket og NSB AS. Foruten disse har også Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, samt trafikksekselskapene AS Oslo Sporveier og Stor-Oslo Lokaltrafikk AS, viktige roller i arbeidet med Oslopakke 2.

---

### 1.3 Formål og problemstillinger

Formålet med revisjonen har vært å belyse i hvilken grad *organiseringen og styringen* av Oslopakke 2 er hensiktsmessig for å nå målet om å øke kollektivandelen i hovedstadsområdet.

Undersøkelsen er gjennomført med utgangspunkt i følgende problemstillinger:

1 I hvilken grad er det oppnådd en god samordning, en hensiktsmessig organisering og klare ansvarsforhold i planleggingen og gjennomføringen av Oslopakke 2?

Problemstillingen omfatter formelle organisatoriske strukturer og hvordan disse strukturene fungerer i praksis. Gjennom denne problemstillingen er mulighetene for en helhetlig virkemiddelbruk, der ulike virkemidler ses i sammenheng, belyst.

2 Hvordan gjenspeiles overordnede mål i planlegging, utførelse og oppfølging?

Gjennom denne problemstillingen har undersøkelsen belyst styringen av Oslopakke 2, ut fra de overordnede målene for pakken.

3 Hvordan er hensynet til overordnede mål om økt kollektivandel og bærekraftig utvikling samt hensynet til samfunnsøkonomisk nytte ivaretatt i arbeidet med å velge ut prosjekter som skal inngå i Oslopakke 2?

En sentral del av styringen av Oslopakke 2 er plan- og beslutningsprosessen. Dette fordi Oslopakke 2 ble lagt fram for Stortinget som en finansieringsplan, og det ble forutsatt at sammensetningen av prosjekter som skal inngå i pakken, ville bli konkretisert i det videre utredningsarbeidet. Problemstillingen belyser hvordan ulike hensyn ivaretas i den forbindelse.



## 2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Denne undersøkelsen omhandler prosessen etter framleggelsen av St.prp. nr. 64 (1999–2000) *Om delvis bompengefinansiering av forsert kollektivutbygging i Oslo og Akershus* (Oslopakke 2).

Gjennomføringen av Oslopakke 2 er ikke fullført. Da Oslopakke 2 ble vedtatt i Stortinget, ble det forutsatt at innkrevingen av midler gjennom bomringen skulle foregå fram til 2007. Gjennom behandlingen av St.prp. nr. 50 (2004–2005) *Om utbygging av E18 Bjørvikaprojektet i Oslo* ble det imidlertid vedtatt at innkrevingen av bompenger for Oslopakke 2 kunne forlenges med inntil fem år, til senest utløpet av 2012.<sup>15</sup> Dersom en eventuell ny trafikantbetalingsordning (Oslopakke 3) blir vedtatt før 2012, vil den avløse videreføringen av dagens ordning.<sup>16</sup> Innkrevingen av den ekstraordinære trafikantbetalingen for kollektivtrafikkreisende vil vare til utgangen av 2011.<sup>17</sup> Følgelig er det ikke foretatt en analyse av den samlede gjennomføringen av Oslopakke 2. Undersøkelsen har heller ikke hatt som mål å si noe om virkningene av Oslopakke 2.

I undersøkelsen er det foretatt en gjennomgang av den generelle organiseringen og styringen av arbeidet med Oslopakke 2. I tillegg tar undersøkelsen for seg to case: utbyggingen av T-baneringen og beslutningsprosessen om valg av kollektivløsningen for Fornebu. Casene belyser aspekter ved organiseringen og styringen av Oslopakke 2.

Casene er valgt fordi disse er blant de større prosjektene i pakken, der det forutsettes samordning mellom flere forvaltningsnivåer. Oslopakke 2 består i tillegg av mange prosjekter av svært varierende størrelse. Det har ikke vært hensiktsmessig å beskrive den totale prosjektporteføljen i undersøkelsen.

Undersøkelsen baserer seg på dokumentanalyse og intervjuer. Datainnsamlingen ble avsluttet i mai 2005, men er etter dette blitt supplert med møtereferater, aktuelle stortingsdokumenter og enkelte saksopplysninger.

---

### 2.1 Dokumentanalyse

Undersøkelsen tar utgangspunkt i stortingsvedtaket vedrørende Oslopakke 2 med vekt på målet om økt kollektivandel og bærekraftig transport. Relevante stortings-

15) Innst. S. nr. 200 (2004–2005), s. 2; forhandlinger i Stortinget, 1. juni 2005, sak nr. 2.

16) Innst. S. nr. 200 (2004–2005), s. 2.

17) St.prp. nr. 64 (1999–2000), s. 4.

dokumenter er gjennomgått for å fastslå hvilke mål som gjelder for kollektivtrafikken generelt og Oslopakke 2 spesielt. Det dreier seg om både stortingsmeldinger og -proposisjoner og dessuten Stortingets behandling av disse.

Foruten stortingsdokumentene bygger undersøkelsen på dokumenter innhentet fra arkiver i virksomhetene

- Samferdselsdepartementet
- Statens vegvesen (Vegdirektoratet og Region øst)
- Oslo kommune (Samferdselsetaten og Byrådsavdeling for miljø og samferdsel)
- Akershus fylkeskommune

I tillegg ble det innhentet dokumentasjon hos transport-selskapene AS Oslo Sporveier, Stor-Oslo Lokaltrafikk AS og NSB AS. I forbindelse med dokumentinnhenting- en ble det laget en dokumentasjonslogg hvor alle dokumentene ble registrert med dato og innhold.

Dokumentene som er gjennomgått, er korrespondanse, utredninger og rapporter i forbindelse med Oslopakke 2. Undersøkelsen bygger også på analyse av referater. Referatene er innhentet fra foraene som ble opprettet for å samordne arbeidet med Oslopakke 2: Samordningsutvalget for forsert kollektivutbygging i Oslo og Akershus og Koordineringsgruppen for oppfølgingen av Oslopakke 2.

---

### 2.2 Intervjuer

Det er gjennomført intervjuer med representanter fra Samferdselsdepartementet, Statens vegvesen Vegdirektoratet, Statens vegvesen Region øst, Jernbaneverket, Akershus fylkeskommune og Oslo kommune ved Samferdselsetaten og Byrådsavdeling for miljø og samferdsel / seksjon for samferdsel. I tillegg er det gjennomført intervjuer med prosjektledelsen for T-baneringen og dessuten representanter for transportselskapene NSB AS, AS Oslo Sporveier og Stor-Oslo Lokaltrafikk AS.

Intervjuene ble gjennomført for å gi supplerende informasjon til og underbygge dokumentanalysen. Det var videre sentralt å få kartlagt aktørenes rolle i Oslopakke 2, samt deres synspunkter på samarbeidet, målsettingene og prosjektene. Det ble utarbeidet intervjuguide til hvert av intervjuene som ble sendt til virksomhetene på forhånd. Fra samtlige intervjuer ble det skrevet referater, som senere er blitt verifisert av virksomhetene. Det ble tatt hensyn til rettelsene som ble gitt.

## 3 Revisjonskriterier

Oslopakke 2 er vurdert i forhold til overordnede mål og de krav som stilles til prosessen for å kunne nå målene.

Revisjonskriteriene er utledet fra aktuelle stortingsmeldinger og -proposisjoner og Stortingets behandling av disse. Videre er bevilgningsreglementet, reglement for økonomistyring i staten med tilhørende bestemmelser og rapporten fra et prosjekt for styring av statlige investeringer, ledet av Finansdepartementet, benyttet som kilde til revisjonskriterier. Øvrige revisjonskriterier er utledet fra faglitteraturen om prosjektstyring, med generelle krav til organisering og ansvarsforhold.

---

### 3.1 Overordnede mål

Økt kollektivandel i hovedstadsområdet har vært en målsetting fra Oslopakke 1 ble planlagt på midten av 1980-tallet og fram til i dag. Ved behandlingen av St.meld. nr. 32 (1995–96) *Om grunnlaget for samferdselspolitikken*, jf. Innst. S. nr. 21 (1996–97), viste flertallet i samferdselskomiteen til initiativet til hovedvegutbygging i Oslo-området på 1980-tallet og framholdt behovet for oppfølging av dette. Stortinget vedtok en forsering av kollektivutbyggingen i Oslo og Akershus og begrunnet dette med det overordnede målet om økt kollektivandel og bærekraftig transport:<sup>18</sup>

*”Stortinget vil be Regjeringa i samråd med lokale styresmakter om ein samla plan for forsert kollektivutbygging i Oslo- og Akershusregionen. Dette slik at målet om auka kollektivdel og berekraftig transport kan bli nådd. Planen må både omfatte infrastruktur og materiellsatsing for ulike kollektive transportformer. Liknande er òg aktuelt i andre større byområde der ein lokalt tek slike initiativ.”*

Samferdselsdepartementet la i tråd med vedtaket fram St.prp. nr. 64 (1999–2000) *Om delvis bompengefinansiering av forsert kollektivutbygging i Oslo og Akershus (Oslopakke 2)*. I proposisjonen<sup>19</sup> viste departementet til at satsingen på kollektivtransport i Oslopakke 1 ikke hadde vært tilstrekkelig til å unngå betydelige kapasitetsproblemer. På grunn av forventet vekst i trafikken var det derfor etter departementets syn nødvendig å forser utbygging av kollektivtrafikken i regionen. I behandlingen av proposisjonen, jf. Innst. S. nr. 239 (1999–2000), viste komiteens flertall til sitt tidligere

vedtak, jf. sitat ovenfor, og gjentok målet om å øke kollektivandelen:<sup>20</sup>

*”Flertallet er opptatt av å styrke kollektivtilbudet i hovedstadsregionen. Dette er ikke minst viktig for å unngå uønsket vekst i biltrafikken. Helse- og miljøhensyn krever at en i framtida klarer å øke andelen som reiser kollektivt, og dermed reduserer de samlede utslippene fra samferdselssektoren i regionen. Økt andel kollektivreisende bidrar også til økt trafiksikkerhet.”*

Målet om økt kollektivandel er stadfestet også etter at Oslopakke 2 ble vedtatt. Under behandlingen av Nasjonal transportplan 2002–2011 ba Stortinget regjeringen redegjøre for hvordan kollektivtransportens andel av den totale transporten skal økes.<sup>21</sup> Samferdselsdepartementet har etter dette i St.meld. nr. 26 (2001–2002) *Bedre kollektivtransport* vist til målsettingen om å øke kollektivtransportens relative markedsandel i områder der bruk av personbil gir negative framkommelighets-, miljø- og arealeffekter.<sup>22</sup> I innstillingen til meldingen framholdt komiteens flertall at en slik målsetting krever tiltak som utvider kapasiteten i kollektivtilbudet og demper veksten i personbiltrafikken. Flertallet påpekte at høy frekvens, god framkommelighet, punktlighet og kortere reisetid vil være nødvendig for å nå målsettingen om at kollektivtransport skal kunne utgjøre et reelt alternativ til personbilen.<sup>23</sup>

Ut fra ovennevnte vedtak og forutsetninger legges det til grunn at økt kollektivandel og bærekraftig transport er overordnede mål for Oslopakke 2.

---

### 3.2 Samordning, organisering og ansvarsforhold

#### 3.2.1 Stortingets vedtak og forutsetninger

I aktuelle stortingsdokumenter som omhandler Oslopakke 2, er det gitt rammer for samordning, organisering og ansvarsforhold. For kollektivtransporten generelt er det imidlertid også i ulike transportplaner fastsatt overordnede målsettinger knyttet til disse forholdene.

#### Overordnede målsettinger for samordning mellom aktørene

Det har gjennom flere år vært et mål å oppnå god samordning mellom forvaltningsnivåene for å styrke kollektiv

18) Jf. Innst. S. nr. 21 (1996–97), s. 33; forhandlinger i Stortinget, 4. november 1996, sak nr. 2.

19) St.prp. nr. 64 (1999–2000), s. 2–3.

20) Innst. S. nr. 239 (1999–2000), s. 2–3.

21) Innst. S. nr. 119 (2000–2001), s. 158; forhandlinger i Stortinget, 15. februar 2001, sak nr. 1

22) St.meld. nr. 26 (2001–2002), s. 28.

23) Innst. S. nr. 228 (2001–2002), s. 9 og 1.

tivtrafikken og sikre en effektiv og helhetlig virkemiddelbruk. I St. meld. nr. 32 (1995–96) *Om grunnlaget for samferdselspolitikken* ble det påpekt at ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene, særlig i byområdene, kan medføre begrensninger når det gjelder å vurdere hele transportsystemet i sammenheng. Det ble varslet at regjeringen vil arbeide for å forbedre samordningen mellom forvaltningsnivåene innenfor eksisterende ansvarsfordeling.<sup>24</sup> I innstillingen til meldingen understreket samferdselskomiteen at ”Samferdselsdepartementet har eit overordna ansvar for å medverke til at kollektivtransporten sin føremon vert utnytta i eit mest mogleg effektivt samla transportsystem”.<sup>25</sup> Etter dette har Samferdselsdepartementet i Nasjonal transportplan 2002–2011 gjentatt at departementet vil arbeide for å styrke samordningen.<sup>26</sup> Målet om god samordning framgår også av St.meld. nr. 26 (2001–2002) *Bedre kollektivtransport*. I meldingen ble det varslet en styrking av samordningen og forbedring av organiseringen av samferdselsoppgavene for å få en mer effektiv og helhetlig forvaltning av virkemidlene.<sup>27</sup>

Målet om god samordning innebærer at infrastrukturbygging og drift av kollektivtransporten skal ses i sammenheng slik at det foretas helhetlige avveininger mellom tiltak innen infrastruktur og drift. Med henvisning til denne problematikken framholdt Samferdselsdepartementet i Norsk veg- og vegtrafikkplan 1998–2007 betydningen av at berørte parter på en mest mulig forpliktende måte finner omforente løsninger for gjennomføring av tiltak, driftsopplegg og bruk av ny infrastruktur, arealbruk mv.<sup>28</sup> I Innst. S. nr. 273 (1996–97) uttalte samferdselskomiteen at ordninger for statlig finansiering ikke må utformes slik at kostnads-krevende infrastruktur-løsninger blir iverksatt der rimeligere driftsløsninger ville vært det riktige ut fra kapasitetsbehov og befolkningsstruktur. Komiteen påpekte at det var viktig å se utbygging av kollektivtrafikkens infrastruktur i nær sammenheng med mulighetene for å styrke og effektivisere driften av kollektivtrafikken.<sup>29</sup> Komiteen understreket videre at statlig medvirkning i kollektivtiltak må utformes slik at også fylkeskommunene velger de mest effektive samlede løsninger under hensyn til både investeringer og drift av kollektivtransporten.<sup>30</sup> For den påfølgende langtidperioden 2002–2011 påpekte Samferdselsdepartementet betydningen av at beslutninger om investering, drift og vedlikehold tas etter en helhetlig prioritering i den enkelte transportsektor og mellom transportsektorer.<sup>31</sup> Videre har Samferdselsdepartementet i St.meld. nr. 26 (2001–2002) *Bedre*

*kollektivtransport* framholdt at det bør foretas helhetlige avveininger, der ulike investerings- og driftstiltak vurderes opp mot hverandre, og der tiltak prioriteres ut fra samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Departementet understreket i den forbindelse at spillsituasjoner der tiltak blir prioritert ut fra hva som framstår som den billigste løsningen for det enkelte forvaltningsnivå, må unngås.<sup>32</sup>

Målet om god samordning innbefatter også bruk av supplerende virkemidler for å understøtte kollektivtransporttiltak og dermed oppnå en helhetlig virkemiddelbruk. I St.meld. nr. 36 (1996–97) *Om avveininger, prioriteringer og planrammer for transportsektorene 1998–2007* ble det framholdt at økt satsing på kollektivtransport må vurderes i sammenheng med bruk av virkemidler som arealplanlegging, lokalisering av boliger og næringsvirksomhet, vegutbygging, vegprising, parkeringspolitikk og trafikkreguleringer.<sup>33</sup> Senere har departementet i Nasjonal transportplan 2002–2011 framholdt at det er nødvendig å få til en bedre samordning av arealbruk og transportsystem. Dette vil skape grunnlag for et mer konsentrert utbyggingsmønster som vil styrke grunnlaget for betjening av kollektivtransport og på lengre sikt kunne begrense bruken av privatbil.<sup>34</sup> I meldingen ble det videre vist til at Samferdselsdepartementet ønsker å bidra til at en styrking av kollektivtransporten i de største byene kombineres med restriktive tiltak som vegprising og parkeringsrestriksjoner for privatbiler.<sup>35</sup> Også i St.meld. nr. 26 (2001–2002) *Bedre kollektivtransport* har Samferdselsdepartementet vist til behovet for en helhetlig virkemiddelbruk. I meldingen ble det framholdt som en begrensning at finansieringspakker ikke er forankret i helhetlige areal- og transportplaner, og det ble påpekt at samordningen mellom forvaltningsnivåene burde styrkes gjennom utvikling av mer konkrete planer. Slike planer vil ifølge departementet innebære større grad av lokale forpliktelser når det gjelder budsjettmessig prioritering av kollektivtransport, arealplanlegging som legger til rette for kollektive transportmidler, samt bruk av virkemidler som demper behovet for bilbruk og øker framkommeligheten for kollektivtransporten.<sup>36</sup>

Det legges til grunn at de overordnede utsagnene om bedre samordning som er gjengitt ovenfor, også omfatter kollektivsatsingen i Oslo-pakke 2. Det forutsettes derfor at organiseringen og oppgavefordelingen i Oslo-pakke 2 skal gi en samordnet og helhetlig bruk av virkemidlene hvert enkelt forvaltningsorgan og -nivå har til rådighet. Dette skal sikre måloppnåelse og en effektiv bruk av midlene som stilles til disposisjon innenfor Oslo-pakke 2.

24) St.meld. nr. 32 (1995–96), s. 45–46.

25) Innst. S. nr. 21 (1996–97), s. 26–27.

26) St.meld. nr. 46 (1999–2000), s. 99.

27) St.meld. nr. 26 (2001–2002), s. 22.

28) St.meld. nr. 37 (1996–97), s. 72.

29) Innst. S. nr. 273 (1996–97), s. 27.

30) Innst. S. nr. 273 (1996–97), s. 27.

31) St.meld. nr. 46 (1999–2000), s. 29–30.

32) St.meld. nr. 26 (2001–2002), s. 23.

33) St.meld. nr. 36 (1996–97), s. 11–12.

34) St.meld. nr. 46 (1999–2000), s. 99–100.

35) St.meld. nr. 46 (1999–2000), s. 110–111.

36) St.meld. nr. 26 (2001–2002), s. 35.

## Samordning, organisering og ansvarsforhold i Oslopakke 2

De fastlagte hovedprinsippene for ansvarsdeling ligger til grunn for arbeidet med Oslopakke 2. Dette innebærer at ansvaret for utbygging av jernbanen legges til staten, mens ansvaret for buss, T-bane og trikk forankres lokalt, det vil si i Oslo kommune og Akershus fylkeskommune.<sup>37</sup> Det legges således ikke opp til noen endring i ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene. Samferdselsdepartementet har uttalt at prinsippene i hovedsak gir en ryddig ansvarsdeling.<sup>38</sup> På denne bakgrunn legges det til grunn at den valgte organiseringen sikrer en ryddig ansvarsdeling mellom alle parter i Oslopakke 2-samarbeidet.

Som et ledd i Oslopakke 2 forutsettes en ekstraordinær takstøkning på kollektivtrafikken på kroner 0,75 per reise, som fullt ut skal gå til innkjøp av nytt materiell. Denne trafikantbetalingen skal innhentes, isoleres og brukes i det enkelte selskap (Oslo Sporveier, NSB og Stor-Oslo Lokaltrafikk AS). Det forutsettes videre at satsene for trafikantbetaling blir regulert i takt med prisutviklingen, og at denne ikke begrenser mulighetene til å regulere de ordinære kollektivtrafikkstakstene som ledd i kjøp av persontransporttjenester fra transportselskapene. Formålet med trafikantbetalingen er å motvirke uønsket overføring av trafikken fra kollektiv til bil. Det forutsettes i den forbindelse at Oslopakke 2 gir grunnlag for økt kollektivtrafikktilbud.<sup>39</sup>

Ved framleggelsen av Oslopakke 2 for Stortinget la Samferdselsdepartementet til grunn at lokale myndigheter innen sine ansvarsområder gir høy prioritet til utbygging og drift av kollektivtrafikken, og at de ekstra inntektene fra trafikantbetalingen ikke fører til at innsatsen over lokale budsjetter blir nedprioritert. Det ble forutsatt at størrelsen på og bruken av de ordinære og ekstraordinære midlene synliggjøres i regnskapene. Samferdselsdepartementet framholdt at det burde utarbeides avtaler mellom Vegdirektoratet og lokale myndigheter der det blant annet framgår at de lokale myndigheter vil nytte den ekstra trafikantbetalingen til kjøp av nytt materiell, og at denne innsatsen kommer i tillegg til dagens nivå på slike anskaffelser og lokale myndigheters bruk av midler til kollektivtiltak.<sup>40</sup> Gjennom Stortingets vedtak i tilknytning til proposisjonen fikk Vegdirektoratet "fullmakt til å inngå avtaler med bompengeselskapet A/S Fjellinjen, Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, samt å fastsette nærmere regler for finansieringsordningen".<sup>41</sup> Når det gjelder Vegdirektoratets rolle for øvrig, ble det forutsatt at den praktiske oppfølging av Oslopakke 2 koordineres av Vegdirektoratet i samarbeid med det etablerte samordningsutvalget for Oslopakke 2.<sup>42</sup>

37) St.prp. nr. 64 (1999–2000), s. 4; St.meld. nr. 46 (1999–2000), s. 214, 219 og 222.

38) St.prp. nr. 64 (1999–2000), s. 4; St.meld. nr. 46 (1999–2000), s. 214.

39) St.prp. nr. 64 (1999–2000), s. 4; St.meld. nr. 46 (1999–2000), s. 214.

40) St.prp. nr. 64 (1999–2000), s. 4–5.

41) Innst. S. nr. 239 (1999–2000), s. 4; forhandlinger i Stortinget, 15. juni 2000, sak nr. 10.

42) St.prp. nr. 64 (1999–2000), s. 5.

## 3.2.2 Øvrige krav til organisering og ansvarsforhold

Organiseringen av et prosjekt bør være hensiktsmessig i forhold til prosjektets karakter, omfang og kompleksitet. Valg av organisasjonsform er således sentralt. Videre bør prosjektorganiseringen være preget av klare ansvars- og myndighetsforhold, i den forstand at de ulike aktørenes roller og ansvar er definert og reelle myndighetsforhold og ansvaret for styring og beslutningsvedtak er klart og entydig formulert. Selv om Oslopakke 2 ikke er et prosjekt, men en pakke bestående av flere prosjekter, legges det til grunn at de nevnte forhold også vil være sentrale for organiseringen av Oslopakke 2.

Et felles trekk for mange prosjekter er at de opptrer i forhold til en basisorganisasjon. Det samme er tilfellet for Oslopakke 2, som er et samarbeid koordinert av Statens vegvesen, men hvor hver enkelt deltaker representerer linjeorganisasjoner med selvstendig beslutningsmyndighet. Ved organisering av Oslopakke 2-samarbeidet vil det følgelig være nødvendig å avklare forholdet mellom Oslopakke 2-samarbeidet og hver enkelt linjeorganisasjon på en måte som sikrer en hensiktsmessig beslutningsprosess og rollefordeling, samt klare ansvarsforhold.

For å sikre at et prosjekt er gjennomførbart er det sentralt at det er tilstrekkelig forankret hos alle parter. I rapporten *Styring av statlige investeringer*<sup>43</sup> framholdes det som grunnleggende at en prosjektorganisasjon med ansvar for gjennomføringen har en klar forståelse av hva som forventes fra det overordnede nivå som har besluttet igangsettelse. Herunder omfattes en klar forståelse av hvilket overordnet formål sluttproduktet er ment å fremme, da uklare mål og/eller feiloppfatning av målene kan få fatale konsekvenser for prosjektet. Ledelsen har ansvaret i denne forbindelse. Det legges til grunn at det for Oslopakke 2 er behov for forankring hos alle partene som deltar i samarbeidet, ved at det er etablert en felles forståelse av pakkens mål, status, omfang og konsekvenser. Det forutsettes videre at denne forståelsen omfatter både den enkelte aktørs representanter i Oslopakke 2-samarbeidet og ledelsen i den enkelte linjeorganisasjon. På grunn av stor økonomisk vesentlighet og betydelige samfunnsmessige konsekvenser legges det videre til grunn at arbeidet med Oslopakke 2 er godt forankret i departementet.

## 3.3 Krav til styring

### 3.3.1 Mål- og resultatstyring

Det prinsipielle krav om målformuleringer og rapportering om oppnådde resultater ble fastlagt ved Stortingets behandling av St.prp. nr. 52 (1984–85) *Om reformer i statens budsjettssystem og endringer i bevilgningsreglementet*, jf. Innst. S. nr. 135 (1984–85). Stortinget sluttet seg på nytt til prinsippet om mål- og resultatstyring ved

43) Rapporten er utarbeidet av en arbeidsgruppe ledet av Finansdepartementet, s. 106.

behandlingen av St.meld. nr. 35 (1991–92) *Om statens forvaltnings- og personalpolitikk*, jf. Innst. S. 63 (1992–93). Videre framgår det av bevilgningsreglementet § 2 og § 13 at de resultater som tilsiktes oppnådd, beskrives i budsjettforslaget, og opplysninger om oppnådde resultater for siste regnskapsår gis i vedkommende budsjettproposisjon.

Prinsippet om mål- og resultatstyring ble konkretisert i Reglement for økonomistyring i staten med tilhørende funksjonelle krav som trådte i kraft i 1997.<sup>44</sup> Reglementet er senere revidert, og det nye Reglement for økonomistyring i staten trådte i kraft 1. januar 2004.<sup>45</sup> I Reglement for økonomistyring i staten § 4 kreves det at alle virksomheter skal fastsette mål og resultatkrav innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger gitt av overordnet myndighet, og at fastsatte mål og resultatkrav skal oppnås. For å sikre dette skal virksomhetene rapportere om måloppnåelse og resultater internt og til overordnet myndighet, jf. § 9. Departementet skal i tillegg fastsette overordnede mål og styringsparametere for underliggende virksomheter i tildelingsbrev, som blant annet skal inneholde overordnede mål, styringsparametere, tildelte beløp og krav til rapportering, jf. § 7.

Samferdselsdepartementet har det overordnede ansvaret for at gjennomføringen av Oslopakke 2 skjer i samsvar med de mål som framgår av Stortingets vedtak og forutsetninger. Dette er i henhold til reglement for økonomistyring i staten, der det slås fast at statlige midler skal brukes i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger.<sup>46</sup> Departementet har således overordnet ansvar for gjennomføringen i underliggende virksomheter.<sup>47</sup> For Oslopakke 2 innebærer dette ansvar for rammebetingelser og utøvelse av departementets kontroll- og oppfølgingsansvar.<sup>48</sup>

Det legges til grunn at overordnede mål for Oslopakke 2 gjenspeiles i plan, utførelse og oppfølging. Når det gjelder oppfølging, vil skriftlig rapportering være et element for å oppnå den nødvendige styring og kontroll. For Oslopakke 2 vil behovet for rapportering omfatte både det enkelte prosjekt og rapportering til departementet for Oslopakke 2 som helhet.

### 3.3.2 Plan- og beslutningsprosess

Oslopakke 2 ble framlagt som en finansieringsplan. Det ble ikke fremmet forslag om konkrete prosjekter, utover de to som allerede var gitt prioritet i statsbudsjettet for 2000, det vil si T-baneringen og dobbeltsporet Skøyen–

Asker. Samferdselsdepartementet påpekte i den forbindelse at det foreliggende grunnlagsmaterialet var svakere enn det som kreves for en bompengeproposisjon, der det også tas stilling til utbygging av prosjekter. Departementet understreket at det var stor usikkerhet knyttet til kostnadsoverslagene til deler av prosjektene som var forutsatt å inngå i pakken. Behovet for å kvalitetssikre kostnadsoverslagene ble understreket.<sup>49</sup> I Nasjonal transportplan 2002–2011 ble de økonomiske rammene for Oslopakke 2 framlagt. Det ble på ny vist til usikkerheten knyttet til kostnadsanslagene for prosjektporteføljen. Departementet understreket at det fortsatt gjensto et betydelig utredningsarbeid knyttet til Oslopakke 2, blant annet kvalitetssikring av kostnadsoverslag.<sup>50</sup>

Samferdselsdepartementet har framholdt at utredninger tyder på at Oslopakke 2 ikke vil være samfunnsøkonomisk lønnsom med mindre det innføres restriksjoner på biltrafikk (vegprising og parkeringsrestriksjoner) og arealpolitikken endres. Dette er tiltak som i stor grad ligger under kommunale myndigheters ansvarsområde. Ifølge departementet vil lokal og regional oppfølging innen areal- og transportplanlegging være et vesentlig bidrag til å øke nytten av satsingen på kollektivtrafikk.<sup>51</sup> Ved framleggelsen av Oslopakke 2 for Stortinget opplyste departementet at det gjenstår et betydelig arbeid med å utrede strategier med sikte på å øke den samfunnsøkonomiske nytten. Dessuten ble det forutsatt at vurderinger av supplerende tiltak og virkemidler skal inngå i beslutningsgrunnlaget når prosjektporteføljen utvikles.<sup>52</sup> På bakgrunn av det ovenstående legges det til grunn at det i arbeidet med Oslopakke 2 legges vekt på å utrede strategier og iverksette tiltak som kan øke den samfunnsøkonomiske nytten.

Valg av de enkelte prosjektene skal gjøres gjennom de årlige budsjettproposisjonene. Ved framleggelsen av Oslopakke 2 for Stortinget understreket Samferdselsdepartementet at behovene for utbygging ikke må føre til redusert kvalitet i beslutningsgrunnlaget. Departementet viste til at utbyggingen vil være svært krevende, da den omfatter flere trafikklag og forvaltningsnivåer og vil bli blant de største prosjekter departement og storting noen gang har tatt stilling til. Vanlige krav til plangrunnlag, kostnadsoverslag mv. forutsettes således å foreligge før det enkelte prosjekt tas opp til bevilgning.<sup>53</sup> Tilsvarende er også tidligere slått fast som et generelt prinsipp ved bruk av bompenger, hjemlet i vegloven § 27, som finansieringskilde. Det stilles samme krav til planprosess, plangrunnlag og kostnadsoverslag for et prosjekt som helt eller delvis

44) Økonomireglement for staten ble fastsatt ved kongelig resolusjon 26. januar 1996.

45) Reglement for økonomistyring i staten ble fastsatt ved kronprinsregentens resolusjon 12. desember 2003.

46) Reglement for økonomistyring i staten, fastsatt 12. desember 2003, § 1.

47) Bestemmelser om økonomistyring i staten, fastsatt av Finansdepartementet 12. desember 2003, punkt 1.2.

48) Jf. reglement for økonomistyring i staten, § 15.

49) St.prp. nr. 64 (1999–2000), s. 1 og 3.

50) St.meld. nr. 46 (1999–2000), s. 215.

51) St.prp. nr. 64 (1999–2000), s. 1 og 3; St.meld. nr. 46 (1999–2000), s. 215.

52) St.prp. nr. 64 (1999–2000), s. 1 og 3.

53) St.prp. nr. 64 (1999–2000), s. 3.

finansieres med bompenger, som til et prosjekt som fullt ut finansieres over offentlige budsjetter.<sup>54</sup>

Videre stiller bevilgningsreglementet krav til realistisk budsjettering. Bevilgningsreglementet § 4.1 fastsetter at statsbudsjettet skal omfatte samtlige statsutgifter så langt som de kan forutses når budsjettet blir endelig vedtatt. Det skal ikke budsjetteres med høyere eller lavere beløp enn det som faktisk forventes utbetalt. Departementet har et overordnet ansvar for at alle utgifter som kan forutses når budsjettet blir vedtatt, er tatt med.<sup>55</sup>

Ut fra det ovenstående legges det til grunn at staten har ansvar for at planleggingen av større prosjekter som er helt eller delvis finansiert ved statlige midler, holder en tilfredsstillende kvalitet. Dette innebærer blant annet at kostnadsestimatene skal være tilstrekkelig kvalitets-sikret.

54) St.prp. nr. 17 (1993-94) Om endra løyingsvedtak mv. for 1993 for Administrasjon, Sivil luftfart, Vegformål, Transportsubsidiar og kollektivtrafikkiltak, Jernbaneformål og Post. Vedlegg: Avtale mellom Vegdirektoratet og Bompengeselskap AS, pkt. 2.2, s. 14.

55) Veileder i statlig budsjettarbeid, Finansdepartementet 2000, s. 26.

## 4 Faktagrunnlag

### 4.1 Basisinformasjon om Oslopakke 2

#### 4.1.1 Prosessen før framleggelse av Oslopakke 2 for Stortinget

Med utgangspunkt i Stortingets vedtak fra november 1996 om en samlet plan for forsert kollektivutbygging i Oslo- og Akershusregionen ga Samferdselsdepartementet Statens vegvesen og Jernbaneverket i oppdrag å klarlegge grunnlaget for en Oslopakke 2. Etatenes forslag ble presentert i november 1997.<sup>56</sup> Statens vegvesen og Jernbaneverket utarbeidet deretter "Grunnlag for stortingsproposisjon" som ble oversendt Samferdselsdepartementet i februar 1999.<sup>57</sup> Samferdselsdepartementet så imidlertid behov for supplerende analyser og ba om et revidert grunnlag for en omtale av en forsert kollektivutbygging i Oslo og Akershus.<sup>58</sup>

Samferdselsdepartementet opplyste i St.prp. nr. 1 (1999–2000) at det på grunn av mangelfullt grunnlagsmateriale ikke hadde blitt lagt fram en stortingsproposisjon om Oslopakke 2 våren 1999, som opprinnelig planlagt.<sup>59</sup> For å sikre framdrift i kollektivutbyggingen ble likevel to Oslopakke 2-prosjekter gitt prioritet i statsbudsjettet for 2000: T-baneringen og dobbeltsporet Skøyen–Asker. Prosjektene fikk tilslutning i Stortinget før Oslopakke 2 ble vedtatt.<sup>60</sup>

I desember 1999 ferdigstilte Vegdirektoratet i samarbeid med Jernbaneverket en konsekvensanalyse av den planlagte prosjektporteføljen i Oslopakke 2.<sup>61</sup> Prosjektporteføljen besto av mange større og mindre investeringer i ny og eksisterende infrastruktur. Flere av prosjektene som var foreslått å inngå i Oslopakke 2, var usikre når det gjaldt planforutsetninger, kostnader og gjennomføring. Oppdaterte kostnadsoverslag viste at de samlede kostnadene for prosjektporteføljen økte. I konsekvensanalysen ble det ikke lagt opp til en prioritering av prosjektene. Det var heller ikke grunnlag for å si noe om nytten av de enkelte prosjektene. På bakgrunn av analysene ble det konkludert med at en omfattende kollektivtrafikkutbygging i Oslo- og Akershusregionen ville være samfunnsøkonomisk lønnsom og gi positive langsiktige

56) Forsert kollektivtrafikkutbygging i Oslo- og Akershusregionen, Oslopakke 2. Forslag utarbeidet av administrativ styringsgruppe, november 1997.

57) Brev fra Vegdirektoratet til Samferdselsdepartementet, 16. februar 1999.

58) Brev fra Samferdselsdepartementet til Vegdirektoratet, 16. juli 1999.

59) St.prp. nr. 1 (1999–2000) Samferdselsdepartementet, s. 95.

60) St.prp. nr. 1 (1999–2000) Samferdselsdepartementet, s. 115; St.prp. nr. 64 (1999–2000) *Om delvis bompengefinansiering av forsert kollektivutbygging i Oslo og Akershus (Oslopakke 2)*, s. 3.

61) Brev fra Vegdirektoratet til Samferdselsdepartementet,

miljømessige konsekvenser, dersom den ble fulgt opp med vegtrafikkregulerende tiltak og en arealpolitikk som støttet opp under kollektivtrafikksatsingen. Det ble også konkludert med at kollektivtrafikksatsingen skissert i Oslopakke 2 ville føre til et vesentlig kvalitetsløft for kollektivtransporten dersom lokale og sentrale myndigheter og transportselskapene ville følge opp med tilsvarende satsing på driftstilbudet.<sup>62</sup>

Akershus fylkesting og Oslo kommune fattet våren 2000 nødvendige vedtak om bompenger og annen trafikantbetaling.<sup>63</sup> Deretter ble St.prp. nr. 64 (1999–2000) *Om delvis bompengefinansiering av forsert kollektivutbygging i Oslo og Akershus (Oslopakke 2)* lagt fram for Stortinget 19. mai 2000.

#### 4.1.2 Handlingsprogrammet for Oslopakke 2 for perioden 2002–2005

Vedtaket om Oslopakke 2 ble fulgt opp gjennom St.meld. nr. 46 (1999–2000) *Nasjonal transportplan 2002–2011*.<sup>64</sup> Deretter utarbeidet Jernbaneverket Region øst, Statens vegvesen Akershus og Statens vegvesen Oslo et felles forslag til handlingsprogram for Oslopakke 2. Handlingsprogrammet omfatter perioden 2002–2005 og er en nærmere konkretisering av innholdet i pakken. Handlingsprogrammet skulle danne grunnlaget for arbeidet med de årlige budsjettene til Jernbaneverket og Statens vegvesen i perioden. Gjennom handlingsprogrammet skulle det foretas forpliktende valg av hvilke prosjekter som skulle gjennomføres.

I handlingsprogrammet for Oslopakke 2 for perioden 2002–2005 ble det skissert tiltak innenfor kategoriene jernbane, T-bane, kollektivknutepunkter og framkommelighetstiltak.<sup>65</sup> Ved prioritering av prosjekter i perioden ble det lagt spesiell vekt på

- utbygging av nytt dobbeltspor for jernbane for å bedre punktlighet og reisetid og gi mulighet for å imøtekomme økende etterspørsel med økt frekvens
- tiltak for økt kapasitet, sikkerhet, hastighet og punktlighet på T-banenettet
- kollektivbetjening av nye store utbyggingsområder
- opprusting og etablering av kollektivknutepunkter og terminaler
- framkommelighetstiltak for buss og trikk<sup>66</sup>

62) Oslopakke 2. Analyse av virkninger, desember 1999, revidert februar 2000, s. 10.

63) St.prp. nr. 64 (1999–2000), s. 1; Akershus fylkesting 22. februar 2000; Bystyret i Oslo kommune 5. april 2000.

64) St.meld. nr. 46 (1999–2000), s. 213–215.

65) Handlingsprogram for Oslopakke 2 (2002–2005), s. 18–19.

66) Handlingsprogram for Oslopakke 2 (2002–2005), s. 21.

#### 4.1.3 Iverksatte og planlagte prosjekter

Oslopakke 2 består av en rekke større og mindre prosjekter. I det følgende presenteres noen av de sentrale prosjektene i pakken som er iverksatt og/eller som planlegges gjennomført.

##### Utbygging av nytt dobbeltspor mellom Skøyen og Asker

Det største pågående jernbaneprojektet i Oslopakke 2 er utbygging av nytt dobbeltspor mellom Skøyen og Asker. Det nye dobbeltsporet innebærer at strekningen får i alt fire spor. Byggingen er igangsatt og skal foregå i flere faser. Sammenhengende nytt dobbeltspor fra Lysaker til Asker er planlagt fullført i 2011.<sup>67</sup> Den siste strekningen, Skøyen–Lysaker, er ikke vurdert utbygget i planperioden 2006–2015.<sup>68</sup> Utbyggingen finansieres i sin helhet over jernbanens budsjetter.<sup>69</sup>

Den første parsellen av utbyggingen er strekningen mellom Sandvika og Asker. Prosjektet omfatter 11,6 km nytt dobbeltspor og ombygging av Asker stasjon. Parsellen ble tatt i bruk og offisielt åpnet i august 2005. Forventet sluttkostnad er 3 710 millioner kroner. Endringer i togtilbudet er varslet i forbindelse med ruteendringen ved årsskiftet 2005/2006.<sup>70</sup>

De neste prosjektene på strekningen er ombyggingen av Lysaker jernbanestasjon og bygging av nytt dobbeltspor på strekningen mellom Lysaker og Sandvika.<sup>71</sup> Ombygging av Lysaker stasjon omfatter 0,9 km nytt dobbeltspor, inkludert ny jernbanebro over Lysakerelven. Ny jernbane skal videre samordnes med ny busstasjon og med den planlagte banebetjeningen av Fornebu. Ettersom Lysaker stasjon er en flaskehals når det gjelder knutepunktstasjonene på strekningen Oslo S–Asker, forutsettes utbyggingen av Lysaker stasjon å øke strekningens kapasitet. Reguleringsplan og detaljplan for prosjektet er godkjent, og det ble i St.prp. nr. 1 (2005–2006) varslet at byggeplanleggingen ville bli ferdigstilt i løpet av 2005. Prosjektet er kvalitetssikret i henhold til retningslinjene for kvalitetssikring av statlige investeringsprosjekter på over 500 millioner kroner, og det har en kostnadsramme på 1 004 millioner kroner. Prosjektet er planlagt sluttført i 2009.<sup>72</sup>

Prosjektet Lysaker–Sandvika omfatter 5,6 km nytt dobbeltspor. Godkjenning av reguleringsplanen er forventet våren 2006. I St.prp. nr. 1 (2004–2005) ble det uttalt at det av framdriftsmessige og anleggstekniske forhold ville være hensiktsmessig å gjennomføre utbyggingen av Lysaker stasjon og nytt dobbeltspor Lysaker–Sandvika mest mulig sammenhengende. Prosjektet skal kvalitets-

Figur 1 Traseen til det nye dobbeltsporet Skøyen–Asker. Stiplet linje angir hvor det nye dobbeltsporet går.



Kilde: Jernbaneverkets nettsider

67) St.prp. nr. 1 (2005–2006) Samferdselsdepartementet, s. 20.

68) Handlingsprogram for Jernbaneverket – oppfølging av St.meld. nr. 24 (2003–2004) *Nasjonal transportplan 2006–2015* Jernbaneverkets høringsutkast februar 2005, s. 32.

69) St.prp. nr. 1 (2001–2002) Samferdselsdepartementet, s. 138.

70) St.prp. nr. 1 (2005–2006) Samferdselsdepartementet, s. 146.

71) St.prp. nr. 1 (2004–2005) Samferdselsdepartementet, s. 141; St.prp. nr. 1 (2005–2006) Samferdselsdepartementet, s. 147.

72) St.prp. nr. 1 (2005–2006) Samferdselsdepartementet, s. 147.



sikres før det tas opp til bevilgning i Stortinget. Ekstern kvalitetssikring av denne parsellen planlegges gjennomført i 2006.<sup>73</sup>

### Utbygging av nytt dobbeltspor mellom Oslo S og Ski

Utbygging av nytt dobbeltspor mellom Oslo S og Ski er planlagt å skulle igangsettes i perioden 2006–2015.<sup>74</sup> Ski stasjon vil bli utvidet som en del av arbeidet med nytt dobbeltspor for strekningen.<sup>75</sup> I St.prp. nr. 1 (2005–2006) ble det foreslått å sette av midler til oppstart av detalj- og reguleringsplanarbeidet på strekningen Kolbotn–Ski, og midler til ombygging av Ski stasjon, fase 1.<sup>76</sup>

Opprinnelig var utbyggingen av ny Ski stasjon en del av handlingsprogrammet for 2002–2005.<sup>77</sup> I Jernbaneverkets handlingsprogram for perioden 2006–2015 er oppstart av ytterstrekningen Kolbotn–Ski og utbyggingen av Ski stasjon prioritert i slutten av første periode (2006–2009).<sup>78</sup> Det foreligger godkjent reguleringsplan for ombyggingen av Ski stasjon. For 2006 ble det foreslått å avsette 35 millioner kroner til oppstart av detalj- og reguleringsplanarbeid på dobbeltsporutbyggingen på strekningen Kolbotn–Ski, og til byggeplanarbeid, grunnerverv og oppstart av ombyggingen av Ski stasjon. Det planlegges at ombyggingen av Ski stasjon ferdigstilles i 2008, som første byggetrinn.<sup>79</sup> Planlagt byggestart for parsellen mellom Kolbotn og Oslo er etter 2011.

### T-baneringen

Bygging av T-baneringen er et av de største prosjektene i Oslopakke 2. T-baneringen skal gå fra Ullevål stadion på Sognsvannsbanen til Carl Berners plass på Grorudbanen. Det totale kostnadsoverslaget er på 1,4 milliarder kroner.<sup>80</sup> Utbyggingen av første etappe, med de nye stasjonene Nydalen og Storo, ble ferdigstilt i 2003. Arbeidet med T-baneringen mellom Ullevål stadion og Carl Berners plass med ny T-banestasjon på Sinsen forventes ferdigstilt i 2006.<sup>81</sup> Utbyggingen av T-baneringen er nærmere omtalt i kapittel 4.4.

### Kollektivløsning til Fornebu

Midler til oppstart av kollektivbetjening til Fornebu var opprinnelig prioritert i Jernbaneverkets handlingsprogram for perioden 2002–2005. Da det ble klart at kol-

lektivbetjeningen av Fornebu ikke bygges som jernbane, ble planrammene overført til Statens vegvesens ansvarsområde. Ansvar for utbygging og drift av kollektivbetjeningen av Fornebu ble tillagt Akershus fylkeskommune, eventuelt i samarbeid med Oslo kommune.<sup>82</sup> De statlige midlene vil bli bevilget gjennom ordningen med alternativ bruk av riksvegmidler. Akershus har vedtatt en løsning med automatbane fra Fornebu til Lysaker.<sup>83</sup> Bærum kommune vedtok i 2005 reguleringsplan for prosjektet.<sup>84</sup> I St.prp. nr. 1 (2005–2006) ble det opplyst at det legges opp til anleggsstart på Fornebubanen i 2007. Saken vil bli lagt fram for Stortinget når det foreligger endelig kostnadsoverslag og finansieringsplan.<sup>85</sup> Beslutningsprosessen om valg av kollektivløsning til Fornebu er beskrevet i kapittel 4.5.

### Oppgradering av Kolsåsbanen

I handlingsprogrammet for Oslopakke 2 for perioden 2002–2005 var oppgradering av Kolsåsbanen prioritert som et av de sentrale tiltakene på T-banen. Prosjektet har deretter blitt utsatt. Kolsåsbanens trasé krysser fylkesgrensen mellom Oslo og Akershus. I St.prp. nr. 1 (2005–2006) foreslås Kolsåsbanen ombygd i Oslo og fram til Akershus grense i 2007. Det er lagt opp til at ombygging av Kolsåsbanen i Akershus vil starte i 2009. I proposisjonen framgår det videre at Akershus fylkeskommune planlegger avklaring av baneløsning ved årsskiftet 2005–2006. Samferdselsdepartementet har opplyst at saken vil bli lagt fram for Stortinget når det foreligger endelig kostnadsoverslag og finansieringsplan for prosjektet, og det er enighet om framtidig drift av banestrekningen.<sup>86</sup>

### Opprusting av stasjoner og kollektivknutepunkter

Økt satsing på kollektivknutepunkter er en viktig del av Oslopakke 2. Siktemålet er å gjøre overgangen mellom de ulike kollektivtransportmidlene mer effektiv.<sup>87</sup>

Utviklingen av Nationaltheatret stasjon til et bedre kollektivknutepunkt har vært et av de større tiltakene innen opprusting av kollektivknutepunkter. En av hensiktene med dette har vært å bedre framkommeligheten både for kollektivtrafikk og øvrig trafikk.<sup>88</sup>

I forslaget til handlingsprogram for perioden 2006–2009 er det blant annet foreslått å bygge om Jernbanetorget knutepunkt med tilhørende gatenett og bussterminalen på Vaterland.<sup>89</sup>

73) St.prp. nr. 1 (2005–2006) Samferdselsdepartementet, s. 149.

74) St.meld. nr. 24 (2003–2004) *Nasjonal transportplan 2006–2015*, s. 129.

75) Oslopakke 2-prosjekter i forslag til handlingsprogram (2006–2009). Statens vegvesen og Jernbaneverket, s. 79–80.

76) St.prp. nr. 1 (2005–2006) Samferdselsdepartementet, s. 142 og 149; brev fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen, 8. mars 2006.

77) Handlingsprogram for Oslopakke 2 (2002–2005), s. 39.

78) Handlingsprogram for Jernbaneverket – oppfølging av St.meld. nr. 24 (2003–2004) *Nasjonal transportplan 2006–2015*, Jernbaneverkets høringsutkast februar 2005, s. 32.

79) St.prp. nr. 1 (2005–2006) Samferdselsdepartementet, s. 149.

80) Telefaks fra byrådsavdelingen til prosjektet for utbygging av T-baneringen, 14.10.2002 (budsjettforslag); e-post fra prosjektleder T-baneringen til Riksrevisjonen, 11. januar 2006.

81) Handlingsprogram for Oslopakke 2 (2002–2005), s. III.

82) St.meld. nr. 24 (2003–2004), s. 185; St.prp. nr. 1 (2001–2002) Samferdselsdepartementet, s. 168.

83) St.meld. nr. 24 (2003–2004), s. 185.

84) St.prp. nr. 64 (2004–2005) *Om ein del saker på Samferdselsdepartementets område*, s. 7.

85) St.prp. nr. 1 (2005–2006) Samferdselsdepartementet, s. 124; St.prp. nr. 1 (2004–2005) Samferdselsdepartementet, s. 116–117; St.prp. 64 (2004–2005) *Om ein del saker på Samferdselsdepartementets område*, s. 7.

86) St.prp. nr. 1 (2005–2006) Samferdselsdepartementet, s. 124.

87) Forslag til handlingsprogram for Oslopakke 2 (2006–2009), s. 4.

88) St.prp. nr. 1 (2004–2005) Samferdselsdepartementet, s. 85; St.prp. nr. 1 (2003–2004) Samferdselsdepartementet, s. 98.

89) Forslag til handlingsprogram for Oslopakke 2 (2006–2009), s. 9 og 21.



Nationaltheatret kollektivknutepunkt

Foto: AS Oslo Sporveier

### Framkommelighetsprosjekter – høyere hastighet for kollektivtransporten

Samferdselsdepartementet har satt som mål at buss og trikk skal øke framkommeligheten med 20 prosent i Oslo og Akershus. Signalprioritering i lyskryss og flere kollektivfelt skal bidra til bedre flyt og mindre forsinkelser. I prosjektet Frem 2005 ble det satset på utvalgte buss- og trikkelinjer. Dette ga gode resultater, og prosjektet har blitt utvidet. Alle hovedlinjene i Oslo og Akershus er nå med i framkommelighetsprosjektet. På sikt skal hele kollektivnettet oppnå 20 prosent økt hastighet.<sup>90</sup> Statens vegvesen har fått i oppdrag å koordinere arbeidet.<sup>91</sup>

I handlingsprogrammet for 2002–2005 ble det foreslått å bruke om lag 400 millioner kroner til framkommelighetstiltak og planlegging i Oslo og Akershus. Satsingen på framkommelighetstiltak er videreført i perioden 2006–2009.<sup>92</sup>

#### 4.1.4 Finansiering av Oslopakke 2

I St.meld. nr. 46 (1999–2000) *Nasjonal transportplan 2002–2011* ble en skisse til finansieringsplan presentert, basert på en totalramme på 15,6 milliarder kroner i 2001-kroner.<sup>93</sup> I handlingsprogrammet for Oslopakke 2 for perioden 2002–2005 ble denne økonomiske rammen fordelt på følgende tiltak:

Tabell 1 Økonomisk ramme for Oslopakke 2 i 2002-kroner<sup>94</sup>

Perioden 2002–2011	Milliarder kroner
Jernbane (inkl. 0,6 milliarder i statlig bidrag til Fornebu)	9,7
Jernbanestasjoner og knutepunkter	0,3
Øvrig infrastruktur (alternativ bruk av riksvegmidler)	1,3
Øvrig infrastruktur (bompenger)	1,8
Trafikantbetaling kollektivreisende ("75-øring")	1,3
Lokale, ordinære budsjetter (dagens nivå)	0,7
Eiendomsutviklere (Fornebu)	0,5
<b>Totalt</b>	<b>15,6</b>

Den faktiske økonomiske rammen for Oslopakke 2 avhenger av de årlige budsjettvedtakene i Stortinget.

## 4.2 Samordning, organisering og ansvarsforhold

### 4.2.1 Aktørene i Oslopakke 2

Oslopakke 2-samarbeidet består av aktører på ulikt forvaltningsnivå, med ulikt geografisk ansvarsområde og med ulike oppgaver og funksjoner. I organiseringen av arbeidet med Oslopakke 2 er det ikke lagt opp til endringer i ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene (jf. kapittel 1.2). Staten har ansvaret for utbyggingen av jernbanens infrastruktur over statsbudsjettet. Oslo kommune og Akershus fylkeskommune har ansvar for buss, T-bane, trikk og båt.<sup>95</sup>

#### Statlige aktører

Samferdselsdepartementet har det overordnede ansvaret for Oslopakke 2. Departementet har foreslått en økonomisk ramme for Oslopakke 2 gjennom Nasjonal transportplan og redegjort for forutsetningene for samarbeidet i andre stortingsdokumenter. Videre har Samferdselsdepartementet vært involvert i utarbeidelsen av retningslinjer for Oslopakke 2. Departementet har også gått inn i større enkeltsaker, som for eksempel utbyggingen av T-baneringen og kollektivløsning til Fornebu.<sup>96</sup>

Det koordinerende ansvaret for oppfølgingen av Oslopakke 2 er delegert til Statens vegvesen Vegdirektoratet.

90) St.prp. nr. 1 (2004–2005) Samferdselsdepartementet, s. 85.

91) St.prp. nr. 1 (2004–2005) Samferdselsdepartementet, s. 119.

92) Forslag til handlingsprogram (2006–2009); St.prp. nr. 1 (2005–2006) Samferdselsdepartementet, s. 86–87.

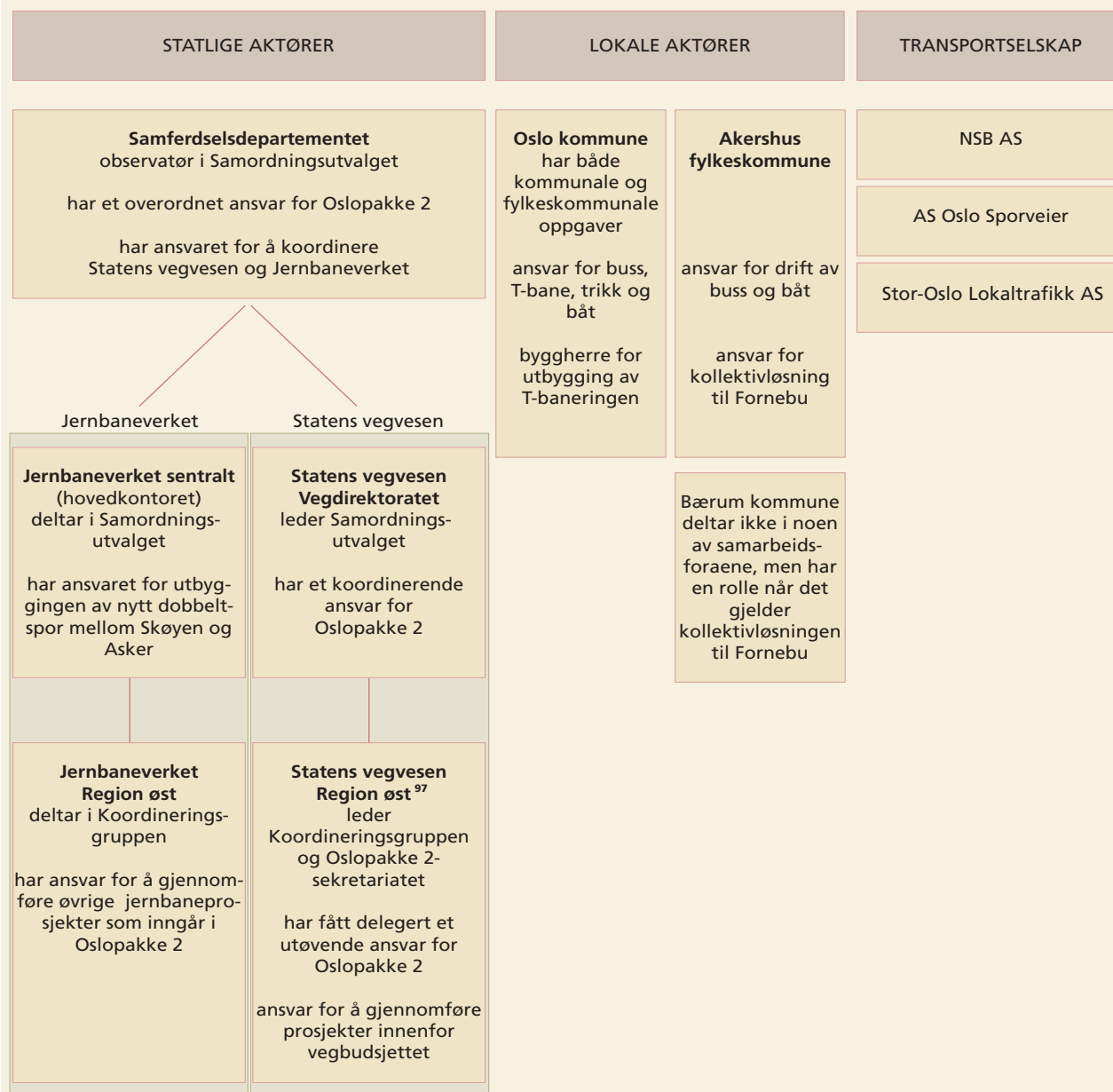
93) St.meld. nr. 46 (1999–2000), s. 213–215. I St.meld. nr. 24 (2003–2004) Nasjonal transportplan 2006–2015, s. 185, er beløpet oppgitt som 18,8 milliarder 2004-kroner.

94) Handlingsprogram for Oslopakke 2 (2002–2005), s. 1.

95) St.prp. nr. 64 (1999–2000), s. 4; brev fra Samferdselsdepartementet til Vegdirektoratet og Jernbaneverket, 19. mars 1998.

96) Intervju med Samferdselsdepartementet, 18. mai 2005.

Figur 2 Aktørene i Oslopakke 2



Samferdselsdepartementet har slått fast at dette koordinerende ansvaret skal ivaretas i nært samarbeid med Jernbaneverket.<sup>98</sup> Den utøvende koordineringen og gjennomføringen av Oslopakke 2 er delegert fra Vegdirektoratet til Statens vegvesen Region øst.<sup>99</sup>

I tillegg til å ha ansvaret for å lede samordningen av aktørene i Oslopakke 2 har Statens vegvesen en sentral rolle i planleggingen og gjennomføringen av en del av kollektivprosjektene. Dette ansvaret følger blant annet gjennom ordninger som alternativ bruk av riksvegmid-

ler,<sup>100</sup> og ved at Oslopakke 2 delvis er finansiert gjennom bompenger. Bompenger bevilges over budsjettet til Statens vegvesen.

Jernbaneverket er ikke tillagt koordinerende oppgaver, men har ansvaret for å gjennomføre jernbaneprojektene som inngår i Oslopakke 2. Planlegging og utbygging av dobbeltsporet mellom Skøyen og Asker er lagt til utbyggingsavdelingen i Jernbaneverket. Ansvaret for prioritering og planlegging av øvrige jernbanetiltak som inngår i Oslopakke 2, er lagt til Jernbaneverket Region øst. Ansvaret til Region øst omfatter overordnet planlegging og kontakt mot andre etater, fylker og kommuner for alle tiltak som berører jernbanen. Utbyggingsavdelingen

97) Tidligere Statens vegvesen Oslo og Statens vegvesen Akershus hører nå til Statens vegvesen Region øst.

98) Brev fra Samferdselsdepartementet til Jernbaneverket og Vegdirektoratet, 19. mars 1998.

99) Intervju med Statens vegvesen Region øst, 8. mars 2005.

100) St.meld. nr. 46 (1999–2000), s. 214 ff.; Handlingsprogram for Oslopakke 2 (2002–2005).

**Organisatoriske endringer i Statens vegvesen**

Fram til 2003 var Statens vegvesen organisert med Vegdirektoratet som hovedkontor og ett vegkontor i hvert fylke. Både Statens vegvesen Oslo og Statens vegvesen Akershus hadde således et ansvar for Oslopakke 2. Statens vegvesen Oslo ledet arbeidet med den administrative styringsgruppen og Koordineringsgruppen for oppfølging av Oslopakke 2.

Fra 2003 ble Statens vegvesen omorganisert, Oslo og Akershus tilhører nå samme regionkontor – Region øst. Ansvaret for arbeidet med Oslopakke 2 er lagt til strategistaben ved regionen, som har en egen enhet for storby-spørsmål lokalisert i Oslo og med vekt på kollektivtransport. Videre er det en nær tilknytning til Stor-Oslo distrikt som også er underlagt Region øst.<sup>101</sup>

er utførende enhet for detaljert planlegging (kommuneplan, reguleringsplan) og byggeledelse/gjennomføring av konkrete prosjekter.<sup>102</sup>

**Lokale aktører**

Oslo kommune har både kommunale og fylkeskommunale oppgaver når det gjelder kollektivtransport. Oslo kommune har alene og i samarbeid med andre aktører ansvar for gjennomføring av flere prosjekter innenfor Oslopakke 2. Det overordnede ansvaret for kollektivtransporten ligger i Byrådsavdeling for miljø og samferdsel. Samferdselsetaten i Oslo kommune har et faglig ansvar for kollektivtransporten, og etaten har ansvar for de kommunale veiene i Oslo. Dette innebærer ansvar for blant annet infrastrukturbygging, holdeplasser og framkommelighet på det kommunale vegnettet.<sup>103</sup> Prosjekter som berører både statlig og kommunal veg, skjer i samarbeid mellom Statens vegvesen og Oslo kommune.

Akershus fylkeskommune har en tilsvarende rolle som Oslo kommune når det gjelder Oslopakke 2-prosjekter. Det største prosjektet som ligger innenfor fylkeskommunens ansvarsområde, er kollektivløsning til Fornebu.

**Andre aktører**

Transportselskapene har også en rolle i Oslopakke 2, først og fremst knyttet til at Oslopakke 2 også omfatter materiell. Både NSB AS, Stor-Oslo Lokaltrafikk AS, og AS Oslo Sporveier deltar i samarbeidet.<sup>104</sup>

**4.2.2 Organiseringen av Oslopakke 2**

For å ivareta samordningen i Oslopakke 2 er det opprettet et samordningsutvalg og en koordineringsgruppe.

Verken Samordningsutvalget eller Koordineringsgruppen har besluttsende myndighet. Aktørene som er involvert i Oslopakke 2 er representert i de to foraene.

**Samordningsutvalget for Oslopakke 2**

Samordningsutvalget for Oslopakke 2 ble opprettet i 1997 som en forlengelse av Samordningsutvalget for Hovedvegutbyggingen i Oslo-området (Oslopakke 1), i forbindelse med arbeidet med stortingsproposisjonen om Oslopakke 2. Samferdselsdepartementet ga føringer for hvordan arbeidet i Samordningsutvalget for Oslopakke 2 skulle organiseres.<sup>105</sup> Utvalget har som oppgave å samordne utredninger, planlegging og beslutningsgrunnlag som inngår i gjennomføringen av Oslopakke 2.<sup>106</sup>

I Samordningsutvalget møtes etatsledere og fylkespolitikere i Oslo og Akershus.<sup>107</sup> Samordningsutvalget for Oslopakke 2 består av Statens vegvesen, Jernbaneverket, politisk og administrativ ledelse i Oslo kommune, politisk og administrativ ledelse i Akershus fylkeskommune, AS Oslo Sporveier, Stor-Oslo Lokaltrafikk AS, NSB AS og AS Fjellinjen. Statens vegvesen Vegdirektoratet leder Samordningsutvalget. Samferdselsdepartementet deltar som observatør.<sup>108</sup>

Alle større saker vedrørende Oslopakke 2 blir lagt fram og drøftet i Samordningsutvalget. Utvalget møtes ca. fire ganger i året. De deltakende parter skal selv ta det formelle ansvaret for planlegging og gjennomføring av konkrete tiltak innen sine ansvarsområder og budsjetter og innen de rammer som blir stilt til rådighet gjennom øvrige finansieringsordninger.<sup>109</sup>

Samordningsutvalget har hatt en rådgivende, uformell rolle for å bedre samordningen mellom berørte parter.<sup>110</sup> Utvalget er dermed ikke et besluttsende organ og er i første rekke et organ for meningsutveksling og koordinering. Vegdirektoratet har i intervju opplyst at de forsøker å organisere møtene i utvalget slik at uenighet kan avklares, og slik at en eventuelt kan komme til enighet før formell behandling i etatene. Det ble vist til at Samordningsutvalget benyttes til å samordne Oslo kommune og Akershus fylkeskommune for å finne fellesløsninger. Det kalles også inn til møte i Samordningsutvalget etter vedtak av statsbudsjettet for å gjennomgå resultatet av behandlingen.<sup>111</sup> I intervjuer med deltakere i Samordningsutvalget har utvalget blitt framholdt som nyttig for informasjonsut-

105) Brev fra Samferdselsdepartementet til Oslo kommune, Akershus fylkeskommune, Vegdirektoratet og Jernbaneverket, 18. juni 1997.

106) Brev fra Vegdirektoratet til Statens vegvesen Oslo, 3. august 2000.

107) Handlingsprogram for Oslopakke 2 (2002–2005), s. 2.

108) Brev fra Samferdselsdepartementet til Oslo kommune, Akershus fylkeskommune, Vegdirektoratet og Jernbaneverket, 18. juni 1997; brev fra Samferdselsdepartementet til Vegdirektoratet, 30. mars 2000; St.prp. nr. 1 (1999–2000) Samferdselsdepartementet, s. 95.

109) Notat fra Vegdirektoratet til Samordningsutvalget, 1. mai 1998.

110) St.prp. nr. 1 (1999–2000) Samferdselsdepartementet, s. 95.

111) Intervju med Vegdirektoratet, 3. mai 2005.

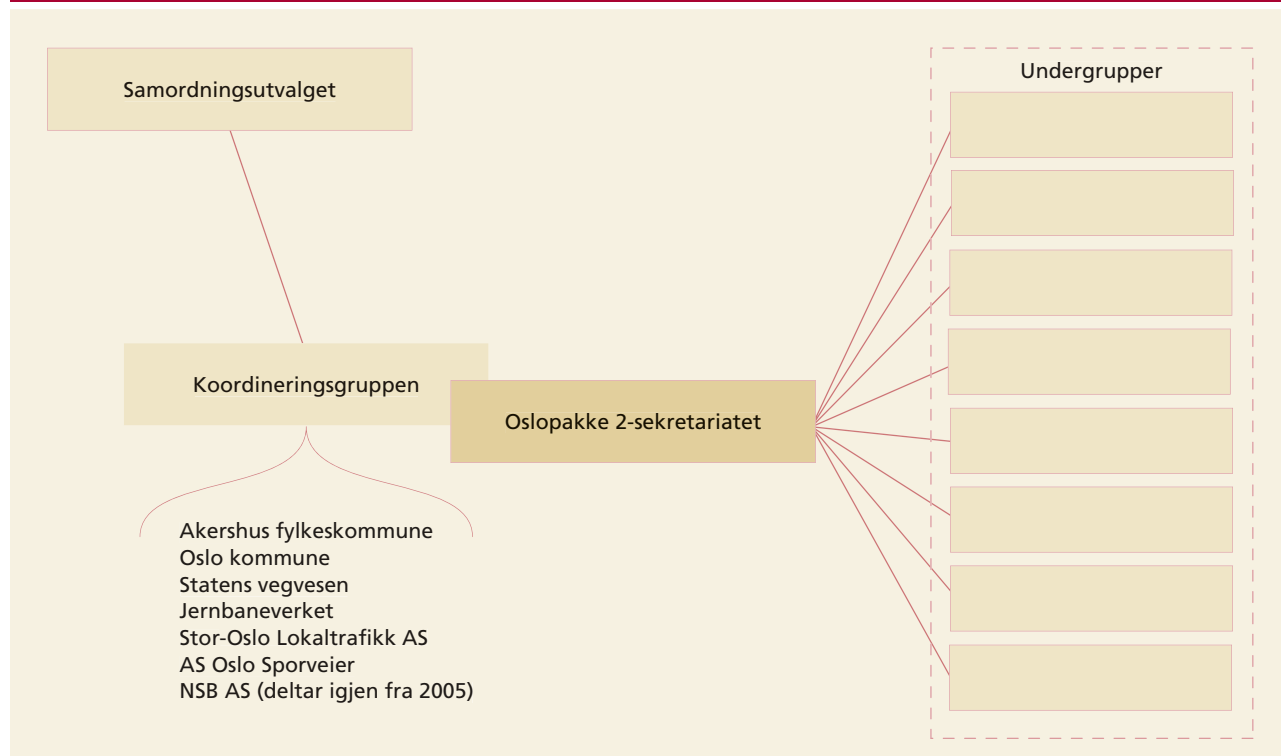
101) Referat fra møtet i Koordineringsgruppen, 10. januar 2003

102) Intervju med Jernbaneverket, 9. mars 2005..

103) Intervju med Oslo kommune, Samferdselsetaten, 2. februar 2005.

104) Brev fra Samferdselsdepartementet til Oslo kommune, Akershus fylkeskommune, Vegdirektoratet og Jernbaneverket, 18. juni 1997.

Figur 3 Organiseringen av Oslopakke 2-samarbeidet



veksling og drøfting av saker.<sup>112</sup> Samferdselsdepartementet har beskrevet Samordningsutvalget som et praktisk møtested for samordning og koordinering av vedtak, selv om utvalget ikke har beslutningsmyndighet.<sup>113</sup>

Vegdirektoratet har opplyst at partene har ulik tilnærming til arbeidet i Samordningsutvalget. Ifølge Vegdirektoratet ønsker Akershus fylkeskommune å fatte politiske beslutninger før behandling i Samordningsutvalget. Dette fører til at representantene fra Akershus møter med bundet mandat, noe som har hatt konsekvenser for drøftingene i møtene.<sup>114</sup>

**Koordineringsgruppen for oppfølging av Oslopakke 2**  
Etter at proposisjonen om Oslopakke 2 var fremmet i Stortinget, ga Vegdirektoratet Statens vegvesen Oslo<sup>115</sup> i oppdrag å opprette en lokal administrativ samordningsgruppe for oppfølgingen av Oslopakke 2 – Koordineringsgruppen.<sup>116</sup> Koordineringsgruppen forbereder saker som skal tas opp i Samordningsutvalget og ledes av Statens vegvesen Region øst.

I tillegg til Statens vegvesen deltar Jernbaneverket Region øst, samferdselsetatene i Oslo kommune og

Akershus fylkeskommune. Videre deltar Plan- og bygningsetaten i Oslo kommune, AS Oslo Sporveier og Stor-Oslo Lokaltrafikk. NSB AS har deltatt i perioder. Det er opprettet flere undergrupper under Koordineringsgruppen. En av disse undergruppene er Driftsprosjektet. Driftsprosjektets arbeid er nærmere omtalt i kapittel 4.2.6.

I Koordineringsgruppen er ikke politikere representert. Koordineringsgruppen har administrative og operative saksforberedende oppgaver sammenliknet med Samordningsutvalget.<sup>117</sup> Koordineringsgruppen skal være et virkemiddel i arbeidet med den *praktiske* samordningen av Oslopakke 2.<sup>118</sup> Koordineringsgruppens hovedoppgave er å framskaffe plangrunnlag for veg- og bussprosjekt, T-banetiltak og samordningstiltak mot jernbanen, og dessuten å foreslå optimalisering og prioritering av prosjektporteføljen innen de fastsatte økonomiske rammene. En annen viktig oppgave er å bidra til utvikling av ny driftstruktur for framtidig kollektivsystem med vekt på funksjon og driftsøkonomi.<sup>119</sup>

NSB AS valgte i 2003 å trekke seg ut av Koordineringsgruppen.<sup>120</sup> Ifølge NSB var årsaken til dette at de som trafikkutøver ikke vurderte det som relevant å delta.

112) Intervju med Akershus fylkeskommune, 19. januar 2005; intervju med Oslo kommune, Samferdselsetaten, 2. februar 2005; intervju med Oslo kommune, Byrådsavdeling for miljø og samferdsel/seksjon for samferdsel, 3. februar 2005; intervju med AS Oslo Sporveier, 4. mars 2005.

113) Intervju med Samferdselsdepartementet, 18. mai 2005.

114) Intervju med Vegdirektoratet, 3. mai 2005.

115) I dag Statens vegvesen Region øst.

116) Brev fra Vegdirektoratet til Statens vegvesen Oslo, 3. august 2000.

117) Referat fra møte i Koordineringsgruppen, 10. januar 2003; intervju med Statens vegvesen Region øst, 8. mars 2005.

118) Intervju med Statens vegvesen Region øst, 8. mars 2005.

119) Referat fra møte i Koordineringsgruppen, 15. august 2000; Handlingsprogram for Oslopakke 2 (2002–2005), s. 2; intervju med Statens vegvesen Region øst, 8. mars 2005.

120) Referater fra møter i Koordineringsgruppen.

I tillegg sto NSB overfor konkurranseutsetting. I stedet skulle Jernbaneverket ivareta jernbanens interesser i Oslopakke 2-samarbeidet.<sup>121</sup> I forbindelse med Driftsprosjektets arbeid har det at Jernbaneverket måtte ivareta NSBs funksjon, blitt beskrevet som en utfordring.<sup>122</sup> Fra 2005 deltar NSB AS i Koordineringsgruppen igjen. NSB har blant annet begrunnet dette med at selskapet anser det som mer relevant å delta ettersom ruteplaner og drift diskuteres.<sup>123</sup>

Utbyggingen av nytt dobbeltspor mellom Skøyen og Asker er et rent jernbaneprojekt og styrt av Jernbaneverket sentralt. Jernbaneverket rapporterer ikke til Koordineringsgruppen for dette prosjektet. En gjennomgang av møtereferater fra Koordineringsgruppen viser at prosjektet kun i enkelte tilfeller har vært på dagsorden. Noen av partene har stilt seg kritisk til at dobbeltsporutbyggingen ikke i større grad er integrert i Oslopakke 2-arbeidet.<sup>124</sup> Jernbaneverket har bekreftet at etaten er mer eller mindre uavhengig av de andre aktørene i Oslopakke 2-samarbeidet når det gjelder dobbeltsporutbyggingen. Ettersom jernbanetiltakene inngår i Oslopakke 2 som statens bidrag, er disse tiltakene ikke finansiert av bompenger, men finansiert over det ordinære statsbudsjettet.<sup>125</sup>

Også saker som innebærer krav til koordinering, har ifølge referater i stor grad blitt holdt utenfor Koordineringsgruppen. Ett eksempel er kollektivløsning til Fornebu. I referater fra møtene har Koordineringsgruppen beklaget at Akershus fylkeskommune har lagt opp til en beslutningsprosess hvor viktige samarbeidsparter har hatt liten mulighet til å påvirke prosessen.<sup>126</sup> Et annet eksempel er Kolsåsbanen, hvor det har kommet til uttrykk behov for en bredere orientering og diskusjon i Koordineringsgruppen.<sup>127</sup>

#### 4.2.3 Evaluering av og påfølgende endring i organisasjonsform

##### Evaluering

I løpet av 2002 ble det foretatt en evaluering av organiseringen av arbeidet i Oslopakke 2. Evalueringen viste at partene hadde ulik forståelse av Koordineringsgruppens mandat, ansvar og oppgaver. Aktørene var enige om at det var behov for sterkere partnerskap og sterkere forpliktelse når det gjaldt oppfølgingen Oslopakke 2-arbeidet i egne organisasjoner.<sup>128</sup> Manglende oppmerksomhet omkring framdrift i planproduksjonen har også

blitt framhevet som en av årsakene til behovet for å gjøre endringer. Videre hadde problemstillinger om saker hvor aktørene har ulike interesser, en tendens til å bli reist utenom Koordineringsgruppen. Enda en utfordring var manglende oppfølging av langsiktige strategier og arbeid med handlingsprogrammer.<sup>129</sup>

Som følge av evalueringen ble det blant annet foretatt følgende to endringer:

##### Etablering av Oslopakke 2-sekretariatet

Det ble etablert et Oslopakke 2-sekretariat som skulle erstatte den tidligere *Prosjektgruppen* underlagt Koordineringsgruppen, som hadde hatt ansvaret for å følge opp etatenes arbeid med å utarbeide planer og prioriterte prosjekter.<sup>130</sup> Det nye Oslopakke 2-sekretariatet ble organisert under Koordineringsgruppen og har som oppgave å bistå Koordineringsgruppen med saksutredninger og praktisk styring av underliggende arbeidsgrupper. Hensikten var at sekretariatet skulle bemannes med fagpersoner og således ikke være representanter for etatene.<sup>131</sup> Funksjonen til Oslopakke 2-sekretariatet har likevel vært gjenstand for diskusjon. Konklusjonen ble at medlemmene ikke representerer egen etat, men er fagpersoner i sekretariatet. Medlemmene rapporterer til sekretariatets leder, men har ikke personansvar.<sup>132</sup>

Oslopakke 2-sekretariatet utarbeider forslag til vedtak som behandles i Koordineringsgruppen. Sekretariatet skal også sørge for at handlingsprogrammet er koordinert på tvers av fylkesgrensene og mellom etatene. Videre har Oslopakke 2-sekretariatet valgt ut noen prosjekter som rapporterer direkte til sekretariatet. Dette er typisk prosjekter som har koordineringsbehov, og som har følger for flere av de involverte etater. Ett eksempel på slike prosjekter er utvikling av jernbanestasjoner som kollektivknutepunkt.<sup>133</sup>

##### Utkast til en samarbeidsavtale

Formalisering og avtalefesting av arbeidsformen i Oslopakke 2 ble foreslått som et tiltak for å bøte på problemet med manglende forpliktelse mellom aktørene. En samarbeidsavtale skulle skape en felles arbeidsplattform og forpliktelser for arbeidet med Oslopakke 2. Samarbeidsavtalen skulle være en intensjonsavtale.<sup>134</sup> Koordineringsgruppens medlemmer ga i et møte i januar 2004 muntlig tilslutning til samarbeidsavtalen og framholdt at den skulle legges til grunn for det videre arbeidet.<sup>135</sup> Likevel ble ikke samarbeidsavtalen undertegnet av partene. Byrådsavdeling for miljø og samferdsel

121) Intervju med NSB AS, 24. mai 2005.

122) Intervju med Statens vegvesen Region øst, 8. mars 2005, intervju med Jernbaneverket, 9. mars 2005.

123) Intervju med NSB AS, 24. mai 2005.

124) Intervju med Statens vegvesen Region øst, 8. mars 2005.

125) Intervju med Jernbaneverket, 9. mars 2005.

126) Referat fra møte i Koordineringsgruppen, 15. mars 2002.

127) Referat fra møte i Koordineringsgruppen, 10. januar 2003.

128) Oppsummering etter seminaret om Oslopakke 2, 8. januar 2003.

129) Intervju med Statens vegvesen Region øst, 8. mars 2005.

130) Handlingsprogram for Oslopakke 2 (2002–2005), s. 2.

131) Intervju med Statens vegvesen Region øst, 8. mars 2005.

132) Referat fra møte i Koordineringsgruppen, 22. oktober 2004.

133) Intervju med Statens vegvesen Region øst, 8. mars 2005.

134) Møte i Samordningsutvalget, 3. september 2003, vedlegg 1: Notat til Samordningsutvalget, 25. august 2003.

135) Referat fra møte i Koordineringsgruppen, 30. januar 2004.

i Oslo kommune foretok en prinsippvurdering av avtalen. En fant at en slik avtale ville medføre bindinger som ville begrense mulighetene for å fatte beslutninger i etterkant. Oslo kommune valgte å ikke undertegne avtalen.<sup>136</sup> Heller ikke Akershus fylkeskommune har undertegnet avtalen.<sup>137</sup> Ifølge Statens vegvesen Region øst har partene likevel forpliktet seg til avtalen muntlig og anerkjenner den som en intensjonsavtale for det videre arbeidet.<sup>138</sup> Blant annet har Oslo Sporveier vist til at selskapet har valgt arbeidsmodeller hvor samordningen i praksis foregår i tråd med avtalen.<sup>139</sup> Jernbaneverket har framholdt at avtalen har ført til en større bevissthet omkring ansvaret for oppfølgingen av Oslopakke 2.<sup>140</sup>

#### 4.2.4 Erfaringer med organisering

Statens vegvesen Region øst har vist til at den største gevinsten med den nye organiseringen er at Koordineringsgruppen får mer tid til å diskutere de store linjene i Oslopakke 2, og at gruppen ikke behøver å bruke tid på å forberede saker.<sup>141</sup> Videre har flere av aktørene gitt uttrykk for gode erfaringer med Oslopakke 2-sekretariatet.<sup>142</sup> Sekretariatets sammensetning anses som en viktig forutsetning for bedre forståelse og samarbeid mellom aktørene i Oslopakke 2.<sup>143</sup> Det har blitt vist til at sekretariatet har et høyt faglig nivå, og at det har ført til god erfaringsutveksling.<sup>144</sup>

Ifølge Statens vegvesen Region øst har opprettelsen av sekretariatet likevel ikke bidratt til å dekke behovet for at de viktigste sakene blir løftet inn i Koordineringsgruppen. Kollektivløsning til Fornebu og Kolsåsbanen er framholdt som viktige saker som har vært lite framme i Koordineringsgruppen.<sup>145</sup> Et eksempel er at Kolsåsbanerapporten fra Norconsult ble offentliggjort før alle involverte parter og Koordineringsgruppen ble informert.<sup>146</sup> En gjennomgang av referatene fra Koordineringsgruppens møter i 2005 viser imidlertid at det synes å ha skjedd en endring i dette ved at både Kolsåsbanen og banebetjening av Fornebu er drøftet på mange av møtene.<sup>147</sup>

Aktørene i Oslopakke 2 har – også etter endringene i organisasjonsform – en ulik tilnærming til samarbeidet. Når det gjelder Oslo kommune, gir fagetatene sine vur-

136) Intervju med Oslo kommune, Samferdselsetaten, 2. februar 2005; intervju med Oslo kommune, Byrådsavdeling for miljø og samferdsel/sek-sjon for samferdsel, 3. februar 2005.

137) Intervju med Akershus fylkeskommune, 19. januar 2005.

138) Intervju med Statens vegvesen Region øst, 8. mars 2005.

139) Intervju med AS Oslo Sporveier, 4. mars 2005.

140) Intervju med Jernbaneverket, 9. mars 2005.

141) Intervju med Statens vegvesen Region øst, 8. mars 2005.

142) Intervju med Oslo kommune, Samferdselsetaten, 2. februar 2005; intervju med Statens vegvesen Region øst, 8. mars 2005; intervju med AS Oslo Sporveier, 4. mars 2005.

143) Intervju med Statens vegvesen Region øst, 4. mars 2005.

144) Intervju med Oslo kommune, Samferdselsetaten, 2. februar 2005.

145) Intervju med Statens vegvesen Region øst, 8. mars 2005.

146) Referat fra møte i Koordineringsgruppen, 30. april 2004.

147) Referat fra møter i Koordineringsgruppen, 2005.

deringer og anbefalinger av sakene som behandles i Oslopakke 2, før det fattes et politisk vedtak.<sup>148</sup> Det fattes således som regel politiske vedtak i Oslo først etter at sakene er diskutert i Koordineringsgruppen. Samferdselsetaten har selv pekt på at de har færre politiske føringer i Koordineringsgruppen enn det Akershus fylkeskommune har.<sup>149</sup> Akershus fylkeskommune arbeider på sin side i større grad ut fra signaler fra politisk ledelse. Ifølge Statens vegvesen Region øst ønsker fylkeskommunen at det skal foreligge et politisk vedtak før de tar saken opp i Koordineringsgruppen.<sup>150</sup> Statens vegvesen Region øst har påpekt at de forskjellige måtene å tilnærme seg arbeidet på er med på å problematisere det koordinerende arbeidet i gruppen og Oslopakke 2.<sup>151</sup>

#### 4.2.5 Samordning av handlingsprogram og budsjett mellom Jernbaneverket og Statens vegvesen

Prosjekter der flere etater bidrar, krever koordinering for å bli realisert. Utbygging og utvikling av kollektivknutepunkter og opprusting av jernbanestasjoner krever koordinering av budsjettene til Jernbaneverket og Statens vegvesen.

#### Koordinering av handlingsprogram

Stortingets behandling av stortingsmeldingen om Nasjonal transportplan 2002–2011 ga rammer for arbeidet med Oslopakke 2. Etter behandlingen utformet Jernbaneverket og Statens vegvesen i samarbeid forslag til handlingsprogram for Oslopakke 2 for perioden 2002–2005. Handlingsprogrammet ble utarbeidet med utgangspunkt i drøftinger i Koordineringsgruppen for Oslopakke 2 og underliggende arbeidsgrupper. Handlingsprogrammet var ment å danne grunnlaget for arbeidet med de årlige budsjettene til Jernbaneverket og Statens vegvesen i perioden 2002–2005.<sup>152</sup> Handlingsprogrammet ble utarbeidet på bakgrunn av etatenes prioriteringer.<sup>153</sup> Etatenes handlingsprogram var på høring i fylkeskommuner og andre berørte aktører våren 2001.

I handlingsprogrammet for Oslopakke 2 var det lagt opp til flere samarbeidsprosjekter mellom de to etatene om utvikling av kollektivknutepunkter.<sup>154</sup> Det største prosjektet var utviklingen av Ski stasjon.<sup>155</sup> Eksempler på andre stasjoner som ble prioritert, er Strømmen, Holmlia, Grorud og Fjellhamar. I henhold til handlingsprogrammet skulle Jernbaneverket bruke om lag 240 millioner kroner på opprusting av jernbanestasjoner i

148) Intervju med Statens vegvesen Region øst, 8. mars 2005.

149) Intervju med Oslo kommune, Samferdselsetaten, 2. februar 2005.

150) Intervju med Statens vegvesen Region øst, 8. mars 2005.

151) Intervju med Statens vegvesen Region øst, 8. mars 2005.

152) Handlingsprogram for Oslopakke 2 (2002–2005); brev fra Vegdirektoratet til Samferdselsdepartementet, 5. oktober 2001.

153) Intervju med Jernbaneverket, 9. mars 2005.

154) Stasjonene som var prioritert i handlingsprogrammet, var Haugenstua, Holmlia, Skøyen, Hauketo, Vestby, Strømmen, Fjellhamar, Årnes, Frogner, Lørenskog, Sørumsand, Greverud, Nationaltheatret, Oslo S Øst, Grorud, Hanaborg, Oppegård, Nittedal, Nydalen og Bryn.

155) Handlingsprogram for Oslopakke 2 (2002–2005), s. 29.

Oslo og Akershus. Jernbaneverkets ansvar i slike prosjekter består i sporomlegging og ombygging av plattformen, ramper m.m. Statens vegvesen foreslo å bruke om lag 195 millioner kroner til sin del av utvikling av knutepunkter og terminaler i perioden i Akershus og Oslo.<sup>156</sup> Vegvesenet har det generelle ansvaret for bygging og drift av infrastrukturtiltak til og på stasjonsområder.<sup>157</sup>

Med utgangspunkt i det overordnede handlingsprogrammet og Nasjonal transportplan 2002–2011 ba Samferdselsdepartementet etatene om å utarbeide etatsvise handlingsprogrammer. Etatenes handlingsprogrammer skulle være endelig fastsatt før statsbudsjettet for 2002 ble lagt fram.<sup>158</sup> Statens vegvesen fastsatte sitt endelige handlingsprogram hovedsakelig i samsvar med handlingsprogrammet for Oslopakke 2 for perioden 2002–2005. I Jernbaneverkets handlingsprogram fra oktober 2001<sup>159</sup> var det lagt opp til å utsette gjennomføringen av prosjektet Ski stasjon fra første fireårsperiode (2002–2005) til siste seksårsperiode (2006–2011).<sup>160</sup> Ifølge Jernbaneverket var utsettelsen av Ski stasjon en konsekvens av reduserte rammer.<sup>161</sup> Samferdselsdepartementet har opplyst at som følge av blant annet lavere investeringsbevilgninger i statsbudsjettet for første år i planperioden enn forutsatt i Nasjonal transportplan, ble det foretatt en revisjon<sup>162</sup> av Jernbaneverkets handlingsprogram. I denne revisjonen var det ikke mulig å skjerme alle Oslopakke 2-prosjektene, og dette medførte avvik i forhold til handlingsprogrammet for Oslopakke 2.<sup>163</sup>

Ulikhetene i etatenes handlingsprogrammer når det gjaldt fellesprosjekter, kom fram i St.prp. nr. 1 (2001–2002), der det under omtalen av *vegformål og Oslopakke 2* ble vist til forslagene fra handlingsprogrammet for Oslopakke 2 med prioriteringer av midler til kollektivknutepunkter innenfor både jernbane og veg.<sup>164</sup> I samme budsjettforslag var det under *jernbaneformål* ingen omtale av disse prosjektene.<sup>165</sup>

I St.prp. nr. 1 (2001–2002) Tillegg nr. 4 pekte Samferdselsdepartementet på at etatene selv hadde hatt ansvar for å fastsette handlingsprogrammene innenfor de politiske prioriteringer som følger av Nasjonal transportplan 2002–2011 og Stortingets behandling av den, jf. Innst.

156) Handlingsprogram for Oslopakke 2 (2002–2005), s. 32.

157) Brev fra Vegdirektoratet til Samferdselsdepartementet, 5. oktober 2001.

158) Brev fra Samferdselsdepartementet til Vegdirektoratet, 7. september 2001.

159) Jernbaneverket fastsatte sitt endelige handlingsprogram i oktober 2001.

160) Jernbaneverkets handlingsprogram (2002–2005), oktober 2001, s. 6.

161) Referat fra møte i Samordningsutvalget, 25. oktober 2001, vedlagt sakspapirer for møte 26. april 2002.

162) Jernbaneverket la fram revidert handlingsprogram for perioden 2002–2005 i februar 2003.

163) Brev fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen, 8. mars 2006.

164) St.prp. nr. 1 (2001–2002) Samferdselsdepartementet, s. 138.

165) St.prp. nr. 1 (2001–2002) Samferdselsdepartementet, s. 149–155.

S. nr. 119 (2000–2001). Departementet viste til avviket mellom Jernbaneverkets prioriteringer og departementets og Stortingets føringer. Videre varslet departementet at avviket ville bli fulgt opp overfor Jernbaneverket på egnet måte, og at departementet i forbindelse med oppfølgingen i de årlige budsjettene ville vurdere å gjøre endringer ut fra prioriteringene i Nasjonal transportplan.<sup>166</sup>

### Utsettelse av utbygging av Ski stasjon

Etter at det i St.prp. nr. 1 (2001–2002) ble lagt til grunn at utbyggingen av Ski stasjon ble utsatt, ba Akershus fylkeskommune om et møte om situasjonen.<sup>167</sup> Fylkeskommunen har i intervju framholdt at staten ikke har fulgt opp sine forpliktelser i Oslopakke 2, og i den forbindelse vist til utbyggingen av Ski stasjon. Akershus fylkeskommune har opplyst at de hadde satt av midler til prosjektet for parallelt å modernisere bussterminalen ved stasjonen.<sup>168</sup>

Samferdselsdepartementet har i intervju påpekt at prosjektet ble skjøvet ut i tid i strid med retningslinjene fra Stortinget og regjeringen. Ifølge departementet er utsettelsen av Ski stasjon det eneste store avviket i handlingsprogrammet når det gjaldt samarbeidsprosjekter mellom Statens vegvesen og Jernbaneverket. Departementet opplyste at Ski stasjon imidlertid vil bli sett i sammenheng med utbyggingen av dobbeltsporet mellom Ski og Kolbotn i neste planperiode. Ifølge Samferdselsdepartementet er det ikke uenighet mellom departementet og Jernbaneverket om dette nå.<sup>169</sup>

### Ulike budsjett- og styringssystemer

Budsjettssystemet i Jernbaneverket innebærer at hovedkontoret disponerer investeringsmidlene, og prioriteringene foretas på landsbasis.<sup>170</sup> Dette gjøres på tilsvarende måte når det gjelder stamveginvesteringene i Statens vegvesen. Investeringsmidler til øvrig riksvegnett fordeles fylkesvis. Midler til Oslopakke 2 fordeles på denne måten gjennom riksvegmidler. De statlige rammene til riksveginvesteringer i et fylke prioriteres innenfor fastsatte fylkesfordelte rammer etter en prosess med fylkeskommunene. Vegdirektoratet har opplyst at fylkeskommunenes prioriteringer skal tillegges avgjørende vekt, og at det derfor gjøres få endringer etter fylkeskommunenes prioriteringer.<sup>171</sup>

Jernbaneverket er mer uavhengig av fylkesvise prioriteringer enn det Statens vegvesen er. Det er således ikke tilsvarende koblinger til fylkeskommunene slik det er i Statens vegvesen.<sup>172</sup> De ovennevnte endringene i hand-

166) St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 4 (2001–2002), s. 111.

167) Brev fra Akershus fylkeskommune til Samferdselsdepartementet, 22. oktober 2001.

168) Intervju med Akershus fylkeskommune, 19. januar 2005.

169) Intervju med Samferdselsdepartementet, 18. mai 2005.

170) Intervju med Jernbaneverket, 9. mars 2005.

171) Referat fra møte i Samordningsutvalget, 26. april 2002; intervju med Vegdirektoratet, 3. mai 2005

172) Intervju med Vegdirektoratet, 3. mai 2005.



lingsprogrammet for Jernbaneverket ble gjort etter prosessen med høringsinstansene, herunder berørte fylkeskommuner.<sup>173</sup>

Jernbaneverket har opplyst at det har vært bevilget mindre penger til jernbanen enn forutsatt i Nasjonal transportplan 2002–2011, og at dette har fått konsekvenser for Oslopakke 2. Kuttene har blant annet gått utover de mindre prosjektene i Oslopakke 2. Mange av de mindre prosjektene er samarbeidsprosjekter. Jernbaneverket har måttet utsette sin del av fellesprosjekter, mens Statens vegvesen har hatt midler til å gjennomføre sin del. Konsekvensene har vært at prosjektene har blitt utsatt i tid. Jernbaneverket har gitt uttrykk for at budsjettssystemet til Statens vegvesen er mer forutsigbart enn deres eget. Jernbaneverket har også pekt på at Statens vegvesen disponerer bompengemidler, og at dette har gjort det enklere å skjerme disse Oslopakke 2-prosjektene bedre.<sup>174</sup>

Ifølge Vegdirektoratet har Jernbaneverket Region øst vært med og diskutert prioriteringer i Koordineringsgruppen. I ettertid har imidlertid Jernbaneverket sentralt foretatt endringer i budsjettene.<sup>175</sup> Samferdselsdepartementet har opplyst om at dette skjedde som følge av lavere investeringsbevilgninger enn opprinnelig planlagt, endringer i prioriteringene og den omtalte revisjonen av Jernbaneverkets handlingsprogram.<sup>176</sup> Vegdirektoratet har pekt på samarbeidsprosjekter mellom Statens vegvesen og Jernbaneverket ved stasjonsutbygginger, hvor Jernbaneverket ikke hadde satt av midler til sin del av prosjektet. Dette har for en stor del vært et problem i Akershus fylke, der en del prosjekter har blitt utsatt på grunn av manglende samordning mellom de to etatene. Under siste budsjettbehandling ble manglende samordning ifølge Vegdirektoratet fanget opp tidnok.<sup>177</sup>

#### 4.2.6 Samordning av investeringer og drift i Oslopakke 2

Ansvar for drift av kollektivtilbudet i Oslo og Akershus er i dag fordelt på ulike instanser. Kollektivtrafikantene reiser på tvers av fylkesgrensene. Samferdselsdepartementet har ansvar for togtilbudet som offentlig kjøper av samferdselstjenester. Oslo kommune har gjennom Oslo Sporveier ansvaret for øvrig kollektivtilbud i Oslo, mens Akershus fylkeskommune gjennom Stor-Oslo Lokaltrafikk har ansvar for busstilbudet i Akershus og for buss- og båttilbudet mellom Oslo og Akershus.<sup>178</sup> NSB planlegger rutetilbudet for tog med



Foto: Scanpix

utgangspunkt i Samferdselsdepartementets kjøp av persontransporttjenester.

#### Driftsprosjektet

”Driftsprosjektet” ble etablert i november 2000 og har rapportert til Koordineringsgruppen for Oslopakke 2. Bakgrunnen for at Driftsprosjektet ble etablert, var behovet for å utarbeide et samlet driftsopplegg innen Oslo og Akershus. Arbeidet med et samlet driftsopplegg fikk senere betegnelsen *driftskonseptet for 2015*. Dette skulle brukes som grunnlag for å prioritere prosjekter og vurdere nytten av prosjektporteføljen.<sup>179</sup>

Deltakerne i Driftsprosjektet har vært representanter fra AS Oslo Sporveier, Stor-Oslo Lokaltrafikk AS, Statens vegvesen Region øst, Samferdselsetaten i Oslo kommune og Jernbaneverket Region øst. NSB AS har ikke deltatt i Driftsprosjektets arbeid.<sup>180</sup> Jernbaneverket skulle i stedet ivareta jernbanens interesser. Flere aktører har hevdet at NSB burde ha deltatt mer aktivt i planleggingen av kapasitet for å sikre helheten i utviklingen av driftskonseptet.<sup>181</sup>

Driftsprosjektet la fram sin første rapport for Koordineringsgruppen i oktober 2001.<sup>182</sup> Koordineringsgruppen

173) Jernbaneverkets handlingsprogram (2002–2005), oktober 2001, s. 7

174) Intervju med Jernbaneverket, 9. mars 2005.

175) Intervju med Vegdirektoratet, 4. mai 2005.

176) Brev fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen, 8. mars 2006.

177) Intervju med Vegdirektoratet, 4. mai 2005.

178) Sluttrapport: På nett mot 2015. Strategisk driftskonsept for kollektivtrafikken i hovedstadsområdet, juni 2004, s. 12. Rapporten er Koordineringsgruppens forslag til driftskonsept for kollektivtrafikken i hovedstadsområdet.

179) Referat fra møte i Koordineringsgruppen, 17. november 2000.

180) Intervju med NSB AS, 24. mai 2005.

181) Intervju med Akershus fylkeskommune 19. januar 2005; intervju med AS Oslo Sporveier, 4. mars 2005; intervju med Statens vegvesen Region øst, 8. mars 2005.

182) Hovedrapport fra Driftsprosjektet: Oslopakke 2 – Forsert kollektivutbygging i Oslo og Akershus: Mulig driftskonsept for kollektivtrafikken i hovedstadsområdet i 2006, juni 2001.

ønsket at arbeidet i Driftsgruppen skulle videreføres, og vedtok mandat for Driftsgruppens videre arbeid i desember 2001. Mandatet var å utrede forslag til en regional, samordnet og optimalisert nettstruktur og ruteopplegg for veg- og baneinfrastrukturen i 2015.<sup>183</sup> Formålet med arbeidet var å få mer og bedre kollektivtrafikk for de midlene som benyttes til offentlige kjøp av kollektivtjenester og investeringer i infrastruktur for kollektivtrafikken i 2015. Driftskonseptet for kollektivtrafikken skulle være en viktig del av beslutningsgrunnlaget for transport- og arealplanleggingen i hovedstadsområdet.<sup>184</sup> Driftsprosjektet skulle også bidra med innspill til arbeidet med Nasjonal transportplan 2006–2015.<sup>185</sup>

#### *Driftskonseptet for 2015*

Hovedrapporten fra Driftsprosjektet ble lagt fram i september 2003. I rapporten ble det presentert alternative løsninger med felles målsetting om at driftskonseptet for 2015 skulle bidra til økt kollektivtransport, og at en større andel av kollektivtransporten skulle skje med skinnegående transportmidler. Driftsprosjektet la vekt på å skape effektive løsninger uten at behovet for økonomiske midler skulle øke særlig utover det som var budsjettert.<sup>186</sup>

Sentrale forutsetninger for utarbeidelse av driftskonseptet var å bygge ut nye jernbanedobbeltspor i Sørkorridoren og Vestkorridoren. Det samme gjaldt utbygging av T-baneringen og automatbane til Fornebu. Videre ble det forutsatt at organisatoriske hindre mellom de ansvarlige aktørene i Oslo og Akershus ble nedbygd. Samtidig ble det uttrykt at både beslutninger og endringer i driftsopplegg skulle skje etter vanlige prosesser i ordinære fora.<sup>187</sup>

For reisende i Akershus og de ytre deler av Oslo anbefalte Driftsprosjektet å styrke jernbanens rolle som rygrad i kollektivsystemet. Jernbanenettet skulle så suppleres med et nett av regionale busslinjer, drevet som pendellinjer,<sup>188</sup> gjennom Oslo. Videre ble det lagt vekt på å øke kvaliteten på omstigningssteder og knutepunkter for å minske ulempene for de reisende.<sup>189</sup>

For Oslo sentrum ble framkommelighet og miljø vurdert som viktigst. For å oppnå dette var det nødvendig å satse på banetilbudet for å begrense behovet for buss. Der det ikke var bane, ble det anbefalt å satse sterkt på sporvogn med separate traseer for sporvogn og buss

gjennom sentrum. Videre ble det anbefalt å sette inn tiltak for å begrense biltrafikken i de viktigste kollektivårene.<sup>190</sup>

#### *Koordineringsgruppens anbefalinger*

Koordineringsgruppen behandlet Driftsprosjektets rapport og presenterte i juni 2004 sitt forslag til driftskonsept i en egen sluttrapport. Forslaget var basert på et av de anbefalte utviklingsalternativene fra driftskonseptet for 2015. Koordineringsgruppen anbefalte en mer ambisiøs utvikling av kollektivområdet i perioden fram mot 2015 enn det som var lagt til grunn fra driftsprosjektets side.<sup>191</sup>

I sluttrapporten ble det presentert samfunnsøkonomiske lønnsomhetsberegninger knyttet til gjennomføringen av driftskonseptet for 2015. Beregningene viste at kollektivandelen av motoriserte reiser i hovedstadsområdet ville bli redusert i perioden fram til 2015. Da sluttrapporten ble lagt fram, var det forutsatt at bomringen skulle avvikles etter 2007. Dette er senere endret.<sup>192</sup> Beregningene indikerte at dersom bomringen hadde blitt avviklet, ville det gitt en negativ effekt for kollektivtrafikken som ikke ville oppveies av tilbudsforbedringene i driftskonseptet.<sup>193</sup> Etter framleggelsen av driftskonseptet er det imidlertid vedtatt at innkrevningen av bompenger for Oslopakke 2 skal kunne forlenges med inntil fem år, til senest utløpet av 2012.<sup>194</sup>

I sluttrapporten framhevet Koordineringsgruppen at dersom en forsterket satsing på økt kollektivtransport skulle være effektiv, forutsatte det at satsingen kombineres med andre tiltak. Det ble vist til at vegprising ble sett som det mest effektive tiltaket for å begrense veksten i biltrafikken, men også økte parkeringsavgifter og bompenger vil kunne bidra til å øke andelen av reisene som gjennomføres med kollektive transportmidler. Det ble vist til at også økt offentlig tjenestekjøp kan benyttes som virkemiddel for å øke kollektivtilbudet. Reduserte billettpriser ble også vurdert som et selvstendig virkemiddel for å styrke kollektivtrafikkens konkurransevne.<sup>195</sup>

På denne bakgrunnen påpekte Koordineringsgruppen at gjennomføring av driftskonseptet alene ikke var tilstrekkelig for å nå målet om økt kollektivandel i Oslo-området. Koordineringsgruppen anbefalte at driftskonseptet skulle legges til grunn i arbeidet med Nasjonal transportplan 2006–2015.<sup>196</sup>

183) Sluttrapport: På nett mot 2015, juni 2004, s. 8.

184) Hovedrapport fra Driftsprosjektet: "På nett i 2015...". Mulig driftskonsept for kollektivtrafikken i hovedstadsområdet i 2015, september 2003.

185) Referat fra møte i Koordineringsgruppen, 23. august 2002.

186) Sluttrapport: På nett mot 2015, juni 2004, s. 25.

187) Sluttrapport: På nett mot 2015, juni 2004, s. 5 og 25.

188) Pendellinjer er linjer som ikke terminerer i sentrum eller knutepunkt, men som fortsetter for å betjene et marked på den andre siden av sentret/sentrum eller knutepunktet.

189) Sluttrapport: På nett mot 2015, juni 2004, s. 61–62.

190) Sluttrapport: På nett mot 2015, juni 2004, s. 61–62.

191) Notat fra Oslopakke 2-sekretariatet til Samordningsutvalget, 21. desember 2004.

192) Jf. St.prp. nr. 50 (2004–2005) Om utbygging av E18 Bjørvikaprojektet i Oslo, s. 6.

193) Sluttrapport: På nett mot 2015, juni 2004, s. 52.

194) Innst. S. nr. 200 (2004–2005); forhandlinger i Stortinget, 1. juni 2005, sak nr. 2.

195) Sluttrapport: På nett mot 2015, juni 2004, s. 12; s. 49.

196) Sluttrapport: På nett mot 2015, juni 2004, s. 52.



Foto: Stor-Oslo Lokaltrafikk

#### *Gjennomføring av driftskonseptet*

Da det foreslåtte konseptet ble drøftet i Koordineringsgruppen, ble det konkludert med at dokumentet ikke skulle undertegnes, men være en fagrapport. Koordineringsgruppen uttrykte imidlertid at de ønsket å legge intensjonene i driftskonseptet til grunn i det videre arbeidet.<sup>197</sup> Koordineringsgruppen anbefalte at konseptet skulle danne en viktig premis i det videre plan- og utviklingsarbeidet både når det gjelder drift og investeringer.<sup>198</sup>

AS Oslo Sporveier har påpekt at løse samarbeidsformer ikke vil være tilstrekkelige for å få optimale løsninger uavhengig av dagens politiske og administrative ansvarsgrenser. Et optimert driftsopplegg på regionalt nivå vil kreve en helt ny økonomisk ansvarsmodell hvor styringen er entydig regional, spesielt med hensyn til økonomisk ansvar. AS Oslo Sporveier har videre påpekt at det er driftstilbudet og ikke infrastrukturen som definerer kvalitet og attraktivitet for kundene. En konsekvens av dette vil ifølge selskapet være at driftsøkonomisk ansvarlige organer får en ny og mer sentral plass i beslutningsprosessene for infrastrukturtiltak.<sup>199</sup>

I intervjuer har aktørene gitt uttrykk for at det formelt sett ikke er noen forpliktelser knyttet til videre planer i driftskonseptet, selv om Koordineringsgruppen støtter

197) Referat fra møter i Koordineringsgruppen, 2004.

198) Referat fra møte i Koordineringsgruppen, 20. desember 2004, vedlegg: Notat om revidert anbefaling for strategisk driftskonsept i hovedstadsområdet i 2015.

199) AS Oslo Sporveiers kommentarer til utkast til regionalt driftskonsept, 9. september 2004.

driftskonseptet for 2015.<sup>200</sup> Videre er det blitt påpekt at det vil være vanskelig å få driftskonseptet gjennomført fordi driftsbudsjettet er fordelt på flere aktører.<sup>201</sup>

Til tross for at driftskonseptet for 2015 ikke er forpliktende for partene, er det framholdt at Driftsprosjektets arbeid har vært førende for arbeidet med nytt handlingsprogram for Oslopakke 2.<sup>202</sup>

#### **Samordning av drift mellom de ulike selskapene i Oslo og Akershus**

Samordning av drift er blant annet knyttet til samarbeid om kollektivtrafikkens takster, ruter og knutepunkter. Det er inngått avtaler for å fordele det trafikkmessige og økonomiske ansvaret mellom de ansvarlige aktørene i Oslo og Akershus. Avtalene regulerer takstene og fordelingen av billettinntektene. Samarbeid vedrørende planlegging av ruter og knutepunkter er ikke regulert tilsvarende. Utvikling av et banesystem med knutepunkter er en viktig del av Oslopakke 2. Dette innebærer at matebusser kjører passasjerer til kollektivknutepunkter, og at passasjerene bytter transportmiddel til T-bane eller jernbane.

#### *Takstsamarbeid*

Det er inngått avtaler mellom Stor-Oslo Lokaltrafikk og NSB om bruk av Stor-Oslo Lokaltrafikks kort og billett-

200) Intervju med Staten vegvesen Region øst, 8. mars 2005; intervju med Oslo kommune, Samferdselsetaten, 2. februar 2005; intervju med Stor-Oslo Lokaltrafikk AS, 16. februar 2005.

201) Intervju med Staten vegvesen Region øst, 8. mars 2005; intervju med Oslo kommune, Samferdselsetaten, 2. februar 2005; intervju med AS Oslo Sporveier, 4. mars 2005; intervju med NSB AS, 24. mai 2005.

202) Intervju med Oslo kommune, Samferdselsetaten, 2. februar 2005; intervju med Jernbaneverket, 9. mars 2005.

ter på NSBs tog i Akershus og mellom Oslo og Akershus. Avtalene med NSB består av en rammeavtale for tre år og årlige driftsavtaler.<sup>203</sup> Takstene bestemmes av fylkestinget i Akershus. Dersom takstene fastsettes til et nivå lavere enn det såkalte landsregulativet for NSB, skal NSB ha kompensert for differansen i takstene.<sup>204</sup>

Stor-Oslo Lokaltrafikk AS og AS Oslo Sporveier har inngått avtaler som fordeler det trafikkmessige og økonomiske ansvaret mellom dem ved gjensidig bruk av kort og billetter og kjøring med buss, trikk og T-bane.<sup>205</sup> Samlet verdi av avtalene om takstsamarbeid mellom Stor-Oslo Lokaltrafikk og Oslo Sporveier/NSB utgjør ca. 550 millioner kroner per år.<sup>206</sup>

Stor-Oslo Lokaltrafikk og Akershus fylkeskommune har framholdt at forhandlingene mellom Stor-Oslo Lokaltrafikk og NSB vedrørende inntektsfordeling foregår på NSBs premisser. Det er lite lønnsomt for Stor-Oslo Lokaltrafikk å kjøre matebuss til mange av kollektivknutepunktene. NSB har bekreftet dette og vist til at avtalen ikke fungerer som et insentiv for å få Stor-Oslo Lokaltrafikk til å kjøre matebusser til knutepunkt.<sup>207</sup> Det er ifølge Stor-Oslo Lokaltrafikk også utfordringer knyttet til fordelingen av billettinntekter med Oslo Sporveier.<sup>208</sup>

Akershus fylkeskommune har opplyst at det for Stor-Oslo Lokaltrafikk gir større inntekter å frakte passasjerene inn til Oslo sentrum framfor å ha rutestopp på kollektivknutepunkter. Dette skyldes i hovedsak inntektsfordelingen mellom Stor-Oslo Lokaltrafikk og NSB. Ifølge fylkeskommunen tar NSB en uforholdsmessig stor andel av inntektene, slik at det ikke er lønnsomt for Stor-Oslo Lokaltrafikk å kjøre matebusser til jernbanen og kollektivknutepunktene. Dette fører også til at bussterminalen i Oslo er overbelastet. Inntektsfordelingen mellom blant annet Stor-Oslo Lokaltrafikk og NSB blir drøftet, blant annet i lys av innføring av nytt felles elektronisk billetteringssystem fra høsten 2005.<sup>209</sup>

#### *Samarbeid om ruter og kollektivknutepunkt*

Stor-Oslo Lokaltrafikk har vist til at dersom det skal være attraktivt for selskapet og passasjerene å kjøre matebusser, må systemet som det skal mates til, være velfungerende med god regularitet, punktlighet og kapasitet. Dette gjelder både for mating av busser til T-bane, trikk og jernbane. Videre har Stor-Oslo Lokaltrafikk

framholdt at banesystemet i dag mangler både kapasitet og kvalitet.<sup>210</sup>

Stor-Oslo Lokaltrafikk har videre pekt på at ruteoppleggene for de skinnegående systemene i stor grad legger premissene for selskapets ruteopplegg. Ifølge Stor-Oslo Lokaltrafikk fører dette til at rutene ikke blir optimale for selskapets kunder. Videre ble det vist til at samordning av tider i rutetilbudet er en utfordring. Dette har ført til nedgang i antall reisende, noe som senker inntektene for selskapet.<sup>211</sup>

NSB har bekreftet at det er lite samordning når det gjelder matebusser til jernbaneknutepunktene. Samordningen er kun regulert gjennom en intensjonsavtale. Ifølge selskapet har Stor-Oslo Lokaltrafikk og NSB ulike målsettinger og innebygde målkonflikter. Det å mate med buss til tog innebærer omstigning for passasjerene. NSB hevdet at en omstigning til tog likevel kan gi kortere reisetid totalt. Ifølge NSB vanskeliggjør målkonfliktene mulighetene til å finne gode fellesløsninger.<sup>212</sup>

Driftsprosjektet har påpekt at dagens fordeling av ansvaret for kollektivtrafikken bidrar til suboptimalisering, ved at aktørene lar egne målsettinger gå foran hensynet til hva som er best for det samlede kollektivtilbudet i regionen. Samferdseldepartementet har etablert "spiren" til et samordningsorgan for kollektivtrafikken i det sentrale Østlandsområdet (SKØ). Driftsprosjektet har framholdt at bystyret i Oslo ønsker sterkere politisk styring av kollektivtrafikken. Bystyret ønsker å inngå forhandlinger med Akershus fylkeskommune og staten om å etablere et regionalt administrasjonsselskap som skal kjøpe alle kollektivtjenester i hovedstadsområdet, inkludert lokale tog tjenester.<sup>213</sup>

#### **4.2.7 Ekstraordinær trafikantbetaling for kollektivreisende (75-øringen)**

Ved framleggelsen av Oslopakke 2 for Stortinget i mai 2000 ble det lagt til grunn en økning av takstene på kollektivtrafikken med 0,75 kroner per reise. Dette var i samsvar med vedtak som var blitt fattet i Akershus fylkesting og bystyret i Oslo.<sup>214</sup> Midlene fra denne ekstraordinære trafikantbetalingen ble forutsatt å benyttes til innkjøp av nytt materiell og slik sett bidra til økt kollektivtrafikktilbud i området.<sup>215</sup> Vegdirektoratet fikk gjennom Stortingets vedtak av St.prp. nr. 64 (1999–2000), jf. Innst. S. nr. 239 (1999–2000), "fullmakt til å inngå avtaler med bompengeselskapet A/S Fjellinjen, Oslo kommune og Akershus

203) Avtale om samarbeid om kollektivtrafikken i SL-området. NSB AS og Stor-Oslo Lokaltrafikk AS AS (SL). 15. mars 2005.

204) Intervju med Stor-Oslo Lokaltrafikk AS, 16. februar 2005.

205) Kontrakt mellom Stor-Oslo Lokaltrafikk AS AS (SL) og AS Oslo Sporveier (Sporveien) vedrørende samarbeidsforholdene mellom selskapene. 1. juli / 29. oktober 2003.

206) Intervju med Stor-Oslo Lokaltrafikk AS, 16. februar 2005.

207) Intervju med NSB AS, 24. mai 2005.

208) Intervju med Stor-Oslo Lokaltrafikk AS, 16. februar 2005; intervju med Akershus fylkeskommune 19. januar 2005; intervju med NSB AS, 24. mai 2005.

209) Intervju med Akershus fylkeskommune, 19. januar 2005.

210) Referat fra møte i Koordineringsgruppen, 20. mai 2005.

211) Intervju med Stor-Oslo Lokaltrafikk AS, 16. februar 2005.

212) Intervju med NSB AS, 24. mai 2005.

213) Sluttrapport: På nett mot 2015, juni 2004, s. 12–13.

214) St.prp. nr. 64 (1999–2000) *Om delvis bompengefinansiering av forsert kollektivutbygging i Oslo og Akershus (Oslopakke 2)*, pkt. 2 Lokale vedtak og pkt. 3 Samferdseldepartementets vurdering.

215) St.prp. nr. 64 (1999–2000), s. 3–4; St.meld. nr. 46 (1999–2000), s. 214.

fylkeskommune, samt å fastsette nærmere regler for finansieringsordningen”.<sup>216</sup>

### Inngåelse av avtalen om ekstra trafikantbetaling

Oslo kommune, Akershus fylkeskommune og Vegdirektoratet undertegnet i 2002 en avtale om innkreving og forbruk av den ekstra trafikantbetalingen for kollektivreiser.<sup>217</sup> Akershus fylkeskommune tok imidlertid i sin tilslutning til avtalen flere forbehold, blant annet knyttet til jernbanedrift. Deler av ekstraintektene innhentet i Akershus av Stor-Oslo Lokaltrafikk er i avtalen forutsatt brukt til togvognmateriell i NSB. Dette var bakgrunnen for at fylkeskommunen stilte krav til setekapasitet på lokaltogene, blant annet om at staten/NSB må sørge for at basiskapasiteten for lokaltogene ikke faller under kapasitetsnivået per 1. november 2001. Dette ville være en forutsetning for utløsning av Akershus fylkeskommunes bidrag til NSB. Videre viste Akershus fylkeskommune til den varslede konkurranseutsettingen av jernbandedriften i St.meld. nr. 26 (2001–2002) *Bedre kollektivtransport*. Fylkeskommunen forutsatte at eierforholdet til nytt togmateriell ble avklart før inntektene fra den ekstraordinære trafikantbetalingen ble brukt til å anskaffe dette.<sup>218</sup>

Akershus fylkeskommunes forbehold knyttet til setekapasitet lå utenfor Vegdirektoratets påvirkning. I desember 2002 oversendte derfor Vegdirektoratet saken til Samferdselsdepartementet for avklaring. Departementet anbefalte Statens vegvesen å legge til grunn i den videre kontakten med Akershus fylkeskommune at ingen av fylkeskommunens forslag til tilleggsformuleringer ble tatt inn i avtaleteksten. Departementet presiserte likevel at det kun ville motsette seg forbeholdet om at basiskapasiteten for lokaltogene ikke faller under kapasitetsnivået per 1. november 2001.<sup>219</sup>

Etter dette har det ikke blitt inngått noen ny avtale. Det innebærer at den foreliggende avtalen er undertegnet med forbehold fra Akershus fylkeskommune, uten det er oppnådd enighet om de forholdene det er tatt forbehold om.

### Innkreving av trafikantbetalingen

I henhold til avtalen skal Oslo kommune og Akershus fylkeskommune selv lage sitt eget takstregulativ. Takstregulativet skal sørge for at den enkelte trafikant betaler 75 øre som ekstra trafikantbetaling, dette i henhold til St.prp. nr. 64 (1999–2000) og Innst. S. nr. 239 (1999–2000). Oslo Sporveiers ekstraintekter er i avta-

len beregnet til å bli på 75 millioner kroner per år, hvorav 2 millioner kroner fra togreiser og 73 millioner kroner innbetalt på T-bane, trikk og buss. For Stor-Oslo Lokaltrafikks takstområde er det i avtalen beregnet ekstraintekter på 45 millioner kroner per år, hvorav 17 millioner kroner fra togreiser og 28 millioner kroner innbetalt på buss og båt. Inntektene fra togreiser kreves dels inn direkte av NSB, dels av Stor-Oslo Lokaltrafikk. Avtalen slår videre fast at pengene skal oppbevares i det enkelte selskap, og at det årlig skal rapporteres om midlene til Samordningsutvalget for Oslopakke 2.

Innkrevingen av trafikantbetaling startet 1. november 2001. Vegdirektoratet konkluderte med at Oslo kommune oppfylte avtalen for 2001 og 2002, med avsatte ekstraintekter på 12,4 millioner kroner for perioden 01.11.2001–31.12.2001 og 74,4 millioner kroner for 2002. Dette utgjorde ca. 99 prosent av beregnede inntekter i henhold til avtalen.<sup>220</sup> I 2003 ble inntektene på noe i overkant av det som ble forutsatt i avtalen i 2003, det vil si 75,1 millioner kroner.<sup>221</sup>

Trafikantbetalingen i Akershus fylkeskommune skulle i henhold til avtalen ha gitt 45 millioner kroner i årlige ekstraintekter. Vegdirektoratet konkluderte med at avtalen ble oppfylt for 2001. For 2002 var det en underdekning på 8,5 millioner. De avsatte ekstraintektene utgjorde med dette 81,1 prosent i forhold til avtalen. Vegdirektoratet konkluderte på bakgrunn av dette med at avtalen ikke var oppfylt for 2002, og anmodet Akershus om å øke avsetningene i henhold til avtalen.<sup>222</sup> Tilsvarende var det i 2003 en underdekning på 8,3 millioner kroner, det vil si at Akershus hadde avsatt 81,6 prosent i forhold til beløpene i avtalen.<sup>223</sup> Vegdirektoratet har vist til sviktende trafikkvolum både i Oslo og Akershus i 2002 som forklaring på lavere inntekter. Stor-Oslo Lokaltrafikk har imidlertid i tillegg redusert inntektsanslaget med 1,9 millioner kroner (4–5 prosent) ut fra beregnet utslag av priselastisitet, dvs. trafikksvikt som følge prisøkning.<sup>224</sup> Stor-Oslo Lokaltrafikk har i intervju sagt at de ikke har greid å ta ut gevinsten av økt folketall i Akershus i form av tilsvarende økning i antall reisende. Dette får igjen konsekvenser for inntektene fra den ekstra trafikantbetalingen.<sup>225</sup>

216) Innst. S. nr. 239 (1999–2000), s. 4; forhandlinger i Stortinget, 15. juni 2000, sak nr. 10.

217) Avtale mellom Oslo kommune, Akershus fylkeskommune og Statens vegvesen Vegdirektoratet, undertegnet henholdsvis 15. april 2002, 14. oktober 2002 og 25. mars 2002.

218) Brev fra Akershus fylkeskommune til Statens vegvesen, 14. oktober 2002.

219) Brev fra Samferdselsdepartementet til Statens vegvesen, 27. januar 2003.

220) Rapportering fra Vegdirektoratet til Samordningsutvalget om innkreving av ekstra trafikantbetaling, 26. august 2003.

221) Rapportering fra Vegdirektoratet til Samordningsutvalget om innkreving og planer for bruk av ekstra trafikantbetaling, 11. oktober 2004.

222) Rapportering fra Vegdirektoratet til Samordningsutvalget om innkreving av ekstra trafikantbetaling, 26. august 2003.

223) Rapportering fra Vegdirektoratet til Samordningsutvalget om innkreving og planer for bruk av ekstra trafikantbetaling, 11. oktober 2004.

224) Rapportering fra Vegdirektoratet til Samordningsutvalget om innkreving av ekstra trafikantbetaling, 26. august 2003.

225) Intervju med Stor-Oslo Lokaltrafikk AS, 16. februar 2005.

For 2004 rapporterte Oslo kommune om en avsetning på 76,1 millioner kroner.<sup>226</sup> Akershus fylkeskommunen avsatte 36,3 millioner kroner.<sup>227</sup> Dette innebærer at Oslo kommune også for 2004 krevde inn og avsatte midler om lag som avtalt. Akershus fylkeskommune har fram til og med 2004 avsatt om lag 82 prosent av avtalt beløp.<sup>228</sup>

#### Ulik tolkning av avtalen

Oslo kommune og Akershus fylkeskommune har på flere punkter tolket avtalen om innkreving og bruk av den ekstra trafikantbetalingen ulikt. Dette gjelder for det første hvordan økningen på 75 øre skal beregnes. Økningen på 75 øre skal være et gjennomsnitt, men avtalen regulerer ikke hva som skal være utgangspunktet for å beregne dette gjennomsnittet.<sup>229</sup> Resultatet ble at Stor-Oslo Lokaltrafikk økte takstene med 4,8 prosent per 1. november 2001,<sup>230</sup> mens Oslo Sporveiers takstøkning var på 7,2 prosent.<sup>231</sup>

Også spørsmålet om indeksregulering har vært ulikt behandlet. Ifølge avtalen skal den totale inntekten fra den ekstraordinære trafikantbetalingen, det vil si 120 millioner 2001-kroner, indeksreguleres årlig. Avtalen presiserer imidlertid ikke hvordan dette skal beregnes. NSB AS meddelte at selskapet indeksregulerte avsetningene i 2003 med 2,8 prosent.<sup>232</sup> I Akershus fylkeskommune ble beløpet avsatt til Oslopakke 2 indirekte prisjustert som følge av takstøkning på 1,9 prosent per 1. januar 2003.<sup>233</sup> Oslo kommune meddelte imidlertid Vegdirektoratet i 2003 at kommunen ikke baserte seg på indeksregulering. Det ble begrunnet med at Oslo, med en større takstøkning enn Akershus per 1. november 2001, allerede lå godt an i forhold til å innfri kravet om 75 øre per reise.<sup>234</sup>

I beregningsgrunnlaget for virkningen av 75-øringen var det ikke tatt hensyn til priselastisitet, det vil si trafikksvikt som følge av prisøkning. Bakgrunnen var den

226) Brev fra AS Oslo Sporveier til Oslo kommune, 14. september 2005; notat fra Vegdirektoratet til Samordningsutvalget, 8. november 2005 (vedlegg til sak 4 i utvalgets møte 16. november 2005).

227) Brev fra Stor-Oslo Lokaltrafikk AS til Akershus fylkeskommune, 21. september 2005.

228) Notat fra Vegdirektoratet til Samordningsutvalget, 8. november 2005 (vedlegg til sak 4 i utvalgets møte 16. november 2005).

229) Resultatet blir ulikt avhengig av om gjennomsnittet beregnes ut fra reiser i hele området eller om en legger til grunn at 75 øre skal være et gjennomsnitt for reiser bare i Akershus eller bare i Oslo. Det er fordi reisene i Akershus er lengre og dyrere i gjennomsnitt. Oslo kommune har påpekt dette i brev til Vegdirektoratet av 22. januar 2003 og framholdt at den beløpsmessige økningen burde være større på reiser i Akershus.

230) Brev fra Stor-Oslo Lokaltrafikk AS til Akershus fylkeskommune, 14. april 2003.

231) Brev fra AS Oslo Sporveier til Vegdirektoratet, 4. desember 2003.

232) Brev fra NSB AS til Vegdirektoratet, 18. desember 2003, vedlagt rapport til Samordningsutvalget per 15. desember 2003.

233) Brev fra Stor-Oslo Lokaltrafikk AS til Akershus fylkeskommune, 27. mai 2004.

234) Brev fra Oslo kommune til Vegdirektoratet, 22. januar 2003.

usikkerheten som knytter seg til beregninger av dette.<sup>235</sup> Som nevnt ovenfor har Stor-Oslo Lokaltrafikk likevel redusert sine inntektsanslag ut fra beregnet utslag av priselastisitet. Også Oslo Sporveier hadde trafikksvikt i 2002, men selskapet har i sine beregninger av ekstraintekt fra 75-øringen ikke tatt hensyn til priselastisitet.<sup>236</sup>

#### Lokale bevilgninger og takster

Ved framleggelsen av Oslopakke 2 for Stortinget ble det forutsatt at trafikantbetalingen ikke begrenser mulighetene til å regulere de ordinære kollektivtrafikk takstene. Det ble videre lagt til grunn at de ekstra inntektene fra trafikantbetalingen ikke fører til at innsatsen over lokale budsjetter blir nedprioritert.<sup>237</sup>

Ifølge Stor-Oslo Lokaltrafikk har de lokale bevilgningene ikke blitt redusert som følge av de ekstra midlene gjennom trafikantbetalingen. Det er i tråd med avtalen. Den ekstraordinære trafikantbetalingen har heller ikke hindret ordinære takstøkninger i Akershus etter at den ble innført.<sup>238</sup>

Som nevnt økte takstene i Oslo med 7,2 prosent per 1. november 2001 som følge av innføringen av den ekstra trafikantbetalingen. Bystyret besluttet imidlertid å ikke foreta en ordinær takstøkning i 2002.<sup>239</sup> Etter Oslo Sporveiers syn mistet en således en ordinær takstøkning som følge av innføringen av den ekstraordinære trafikantbetalingen for kollektivreisende. Oslo Sporveier har imidlertid framholdt at kommunen har opprettholdt sine bevilgninger til kollektivtrafikk etter innføringen av 75-øringen.<sup>240</sup>

#### Bruk av trafikantbetalingen

Da Oslopakke 2 ble lagt fram for Stortinget, ble det forutsatt at ekstraintektene fra trafikantbetalingen skulle brukes til ekstra materiellinnkjøp for å gi grunnlag for økt kollektivtrafikktilbud.<sup>241</sup> Dette gjenspeiles i avtalen mellom Oslo kommune, Akershus fylkeskommune og Vegdirektoratet, der det videre presiseres at det ekstra materiellkjøpet skulle sikre at materiellkapasiteten øker utover dagens kapasitet.

#### Oslo

Ifølge avtalen skal Oslo Sporveier prioritere anskaffelse av T-banepogner ved bruk av inntektene fra trafikantbetalingen. Oslo Sporveier har bestilt 99 nye T-banepogner fra 2006. Investeringen har en samlet ramme på 1,4 mil-

235) Rapportering fra Vegdirektoratet til Samordningsutvalget om innkreving av ekstra trafikantbetaling, 26. august 2003.

236) Brev fra AS Oslo Sporveier til Vegdirektoratet, 30. juni 2003.

237) St.prp. nr. 64 (1999–2000), s. 4–5; St.meld. nr. 46 (1999–2000), s. 214.

238) Intervju med Stor-Oslo Lokaltrafikk AS, 1. februar 2005.

239) Intervju med Oslo kommune, Byrådsavdeling for miljø og samferdsel/seksjon for samferdsel, 3. februar 2005; intervju med AS Oslo Sporveier, 4. mars 2005.

240) Intervju med AS Oslo Sporveier, 4. mars 2005.

241) Jf. St.prp. nr. 64 (1999–2000), s. 4; St.meld. nr. 46 (1999–2000), s. 214.



Foto: AS Oslo Sporveier

liarder kroner. Av disse er 754 millioner kroner bevilget fra den ekstra trafikantbetalingen. Det resterende bevilges fra Oslo kommune.<sup>242</sup>

Vi har i intervjuer tatt opp spørsmålet om investeringene sikrer økt materiellkapasitet utover dagens nivå. Byrådsavdelingen for miljø og samferdsel i Oslo kommune har framholdt at T-banemateriellet ville måtte skiftes ut uansett. Den ekstra trafikantbetalingen har likevel vært med på å sette søkelys på behovet for nytt materiell og på den måten trolig gjort det enklere å anskaffe dette.<sup>243</sup> Også Sporveien har framholdt at selskapet uansett må anskaffe nytt vognmateriell både til bruk på den nye T-baneringen og til utskifting av gammelt materiell.<sup>244</sup>

Vegdirektoratet har framholdt at det ikke er klart om den ekstra trafikantbetalingen brukes til økning av materiellparken eller til forbedring av eksisterende materiell.<sup>245</sup> Oslo Sporveier har imidlertid vist til at det ikke er brutto vognpark alene som definerer kapasiteten. Blant annet vil selskapet med nyere materiell klare å ha en større andel av vognene i faktisk drift i rushtiden. Videre vil driftskonsept og nettstruktur være av betydning for den praktiske kapasiteten. Etter Oslo Sporveiers syn er det klare behov for vognfornyelse og økte driftsmidler, men ikke nødvendigvis hensiktsmessig med avtalemessig binding av vogntall. Oslo Sporveier har i den forbindelse konstatert at heller ikke Samferdselsdepartementet har tallfestet en framtidig vognpark for jernbanen.<sup>246</sup>

242) Notat fra Statens vegvesen til Samordningsutvalget, 22. desember 2003.

243) Intervju med Oslo kommune, Byrådsavdeling for miljø og samferdsel/seksjon for samferdsel, 3. februar 2005.

244) Intervju med AS Oslo Sporveier 4. mars 2005.

245) Notat fra Statens vegvesen til Samordningsutvalget, 22. desember 2003.

246) Brev fra AS Oslo Sporveier til Vegdirektoratet, 30. juni 2003; Brev fra AS Oslo Sporveier til Oslo kommune, 26. mai 2004.

### Akershus

For Akershus fylkeskommune er situasjonen annerledes enn for Oslo, da Stor-Oslo Lokaltrafikk er et rent administrasjonsselskap som bestiller transporttjenester av andre selskaper som NSB lokaltrafikk, Oslo Sporveier (T-banen i Akershus) og forskjellige busselskaper. Dette var bakgrunnen for at det i avtalen forutsettes at en del av midlene som årlig forutsettes innhentet på buss og båt i Stor-Oslo Lokaltrafikks takstsystem, skal brukes til å øke lokal togkapasitet. Akershus fylkeskommune fattet i mai 2001 et vedtak om at de også kan anvende midlene til ekstra materiell for buss og båt.<sup>247</sup> I desember 2002 gikk imidlertid fylkeskommunen inn for å bruke midler også til andre formål enn nytt materiell. Akershus fylkeskommune fattet da vedtak om å bruke 22 millioner kroner fra "75-øringen" til å innløse lån på hurtigbåten "Prinsen". Vegdirektoratet bemerket overfor Samferdselsdepartementet at dette var i strid med forutsetningen om at midler fra ordningen med ekstra trafikantbetaling skulle brukes til kjøp av nytt materiell utover dagens nivå.<sup>248</sup>

Akershus fylkeskommune og Samferdselsdepartementet hadde et møte om saken 10. februar 2003. I møtet viste Samferdselsdepartementet til at midlene fra trafikantbetalingen etter St.prp. nr. 64 (1999–2000) skulle benyttes til kjøp av nytt materiell, og at det derfor i utgangspunktet ikke var i tråd med forutsetningene å bruke penger til å innfri et lån på båten "Prinsen". Dersom alternativet var å legge ned hurtigbåtruten, ville imidlertid ikke departementet motsette seg at midler fra "75-øringen" ble anvendt til å innløse lånet. Forutsetningen var at midlene var innhentet innenfor fylkeskommunens eget ansvarsområde.<sup>249</sup>

247) Fylketingsvedtak 41/01, sak 0016/01, 15. mai 2001.

248) Brev fra Statens vegvesen til Samferdselsdepartementet, 23. januar 2003.

249) Brev fra Samferdselsdepartementet til Akershus fylkeskommune, 24. februar 2003.

Samferdselsdepartementet forutsatte videre at Akershus fylkeskommune avklarte bruken av midlene med de øvrige partene i Oslopakke 2- arbeidet. Oslo kommune hadde ingen merknader til Akershus fylkeskommunes forslag om bruk fra ”75-øringen”.<sup>250</sup> I et brev fra Oslo Sporveier heter det imidlertid:

*”Sporveien vurderer både båten som driftsart og en låneinnløsning som verken gir mer eller nyere materiell som helt på siden av formålet ved den ekstra trafikantbetalingen. Dermed er det ikke uten videre gitt at det er hensiktsmessig å motsette seg en økt fleksibilitet i bruken av midlene. En slik fleksibilitet må i tilfelle gjelde alle parter.”*<sup>251</sup>

Samferdselsdepartementet har i intervju utdypet grunnlaget for beslutningen om å akseptere at midler fra ”75-øringen” brukes på båten ”Prinsen”. Departementet har vist til at Oslo kommune hadde fått anledning til å låne penger av Oslopakke 2 til å dekke kostnadsoverskridelser på T-baneringen. Videre har departementet påpekt at det er færre restriksjoner på bruk av trafikantbetalingen enn bruk av bompenger.<sup>252</sup>

Akershus fylkeskommune har i intervju bekreftet at det er blitt benyttet midler fra den ekstraordinære trafikantbetalingen til å dekke kapitalkostnader på lånet på båten ”Prinsen”. Videre har en del av inntektene fra ”75-øringen” gått til planleggingsarbeid knyttet til drift av og materiell for Fornebubanen.<sup>253</sup> ”75-øringen” har også finansiert installasjon av utstyr til et sanntidsinformasjonssystem på Stor-Oslo Lokaltrafikk-busser.<sup>254</sup> Fylkeskommunen har i intervju dessuten vist til at midlene fra ”75-øringen” planlegges benyttet til kjøp av vognmateriell til Fornebubanen, Kolsåsbanen og til båtmateriell.<sup>255</sup> Vegdirektoratet har imidlertid framholdt at Akershus fylkeskommune ikke har avklarte planer for hva de skulle bruke pengene til.<sup>256</sup>

#### NSB

NSB har foreløpig ikke benyttet noe av de innsamlede midlene fra trafikantbetalingen.<sup>257</sup> Dette har blant annet sammenheng med spørsmålet om å konkurranseutsette jernbanedriften. Avtalen mellom Oslo kommune, Akershus fylkeskommune og Vegdirektoratet berører ikke hvordan en skal forholde seg ved konkurranseutsetting.

Videre er det inngått en avtale mellom Vegdirektoratet og NSB om bruk av trafikantbetalingen,<sup>258</sup> som heller ikke er innrettet til å håndtere en slik situasjon. NSB har utarbeidet et forslag om å bruke midler fra trafikantbetalingen til å oppgradere inntil 20 eldre togsett.<sup>259</sup> Dette er per mai 2005 ikke endelig avklart.<sup>260</sup>

Midlene til nytt togmateriell innhentes både av NSB selv og på buss og båt i Stor-Oslo Lokaltrafikks takstsystem. Som tidligere nevnt stilte Akershus fylkeskommune ved inngåelse av avtalen om trafikantbetaling betingelser til setekapasitet på tog og avklaring av eierforholdet til togmateriell ved eventuell konkurranseutsetting.<sup>261</sup> Akershus fylkeskommune har i intervju opplyst at midlene som skulle overføres til NSB, foreløpig er satt inn på sperret konto. Fylkeskommunen har i den forbindelse framholdt at NSB har ønsket å modernisere materiell, men at den ekstraordinære trafikantbetalingen skal benyttes til anskaffelse av nytt og ekstra materiell. Fylkeskommunen har også vist til spørsmålet om konkurranseutsetting.<sup>262</sup>

#### Oppfølgingsansvar og avtalens status

Ifølge avtalen mellom Oslo kommune, Akershus fylkeskommune og Vegdirektoratet om ekstra trafikantbetaling har Vegdirektoratet et overordnet ansvar for å føre tilsyn med at midlene fra den ekstra trafikantbetalingen brukes som forutsatt. Oslo kommune, Akershus fylkeskommune og NSB BA skal legge fram for Vegdirektoratet nødvendige planer, budsjetter og regnskap for bruk av inntektene. Vegdirektoratet samordner og rapporterer til Samordningsutvalget for Oslopakke 2 om oppfølging av avtalen.

Både Samferdselsdepartementet og Vegdirektoratet har i intervju påpekt at avtalen har vært krevende å forvalte. Videre har begge framholdt at avtalen ikke gir noen sanksjonsmuligheter. Departementet har vist til at avtalen ikke har samme status som en avtale om innkreving og bruk av bompenger, og at den er basert på enighet mellom partene. Tilsvarende har Vegdirektoratet betegnet avtalen som en intensjonsavtale og framholdt at en for å lykkes er avhengig av at partene gjensidig ser nytten av avtalen.<sup>263</sup> Også Byrådsavdeling for miljø og samferdsel i Oslo kommune har i intervju bekreftet at avtalen om ekstraordinær trafikantbetaling ikke er noen avtale i rettslig forstand.<sup>264</sup>

250) Brev fra Oslo kommune til Akershus fylkeskommune, 1. april 2003.

251) Brev fra AS Oslo Sporveier til Statens vegvesen, 30. juni 2003.

252) Intervju med Samferdselsdepartementet, 18. mai 2005.

253) Intervju med Akershus fylkeskommune, 19. januar 2005.

254) Intervju med Samferdselsdepartementet, 18. mai 2005.

255) Intervju med Akershus fylkeskommune, 19. januar 2005.

256) Intervju med Vegdirektoratet, 3. mai 2005.

257) Rapportering fra NSB AS til Samordningsutvalget for Oslopakke 2, per 15. desember 2003; intervju med NSB AS, 30. mai 2005.

258) Avtale mellom NSB BA og Statens vegvesen Vegdirektoratet om innkreving og forbruk av ekstra trafikantbetaling (75 øre) for kollektivreise til delfinansiering av Oslopakke 2, jf. brev fra Vegdirektoratet til NSB BA, 8. mars 2002.

259) Rapportering fra NSB AS til Samordningsutvalget for Oslopakke 2, per 15. desember 2003.

260) Intervju med NSB AS, 30. mai 2005.

261) Brev fra Akershus fylkeskommune til Statens vegvesen, 14. oktober 2002; notat fra Vegdirektoratet til Samordningsutvalget, 11. oktober 2004.

262) Intervju med Akershus fylkeskommune, 19. januar 2005.

263) Intervju med Samferdselsdepartementet, 18. mai 2005; intervju med Vegdirektoratet, 3. mai 2005.

264) Intervju med Oslo kommune, Byrådsavdeling for miljø og samferdsel/seksjon for samferdsel, 3. februar 2005.





Oslo Sentralstasjon

Foto: Scanpix

## 4.3 Styring

### 4.3.1 Styring og oppfølging av overordnede mål

I avsnittet er det beskrevet hvilke overordnede mål som er vedtatt for Oslopakke 2, og i hvilken grad myndighetene styrer og følger opp disse målene i tråd med prinsippene for mål- og resultatstyring.

#### Overordnede mål i styringsdokumentene

Som det framgår av avsnitt 3.1.1, er det overordnede målet om å øke kollektivtrafikkens markedsandel og begrense veksten i biltransporten slått fast i flere stortingsdokumenter. I handlingsprogrammet for Oslopakke 2 for perioden 2002–2005 er det vist til at behovet for forbedring av dagens infrastruktur for kollektivtransport i Oslo- og Akershus-området er knyttet til

- et overordnet mål om økt kollektivandel
- et mål om å skjerme sentrale deler av Oslo mot økt vegtrafikk
- en vedtatt strategi om å styrke banenes rolle som ryggrad i transportsystemet<sup>265</sup>

I handlingsprogrammet står det også at Oslopakke 2 er basert på vedtatte mål om utvikling av et miljøvennlig, sikkert og framkommelig transportsystem med god tilgjengelighet for alle brukergrupper. Viktige delmål for Oslopakke 2 er å

- sikre næringsliv og bosatte god framkommelighet innenfor rammene av en bærekraftig utvikling
- styrke kollektivtransportens rolle i transportsystemet
- videreutvikle banene som ryggrad i regionens kollektivsystem<sup>266</sup>

265) Handlingsprogram for Oslopakke 2 (2002–2005), s. 15.

266) Handlingsprogram for Oslopakke 2 (2002–2005), s. 1.

Videre er det pekt på at et bedre kollektivtilbud er en viktig forutsetning både for en mer kollektivtrafikkrettet arealutvikling og for å kunne innføre strengere regulering av bilbruken.<sup>267</sup>

#### Myndighetenes overordnede styring av Oslopakke 2

I budsjettproposisjonene etter vedtaket om Oslopakke 2 er det ikke formulert mål eller resultatkrav for prosjektene i Oslopakke 2 eller angitt hvordan departementet skal følge dette opp. I St.prp. nr. 1 (2002–2003) vises det imidlertid til at de sentrale målene, blant annet om å øke framkommeligheten på vegnettet og å vri transporten i byområder fra bruk av privatbil til økt bruk av kollektivtransport, er trukket opp i St.meld. nr. 46 (1999–2000) *Nasjonal transportplan 2002–2011*. Disse blir i liten grad konkretisert ytterligere i stortingsproposisjonene, utover at en påpeker noen typer virkemidler eller prosjekter på kollektivområdet generelt.

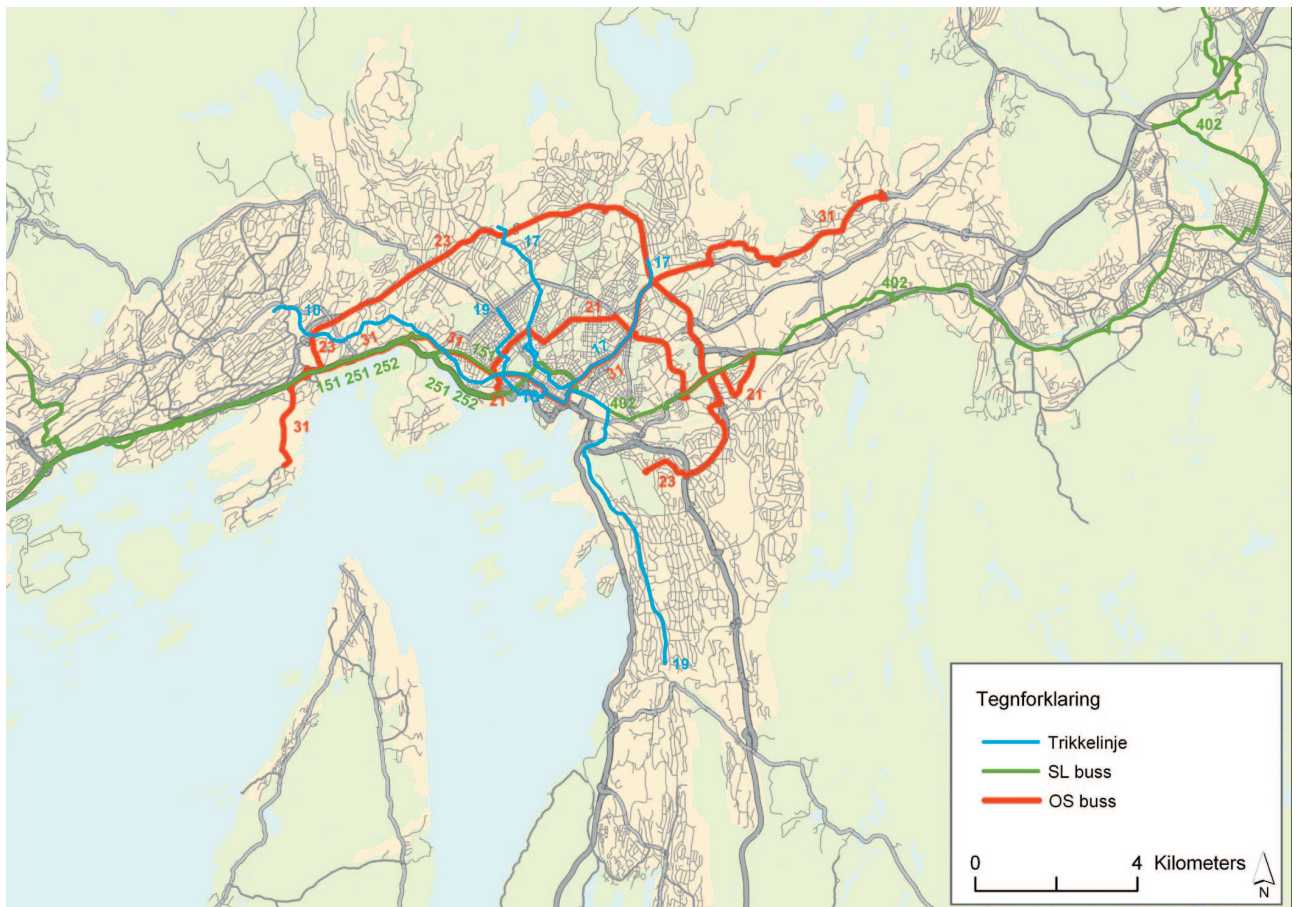
Departementet har heller ikke formulert mål eller resultatkrav for prosjektene i Oslopakke 2 i tildelingsbrevene til Jernbaneverket og Statens vegvesen. Oslopakke 2 eller prosjektene herunder er ikke blitt omtalt særskilt i disse dokumentene. I tildelingsbrevet til Statens vegvesen vises det til at resultatkrav innenfor Statens vegvesens ansvarsområde generelt er nedfelt i St.meld. nr. 46 (1999–2000) *Nasjonal transportplan 2002–2011*, sammen med Stortingets behandling av meldingen. På området framkommelighet er det imidlertid satt konkrete mål. I tildelingsbrevet til Statens vegvesen for 2005 understrekes betydningen av oppdraget Statens vegvesen har fått om å koordinere arbeidet med framkommelighet for buss og trikk ut fra et konkret mål om å øke hastigheten med 20 prosent på de viktigste delene av linjenet-

267) Handlingsprogram for Oslopakke 2 (2002–2005), s. 5.

Figur 4 Fram 2005



Figur 5 Fram 2006



Kilde figur 4 og 5: Statens Vegvesen Region Øst

tet i løpet av 2005.<sup>268</sup> Satsingen har gitt gode resultater og skal fortsette i perioden 2006–2009.

Statens vegvesen utarbeider en årlig kontrakt mellom vegdirektør og vegsjef<sup>269</sup> på bakgrunn av tildelingsbrevet fra Samferdselsdepartementet. Vegdirektørens styring av vegsjefene skjer i hovedsak gjennom kontraktene og i oppfølgingen av disse. Kontraktene omhandler blant annet rammebetingelser, mål og annen styringsinformasjon. De er interne gjennomføringsplaner for vedtatt statsbudsjett og inneholder mål for ett år. Målene skal følges opp i løpet av året eller ved årets slutt.<sup>270</sup> En gjennomgang av kontraktene årene etter at Oslopakke 2 ble vedtatt, viser at de inneholder mål for samferdsel generelt. Målene kan være spesifikt formulert, som for eksempel forsinkelser for kollektivtrafikken i forhold til ruteplanen.<sup>271</sup> Når det gjelder mål for Oslopakke 2 og for prosjektene i Oslopakke 2, er dette imidlertid ikke omtalt i kontraktene mellom vegdirektør og vegsjef.

Samferdselsdepartementet har gitt etatene sentrale retningslinjer for arbeidet med Oslopakke 2. Retningslinjene omhandler i hovedsak organiseringen og finansieringen av arbeidet. De henviser ikke til det overordnede målet om økt kollektivandel. Det overordnede målet er heller ikke forsøkt konkretisert eller spesifisert i delmål eller andre mål for arbeidet.<sup>272</sup> Vegdirektoratet viser heller ikke til overordnede mål eller andre målsettinger i sitt brev om retningslinjer for det videre arbeidet med Oslopakke 2 til den administrative styringsgruppen for Oslopakke 2 i Statens vegvesen Oslo.<sup>273</sup>

Samferdselsdepartementet har bekreftet at det overordnede målet for Oslopakke 2 ikke er blitt konkretisert. Videre har departementet påpekt at målet om å øke kollektivandelen ikke er kvantifisert, og har framholdt at det heller ikke er rasjonelt å utarbeide kvantifiserbare mål for dette. Departementet har framholdt at generelle målformuleringer kan tolkes på ulike vis, i tillegg til at det er flere virkemidler som må til for at tiltakene i Oslopakke 2 skal kunne bidra til å nå målet. Oslopakke 2 er ifølge departementet et nødvendig, men ikke et tilstrekkelig virkemiddel for å øke kollektivandelen.<sup>274</sup>

Jernbaneverket har framholdt at Samferdselsdepartementet er lite aktiv i å følge opp overordnede mål, og at

268) Samferdselsdepartementets tildelingsbrev til Statens vegvesen for 2005.

269) Vegdirektøren er øverste leder av Statens vegvesen og leder av Vegdirektoratet, vegsjefene er ledere for regionvegkontorene.

270) Mål og resultatstyring i Statens vegvesen. "God styring gir gode resultater". Håndbok 158, oktober 2001.

271) Målt i passasjertimer for én dag.

272) Brev fra Samferdselsdepartementet til Oslo kommune, Akershus fylkeskommune, Vegdirektoratet og Jernbaneverket, 18. juni 1997, brev fra Samferdselsdepartementet til Vegdirektoratet og Jernbaneverket, 19. mars 1998.

273) Brev fra Vegdirektoratet til Statens vegvesen Oslo, 26. mars 1998.

274) Intervju med Samferdselsdepartementet, 18. mai 2005.

Samferdselsdepartementet følger opp etaten først og fremst gjennom budsjetter.<sup>275</sup>

### **Etatenes rapportering til overordnede myndigheter**

I tildelingsbrevene er etatene bedt om å rapportere til departementet om bruk av bevilgningene hvert tertial. De skal blant annet rapportere om kostnadsoverslag, byggetid og trafikkåpning på prosjektnivå på de største prosjektene. Det er imidlertid ikke spesifisert krav om særskilt rapportering av prosjektene i Oslopakke 2.<sup>276</sup>

I årsrapportene og halvårsrapportene fra etatene og i Samferdselsdepartementets budsjettproposisjon rapporteres det i liten grad om framdrift når det gjelder mål og resultater for prosjektene i Oslopakke 2 og for Oslopakke 2 som helhet. I disse dokumentene rapporteres det hovedsakelig om kostnader og forbruk av tildelte midler. Flere av aktørene i Oslopakke 2 har bekreftet dette i intervju. Samferdselsdepartementet har opplyst at det ikke rapporteres på de overordnede målene i Oslopakke 2, men at det blir gjort vurderinger rundt dette.<sup>277</sup>

Oslo kommune og Akershus fylkeskommune rapporterer til Samordningsutvalget for prosjekter de har ansvar for å gjennomføre. Akershus fylkeskommune har opplyst at det rapporteres om status på økonomi og framdrift i de enkelte prosjektene, men at det ikke rapporteres i forhold til de overordnede målene for Oslopakke 2.<sup>278</sup> Statens vegvesen Region øst har vist til at det ikke er etablert særskilte rapporteringsrutiner for oppfølgingen av handlingsprogrammet for 2002–2005 for Oslopakke 2.<sup>279</sup>

Enkelte av etatene har også pekt på at det tidligere har vært mangel på verktøy og egnede målemetoder for rapportering på mål og resultater. Statens vegvesen er i ferd med å lage nye rapporteringssystemer, og i handlingsprogrammet for 2006–2009 er det lagt opp til en måling av effekter av tiltakene i Oslopakke 2. Samferdselsetaten i Oslo kommune har vist til at det i liten grad er foretatt slik måling tidligere, og at det fram til nå kun har vært rapportert på økonomi én gang i året. Samferdselsetaten har opplyst om at det i framtiden skal rapporteres på alle prosjekter som får midler, og framholdt at dette burde vært gjort tidligere.<sup>280</sup>

### **Aktørenes<sup>281</sup> syn på og tolkninger av målet med Oslopakke 2**

Verken den overordnede målsettingen om økt kollektivandel eller strategier for å nå dette målet har vært gjenstand for diskusjon i de to sentrale samarbeidsforaene

275) Intervju med Jernbaneverket, 9. mars 2005.

276) Samferdselsdepartementets tildelingsbrev til Statens vegvesen og Jernbaneverket.

277) Intervju med Samferdselsdepartementet, 18. mai 2005.

278) Intervju med Akershus fylkeskommune, 19. januar 2005.

279) Intervju med Statens vegvesen Region øst, 8. mars 2005.

280) Intervju med Oslo kommune, Samferdselsetaten, 2. februar 2005.

281) For en nærmere beskrivelse av aktørene, se oversikt s. 23.

for Oslopakke 2. Dette framgår av møtereferatene fra Koordineringsgruppen og Samordningsutvalget.<sup>282</sup>

Flere av aktørene i Oslopakke 2 har gitt uttrykk for at det overordnede målet om økt kollektivandel har ligget til grunn for arbeidet med Oslopakke 2. Likevel viser flere av aktørene til at målet ikke er konkretisert eller presisert. Blant andre har Akershus fylkeskommune framholdt at målet om økt kollektivandel har vært førende for arbeidet med Oslopakke 2, og at det jobbes for å øke kollektivandelen. Fylkeskommunen har likevel påpekt at dette målet ikke er presisert ytterligere.<sup>283</sup> Likeledes har Jernbaneverket vist til at det tilsynelatende er enighet om målene for Oslopakke 2, men at målene ikke er godt nok konkretisert.<sup>284</sup> Tilsvarende har Samferdselsetaten i Oslo kommune pekt på at det gjerne er større grad av enighet om målsettinger og virkemidler på et strategisk nivå, enn det er når en kommer ned på de konkrete sakene og prosjektene.<sup>285</sup>

Aktørene har i intervjuer gitt uttrykk for hva de anser som overordnede mål for Oslopakke 2. Svarene viser at det er ulikheter i tolkningen av målene. Noen aktører har først og fremst vist til målet om økt *andel* kollektivreiser på bekostning av bilbruk, mens andre i større grad har lagt vekt på å øke *antall* reisende med kollektivtrafikk. Samferdselsetaten har vist til at målsettingen i planleggingsfasen av Oslopakke 2 var at en utvidelse av kollektivtrafikktilbudet skulle ta veksten i persontransporten.<sup>286</sup> Jernbaneverket har vist til at St.prp. nr. 64 (1999–2000) innebar mål om bærekraftig transport, og har videre pekt på at det er flere formulerte mål for Oslopakke 2. Ifølge Jernbaneverket er målene både økt kollektivandel, begrensning i biltrafikken og begrensning av veksten i biltrafikken.<sup>287</sup> Statens vegvesen Region øst har uttalt at det overordnede målet med Oslopakke 2 var forsert satsing på kollektivtrafikktilbudet i Oslo og Akershus, og at Oslopakke 2 først og fremst er en investeringspakke hvor målet er å legge til rette for at flere skal kunne reise kollektivt.<sup>288</sup> Byrådsavdeling for miljø og samferdsel i Oslo kommune har pekt på at det opprinnelig var et mål at veksten i trafikken skulle håndteres av kollektivutbyggingen, men har videre framholdt at det å ta markedsandeler fra bil er et urealistisk mål.<sup>289</sup>

I flere intervjuer har det blitt framholdt at Oslopakke 2 alene ikke er tilstrekkelig for å nå målet om å øke kollektivandelen: Oslopakke 2 betraktes som ett av flere

virkemidler for å nå dette målet. Samferdselsetaten i Oslo kommune har uttalt at målet om å øke kollektivandelen ikke er realistisk uten supplerende tiltak, men at målet om en økt kollektivandel likevel ligger til grunn for arbeidet.<sup>290</sup> Byrådsavdelingen for miljø og samferdsel i Oslo kommune har beskrevet Oslopakke 2 som ett av flere tiltak som bidrar til en *bedre* kollektivtransport.<sup>291</sup> Jernbaneverket har vist til Oslopakke 2 som en nødvendig, men ikke tilstrekkelig forutsetning for å nå de overordnede målene.<sup>292</sup> Samferdselsdepartementet har også framholdt at tiltakene i Oslopakke 2 ikke er tilstrekkelige for å nå målet om å øke kollektivandelen, og videre pekt på at dette også går fram av flere stortingsdokumenter. Departementet har vist til at de lokale myndighetene har ansvaret for viktige virkemidler som parkeringsrestriksjoner og arealplanlegging. Videre har Samferdselsdepartementet pekt på at det er nødvendig å se på ytterligere virkemidler enn dem som er tatt i bruk i Oslopakke 2, og at disse må virke sammen for å nå målet som er satt. Samferdselsdepartementet har påpekt at det er summen av alle tiltakene som vil gi vesentlige resultater.<sup>293</sup>

#### 4.3.2 Plan- og beslutningsprosess

I dette avsnittet tas det sikte på å beskrive plan- og beslutningsprosessen i Oslopakke 2. For det første er det gitt en beskrivelse av kriteriene for valg av prosjekter og hvordan samfunnsøkonomisk lønnsomhet er håndtert. Deretter omtales bakgrunnen for fordelingen av midler mellom Oslo og Akershus. Til slutt omtales plansituasjonens betydning for valg av prosjekter i Oslopakke 2.

##### Kriterier for prioritering av prosjekter

I St.prp. nr. 64 (1999–2000) *Om delvis bompengefinansiering av forsert kollektivutbygging i Oslo og Akershus (Oslopakke 2)* og i St.meld. nr. 46 (1999–2000) *Nasjonal transportplan 2002–2011* ble det lagt vekt på at det gjensto et betydelig utredningsarbeid knyttet til Oslopakke 2. Blant annet gjaldt dette behovet for å kvalitetssikre kostnadsoverslag og vurdere strategier, og å gjennomgå prosjektoversikten med sikte på å bedre den samfunnsøkonomiske lønnsomheten i Oslopakke 2.<sup>294</sup>

Utredninger<sup>295</sup> i forkant av stortingsproposisjonen om Oslopakke 2 og stortingsmeldingen om Nasjonal transportplan 2002–2011 viste at kostnadsoverslagene for Oslopakke 2 hadde økt. Da Nasjonal transportplan ble lagt fram, var det fortsatt knyttet stor usikkerhet til kostnadsoverslagene. På bakgrunn av økningen i beregnede kostnader og usikkerhet knyttet til samfunnsøkonomisk

282) Referater fra møter i Koordineringsgruppen og Samordningsutvalget.

283) Intervju med Akershus fylkeskommune, 19. januar 2005.

284) Intervju med Jernbaneverket, 9. mars 2005.

285) Intervju med Oslo kommune, Samferdselsetaten, 2. februar 2005.

286) Intervju med Oslo kommune, Samferdselsetaten, 2. februar 2005.

287) Intervju med Jernbaneverket, 9. mars 2005.

288) Intervju med Statens vegvesen Region øst, 8. mars 2005.

289) Intervju med Oslo kommune, Byrådsavdeling for miljø og samferdsel/seksjon for samferdsel, 3. februar 2005.

290) Intervju med Oslo kommune, Samferdselsetaten, 2. februar 2005.

291) Intervju med Oslo kommune, Byrådsavdeling for miljø og samferdsel/seksjon for samferdsel, 3. februar 2005.

292) Intervju med Jernbaneverket, 9. mars 2005.

293) Intervju med Samferdselsdepartementet, 18. mai 2005.

294) St.prp. nr. 64 (1999–2000), s. 3; St.meld. nr. 46 (1999–2000), s. 215.

295) Oslopakke 2, Forsert kollektivtrafikkutbygging i Oslo- og Akershusregionen. Analyse av virkninger. Jernbaneverket og Statens vegvesen. Desember 1999 (revidert februar 2000).

lønnsomhet viste Samferdselsdepartementet til at det ikke ville være realistisk å gjennomføre alle prosjektene innen planperiodens utløp i 2011. Enkelte prosjekter ville derfor måtte utsettes i tid, eller ikke gjennomføres.<sup>296</sup> På dette tidspunkt var det allerede bevilget midler til utbyggingen av dobbelsporet mellom Skøyen og Asker og bygging av T-baneringen.<sup>297</sup> Det var følgelig innenfor den øvrige prosjektporteføljen det ville måtte foretas prioriteringer.

Ettersom prioriteringen av prosjektene skulle skje innenfor en strammere finansieringsramme enn det som ble lagt til grunn i tidlige faser, og med nye kostnadsoverslag for enkeltprosjektene, ble det i handlingsprogrammet vist til at det var en utfordring for partene å holde fast på vedtatte felles prinsipper. Disse prinsippene var følgende:

- Oslo og Akershus har gjensidig nytte av et helhetlig oppgradert kollektivtrafikktilbud.
- Tiltak sentralt i nettet bør gjennomføres før tiltak lenger ute i korridorene.
- Opprusting av eksisterende infrastruktur bør komplettere de store investeringene.
- Utbygging baseres på funksjonelle etapper, der utbygging og finansiering ses i sammenheng.<sup>298</sup>

Det framgår av handlingsprogrammet at det også ble lagt vekt på nytte/kostnad, planstatus, synlighet<sup>299</sup>, samordning og sikkerhet.<sup>300</sup>

Partene ble i handlingsprogrammet enige om hvilke prosjekter som skulle prioriteres i perioden 2002–2005. Utgangspunktet var hva som var mulig å gjennomføre innenfor handlingsprogrammets fireårsperspektiv. En la til grunn en pragmatisk tilnærming til arbeidet og vurderte realismen i å gjennomføre prosjektene som partene hadde foreslått.<sup>301</sup>

Forslaget til handlingsprogram ble kvalitetssikret i Koordineringsgruppen og behandlet i Samordningsutvalget.<sup>302</sup> Det var ved fastsettelsen av handlingsprogrammet klart at det kunne bli aktuelt å foreta omprioriteringer. Statens vegvesen ga sin støtte til handlingsprogrammet, men påpekte samtidig overfor Samferdselsdepartementet at etaten ville vurdere muligheten for omprioriteringer i forbindelse med de årlige budsjettene. Grunnen til dette var at for å fullføre igangsatte prosjekter kunne det bli nødvendig å binde midler ut over de årlige budsjetter. Slike bindinger kunne få konsekvenser

for hvilke prosjekter som kunne realiseres innenfor neste budsjettperiode.<sup>303</sup>

Samferdselsdepartementet har vist til at det er både faglig og politisk skjønn som avgjør valg av prosjekter. Samferdselsdepartementet framholdt at det ofte velges prosjekter som er enkle å finansiere, blant annet for å unngå forsinkende politiske diskusjoner, og at dette kan forhindre at de beste prosjektene gjennomføres først. Videre pekte departementet på at en har lagt vekt på å opprettholde de eksisterende ansvarsnivåene for å sammenholde ansvar og myndighet. Oslopakke 2 går i en annen retning. Samferdselsdepartementet viste til at dette kan føre til suboptimalisering, og at det er viktig å vurdere denne typen konsekvenser.<sup>304</sup>

### Vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet i Oslopakke 2

Handlingsprogrammet for Oslopakke 2 ble beskrevet som første steg i arbeidet med å vurdere strategier, prosjekter og samfunnsøkonomi for Oslopakke 2.<sup>305</sup> Det ble i handlingsprogrammet påpekt at det gjensto et betydelig arbeid med å vurdere strategier og dessuten prioritere og kvalitetssikre prosjekter som burde gjennomføres som en del av Oslopakke 2. I tillegg måtte det arbeides med tiltak som ville bedre den samfunnsøkonomiske nytten av kollektivsatsingen, som for eksempel restriksjoner på biltrafikk og arealpolitikk.<sup>306</sup>

Det har imidlertid i intervjuer blitt vist til at det ikke er utviklet gode nok verktøy for å kunne beregne den samfunnsøkonomiske nytten av kollektivtiltak. Vegdirektoratet har vist til at det er spesielt vanskelig å gjøre samfunnsøkonomiske vurderinger for kollektivtransportprosjekter. Ifølge direktoratet har en regnet på samfunnsøkonomisk lønnsomhet, men tilgjengelige verktøy er først og fremst rettet mot vegprosjekter utenfor bystrøkene. Vegdirektoratet har framholdt at mangel på gode verktøy fører til at det blir mye utøvelse av skjønn, og at det blir vanskelig å gjennomføre gode kost-/nytteberegninger for kollektivtrafikkprosjektene.<sup>307</sup> Statens vegvesen Region øst har også pekt på svakheter i analyseverktøyet og har vist til at det ikke ble gjennomført beregning av samfunnsøkonomisk lønnsomhet for prosjektene i handlingsprogrammet for 2002–2005. Etaten ga imidlertid uttrykk for at den ville beregne samfunnsøkonomisk lønnsomhet for de ulike prosjektene i handlingsprogrammet for 2006–2009.<sup>308</sup> Samferdselsdepartementet har opplyst om at transportetater og regionale myndigheter arbeidet lenge med å utvikle tilstrekkelig gode verktøy for å foreta beregninger av kollektivtiltak.

296) St.meld. nr. 46 (1999–2000), s. 215.

297) St.prp. nr. 1 (1999–2000) Samferdselsdepartementet, s. 96; St.prp. nr. 64 (1999–2000), s. 3.

298) Handlingsprogram for Oslopakke 2 (2002–2005), s. 5–6.

299) Synlighet forstått som prosjekter som er synlige for mange trafikanter og gir merkbare effekt.

300) Handlingsprogram for Oslopakke 2 (2002–2005), s. 5–6.

301) Intervju med Statens vegvesen Region øst, 8. mars 2005.

302) Intervju med Statens vegvesen Region øst, 8. mars 2005.

303) Brev fra Vegdirektoratet til Samferdselsdepartementet, 5. oktober 2001.

304) Intervju med Samferdselsdepartementet, 18. mai 2005.

305) Handlingsprogram for Oslopakke 2 (2002–2005), s. 1.

306) Handlingsprogram for Oslopakke 2 (2002–2005), s. 43.

307) Intervju med Vegdirektoratet, 4. mai 2005.

308) Intervju med Statens vegvesen Region øst, 8. mars 2005.

Ifølge departementet har det vist seg svært komplisert og vanskelig å utvikle gode modeller for å beregne effekter av kvalitetsøkning for kollektivtrafikk.<sup>309</sup>

### **Fordeling av midler mellom Oslo kommune og Akershus fylkeskommune**

Statens vegvesen har beskrevet kriteriene for prioritering av prosjekter i Oslopakke 2 slik at det skulle legges vekt på de prosjektene som ville ha størst betydning for kollektivtransportens rolle i transportsystemet. Vurderingen skulle skje uavhengig av om prosjektene er innenfor eller utenfor statens ansvarsområde og uavhengig av om prosjektene er i Oslo eller Akershus.<sup>310</sup>

Akershus fylkeskommune har på sin side ønsket en klarere fordelingsnøkkel mellom fylkene. I 2001 fremmet Samferdselsutvalget i Akershus fylkeskommune et forslag til fylkestinget om at Oslopakke 2-bompenger skulle fordeles med 60 prosent til Oslo og 40 prosent til Akershus.<sup>311</sup> Dette forslaget bygde på en etablert praksis fra Oslopakke 1.<sup>312</sup>

I Statens vegvesens budsjettforslag for 2004<sup>313</sup> for Oslo og Akershus ble det vist til at fordelingen av Oslopakke 2-midler skal skje etter et omforent handlingsprogram og ikke etter en 60/40-fordelingsnøkkel.<sup>314</sup> Med henvisning til regjeringens forslag til fordeling av Oslopakke 2-midler i statsbudsjettet for 2004 skrev Akershus fylkeskommune i brev til statsråden at forutsetningen for fylkeskommunens tilslutning til Oslopakke 2 var at inntektene skulle fordeles på samme måte som i Oslopakke 1, det vil si med 60 prosent til Oslo kommune og 40 prosent til Akershus fylkeskommune. Det ble bedt om statsrådens bekreftelse på at disse punktene ble lagt til grunn for arbeidet med Oslopakke 2.<sup>315</sup>

Fylkeskommunen fikk imidlertid ikke støtte for kravet. I svaret til fylkeskommunen viste Samferdselsdepartementet til at fordelingen av midlene mellom Oslo og Akershus i Oslopakke 1 i sin tid ble fastsatt som et rimelig kompromissforslag ut fra gjenstående prosjektmasse.<sup>316</sup> Departementet henviste også til St.prp. nr. 64 (1999–2000) *Om delvis bompengefinansiering av forsert kollektivutbygging i Oslo og Akershus (Oslopakke 2)*, hvor det ikke var vurdert noen fordeling av bompengemidlene til de to fylkene. Dette tilsa at det ikke var

grunnlag for å fordele investeringsmidlene i Oslopakke 2 på samme måte som i Oslopakke 1. Videre uttalte Samferdselsdepartementet i svaret at det i arbeidet med Oslopakke 2 hadde vært en forutsetning å gjennomføre de prosjektene som ville ha størst positiv effekt for kollektivtrafikanterne, uavhengig av om prosjektene var lokalisert i Oslo eller i Akershus. Samferdselsdepartementet viste videre til at det skulle bli fremmet en sak for Samordningsutvalget der prinsippene for fordeling av de økonomiske rammene ville bli drøftet.<sup>317</sup>

I et saksframlegg til Samordningsutvalget har Statens vegvesen vist til at kriteriene for valg av prosjekter er blitt forelagt utvalget flere ganger.<sup>318</sup> Vegvesenet framholdt at det ut fra prinsippene som dannet grunnlaget for prioriteringene i handlingsprogrammet for Oslopakke 2, ikke ville være hensiktsmessig å ha en spesiell fordelingsnøkkel for Oslopakke 2-midlene fra bomringen, slik Akershus fylkeskommune hadde gjort vedtak om. Det ble videre pekt på at Vegvesenet i nært samarbeid med de ulike aktørene hadde søkt å utarbeide et handlingsprogram på bakgrunn av kriteriene som innebærer at de prosjektene med størst nytte skulle prioriteres først, uavhengig av om de ligger i Oslo eller Akershus.<sup>319</sup>

I den påfølgende diskusjonen om dette i Samordningsutvalget i januar 2004 uttrykte Akershus fylkeskommune at en fordeling på 60/40 mellom Oslo og Akershus ville være ønskelig for Oslopakke 2-midlene. Oslo kommune ga uttrykk for at behovet måtte være prioriteringskriteriet. Vegdirektoratet presiserte at jernbaneprosjektene inngår i Oslopakke 2, og at de tyngste investeringene på jernbanen i Oslopakke 2 er i Akershus fylke. Videre understreket Vegdirektoratet at det ikke var tatt inn noen prosentvis fordeling av midlene mellom Oslo kommune og Akershus fylkeskommune i stortingsproposisjonen om Oslopakke 2.<sup>320</sup>

Akershus fylkeskommune har ikke fått gjennomslag for en 60/40-fordeling av midlene. Fordelingen har i praksis likevel vist seg å ligge på dette nivået.<sup>321</sup> Bakgrunnen for dette er ifølge Statens vegvesen Region øst at fordelingen likevel ble forsøkt ivaretatt i arbeidet med handlingsprogrammet.<sup>322</sup>

Akershus fylkeskommune har i intervju vist til at det er forskjeller mellom Oslo og Akershus når det gjelder omfanget av antall kollektivreisende, og at det ville bli

309) Brev fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen, 8. mars 2006.

310) Handlingsprogram for Oslopakke 2 (2002–2005), s. 5–6; brev fra Statens vegvesen Oslo til Vegdirektoratet, 17. august 2001.

311) Fylkestingssak nr. 41/01; referat fra møte i Koordineringsgruppen, 6. juni 2001.

312) Oppsummering etter seminaret om Oslopakke 2, 8. januar 2003.

313) For Oslopakke 1 og Oslopakke 2.

314) Notat fra Statens vegvesen Region øst til Samordningsutvalget, 9. april 2003.

315) Brev fra Akershus fylkeskommune til Samferdselsdepartementet v/statsråden, 15. oktober 2003.

316) Brev fra Samferdselsdepartementet til Akershus fylkeskommune, 5. desember 2003 (jf. St.meld. nr. 34 (1992–93) *Norsk veg- og trafikkplan 1994–97*, s. 176).

317) Brev fra Samferdselsdepartementet til Akershus fylkeskommune, 5. desember 2003.

318) Blant annet referat fra møte i Samordningsutvalget, 24. oktober 2002.

319) Notat til Samordningsutvalget fra Statens vegvesen, 19. desember 2003, til møte 8. januar 2004.

320) Referat fra møte i Samordningsutvalget, 8. januar 2004.

321) Intervju med Akershus fylkeskommune, 19. januar 2005; intervju med Oslo kommune, Samferdselssetaten, 2. februar 2005.

322) Intervju med Statens vegvesen Region øst, 8. mars 2005.

overvekt av prosjekter i Oslo dersom en bare la dette hensynet til grunn. Videre hevdet fylkeskommunen at regional utvikling i Akershus er et viktig hensyn å ivareta.<sup>323</sup>

Byrådsavdeling for miljø og samferdsel i Oslo kommune har på sin side hevdet at Statens vegvesen tilgodeser Akershus fylkeskommune i fordelingen av midler. Avdelingen ga videre uttrykk for at dette vil kunne føre til feil ressursallokering. En risikerer å prioritere prosjekter med lavere samfunnsøkonomisk nytte.<sup>324</sup> Tilsvarende har Samferdselsetaten i Oslo kommune påpekt at diskusjonene om fordelingen av økonomiske midler er blitt en avveining mellom hensynet til den samfunnsøkonomiske nytten på den ene siden, og hensynet til fordeling av midler mellom Oslo og Akershus på den andre siden. Samferdselsetaten har uttalt at det kan ha vært nødvendig å opprettholde den regionale balansen i valg av prosjekter for i det hele tatt å få gjennomført prosjektene i Oslopakke 2.<sup>325</sup>

Samferdselsdepartementet har bekreftet at prosjektene i Oslopakke 2 skal prioriteres ut fra hvilke som er mest samfunnsøkonomisk lønnsomme. Videre har departementet uttalt at det i utgangspunktet ikke er føringer på hvordan fordelingen av midler til Oslo og Akershus skal være. Departementet har likevel vist til at det er tatt hensyn til å holde en viss fordeling mellom Oslo kommune og Akershus fylkeskommune. Det vil si at prioriteringene ikke bare blir gjort ut fra samfunnsøkonomisk lønnsomhet.<sup>326</sup>

#### **Plansituasjonens betydning for prioritering av prosjektene**

I arbeidet med prioritering av prosjekter skulle Koordineringsgruppen sikre at prosjektporteføljen i Oslopakke 2 ble satt sammen for å gi størst mulig samfunnsøkonomisk nytte, selv om status for de kommunale reguleringsplanene (plansituasjonen) ville føre til at utbyggingsrekkefølgen i den første fireårsperioden ikke ble optimal.<sup>327</sup> Videre ble det i handlingsprogrammet lagt vekt på at det må foreligge planer, politiske vedtak og kostnadsoverslag.<sup>328</sup>

Statens vegvesen har påpekt at det har vært et kontinuerlig problem at det ikke ble vedtatt planer i takt med bevilgningene i Oslo.<sup>329</sup> Det går fram av referater fra møter i Samordningsutvalget at plansituasjonen i Oslo blir vurdert til å være kompleks og tidkrevende.<sup>330</sup>

323) Intervju med Akershus fylkeskommune, 19. januar 2005.

324) Intervju med Oslo kommune, Byrådsavdeling for miljø og samferdsel/seksjon for samferdsel, 3. februar 2005.

325) Intervju med Oslo kommune, Samferdselsetaten, 2. februar 2005.

326) Intervju med Samferdselsdepartementet, 18. mai 2005.

327) Referat fra møte i Koordineringsgruppen, 13. oktober 2000.

328) Handlingsprogram for Oslopakke 2 (2002–2005), s. 6.

329) Referat fra møte i Samordningsutvalget, 27. oktober 2000, vedlegg 5: Notat fra vegsjefen til utbyggingssjefen, 18. oktober 2000.

330) Referater fra møter i Samordningsutvalget.

Problemene med manglende planavklaringer er jevnlig blitt tatt opp av vegdirektøren i samordningsutvalgsmøtene.<sup>331</sup> På grunn av blant annet manglende planer hadde Oslo et betydelig mindreforbruk i 2000.<sup>332</sup> Statens vegvesen Region øst har pekt på at Oslopakke 2-prosjektene har vist seg å kreve mer ressurser og tid til planlegging og koordinering enn tradisjonelle vegprosjekter.<sup>333</sup>

Flere av aktørene i Oslopakke 2 har pekt på problemene med plansituasjonen og problemer med å få planene klare tidnok. Ifølge Akershus fylkeskommune har forsinkelser i det kommunale reguleringsplanarbeidet og endringer i plansituasjonen medvirket til at igangsetting av prosjekter i handlingsprogrammet for 2002–2005 er blitt skjøvet ut i tid.<sup>334</sup> Videre har Oslo Sporveier og Byrådsavdelingen uttalt at plansituasjonen er avgjørende for hvilke prosjekter som blir fremmet, og på hvilket tidspunkt de lar seg realisere.<sup>335</sup>

Vegdirektoratet har framholdt at manglende planavklaring er en viktigere årsak til forsinkelser i prosjektgjennomføring enn manglende finansiering: Det er ofte ikke bevilgninger av midler som er begrensningen, men planer som ikke er klare.<sup>336</sup> Samferdselsdepartementet har bekreftet at plansituasjonen kan ha vært mer avgjørende for valg av prosjekter enn finansieringen, og har videre pekt på problemet med ubrukte midler som følge av manglende planavklaringer. Manglende planavklaringer er ifølge departementet heller ikke en styringsmessig god situasjon, fordi det medfører et gap mellom faktisk bevilget budsjett og antall gjennomførte prosjekter.<sup>337</sup>

Samferdselsdepartementet har videre uttalt at departementet vil kunne bidra til at det kommunale reguleringsplanarbeidet blir gjennomført raskere. Samferdselsdepartementet har for eksempel nylig bedt Statens vegvesen om å påvirke de lokale myndighetene til å gjennomføre reguleringer raskere. Departementet har også framholdt det som mulig at de statlige vegmyndighetene kan stille sine planressurser til rådighet for kommunene.<sup>338</sup>

---

#### **4.4 Utbyggingen av T-baneringen – byggherreansvar og kostnadsutvikling**

T-baneringen er et av de største prosjektene innenfor Oslopakke 2. Med T-baneringen bygges det tre nye stasjoner – Nydalen, Storo og Sinsenkrysset – slik at det

331) Intervju med Vegdirektoratet, 4. mai 2005; referater fra møter i Samordningsutvalget, blant annet 13. januar 2005.

332) Referat fra møte i Samordningsutvalget, 25. oktober 2001.

333) Intervju med Statens vegvesen Region øst, 8. mars 2005.

334) Intervju med Akershus fylkeskommune, 19. januar 2005.

335) Intervju med Oslo kommune, Byrådsavdeling for miljø og samferdsel/seksjon for samferdsel, 3. februar 2005; intervju med AS Oslo Sporveier, 4. mars 2005.

336) Intervju med Vegdirektoratet, 4. mai 2005.

337) Intervju med Samferdselsdepartementet, 18. mai 2005.

338) Intervju med Samferdselsdepartementet, 18. mai 2005.

Figur 6 Utsnitt av T-baneringen med de nye stasjonene Nydalen, Storo og Sinsen



Kilde: Nettsidene til Oslopakke 2

skapes forbindelse mellom Ullevål stadion og Carl Berners plass. T-baneringen bygges ut i to etapper. Første etappe, strekningen Ullevål stadion–Storo, ble åpnet i august 2003 og er satt i drift som grenbane. Den siste etappen mellom Storo og Carl Berners plass skal være ferdig høsten 2006.

#### 4.4.1 Hovedtrekk i utredningsprosessen fram mot Stortingets beslutning

Oslo Sporveier sendte høsten 1992 ut melding vedrørende utbygging av T-banen til én sammenhengende ring, T-baneringen, til offentlig høring.<sup>339</sup> Etter høringsrunden ble det besluttet å utarbeide en konsekvensutredning etter bestemmelsene i plan- og bygningsloven, kap. VII-a.<sup>340</sup> Samferdselsdepartementet godkjente programmet for konsekvensutredningen i april 1994,<sup>341</sup> og i desember samme år sendte Oslo Sporveier utredningen ut på høring.<sup>342</sup> Oslo kommune uttalte i sitt høringssvar at T-baneringen var et viktig prosjekt.<sup>343</sup> Høringsuttalelsen ble fulgt opp med et prinsippvedtak i bystyret i

339) AS Oslo Sporveier, høringsuttalelser til melding om T-baneringen, 26. august 1993, s. 6–10; brev fra Statens vegvesen Oslo til Vegdirektoratet, 1. november 1993.

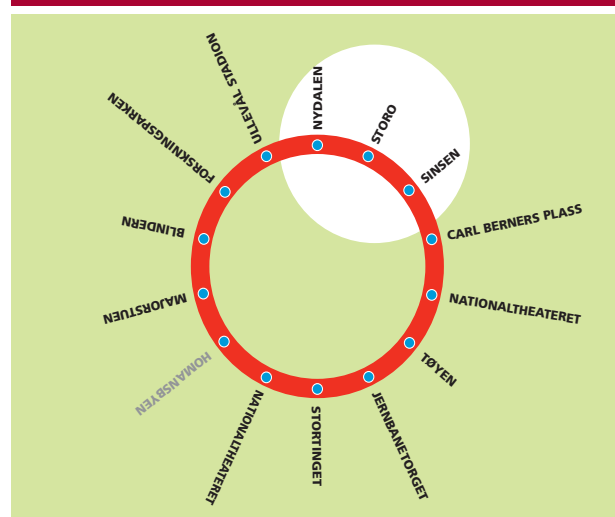
340) T-baneringen, konsekvensutredning etter plan- og bygningsloven kapittel VII-a, AS Oslo Sporveier, desember 1994, s. 16.

341) Brev fra Samferdselsdepartementet til Oslo Sporveier, 21. april 1994.

342) T-baneringen, konsekvensutredning etter plan- og bygningsloven kapittel VII-a, AS Oslo Sporveier, desember 1994.

343) Brev fra Oslo kommune, Byrådsavdeling for kultur og byutvikling til Samferdselsdepartementet, 10. mai 1995.

Figur 7 T-baneringens holdeplasser



Kilde: Nettsidene til Oslopakke 2

juni 1995 om bygging av T-baneringen.<sup>344</sup> Ett år senere godkjente Samferdselsdepartementet konsekvensutredningen med tilslutning fra Miljøverndepartementet.<sup>345</sup>

344) T-baneringen Ullevål stadion–Carl Berners plass, forslag til reguleringsplan, AS Oslo Sporveier, desember 1995, forord; Byrådsak nr. 50 av 17. mars 1995, utbygging av T-banen som ledd i samordnet transport og arealutvikling, behandlet av bystyret i møte 28. juni 1995, sak 524.

345) Brev fra AS Oslo Sporveier til instanser som avga uttalelse til konsekvensutredningen, 13. juni 1996. AS Oslo Sporveier viser til brev fra Samferdselsdepartementet datert 24. mai 1996 og brev fra Miljøverndepartementet datert 29. april 1996.



Kort tid etter ble et forslag til reguleringsplan lagt ut til offentlig ettersyn.<sup>346</sup>

25. juni 1997 fattet Oslo bystyre vedtak om at prosjektet T-baneringen skulle søkes gjennomført i samarbeid med staten. Bystyret forutsatte i vedtaket at hoveddelen av infrastrukturkostnadene skulle finansieres med statlige midler.<sup>347</sup> Vegkontoret i Oslo og Oslo kommune ble enige om et forslag som ville innebære at prosjektet skulle gjennomføres med 80 prosent statlige investeringsmidler, under ordningen for alternativ bruk av riksvegmidler.<sup>348</sup> Samferdselsdepartementet meddelte imidlertid Oslo kommune at departementet ennå ikke kunne ta stilling til prioritering av enkeltprosjekter. Departementet viste til prosessen knyttet til planleggingen av Oslopakke 2, der de enkelte prosjektene i pakken måtte vurderes etter samme kriterier og på et felles grunnlag.<sup>349</sup> Det var på dette tidspunkt ennå ikke foretatt en prioritering av hvilke prosjekter som skulle inngå i Oslopakke 2.

I de statlige transportetatenes beslutningsgrunnlag for Oslopakke 2, fra februar 1999, ble T-baneringen omtalt som et viktig tiltak i pakken. Transportetatene forutsatte imidlertid at alle tiltak skulle gå gjennom en ordinær planprosess før realisering.<sup>350</sup> I Samferdselsdepartementets påfølgende oppdrag til transportetatene om utarbeidelse av et revidert beslutningsgrunnlag for Oslopakke 2 ble det bedt om at planarbeidet knyttet til T-baneringen ble gitt høy prioritet.<sup>351</sup> Kort tid etter fremmet Samferdselsdepartementet forslag om bygging av T-baneringen for Stortinget gjennom St.prp. nr. 1 (1999–2000) og framholdt prosjektet som sentralt i arbeidet med Oslopakke 2.<sup>352</sup>

I framleggelsen av prosjektet for Stortinget viste Samferdselsdepartementet til at T-baneringen var forventet å avlaste både det kommunale vegnettet og riksvegnettet, og at investeringer på vegnettet dermed kunne unngås eller utsettes. Dette talte for at en stor andel av prosjektet kunne finansieres med statlige midler og bompenger. Totalkostnaden for prosjektet var beregnet til 897 millioner kroner (2000-verdi). Det ble forutsatt at staten skulle bidra med 75 prosent, det vil si 673 millioner kroner, gjennom bompenger og midler over budsjettet til Statens

vegvesen Oslo. Kommunen skulle bidra med 224 millioner kroner, det vil si 25 prosent av totalkostnadene.<sup>353</sup>

Ved behandlingen av proposisjonen sluttet flertallet i samferdselskomiteen seg til forslaget om bygging av T-baneringen og la til grunn at arbeidet ble igangsatt så raskt som mulig i 2000.<sup>354</sup>

#### 4.4.2 Organisering og ansvarsforhold

##### Fastsettelse av byggherreansvar og prinsipper for kostnadsdeling mellom staten og Oslo kommune

Oslo kommune la i utgangspunktet til grunn at prosjektet skulle gjennomføres med staten som byggherre.<sup>355</sup> Høsten 1999 forelå et administrativt forslag til avtale om ansvarsdeling i byggingen av T-baneringen, utarbeidet av Statens vegvesen Oslo og Oslo kommune.<sup>356</sup> I henhold til forslaget skulle Statens vegvesen Oslo påta seg byggherreansvaret for de bygningstekniske arbeidene i prosjektet, som var kostnadsberegnet til 773 millioner 2000-kroner. Oslo kommune skulle påta seg byggherreansvaret for sportekniske arbeider, signalanlegg og sikkerhetsutrustning, samt elektrotekniske arbeider til en samlet kostnad beregnet til 114 millioner 2000-kroner. I avtaleforslaget ble det presisert at byggherren ville ha det totale gjennomføringsansvaret for sin del av prosjektet. Statens vegvesen Oslo og Oslo kommune ville således hver for sin del av prosjektet blant annet ha alt ansvar for å dekke eventuelle kostnadsoverskridelser.<sup>357</sup> Det vesentligste ansvaret beløpsmessig ville imidlertid påhvile Statens vegvesen, da de bygningstekniske arbeidene utgjorde den klart dyreste delen av prosjektet.

Statens vegvesen har begrunnet det med at de selv ønsket byggherreansvaret med at etaten hadde erfaring fra liknende prosjekter, blant annet fra utbyggingen av Røabanen og Mortensrudbanen.<sup>358</sup> Statens vegvesen har også vist til at Oslo Sporveier manglet kompetanse utover det banetekniske, og at det var behov for kompetanse på grunnarbeider, tunnel og liknende.<sup>359</sup>

Det administrativt framforhandlede forslaget til avtale om ansvarsdeling mellom Statens vegvesen Oslo og Oslo kommune fikk ikke tilslutning i Samferdselsdepartementet. I St.prp. nr. 1 (1999–2000) forutsatte Samferdselsdepartementet at Oslo kommune skulle

346) T-baneringen Ullevål stadion–Carl Berners plass, forslag til reguleringsplan, AS Oslo Sporveier, desember 1995; brev fra Oslo kommune, Plan- og bygningsetaten til Statens vegvesen, 17. juni 1996.

347) Brev fra Oslo kommune, Byrådsavdeling for miljø og samferdsel til Oslo kommune, Samferdselsetaten, AS Oslo Sporveier og Statens vegvesen Oslo, 22. juli. 1997, vedlegg: Byrådssak 99, 18. april 1997, vedtak og saksammendrag.

348) Brev fra Vegdirektoratet til Samferdselsdepartementet, 30. juni 1998.

349) Brev fra Samferdselsdepartementet til Oslo kommune, 5. august 1998.

350) Oslopakke 2 – Grunnlag for stortingsproposisjon, utarbeidet av Statens vegvesen og Jernbanelverket, februar 1999, s. 15.

351) Brev fra Samferdselsdepartementet til Vegdirektoratet, 16. juli 1999.

352) St.prp. nr. 1 (1999–2000) Samferdselsdepartementet, s. 115–116.

353) St.prp. nr. 1 (1999–2000) Samferdselsdepartementet, s. 115–116.

354) Budsjett-innst. S. nr. 13 (1999–2000), s. 44.

355) Brev fra Oslo kommune, Byrådsavdeling for miljø og samferdsel til Oslo kommune, Samferdselsetaten, 15. oktober 1998.

356) Forslag I til avtale mellom Oslo kommune og Statens vegvesen Oslo; SMK-notat 70/99 fra Oslo kommune, Byrådsavdeling for miljø og samferdsel til samferdsels- og miljøkomiteen, 6. oktober 1999.

357) Forslag I til avtale mellom Oslo kommune og Statens vegvesen Oslo.

358) Intervju med Statens vegvesen Region øst, 8. mars 2005; intervju med Vegdirektoratet, 3. mai 2005.

359) Intervju med Statens vegvesen Region øst, 8. mars 2005.

være byggherre for hele prosjektet, med ansvar for å gjennomføre prosjektet innenfor planlagt kvalitet, framdrift og kostnad. Departementet foreslo at det statlige bidraget til prosjektet skulle gis som et kontanttilskudd. Før utbetaling av det statlige tilskuddet for 2000 ble det forutsatt å foreligge en godkjent avtale mellom staten og Oslo kommune om innhold i utbyggingsprosjektet, kostnadskalkyler og partenes ansvar i forhold til kostnadsramme, framdrift, utbygging og drift av T-baneringen.<sup>360</sup>

I proposisjonen viste Samferdselsdepartementet til at Statens vegvesen hadde signalisert interesse for å påta seg byggherreansvaret for de bygningstekniske arbeider for anlegget til T-baneringen. Dette ville innebære at eventuelle kostnadsøkninger i utgangspunktet ville være et statlig ansvar. Samferdselsdepartementet la vekt på at utbygging av T-bane er et kommunalt ansvar, og at et eventuelt statlig byggherreansvar ville bryte med gjeldende ansvarsdeling. Ifølge departementet ville dette skape stor uklarhet om de ulike forvaltningsnivåenes ansvarsområde. Videre viste departementet til at Oslo kommune kom til å ha ansvaret for driften på T-banen, og at det derfor var naturlig at kommunen fikk et helhetlig ansvar for prosjektet, slik at bygging og drift kunne samstemmes i størst mulig grad.<sup>361</sup>

I proposisjonen la Samferdselsdepartementet til grunn at eventuelle overskridelser i forhold til kostnadskalkyler ville være byggherrens, dvs. Oslo kommunes, ansvar og risiko.<sup>362</sup> Flertallet i samferdselskomiteen stilte seg imidlertid åpen for en avtale mellom Oslo kommune og Statens vegvesen, basert på risikodeling mellom stat og kommune ved eventuelle overskridelser.<sup>363</sup>

Samferdselsdepartementets la videre til grunn at det kunne være aktuelt å etablere samarbeid med Statens vegvesen med sikte på sakkyndig bistand i byggherrefunksjonen, dersom dette var ønskelig fra Oslo kommunes side.<sup>364</sup> Flertallet i samferdselskomiteen forutsatte imidlertid at det i samarbeid med Oslo kommune ble funnet en løsning på spørsmål om byggherreansvar som innebar at Statens vegvesens kompetanse og kapasitet ville bli utnyttet best mulig.<sup>365</sup>

Samferdselsdepartementet ga, etter Stortingets behandling av saken, Statens vegvesen Oslo fullmakt til å ta kontakt med Oslo kommune med sikte på å inngå en avtale om bygging av T-baneringen.<sup>366</sup> Samferdselsdepartementet framholdt at følgende forutsetninger måtte

legges til grunn for det videre samarbeidet mellom staten og Oslo kommune:

- Oslo kommune måtte være byggherre for anlegget. Kommunen kunne imidlertid – dersom den ønsket det – etablere en avtale med Statens vegvesen om bruk av etatens kompetanse.
- Det skulle inngås en avtale om dekning av eventuelle kostnadsoverskridelser, der staten påtok seg 75 prosent av overskridelser opp til 10 prosent. Overskridelser ut over dette ble i sin helhet forutsatt dekket av byggherren. Avtalen skulle utformes slik at statens bidrag var å oppfatte som et kontanttilskudd uavhengig av prosjektets total kostnad. Eventuelle besparelser ville følgelig innebære reduserte kommunale bidrag, mens eventuelle overskridelser ut over 10 prosent ville måtte dekkes av kommunen alene.
- Eventuelle overskridelser dekket av staten ville måtte prioriteres innenfor Oslos ordinære bevilgninger til riksvegformål, inkludert bompenger.<sup>367</sup>

Oslo kommune ønsket prinsipielt at staten skulle være byggherre,<sup>368</sup> og tok initiativ til et møte med samferdselsministeren for å drøfte spørsmålet nærmere etter at departementet hadde gitt til kjenne sitt syn i St.prp. nr. 1 (1999–2000).<sup>369</sup> Kommunen aksepterte likevel en avtale med staten basert på forutsetningen om kommunalt byggherreansvar.<sup>370</sup>

Samferdselseksjonen ved Byrådsavdeling for miljø og samferdsel har i intervju opplyst at prosjektet holdt på å stoppe opp, da Oslo kommune ikke ønsket byggherreansvaret. Oslo kommune fryktet en kostnadsoverskridelse. Samferdselseksjonen har framholdt at en årsak til at Oslo kommune likevel sa seg villig til å påta seg byggherreansvaret, var at en kunne stanse utbyggingen etter etappe 1 hvis kostnadsøkningene ble for store. På den annen side er det ifølge samferdselseksjonen likevel usikkert hvorvidt staten ville ha godtatt en stans i utbyggingen, i og med at staten bevilget penger til utbyggingen av hele T-baneringen og ikke kun til etappe 1.<sup>371</sup>

Samferdselsdepartementet har på sin side i intervju uttalt at det er en fordel for staten at Oslo kommune ble byggherre med hensyn til ansvar for eventuelle kostnadsoverskridelser og eventuelle rettssaker i forbindelse med byggeprosessen.<sup>372</sup>

367) Brev fra Samferdselsdepartementet til Vegdirektoratet, 3. februar 2000.

368) Styringssystem for T-baneringen, overordnede krav, revidert utgave per 1. mars 2003, vedlegg 3.1.3: brev fra Byrådsavdeling for miljø og samferdsel til Samferdselssetaten, 3. juli 2000; vedlegg 3.1.4: referat fra byrådsvedtak av 29. juni 2000, byråds sak, s. 2.

369) Brev fra Oslo kommune, Byrådsavdeling for miljø og samferdsel til Samferdselsdepartementet, 14. oktober 1999.

370) Styringssystem for T-baneringen, overordnede krav, revidert utgave per 1. mars 2003, vedlegg 3.1.3: brev fra Byrådsavdeling for miljø og samferdsel til Samferdselssetaten, 3. juli 2000; vedlegg 3.1.4: referat fra byrådsvedtak av 29. juni 2000, byråds sak, s. 2.

371) Intervju med Oslo kommune, Byrådsavdeling for miljø og samferdsel/seksjon for samferdsel, 3. februar 2005.

372) Intervju med Samferdselsdepartementet, 18. mai 2005.

360) St.prp. nr. 1 (1999–2000) Samferdselsdepartementet, s. 116.

361) St.prp. nr. 1 (1999–2000) Samferdselsdepartementet, s. 116.

362) St.prp. nr. 1 (1999–2000) Samferdselsdepartementet, s. 116.

363) Budsjett-innst. S. nr. 13 (1999–2000), s. 44.

364) St.prp. nr. 1 (1999–2000) Samferdselsdepartementet, s. 116.

365) Budsjett-innst. S. nr. 13 (1999–2000), s. 44.

366) Brev fra Samferdselsdepartementet til Vegdirektoratet, 3. februar 2000; brev fra Vegdirektoratet til Statens vegvesen Oslo, 7. februar 2000.



Nydalen stasjon

Foto: Scanpix

I september 2000 ble det inngått en avtale mellom Oslo kommune og Statens vegvesen Oslo om finansiering og bygging av T-baneringen. I avtalen ble ovennevnte føringer fra Samferdselsdepartementet om kostnadsdeling lagt til grunn. I henhold til avtalen skal dessuten Statens vegvesen Oslo utføre byggeledelsen for underbygning for etappe 1 av T-baneringen i henhold til egen avtale.<sup>373</sup> Ifølge avtalen om byggeledelse skal Oslo kommune dekke de samlede påløpte utgiftene Statens vegvesen Oslo har i forbindelse med gjennomføring av oppdraget.<sup>374</sup> Avtalen er i november 2002 blitt videreført til også å gjelde etappe 2.<sup>375</sup>

I Oslo kommune er det Samferdselsetaten som ivaretar byggherreansvaret på vegne av kommunen. Dette ble formelt gitt Samferdselsetaten i februar 2000.<sup>376</sup> Samferdselsetaten hadde ikke tidligere vært involvert i planleggingen av T-baneringen, da det var Oslo Sporveier som hadde ansvaret i forprosjektfasen og start av detaljfasen. Grunnen til at Samferdselsetaten ble forespurt, var at Oslo Sporveier er et eget aksjeselskap.<sup>377</sup> Prosjektet startet opp med selve byggearbeidet kort tid etter – i juni 2000.

373) Avtale mellom Oslo kommune og Statens vegvesen Oslo, undertegnet 18./25. september 2000.

374) Avtale mellom Oslo kommune ved Samferdselsetaten og Statens vegvesen Oslo om byggeledelse for etappe 1 av T-baneringen, undertegnet 13./21. juni 2001.

375) Avtale mellom Oslo kommune ved Samferdselsetaten og Statens vegvesen Oslo om byggeledelse for underbygning – etappe 2 av T-baneringen, undertegnet 7./25. november 2002.

376) Styringssystem for T-baneringen, overordnede krav, revidert utgave per 1. mars 2003, vedlegg 3.1.2: brev fra Oslo kommune, Byrådsavdeling for miljø og samferdsel, 14. februar 2000.

377) Intervju med Oslo kommune, Samferdselsetaten, 2. februar 2005.

#### 4.4.3 Kostnadsanslag og kostnadsutvikling

##### Kostnadsoverslag før prosjektstart

Det er utarbeidet flere kostnadsanslag siden planleggingen av T-baneringen ble påbegynt på begynnelsen av 1990-tallet. Kostnadsanslagene har økt utover i planleggingsprosessen.

I Oslo Sporveiers melding vedrørende T-baneringen fra oktober 1992 ble den nye banestrekningen inklusive stasjoner kostnadsberegnet til 470 millioner 1991-kroner.<sup>378</sup> I den påfølgende konsekvensutredningen fra desember 1994 var det små endringer i dette anslaget: Anleggskostnadene ble beregnet til mellom 440 og 508 millioner 1993-kroner avhengig av hvilken av de alternative traseene som ble valgt. Usikkerheten i beregningene ble anslått å være på  $\pm 25$  prosent.<sup>379</sup> Vegdirektoratet framholdt at kostnadsoverslagene i konsekvensutredningen var på svært overordnet nivå. Videre bemerket Vegdirektoratet at ikke alle kostnadskomponenter syntes å være tatt med, og at overslagene sannsynligvis var for lave.<sup>380</sup>

I 1996 ble anleggskostnadene anslått til 550 millioner kroner etter at det var gjort en revisjon av tidligere beregninger. Anslaget var utarbeidet for det såkalte trasealternativet 2B.<sup>381</sup>

378) T-baneringen. Melding etter plan- og bygningslovens kapittel VII-a, AS Oslo Sporveier, oktober 1992, s. 7 og s. 12.

379) T-baneringen, konsekvensutredning etter plan- og bygningslovens kapittel VII-a, AS Oslo Sporveier, desember 1994, s. 30.

380) Brev fra Vegdirektoratet til Samferdselsdepartementet, 4. april 1995.

381) T-baneringen, trykksak utgitt av AS Oslo Sporveier, november 1996, s. 4 og 15.

Sommeren 1998 understreket Vegdirektoratet overfor Samferdselsdepartementet at en forutsetning for vurdering av prosjektet for statlig engasjement ville være en finansieringsplan basert på detaljplanoverslag.<sup>382</sup> Et nytt og mer detaljert kostnadsoverslag ble presentert av Norconsult i oktober 1998 på oppdrag fra Oslo Sporveier. Anslaget var på 772 millioner kroner.<sup>383</sup> Dette anslaget ble gjenstand for en kvalitetssikringsprosess i regi av Statens vegvesen.

I februar 1999 forelå et justert kostnadsoverslag, kvalitetssikret av en gruppe ledet av Statens vegvesen. Øvrige deltakere i gruppen var Oslo Sporveier og eksterne konsulenter. Statens vegvesens ledende rolle var basert på forutsetningen om at etaten ville få byggherreansvar for prosjektet.<sup>384</sup> Kvalitetssikringsarbeidet ble utført med utgangspunkt i det eksisterende utredningsmaterialet, og det forelå således ingen revisjon eller vurdering av tekniske løsninger, som for eksempel kryssing av Trondheimsveien eller sammenkopling med Grorudbanen på Carl Berners plass.<sup>385</sup> Det justerte kostnadsoverslaget var basert på en sammenstilling av erfaringene med tilsvarende prosjekter med tanke på kostnader.<sup>386</sup> Erfaringstallene var hentet fra ombyggingen av Røabanen, T-baneforlengelsen til Mortensrud og Tåsenprosjektet.<sup>387</sup> Kostnadsoverslaget ble gjennomgått ved hjelp av metoden Anslag.<sup>388</sup> Denne metoden er Statens vegvesens viktigste verktøy for å utarbeide og kvalitetssikre kostnadsoverslag.<sup>389</sup> I Anslag-gjennomgangen tok Statens vegvesen det faglige ansvaret for kostnader knyttet til anleggs- og bygningstekniske deler, mens Oslo Sporveier tok et tilsvarende ansvar for grunnverv og jernbanetekniske fagområder.<sup>390</sup>

Resultatet av Anslag-gjennomgangen var et kostnadsoverslag på 861 millioner 1998-kroner, det vil si 89 millioner kroner høyere enn det Norconsult hadde lagt til grunn. Etappe 1 fra Ullevål stadion til Storo var detaljprosjekttert, mens etappe 2 fra Storo til Carl Berners plass kun var på reguleringsplan/forprosjektstadiet. Det ble derfor lagt til grunn en usikkerhet på  $\pm 25$  prosent for etappe 2, mens den tilsvarende usikkerheten for etappe 1 ble anslått å være  $\pm 10$  prosent.<sup>391</sup>

Det tverrdepartementale prosjektet for styring av statlige investeringer avga i 1999 sin sluttrapport.<sup>392</sup> I rapporten viste et flertall av medlemmene i styringsgruppen, herunder representantene fra Samferdselsdepartementet, til at det for veg- og jernbaneprosjekter forutsettes at usikkerheten ikke skal være høyere enn  $\pm 10$  prosent før et prosjekt kan tas opp til bevilgning. Flertallet framholdt at denne praksisen burde videreføres. Samtidig la Samferdselsdepartementet estimatet fra Anslag-gjennomgangen, der usikkerheten til dels var betydelig høyere enn 10 prosent, til grunn da det fremmet T-baneringen for Stortinget. Samferdselsdepartementet har uttalt at de ikke kvalitetssikret kostnadsoverslaget fordi Oslo kommune hadde ansvaret for dette som byggherre.<sup>393</sup> Kostnadsanslaget på 897 millioner kroner, som ble framlagt for Stortinget i St.prp. nr. 1 (1999–2000), tilsvarte de stipulerte kostnadene etter Anslag-metoden, men var oppjustert til 2000-kroner.

Etter stortingsbehandlingen høsten 1999 ble T-baneringen på nytt framlagt for Oslo bystyre for politisk behandling. Byrådet framholdt i den forbindelse behovet for å verifisere kostnadsoverslaget, slik at kommunen kunne stå inne for beregningene. Det ble likevel lagt til grunn at byrådet kunne inngå avtale med staten om bygging og finansiering av T-baneringen basert på kostnadsanslaget på 897 millioner kroner.<sup>394</sup> Denne summen lå følgelig til grunn også i avtalen mellom Statens vegvesen Oslo og Oslo kommune som ble inngått i september 2000.<sup>395</sup>

#### **Kostnadsutviklingen etter igangsettingen av prosjektet**

Etter at avtalen mellom staten og Oslo kommune var undertegnet, gikk kommunen gjennom kostnadene på nytt. Samferdselsetaten har begrunnet dette med at etaten ikke hadde eierskap til det opprinnelig kostnadsoverslaget og derfor ønsket å gå gjennom overslaget på selvstendig grunnlag. Samferdselsetaten har vist til at staten framholdt det opprinnelige kostnadsestimatet som godt, men at det har vist seg å være underestimert.<sup>396</sup>

Samferdselsetatens beregninger økte kostnadsoverslaget fra 897 til 1 150 millioner 2000-kroner.<sup>397</sup> Oslo kommu-

382) Brev fra Vegdirektoratet til Samferdselsdepartementet, 30. juni 1998.

383) Statens vegvesen Oslo, Anslag T-baneringen. Ullevål–Carl Berners plass, revidert utgave desember 1999, kap. 1.

384) Statens vegvesen Oslo, Anslag T-baneringen. Ullevål–Carl Berners plass, revidert utgave desember 1999, s. 1.1–1.2.

385) Brev fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen, 8. mars 2006.

386) Statens vegvesen Oslo, Anslag T-baneringen. Ullevål–Carl Berners plass, revidert utgave desember 1999, s. 1.1–1.2.

387) Notat fra Statens vegvesen Oslo til Vegdirektoratet, 4. april 2002.

388) Statens vegvesen Oslo, Anslag T-baneringen. Ullevål–Carl Berners plass, revidert utgave desember 1999, s. 1.1–1.2.

389) Håndbok 217 Anslag-metoden – Utarbeidelse av kostnadsoverslag, Statens vegvesen.

390) Notat fra Statens vegvesen Oslo til Vegdirektoratet, 4. april 2002.

391) Statens vegvesen Oslo, Anslag T-baneringen. Ullevål–Carl Berners plass, revidert utgave desember 1999, s. 1.1–1.2, 2.B2.1, 2.B3.1, 2.B4.1 og 2.B5.1.

392) *Styring av statlige investeringer*, sluttrapport avgitt fra styringsgruppen 10. februar 1999.

393) Intervju med Samferdselsdepartementet, 18. mai 2005.

394) Styringssystem for T-baneringen, overordnede krav, revidert utgave per 1. mars 2003, vedlegg 3.1.5, referat fra bystyremøte 5. april 2000, sak 215, byrådsak, s. 2.

395) Avtale mellom Oslo kommune og Statens vegvesen Oslo, undertegnet 18./25. september 2000.

396) Intervju med Oslo kommune, Samferdselsetaten, 2. februar 2005.

397) Oslo kommune opplyste at usikkerhetsanalyser viste at det var 80 prosent sannsynlighet for at prosjektet kunne gjennomføres innenfor denne kostnadsrammen. I Anslag-gjennomgangen var det for hver enkelt av parsellene innenfor etappe 1 oppgitt en sannsynlighet på mellom 81 og 90 prosent for at kalkylen ville ligge innenfor intervallet på  $\pm 10$  prosent av overslaget. For etappe 2 var sannsynligheten oppgitt å være 99 prosent for at kalkylen ville ligge innenfor intervallet på  $\pm 25$  prosent av overslaget, jf. Statens vegvesen Oslo, Anslag T-baneringen. Ullevål–Carl Berners plass, revidert utgave desember 1999, s. 2.B2.1, 2.B3.1, 2.B4.1 og 2.B5.1.

ne henvendte seg på denne bakgrunn til Samferdselsdepartementet i april 2001 og ba om å få reforhandlet avtalen som var blitt inngått et halvt år tidligere.<sup>398</sup> Avtalen ble imidlertid opprettholdt, og ett år senere tok kommunen på nytt kontakt med departementet om den finansielle situasjonen for prosjektet. Oslo kommune ba primært om en fornyet vurdering av spørsmålet om revisjon av finansieringsavtalen. Sekundært pekte kommunen på muligheten for en omprioritering innenfor Oslopakke 2. Uten en løsning på finansieringssituasjonen ville prosjektet kunne stoppes ved Sinsen. Kommunen ba om en snarlig avklaring på om andre etappe av prosjektet kunne igangsettes, da konkurransegrunnlaget snart skulle sendes ut i markedet.<sup>399</sup>

Kort tid etter ble finansieringss spørsmålet på nytt aktualisert, idet kostnadsanslaget i august 2002 ble oppjustert til 1 323 millioner 2002-kroner, inkludert en prosjekterreserve på 45,7 millioner kroner. Økningen var hovedsakelig knyttet til etappen Storo–Carl Berners plass. For denne strekningen var det opprinnelige overslaget gjennomført på et forholdsvis grovt planunderlag, med en usikkerhet på ± 25 prosent. Det nye kostnadsestimatet ble fastsatt etter at prosjekteringen av andre etappe ble gjennomført i første halvår 2002.<sup>400</sup>

Samferdselsdepartementet fastholdt at avtalen mellom Oslo kommune og Statens vegvesen fremdeles skulle gjelde, og at kostnadsoverskridelser ut over 10 prosent derfor i sin helhet måtte dekkes av kommunen. Departementet åpnet imidlertid for en midlertidig omdisponering innenfor Oslopakke 2, der eventuell bruk av statlige midler/bompenger til T-baneringen kunne skje mot tilbakeføring av kommunale midler i et senere budsjettår. Men en slik løsning måtte skje i overensstemmelse med Akershus fylkeskommune og Statens vegvesen.<sup>401</sup>

Mulighetene for en slik overensstemmelse ble diskutert i Koordineringsgruppen for Oslopakke 2 i januar 2003. Et sentralt spørsmål var hvorvidt en omdisponering innenfor Oslopakke 2 kun skulle skje innenfor det som i gjeldende handlingsprogram var avsatt til Oslo, eller om en også skulle omdisponere midler fra Akershus til Oslo. Akershus fylkeskommunes framholdt at en omdisponering mellom fylkene ville være vanskelig. Statens vegvesens syn var imidlertid at omdisponering burde vurderes innenfor hele Oslopakke 2-området. Det ble konkludert med at saken skulle framlegges for Samordningsutvalget i et notat, og at det deretter ville bli utarbeidet forslag til revidert handlingsprogram, som så ville bli lagt fram til behandling i Akershus fylkeskommune og

398) Brev fra Oslo kommune til Samferdselsdepartementet, 9. april 2001.

399) Brev fra Oslo kommune til Samferdselsdepartementet, 6. mars 2002.

400) Brev fra Oslo kommune, Byrådsavdeling for miljø og samferdsel til Samferdselsdepartementet, 27. august 2002; notat fra Statens vegvesen Oslo til Vegdirektoratet og Samferdselsdepartementet, 7. september 2002.

401) Brev fra Samferdselsdepartementet til Oslo kommune, 13. september 2002.

Oslo kommune i løpet av våren 2003.<sup>402</sup> I det påfølgende møtet i Samordningsutvalget var det enighet om at T-baneringen måtte fullføres. Det ble videre slått fast at Statens vegvesen måtte ”hjelpet til”, og at det ville bli lagt til grunn i arbeidet med 2004-budsjettet.<sup>403</sup> I et notat til Samordningsutvalget viste Statens vegvesen til at det kunne være grunnlag for økte statlige bevilgninger.<sup>404</sup>

Samferdselsdepartementet hadde da allerede i St.prp. nr. 1 (2002–2003) vist til et forslag fra Vegdirektoratet om at opprinnelig foreslåtte midler til Nationaltheatret kollektivknutepunkt skulle omprioriteres til T-baneringen. Departementet sluttet seg til dette, men forutsatte at det ble tatt opp med Oslo kommune.<sup>405</sup> Ett år senere, i St.prp. nr. 1 (2003–2004), ble utviklingen av Nationaltheatret stasjon likevel foreslått prioritert. Det ble i budsjettet avsatt bompengemidler som en midlertidig omdisponering for å dekke Oslo kommunes andel av finansieringen til T-baneringen. Samferdselsdepartementet forutsatte at det ble utarbeidet en plan for tilbakebetaling fra kommunen.<sup>406</sup> Kravet om utarbeidelse av en tilbakebetalingsplan ble gjentatt i St.prp. nr. 1 (2004–2005).<sup>407</sup> Statens vegvesen Vegdirektoratet har i intervju våren 2005 vist til at tilbakebetalingen av lånte midler fra Oslo kommune ikke er avklart.<sup>408</sup> Etter dette har Samferdselsdepartementet i St.prp. nr. 1 (2005–2006) meddelt at det i handlingsprogrammet for Oslopakke 2 er lagt til grunn at Oslo kommune skal betale tilbake 115 millioner kroner i perioden 2006–2009 og 115 millioner kroner etter 2009.<sup>409</sup>

Samferdselsdepartementet har begrunnet Oslo kommunes ansvar for overskridelsene ut over 10 prosent med avtalen som ble inngått i september 2000. Departementet har imidlertid også framholdt overfor kommunen at staten bidrar mer aktivt økonomisk – spesielt til opprusting av T-banen.<sup>410</sup> At departementet ser T-baneringen i sammenheng med kollektivbevilgninger generelt, framgår også av St.prp. nr. 1 (2002–2003).<sup>411</sup> I proposisjonen vises det til at departementet har signalisert en vesentlig økt statlig satsing på kollektivtransport i Oslo, noe som vil gi kommunen økt handlingsrom.

Per januar 2006 anslås kostnadene for T-baneringen å bli totalt 1,4 milliarder 2005-kroner, fordelt med ca. 800

402) Referat fra møte i Koordineringsgruppen for Oslopakke 2, 10. januar 2003.

403) Referat fra møte i Samordningsutvalget, 28. januar 2003.

404) Notat fra Statens vegvesen Region øst til Samordningsutvalget, 14. januar 2004.

405) St.prp. nr. 1 (2002–2003) Samferdselsdepartementet, s. 101.

406) St.prp. nr. 1 (2003–2004) Samferdselsdepartementet, s. 98.

407) St.prp. nr. 1 (2004–2005) Samferdselsdepartementet, s. 117.

408) Intervju med Vegdirektoratet, 3. mai 2005.

409) St.prp. nr. 1 (2005–2006) Samferdselsdepartementet, s. 125.

410) Brev fra Samferdselsdepartementet til Oslo kommune, 13. september 2002.

411) St.prp. nr. 1 (2002–2003) Samferdselsdepartementet, s. 101.

millioner kroner på etappe 1 og 600 millioner kroner på etappe 2.<sup>412</sup>

#### Kostnadsoverskridelsene – årsaker

I Oslo kommunes varsler om kostnadsøkninger våren 2001 ble det påpekt at økningen spesielt var knyttet til den jernbanetekniske delen.<sup>413</sup> Dette bekreftes i et notat fra Statens vegvesen Oslo, der strengere krav til og større oppmerksomhet omkring sikkerhet framholdes som en del av forklaringen. Statens vegvesen Oslo pekte imidlertid også på forholdsvis høye utgifter til prosjektledelse og administrasjon. Dette ble forklart med kommunens manglende erfaring med gjennomføring av slike store prosjekter, i tillegg til at kommunen har en liten basisorganisasjon å trekke på med hensyn til ressurser.<sup>414</sup>

Den andre oppjusteringen av kostnadsanslaget til 1 323 millioner kroner i august 2002 ble fra Oslo kommunes side knyttet til uforutsette problemer med etappe 2. Denne strekningen ble først detaljprosjektert første halvår 2002, og det ble da avdekket behov for kompliserte og tidkrevende anleggstekniske løsninger på grunn av nødvendige omlegginger av Trondheimsveien og hensyn til trafikken på Grorudbanen. Ifølge kommunen var disse forholdene tidligere ikke tilstrekkelig påaktet og hensyntatt i Statens vegvesens anslag.<sup>415</sup>

Prosjektledelsen for T-baneringen og Samferdselsetaten har i intervju uttalt at en stor del av forklaringen på kostnadsøkningene ligger i at jernbanetekniske krav, som signalsikring og kjøretekniske områder, var underestimert. Videre framholdt prosjektledelsen at det ikke var gjort en tilstrekkelig nedbrytning av delene i prosjektet, og at det ikke ga god nok oversikt.

Samferdselsetaten har også påpekt at prosjektet ble godkjent med en for høy risiko og for stor usikkerhet. Beregningene som ble gjort senere, viste at opprinnelig kostnadsoverslag ville ha stor risiko for å bli overskredet: Det var kun 20 prosent sannsynlighet for at anslaget ville holde. Oslo kommune ønsket en sannsynlighet på 80 prosent. Samferdselsetaten har også vist til at et annet problem med kostnadsoverslaget var at prosjekteringen for etappe 2 (Storo–Carl Berners plass) hadde lavere kvalitet enn for etappe 1.<sup>416</sup>

Statens vegvesen Region øst har i intervju framholdt at kostnadsøkningen for T-baneringen i hovedsak skyldtes endrede forutsetninger i sikkerhetskravene, og at dette særlig gjaldt det banetekniske. Ifølge Statens vegvesen

Region øst medførte dette blant annet at en tunnel måtte utvides.<sup>417</sup>

#### 4.5 Beslutningsprosessen om valg av kollektivløsning til Fornebu

Fornebu ble nedlagt som flyplass i 1998, og med dette ble et område på nær 3400 dekar frigjort. Området skal benyttes til rekreasjon, næringsutvikling og boliger.<sup>418</sup> Utviklingen av arealene på Fornebu har skapt behov for gode kollektivløsninger til området. I St.meld. nr. 46 (1999–2000) Nasjonal transportplan 2002–2011 la regjeringen opp til finansiering av en baneløsning som et ledd i Oslopakke 2.<sup>419</sup> Da samferdselskomiteen behandlet meldingen, ga et flertall av komiteens medlemmer uttrykk for at det var helt avgjørende at det ble tatt en rask avgjørelse om hvordan Fornebuområdet skulle betjenes med kollektivtransport.<sup>420</sup>

##### 4.5.1 Konsekvensutredning og tilleggsutredning

#### Konsekvensutredning – Banebetjening av Fornebu 2000

Arbeidet med konsekvensutredningen for banebetjening av Fornebuområdet ble gjennomført i to faser. Det ble først utarbeidet en "silingsrapport" som ble sendt på begrenset høring. Etter høringsrunden ble det besluttet at alternativene med dobbeltsporutbygging om Fornebu (J6/J7) ikke skulle inngå i arbeidet med konsekvensutredningen for banebetjening av Fornebu. Konsekvensutredningen skulle basere seg på alternativ med nytt dobbeltspor i trasé om Lysaker, med et supplerende system til Fornebu (H2B).<sup>421</sup>

Konsekvensutredningen for banebetjening av Fornebu var klar i januar 2000. Alternativene som ble vurdert i konsekvensutredningen, var jernbane, kombibane, bybane og referansealternativet buss. Utredningen konkluderte med at jernbane fra Lysaker til Telenor med mulighet for forlengelse til Fornebu senter var det banealternativet som samlet sett syntes mest gunstig. Utredningen ble lagt ut til offentlig ettersyn våren 2000.<sup>422</sup>

I høringsrunden til konsekvensutredningen våren 2000 framholdt flere av høringsinstansene at konsekvensutredningen ikke utgjorde et tilstrekkelig grunnlag for å velge en prinsippløsning for kollektivbetjening av

412) E-post fra prosjektleder T-baneringen til Riksrevisjonen, 11. januar 2006, vedlagt oversikt over budsjettutvikling.

413) Brev fra Oslo kommune til Samferdselsdepartementet, 9. april 2001.

414) Notat fra Statens vegvesen Oslo til Vegdirektoratet, 4. april 2002.

415) Brev fra Oslo kommune, Byrådsavdeling for miljø og samferdsel til Samferdselsdepartementet, 27. august 2002.

416) Intervju med Oslo kommune, Samferdselsetaten, 2. februar 2005.

417) Intervju med Statens vegvesen Region øst, 8. mars 2005.

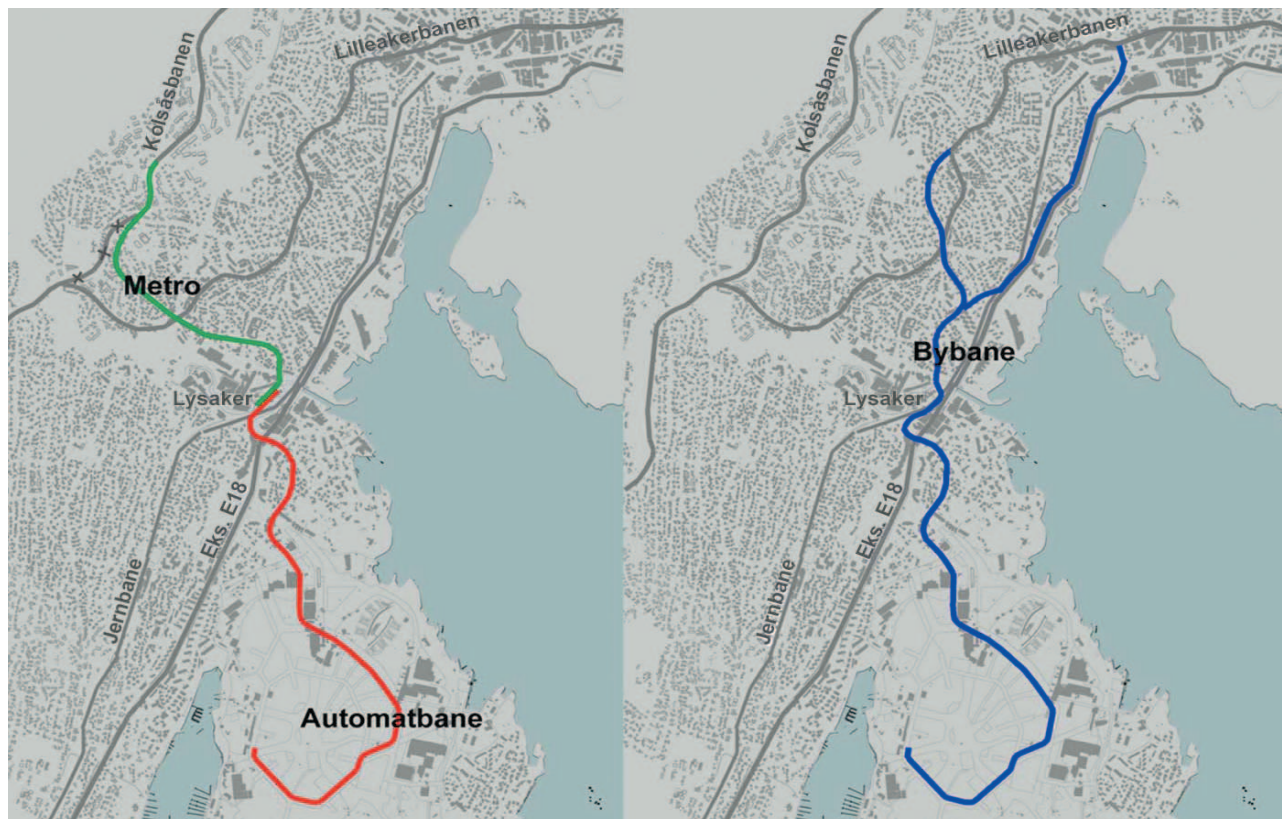
418) Kommunedelplan 1 for Fornebu-området. Høringsutkast, juni 1996, Bærum kommune.

419) St.meld. nr. 46 (1999–2000), s. 215.

420) Innst. S. nr. 119 (2000–2001), s. 118.

421) Brev fra Samferdselsministeren til Jernbaneverket – Hovedkontoret, 6. oktober 1999; Konsekvensutredning 2000.

422) Konsekvensutredning. Banebetjening av Fornebu. Sammendragsrapport, s. 43 ff.



Kilde: Akershus fylkeskommune / Norconsult (Bane til Fornebu – Tilleggsutredning 2003)

Fornebuområdet. Samferdselsdepartementet ba på grunnlag av dette om en tilleggsutredning for om mulig å finne en bedre og rimeligere kollektivløsning for Fornebu.<sup>423</sup>

#### Tilleggsutredning til konsekvensutredning – 2001

Statens vegvesen og Jernbaneverket fikk ansvaret som tiltakshavere for tilleggsutredningen. Utredningen skulle gjennomføres i nært samarbeid med Oslo og Bærum kommune, Akershus fylkeskommune, Stor-Oslo Lokaltrafikk og Oslo Sporveier. Det skulle legges til grunn en såkalt høy arealutnyttelse, med 7000 boliger og 25 000 arbeidsplasser.<sup>424</sup>

Tilleggsutredningen skulle omfatte en optimalisering av enkelte alternativer og en utredning av nye løsningskonsept. Bussbetjening skulle videreføres som et hovedalternativ og traséføringen for bybanen optimaliseres. Av nye løsninger skulle en automatbane utredes og båt vurderes som et mulig supplementerende kollektivtilbud for Fornebu. I tillegg skulle muligheten for å legge det nye dobbeltsporet mellom Skøyen og Sandvika om det sen-

trale Fornebuområdet (J6/J7)<sup>425</sup> på nytt utredes.<sup>426</sup> Det skulle også utarbeides en plan med konkrete forslag til finansieringsløsninger for de ulike alternativene.<sup>427</sup>

Gjennom tilleggsutredningen anbefalte tiltakshaverne Statens vegvesen Akershus og Jernbaneverket en bybane. Anbefalingen ble begrunnet med at en bybane, som supplementerende system for kollektivbetjening av Fornebu, framsto som det samfunnsøkonomisk beste alternativet. Løsningen kunne bygges ut trinnvis med en mulig første etappe fra Fornebu til Lysaker. Subsidiært anbefalte tiltakshaverne en automatbane mellom Fornebu og Lysaker. Automatbanen ville gi et høyfrekvent tilbringersystem mot jernbanen og samtidig et godt lokalt tilbud i området Fornebu–Lysaker.<sup>428</sup> Forslaget om jernbane som grenbane mellom Lysaker og Fornebu var ikke lenger et anbefalt alternativ.

425) De såkalte J-alternativene (J6/J7) innebar forslag om å legge det nye dobbeltsporet mellom Skøyen og Asker om Fornebu.

426) Brev fra Samferdselsdepartementet til Jernbaneverket og Statens vegvesen Akershus, 7. juli 2000; brev fra Samferdselsdepartementet til Statens vegvesen Akershus og Jernbaneverket 3. oktober 2000.

427) Brev fra Samferdselsdepartementet til Statens vegvesen Akershus, 8. november 2000.

428) Kollektivbetjening av Fornebu, tilleggsutredning til konsekvensutredning av januar 2000, med supplementerende konsekvensutredning for nytt dobbeltspor mellom Skøyen og Sandvika, etter plan- og bygningsloven kapittel VII-a, mars 2001.

423) Brev fra Samferdselsdepartementet til Jernbaneverket og Statens vegvesen Akershus, 7. juli 2000.

424) Notat fra Samferdselsdepartementet til Statens vegvesen Akershus og Jernbaneverket, 10. juli 2000.

I Samferdselsdepartementets brev til høringsinstansene for utredningen ble det pekt på at valg av transportløsning i Vestkorridoren, inkludert Fornebu, måtte baseres på den beste samfunnsøkonomiske løsningen uavhengig av hvem som skulle finansiere utbygging og drift. Samferdselsdepartementet sa seg enig med tiltakshaverne i at forslaget om en grenbane mellom Lysaker og Fornebu på bakgrunn av tilleggsutredningen ikke lenger syntes å være aktuelt.<sup>429</sup>

Akershus fylkeskommune la i sitt høringssvar vekt på at et kollektivsystem til Fornebu måtte være knyttet opp mot jernbanen ved Lysaker og direkte til Oslos kollektivnett. Fylkeskommunen sluttet seg til tiltakshavernes anbefaling av bybane, men anbefalte automatbane dersom ikke bybanen kunne la seg realisere innenfor en forsvarlig investerings- og driftsmessig ramme.<sup>430</sup>

Statens vegvesen Vegdirektoratet betegnet i sin høringsuttalelse en automatbaneløsning som lite aktuell. Det ble pekt på at automatbane ville være en helt ny driftsart i Norge.<sup>431</sup> Oslo kommune anbefalte både H-alternativet med bybane som supplerende system, og J7-alternativet som løsninger.<sup>432</sup>

Etter høringsrunden gjennomførte tiltakshaverne Statens vegvesen Akershus og Jernbaneverket Region øst en revisjon av utredningens anbefaling. H-alternativet ble anbefalt som prinsipp for nytt dobbeltspor, det vil si at dobbeltsporet ikke skulle gå i trasé om Fornebu. Bybane ble anbefalt som et supplerende system til dobbeltsporet. Bybanen ble primært foreslått anlagt i en nedbygd E18 på strekningen mellom Lysaker og Skøyen etter at ny E18 mellom Strand og Frognerstranda er gjennomført. Løsningen kunne bygges ut trinnvis med en mulig første etappe fra Fornebu til Lysaker.<sup>433</sup> Dersom realiseringen av ny E18 ville komme til å trekke ut i tid, anbefalte tiltakshaverne en løsning med kollektivtrasé parallelt med dagens E18.<sup>434</sup>

#### 4.5.2 Valg av løsning

##### Akershus fylkeskommune får ansvaret for å velge løsning

Samferdselsdepartementet besluttet i august 2001 at den videre planleggingen av nytt dobbeltspor på strekningen Skøyen–Sandvika skulle ta utgangspunkt en traseføring via Lysaker<sup>435</sup> og ikke via Fornebu. I første omgang skul-

le det sikres en kollektivtrasé mellom Fornebu og Lysaker med videreføring mot Skøyen som muliggjorde etablering av en framtidig bybane.<sup>436</sup> Utbygging og drift av de supplerende kollektivsystemene for Fornebu ble definert som et fylkeskommunalt ansvar. I et møte mellom Samferdselsdepartementet, Akershus fylkeskommune, Oslo kommune og Bærum kommune 29. august 2001, ble det derfor stadfestet at det måtte være opp til Akershus fylkeskommune, og eventuelt Oslo kommune, som skal finansiere, bygge og drive systemet sammen med Bærum kommune som planmyndighet, å velge konkret løsning. Det ble for øvrig ikke stilt krav som den valgte løsning måtte tilfredsstillte. Staten ville bidra med inntil 600 millioner kroner til investeringer i infrastruktur.<sup>437</sup>

Ansvarsdelingen og det statlige bidraget ble bekreftet i St.prp. nr. 1 (2001–2002). Det ble lagt til grunn at de statlige midlene skulle benyttes gjennom ordningen med alternativ bruk av riksvegmidler.<sup>438</sup>

##### Akershus fylkeskommunes utredning – Bane til Fornebu

I mars 2002 forelå utredningen *Bane til Fornebu*. Utredningen ble utarbeidet av en arbeidsgruppe ledet av Akershus fylkeskommune med representanter fra Statens vegvesen, Jernbaneverket, Bærum kommune og Oslo kommune/Oslo Sporveier. Hensikten var å gi et grunnlag for en endelig avklaring for valg av banesystem til Fornebu.<sup>439</sup>

Alternativene som omfattet strekningen mellom Fornebu og Lysaker, ble i utredningen omtalt som lokale løsninger, mens de regionale alternativene inkluderte en tilknytning til Oslo. De regionale alternativene ble vurdert å gi et bedre kollektivtilbud enn de lokale. Det ble konkludert med at den beste regionale løsningen – både samfunnsøkonomisk og bedriftsøkonomisk – ville være en bybane til/fra Oslo sentrum. For de lokale alternativene ble det konkludert med at automatbane kom bedre ut enn et alternativ med bybane.<sup>440</sup>

Fylkestinget i Akershus fylkeskommune vedtok i juni 2002 at det skulle bygges en automatbane mellom Fornebu og Lysaker. Vedtaket var således ikke i samsvar med den anbefalte regionale løsningen i utredningen *Bane til Fornebu*. Fylkestinget ba videre om en utredning vedrørende en forlengelse av automatbanen fra Lysaker til nye Lysakerelven stasjon, alternativt til

429) Brev fra Samferdselsdepartementet til høringsinstansene, 30. mars 2001.

430) Brev fra Akershus fylkeskommune til Samferdselsdepartementet, 8. juni 2001.

431) Brev fra Vegdirektoratet til Samferdselsdepartementet, 15. juni 2001.

432) Brev fra Oslo kommune, Byrådsavdeling for næring og byutvikling til Samferdselsdepartementet, 27. juni 2001.

433) Brev fra Samferdselsdepartementet til høringsinstansene, 30. mars 2001.

434) Brev fra Statens vegvesen Akershus og Jernbaneverket Region øst til Samferdselsdepartementet, 4. juli 2001.

435) Det såkalte H-alternativet.

436) Brev fra Samferdselsdepartementet til Statens vegvesen Akershus og Jernbaneverket Region øst, 18. desember 2001.

437) Brev fra Samferdselsdepartementet til Akershus fylkeskommune, Oslo kommune og Bærum kommune, 30. august 2001.

438) St.prp. nr. 1 (2001–2002) Samferdselsdepartementet, s. 168.

439) Akershus fylkeskommune, Bane til Fornebu, mars 2002, s. 10.

440) Akershus fylkeskommune, Bane til Fornebu, mars 2002, s. 10.



Lilleaker stasjon. Fylkestinget forutsatte at staten ville stille tilstrekkelige midler for drift av banen til rådighet.<sup>441</sup>

### **Bane til Fornebu tilleggsutredning 2003 – delt innstilling**

Med utgangspunkt i vedtaket i fylkestinget ble det gjennomført en ny utredning i regi av en samarbeidsgruppe med representanter fra Akershus fylkeskommune, Oslo kommune, AS Oslo Sporveier og Statens vegvesen Region øst. Arbeidet ble ledet av Akershus fylkeskommune.

Hovedmålet med utredningen var å finne fram til en regional løsning som skulle være innenfor rammene av fylkestingets vedtak juni 2002, og som kunne bli en omforent løsning mellom Akershus fylkeskommune og Oslo kommune. Det ble vurdert forskjellige mulige traseer som kunne koble automatbanen fra Fornebu til Lilleakerbanen og/eller Kolsåsbanen, og dermed oppnå en regional baneløsning. Oslo kommune ønsket også en videre utredning av det regionale bybanealternativet, ved en justert trasé. Denne delen av utredningen ble finansiert av AS Oslo Sporveier.<sup>442</sup>

Utredningen var ferdig i februar 2003. Det var enighet i samarbeidsgruppen om at to av alternativene representerte regionale løsninger som burde vurderes i den videre beslutningsprosessen.

Utredningsarbeidet resulterte i en delt innstilling når det gjaldt hvilket av disse to alternativene som ville være det beste:

- Representantene fra Oslo kommune, AS Oslo Sporveier og Statens vegvesen ønsket fremdeles en bybaneløsning, men nå med tilknytning til Lilleakerbanen via Lysaker. Videre ble det vist at traseen kan tilknyttes en framtidig nedbygd E18 ved Vækerø.
- Gruppens representanter fra Akershus fylkeskommune gikk inn for automatbane mellom Lysaker og Fornebu, kombinert med en metro til Lysaker med utgangspunkt i den eksisterende Kolsåsbanen, med andre ord en forlengelse av skinnegangen fra Lysakerelven stasjon til Lysaker. Dette var i samsvar med tidligere vedtak i Akershus fylkeskommune. Representantene fra Akershus fylkeskommune betegnet dette som den beste regionale løsningen. Overgang til metro på Lysaker ville være en forutsetning for at automatbanen kunne anses som en regional og ikke kun en lokal løsning. Mulighetene for finansieringen av metroforlengelsen var imidlertid ifølge tilleggsutredningen ikke klarlagt.<sup>443</sup>

441) Brev fra Akershus fylkeskommune til Samferdselsdepartementet, Jernbaneverket, Bærum kommune og Statens vegvesen Akershus, 25. juni 2002.

442) Akershus fylkeskommune, Bane til Fornebu, tilleggsutredning, februar 2003, s. 4 og 75.

443) Akershus fylkeskommune, Bane til Fornebu, tilleggsutredning, februar 2003, s. 4 og 75.

### **Nytt vedtak om automatbane i Akershus fylkeskommune**

Fylkestinget bekreftet våren 2003 tidligere vedtak og vedtok at det skulle bygges en lettere automatbane til Fornebu. Fylkestinget anbefalte videre at endepunkt for Kolsåsbanen ble flyttet fra Lysakerelven til Lysaker. Fylkestinget fattet også vedtak om å be Samferdselsdepartementet klargjøre hvordan den økonomiske rammen på inntil 600 millioner kroner kunne disponeres.<sup>444</sup>

Samferdselsdepartementet innkalte til et møte mellom Akershus fylkeskommune, Oslo kommune og Bærum kommune i juni 2003. I invitasjonen til møtet la departementet vekt på at for å sikre helhetlige og gode løsninger ville det blant annet være viktig med et nært samarbeid mellom Akershus fylkeskommune og Oslo kommune.<sup>445</sup>

I løpet av sommeren 2003 fortsatte fylkeskommunen det videre planarbeidet og ble enig med alle store utbyggere på Fornebu om trasévalget. I et brev til samferdselsministeren i september 2003 presiserte fylkesordføreren i Akershus fylkeskommune at staten i kommende budsjettforslag måtte gi en utvetydig bekreftelse på den forrige regjeringens løfte om et økonomisk bidrag på inntil 600 millioner kroner. Hvis ikke, ville fylkeskommunen stanse videre planarbeid.<sup>446</sup>

Samferdselsdepartementet ba Vegdirektoratet om en vurdering av saken i august 2003.<sup>447</sup> I sitt svar viste Vegdirektoratet blant annet til uenighet om løsning. Vegdirektoratet pekte på at det var satt som et mål at kollektivbetjeningen til Fornebu skulle være en regional løsning. Det ble videre pekt på at automatbane til Fornebu ble ansett å være en lokal løsning, noe som var bakgrunn for at Akershus fylkeskommune fortsatte utredningsarbeidet med regional baneløsning til Fornebu.<sup>448</sup>

### **4.5.3 Videre beslutningsprosess og kvalitetssikring**

#### **Krav om omforent løsning i regionen**

Da St.prp. nr. 1 (2003–2004) ble lagt fram høsten 2003, var ikke finansieringen av Forneubanen omtalt. Samferdselsdepartementet framholdt i proposisjonen at det var viktig å raskt finne en helhetlig og god kollektivløsning for Fornebu. Departementet opplyste om at det i dialog med Akershus fylke søkte å få klarlagt gjenstående forhold knyttet til en slik baneløsning. Det ble vist til at kollektivbetjeningen av Fornebu måtte ses i et

444) Brev fra Akershus fylkeskommune til Samferdselsdepartementet, 14. mai 2003.

445) Brev fra Samferdselsdepartementet til Akershus fylkeskommune, Oslo kommune og Bærum kommune, 12. juni 2003.

446) Brev fra Akershus fylkeskommune til samferdselsministeren, 8. september 2003.

447) Telefaks fra Samferdselsdepartementet til Vegdirektoratet, 26. august 2003.

448) Notat fra Vegdirektoratet v/utbyggingsavdelingen til Samferdselsdepartementet, 8. september 2003.

regionalt perspektiv. Samferdselsdepartementet ville legge vekt på at løsningen framsto som omforent i regionen, og ba Oslo kommune avklare om denne forutsetningen var oppfylt med det opplegget Akershus hadde fattet vedtak om. Departementet ville komme tilbake til Stortinget med saken etter at de nødvendige avklaringer var gjort.<sup>449</sup> Gjennom behandlingen av budsjettet ble det satt av 2 millioner kroner for videre planlegging av Forneubanen uten at det ble tatt stilling til endelig kollektivløsning for Fornebuområdet.<sup>450</sup>

Samferdselsdepartementet innkalte til et møte med Vegdirektoratet, Akershus fylkeskommune og Oslo kommune i november 2003. Samferdselsdepartementet ønsket å komme raskt videre med en helhetlig og god kollektivløsning for Fornebu, som samtidig kunne inngå best mulig i det samlede kollektivtransportsystemet i Oslo/Akershusregionen. Samferdselsdepartementet uttrykte at det la vekt på at videre framdrift av saken skulle skje i felles forståelse mellom staten, Oslo kommune og Akershus fylkeskommune.<sup>451</sup>

Videre pekte departementet på at en baneløsning til Fornebu ville medføre en investering på mange hundre millioner kroner. Det ble vist til at staten for alle prosjekter av en slik størrelsesorden måtte stille strenge krav til at helheten i prosjektet er best mulig kartlagt og dokumentert, herunder samlet finansieringsopplegg, kvalitet på kostnadsoverslag og kalkyler, avklaring av driftsansvaret og tilknytning til det øvrige kollektivtilbudet i regionen. Departementet opplyste om at det skal utføres ekstern kvalitetssikring av alle statlige investeringer over 500 millioner kroner før startbevilgning gis. Det ble lagt til grunn at dette også ville gjelde Forneubanen, slik at fylkeskommunen skulle gjennomføre en slik kvalitetssikring etter omforente kriterier. Det ble også vist til at de statlige bevilgningene til banen skulle være gjennom ordningen med alternativ bruk av riksvegmidler. Ordningen stiller krav om at det må dokumenteres at å bruke riksvegmidler til baneprosjektet vil gi en like god samlet transportløsning som å bruke tilsvarende beløp til riksveginvesteringer.<sup>452</sup>

Akershus fylkeskommune ble bedt om å redegjøre for flere forhold knyttet til Forneubanen. Departementet ba blant annet om tilbakemelding på driftsansvaret og presiserte at fylkeskommunen ikke kunne påregne at staten skulle stille til rådighet midler til drift. Videre ba Samferdselsdepartementet om en oversikt over samlede kostnader ved banen, også sammenliknet med andre baneløsninger. Fylkeskommunen ble også bedt om å redegjøre for sammenheng og sammenkobling med det øvrige skinnegående kollektivsystemet i området. Departe-

mentet viste i den forbindelse til at en eventuell automatbane ville bety innføring av et fjerde skinnegående system i hovedstadsregionen.<sup>453</sup>

Departementet ba også Oslo kommune redegjøre for sin holdning til Forneubanen, spesielt forholdet til og samordningen med den lokale kollektivtransporten som Oslo kommune har ansvaret for.<sup>454</sup>

## Tekstboks 2

### Ordningen med alternativ bruk av riksvegmidler

Ordinære riksvegbevilgninger kan alternativt brukes til tiltak for kollektivtransport dersom lokale myndigheter kan dokumentere at midlene vil gi et bedre transporttilbud enn om midlene brukes til utbygging av veg. Dokumentasjon skal forelegges Samferdselsdepartementet.

Det kreves ikke nødvendigvis egenandel, da det forutsettes at den alternative investeringen avlaster riksvegnettet og reduserer behovet for investeringer. Krav til egenandel vurderes av Samferdselsdepartementet fra prosjekt til prosjekt.<sup>455</sup>

I sitt svarbrev til Samferdselsdepartementet bekreftet Akershus fylkeskommune at de ville ha det driftsmessige ansvaret for banen, forutsatt at det ble valgt en baneløsning som fylkeskommunen kunne stille seg bak, og at det ble tatt hensyn til ved beregning av samferdselsdelen i rammeoverføringen til fylkeskommunen. Fylkeskommunen viste også til at foretatte utredninger viste at automatbanen kom best ut for Fornebus vedkommende. Det ble videre pekt på anbefalingen fra fylkestinget om å legge endestasjonen for metro/T-bane til Lysaker i stedet for Lysakerelven med direkte overgang mellom metro og automatbane.<sup>456</sup>

Etter denne redegjørelsen fra Akershus fylkeskommune ba Samferdselsdepartementet fylkeskommunen om, i samarbeid med Oslo kommune og Statens vegvesen, å gi en samlet framstilling av saken og komme med en anbefaling om hvilken løsning som regionalt sett ble vurdert som den beste. Akershus fylkeskommune skulle ha ansvaret for arbeidet.<sup>457</sup>

Fylkeskommunen beklaget i sitt svarbrev at departementet på dette tidspunkt i prosessen forsøkte å endre rammebetingelsene i det oppdraget som fylkeskommunen opprinnelig hadde fått. Det ble vist til at utredningene

449) St.prp. nr. 1 (2003–2004) Samferdselsdepartementet, s. 97.

450) Budsjett-innst. S. nr. 13 (2003–2004), pkt. 7.8.4.2.

451) Brev fra Samferdselsdepartementet til Akershus fylkeskommune, 3. november 2003.

452) Brev fra Samferdselsdepartementet til Akershus fylkeskommune, 3. november 2003.

453) Brev fra Samferdselsdepartementet til Akershus fylkeskommune, 3. november 2003.

454) Brev fra Samferdselsdepartementet til Oslo kommune, 3. november 2003.

455) St.meld. nr. 26 (2001–2002), s. 25–26; St.meld. nr. 24 (2003–2004), s. 177.

456) Brev fra Akershus fylkeskommune til Samferdselsdepartementet, 18. november 2003.

457) Brev fra Samferdselsdepartementet til Akershus fylkeskommune, 3. desember 2003.

nettopp var utført i nært samarbeid med Statens vegvesen, Oslo kommune og Bærum kommune, og at det ikke ville være behov for ytterligere utredninger eller ytterligere fylkeskommunale vedtak. Fylkeskommunen hevdet at den foreslåtte automatbanen var en meget god regional løsning via knutepunktet på Lysaker. Det ble i den forbindelse vist til den statlige tilleggsutredningen hvor det het at automatbanen ville være et godt alternativ, og hvor automatbanen ble anbefalt subsidiært.<sup>458</sup> Akershus fylkeskommune har i intervju bekreftet at Samferdselsdepartementets krav om at kollektivløsningen skulle være regional, kom en stund etter at fylkeskommunen fikk oppdraget med å velge kollektivløsning i 2001. Når det gjaldt kravene om en omforent regional løsning, burde departementet ifølge fylkeskommunen kommunisert dette tidligere i prosessen.<sup>459</sup>

Svarbrevet fra Akershus fylkeskommune ble gjennomgått av Vegdirektoratet, som påpekte overfor Samferdselsdepartementet at Statens vegvesen og Oslo kommune hadde vært uenige i grunnlaget for fylkeskommunens vedtak om automatbane. Begrunnelsen var at en automatbane ikke ville gi en tilfredsstillende trafikal og regional løsning. Vegdirektoratet viste til at samarbeidet om utredningene bar preg av stor faglig uenighet. Det ble videre pekt på at de statlige tiltakshaverne hadde anbefalt en bybane i tilleggsutredningen<sup>460</sup>. Ifølge Vegdirektoratet hadde tiltakshaverne anbefalt automatbane subsidiært da den framsto som et godt lokalt alternativ dersom bybane mot Oslo ikke lot seg gjennomføre. Det ble videre pekt på at automatbaneløsningen også i fylkets egne utredninger ble omtalt som en lokal løsning, og at fylkeskommunens vedtak ikke var tilstrekkelig faglig begrunnet. Ifølge Vegdirektoratet burde det vurderes om det var ønskelig med sterkere engasjement fra statens side, for eksempel initiativ til å engasjere ekstern konsulentbistand for å få en ”nøytral” framstilling av saken.<sup>461</sup>

### **Enighet mellom Oslo kommune, Bærum kommune og Akershus fylkeskommune**

I brev av februar 2004 uttalte Oslo kommune, Bærum kommune og Akershus fylkeskommune at de var kommet til enighet, og at de hadde konkludert med at den løsningen som fylkestinget i Akershus hadde vedtatt, burde legges til grunn for valg av kollektivløsning til Fornebu. Oslo kommune uttalte videre i brevet at de var innstilt på å bidra med en forholdsmessig andel av det samlede grunneierbidraget,<sup>462</sup> som i Nasjonal transportplan 2002–2011<sup>463</sup> ble forutsatt å være om lag 500 millioner kroner.

458) Brev fra Akershus fylkeskommunen til samferdselsministeren, 7. januar 2004.

459) Intervju med Akershus fylkeskommune, 19. januar 2005.

460) Tilleggsutredning til konsekvensutredning av januar 2000, mars 2001.

461) Brev fra Statens vegvesen til Samferdselsdepartementet, 19. januar 2004.

462) Brev fra Oslo kommune til Samferdselsdepartementet, 10. februar 2004.

463) St.meld. nr. 46 (1999–2000), kap. 14.

Aktørene har i intervjuer kommentert den omforente løsningen. Byrådsavdelingen for miljø og samferdsel ved seksjon for samferdsel i Oslo kommune har i intervju opplyst at en kollektivløsning til Fornebu samferdselsmessig betjener et område utenfor Oslos grenser, og at avdelingen i utgangspunktet derfor ikke hadde noen sterke meninger om valg av løsning. Oslo kommune hadde riktignok en formening om at bybane ville være det beste alternativet, men ønsket ikke ansvaret for valg av løsning. Byrådsavdelingen ved seksjon for samferdsel har videre vist til at Oslo kommune som grunneier på Fornebu har store økonomiske interesser i at banen eller en annen kollektivløsning kommer på plass raskt.<sup>464</sup>

### **Tekstboks 3**

#### **Rekkefølgebestemmelser for Fornebu-området**

Det er lagt opp til rekkefølgebestemmelser som sikrer at banebetjening til Fornebu innarbeides i Kommunedelplan 2 og i eventuelle reguleringsplaner som behandler denne.<sup>465</sup> Rekkefølgebestemmelsene i Kommunedelplan 2 for Fornebu ble godkjent av Miljøverndepartementet i september 2000. Rekkefølgebestemmelsene slår fast at utbygging av bolig- og næringsområder ikke kan finne sted før banebetjening av området er etablert eller sikret.<sup>466</sup>

Ifølge Akershus fylkeskommune tilfredsstiller den valgte løsningen med automatbane kravet til en regional løsning. Løsningen med automatbane framstår ifølge Akershus fylkeskommune som den beste løsningen totalt sett.<sup>467</sup> Statens vegvesen Region øst har på sin side vist til at den valgte løsningen ikke er regional. En automatbaneløsning ble definert som lokal – nettopp med begrunnelse i behovet for overgang på Lysaker for å komme til/fra Oslo.<sup>468</sup>

Samferdselsdepartementet har opplyst at det tar til etterretning at det er blitt en omforent løsning. Departementet har vist til at det kan gi faglige tilrådinger, men at de lokale myndigheter har ansvaret og tar beslutningene. Akershus fylkeskommune fikk ansvaret for å velge endelig løsning, og de kom fram til at automatbane var en billigere løsning enn bybane.<sup>469</sup>

Samferdselsdepartementet har opplyst at Akershus fylkeskommune har forutsatt at bussløsningen til Fornebu blir borte ved ny baneløsning, og det inngår i deres trafikkanalyse.<sup>470</sup> AS Oslo Sporveier kjører busslinje fra

464) Intervju med Oslo kommune, Byrådsavdeling for miljø og samferdsel/seksjon for samferdsel, 3. februar 2005.

465) Utskrift av Bærum kommunestyres protokoll, møte 16. april 1997.

466) Brev fra Bærum kommune til Samferdselsdepartementet, 23. januar 2004.

467) Intervju med Akershus fylkeskommune, 19. januar 2005.

468) Intervju med Statens vegvesen Region øst, 8. mars 2005.

469) Intervju med Samferdselsdepartementet, 18. mai 2005.

470) Intervju med Samferdselsdepartementet, 18. mai 2005.

Tonsenhagen til Snarøya om Fornebu. Busslinjen har blitt framholdt som en suksess, mye fordi passasjerer fra Oslo unngår omstigning.<sup>471</sup> Styret i AS Oslo Sporveier har vedtatt å opprettholde denne linjen også etter at automatbanen blir satt i drift.<sup>472</sup> Dette vil ha vesentlig innvirkning på driftsøkonomien i automatbanen. Samferdselsdepartementet er konsesjonsmyndighet for fylkeskryssende ruter.<sup>473</sup>

#### Den videre kvalitetssikringen av prosjektet

Samferdselsdepartementet har i intervju framholdt sin rolle med hensyn til å sette krav til hvilke analyser som skulle gjennomføres før prosjektet kunne gå videre. Samferdselsdepartementet har uttalt at det har stilt strenge krav til kvalitetssikring i prosessen.<sup>474</sup>

I et møte 13. februar 2004 mellom Akershus fylkeskommune, Vegdirektoratet og Samferdselsdepartementet ble det konkludert med at Akershus fylkeskommune måtte ta ansvaret for den eksterne kvalitetssikringen som kreves for statlige prosjekter over 500 millioner kroner.<sup>475</sup> Samferdselsdepartementet stilte dessuten krav om at det ble foretatt en uavhengig vurdering av valget av baneløsning. Departementet framholdt at det ikke var tilstrekkelig at kvalitetssikringen bare ble knyttet til den allerede valgte automatbaneløsningen.<sup>476</sup>

I april 2004 framla Akershus fylkeskommune utredningen "Bane til Fornebu, en samlet fremstilling". I juni 2004 la Akershus fylkeskommune fram den samlede framstillingen og den eksterne kvalitetssikringen for Samferdselsdepartementet og ba departementet komme med en endelig avklaring av banespørsmålet i statsbudsjettet for 2005. I kvalitetssikringen var følgende alternative løsninger vurdert:

- Lokal automatbane Lysaker–Fornebu
- Lokal automatbane Lysaker–Fornebu med metrotilknytning til Lysaker–Bjørnsletta
- Bybane Fornebu–Oslo

Dessuten ble det foretatt en usikkerhetsanalyse av kostnadsoverslaget for automatbanen. Opprinnelig hadde Akershus fylkeskommune anslått kostnadene til 760 millioner kroner. Gjennom kvalitetssikringen ble det avsatt totalt 210 millioner ekstra, blant annet til usikkerhet, og kostnadsanslaget ble nå satt til 970 millioner kroner.<sup>477</sup> I den samlede framstillingen skilte en ut auto-

matbanen og vurderte tiltaket separat. Det ble pekt på at investeringskostnadene for framføring av metro til Lysaker var så store at det ville gi store utslag for totalresultatet. Ifølge utredningen måtte dette tiltaket stå på egne ben og ikke knyttes så direkte til automatbaneprosjektet.<sup>478</sup> I forslag til handlingsprogram for Oslopakke 2 2006–2009 innbefatter de foreslåtte tiltakene på Kolsåsbanen oppgradering av eksisterende trasé og ingen banelengelse til Lysaker.<sup>479</sup>

Ifølge Samferdselsdepartementet imøtekom fylkeskommunen bare delvis behovet for avklaringer. Akershus fylkeskommune ble bedt om å legge fram dokumentasjon som tilfredstilte kravet til ordningen med alternativ bruk av riksvegmidler. I tillegg krevde departementet forelagt en finansieringsplan før saken kunne legges fram for Stortinget.<sup>480</sup>

Status i prosjektet ble presentert i St.prp. nr. 1 (2004–2005). I proposisjonen ble det opplyst at Akershus fylkeskommune og Bærum kommune skulle gjenoppta arbeidet med reguleringsplaner for prosjektet. Reguleringsplanene ville gi grunnlag for å fastsette et endelig kostnadsoverslag, noe som var nødvendig for at prosjektet skulle få en statlig bevilgning. Videre hadde grunneierne Statsbygg og Oslo kommune kommet til enighet om grunneierbidraget og skulle bidra med opptil 5/11 av kostnadene. Samferdselsdepartementet la opp til et statlig bidrag på opptil 600 millioner kroner, som skulle bevilges over ordningen med alternativ bruk av riksvegmidler. Ifølge budsjettproposisjonen ville bevilgningen av midlene til Forneubanen bli lagt fram for Stortinget når det forelå godkjente reguleringsplaner med et endelig kostnadsoverslag, samt finansieringsplan for prosjektet.<sup>481</sup>

Bærum kommune vedtok reguleringsplan for prosjektet 6. april 2005. Etter dette har Akershus fylkeskommune arbeidet videre med prosjektet i tråd med tidligere forutsetninger med sikte på oppdatert kostnadsoverslag og finansieringsplan.<sup>482</sup> Det framgår av St.prp. nr. 1 (2005–2006) at det er planlagt anleggsstart på Forneubanen i 2007, og at prosjektet vil bli lagt fram for Stortinget når det foreligger endelig kostnadsoverslag og finansieringsplan.<sup>483</sup>

#### Koordinering mellom Forneubanen og ombygging av Lysaker stasjon

Ved utbygging av automatbane til Fornebu vil Lysaker få økt betydning for trafikken til og fra Fornebu, i tillegg til rollen som knutepunkt for nærområdet rundt

471) Intervju med AS Oslo Sporveier, 4. mars 2005.

472) Intervju med AS Oslo Sporveier, 4. mars 2005; referat fra møte i Koordineringsgruppen, 11. mars 2005.

473) Referat fra møte i Koordineringsgruppen, 11. mars 2005.

474) Intervju med Samferdselsdepartementet, 18. mai 2005.

475) Referat fra møte mellom Akershus fylkeskommune, Vegdirektoratet og Samferdselsdepartementet, 13. februar 2004; telefaks fra Samferdselsdepartementet til Akershus fylkeskommune 16. februar 2004; brev fra Samferdselsdepartementet til Akershus fylkeskommune, 5. april 2004.

476) Brev fra Samferdselsdepartementet til Akershus fylkeskommune, 28. april 2004.

477) Brev fra Akershus fylkeskommune til Samferdselsdepartementet, 3. juni 2004.

478) Bane til Fornebu. Samlet fremstilling, april 2004, s. 28.

479) Oslopakke 2-prosjekter. Forslag til handlingsprogram (2006–2009). Statens vegvesen og Jernbaneverket. Prosjekt katalog, s. 8, 36 og 88.

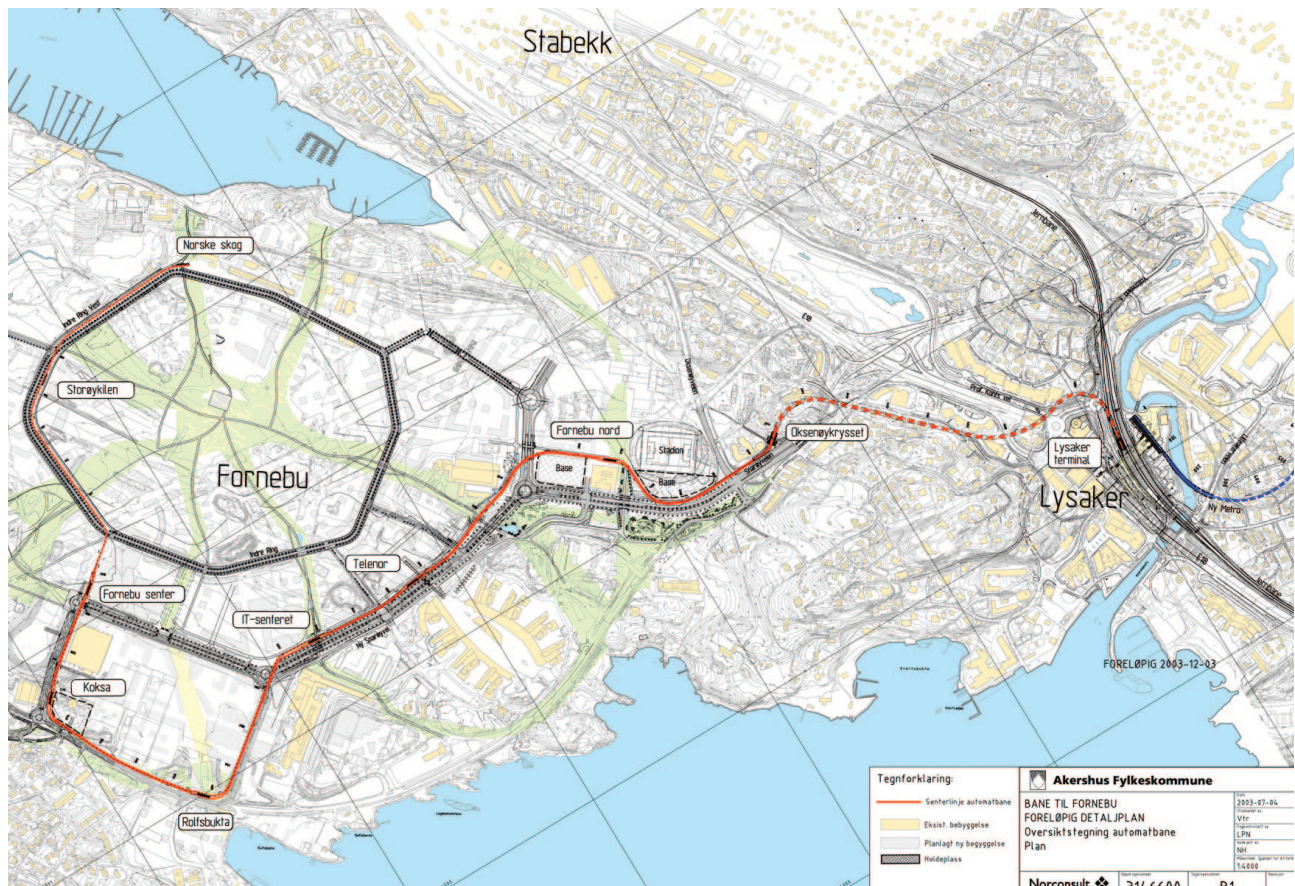
480) Brev fra Samferdselsdepartementet til Akershus fylkeskommune, 25. juni 2004.

481) St.prp. nr. 1 (2004–2005) Samferdselsdepartementet, s. 116; St.prp. nr. 1 (2005–2006) Samferdselsdepartementet, s. 125.

482) St.prp. nr. 64 (2004–2005), s. 7.

483) St.prp. nr. 1 (2005–2006) Samferdselsdepartementet, s. 124.

Figur 9 Oversiktsskisse – Forneubanen



Kilde: Akershus fylkeskommune / Norconsult (Samlet fremstilling Fornebu, s. 13)

stasjonen. Det framgår av Nasjonal transportplan 2006–2015 at prosjektet planlegges ferdigstilt i første del av planperioden, forutsatt en avklaring på løsning av kollektivbetjeningen til Fornebu.<sup>484</sup>

Gjennom utrednings- og beslutningsprosessen om kollektivløsning til Fornebu har det vært pekt på viktigheten av å få en rask avklaring med hensyn til ombyggingen av Lysaker stasjon.<sup>485</sup> Samferdselsdepartementet har pekt på at Lysaker stasjon skulle planlegges og bygges ut fra en helhetlig løsning med hensyn til kollektivbetjening av Fornebu som sikret tidsmessig ferdigstilling av begge prosjektene mest mulig samtidig – og med gode overgangsmuligheter for trafikantene.<sup>486</sup> Vegdirektoratet framholdt imidlertid i januar 2004 at automatbaneløsningen ikke var tilstrekkelig avklart som grunnlag for videre detaljplanlegging av Lysaker terminal.<sup>487</sup> Jernbaneverket har vist til at konsekvensen av den lang-

varige prosessen om valg av løsning for Forneubanen kunne blitt at en eventuell automatbane ikke ble integrert og dermed lagt ved siden av Lysaker stasjon.<sup>488</sup>

Utbyggingen av Lysaker stasjon involverer mange aktører: Jernbaneverket, Statens vegvesen og Akershus fylkeskommune. Samferdselsdepartementet har vist til at aktørene måtte bli koordinert i forbindelse med denne utbyggingen. Departementet har uttalt at det ikke bare vil følge opp statens forpliktelser, men også sørge for at bygging av stasjonen ikke blir forsinket.<sup>489</sup>

Gjennom St.prp. nr. 64 (2004–2005) ble det opplyst om at fylkeskommunen var i dialog med Jernbaneverket om den delen av arbeidet som gjelder å tilrettelegge for automatbane på Lysaker stasjon.<sup>490</sup> Reguleringsplanene ble godkjent i Bærum og Oslo kommune i desember 2004. Detaljplan ble godkjent sommeren 2005. Etter dette er planleggingen av Lysaker stasjon konkretisert, og prosjektet ble lagt fram for Stortinget for bevilgning i St.prp. nr. 1 (2005–2006). I proposisjonen ble det opplyst at ny jernbane skal samordnes med ny busstasjon og

484) St.meld. nr. 24 (2003–2004), s. 141.

485) Blant flere: Brev fra Statens vegvesen Akershus og Jernbaneverket Region øst til Samferdselsdepartementet, 4. juli 2001.

486) Brev fra Samferdselsdepartementet til Akershus fylkeskommune, Oslo kommune og Bærum kommune, 30. august 2001.

487) Brev fra Statens vegvesen til Samferdselsdepartementet, 19. januar 2004.

488) Intervju med Jernbaneverket, 9. mars 2005.

489) Intervju med Samferdselsdepartementet, 18. mai 2005.

490) St.prp. nr. 64 (2004–2005), s. 7.

med tilknytning til banebetjening av Fornebu. Det ble opplyst at nødvendige konstruksjoner for Fornebu-banens endestasjon planlegges gjennomført av Jernbaneverket på vegne av Akershus fylkeskommune, som er ansvarlig for utbyggingen av bane til Fornebu. Ifølge St.prp. nr. 1 (2005–2006) skulle byggeplanleggingen ferdigstilles i løpet av 2005 med oppstart av prosjektet i 2006.<sup>491</sup>

491) St.prp. nr. 1 (2005–2006) Samferdselsdepartementet, s. 147.

## 5 Vurderinger

### 5.1 Samordning, organisering og ansvarsforhold

#### 5.1.1 Samordning mellom aktørene

Det er gjennom flere år framholdt som et mål at det skal oppnås en god samordning mellom forvaltningsnivåene innenfor gjeldende ansvarsfordeling for å styrke kollektivtrafikken og sikre en effektiv og helhetlig virkemiddelbruk.<sup>492</sup>

Ifølge Nasjonal transportplan 2002–2011 skal Oslopakke 2 gjennomføres innenfor en økonomisk ramme på 13,4 milliarder kroner.<sup>493</sup> Siktemålet er å forsere investeringene i kollektivtrafikk i Oslo og Akershus for å nå målet om økt kollektivandel og bærekraftig transport. Mange aktører på ulike forvaltningsnivåer samarbeider om å gjennomføre Oslopakke 2.

Aktørene møtes i Samordningsutvalget og Koordineringsgruppen. Disse samordningsforaene har ingen myndighet, men en koordinerende og rådgivende funksjon. Behovet for et sterkere partnerskap lå til grunn for at det i 2002 ble foretatt en evaluering av organiseringen av Oslopakke 2. Ett resultat av evalueringen var etablering av et faglig sterkt Oslopakke 2-sekretariat, som skal bistå Koordineringsgruppen med saksutredninger og praktisk styring av underliggende arbeidsgrupper. Dette har medført en styrking av Koordineringsgruppen som arena for overordnet diskusjon og strategiske avveining-er. Samarbeidsforaenes koordinerende funksjon synes imidlertid ikke å ha blitt styrket. I den forbindelse kan det pekes på tre forhold:

For det første har flere viktige saker i liten grad blitt behandlet i samarbeidsforaene. Utbyggingen av dobbeltsporet mellom Skøyen og Asker er lite integrert i Oslopakke 2-arbeidet. Videre er kollektivløsning til Fornebu og Kolsåsbanen viktige saker som i liten grad har vært drøftet i Koordineringsgruppen. I løpet av 2005 er imidlertid prosjektene Fornebu og Kolsåsbanen i større grad tatt opp i gruppen.

For det andre innebærer ulike måter å styre Oslopakke 2-arbeidet på at aktørene ikke møter med samme mandat og handlingsrom fra sine respektive linjeorganisasjo-

ner. Dels handler dette om ulikheter mellom Oslo og Akershus, ved at det for Akershus fylkeskommune i større grad foreligger politiske vedtak før sakene kommer til Koordineringsgruppen, mens det i Oslo kommune som regel fattes politiske vedtak først etter at sakene er diskutert i Koordineringsgruppen. Dels har de to statlige etatene Jernbaneverket og Statens vegvesen ulike budsjett- og styringssystemer. Undersøkelsen viser også at det er svakheter knyttet til samordningen mellom Jernbaneverket og Statens vegvesen i utarbeidelsen av handlingsprogrammer. Ulike budsjett- og styringssystemer og mangelfull samordning har bidratt til at det i fellesprosjekter, der etatene finansierer hver sin del, har vært problemer knyttet til å ha midler til rådighet samtidig. Da dette er samordningsproblemer mellom to statlige etater som begge sorterer under Samferdselsdepartementet, stilles det spørsmål om departementet i tilstrekkelig grad har ivarettatt sitt oppfølgingsansvar for etatenes planarbeid på dette området.

For det tredje er samarbeidet preget av *manglende forpliktelse*. Dette kom blant annet til uttrykk da det etter evalueringen av Oslopakke 2-samarbeidet ble utarbeidet et forslag til samarbeidsavtale, med formål om å skape en felles plattform og forpliktelse for arbeidet med Oslopakke 2. Samarbeidsavtalen var en intensjonsavtale. Partene har muntlig anerkjent avtalen, men har ikke vært villige til å undertegne den.

Undersøkelsen viser at organiseringen ikke stiller krav om forpliktende samarbeid mellom partene. Videre viser undersøkelsen at arbeidet i Oslopakke 2 i stor grad er preget av motstridende interesser. Det stilles på denne bakgrunn spørsmål om det er mulig å oppnå en god samordning som sikrer effektiv gjennomføring av Oslopakke 2.

#### 5.1.2 Helhetlig ansvar for Oslopakke 2

Oslopakke 2 gjennomføres innenfor gjeldende ansvarsdeling mellom forvaltningsnivåene.<sup>494</sup> Samferdselsdepartementet har framholdt at prinsippene i hovedsak gir en ryddig ansvarsdeling.<sup>495</sup> Organiseringen av et prosjekt bør være hensiktsmessig i forhold til prosjektets karakter, omfang og kompleksitet. Prosjektorganiseringen bør være preget av klare ansvars- og myndighetsforhold. Dette innebærer at de ulike aktørenes roller og ansvar er definert, og reelle myndighetsforhold og ansvaret for styring og beslutningsvedtak er klart og entydig formulert. Selv om Oslopakke 2 ikke er et pro-

492) Jf. St.meld. nr. 32 (1995–96) *Om grunnlaget for samferdselspolitikken*; St.meld. nr. 46 (1999–2000) *Nasjonal transportplan 2002–2011*; St.meld. nr. 26 (2001–2002) *Bedre kollektivtransport*.

493) Beløpet er i 2000-kroner og framgår av St.meld. nr. 46 (1999–2000), s. 215, der Samferdselsdepartementet foreslo at denne totale økonomiske rammen ble lagt til grunn for Oslopakke 2 for perioden 2000–2011. I tillegg kommer lokale bidrag. I skissen til finansieringsplan, som er framlagt på s. 214 i samme melding, anslås lokale bidrag til 700 millioner 2000-kroner.

494) Jf. beskrivelsen av organiseringen av kollektivtrafikken i kapittel 1.2.

495) St.prp. nr. 64 (1999–2000), s. 4; St.meld. nr. 46 (1999–2000), s. 214.

sjeikt, men en pakke bestående av flere prosjekter, er det lagt til grunn at de nevnte forhold også vil være sentrale for organiseringen av Oslopakke 2.

I prinsippet er det klart definert hvem som har ansvaret for å gjennomføre de enkelte prosjektene. Dette synes imidlertid ikke å være tilfelle når det gjelder det helhetlige ansvaret for Oslopakke 2. Aktørene har i intervjuer vist til at det er Samordningsutvalget og Koordineringsgruppen som skal ivareta helheten i pakken. På bakgrunn av undersøkelsens funn om mangelen på forpliktende partnerskap synes det uklart hvordan Samordningsutvalget og Koordineringsgruppen kan ivareta et helhetlig ansvar for Oslopakke 2. Samferdselsdepartementet har inntatt en lite aktiv rolle i oppfølgingen av pakken og har delegert det koordinerende arbeidet til Statens vegvesen, som ikke har myndighet overfor de andre aktørene. Det kan således stilles spørsmål om det helhetlige ansvaret for gjennomføringen av Oslopakke 2 er tilstrekkelig ivarettatt.

### 5.1.3 En helhetlig virkemiddelbruk?

Oslopakke 2 ble fremmet som en investeringspakke, hvor de finansielle løsningene var sentrale. I behandlingen av stortingsproposisjonen om Oslopakke 2 framhevet imidlertid flertallet i samferdselskomiteen målet om å øke kollektivandelen. En økning i kollektivandelen forutsetter at investeringene understøttes av andre virkemidler. Dette innebærer blant annet at *utbygging av infrastruktur* ses i nær sammenheng med *drift* av kollektivtrafikken. Med henvisning til denne forutsetningen framholdt Samferdselsdepartementet i Norsk veg- og vegtrafikkplan 1998–2007 betydningen av at berørte parter på en mest mulig forpliktende måte fant omforente løsninger for gjennomføring av tiltak, driftsopplegg og bruk av ny infrastruktur, arealbruk mv.<sup>496</sup> Samferdselskomiteen har ved behandlingen av Norsk veg- og vegtrafikkplan 1998–2007 påpekt at det er viktig å se utbygging av kollektivtrafikkens infrastruktur i nær sammenheng med mulighetene for å styrke og effektivisere driften av kollektivtrafikken.<sup>497</sup>

I Oslopakke 2 har Koordineringsgruppen etablert et driftsprosjekt med formål å se infrastrukturinvesteringene i sammenheng med framtidig drift. Prosjektet har utarbeidet forslag til et framtidig helhetlig driftskonsept med sikte på å effektivisere driften. Konseptet er utformet som et strategisk dokument og er ikke forpliktende for partenes videre arbeid. Det vil i flere tilfeller være interessekonflikter mellom ulike aktører i spørsmål som berører forholdet mellom drift og infrastruktur. Et eksempel er utviklingen av banesystemet som ”rygggraden” i kollektivtrafikksystemet med tilhørende utvikling av jernbanestasjonene som knutepunkt. Et slikt system er avhengig av at Stor-Oslo Lokaltrafikk kjører matebusser til knutepunktene, og at passasjerene går videre på toget. Med dagens takst- og rutesamarbeid er det lite

attraktivt for selskapet å kjøre slike ruter. Dette er begrunnet dels med kvaliteten på det øvrige kollektivtrafikksystemet som selskapet skal mate busser til, dels med manglende økonomiske insentiver for å kjøre matebusser til knutepunktene. På bakgrunn av underliggende interessekonflikter, samt at driftskonseptet ikke er forpliktende, stilles det spørsmål om det vil være mulig å realisere konseptets potensial for effektivisering av driften.

En god samordning mellom forvaltningsnivåene og en helhetlig virkemiddelbruk, der ulike virkemidler ses i sammenheng, vil være en forutsetning for å nå målet om å øke kollektivandelen. På denne bakgrunn kan det stilles spørsmål om virkemidler som supplerer investerings tiltakene, i større grad bør integreres i arbeidet med Oslopakke 2.

### 5.1.4 Ekstraordinær trafikantbetaling for kollektivreisende (75-øringen)

Ved framleggelsen av Oslopakke 2 for Stortinget ble det forutsatt en ekstraordinær trafikantbetaling for kollektivreisende (75-øringen), som skal benyttes til innkjøp av ekstra materiell, og dermed gi grunnlag for økt kollektivtrafikktilbud.<sup>498</sup> Det ble inngått en egen avtale om innkreving og bruk av disse midlene.

Avtalen inneholder mål om hva transportselskapene årlig skal kreve inn av ekstra midler i forbindelse med ordningen. Oslo og Akershus har hatt ulike tolkninger av hvordan takstøkningen skal beregnes. Oslo kommunes beregninger førte til en takstøkning på 7,2 prosent, mens Akershus fylkeskommune la til grunn en takstøkning på 4,8 prosent. Videre har indeksregulering blitt håndtert ulikt i de to fylkene. Det kan derfor stilles spørsmål om avtalen sikrer en lik forståelse av de økonomiske betingelsene som er knyttet til inntektsmålet, og om ordningen innbringer de midlene som var forutsatt.

Avtalen inneholder ingen mål for hvor mye nytt materiell som skal anskaffes. Det er kun Oslo Sporveier som har satt konkrete mål for hva som skal oppnås med midlene. Den manglende tallfestingen gjør det vanskelig å vurdere hvorvidt målet om økt materiellkapasitet blir oppfylt. Videre er det ulike tolkninger av hva midlene kan brukes til. Midlene er benyttet på ulike måter, også til andre formål enn nytt materiell. Det er dessuten ingen sanksjonsmuligheter i avtalen. Det kan stilles spørsmål om en klarere og mer forpliktende avtale ville sikret en bedre måloppnåelse for den ekstraordinære trafikantbetalingen.

---

## 5.2 Styling

### 5.2.1 Mål- og resultatstyring

Undersøkelsen viser at de overordnede målene for Oslopakke 2 om økt kollektivandel og bærekraftig trans-

496) St.meld. nr. 37 (1996–97), s. 72.

497) Innst. S. nr. 273 (1996–97), s. 27.

498) St.prp. nr. 64 (1999–2000) *Om delvis bompengefinansiering av forsert kollektivutbygging i Oslo og Akershus (Oslopakke 2)*, s. 4.



port i liten grad gjenspeiles i planlegging, gjennomføring og oppfølging av pakken. Videre viser undersøkelsen at selv om aktørene tilsynelatende er enige i målet om økt kollektivandel, peker de på at det er lite konkretisert, og de har også ulike oppfatninger av hva målet innebærer.

Undersøkelsen viser også at det i liten grad rapporteres til Samferdselsdepartementet på resultater utover økonomi. Dette, sammen med manglende fokusering på overordnede mål, vanskeliggjør en målrettet styring og gir begrensede muligheter for å følge opp og vurdere framdriften i Oslopakke 2.

### 5.2.2 Plan- og beslutningsprosessen

Oslopakke 2 ble framlagt for Stortinget som en finansieringsplan som skulle konkretiseres i det videre utredningsarbeidet. En sentral del av plan- og beslutningsprosessen har vært å velge ut hvilke prosjekter som skal gjennomføres. Ved framleggelsen av Oslopakke 2 for Stortinget ble det lagt vekt på at det skulle utvikles strategier for å øke den samfunnsøkonomiske nytten.<sup>499</sup>

Undersøkelsen viser at det ved utvelgelsen av prosjekter i praksis ofte tas andre hensyn enn samfunnsøkonomisk nytte. Et eksempel er hensynet til fordeling av midler mellom Oslo og Akershus. I utgangspunktet skulle midlene fordeles uavhengig av om prosjekter ble gjennomført i Oslo eller Akershus. Undersøkelsen viser imidlertid at det har vært viktig med en "regional balanse" i fordelingen av midler.

Videre har plansituasjon og manglende planavklaringer vist seg å være viktige for hvilke prosjekter som kan realiseres når. Manglende planavklaring har blitt framholdt som mer avgjørende for *når* prosjekter blir fremmet enn finansiering. Plansituasjonen fører dermed til at det ikke nødvendigvis er de prosjektene med størst nytte som gjennomføres først.

Undersøkelsen viser også at det ikke er utviklet tilstrekkelige verktøy for å foreta beregninger av samfunnsøkonomisk nytte av de enkelte kollektivtrafikkprosjektene.

Mangelfulle verktøy og svak vektlegging av samfunnsøkonomisk nytte i den praktiske prioriteringen av prosjekter viser at forutsetningen om å utvikle strategier for å øke den samfunnsøkonomiske nytten ikke er innfridd.

## 5.3 T-baneringen

T-baneringen er et av de største Oslopakke 2-prosjektene og finansieres med en betydelig andel statlige midler. Samferdselsdepartementet har i St.prp. nr. 64 (1999–2000) påpekt at vanlige krav til plangrunnlag, kostnadsoverslag mv. forutsettes å foreligge før det

enkelte prosjekt tas opp til bevilgning. Tilsvarende er også tidligere slått fast som et generelt prinsipp ved bruk av bompenger, hjemlet i vegloven § 27, som finansieringskilde. Det stilles samme krav til planprosess, plangrunnlag og kostnadsoverslag for et prosjekt som helt eller delvis finansieres med bompenger, som til et prosjekt som fullt ut finansieres over offentlige budsjetter.<sup>500</sup>

Planleggingen av T-baneringen startet på begynnelsen av 1990-tallet. Det ble utarbeidet flere kostnadsanslag, som økte etter hvert som planleggingen skred fram. Kostnadsanslaget som ble framlagt for Stortinget i St.prp. nr. 1 (1999–2000), var på 897 millioner 2000-kroner. Anslaget var kvalitetssikret av en gruppe ledet av Statens vegvesen. Det samme anslaget ble lagt til grunn i avtalen staten og Oslo kommune inngikk om bygging av T-baneringen i september 2000. Et halvt år etter at avtalen mellom kommunen og Statens vegvesen ble inngått, la Oslo kommune fram et kostnadsanslag på 1 150 millioner kroner, basert på en fornyet gjennomgåelse av kostnadene. Dette vurderes som en ikke ubetydelig økning på kort tid.

Høsten 2002 ble kostnadsanslaget på nytt oppjustert. Økningen var hovedsakelig knyttet til etappe 2 (Storo–Carl Berners plass) etter at denne var detaljprosjektert. I det opprinnelige kostnadsanslaget, som ble forelagt Stortinget høsten 1999, var det for etappe 2 kun utarbeidet oversiktsplan. Prosjektet ble dermed framlagt for bevilgning i Stortinget med en betydelig usikkerhet.

Samferdselsdepartementet har i intervju framholdt at departementet ikke kvalitetssikret kostnadsoverslaget for T-baneringen ettersom Oslo kommune har ansvaret som byggherre. Finansieringen er imidlertid i stor grad statlig, da staten har inngått en avtale med Oslo kommune om å finansiere 75 prosent av de planlagte prosjektkostnadene, det vil si 673 millioner kroner.<sup>501</sup> Det kan på dette grunnlag stilles spørsmål om departementet i dette tilfellet har ivaretatt sitt ansvar for å sikre at planleggingen av større prosjekter som er helt eller delvis finansiert ved statlige midler, holder en tilfredsstillende kvalitet.

Staten og Oslo kommune undertegnet avtalen om byggingen av T-baneringen før Oslo kommune på selvstendig grunnlag hadde gått gjennom kostnadsanslagene. Dette innebar at Oslo kommune ved Samferdselsetaten fikk byggherreansvaret for et prosjekt de selv ikke hadde prosjektert, og hvor de selv ikke hadde hatt noen rolle i arbeidet med kostnadsanslag.

Oslo kommunes byrådsavdeling for samferdsel og miljø ved samferdselsseksjonen har i intervju framholdt at

500) St.prp. nr. 17 (1993–94) *Om endra løyvingvedtak mv. for 1993 for Administrasjon, Sivil luftfart, Vegformål, Transportsubsidiar og kollektivtrafikktiltak, Jernbaneformål og Post*. Vedlegg: Avtale mellom Vegdirektoratet og Bompengeselskap AS, pkt. 2.2, s. 14.

501) Avtale mellom Statens vegvesen Oslo og Oslo kommune, undertegnet henholdsvis 18. og 25. september 2000.

499) St.prp. nr. 64 (1999–2000), s. 1 og 3.

frykten for kostnadsoverskridelser lå til grunn for at kommunen ikke ønsket byggherreansvaret.<sup>502</sup> Samferdselsdepartementet har vist til at utbygging av T-bane er et kommunalt ansvar, og at et eventuelt statlig byggherreansvar ville bryte med gjeldende ansvarsdeling.<sup>503</sup> Samferdselsdepartementet har videre framholdt det som en fordel for staten at Oslo kommune ble byggherre med hensyn til ansvar for eventuelle kostnadsoverskridelser og eventuelle rettsaker i forbindelse med byggeprosessen.<sup>504</sup> Det kan stilles spørsmål om slike motsetningsforhold hindrer en effektiv prosjektgjennomføring.

#### 5.4 Kollektivløsning til Fornebu

Et flertall i samferdselskomiteen la i behandlingen av St.meld. nr. 46 (1999–2000) Nasjonal transportplan 2002–2011 vekt på at det skulle tas en rask avgjørelse om hvordan Fornebuområdet skulle betjenes med kollektivtransport.<sup>505</sup>

Prosessen med valg av en forpliktende plan om kollektivløsning til Fornebu har vært en lang beslutningsprosess med skiftende forutsetninger. I 2001 fikk Akershus fylkeskommune ansvaret for å velge konkret løsning til Fornebu. Etter dette fulgte to faglige utredninger, *Bane til Fornebu* (2002) og *Bane til Fornebu Tilleggsutredning* (2003), som begge ble utarbeidet av representanter for berørte parter, under ledelse av Akershus fylkeskommune. Fylkeskommunen besluttet i 2003 at det skulle bygges automatbane mellom Lysaker og Fornebu. Tilleggsutredningen, som ble framlagt i forkant av denne beslutningen, hadde imidlertid resultert i en delt innstilling når det gjaldt valg av løsning. Representantene fra Akershus fylkeskommune hadde anbefalt en automatbaneløsning, mens representantene fra Oslo kommune, Oslo Sporveier og Statens vegvesen hadde gått inn for en bybaneløsning. I St.prp. nr. 1 (2003–2004) ba Samferdselsdepartementet Akershus fylkeskommune sørge for å velge en regional omforent løsning og komme til enighet med Oslo kommune før en kunne gå videre. Etter at det ble oppnådd enighet mellom Oslo kommune og Akershus fylkeskommune om automatbaneløsningen, har Samferdselsdepartementet bedt Akershus fylkeskommune om å gjennomføre flere kvalitetssikringstiltak for å sikre tilfredsstillende beslutningsgrunnlag og kostnadsoverslag.

I utredningen *Bane til Fornebu* fra mars 2002 ble automatbane mellom Fornebu og Lysaker definert som en lokal løsning. De regionale alternativene i utredningen inkluderte en tilknytning til Oslo. I den påfølgende tilleggsutredningen fra 2003 gikk arbeidsgruppens repre-

sentanter fra Akershus fylkeskommune inn for automatbane mellom Lysaker og Fornebu, kombinert med en metro til Lysaker med utgangspunkt i den eksisterende Kolsåsbanen. Dette ville innebære en forlengelse av skinnegangen fra Lysakerelven stasjon til Lysaker og ville ifølge tilleggsutredningen gjøre automatbaneløsningen til en regional løsning. Det er per januar 2006 ikke fattet noen beslutning som tilsier at det skal bygges en metroforbindelse til Lysaker, og undersøkelsen viser at det ikke er enighet om at automatbaneløsningen likevel kan defineres som en regional løsning. Samferdselsdepartementet har uttalt at kollektivbetjeningen av Fornebu må ses i et regionalt perspektiv,<sup>506</sup> men har ikke sikret en felles forståelse av hvilke krav som må ligge til grunn for at en baneløsning til Fornebu kan betegnes som regional.

På bakgrunn av ovenstående kan det stilles spørsmål om Samferdselsdepartementet gjennom en tidligere avklaring av forutsetningene for statlige midler til prosjektet og en tettere oppfølging på et tidligere tidspunkt kunne bidratt til en mer effektiv beslutningsprosess.

502) Intervju med Oslo kommune, Byrådsavdeling for miljø og samferdsel/seksjon for samferdsel, 3. februar 2005.

503) St.prp. nr. 1 (1999–2000) Samferdselsdepartementet, s. 116.

504) Intervju med Samferdselsdepartementet, 18. mai 2005.

505) Innst. S. nr. 119 (2000–2001), s. 118.

506) Jf. St.prp. nr. 1 (2003–2004) Samferdselsdepartementet, s. 97.

# Vedlegg: Dokumentoversikt

---

## Storingsproposisjoner

### Budsjettproposisjoner

- 1 St.prp. nr. 1 (1999–2000) Samferdselsdepartementet
- 2 St.prp. nr. 1 (2000–2001) Samferdselsdepartementet
- 3 St.prp. nr. 1 (2001–2002) Samferdselsdepartementet
- 4 St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 4 (2001–2002)
- 5 St.prp. nr. 1 (2002–2003) Samferdselsdepartementet
- 6 St.prp. nr. 1 (2003–2004) Samferdselsdepartementet
- 7 St.prp. nr. 1 (2004–2005) Samferdselsdepartementet
- 8 St.prp. nr. 1 (2005–2006) Samferdselsdepartementet

### Andre proposisjoner

- 1 St.prp. nr. 52 (1984–85) Om reformer i statens budsjettssystem og endringer i bevilgningsreglementet
- 2 St.prp. nr. 96 (1987–88) Om hovedvegnettet i Oslo-området
- 3 St.prp. nr. 17 (1993–94) Om endra løyvingsvedtak m.v. for 1993 for Administrasjon, Sivil luftfart, Vegformål, Transportsubsidiar og kollektivtrafikktiltak, Jernbaneformål og Post.  
Vedlegg: Avtale mellom Vegdirektoratet og Bompengeselskap AS
- 4 St.prp. nr. 64 (1999–2000) Om delvis bompengefinansiering av forsert kollektivutbygging i Oslo og Akershus (Oslopakke 2)
- 5 St.prp. nr. 50 (2004–2005) Om utbygging av E18 Bjørvikprosjektet i Oslo
- 6 St.prp. nr. 64 (2004–2005) Om ein del saker på Samferdselsdepartementets område

---

## Storingsmeldinger

- 1 St.meld. nr. 46 (1985–86) Om hovedvegene i Oslo-området
- 2 St.meld. nr. 32 (1988–89) Norsk veg- og vegtrafikkplan 1990–93
- 3 St.meld. nr. 55 (1988–89) Tillegg til St.meld. nr. 32 (1988–89) Norsk veg- og vegtrafikkplan 1990–93
- 4 St.meld. nr. 35 (1991–92) Om statens forvaltnings- og personalpolitikk
- 5 St.meld. nr. 36 (1996–97) Om avveininger, prioriteringer og planrammer for transportsektorene 1998–2007
- 6 St.meld. nr. 37 (1996–97) Norsk veg- og vegtrafikkplan 1998–2007
- 7 St. meld. nr. 46 (1999–2000) Nasjonal transportplan 2002–2011
- 8 St.meld. nr. 26 (2001–2002) Bedre kollektivtransport
- 9 St.meld. nr. 24 (2003–2004) Nasjonal transportplan 2006–2015

---

## Innstillinger til Stortinget

### Budsjettinnstillinger

- 1 Budsjett-innst. S. nr. 13 (1999–2000) Innstilling fra samferdselskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2000 (rammeområde 18)  
Fiskeridepartementet og Samferdselsdepartementet
- 2 Budsjett-innst. S. nr. 13 (2000–2001) Innstilling fra samferdselskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2001 (rammeområde 18)  
Fiskeridepartementet og Samferdselsdepartementet
- 3 Budsjett-innst. S. nr. 13 (2001–2002) Innstilling fra samferdselskomiteen om løyvingar på statsbudsjettet for 2002 (rammeområde 18) Fiskeridepartementet og Samferdselsdepartementet
- 4 Budsjett-innst. S. nr. 13 (2002–2003) Innstilling fra samferdselskomiteen om løyvingar på statsbudsjettet for 2003 (rammeområde 18) Fiskeridepartementet og Samferdselsdepartementet
- 5 Budsjett-innst. S. nr. 13 (2003–2004) Innstilling fra samferdselskomiteen om løyvingar på statsbudsjettet for 2004 (rammeområde 18) Fiskeridepartementet og Samferdselsdepartementet
- 6 Budsjett-innst. S. nr. 13 (2004–2005) Innstilling fra samferdselskomiteen om løyvingar på statsbudsjettet for 2005 (rammeområde 18)  
Fiskeri- og kystdepartementet og Samferdselsdepartementet

### Andre innstillinger

- 1 Innst. S. nr. 135 (1984–85) Innstilling fra finanskomiteen om reformer i statens budsjettssystem og endringer i bevilgningsreglementet.
- 2 Innst. S. nr. 239 (1987–88) Innstilling fra samferdselskomiteen om hovedvegnettet i Oslo-området
- 3 Innst. S. nr. 63 (1992–93) Innstilling fra forbruker- og administrasjonskomiteen om Statens forvaltnings- og personalpolitikk
- 4 Innst. S. nr. 21 (1996–97) Innstilling fra samferdselskomiteen om grunnlaget for samferdselspolitikken
- 5 Innst. S. nr. 273 (1996–97) Innstilling fra samferdselskomiteen om norsk veg- og vegtrafikkplan 1998–2007
- 6 Innst. S. nr. 239 (1999–2000) Innstilling fra samferdselskomiteen om delvis bompengefinansiering av forsert kollektivutbygging i Oslo og Akershus (Oslopakke 2)
- 7 Innst. S. nr. 228 (2001–2002) Innstilling fra samferdselskomiteen om bedre kollektivtransport
- 8 Innst. S. nr. 119 (2000–2001) Innstilling fra samferdselskomiteen om Nasjonal transportplan 2002–2011
- 9 Innst. S. nr. 240 (2003–2004) Innstilling fra samferdselskomiteen om Nasjonal transportplan 2006–2015

- 10 Innst. S. nr. 200 (2004–2005) Innstilling fra samferdselskomiteen om utbygging av E18 Bjørvikaprojektet i Oslo

---

### Styringsdokumenter

- 1 Bevilgningsreglementet. Stortingets vedtak av 19. november 1959 med endringer av 31. mai 1974, 27. mai 1977, 19. desember 1978, 9. juni 1982, 20. desember 1983, 20. mars 1985, 19. desember 1985, 16. desember 1986, 14. juni 1990, 11. juni 1991, 7. november 1991, 3. november 1992, 12. november 1993, 19. juni 1997, 22. mars 2001, 2. desember 2002 og 6. mai 2003<sup>507</sup>
- 2 Økonomireglement for staten, fastsatt ved kongelig resolusjon 26. januar 1996, med tilhørende funksjonelle krav som trådte i kraft i 1997
- 3 Veileder i statlig budsjettarbeid, Finansdepartementet 2000
- 4 Reglement for økonomistyring i staten, fastsatt ved kronprinsregentens resolusjon 12. desember 2003
- 5 Mål- og resultatstyring i Statens vegvesen. "God styring gir gode resultater". Håndbok 158, oktober 2001
- 6 Håndbok 217 Anslag-metoden – Utarbeidelse av kostnadsoverslag, Statens vegvesen
- 7 Statens vegvesens tildelingsbrev for perioden 2000–2005
- 8 Kontrakt mellom vegdirektør og vegsjef for perioden 2000–2005

---

### Utredninger, planer og annen dokumentasjon

#### Utredninger om Oslopakke 2

- 1 Forsert kollektivtrafikkutbygging i Oslo- og Akershusregionen, Oslopakke 2. Forslag utarbeidet av administrativ styringsgruppe, november 1997
- 2 Oslopakke 2 – Grunnlag for stortingsproposisjon, utarbeidet av Statens vegvesen og Jernbaneverket, februar 1999
- 3 Oslopakke 2. Forsert kollektivtrafikkutbygging i Oslo- og Akershusregionen. Analyse av virkninger. Jernbaneverket og Statens vegvesen, desember 1999, revidert februar 2000
- 4 Oslopakke 2 – Forsert kollektivutbygging i Oslo og Akershus: Mulig driftskonsept for kollektivtrafikken i hovedstadsområdet i 2006. Driftsprosjektet, 21. juni 2001
- 5 Nasjonal transportplan 2006–2015/Oslopakke 2: "På nett i 2015..." Mulig driftskonsept for hovedstadsområdet i 2015. Hovedrapport, 12. september 2003
- 6 Oslopakke 2: "På nett mot 2015" Strategisk driftskonsept for kollektivtrafikken i hovedstadsområdet. Sluttrapport, 8. juni 2004

507) Gjelder til og med 31. desember 2005

### Handlingsprogram

- 1 Handlingsprogram for Oslopakke 2 (2002–2005), mars 2001
- 2 Jernbaneverkets handlingsprogram (2002–2005), endelig fastsatt oktober 2001
- 3 Handlingsprogram for Jernbaneverket – oppfølging av St.meld. nr. 46, Nasjonal Transportplan 2002–2011. Revidert og konsekvensjustert program for 2002–2005. Versjon 4.1, februar 2003
- 4 Handlingsprogram for Jernbaneverket – oppfølging av St.meld. nr. 24 (2003–2004) Nasjonal transportplan 2006–2015, Jernbaneverkets høringsutkast, februar 2005
- 5 Oslopakke 2-prosjekter i forslag til handlingsprogram (2006–2009). Statens vegvesen og Jernbaneverket, mars 2005

### T-baneringen

- 1 T-baneringen. Melding etter plan- og bygningslovens kapittel VII-a, AS Oslo Sporveier, oktober 1992
- 2 AS Oslo Sporveier, Høringsuttalelser til melding om T-baneringen, 26. august 1993
- 3 AS Oslo Sporveier, T-baneringen, konsekvensutredning etter plan- og bygningslovens kapittel VII-a, desember 1994
- 4 Byråds sak nr. 50 av 17. mars 1995, Utbygging av T-banen som ledd i samordnet transport og arealutvikling, behandlet av bystyret i møte 28. juni 1995, sak 524
- 5 AS Oslo Sporveier, T-baneringen Ullevål stadion–Carl Berners plass, forslag til reguleringsplan, desember 1995
- 6 T-baneringen, trykksak utgitt av AS Oslo Sporveier, november 1996
- 7 Statens vegvesen Oslo, Anslag T-baneringen. Ullevål–Carl Berners plass, revidert utgave desember 1999
- 8 Styringssystem for T-baneringen, overordnede krav, revidert utgave pr. 1. mars 2003
  - a) Vedlegg 3.1.2, brev fra Oslo kommune, Byrådsavdeling for miljø og samferdsel, 14. februar 2000.
  - b) Vedlegg 3.1.3, brev fra Oslo kommune, Byrådsavdeling for miljø og samferdsel/seksjon for samferdsel til Oslo kommune, Samferdselsetaten, 3. juli 2000
  - c) Vedlegg 3.1.4, referat fra byrådsvedtak av 29. juni 2000, byråds sak.
  - d) Vedlegg 3.1.5, referat fra bystyremøte 5. april 2000, sak 215, byråds sak
- 9 Telefaks fra byrådsavdelingen til prosjektet, 14. oktober 2002. Budsjettforslag

### Kollektivløsning til Fornebu

- 1 Kommunedelplan 1 for Fornebuområdet. Bærum kommune, høringsutkast, juni 1996
- 2 Utskrift av Bærum kommunestyres protokoll, møte 16. april 1997
- 3 Kommunedelplan 2 for Fornebuområdet, vedtatt i Bærum kommune, 16. juni 1999

- 4 Banebetjening av Fornebuområdet.  
Konsekvensutredning etter plan- og bygningsloven kapittel VII-a, høringsutgave, januar 2000
- 5 Kollektivbetjening av Fornebu, tilleggsutredning til konsekvensutredning av januar 2000, med supplerende konsekvensutredning for nytt dobbeltspor mellom Skøyen og Sandvika, etter plan- og bygningsloven, høringsutgave, mars 2001
- 6 Akershus fylkeskommune "Bane til Fornebu", mars 2002
- 7 Akershus fylkeskommune, Bane til Fornebu, tilleggsutredning, februar 2003
- 8 Bane til Fornebu. Samlet fremstilling, april 2004

#### Møtereferater med vedlegg og saksunderlag

- 1 Referater fra møter i Samordningsutvalget for forsert kollektivutbygging i Oslo og Akershus (Oslopakke 2) i perioden 1998–2005.
- 2 Referater fra møter i Koordineringsgruppen for Oslopakke 2 i perioden 2000–2005

#### Avtaler

- 1 Forslag I til avtale mellom Oslo kommune og Statens vegvesen Oslo om ansvarsdeling i byggingen av T-baneringen (SMK-notat 70/99 fra Oslo kommune, Byrådsavdeling for miljø og samferdsel til samferdsels- og miljøkomiteen), 6. oktober 1999
- 2 Avtale mellom Oslo kommune og Statens vegvesen Oslo om finansiering og bygging av T-baneringen, undertegnet henholdsvis 18. og 25. september 2000
- 3 Avtale mellom Oslo kommune ved Samferdselsetaten og Statens vegvesen Oslo om byggeledelse for etappe 1 av T-baneringen, undertegnet henholdsvis 13. og 21. juni 2001
- 4 Avtale mellom Oslo kommune ved Samferdselsetaten og Statens vegvesen Oslo om byggeledelse for underbygning – etappe 2 av T-baneringen, undertegnet henholdsvis 7. og 25. november 2002
- 5 Avtale mellom Oslo kommune, Akershus fylkeskommune og Statens vegvesen Vegdirektoratet om innkreving og forbruk av den ekstra trafikantbetalingen for kollektivreiser, undertegnet henholdsvis 15. april 2002, 14. oktober 2002 og 25. mars 2002
- 6 Avtale mellom NSB BA og Statens vegvesen Vegdirektoratet om innkreving og forbruk av ekstra trafikantbetaling (75 øre) for kollektivreiser til delfinansiering av Oslopakke 2, jf. brev fra Statens vegvesen Vegdirektoratet til NSB BA, 8. mars 2002
- 7 Kontrakt mellom Stor-Oslo Lokaltrafikk AS og AS Oslo Sporveier vedrørende samarbeidsforholdene mellom selskapene, 1. juli/29. oktober 2003
- 8 Avtale om samarbeid om kollektivtrafikken i SL-området. NSB AS og Stor-Oslo Lokaltrafikk AS (SL), 15. mars 2005
- 9 Forslag til fylkestinget i Akershus om fordeling av Oslopakke 2-bompenger, fylkestingssak 41/01, sak 0016/01, 15. mai 2001

#### Rapportering

- 1 Rapport fra NSB BA til Samordningsutvalget for Osloepakke 2, 15. desember 2003
- 2 Rapportering fra Statens vegvesen Vegdirektoratet til Samordningsutvalget om innkreving av ekstra trafikantbetaling, 26. august 2003
- 3 Rapportering fra Statens vegvesen Vegdirektoratet til Samordningsutvalget om innkreving og planer for bruk av ekstra trafikantbetaling, 11. oktober 2004

---

#### Korrespondanse

##### Brev

- 1 Brev fra Samferdselsdepartementet til AS Oslo Sporveier, 21. april 1994
- 2 Brev fra Statens vegvesen Vegdirektoratet til Samferdselsdepartementet, 4. april 1995
- 3 Brev fra Oslo kommune Byrådsavdeling for kultur og byutvikling til Samferdselsdepartementet, 10. mai 1995
- 4 Brev fra AS Oslo Sporveier til instansene som avga uttalelse til konsekvensutredningen, 13. juni 1996
- 5 Brev fra Oslo kommune v/Plan- og bygningsetaten til Statens vegvesen, 17. juni 1996
- 6 Brev fra Samferdselsdepartementet til Oslo kommune, Akershus fylkeskommune, Statens vegvesen Vegdirektoratet og Jernbaneverket, 18. juni 1997
- 7 Brev fra Oslo kommune Byrådsavdeling for miljø og samferdsel til Oslo kommune Samferdselsetaten, AS Oslo Sporveier og Statens vegvesen Oslo, 22. juli 1997
- 8 Brev fra Samferdselsdepartementet til Statens vegvesen Vegdirektoratet og Jernbaneverket, 19. mars 1998
- 9 Brev fra Statens vegvesen Vegdirektoratet til Statens vegvesen Oslo, 26. mars 1998
- 10 Brev fra Statens vegvesen Vegdirektoratet til Samferdselsdepartementet, 30. juni 1998
- 11 Brev fra Samferdselsdepartementet til Oslo kommune, 5. august 1998
- 12 Brev fra Oslo kommune Byrådsavdeling for miljø og samferdsel til Oslo kommune Samferdselsetaten, 15. oktober 1998
- 13 Brev fra Statens vegvesen Vegdirektoratet til Samferdselsdepartementet, 16. februar 1999
- 14 Brev fra Samferdselsdepartementet til Statens vegvesen Vegdirektoratet, 16. juli 1999
- 15 Brev fra Samferdselsministeren til Jernbaneverket Hovedkontoret, 6. oktober 1999
- 16 Brev fra Oslo kommune Byrådsavdeling for miljø og samferdsel til Samferdselsdepartementet, 14. oktober 1999
- 17 Brev fra Statens vegvesen Vegdirektoratet til Samferdselsdepartementet, 13. desember 1999
- 18 Brev fra Samferdselsdepartementet til Statens vegvesen Vegdirektoratet, 3. februar 2000
- 19 Brev fra Statens vegvesen Vegdirektoratet til Statens vegvesen Oslo, 7. februar 2000

- 20 Brev fra Samferdselsdepartementet til Statens vegvesen Vegdirektoratet, 30. mars 2000
- 21 Brev fra Samferdselsdepartementet til Jernbaneverket og Statens vegvesen Akershus, 7. juli 2000
- 22 Brev fra Statens vegvesen Vegdirektoratet til Statens vegvesen Oslo, 3. august 2000
- 23 Brev fra Samferdselsdepartementet til Statens vegvesen Akershus og Jernbaneverket, 3. oktober 2000
- 24 Brev fra Samferdselsdepartementet til Statens vegvesen Akershus, 8. november 2000
- 25 Brev fra Samferdselsdepartementet til høringsinstansene, 30. mars 2001
- 26 Brev fra Oslo kommune til Samferdselsdepartementet, 9. april 2001
- 27 Brev fra Akershus fylkeskommune til Samferdselsdepartementet, 8. juni 2001
- 28 Brev fra Statens vegvesen Vegdirektoratet til Samferdselsdepartementet, 15. juni 2001
- 29 Brev fra Oslo kommune, Byrådsavdeling for næring og byutvikling til Samferdselsdepartementet, 27. juni 2001
- 30 Brev fra Statens vegvesen Akershus og Jernbaneverket Region øst til Samferdselsdepartementet, 4. juli 2001
- 31 Brev fra Statens vegvesen Oslo til Statens vegvesen Vegdirektoratet, 17. august 2001
- 32 Brev fra Samferdselsdepartementet til Akershus fylkeskommune, Oslo kommune og Bærum kommune, 30. august 2001
- 33 Brev fra Samferdselsdepartementet til Statens vegvesen Vegdirektoratet, 7. september 2001
- 34 Brev fra Statens vegvesen Vegdirektoratet til Samferdselsdepartementet, 5. oktober 2001
- 35 Brev fra Akershus fylkeskommune til Samferdselsdepartementet, 22. oktober 2001
- 36 Brev fra Samferdselsdepartementet til Statens vegvesen Akershus og Jernbaneverket Region øst, 18. desember 2001
- 37 Brev fra Oslo kommune til Samferdselsdepartementet, 6. mars 2002
- 38 Brev fra Akershus fylkeskommune til Samferdselsdepartementet, Jernbaneverket, Bærum kommune og Statens vegvesen Akershus, 25. juni 2002
- 39 Brev fra Oslo kommune Byrådsavdeling for miljø og samferdsel til Samferdselsdepartementet, 27. august 2002
- 40 Brev fra Samferdselsdepartementet til Oslo kommune, 13. september 2002
- 41 Brev fra Akershus fylkeskommune til Statens vegvesen Vegdirektoratet, 14. oktober 2002
- 42 Brev fra Oslo kommune til Statens vegvesen Vegdirektoratet, 22. januar 2003
- 43 Brev fra Statens vegvesen Vegdirektoratet til Samferdselsdepartementet, 23. januar 2003
- 44 Brev fra Samferdselsdepartementet til Statens vegvesen Vegdirektoratet, 27. januar 2003
- 45 Brev fra Samferdselsdepartementet til Akershus fylkeskommune, 24. februar 2003
- 46 Brev fra Oslo kommune til Akershus fylkeskommune, 1. april 2003
- 47 Brev fra Stor-Oslo Lokaltrafikk AS til Akershus fylkeskommune, 14. april 2003
- 48 Brev fra Akershus fylkeskommune til Samferdselsdepartementet, 14. mai 2003
- 49 Brev fra Samferdselsdepartementet til Akershus fylkeskommune, Oslo kommune og Bærum kommune, 12. juni 2003
- 50 Brev fra AS Oslo Sporveier til Statens vegvesen Vegdirektoratet, 30. juni 2003
- 51 Brev fra Akershus fylkeskommune til Samferdselsministeren, 8. september 2003
- 52 Brev fra Akershus fylkeskommune til Samferdselsdepartementet v/statsråden, 15. oktober 2003
- 53 Brev fra Statens vegvesen Vegdirektoratet til Oslo kommune, Akershus fylkeskommune og NSB AS, 27. oktober 2003
- 54 Brev fra Samferdselsdepartementet til Akershus fylkeskommune, 3. november 2003
- 55 Brev fra Samferdselsdepartementet til Oslo kommune, 3. november 2003
- 56 Brev fra Akershus fylkeskommune til Samferdselsdepartementet, 18. november 2003
- 57 Brev fra Samferdselsdepartementet til Akershus fylkeskommune, 3. desember 2003
- 58 Brev fra Oslo Sporveier til Statens vegvesen Vegdirektoratet, 4. desember 2003
- 59 Brev fra Samferdselsdepartementet til Akershus fylkeskommune, 5. desember 2003
- 60 Brev fra NSB AS til Statens vegvesen Vegdirektoratet, 18. desember 2003
- 61 Brev fra Akershus fylkeskommunen til Samferdselsministeren, 7. januar 2004
- 62 Brev fra Statens vegvesen Vegdirektoratet til Samferdselsdepartementet, 19. januar 2004
- 63 Brev fra Bærum kommune til Samferdselsdepartementet, 23. januar 2004
- 64 Brev fra Oslo kommune til Samferdselsdepartementet, 10. februar 2004
- 65 Brev fra Samferdselsdepartementet til Akershus fylkeskommune, 5. april 2004
- 66 Brev fra Samferdselsdepartementet til Akershus fylkeskommune, 28. april 2004
- 67 Brev fra Oslo Sporveier til Oslo kommune, 26. mai 2004
- 68 Brev fra Stor-Oslo Lokaltrafikk AS til Akershus fylkeskommune, 27. mai 2004
- 69 Brev fra Akershus fylkeskommune til Samferdselsdepartementet, 3. juni 2004
- 70 Brev fra Samferdselsdepartementet til Akershus fylkeskommune, 25. juni 2004
- 71 Brev fra AS Oslo Sporveier til Statens vegvesen Region øst, 9. september 2004
- 72 Brev fra AS Oslo Sporveier til Oslo kommune, 14. september 2005
- 73 Brev fra Stor-Oslo Lokaltrafikk AS til Akershus fylkeskommune, 21. september 2005
- 74 Brev fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen, 8. mars 2006

## Notater etc.

- 1 Notat fra Vegdirektoratet til Samordningsutvalget, 11. mai 1998
- 2 Notat fra Samferdselsdepartementet til Statens vegvesen Akershus og Jernbaneverket, 10. juli 2000
- 3 Notat fra vegsjefen til utbyggingssjefen, 18. oktober 2000
- 4 Notat fra Statens vegvesen Oslo til Vegdirektoratet, 4. april 2002
- 5 Notat fra Statens vegvesen Oslo til Statens vegvesen Vegdirektoratet og Samferdselsdepartementet, 7. september 2002
- 6 Notat fra Statens vegvesen Region øst til Samordningsutvalget, 9. april 2003
- 7 Telefaks fra Samferdselsdepartementet til Statens vegvesen Vegdirektoratet, 26. august 2003
- 8 Notat fra Vegdirektoratet v/utbyggingsavdelingen til Samferdselsdepartementet, 8. september 2003
- 9 Notat til Samordningsutvalget fra Statens vegvesen, 19. desember 2003
- 10 Notat fra Statens vegvesen til Samordningsutvalget, 22. desember 2003
- 11 Notat fra Statens vegvesen Region øst til Samordningsutvalget, 14. januar 2004
- 12 Telefaks til Vegdirektoratet Akershus fylkeskommune 16. februar 2004 (Referat fra møte mellom Akershus fylkeskommune, Vegdirektoratet og Samferdselsdepartementet, 13. februar 2004)
- 13 Notat fra Vegdirektoratet til Samordningsutvalget, 11. oktober 2004
- 14 E-post fra prosjektleder T-baneringen til Riksrevisjonen, 11. januar 2006

---

## Faglitteratur

- 1 *Styring av statlige investeringer*, utarbeidet av en styringsgruppe ledet av Finansdepartementet. Sluttrapport avgitt 10. februar 1999

---

## Intervjuer

- 1 Intervju med Akershus fylkeskommune, 19. januar 2005
- 2 Intervju med Oslo kommune Samferdselsetaten, 2. februar 2005
- 3 Intervju med Oslo kommune Byrådsavdeling for miljø og samferdsel v/seksjon for samferdsel, 3. februar 2005
- 4 Intervju med Stor-Oslo Lokaltrafikk AS, 16. februar 2005
- 5 Intervju med AS Oslo Sporveier, 4. mars 2005
- 6 Intervju med Statens vegvesen Region øst, 8. mars 2005
- 7 Intervju med Jernbaneverket, 9. mars 2005
- 8 Intervju med Statens vegvesen Vegdirektoratet, 3. mai 2005
- 9 Intervju med Samferdselsdepartementet, 18. mai 2005
- 10 Intervju med NSB AS, 24. mai 2005
- 11 Intervju med NSB AS, 30. mai 2005












3 285 18 4 588 3 6 554 735 394 216 2 577 634 492



241 491

Trykk: A/S O. Fredr. Arnesen 2006



Riksrevisjonen  
Pilestredet 42  
Postboks 8130 Dep  
0032 Oslo

sentralbord 22 24 10 00  
telefaks 22 24 10 01  
riksrevisjonen@riksrevisjonen.no

[www.riksrevisjonen.no](http://www.riksrevisjonen.no)



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781 329 781 528