

# Innst. S. nr. 165.

(1998-99)

## Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av vegmyndighetenes styring i fem utvalgte bompengeprosjekter.

Dokument nr. 3:3 (1998-99).

Til Stortinget.

### 1. INNLEDNING

De siste årene har bompengeselskapene finansiert gjennomsnittlig 24 pst. av de totale riksveginvesteringene.

Riksrevisjonen har undersøkt beslutningsgrunnlaget til Stortinget samt styring og ansvarsforhold mellom bompengeselskapene og vegmyndighetene i fem utvalgte bompengeprosjekter. Hensikten har vært å avdekke risikoområder for å tilrettelegge for en ytterligere forbedring av beslutningsgrunnlag og styring i bompengeprosjekter.

Bruken av bompenger som finansieringskilde er hjemlet i vegloven § 27.

Planprosessen for bompengepakker følger samme praksis som ordinære vegprosjekter, men plangrunnlaget for bompengepakker er mindre detaljert enn for andre vegprosjekter.

Når et bompengeprosjekt er vedtatt utarbeides det en avtale mellom staten og et bompengeselskap. Bompengeselskapenes oppgaver er knyttet til finansiering av prosjekter og til innkreving og forvaltning av bompenger. Det er bompengeselskapene alene som sørger for den privatfinansierte delen av finansieringen av bompengeprosjekter.

Statens vegvesen står som byggherre for bompengeprosjekter. Det er vegkontorenes oppgave å se til at bompengeselskapene opptrer i henhold til inngåtte avtaler, vurdere at utgifter og inntekter utvikler seg som forutsatt, og se til at bompengeselskapet opptrer slik at det ikke påfører trafikantene unødvendig høye utgifter.

Ifølge St.meld. nr. 32 (1988-89) bør innkrevingsperioden normalt ikke overstige 15 år, men i spesielle tilfeller kan 20 år godtas. Perioden kan økes med inntil fem år, jf. St.meld. nr. 46 (1990-91).

Rapporten fra undersøkelsen følger som trykt vedlegg til dokumentet.

### 2. OPPSUMMERING AV UNDERSØKELSEN

Riksrevisjonens undersøkelse omfatter følgende fem bompengeprosjekter:

- Sunnfjordtunnelen
- Drammen (Drammensbrua og Drammenspakken)
- Oslopakken
- E6 Øst (Trondheim)
- Trondheimsringen

#### 2.1 Oppfølgingen av Stortingets vedtak og forutsetninger, med vekt på kostnader og framdrift, i forbindelse med de enkelte bompengeprojektene

Undersøkelsen viser at det har skjedd store endringer i forhold til det finansierings- og utbyggingsopp- legget som ble lagt fram for Stortinget i St.prp. nr. 96 (1987-88) Om hovedvegnettet i Oslo-området. Stortinget ble først gjennom St.meld. nr. 37 (1996-97), 10 år etter vedtaket om bompengefinansiering, gitt en samlet orientering om at det ikke vil være mulig å fullføre den forutsatte hovedvegutbyggingen i Oslo-området innen de økonomiske rammene for bompengeprogget.

Undersøkelsen viser at prognosene for utbyggings- og finansieringsplan for de bompengefinansierte vegprosjektene i Trondheimsområdet var for optimistiske.

Bompengennekningen i Drammen startet i 1975. Ved behandlingen av St.prp. nr. 119 (1987-88) Om ny bompengefinansiert E76 fra Drammen til Mjøndalen vedtok Stortinget fortsatt bompengennekning ved E18 for å delfinansiere E76, vegpakke Drammen. Innkrevningen ble da antatt å vare til år 2001.

De utvidelsene som er gjennomført etter at bompengennekningen startet, har medført en samlet bompengeperiode på 26 år.

## 2.2 Bompengeselskaperenes økonomiske og administrative styring

Bompengeselskaper er som regel organisert som aksjeselskaper og kan ikke instrueres av det offentlige uten at dette er spesielt nedfelt i stiftelsesdokumenter eller avtaler. Vegkontorene er pålagt å følge opp bompengeselskaperens handlinger og valg, uten at de samtidig har fått nødvendige styringsvirkemidler.

Alternative organiseringsformer for bompengefunksjonen har ikke vært lagt fram for Stortinget.

Undersøkelsen av bompengeprosjektet Sunnfjordtunnelen viser at forvaltningen av bompengeselskapets økonomi på flere punkter ikke har vært tilfredsstillende. Tidspunktet for låneopptak kombinert med rentesvingninger, refinansiering og generelt uheldig forvaltning av likvider resulterte i et tap på rundt 14 mill. kroner.

Bompengoordningen i Trondheimsområdet er organisert slik at ett bompengeselskap forvalter økonomien i to bompengeprojekter.

Ifølge St.prp. nr. 1 (1990-91) var valg av elektronisk innkrevingsutstyr til Oslopakken ikke tatt med i det økonomiske overslaget for bompengeneinnkrevingen. Ansvarsfordelingen mellom bompengeselskapet og statlige myndigheter har ikke vært tilstrekkelig avklart med hensyn til hvem som skulle velge innkrevingsutstyr og -leverandør. De uavklarte forholdene førte til ny anbudsrunde, GATT-prosess, forsinket innføring av innkrevingsutstyret og en økt gjeldsbyrde på 139 mill. kroner.

## 2.3 De ulike aktørenes oppfølging av bompengeprojektene

Undersøkelsen viser at det hersker tvil hos vegmyndighetene om i hvilken grad de har hjemmel til å involvere seg i bompengeselskapets økonomiske disposisjoner. Retningslinjene fra Vegdirektoratet forutsetter at vegkontorene aktivt innhenter informasjon og tar nødvendige initiativ. Samtidig sier andre retningslinjer fra Vegdirektoratet at staten ikke skal ha noen rolle eller ansvar i forbindelse med finansieringen.

Midler i bompengeselskapene skal forvaltes slik at de gir størst mulig avkastning uten risiko for tap, jf. St.meld. nr. 32 (1988-89). Det kan i bompengeprojektet Sunnfjordtunnelen stilles spørsmål om denne forutsetningen er overholdt.

Da St.prp. nr. 96 (1987-88) ble lagt fram for Stortinget, forelå ikke ferdigbehandlede reguleringsplaner for plassering av bomstasjonene fra Oslo kommunes side. Manglende reguleringsplaner åpnet for usikkerhet om gjennomføringen av prosjektet. I tilleggsmeldingen til St.meld. nr. 32 (1988-89) Norsk veg- og vegtrafikkplan 1990-93 gikk departementet inn for at dersom ikke Oslo kommune fulgte opp sine tidligere vedtak om regulering av bomstasjonene, ville statlige bevilgninger til Oslo i forbindelse med hovedvegutbyggingen bli redusert. Oslo kommune fattet etter dette de nødvendige vedtak for regulering av bomstasjonene.

## 2.4 Resultatoppfølging og evaluering

Samferdselsdepartementet har ikke presentert en overordnet evaluering av bompengefinansierte vegprosjekter.

I de fem prosjektene som Riksrevisjonen har vurdert, er resultatoppfølging foretatt i varierende grad. Det er ikke foretatt evalueringer eller resultatoppfølginger basert på eventuelle problemer som kan ha oppstått i prosjektene. Slike evalueringer kunne sikret erfaringsoverføring til senere prosjekter.

## 3. SAMFERDSELSDEPARTEMENTETS KOMMENTARER

Samferdselsdepartementet har i brev av 17. september 1998 avgitt uttalelse til rapporten.

Etter Samferdselsdepartementets mening skiller ikke Riksrevisjonens rapport tydelig nok mellom hva som er forelagt Stortinget, og dermed politisk klarert, og hva som er et reelt styringsproblem overfor bompengeselskaper. Eksempelvis er utvidelsen av bompengeneinnkrevingen på E18 i Lier et resultat av bevisste politiske valg som i hvert enkelt tilfelle er forelagt Stortinget til godkjenning. Når det gjelder Sunnfjordtunnelen viser departementet til at vegkontoret ga bompengeselskapet råd om hvordan finansieringen kunne og burde skje. Bompengeselskapet valgte likevel en annen løsning.

Departementet understreker at det er Statens vegvesen, og dermed Samferdselsdepartementet, som er tillagt ansvaret for å følge opp og kontrollere bompengeselskapene. Kontrollen gjøres bl.a. ved at bompengeselskapene sender regnskap med årsberetning til vegkontorene. Disse blir oversendt Vegdirektoratet med vegkontorets vurderinger og eventuelle merknader. Vegdirektoratet gjennomgår rapportene og materialet fra alle selskapene. Samferdselsdepartementet viser til at staten gjennom Vegdirektoratet og vegkontorene har ansvar for å følge opp at bomselskapene oppfyller de krav som det offentlige stiller.

De fleste bompengeselskapene er i dag organisert som aksjeselskap, eiet av lokale myndigheter. For disse selskapene gjelder kravene i standardavtalen og andre offentlige retningslinjer gitt av staten. Et bompengeprojekt må også godkjennes av Stortinget i hvert enkelt tilfelle. I tillegg kan eventuelle kostnadsoverskridelser på et prosjekt gi konsekvenser for statens bruk av midler. Dette er bakgrunnen for at sentrale myndigheter har en sterkere styring og kontroll med bompengeselskapene enn med andre aksjeselskaper.

Endringer av kontrollrutiner vil bli vurdert fortløpende, bl.a. på bakgrunn av Riksrevisjonens gjennomgang av enkelte bompengefinansierte vegprosjekter. Departementet presiserer at det, gjennom bl.a. aksjeloven, også påligger eierne av slike selskaper et betydelig selvstendig ansvar.

Såkalte pakkeløsninger består av en rekke prosjekter som skal realiseres over en lang periode. Ifølge departementet vil det verken være mulig eller hensiktsmessig å utarbeide detaljerte kostnadsoverslag og felles plangrunnlag til samtlige prosjekter ved vedtak om bompengefinansiering. De enkelte prosjektene innen-

for pakkeløsningen blir imidlertid lagt fram for Stortinget, både gjennom Norsk veg- og vegtrafikkplan og gjennom årlige budsjettproposisjoner som grunnlag for endelig vedtak om bevilgning. Ved framleggelse for Stortinget er det innført felles krav til plangrunnlag og kostnadsoverslag, jf. St.prp. nr. 1 (1997-98).

Samferdselsdepartementet viser til at det har vært foretatt en rekke endringer av bompengeprojekter, og at disse har vært forelagt Stortinget. Departementet er av den oppfatning at Stortinget i de enkelte tilfeller har fått seg forelagt beslutningsrelevant informasjon.

Når det gjelder evaluering av bompengereordningen viser Samferdselsdepartementet til at vegfinansiering, herunder bompengefinansiering, er bredt omtalt både i St.meld. nr. 46 (1990-91) og St.meld. nr. 34 (1992-93). Departementet mener derfor at ulike sider ved bompengesystemets utforming og omfang er godt belyst overfor Stortinget, og at det ikke er kommet prinsipielle innvendinger til det som er foreslått.

Samferdselsdepartementet viser til at Riksrevisjonens rapport omhandler enkeltprosjekter som i 1997 samlet sto for nærmere halvparten av landets samlede bompenginntekter. Det bør derfor komme tydeligere fram at rapporten kun omtaler enkeltprosjekter, og at det bør utvises forsiktighet med å bruke analysen til å trekke generelle konklusjoner om norske bompengeprojekter.

#### **4. RIKSREVISJONENS BEMERKNINGER**

For hovedvegutbyggingen i Oslo og Akershus vil det gjenstå et utbyggingsbehov på ca. 5 mrd. kroner etter at bompengeperioden utløper. Det kan således konstateres at det fortsatt er et betydelig utbyggingsbehov. For Oslopakken var det imidlertid presisert i St.prp. nr. 96 (1987-88) at det kunne bli nødvendig å justere planene etter hvert. Rammene var blant annet avhengig av endringer i kostnadsoverslag og trafikkutviklingen.

Utvidelsene og forlengelsene av bompengeprojektet i Drammen er et resultat av en rekke enkeltstående prosesser som har munnet ut i flere stortingsvedtak. Utvidelsene har medført en samlet innkrevingsperiode på 26 år, 18 år lengre enn forutsatt i Stortingets første vedtak.

Riksrevisjonen er innforstått med at alle endringer i bompengepakker er lagt fram for Stortinget til behandling, delvis som enkeltsaker og delvis i samband med behandlingen av St.prp. nr. 1. Riksrevisjonen vil peke på at gjentatte endringer i plangrunnlaget kan redusere oversikten over utviklingen i prosjektene. Riksrevisjonen har merket seg at departementet i St.prp. nr. 1 (1997-98) opplyser at Stortinget for framtiden vil bli orientert om utviklingen i store prosjekter sammenlignet med prosjektene opprinnelige overslag.

I Samferdselsdepartementets kommentarer til rapporten gis det uttrykk for at vegmyndighetene har enkelte styringsproblemer overfor bompengeselskapene.

Manglende statlig oppfølging av bompengeselskapene kan etter Riksrevisjonens mening delvis forklares med uklare retningslinjer fra Vegdirektoratet om vegkontorenes oppfølgingsansvar. Videre medfører bruken av aksjeselskapsformen styringsmessige utfordrin-

ger for vegkontorene. Aksjeselskap kan ikke instrueres av det offentlige uten at dette er spesielt nedfelt i stiftelsesdokumenter eller avtaler. Vegkontorenes oppfølgingsansvar overfor bompengeselskapene synes i dag ikke ledsaget av tilstrekkelige styringsvirkemidler. Riksrevisjonen stiller derfor spørsmål ved om dagens organisering og ansvarsdeling er den optimale for å sikre nødvendig styring og kontroll av bompengeselskapene.

I de fem bompengeprojektene Riksrevisjonen har undersøkt er det ikke foretatt evalueringer eller resultatoppfølging basert på eventuelle problemer som kan ha oppstått i prosjektene. Slike evalueringer kunne sikret erfaringsoverføring til senere prosjekter.

#### **5. SAMFERDSELSDEPARTEMENTETS SVAR**

Samferdselsdepartementet har i brev av 11. desember 1998 svart:

"Samferdselsdepartementet har merket seg at Riksrevisjonen i sine bemerkninger blant annet stiller spørsmål ved om dagens organisering og ansvarsdeling er den optimale for å sikre nødvendig styring og kontroll av bompengeselskapene. Det vil derfor ved nye bompengeprojekter bli vurdert om det kan være hensiktsmessig med tiltak som kan forbedre statlig oppfølging og kontroll.

For øvrig har departementet ingen kommentarer eller merknader til dokumentet."

#### **6. RIKSREVISJONENS UTTALELSE**

Riksrevisjonen har i sin undersøkelse vedrørende vegmyndighetenes styring i fem utvalgte bompengeprojekter pekt på at gjentatte endringer i plangrunnlaget for bompengepakker kan redusere oversikten over utviklingen i prosjektene. Samferdselsdepartementet har i St.prp. nr. 1 (1997-98) opplyst at Stortinget for framtiden vil bli orientert om utviklingen i store prosjekter sammenlignet med prosjektene opprinnelige overslag. Riksrevisjonen legger til grunn at også endringer i bompengepakker for framtiden blir presentert for Stortinget i forhold til opprinnelige forutsetninger, det vil si de økonomiske rammene for bompengepakken og forutsatte utbyggingsplaner.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil vurdere om det kan være hensiktsmessig med tiltak som kan forbedre statlig oppfølging og kontroll ved nye bompengeprojekter. I den forbindelse antas det at departementet vil gjennomgå dagens organisering og ansvarsdeling, med henblikk på å forbedre den statlige oppfølging og kontroll. Riksrevisjonen finner det naturlig at en klargjøring av ansvarsforhold, styring og kontroll legges inn i standardavtalen.

Saken sendes Stortinget.

#### **7. KOMITEENS MERKNADER**

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Inger Lise Husøy, Laila Kaland,

lederen Jørgen Kosmo og Gunnar Skaug, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og Vidar Kleppe, fra Kristelig Folkeparti, Odd Holten og Kari Økland, fra Høyre, Svein Ludvigsen, og fra Sosialistisk Venstreparti, Heikki Holmås, har merket seg Riksrevisjonens oppfatning om at det har skjedd store endringer i forhold til det finansierings- og utbyggingsopplegget som ble lagt frem for Stortinget i St.prp. nr. 96 (1987-88) – Om hovedvegnettet i Oslo-området.

Komiteen har videre merket seg at Riksrevisjonen omtaler følgende punkter som problematiske i en eller flere av sakene som er undersøkt:

- bompengerperiodens lengde
- organiseringen av bompengeselskapene
- forvaltning av økonomien i bompengeselskapene
- ansvarsfordeling mellom bompengeselskap og statlig myndighet

Komiteen vil i denne sammenheng vise til sine merknader i Innst. S. nr. 159 (1997-98) om Nordhordlandsbruen, der komiteen påpekte at når det gis tillatelse til bompengeprojekter, bygger også tillatelsen på visse forutsetninger, bl. a. på bompengenes størrelse og i hvor mange år det skal betales. Det er ikke likegyldig om disse kriteriene bli endret, spesielt ikke dersom det påfører befolkningen ytterligere utgifter.

Komiteen uttaler videre at det er departementet som er øverste ansvarlige myndighet, og som må sørge for at underliggende etater ivaretar den nødvendige rolle og ansvarsfordeling. Det er departementet som må sørge for at Stortinget får seg forelagt nødvendige opplysninger i saker av denne type.

Komiteen viser til at Samferdselsdepartementet uttaler at en rekke av endringene i de undersøkte bompengeprojekter har vært forelagt Stortinget og at bompengedordningen har vært gitt bred omtale i St.meld. nr. 46 (1990-91) og St.meld. nr. 34 (1992-93).

Komiteen har merket seg at Samferdselsdepartementet ifølge Riksrevisjonen ikke har gjennomført evalueringer av ordningene med bompengefinansierte veiprojekter. Komiteen ber derfor departementet vurdere Riksrevisjonens anbefaling om at en slik evaluering og gjennomgang kan gi et bedre grunnlag for å vurdere selve ordningen i sin helhet.

Komiteen har videre merket seg at Riksrevisjonen ber om at det bør vurderes om den organiseringen som tradisjonelt er benyttet er den optimale for å sikre en kostnadseffektiv og formålstjenlig innkreving og forvaltning av disse midlene. Komiteen ber på denne bakgrunn departementet om å vurdere om det er grunnlag for en slik gjennomgang.

Komiteen legger til grunn at de kriterier som departementet har beskrevet i St.prp. nr. 1 (1997-98) vedrørende rolle- og ansvarsfordeling, og hvordan

saker skal presenteres for Stortinget, vil føre til bedre saksbehandling og større kontroll med prosjektene.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser til at departementet vil vurdere om det er hensiktsmessig med ytterligere tiltak som kan forbedre statlig oppfølging og kontroll av bompengeprojekter.

Når Stortinget i framtiden blir orientert om utviklingen i store prosjekter, vil endringene i prosjektet bli sammenlignet med prosjektets opprinnelige overslag. Komiteens flertall mener dette er positivt.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener at Riksrevisjonens gjennomgang tyder på at hele organiseringen av bompengeprojekter bør vurderes på nytt. Disse medlemmer mener det vil sikre en mer edruelig og bedre planlegging, utbygging og drift dersom bompengeselskapet ikke mottar noen former for statsgarantier for sine innlån eller andre detaljerte inngrep fra myndighetenes side, samt at bompengeselskapet selv står som byggherre og driftsoperatør. Kontakten med veimyndighetene bør være en avtale som styrer lengden på bompengoppkrevingen, bompengestørrelsen og reguleringssystemet for denne. En slik organisering vil medføre at bompengeselskapet tar hele det økonomiske ansvaret for sine egne prognoser, kalkyler, utbygging og drift.

Disse medlemmer vil fremme følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen utrede og vurdere en annen organisering av bompengeprojekter basert på selvstendig økonomisk ansvar for bompengeselskapet."

## 8. FORSLAG FRA MINDRETALL

### Forslag fra Fremskrittspartiet

Stortinget ber Regjeringen utrede og vurdere en annen organisering av bompengeprojekter basert på selvstendig økonomisk ansvar for bompengeselskapet.

## 9. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen viser til dokumentet og det som står foran og rå Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument nr. 3:3 (1998-99) - Riksrevisjonens undersøkelse av vegmyndighetenes styring i fem utvalgte bompengeprojekter – vedlegges protokollen.

**Jørgen Kosmo,**  
leder.

**Odd Holten,**  
ordfører.

**Svein Ludvigsen,**  
sekretær.