

Statens prosjektmodell
Rapportnummer F095b



KS2 Finansieringsgrunnlag Oslopakke 3 2027-2045

Utarbeidet for Samferdselsdepartementet og Finansdepartementet

18. september 2026



KS2 Finansieringsgrunnlag Oslopakke 3 2027-2045

Rapport	KS2 Finansieringsgrunnlag Oslopakke 3 2027-2045
Fra	Marstrand AS og Høgskolen i Molde
Klassifisering	Unntatt offentlighet
Revisjonsnummer	1.0
Dato	18.09.2026
Oppdragsgiver	Samferdselsdepartementet og Finansdepartementet
Kontaktperson	Steinar Nilsen
Øvrige forfattere	Maria Norheim Morken, Theo Berggren, Jan Aleksander Olsen Bakke, Svein Bråthen, Glenn Steenberg.
Forsidebilde	Zaha Hadid Architects / A_Lab

Sammendrag

Kvalitetssikringen viser at tiltaksporteføljen i Oslopakke 3 kan gjennomføres innenfor avtaleperioden, men at finansieringsplanen er sårbar for kostnadsøkninger og inntektssvikt. Vi forventer et samlet finansieringsbehov på 108 mrd. kroner, som er om lag 10 prosent høyere enn i faglig grunnlag. Fornebubanen er den viktigste årsaken til økningen og en vesentlig kilde til usikkerhet.

Med nivåheving for gjennomsnittstakst fra 13,6 til 14,6 kr fra 2029 forventes bompengegjelden å være nedbetalt i 2045, men det er stor sannsynlighet for at det foreslåtte gjeldstaket på 11,5 mrd. kroner overskrides. Bruk av vedtatt maksimal gjennomsnittstakst på 17,8 2025-kroner gir økt robusthet og handlingsrom, men er trolig ikke tilstrekkelig for å unngå overskridelse av nytt foreslått gjeldstak.

Gjennomføringsplanen er ambisiøs, og nye prosjektforpliktelser kan redusere muligheten til å håndtere kostnadsøkninger i allerede igangsatte prosjekter. Porteføljestyringen bør styrkes med større vekt på faglige beslutningsgrunnlag for porteføljeprioriteringer og bidrag til måloppnåelse og samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

Tiltaksporteføljen bidrar til redusert biltrafikk, men ikke nok til å nå nullvekstmålet for avtaleområdet.

Om kvalitetssikringen

Marstrand AS og Høgskolen i Molde har i perioden april til september 2026 gjennomført ekstern kvalitetssikring (KS2) av finansieringsgrunnlaget for Oslopakke 3 2027-2045. Arbeidet er utført på oppdrag fra Samferdselsdepartementet og Finansdepartementet i henhold til Finansdepartementets *Rammeavtale om kvalitetssikring av konseptvalgutredninger og forprosjekt for store statlige investeringsprosjekter*. Grunnlaget for kvalitetssikringen benevnes heretter *faglig grunnlag*.

Kostnader og usikkerhet

Usikkerhetsanalysen i KS2 gir et forventet finansieringsbehov som er 9,6 mrd. kroner, eller om lag 10 prosent høyere enn i faglig grunnlag. Fornebubanen er den største enkeltårsaken til økningen og bidrar samtidig vesentlig til usikkerheten i porteføljen.

Relativt standardavvik for tiltaksporteføljen på syv prosent er lavt for en portefølje med 19 års tidshorisont. En viktig årsak er rammestyrte tiltak i porteføljen, og vi vurderer at det kun er reell kostnadsusikkerhet i de tiltakene som har et definert omfang eller tydelig uttalte mål. Videre er usikkerhet i endringer av transportkonsept, ambisjonsnivå, politikk og ekstremhendelser holdt utenfor analysen. I tillegg er det en viss utslokkingseffekt i porteføljen. Det innebærer at uavhengig usikkerhet i enkelttiltak delvis utligner hverandre på porteføljenivå.

Trafikk- og bompengesgrunnlag

Transportnettet som inngår i Oslopakke 3 er komplekst, og en modell som fanger effekter i hele nettet er nødvendig, særlig ved effektvurderinger av tiltak. Vi vurderer modellen RTM23+ og faglig grunnlags bruk av den som godt egnet til å etablere trafikkscenarier som grunnlag for finansieringsanalysen.

Faglig grunnlag viser til en trafikkvekst for både lette og tunge kjøretøy for perioden 2024 til 2036. Trafikkgrunnlaget benyttet i finansieringsanalysen er imidlertid konservativt satt til nullvekst, regnet fra antall passeringer gjennom bomstasjonene i 2024. Vi har derimot tatt utgangspunkt i den modellberegnete veksten, og med en noe høyere startverdi tilsvarende et gjennomsnitt av passeringene for årene 2023 til 2025. Det er justert for et visst trafikkbortfall ved takstjustering i 2029, men dette er en engangseffekt som ikke påvirker den årlige veksten. Samlet årsdøgntrafikk (ÅDT) over perioden er ikke vesentlig forskjellig mellom faglig grunnlag og KS2. Ved økt gjennomsnittstakst til 14,6 2025-kr fra 2029 ligger ÅDT noe over faglig grunnlag, mens den ved makstakst fra 2029 er tilnærmet lik.

Finansieringsevne

Gjeldstaket på 11,5 mrd. kroner, som er foreslått i faglig grunnlag, synes for lavt for tiltaksporteføljen. Ved økt gjennomsnittstakst til 14,6 2025-kr fra 2029, viser analysene at bompengegjelden kan nedbetales innen utgangen av analyseperioden i 2045. Utviklingen er imidlertid beheftet med stor usikkerhet, både på inntekts- og kostnadssiden. Analysen indikerer derfor behov for aktiv porteføljestyling og prioritering av tiltak eller takstendring gjennom avtaleperioden.

Gjeldstaket bør fastsettes på et nivå som gir fleksibilitet til å håndtere kostnadsøkninger i igangsatte prosjekter, uten å måtte gjennomføre suboptimale kutt i samme periode.

Det er et betydelig handlingsrom på inntektssiden. Bruk av makstakst styrker finansieringsevnen vesentlig og reduserer risikoen for at kostnadsøkninger eller inntektssvikt medfører behov for å kutte i porteføljen. Takstnivået utgjør dermed et viktig virkemiddel for å håndtere usikkerhet i finansieringen. Samtidig bør ikke økt takstnivå være det eneste virkemiddelet ved kostnadsøkninger eller inntektssvikt. Alternative tiltak som utsettelse av planlagte tiltak eller kutt i porteføljen bør vurderes.

På kostnadssiden er pågående investeringsprosjekter særlig viktige for den finansielle risikoen. Når et prosjekt først er igangsatt, er handlingsrommet for å redusere eller utsette kostnadene begrenset. Beslutninger om oppstart av nye prosjekter innebærer økt finansiell binding og redusert fleksibilitet i porteføljen. Nye prosjektbeslutninger som Røatunnelen og E18 Vestkorridoren, bør derfor vurderes opp mot gjeldsnivået, forventet finansieringsevne og tilgjengelig fleksibilitet. Dette er særlig viktig i perioder hvor gjelden er høy, eller prosjektandelen i porteføljen er betydelig.

Vi anbefaler å implementere usikkerhetsstyring av porteføljen. Usikkerhet vil endre seg, og det bør derfor gjennomføres oppdaterte usikkerhetsanalyser med jevne mellomrom gjennom avtaleperioden, slik at behovet for tiltak kan identifiseres tidlig og porteføljen tilpasses før finansielle utfordringer blir bindende.

Gjennomføringsplan og porteføljestyring

Det er behov for å styrke de faglige vurderingene for porteføljestyringen i Oslopakke 3. Dersom måloppnåelse og samfunnsøkonomisk lønnsomhet skal være reelle kriterier for porteføljestyringen, må beslutningstakerne ha tilgang til faglig systematiske vurderinger av tiltakene. Vurderingene bør baseres på et metodisk rammeverk som er tilpasset porteføljestyringen og som tar hensyn til det praktisk mulige. Vurderingene bør være sammenlignbare på tvers av tiltakstyper og ansvarlige aktører. Dette forutsetter at det avsettes tilstrekkelige ressurser til analysearbeidet, og at det utvikles et metodeverk som er tilpasset og forankret i styringen av Oslopakke 3.

Formålet med et styrket faglig beslutningsgrunnlag er ikke å erstatte politiske avveininger, men å synliggjøre konsekvensene av dem. Det bør fremgå hvilke hensyn som ligger bak prioriteringene, hvilke alternativer som er vurdert, og hvilke konsekvenser valgene forventes å ha for prioriteringskriteriene som er satt. Det bør også vurderes å etablere en uavhengig ekspertgruppe som kan bidra med faglige vurderinger av porteføljen.

Prioriteringsprosessen bør samtidig struktureres tydeligere, og de fem prinsippene for porteføljestyrte bypakker bør benyttes systematisk ved den årlige rulleringen av handlingsprogrammet.

Det bør også etableres en tydeligere sammenheng mellom prioritering, gjennomføring og rapportering, slik at rammeverket for porteføljestyring blir et gjennomgående styringsverktøy. Informasjon om faktisk utvikling og effekter brukes som grunnlag for senere prioriteringer. Årsrapporteringen kan være en naturlig arena for dette. Erfaringer fra gjennomførte tiltak og utviklingen i måloppnåelse kan inngå i beslutningsgrunnlaget ved neste rullering av handlingsprogrammet.

Måloppnåelse

Tiltakspakken støtter flere av målene for Oslopakke 3, særlig gjennom prioritering av kollektivtransport, gange og sykkel. Tiltakene er likevel ikke tilstrekkelige til å nå nullvekstmålet. Trafikken i avtaleområdet er beregnet til å ligge 10,6 prosent over nullvekstmålet i 2036. Det er imidlertid store geografiske forskjeller, Oslo ligger kun 3,8 prosent over målet, mens Akershus ligger 13,3 prosent over. Ved bruk av makstakst på 17,8 2025-kroner reduseres avviket fra nullvekstmålet til 8,1 prosent. Økte takster alene er dermed ikke nok til å nå nullvekstmålet.

Flere virkemidler som kan bidra til høyere måloppnåelse, inngår ikke eller utnyttes i begrenset grad i dagens tiltakspakke. Dette gjelder blant annet et mer differensiert og finmasket innkrevingssystem og bruk av parkeringsavgifter i større geografiske områder. En generell utfordring ved målstrukturen er at målformuleringene favner bredt, og at det er ikke etablert tilstrekkelig konkrete indikatorer og kriterier for å vurdere måloppnåelsen.



Innhold

1	Innledning	7
1.1	Om Oslopakke 3	7
1.2	Om faglig grunnlag.....	7
1.3	Om kvalitetssikringen	8
2	Kostnader og usikkerhet.....	9
2.1	Finansieringsbehov i faglig grunnlag	9
2.2	Forutsetninger i usikkerhetsanalysen	10
2.3	Resultater fra usikkerhetsanalysen	10
2.4	Årsaker til økt forventet finansieringsbehov	13
2.5	Periodisering og finansieringskilder	14
3	Trafikk- og bompengegrunnlag	16
3.1	Bompengesystem.....	16
3.2	Transportmodell.....	17
3.3	Trafikkgrunnlag.....	18
4	Finansieringsevne.....	20
4.1	Finansieringsevne i faglig grunnlag	20
4.2	Finansieringsevne i KS2	22
5	Gjennomføringsplan og porteføljestyling	30
5.1	Gjennomføringsplan	30
5.2	Porteføljestyling	31
5.3	Anbefalinger til gjennomføringsplan og porteføljestyling	35
6	Måloppnåelse.....	37
6.1	Observasjoner.....	37
6.2	Vår vurdering	38
7	Samlede anbefalinger	41
Vedlegg A:	Dokumentoversikt	43
Vedlegg B:	Intervju- og møteoversikt	49
Vedlegg C:	Kostnads- og usikkerhetsanalyse	50
Vedlegg D:	Finansieringsanalyse	66

1 Innledning

1.1 Om Oslopakke 3

Oslopakke 3 er et samarbeid mellom Oslo kommune, Akershus fylkeskommune og staten om utviklingen av samferdselssystemet i hovedstadsområdet. Arbeidet ledes av en styringsgruppe bestående av byråd for miljø og samferdsel i Oslo, fylkesråden for samferdsel i Akershus, jernbanedirektøren og vegdirektøren (leder for styringsgruppen). Oslopakke 3 er en bompengefinansiert bypakke, og en del av Byvekstavtalen for Oslo-området. Avtaleområdet for Oslopakke 3 sammenfaller med det geografiske området for byvekstavtalen, og omfatter Oslo kommune og Akershus fylkeskommune slik fylkeskommunen var avgrenset frem til 31.12.2019.

Oslopakke 3 2027-2045 er en videreføring av dagens Oslopakke 3, basert på revidert lokal avtale mellom Oslo kommune og Akershus fylkeskommune fra 2024. Den reviderte avtalen innebærer blant annet en justert prosjektportefølje og en avtale om at Oslopakke 3 videreføres med tiltak til og med 2045. Rammene for takstopplegget i Oslopakke 3 2027-2045 følger av de lokalpolitiske bompengevedtakene i Oslo kommune og Akershus fylkeskommune.

Tiltakene i prosjektporteføljen består av de pågående prosjektene Fornebubanen, oppgradering av Majorstuen stasjon og nytt signalsystem for T-banen (CBTC). I tillegg kommer nye prosjekter, som er høystandard kollektivtrasé Oslo grense-Kjeller, trikk til Bjerke, Røatunnelen og Ensjøsvingen. Det er også flere rammer for reinvesteringer og vedlikehold til T-bane og trikk, rammer til lokale tiltak for Oslo og Akershus, samt drift av kollektivtrafikken. Tiltaksporteføljen inkluderer i tillegg planleggingsmidler til ulike tiltak og bidrag til E18 Vestkorridoren.

1.2 Om faglig grunnlag

Faglig grunnlag for Oslopakke 3 2027-2045 er utarbeidet av Statens vegvesen. Det faglige grunnlaget konkretiserer forutsetningene for finansiering og gjennomføring av den reviderte lokale avtalen, og danner utgangspunktet for kvalitetssikringen.

I faglig grunnlag er det lagt til grunn at tiltaksporteføljen utgjør totalt 98,4 mrd. 2025-kr, hvorav om lag 83 mrd. 2025-kr dekkes av bompengeinntekter, 11 mrd. 2025-kr av kommunale og fylkeskommunale midler, og 4,5 mrd. 2025-kr av statlige midler.

Beregningene i faglig grunnlag viser at bompengegjelden ikke vil være nedbetalt innen utgangen av 2045 dersom varslet kostnadsøkning for Fornebubanen legges til grunn samtidig som planlagt gjennomsnittstakst på 13,6 2025-kr opprettholdes. En økning av gjennomsnittstaksten til 14,6 kr fra 2029 er beregnet å gi tilstrekkelige inntekter til at gjelden kan nedbetales innen 2045. Faglig grunnlag viser at det er behov for å øke gjeldstaket fra dagens nivå på 6,3 mrd. til foreslått 11,5 mrd. kr. Den maksimale gjennomsnittstaksten er vedtatt til 17,8 2025-kroner.

Transportmodellberegningene i faglig grunnlag viser en forventet trafikkvekst som innebærer at biltrafikken i 2036 ligger 10,6 prosent over nullvekstmålet.

1.3 Om kvalitetssikringen

Marstrand og Høgskolen i Molde har fått i oppdrag å gjennomføre ekstern kvalitetssikring (KS2) av finansieringsgrunnlaget for Oslopakke 3 2027-2045, etter forespørsel fra Finansdepartementet (FIN) og Samferdselsdepartementet (SD). Oppdraget er utført i henhold til *Rammeavtale om ekstern kvalitetssikring av konseptvalgutredninger og forprosjekt for store statlige investeringsprosjekter*.

Formålet med kvalitetssikringen er å få en ekstern vurdering av om finansieringen er realistisk i lys av usikkerhet i forutsetninger for finansieringen. Kvalitetssikringen omfatter:

- En vurdering av trafikkgrunnlaget og de elementer i finansieringsplanen som er relatert til trafikkgrunnlaget. Herunder fleksibilitet i bompengesnitt, takster og innkrevingsperiodens lengde.
- En vurdering av samlet kostnadsanslag og usikkerhet for porteføljen av prosjekter i pakken basert på gjeldende plangrunnlag. Vurderingene av kostnad og usikkerhet skal bare være på et detaljeringsnivå som er nødvendig for totale porteføljevurderinger.
- En vurdering av gjennomføringsplan og plan for porteføljestyring, herunder om det er på plass et system for prioritering av tiltak i pakken.
- En vurdering av finansieringsevnen for pakken og samlet usikkerhet i finansieringsplanen.
- En overordnet vurdering av om det vedtatte bompengeopplegget og tiltakene i pakken bygger opp under pakkens mål, herunder nullvekstmålet.

I samråd med oppdragsgiver har vi avklart at det ikke er behov for å gjennomføre egne transportmodellberegninger, og vi legger derfor til grunn beregningene fra faglig grunnlag i våre analyser.

Kvalitetssikringen er gjennomført i perioden fra april til september 2026. Oppstartsmøte ble avholdt 21. april, etterfulgt av dokumentgjennomgang før levering av Notat 1 den 21. mai. Som del av kvalitetssikringen er det gjennomført intervjuer med sentrale aktører, herunder Statens vegvesen, Oslopakke 3 sekretariatet, Oslo kommune, Akershus fylkeskommune, Ruter, Sporveien, leder av styringsgruppen og etaten Fornebubanen. Det er videre gjennomført usikkerhetsanalyse av kostnadene og en samlet analyse av finansieringsevnen. Hovedresultater fra kvalitetssikringen ble presentert 21. august. Tilbakemeldinger og supplerende informasjon fra Finansdepartementet, Samferdselsdepartementet og Statens vegvesen oversendt i etterkant av presentasjonen er innarbeidet i rapporten.

Det er mottatt omfattende dokumentasjon for kvalitetssikringen, og Statens vegvesen og Oslopakke 3 sekretariatet har lagt godt til rette for gjennomføringen. For enkelte deler av kostnadsgrunnlaget har det imidlertid vært behov for ytterligere underlag.

2 Kostnader og usikkerhet

Dette kapittelet gir vår vurdering av samlet finansieringsbehov og usikkerhet i Oslopakke 3 for perioden 2027–2045. Vurderingen er gjort på porteføljenivå, i tråd med avropet. Vi har ikke etterprøvd enkeltprosjektenes kostnadsestimer, men gjennomført en egen usikkerhetsanalyse av porteføljen med utgangspunkt i tiltakshavernes anslag. Der grunnlaget er utdatert eller systematisk for lavt, har vi gjort egne vurderinger. Alle tall er i mrd. 2025-kroner eksklusive merverdiavgift, med mindre annet er angitt.

2.1 Finansieringsbehov i faglig grunnlag

Finansieringsbehovet i faglig grunnlag er 98,4 mrd. kr, fordelt på 23 tiltak. Disse er blitt aggregert til åtte tiltaksgrupper. Porteføljen domineres av drift av kollektivtrafikk og reinvesteringsrammen til T-bane og trikk, som til sammen utgjør over 60 prosent av samlet behov. Tabellen viser tiltaksgruppene slik de er innrapportert av tiltakshaverne.

Tabell 2-1 Innrapportert finansieringsbehov i faglig grunnlag. Tall i mrd. 2025-kr ekskl. mva.

Tiltaksgrupper	Finansieringsbehov	Beskrivelse
Drift av kollektivtrafikk	35,0	Dagens forsterkede tilbud, økt tilbud Akershus, Groruddalen, Fornebubanen, CBTC, Kolsås/-Lambertseterbanen, økt tilbud trikk
Rammer T-bane og trikk	25,7	Reinvesteringer i infrastrukturen
Lokale tiltak	16,0	Tiltak i Oslo og Akershus
Pågående prosjekter	10,9	Fornebubanen, Majorstuen stasjon, CBTC
Nye prosjekter	7,3	Trikk Bjerke, Ensjøsvingen, Røatunnelen, Høystandard kollektivtrasé Oslo grense-Kjeller
E18 Vestkorridoren	2,6	Bidrag til utbygging av strekningene Ramstadsletta–Nesbru og Nesbru–Drengsrud
Planleggingsmidler	0,9	Oppgradering vei, tunnel, kollektivtransportløsning og T-baneforlengelse
Sum	98,4	

Flere forhold ved underlaget er styrende for hvordan tallene må leses. For det første er finansieringsbehovene innrapportert av tiltakshaverne. Statens vegvesen har ikke gjennomført egne beregninger av behovet for de enkelte tiltakene. Videre varierer kvalitet og sporbarhet i tallgrunnlaget. For flere tiltak er rammene fastsatt politisk uten en underliggende faglig kostnadsvurdering. I tillegg varierer modenheten betydelig, fra pågående prosjekter under gjennomføring med oppdaterte usikkerhetsanalyser, til grove ideskisser og overordnede politiske rammer.

2.2 Forutsetninger i usikkerhetsanalysen

Vår usikkerhetsanalyse er gjennomført på et overordnet nivå, tilpasset en porteføljestyrt bypakke. Følgende forutsetninger ligger til grunn for usikkerhetsanalysen:

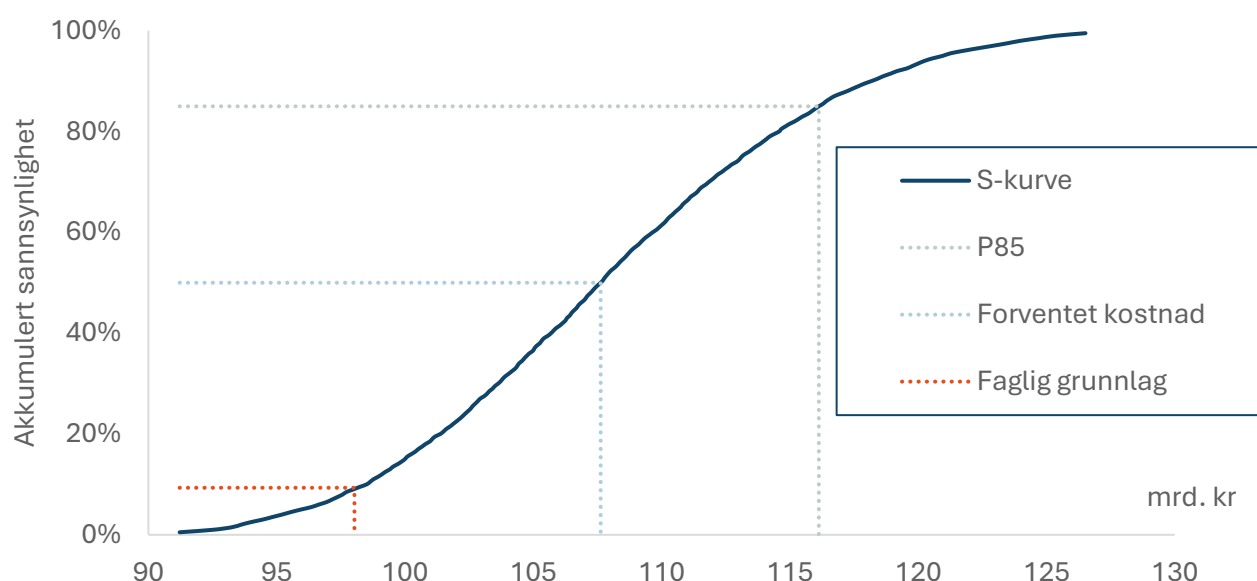
- Analysen omfatter ikke lokale tiltak, bidrag til E18 Vestkorridoren og planleggingsmidler. Dette er rammestyrte tiltak uten reell kostnadsusikkerhet fordi tiltakene mangler et definert omfang eller tydelig uttalte mål. Postene utgjør om lag en femtedel av porteføljen.
- Prioriteringer i den videre porteføljestyringen er politiske beslutninger og holdes utenfor analysen. Vi behandler porteføljen med vedtatt omfang, ikke hva som faktisk vil bli prioritert innenfor tilgjengelig finansiering.
- Ekstremhendelser er ikke inkludert. Dette er hendelser med svært liten sannsynlighet og svært store konsekvenser, og kan verken forventes å bli håndtert i Oslopakke 3 innenfor gjeldende rammer eller være mulig å kvantifisere på en troverdig måte.

2.3 Resultater fra usikkerhetsanalysen

Analysen gir et forventet finansieringsbehov på 108 mrd. kr og P85-verdi på 116 mrd. kr. Relativt standardavvik er på 7 prosent. Finansieringsbehovet i faglig grunnlag på 98,4 mrd. kr ligger om lag på P10-verdien i vår fordeling. Sannsynligheten for at behovet blir lavere enn lagt til grunn i faglig grunnlag er dermed liten.

Tabell 2-2 Overordnede resultater fra usikkerhetsanalysen. Tall i mrd. 2025-kr ekskl. mva.

Parameter	Resultat
Forventet kostnad	108 mrd. kr
P85	116 mrd. kr
Relativt standardavvik	7 %



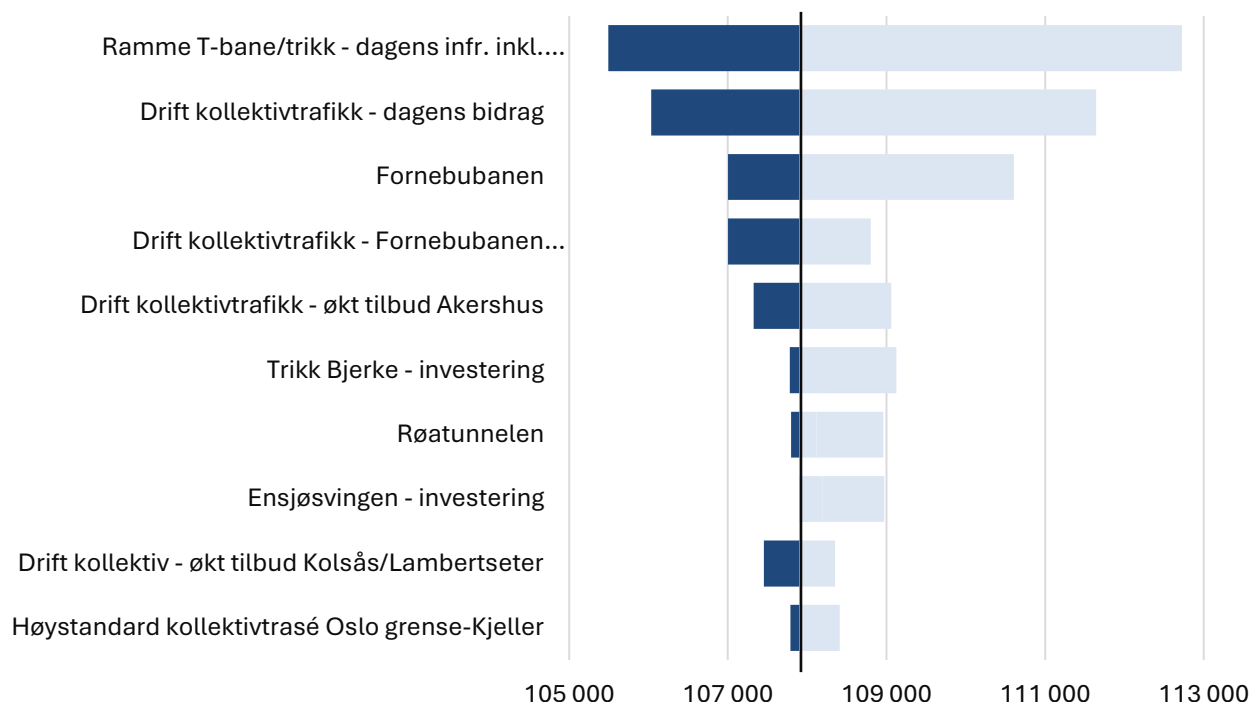
Figur 2-1 Akkumulert sannsynlighetsfordeling for samlet finansieringsbehov fra 2027 til 2045, med markering av faglig grunnlag (98,4), forventet finansieringsbehov (108) og P85 (116). Tall i mrd. 2025-kr ekskl. mva.

2.3.1 Viktigste bidragsyttere til usikkerhet

Rammene til T-bane og trikk samt drift av kollektivtrafikk står for om lag 60 prosent av kostnaden og 70 prosent av total usikkerhetsspredning. Porteføljens usikkerhet er dermed i hovedsak knyttet til de løpende rammene, ikke til enkeltprosjektene.

Fornebubanen er den tredje største usikkerheten. Relativt standardavvik er i overkant av 11 prosent for denne posten.

Nye prosjekter, i tidligfase, har størst relativ usikkerhet, men utgjør en mindre andel av totalkostnaden. Relative standardavvik varierer fra 16 til 18 prosent for disse.



Figur 2-2 Tornadodiagram over usikkerhetsspenn for tiltak. Tall i mill. 2025-kr ekskl. mva.

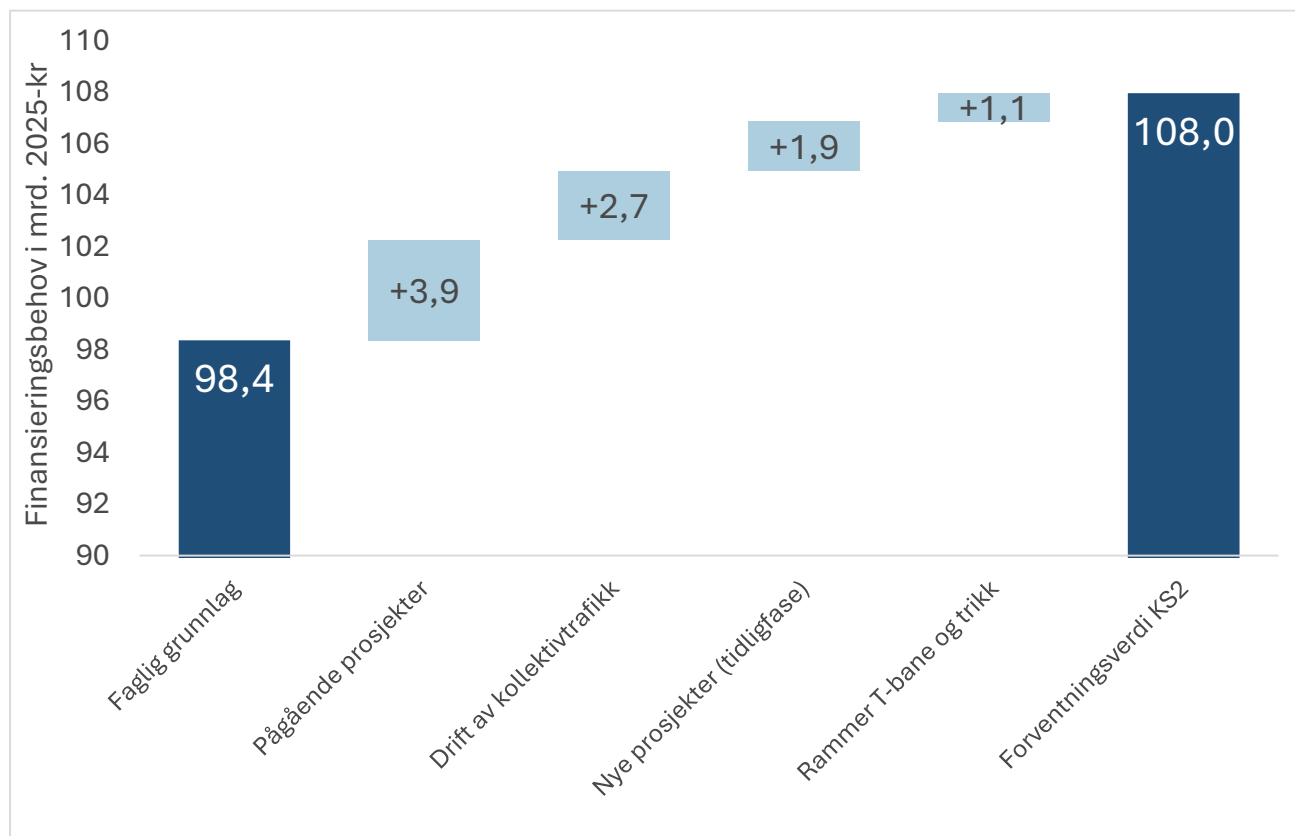
2.3.2 Tolkning av usikkerheten

Et relativt standardavvik på syv prosent er lavt for en portefølje med 19 års horisont, og i KS2 sammenheng. Nivået følger av fire forhold:

1. Det er en stor utslokkingseffekt i porteføljen. Det innebærer at uavhengig usikkerhet i enkelttiltak delvis utligner hverandre på porteføljenivå.
2. Flere poster er behandlet uten usikkerhet og inngår som faste, rammestyrte beløp. Dette gjelder rammestyrte tiltak som mangler et definert omfang eller tydelig uttalte mål.
3. Endringer i transportkonsept, ambisjonsnivå og politikk er holdt utenfor. Historisk er dette en vesentlig kilde til endret finansieringsbehov i bypakker.
4. Ekstremhendelser, som krig eller finanskriser, er holdt utenfor fordi de verken lar seg tallfeste troverdig eller forventes å bli håndtert i Oslopakke 3 innenfor gjeldende rammer.

2.4 Årsaker til økt forventet finansieringsbehov

Differansen mellom faglig grunnlag og vår forventningsverdi er 9,6 mrd. kr, som tilsvarer om lag 10 prosent. Figuren under viser overordnet dekomponering av endringene.



Figur 2-3 Endring fra finansieringsbehov i faglig grunnlag (98,4) til forventningsverdi i KS2 (108,0), fordelt på poster. Tall i mrd. 2025-kr ekskl. mva.

2.4.1 Pågående prosjekter

Økningen skyldes i hovedsak Fornebubanen. Prosjektet varslet i juni 2026 at kostnadsprognosen overstiger styringsrammen (P50), og ny usikkerhetsanalyse gjennomføres høsten 2026. Faglig grunnlag bygger på prognosen per mars 2025, og i etterkant av dette har det blitt varslet en betydelig kostnadsøkning. Vårt anslag er basert på den varslede kostnadsøkningen og må oppdateres når ny usikkerhetsanalyse foreligger.

For CBTC har vi videreført prosjektets usikkerhetsvurdering med gjeldende styrings- og kostnadsramme. Rammen ble fastsatt i juni 2025 og vurderes som tilstrekkelig oppdatert. Vår bearbeiding er begrenset til oppdatert periodisering basert på månedsrapporter fra prosjektet. Prosjektet har ikke varslet avvik fra styringsrammen.

Tilsvarende har vi videreført usikkerhetsvurderingen med gjeldende styrings- og kostnadsramme for Majorstuen stasjon, kun med oppdatert periodisering basert på månedsrapporter fra prosjektet. Prosjektet har ikke varslet avvik. Gjenværende finansieringsbehov er begrenset, og prosjektet er lite utslagsgivende for finansieringsanalysen på porteføljenivå.

2.4.2 Drift av kollektivtrafikk

Driftsrammene i faglig grunnlag bygger på enhetskostnader fra 2022, som lokale parter selv erkjenner er utdaterte. Kostnadene har historisk vært underestimert, og indekseringen har vært lavere enn den faktiske kostnadsutviklingen i sektoren. Vi legger samme omfang og ambisjonsnivå til grunn som faglig grunnlag, men med en høyreskjev fordeling for å fange opp nevnte faktorer, og får dermed en høyere forventningsverdi.

2.4.3 Nye prosjekter i tidligfase

For tidligfaseprosjektene har vi mottatt oppdatert tallgrunnlag etter at faglig grunnlag ble oversendt. Nye anslag trekker i begge retninger: Røatunnelen, Trikk Bjerke og Ensjøsvingen trekker opp, mens nytt anslag for høystandard kollektivtrasé Oslo grense–Kjeller trekker ned. I tillegg har vi vurdert det konseptuelle handlingsrommet som fortsatt ligger i prosjektene. Blant annet er konseptvalg for Røatunnelen ikke fattet. Erfaringstall for kostnadsvekst i tidligfase (Concept-rapport nr. 79) er dermed lagt til grunn. Punktestimater i tidligfase undervurderer systematisk sluttkostnaden, og forventningsverdien havner derfor over innrapporterte tall.

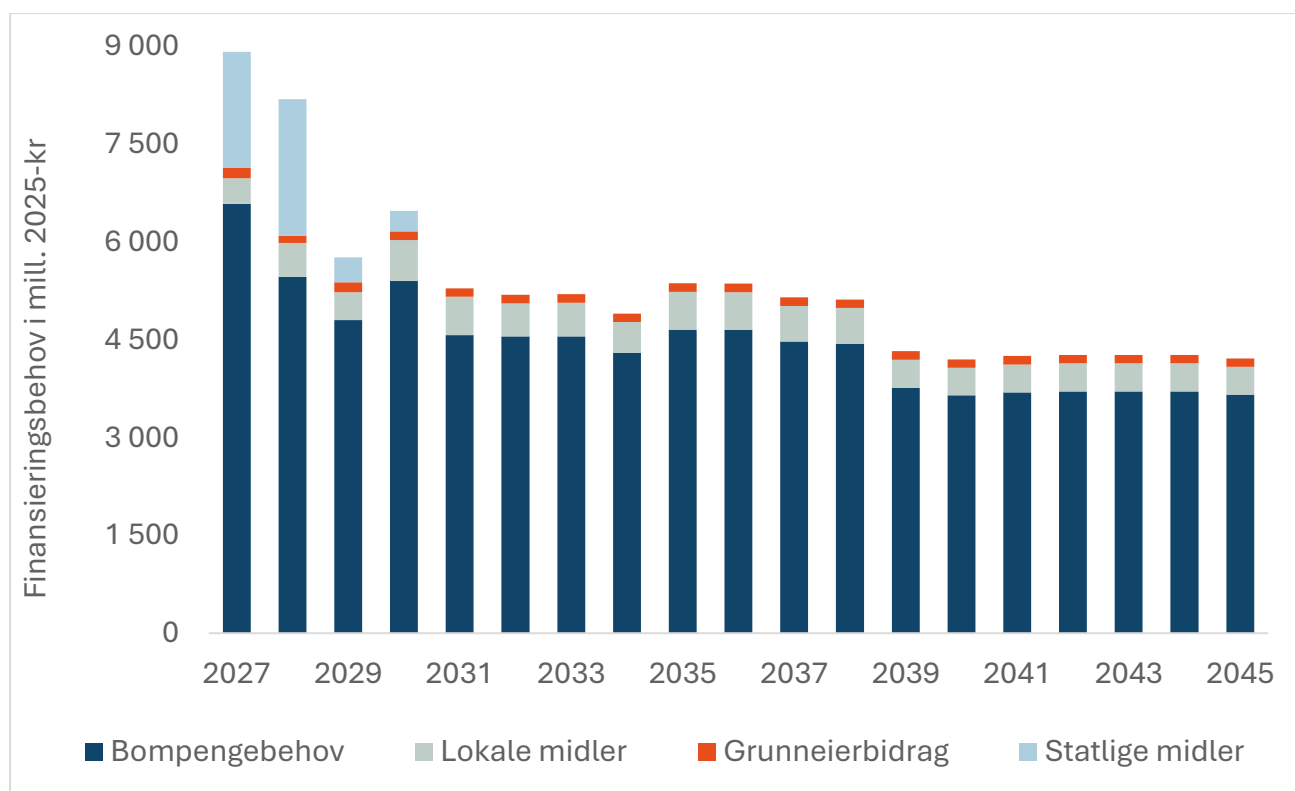
2.4.4 Rammer T-bane og trikk

Rammen til reinvesteringer i T-bane og trikk er i faglig grunnlag satt lavere enn innrapportert behov. Sporveiens oppdaterte reinvesteringsmodell (juni 2026) bekrefter grunnlaget. Modellen viser et vurdert behov som ligger vesentlig over rammen. Rammen dekker om lag 60 prosent av behovet, og vedlikeholdsetterlepet er anslått til over 10 mrd. kr. Vi har lagt til grunn det omfanget partene har forutsatt, og vurdert usikkerheten i hva dette omfanget koster.

2.5 Periodisering og finansieringskilder

Vi har oppdatert periodiseringen av finansieringsbehovet med handlingsprogrammet for 2027–2030 som grunnlag. For øvrige tiltak er periodiseringen fra faglig grunnlag videreført.

Endringene er størst de første årene, der behovet er høyere enn i faglig grunnlag. Dette har betydning for bompengeselskapets lånebehov og rentekostnader tidlig i perioden, og omtales nærmere i kapitlet om finansieringsevne. Videre viser figuren under Figur 2-4 at statlige midler kun påvirker de første årene av perioden. Dette fører til at bompengandelen er lavest de første årene, mens det stiger senere i perioden.



Figur 2-4 Årlig finansieringsbehov 2027–2045 fordelt på bompenger, lokale midler, grunneierbidrag og statlige midler. Tall i mill. 2025-kr ekskl. mva.

Tabell 2-3 viser hvordan endret forventningsverdi fordeler seg på finansieringskildene.

Tabell 2-3 Finansieringskilder i faglig grunnlag og i KS2. Tall i mrd. 2025-kr ekskl. mva.

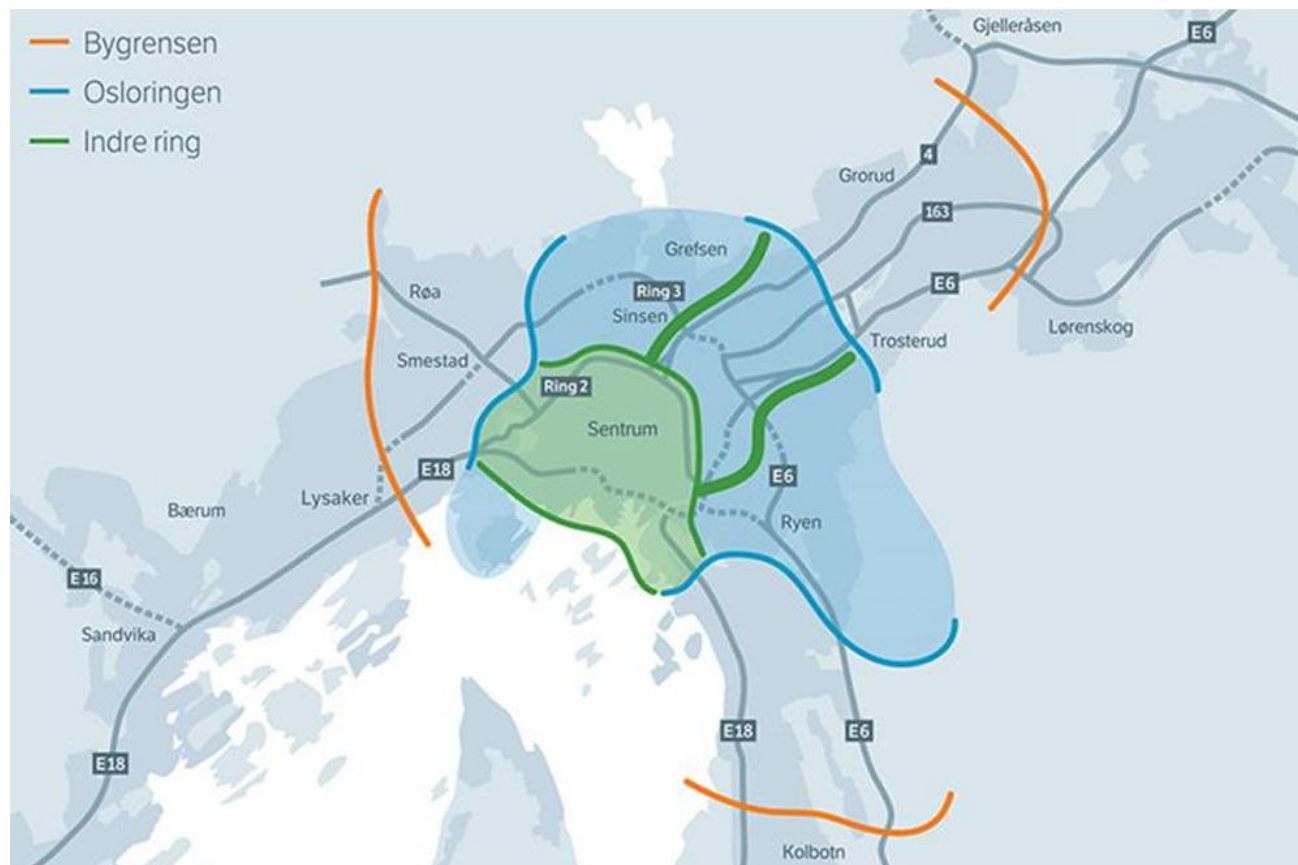
Finansieringskilde	Faglig grunnlag	KS2	Beskrivelse
Bompenger	82,8	90,9	Behovet etter at statlige og lokale midler er trukket fra
Statlige midler	4,6	4,6	Fastsatte tilskudd til Fornebubanen og CBTC
Lokale midler	10,6	12,3	Egenandel på 20 % og grunneierbidrag

Fordelingen viser hvor kostnadsrisikoen i Oslopakke 3 ligger. De statlige midlene er tilskudd fastsatt i statsbudsjettet og endres ikke med kostnadsutviklingen. De lokale midlene øker noe fordi egenandelskravet beregnes av investeringskostnaden for prosjekter som ikke er inkludert i gjeldende stortingsproposisjon, og vokser dermed når kostnadene øker. Av den totale økningen i forventet finansieringsbehov på 9,8 mrd. kr, faller 8,1 mrd. kr på bompengefinansieringen. Kostnadsøkninger i porteføljen bæres altså i hovedsak av bompengesystemet, med de begrensningene som ligger i takst- og trafikkgrunnlaget. Konsekvensene for finansiell bærekraft vurderes i kapitlet om finansieringsevne.

3 Trafikk- og bompengesystem

3.1 Bompengesystem

I likhet med faglig grunnlag legger vi dagens bompengesystem til grunn for analysene. Bompengesystemet i Oslopakke 3 består av 83 bomstasjoner fordelt på tre bomringer: Bygrensen, Osloringen og Indre ring, som vist i figuren under.



Figur 3-1: Bomsnittene i Oslo

Indre ring består av 38 bomstasjoner, og er vist ved grønn linje i figuren over. Bomstasjonene er plassert på utsiden av Ring 2, med armer mot Grefsen og Trosterud, med toveis innkreving. Osloringen er den opprinnelige bomringen i Oslo og består av 22 bomstasjoner, også med toveis innkreving. Bomstasjonene er vist med blå linjer i figuren. Indre ring og Osloringen har felles timesregel og felles passeringstak på 120 passeringer per kalendermåned. Bygrensen er den ytterste bomringen og er vist med oransje linje i figuren. Ringen består av 23 bomstasjoner ved kommunegrensen mellom Oslo og Nordre Follo, Romerike og Bærum. Ved bygrensen kreves det kun inn bompenger i retning mot Oslo. Bygrensen har egen timesregel og passeringstak på 60 passeringer per kalendermåned.

Takstsystemet er differensiert etter kjøretøyenes utslippsegenskaper og tidspunkt for passering. Det innebærer blant annet lavere takster for nullutslippskjøretøy og høyere takster i rushtiden.

3.2 Transportmodell

3.2.1 Observasjoner

I faglig grunnlag er RTM23+ benyttet for å analysere trafikkstrømmene i Oslo-området. Transportmodellen er en strategisk modell som beregner etterspørsel etter bil- og kollektivreiser og virkninger av endringer i blant annet transportnett, bompengetakster, befolkning og arbeidsplasser. Befolkningsutviklingen er basert på SSBs hovedalternativ (MMM) prognose, mens geografisk fordeling av befolkning og arbeidsplasser er gjennomført ved hjelp av arealdataverktøyet ADV.

Modellen beregner reiser mellom geografiske soner, der sonene i hovedsak tilsvarer grunnkretser. De samlede trafikkstrømmene fremkommer gjennom aggregering av beregnede individuelle reiser mellom sonene.

Modellen er kalibrert mot trafikksituasjonen i 2023/2024. Valideringen viser godt samsvar mellom modellberegnet og observert biltrafikk over Osloringen og Bygrensen. For kollektivtrafikk viste modellen gjennomgående noe høyere trafikk enn observerte data, og antall kollektivreiser ble derfor nedjustert med 10 prosent i kalibreringen.

Det er gjennomført modellberegninger for 2036 for å fange opp virkninger av blant annet befolkningsvekst, endringer i transporttilbudet og bompengetakster. Det er beregnet tre alternativer: et referansealternativ med dagens takster, et alternativ med trinnvis økning til en gjennomsnittstakst på 13,6 kr i 2028 og et alternativ med maksimal gjennomsnittstakst på 17,8. Takstene for nullutslippskjøretøy er oppjustert for å opprettholde den forutsatte gjennomsnittstaksten. Elbilandelen er forutsatt å øke til 93 prosent i 2036 og 99 prosent i 2050.

3.2.2 Vår vurdering

Transportnettet som inngår i Oslopakke 3 er komplekst, og en modell som fanger effekter i hele nettet er nødvendig, særlig ved effektvurderinger av tiltak. Modellverktøyet er siste versjon av RTM23+ som inneholder etterspørselsmodell basert på siste RVU (2023) og oppdatert beregning av elbilandel og koding av kollektivnett. Valideringen viser relativt små avvik mot tellinger (som også har usikkerhet). Vi vurderer modellen som egnet til å etablere trafikkscenarier som grunnlag for finansieringsanalysen.

Modellen gir en svak årlig vekst over bomsnittene i referansealternativet (0,41 prosent), som vi finner rimelig. En enkel overslagsberegning basert på forventet befolkningsvekst og bilbruk per innbygger støtter dette. Faglig grunnlag viste til en modellberegnet trafikkvekst på 4,1 prosent for lette og 16,9 prosent for tunge kjøretøy for perioden 2024-2036. Vektet etter trafikkfordeling, som i stor grad er dominert av lette kjøretøy, tilsvarer dette en samlet vekst på ca. 5 prosent, eller rundt 0,41 prosent per år. Videre har vi brukt den samme vekstraten for 2037-2045. Dette er nærmere drøftet nedenfor.

3.3 Trafikkgrunnlag

3.3.1 Observasjoner

Bomstasjonen i Oslopakke 3 hadde totalt 384 millioner passeringer i 2024. Dette tilsvarer en årsdøgntrafikk (ÅDT) på 1,05 millioner passeringer. Ifølge faglig grunnlag har det ikke vært vekst i antall passeringer i bomringen siden 2022.

Faglig grunnlag legger nullvekst i trafikken fra antall passeringer 2024 til grunn for beregningene. Fordi det ikke foreslås noen endringer i bomringene, er det i faglig grunnlag valgt å ikke bruke tall fra transportmodellen i finansieringsberegningene. Grunnlaget benytter derfor de faktiske passeringstallene fra 2024 over hele analyseperioden.

3.3.2 Vår vurdering

Vi har gjort endringer i trafikkgrunnlaget som vi benytter i inntektsberegningene i finansieringsmodellen. Tabellen under viser endringene vi har gjort i trafikkgrunnlaget fra faglig grunnlag til KS2.

Tabell 3-1: Endringer i trafikkgrunnlag fra faglig grunnlag til KS2

Tema	Faglig grunnlag	KS2
Startverdi ÅDT	1,05 mill.	1,06 mill.
Trafikkvekst	Ingen	0,41 % årlig
Avvisningseffekt	Ingen	Ved takstøkning i 2029
Usikkerhet	Ingen	Økende over tid

Faglig grunnlag bruker faktiske passeringstall fra 2024 som startverdi for ÅDT, mens vi har brukt et gjennomsnitt av de tre siste årene. Tallene er faktiske tall hentet fra Fjellinjen, som oppga 383 millioner passeringer i 2023, 384 i 2024 og 394 i 2025. Snitt ÅDT for disse årene gir en startverdi på 1,06 millioner. Påstanden fra faglig grunnlag om at antall passeringer i bomringen ikke har vært i vekst siden 2022 ser dermed ikke ut til å stemme.

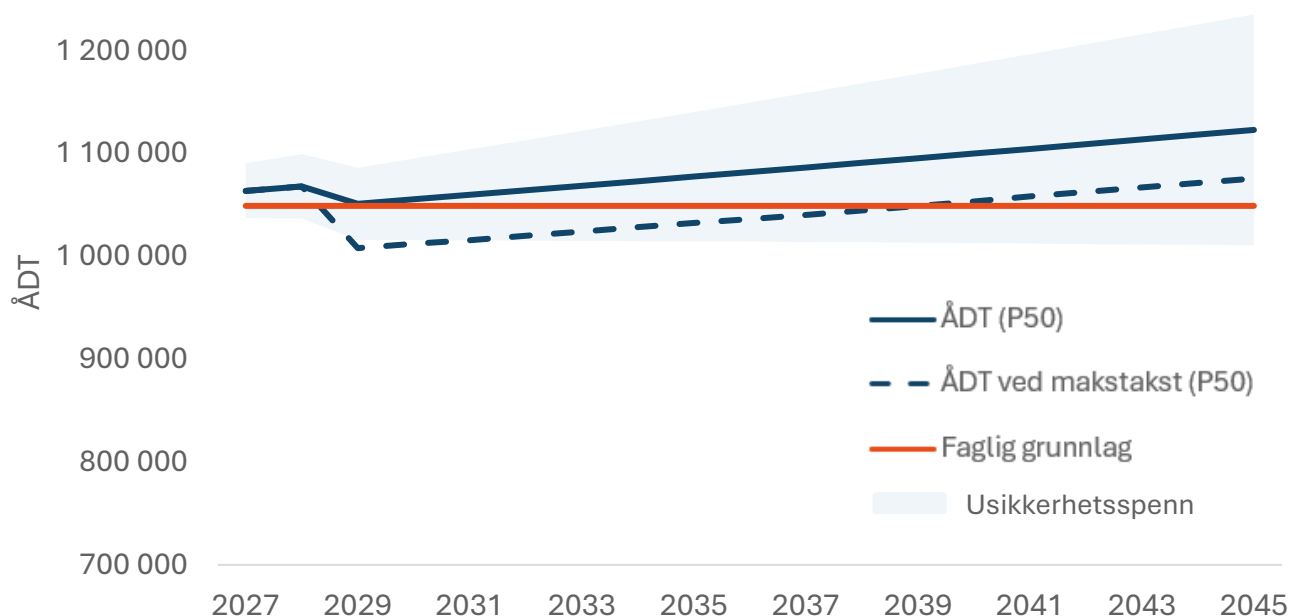
Faglig grunnlag har ikke brukt resultatene fra transportmodellberegningene inn i finansieringsanalysen. Vi har lagt til grunn trafikkvekst basert på transportmodellberegningen. Transportmodellberegningene viser en vekst i antall passeringer på 16,9 prosent for tunge kjøretøy og 4,1 prosent for lette kjøretøy fra 2024 til 2036. Antall passeringer for tunge kjøretøy i 2025 var 26 806 785 og for lette kjøretøy 367 194 298. Det vil si at 6,8 prosent av passeringene var tunge kjøretøy, mens 93,2 prosent av passeringene var lette kjøretøy.

Dette gir et vektet snitt på 5 prosent samlet vekst fra 2024 til 2036. Over 12 år blir den årlige veksten $1,05^{(1/12)}$, som er tilnærmet lik 0,41 prosent. Vi legger dette til grunn, og antar videre at veksten frem til 2045 vil være lik veksten før 2036.

På grunn av takstøkningen vi legger til grunn i 2029 har vi lagt inn en avvisningseffekt basert på antatt priselastisitet på rundt -0,2. Dette gir to prosents reduksjon i antall passeringer når takstnivået økes til 14,6 2025-kr og seks prosent ved makstakst.

Vi har også vurdert usikkerhet i trafikkgrunnlaget, detaljer er gitt i vedlegg D. Både usikkerhet tilknyttet avvisningseffekten i 2029, der det er økende usikkerhet med økt takst, og økende usikkerhet over tid for ÅDT. Det som driver usikkerheten er i hovedsak befolkningsvekst, inntektsutvikling og mobilitetstrender.

Forventet utvikling i ÅDT over analyseperioden er vist i figuren under.



Figur 3-2: Forventet utvikling i ÅDT over analyseperioden

Samlet ÅDT over analyseperioden er 19,9 mill. i faglig grunnlag. I basisscenarioet i KS2 er samlet ÅDT 20,6 mill., og ved makstakst i KS2 19,8 mill. Til tross for enkelte forskjeller i trafikkgrunnlaget mellom faglig grunnlag og KS2, er altså ikke samlet ÅDT over perioden vesentlig forskjellig.

4 Finansieringsevne

4.1 Finansieringsevne i faglig grunnlag

Faglig grunnlag har vurdert finansieringsevnen i Oslopakke 3 gjennom beregninger av gjeldsutvikling i perioden 2027-2045. Analysene bygger på forutsetninger om trafikkvolum, takstnivå, prisvekst, rentenivå, eksisterende bompengegjeld og innkrevingskostnader. De har benyttet en beregningsteknisk rente på 5,5 prosent i perioden 2027-2036, og videre 6,5 prosent fra 2037. Den årlige trafikken utgjør om lag 383 millioner passeringer, og holdes uforandret gjennom analyseperioden ettersom nullvekst legges til grunn. De har brukt 2 prosent årlig prisvekst for både takstnivå, tiltakskostnader og innkrevingskostnader.

Med disse forutsetningene er brutto bompengeinntekter beregnet til om lag 105 mrd. 2025-kr i analyseperioden. Av dette beløpet går om lag 86 mrd. kr til finansiering av Oslopakke 3 i perioden 2027-2045. Analysene viser at den lokalt avtalte gjennomsnittstaksten på 13,6 2025-kr ikke gir tilstrekkelige inntekter til å finansiere porteføljen innen 2045, dersom kostnadsøkninger for Fornebubanen inkluderes. Faglig grunnlag inneholder derfor en rekke følsomhetsberegninger som belyser konsekvensene av alternative forutsetninger for takstnivå, kostnadsutvikling og porteføljeomfang. Det er blant annet vurdert ulike nivåer for takstøkninger, ulike tidspunkt for innføring av økte takster samt alternative porteføljekutt.

Nøkkelresultatene fra finansieringsberegningene er oppsummert i tabellen under.

Tabell 4-1: Nøkkelfresultater fra finansieringsberegninger i faglig grunnlag

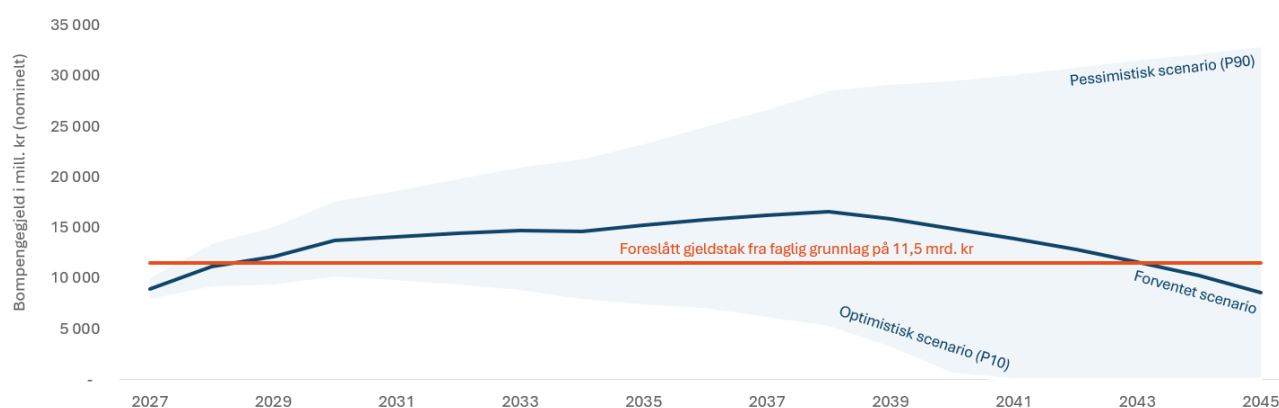
	Gjennomsnittstakst	Maksimal bompenggjeld	År for maksimal bompenggjeld	Restgjeld i 2045
Lokal avtale	13,6	10,5 mrd.	2038	4,8 mrd.
Kostnadsøkning på 3 mrd. kr	13,6	16,1 mrd.	2038	13,6 mrd.
Håndtering av forventede kostnadsøkninger				
Kutt på 4,8 mrd. i 2027-2030	13,6	7,2 mrd.	2038	Nedbetalt 2045
Kutt på 6,7 mrd. i 2031-2045	13,6	11,7 mrd.	2030	Nedbetalt 2045
Engangsøkning gjennomsnittstakst	14,6	10,8 mrd.	2030	Nedbetalt 2045
Gradvis økt gjennomsnittstakst	14,8	11,4 mrd.	2030	Nedbetalt 2045
Handlingsrom innenfor maksimal gjennomsnittstakst på 17,8 2025-kr				
Engangsøkning i 2029	17,8	8,5 mrd.	2028	Nedbetalt 2035
Gradvis økning 2029-2033	17,8	10,7 mrd.	2030	Nedbetalt 2037
Gradvis økning 2029-2038	17,8	11,2 mrd.	2030	Nedbetalt 2040
Gradvis økning 2029-2045	17,8	11,4 mrd.	2030	Nedbetalt 2042

Beregningene i faglig grunnlag viser at bompenggjelden ikke vil være nedbetalt innen utgangen av 2045 dersom varslet kostnadsøkning for Fornebu-banen legges til grunn samtidig som planlagt gjennomsnittstakst på 13,6 2025-kr opprettholdes. En økning av gjennomsnittstaksten til 14,6 kr fra 2029 er beregnet å gi tilstrekkelige inntekter til at gjelden kan nedbetales innen 2045. Faglig grunnlag viser at det er behov for å øke gjeldstaket fra dagens nivå på 6,3 mrd. til foreslått 11,5 mrd. kr.

4.2 Finansieringsevne i KS2

For å kvalitetssikre finansieringsanalysene i faglig grunnlag har vi etablert en stokastisk finansieringsmodell. Modellen tar hensyn til usikkerhet i forutsetningene ved at kostnader og inntekter kan variere innenfor definerte intervaller. En nærmere beskrivelse av modellen, forutsetninger og våre usikkerhetsvurderinger er gitt i vedlegg D.

Vi har først analysert scenariet der gjennomsnittstaksten på 13,6 2025-kr opprettholdes gjennom analyseperioden. Dette reflekterer det takstnivået som er lagt til grunn i den reviderte lokale avtalen. Figuren under viser beregnet utvikling i bompengegjelden i dette scenariet. Y-aksen viser bompengegjeld i nominelle kroner, og X-aksen viser analyseperioden. Den blå linjen viser forventet utvikling, og den blå viften illustrerer usikkerhetsspennet fra optimistisk til pessimistisk scenario. Optimistisk scenario kan være et tilfelle med høy trafikk og lave kostnader for tiltakene, mens pessimistisk scenario kan innebære lav trafikk og høye kostnader. Optimistisk og pessimistisk scenario er imidlertid scenarioer der man ikke fatter tiltak, fordi finansieringsanalysen ikke hensyntar potensiell porteføljestyling. Den oransje heltrukne linjen viser foreslått gjeldstak i faglig grunnlag på 11,5 mrd. kr. Til sammenligning er dagens gjeldstak på 6,3 mrd. kr.

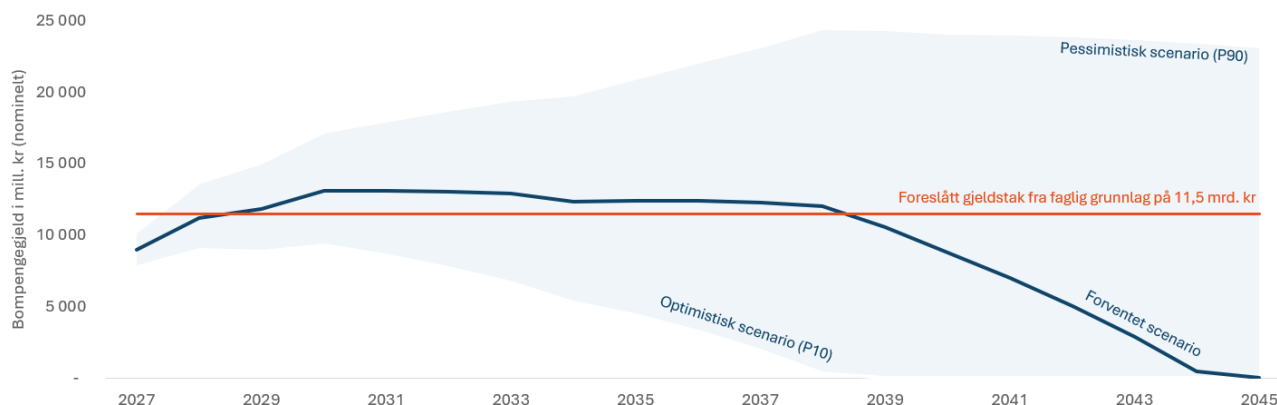


Figur 4-1: Forventet utvikling i bompengegjeld over analyseperioden med gjennomsnittstakst på 13,6 2025-kr

Analysen viser at gjelden i forventet scenario (blå linje) ikke er nedbetalt innen 2045. Forventet restgjeld er om lag 8,6 mrd. kr, mens maksimal gjeld i forventet scenario er beregnet til 16,8 mrd. kroner, i 2038. Resultatene underbygger dermed konklusjonen i faglig grunnlag om at dagens avtalte takstnivå trolig ikke vil være tilstrekkelig til å finansiere porteføljen innen analyseperioden.

Faglig grunnlag viser videre at en økning i gjennomsnittstaksten til 14,6 2025-kr fra 2029 gir tilstrekkelige bompengeinntekter til å nedbetale gjelden innen 2025. Vi har derfor analysert dette scenariet nærmere for å vurdere robustheten i konklusjonen når usikkerhet i kostnader og inntekter tas hensyn til. Takstnivået og tidspunkt for nivåheving er valgt for å samsvare med finansieringsanalysen i faglig grunnlag.

Figuren under viser beregnet utvikling i bompengegjelden i dette scenariet.



Figur 4-2: Forventet utvikling i bompengegjeld over analyseperioden med gjennomsnittstakst på 13,6 2025-kr i 2027 og 2028, og 14,6 2025-kr fra og med 2029

I forventet scenario er gjelden nedbetalt i 2045. Analysen viser imidlertid betydelig usikkerhet knyttet til finansieringsevnen. Sannsynligheten for at gjelden er nedbetalt innen 2045 er beregnet til 56 prosent. Videre er sannsynligheten for at gjelden overstiger foreslått gjeldstak på 11,5 mrd. beregnet til 68 prosent. Maksimal bompengegjeld i forventet scenario er 13,1 mrd. kroner, dette inntreffer i 2031.

Selv om analysen viser at gjelden er forventet nedbetalt i 2045, er sannsynligheten for dette 56 prosent. Etter vår vurdering tilsier dette begrenset robusthet mot endrede kostnader og inntekter.

4.2.1 Sensitivitetsanalyser

Sensitivitetsanalysene tar utgangspunkt i faglig grunnlags anbefalte finansieringsopplegg med gjennomsnittstakst på 14,6 kroner fra 2029. Analysene belyser hvordan finansieringsevnen påvirkes av endrede forutsetninger knyttet til kostnadsutvikling, rente, trafikkgrunnlag og kostnadsnivå i pågående prosjekter. I tillegg er det gjennomført analyser med vedtatt maksimal gjennomsnittstakst for å synliggjøre finansieringsevnen når handlingsrommet i finansieringsopplegget benyttes.

I tabellen vises nøkkelresultater for sensitivitetsanalysene med gjennomsnittstakst på 14,6 kroner fra 2029.

Tabell 4-2: Nøkkelresultater fra sensitivitetsanalyser med gjennomsnittstakst på 14,6 2025-kr fra 2029.

	Sannsynlighet for nedbetalt bompengегjeld innen 2045	Beregnet restgjeld i 2045	Sannsynlighet for overskridelse av gjeldstak
Økt takstnivå til 14,6 kr fra 2029	56 %	0	68 %
Kostnadsrelaterte sensitiviteter			
Høyt kostnadsnivå i pågående prosjekter (kostnad lik P90-verdi)	16 %	16,5 mrd.	~100 %
Høyere prisvekst (prisvekst på investeringsprosjekter og rammer +1,5 %)	6 %	30,4 mrd.	90 %
Alternativt kostnadsnivå (Kostnader likt som i faglig grunnlag)	80 %	0	13 %
Finansielle sensitiviteter			
Høyere rentenivå (lånerente lik 7,5-8,5 %)	19 %	20,8 mrd.	85 %
Alternativ låneprofil (Faglig grunnlags tilnærming til låneopptak; inntektene fra bompengene settes «på bok» og tas ut ved årsslutt)	6 %	29,4 mrd.	~100 %
Dagens markedsforutsetninger («Dagens situasjon» for prisvekst og rente)	15 %	18,5 mrd.	81 %
Inntekstrelaterte sensitiviteter			
Lavere trafikkutvikling (Nullvekst i trafikk)	18 %	18 mrd.	80 %
Kombinert sensitivitet			
Kombinert negativt scenario (Pågående prosjekter lik P90, lånerente lik 7,5-8,5 % samt nullvekst i trafikk)	~0 %	64 mrd.	~100 %

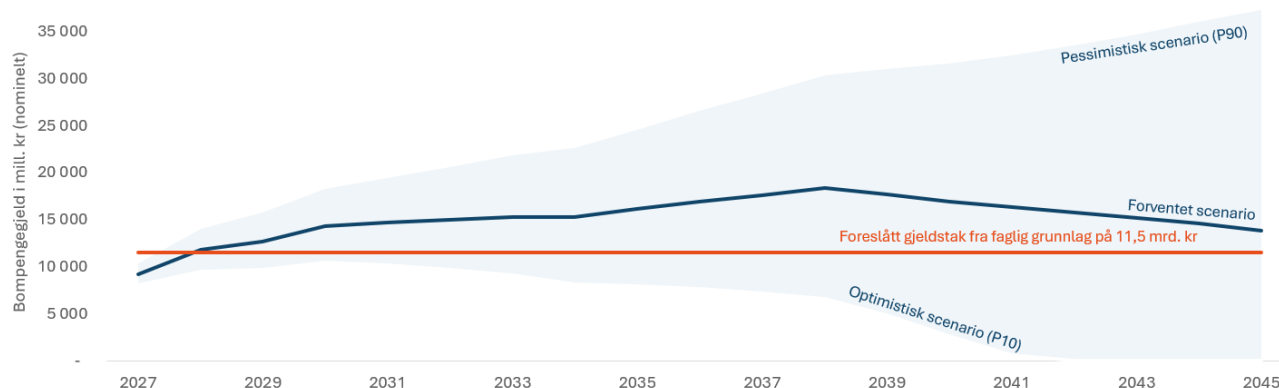
Sensitivitetene viser at finansieringsevnen er følsom for endringer i kostnadsnivå, prisvekst og låneopptak. Flere av sensitivitetene gir en betydelig reduksjon i sannsynligheten for at bompengегjelden nedbetales innen 2045. Det er også gjennomgående en høy sannsynlighet for at gjeldstaket overskrides. Samtidig viser sensitivitetene at ulike typer usikkerhet påvirker finansieringsopplegget på forskjellige måter.

For å illustrere betydningen av ulike forutsetninger har vi analysert tre scenarier nærmere.

Sensitivitet 1: Endrede markedsforutsetninger

Tabell 4-2 viser at finansieringsevnen er følsom for endringer i markedsforutsetningene. Usikkerhetsanalysen vår hensyntar ikke usikkerhet i prisvekst og lånerente. Derfor har vi gjennomført en egen sensitivitetsanalyse med alternative markedsforutsetninger.

I analysen er det lagt til grunn en prisvekst på 3,5 prosent på kostnadsposter vi forventer vil følge bygg- og anleggsindeks, heller enn KPI. Dette gjelder pågående prosjekter, nye prosjekter, rammer til T-bane og trikk, samt lokale tiltak. Lånerenten er nedjustert til 5 prosent. Taksten fra 2029 er tilsvarende som tidligere med økning av gjennomsnittstaksten til 14,6 2025-kr.



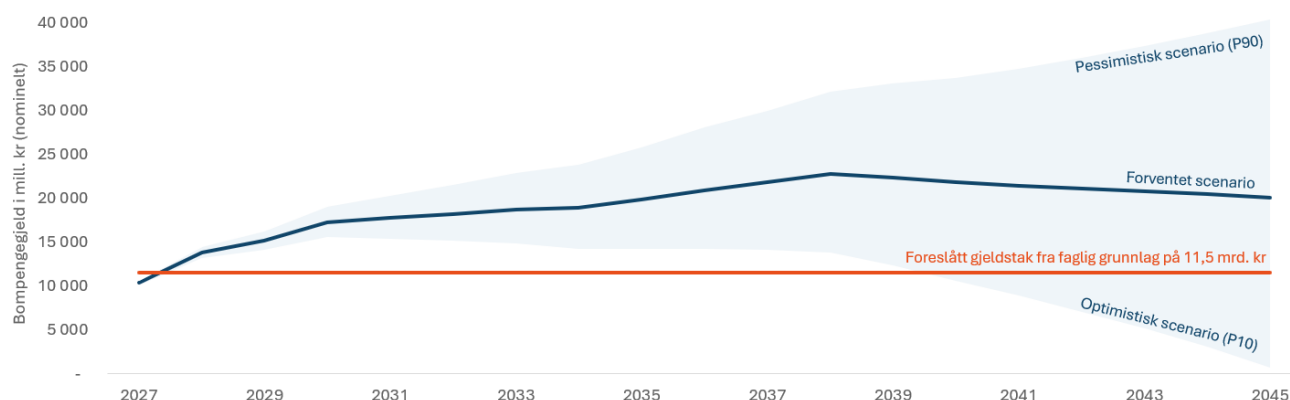
Figur 4-3: Forventet utvikling i bompenggjeld over analyseperioden med høyere prisvekst og lavere rente

Analysen viser at endrede markedsforutsetninger gir en forventet restgjeld på 13,8 mrd. kroner i 2045, og det er 82 prosent sannsynlighet for å overskride foreslått gjeldstak. Maksimal bompenggjeld i forventet scenario er 18 mrd. kroner i 2038. I dette scenariet har vi beregnet at en gjennomsnittlig bompengetakst på 15,7 kr fra 2029 vil gi tilstrekkelige inntekter til at gjelden forventes nedbetalt innen 2045.

Resultatene fra sensitiviteten viser at finansieringsevnen er følsom for kostnadsutvikling, selv med lavere rentekostnader.

Sensitivitet 2: Endrede markedsforutsetninger og høyt kostnadsnivå i pågående prosjekter

Sensitivitet 2 belyser den samlede effekten av markedsforutsetningene fra Sensitivitet 1 kombinert med et høyt kostnadsnivå i pågående prosjekter, tilsvarende P90-verdiene fra vår kostnadsanalyse.

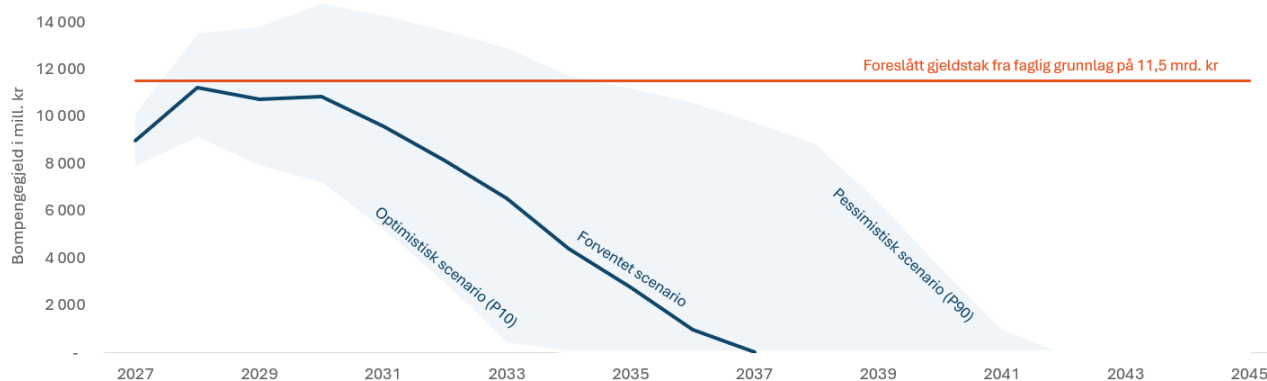


Figur 4-4: Forventet utvikling i bompengегjeld over analyseperioden med høyere prisvekst, lavere rente, og høyt kostnadsnivå i pågående prosjekter

Analysen viser at bompengегjelden øker til 20 mrd. kr i 2045 i forventet scenario (blå linje i figuren). I 2031, som er året de pågående prosjektene ventes å være ferdig, er bompengегjelden 17,7 mrd. kroner. Maksimal bompengегjeld er 22,5 mrd. kroner i 2038. For å sikre en forventet nedbetalt bompengегjeld innen 2045 kreves det en gjennomsnittlig bompengetakst på 16,1 kroner fra 2029. Sammenlignet med Sensitivitet 1 viser analysen at kostnadsnivået i de pågående prosjektene har stor betydning for finansieringsevnen og er således en sentral risikodriver for finansieringsopplegget.

Sensitivitet 3: Utvikling i bompengегjeld med makstakst

Sensitivitet 1 og 2 viser at finansieringsevnen er sårbar for flere former for kostnads- og markedsusikkerhet. For å illustrere handlingsrommet innenfor vedtatt takstregime er det derfor gjennomført en analyse med maksimal gjennomsnittstakst på 17,8 kroner fra 2029.



Figur 4-5: Forventet utvikling i bompengегjeld over analyseperioden med gjennomsnittstakst på 13,6 2025-kr i 2027 og 2028, og 17,8 2025-kr fra og med 2029

Analysen viser at i forventet scenario er bompengегjelden nedbetalt allerede i 2037. Selv i pessimistisk scenario er gjelden nedbetalt i god tid før 2045. Det er imidlertid fortsatt høy sannsynlighet for å overskride foreslått gjeldstak (blått skravert område representerer 41 prosent sannsynlighet for overskridelse). Maksimal bompengегjeld i forventet scenario (blå linje) er 11,2 mrd. kroner, dette inntreffer i 2028.

Sensitiviteten viser at økte bompengегinntekter gir et betydelig finansielt handlingsrom og kan kompensere for en stor del av risikoen som er identifisert gjennom de øvrige

sensitivitetsanalysene. Samtidig er det fortsatt høy sannsynlighet for at foreslått gjeldstak på 11,5 mrd. kroner overskrides.

Videre har vi gjort sensitivitetsanalyser med vedtatt maksimal gjennomsnittstakst på 17,8 2025-kroner fra 2029 for å vurdere robustheten i finansieringsopplegget. Nøkkelforhold er oppsummert i tabellen under.

Tabell 4-3: Nøkkelforhold fra sensitivitetsanalyser med gjennomsnittstakst på 17,8 2025-kr fra 2029.

	Forventet nedbetalingsår	Sannsynlighet for nedbetalt bompengегjeld innen 2045	Sannsynlighet for overskridelse av gjeldstak
Maksimal gjennomsnittstakst	2037	97 %	41 %
Kostnadsrelaterte sensitiviteter			
Høyt kostnadsnivå i pågående prosjekter (kostnad lik P90-verdi)	2039	97 %	~100 %
Høyere prisvekst (prisvekst på investeringsprosjekter og rammer +1,5 %)	2040	81 %	57 %
Alternativt kostnadsnivå (faglig grunnlags kostnadsnivå)	2034	~100 %	0 %
Finansielle sensitiviteter			
Høyere rentenivå (lånerente lik 7,5-8,5 %)	2038	93 %	51 %
Alternativ låneprofil (Faglig grunnlags tilnærming til låneopptak; inntektene fra bompengene settes «på bok» og tas ut ved årsslutt)	2042	77 %	~100 %
Dagens markedsforutsetninger («Dagens situasjon» for prisvekst og rente)	2038	90 %	40 %
Inntektsrelaterte sensitiviteter			
Lavere trafikkutvikling (Nullvekst i trafikk)	2038	92 %	45 %
Kombinert sensitivitet			
Kombinert negativt scenario (Pågående prosjekter lik P90, lånerente lik 7,5-8,5 % samt nullvekst i trafikk)	7,3 mrd. gjeld i 2045	38 %	~100 %

Analysene i tabellen viser at finansieringsevnen styrkes betydelig ved bruk av makstakst og at bompengegjelden forventes nedbetalt før 2045, selv ved høyere rente, høyere prisvekst eller lavere trafikkutvikling enn lagt til grunn i hovedanalysen. Samtidig viser analysene at risikoen for overskridelse av gjeldstaket fortsatt er betydelig, særlig ved økt kostnadsnivå for pågående prosjekter.

Det kombinerte negative scenariet med både høyt kostnadsnivå i pågående prosjekter, høyere lånerente og nullvekst i trafikken illustrerer en grense for finansieringsoppleggets robusthet. Selv med bruk av makstakst viser analysen 7,3 mrd. kroner i forventet restgjeld.

Samlet sett indikerer sensitivitetsanalysene at maksimal gjennomsnittstakst gir et betydelig finansielt handlingsrom sammenlignet med taksthevingen i basisscenarioet.

4.2.2 Samlet vurdering av finansieringsevne

Analysene viser at tiltaksporteføljen kan finansieres innen utgangen av analyseperioden i 2045 med en gjennomsnittstakst på 14,6 2025-kr fra 2029. Samtidig viser usikkerhets- og sensitivitetsanalysene at finansieringsevnen er følsom for utviklingen i kostnader, renter og trafikkgrunnlag. Gjennomføringen av tiltaksporteføljen vil derfor kreve aktiv porteføljestyling gjennom avtaleperioden.

De største usikkerhetsdriverne er knyttet til kostnadsutviklingen i pågående investeringsprosjekter, herav Fornebubanen, CBTC og Majorstuen stasjon. Når et prosjekt først er igangsatt, er handlingsrommet for å redusere eller utsette kostnader begrenset. Kostnadsøkninger vil derfor i stor grad måtte håndteres gjennom økte inntekter, økt gjeld eller tilpasninger i den øvrige porteføljen. Beslutninger om oppstart av nye prosjekter innebærer økt finansiell binding og redusert fleksibilitet i porteføljen. Nye prosjektbeslutninger bør derfor vurderes opp mot gjeldsnivået, forventet finansieringsevne og gjenværende kostnadsusikkerhet i allerede igangsatte prosjekter.

Analysen viser samtidig at det er betydelig handlingsrom på inntektssiden. Bruk av makstakst styrker finansieringsevnen vesentlig og reduserer risikoen for at kostnadsøkninger eller inntektssvikt utløser behov for kutt i porteføljen. Takstnivået fremstår dermed som et viktig virkemiddel for å håndtere usikkerhet i finansieringen.

Basert på de gjennomførte analysene, og dersom utviklingen følger scenarioet med takstnivå 14,6 2025-kr fra 2029, vurderer vi det ikke som nødvendig å ta i bruk hele dette handlingsrommet fra starten av avtaleperioden. Mye av usikkerheten er knyttet til de pågående prosjektene, og denne vil reduseres etter hvert som prosjektene ferdigstilles og kostnadsbildet blir mer avklart. Vi vurderer det derfor som mer hensiktsmessig å vurdere takstøkninger trinnvis og i takt med utviklingen av gjeld og kostnader, fremfor å utnytte hele handlingsrommet fra starten.

Samtidig bør ikke økt takstnivå være det eneste virkemiddelet ved kostnadsøkninger eller inntektssvikt. Alternative tiltak som utsettelse av planlagte tiltak eller kutt i porteføljen bør vurderes.

Samlet sett anbefaler vi at porteføljen styres med utgangspunkt i finansieringsevnen under usikkerhet, og ikke kun utviklingen i et forventningsbasert scenario. Usikkerhet vil endre seg

etter hvert som prosjekter gjennomføres og ny informasjon om kostnader, trafikk, bompengerinntekter og renter blir tilgjengelig. Det bør derfor gjennomføres oppdaterte usikkerhetsanalyser med jevne mellomrom gjennom avtaleperioden, slik at behovet for tiltak kan identifiseres tidlig og porteføljen tilpasses før finansielle utfordringer blir bindende.

4.2.3 Vurdering av gjeldstak

Våre analyser indikerer at et gjeldstak på 11,5 mrd. kroner, som er foreslått i faglig grunnlag, er for lavt sett opp mot den planlagte tiltaksporteføljen og periodiseringen av denne.

I scenariet med takstheving til 14,6 2025-kr i 2029, der gjelden akkurat nedbetales innen utgangen av 2045, når bompengegjelden et maksimalt nivå på om lag 13,1 mrd. kroner. Et gjeldstak på dette nivået vil være tilstrekkelig for å gjennomføre tiltaksporteføljen under de forutsetningene som ligger til grunn for dette scenariet, men gir begrenset robusthet mot kostnadsøkninger eller inntektssvikt.

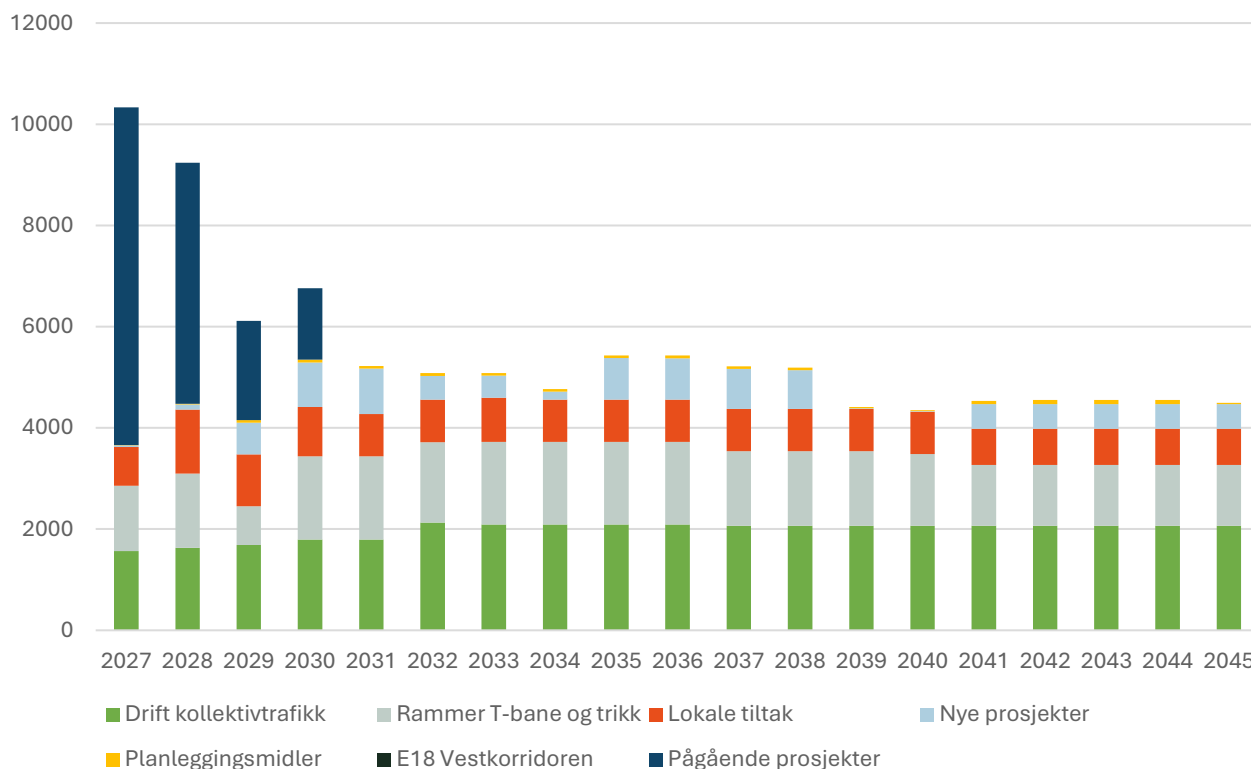
Et gjeldstak på 13,1 mrd. vil eksempelvis ikke være tilstrekkelig dersom de pågående prosjektene Fornebubanen, CBTC og Majorstuen stasjon får kostnadsøkninger opp mot forutsetningene lagt til grunn i Sensitivitet 2. I dette scenariet øker bompengegjelden til 17,7 mrd. i 2031, som er året de pågående prosjektene ventes å være ferdig. Som nevnt under Sensitivitet 2 er det maksimale nivået for bompengegjeld i dette scenarioet på 22,5 mrd. kroner i 2038.

Valg av nivå på gjeldstaket innebærer en avveining mellom finansiell risiko og behovet for tilstrekkelig handlingsrom til å håndtere usikkerhet. Et lavt gjeldstak vil kunne utløse behov for takstøkninger og tilpasninger i porteføljen. Et høyere gjeldstak gir større fleksibilitet til å håndtere usikkerhet, men også større eksponering mot fremtidig finansieringsrisiko, som igjen vil kunne medføre behov for økt takstnivå dersom bompengegjelden skal nedbetales innen 2045.

5 Gjennomføringsplan og porteføljestyring

5.1 Gjennomføringsplan

Figuren under viser planlagt finansieringsplan for tiltakene i Oslopakke 3.



Figur 5-1: Planlagt finansieringsplan for tiltakene

Finansieringsplanen legger opp til høy investeringsaktivitet tidlig i avtaleperioden, mens andre høyt prioriterte tiltak som Rammer T-bane og trikk og Kollektivdrift er spredt relativt jevnt over perioden. Flere nye prosjekter er planlagt igangsatt relativt tidlig i perioden og før pågående prosjekter er ferdigstilt.

5.1.1 Vår vurdering

Når større investeringsprosjekter først er igangsatt, er muligheten til å redusere eller utsette kostnadene begrenset. Tidlig oppstart av flere store prosjekter kan derfor redusere fleksibiliteten i porteføljen. For å bevare handlingsrommet anbefaler vi at oppstarten av investeringsprosjekter i større grad spres over tid. Før nye, omfattende prosjektforpliktelser inngås, bør kostnadsutviklingen i pågående prosjekter i størst mulig grad være avklart. Dette vil redusere risikoen for at flere prosjekter samtidig får kostnadsøkninger som må håndteres innenfor et begrenset finansielt handlingsrom.

For å unngå å måtte gjøre suboptimale kutt, bør man være varsom med å inngå forpliktelser i Røtunnelen og E18 Vestkorridoren tidlig i perioden. Dersom prioriteringen av disse prosjektene ikke er tilstrekkelig avklart, kombinert med kostnadsusikkerhet, risikerer man å måtte kutte i høyere prioriterte tiltak.

Porteføljen har i utgangspunktet betydelig fleksibilitet, men denne reduseres etter hvert som prosjekter igangsettes og gjelden nærmer seg gjeldstaket. Fleksibiliteten er størst for tre grupper; prosjekter som ikke enda er igangsatt, planleggingsmidler og lokale tiltak. Det kommer av at disse er jevnt fordelt over hele perioden og i større grad kan utsettes eller justeres. Også rammene til T-bane og trikk kan til en viss grad tilpasses fra år til år, men området er høyt prioritert. Kollektivdriften er mindre fleksibel, blant annet som følge av langsiktige kontraktsforpliktelser og behovet for stabilitet og forutsigbarhet i rutetilbudet.

Gjennomføringsplanen bygger samtidig på en forutsetning om at det ikke oppstår vesentlige forsinkelser i planlegging, finansiering og beslutningsprosesser. Forsinkelser kan forskyve investeringsprofilen og endre både finansieringsbehovet og handlingsrommet i porteføljen. Det er derfor viktig at gjennomføringsplanen oppdateres løpende i takt med faktisk fremdrift.

5.2 Porteføljestyling

5.2.1 Overordnede rammer

Observasjoner

De overordnede rammene for porteføljestylingen er gitt i Stortingsmelding 17 (2008-2009) for Oslopakke 3 trinn 2, der det ble anbefalt dynamisk prosjektportefølje med revisjoner ved behov. I Proposisjon 86 S (2016-2017) ble prinsippet om fleksibel porteføljestyling videreført, med vekt på revisjon ved rullering av Nasjonal transportplan (NTP) og årlige budsjetter. I 2019 innførte Samferdselsdepartementet nye retningslinjer for porteføljestyrt bompengepakker, som skiller seg fra tidligere praksis. De nye retningslinjene ga følgende føringer:

- Kostnadsøkning i det enkelte prosjekt skal håndteres i den løpende porteføljestylingen og ikke med økte takster eller forlenget innkreving.
- Det skal dokumenteres at inntektene fra en bypakke faktisk kan finansiere alle prosjekter i pakken.
- Prosjekter i pakken må legges fram i prioritert rekkefølge.

Vår vurdering

De overordnede rammene forutsetter et oppdatert underlag som viser sammenhengen mellom forventede inntekter, kostnader og prioritering av tiltak. Gjennom vår kvalitetssikring har vi vurdert om inntektene er tilstrekkelige til å finansiere den planlagte porteføljen. Vi har imidlertid ikke grunnlag for å vurdere hvor systematisk finansieringsevnen dokumenteres og oppdateres som en del av den ordinære porteføljestylingen utenom kvalitetssikringsprosesser.

For hoveddelen av porteføljen fremlegges tiltakene i prioritert rekkefølge. Enkelte deler av porteføljen er imidlertid ikke lagt fram i prioritert rekkefølge. Dette gjelder tiltak som skal utvikles gjennom utredning og planlegging, samt tiltak på marginallisten. Oslopakke 3 bør synliggjøre prioriteringen av disse tiltakene.

5.2.2 Prosess for porteføljestyring

Observasjoner

Oslopakke 3 og byvekstavtalen for Oslo-området har samordnet porteføljestyring på tre ulike nivåer.

Nivå 1: Reforhandling av avtalene

Oslopakke 3 reforhandles normalt hvert fjerde år. Reforhandlingene gir partene anledning til å gjøre større endringer i innretningen av avtalen og tilpasse porteføljen og finansieringsopplegget til nye behov og rammebetingelser.

En reforhandling kan blant annet initieres dersom lokale parter ønsker endringer innenfor rammene av gjeldende stortingsproposisjon. Dersom det er behov for mer omfattende endringer, for eksempel nye tiltak i porteføljen eller vesentlige endringer i bompengesystemet, kan det være nødvendig å fremme en ny proposisjon for Stortinget.

Byvekstavtalen for Oslo-området reforhandles normalt etter framleggelse av ny Nasjonal transportplan, men kan også reforhandles i forbindelse med større revisjoner av Oslopakke 3. Dette bidrar til å samordne de langsiktige prioriteringene og rammene i de to avtalene.

Våren 2026 inviterte staten de lokale partene i Oslo-området til reforhandling av byvekstavtalen, med sikte på å forlenge avtaleperioden til 2036.

Nivå 2: Årlig rullering av handlingsprogrammet

Mellom de større reforhandlingene av avtalene skjer den løpende porteføljestyringen gjennom den årlige rulleringen av handlingsprogrammet for Oslopakke 3 og byvekstavtalen.

Handlingsprogrammet har et fireårig perspektiv og konkretiserer prioriteringen av større enkeltprosjekter og fordelingen av økonomiske rammer til ulike tiltakstyper. Styringsgruppene for Oslopakke 3 og byvekstavtalen har ansvar for porteføljestyringen og behandlingen av forslag til prioriteringer.

Arbeidet med handlingsprogrammet følger en årlig prosess. I januar gir partene innspill basert på blant annet vurderinger av måloppnåelse og status for planer og prosjekter. På bakgrunn av dette utarbeides forslag til prioritering av enkeltprosjekter, fordeling av statlige tilskudd, samlepotter for T-bane og trikk, drift og lokale midler, som drøftes i styringsgruppene.

Forslag til handlingsprogram behandles og vedtas deretter av Akershus fylkesting og Oslo bystyre, og legges frem som orienteringssak i Nordre Follo, Lillestrøm og Bærum kommuner.

På høsten legges handlingsprogrammet frem for politisk styringsgruppe. Det danner grunnlag for innmelding til statsbudsjettet og de lokale budsjettene.

Nivå 3: Detaljert porteføljestyring

Innenfor de økonomiske rammene som fastsettes gjennom handlingsprogrammet, skjer den detaljerte porteføljestyringen i hovedsak hos den enkelte avtalepart og prosjekteier. Dette gjelder lokale tiltak, rammer til T-bane og trikk, og drift av kollektivtrafikk. Prosjekteier har ansvar for å prioritere og gjennomføre tiltak innenfor tildelte rammer og i tråd med føringene i byvekstavtalen, gjeldende stortingsproposisjon for Oslopakke 3 og bompengerregelverket. Styringsgruppene har samtidig et overordnet ansvar for at bruken av midlene er i samsvar med handlingsprogrammet og årsbudsjettet.

Den detaljerte porteføljestyringen varierer mellom de ulike tiltakstypene. Lokale tiltak prioriteres av Oslo kommune og Akershus fylkeskommune og samordnes med øvrige lokale midler. I Oslo gjennomføres en rekke investeringstiltak for å tilrettelegge for gående og syklende, i tillegg til trafiksikkerhetstiltak. I Akershus prioriteres prosjektporteføljer innenfor planlegging og utbygging i et fireårig handlingsprogram for samferdsel.

For rammer til T-bane og trikk skjer prioriteringen i hovedsak hos Sporveien. Sporveien har et modellverk, kalt reinvesteringsmodellen, hvor all infrastruktur ligger inne. Ut fra årlige oppdateringer av tilstanden på infrastrukturen, har de en egen prioritert prosjektportefølje. Ruter har en viss innflytelse over prioriteringene, men bruker den ikke aktivt. Sporveien opplever heller ikke at Oslopakke 3-sekretariatet overprøver deres vurderinger.

Midler til drift av kollektivtrafikken prioriteres av Ruter. Ruter har ansvar for detaljplanleggingen og utviklingen av rutetilbudet innenfor fastsatte mål og økonomiske rammer. Fordelingen av bompenger til kollektivdrift ses i sammenheng med Ruters øvrige finansieringskilder.

Vår vurdering

Handlingsprogrammet fastsetter altså de overordnede økonomiske rammene, mens mye av porteføljestyringen er delegert utenfor Oslopakke 3 i etablerte, parallelle styringsprosesser. Dette gir partene mulighet til å tilpasse ressursbruken til løpende behov. Samtidig oppfatter vi at prioriteringer i disse styringsprosessene i liten grad blir dokumentert, spesielt faglige vurderinger om samlet prioritering på tvers av fagetatene. Det gjør det vanskelig å vurdere om den samlede porteføljen er prioritert på en måte som gir best mulig måloppnåelse og ressursutnyttelse.

Vi mener også at grunnlaget for prioriteringene i begrenset grad er transparent og etterprøvbart. Dette gjelder både prioriteringene som skjer innenfor delegerte rammer og den samlede porteføljestyringen i Oslopakke 3. Når faglige avveininger som ligger til grunn for prioriteringene ikke fremgår tydelig, blir det krevende å etterprøve hvorfor enkelte tiltak prioriteres foran andre.

Mangelen på en systematisk, faglig vurdering innebærer også at Oslopakke 3 i begrenset grad skiller seg fra ordinære finansieringskilder og budsjettprioriteringer. Beslutninger bygger i stor grad på politiske avveininger, uten at disse er tuftet på et helhetlig faglig beslutningsgrunnlag. Et helhetlig faglig beslutningsgrunnlag ville gjort det tydeligere hvilke konsekvenser ulike prioriteringer har for blant annet måloppnåelse, kostnader og samlet ressursutnyttelse. Vi mener mangelen på faglig systematikk som grunnlag for politiske beslutninger kan redusere

den samlede effektiviteten av Oslopakke 3, og medføre risiko for at beslutninger tas på ufullstendig grunnlag.

5.2.3 Prinsippene for porteføljestyrte bypakker

Observasjoner

Porteføljestyringen av Oslopakke 3 innebærer at tiltak skal prioriteres på grunnlag av en helhetlig vurdering av de fem prinsippene for porteføljestyrte bypakker:

1. Bidrag til måloppnåelse
2. Finansiering/disponible midler
3. Samfunnsøkonomisk lønnsomhet
4. Planstatus
5. Kapasitet til planlegging og gjennomføring

Vår vurdering

Prinsippene skal samlet bidra til at tilgjengelige midler prioriteres til tiltak som gir høy måloppnåelse, samtidig som det tas hensyn til økonomiske rammer og praktiske forutsetninger for gjennomføring.

Vår kvalitetssikring viser imidlertid at det i liten grad foreligger dokumentasjon som synliggjør hvordan de enkelte tiltakene er vurdert opp mot de fem prinsippene. For prinsippene finansiering, planstatus og kapasitet er relevant informasjon i større grad tilgjengelig og benyttes i prioriteringene. For måloppnåelse og samfunnsøkonomisk lønnsomhet er beslutningsgrunnlag i liten grad tilgjengelig.

Vi vurderer at porteføljestyringen ikke etterlever prinsippene for prioritering på en tilstrekkelig systematisk og etterprøvbar måte. Dersom måloppnåelse og samfunnsøkonomisk lønnsomhet skal inngå som reelle prioriteringskriterier, forutsetter det at det foreligger faglige vurderinger som gjør det mulig å sammenligne tiltak og synliggjøre konsekvensene av ulike prioriteringer.

5.2.4 Prioriteringsregler

Observasjoner

I tillegg til de fem prinsippene for porteføljestyrte bypakker er det enkelte prioriteringsregler som virker å være førende for prioriteringene som gjøres i Oslopakke 3 i praksis. Tiltak som bidrar til redusert bilbruk og økt bruk av kollektivtransport, sykkel og gange, og andre tiltak som reduserer utslipp fra veitrafikk, skal prioriteres høyt. Det skal videre legges vekt på å ferdigstille igangsatte tiltak, ta vare på eksisterende infrastruktur og styrke kollektivtilbudet. I tillegg legger den avtale 60/40-fordelingen mellom Oslo kommune og Akershus fylkeskommune føringer for fordelingen av midler.

SVV har opplyst at tidligere behov for porteføljestyring har blitt håndtert ved å redusere i rammer til T-bane og trikk, som er et høyt prioritert område, men man oppnådde da å ivareta

prinsippet om å prioritere igangsatte tiltak, som ligger høyest i prioriteringsrekkefølgen. Behovet for omprioriteringer har i hovedsak oppstått som følge av kostnadsøkninger i igangsatte prosjekter, som er høyest prioritert i porteføljen. Dette innebærer at det kuttes i høyt prioriterte tiltak, samtidig som tiltak med lavere prioritet kan bli videreført.

I forhandlingene om tiltaksporteføljen ble også de innmeldte behovene for reinvesteringer i infrastrukturen til Sporveien redusert med rundt 7 mrd. kroner, og midler til Ruter for å styrke kollektivtilbudet ble kuttet med rundt 6 mrd. kroner. Samtidig viser periodiseringen av porteføljen at flere nye investeringsprosjekter er planlagt tidlig i avtaleperioden. Dette innebærer at nye og store økonomiske forpliktelser kan bli inngått før kostnadsutviklingen i pågående prosjekter og den langsiktige finansieringsevnen er tilstrekkelig avklart.

Vår vurdering

Den vedtatte prioriteringsrekkefølgen virker ikke å få gjennomslag i den praktiske porteføljestyringen. Vi vurderer at egne prioriteringskriterier virker å være logiske tommelfingerregler som bygger opp under de fem prinsippene. Samtidig er det ikke dokumentert hvordan reglene veies mot hverandre når konkrete prioriteringer gjøres, noe som gjør det vanskelig å etterprøve om den faktiske prioriteringen av porteføljen er i samsvar med prioriteringsreglene.

Den avtalte 60/40-fordelingen mellom Oslo og Akershus skiller seg fra de andre prioriteringsreglene. Fordelingen bidrar trolig til lokal forankring og oppslutning om Oslopakke 3, men kan begrense handlingsrommet for å prioritere tiltak ut fra prinsippene om porteføljestyrte bypakker, som gjelder på tvers av avtaleområdet.

5.3 Anbefalinger til gjennomføringsplan og porteføljestyring

Styrke faglige vurderinger

Vi mener at det er behov for å styrke de faglige vurderingene for porteføljestyringen i Oslopakke 3. Dersom måloppnåelse og samfunnsøkonomisk lønnsomhet skal være reelle kriterier for porteføljestyringen, må beslutningstakerne ha tilgang til systematiske og sammenlignbare vurderinger av tiltakene. Dette forutsetter at det avsettes tilstrekkelige ressurser til analysearbeidet, og at det utvikles et metodeverk som er tilpasset porteføljestyringen i Oslopakke 3.

Dokumentere målbidrag

Et sentralt element bør være en systematisk vurdering og dokumentasjon av tiltakenes forventede bidrag til målene for Oslopakke 3. Alle tiltak bør vurderes opp mot nullvekstmålet og øvrige mål ved hjelp av felles indikatorer. Vurderingene bør så langt det er mulig være sammenlignbare på tvers av tiltakstyper og ansvarlige aktører. Tilsvarende bør samfunnsøkonomiske virkninger inngå i beslutningsgrunnlaget der det er relevant og praktisk mulig.

Synliggjøre avveiningene

Det vil sjelden være mulig å identifisere én faglig optimal prioritering. Mål kan trekke i ulike retninger, det faglige grunnlaget vil ikke alltid kunne være detaljert nok, og politiske prioriteringer vil fortsatt være en sentral del av porteføljestyringen. Formålet med et styrket faglig beslutningsgrunnlag er derfor ikke å erstatte politiske avveininger, men å synliggjøre konsekvensene av dem. Det bør fremgå hvilke hensyn som ligger bak prioriteringene, hvilke alternativer som er vurdert, og hvilke konsekvenser valgene forventes å ha for prinsippene for porteføljestyrte bypakker. Det bør også etableres en uavhengig ekspertgruppe som kan bidra med faglige vurderinger av porteføljen.

Formalisere prioriteringsprosessen

Prioriteringsprosessen bør samtidig formaliseres tydeligere, og de fem prinsippene bør benyttes systematisk ved den årlige rulleringen av handlingsprogrammet.

Rapporter måloppnåelse

Det bør også etableres en tydeligere sammenheng mellom prioritering, gjennomføring og rapportering, slik at informasjon om faktisk utvikling og effekter brukes som grunnlag for senere prioriteringer. Årsrapporteringen kan være en naturlig arena for dette. På den måten kan erfaringer fra gjennomførte tiltak og utviklingen i måloppnåelse inngå i beslutningsgrunnlaget ved neste rullering av handlingsprogrammet.

6 Måloppnåelse

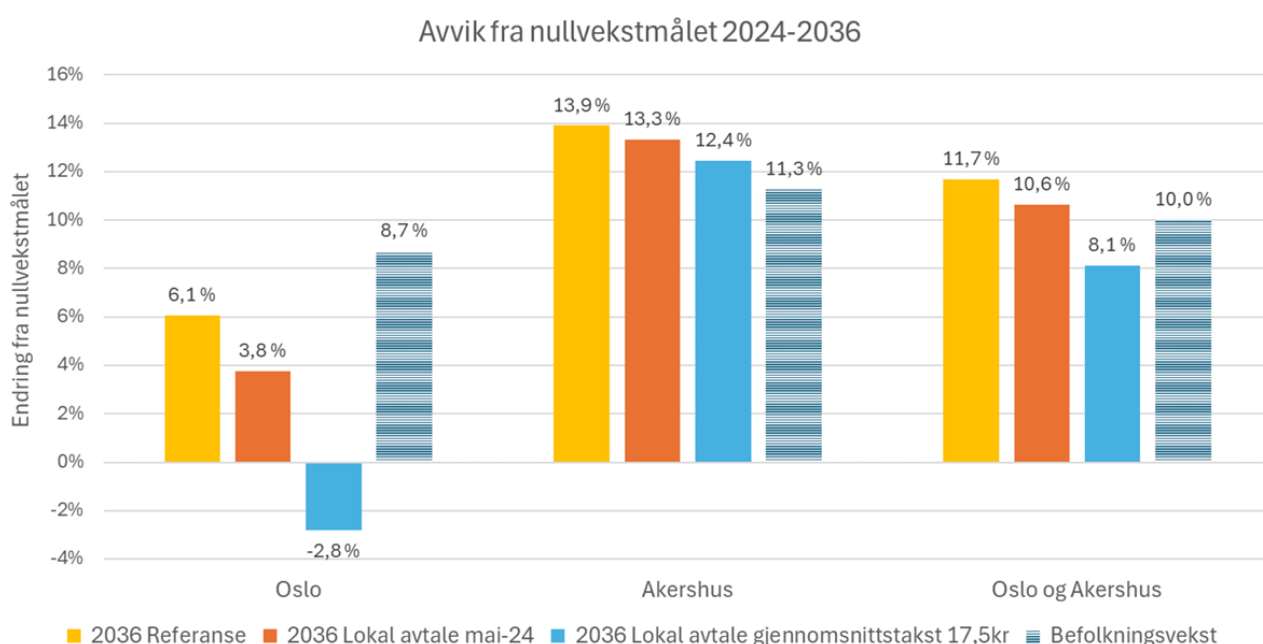
6.1 Observasjoner

Oslopakke 3 er en del av Byvekstavtalen for Oslo-området. Gjennom byvekstavtalen og Oslopakke 3 samarbeider partene om tiltak som skal bidra til felles målsetninger. Oslopakke 3 har følgende mål:

«Oslopakke 3 skal utvikle et effektivt, miljøvennlig, sikkert og tilgjengelig transportsystem. Pakken skal sikre god fremkommelighet for alle trafikanter, prioritere gang- og sykkeltrafikk, kollektivtrafikk og næringstrafikk og ta veksten i persontransport med kollektivtransport, sykkel og gange.»

Partene er i den lokale avtalen fra 2024 enige om å vurdere en modernisering av målstrukturen i Oslopakke 3 slik at man bedre ivaretar partenes felles mål for samarbeidet, og for å ta bedre hensyn til lokale og nasjonale trafikk- og klimamål. Arbeidet med å modernisere målformuleringer er ikke ferdigstilt.

Trafikkberegningen i faglig grunnlag viser at de prioriterte tiltakene bidrar til redusert bilbruk og økt bruk av kollektivtransport, sykkel og gange. Sammenlignet med referansealternativet beregner faglig grunnlag at Oslopakke 3 bidrar til måloppnåelse i form av redusert trafikkvekst. Totalt ligger Oslo og Akershus 11,7 prosent over nullvekstmålet i 2036 Referanse (uten tiltaksporteføljen i Oslopakke 3 2027-2045), og 10,6 prosent over nullvekstmålet i 2036 om det gjennomføres tiltak i tråd med forslagene i Oslopakke 3 2027-2045. Det er store forskjeller mellom Oslo og Akershus når det gjelder måloppnåelse. I Oslo ligger man 3,8 prosent over nullvekstmålet (mål i kjøretøykilometer) dersom tiltaksporteføljen i Oslopakke 3 2027-2045 gjennomføres, mens Akershus ligger 13,3 prosent over. Figuren under viser beregnet avvik fra nullvekstmålet i 2036.



Figur 6-1: Beregnet avvik fra nullvekstmålet i faglig grunnlag, sammenstilt med befolkningsvekst

Beregningene har tatt utgangspunkt i en gjennomsnittstakst på 13,6 2025-kr, slik det var enighet om mellom lokale parter i den lokale avtalen fra 2024. I bompengesaken legges det opp til videreføring av den maksimale gjennomsnittstaksten i Oslopakke 3 på 17,8 2025-kr. Dersom man øker taksten fra dagens nivå til den maksimale gjennomsnittstaksten, vil dette bidra til redusert trafikkvekst, og man vil ligge 8,1 prosent over nullvekstmålet.

Det vil fortsatt være store forskjeller mellom Oslo og Akershus når det gjelder oppfyllelse av nullvekstmålet ved bruk av gjennomsnittstakst på 17,8 2025-kr. I Oslo er det beregnet at man vil ligge 2,8 prosent under nullvekstmålet, mens Akershus vil ligge 12,4 prosent over. Tallene indikerer at det vil være behov for å intensivere virkemiddelbruken for å nå nullvekstmålet i avtaleområdet.

For å nå nullvekstmålet peker faglig grunnlag på viktigheten av en sterk satsing på kollektivtransport, sykkel og gange, og en arealpolitikk som bygger opp under investeringene, i tillegg til restriktive tiltak for biltrafikk. Byutredning for Oslo-området viser at mer treffsikre bompenger er ett av de mest effektive virkemidlene for å nå nullvekstmålene i avtaleområdet. Det kan være potensial for å øke måloppnåelsen ved å heve takstene eller differensiere prisene annerledes. Eksempelvis kan takstene i større grad tilpasses tid på døgnet, geografisk plassering eller miljøegenskaper ved kjøretøyene. Toveis innkreving i flere snitt og endringer i timesregel og passeringstak kan styrke effekten. Byutredningen viser at en utvikling i retning av et mer finmasket bomsystem med flere snitt og mer differensierte priser enn dagens, kan bidra til å oppnå nullvekstmålet på en mer «balansert» måte ved å treffe større deler av byområdet og fordele bombelastningen jevnere. Det er nødvendig med tiltak som også treffer den store veksten i biltrafikk i Akershus, for å nå nullvekstmålet. Dette er det sett nærmere på i byutredningen for Oslo-området.

Oslopakke 3 for perioden 2027-2045 vil til en viss grad bidra til å nå nullvekstmålet. Det vil imidlertid være behov for å supplere med flere virkemidler for å nå dette, i tillegg til mer treffsikre bompenger. Statens vegvesen venter at kommende reforhandlinger for byvekstavtalen og Oslopakke 3 vil legge føringer som følger opp dette.

6.2 Vår vurdering

Foruten grunnlagsdokumentene er enkelte av vurderingene også basert på funn i faglitteraturen, blant annet Hegsvold m. fl. (2023)¹. Tiltakspakken støtter flere av målene for Oslopakke 3, særlig gjennom prioritering av kollektivtransport, gange og sykkel. Samtidig vurderer vi at pakken samlet sett har begrenset effekt på effektiv utnyttelse av transportkapasiteten, og at den ikke er tilstrekkelig til å oppfylle nullvekstmålet. Transportmodellberegningene viser riktignok en viss positiv effekt av tiltakspakken, men effekten er ikke stor nok til å endre denne vurderingen.

Flere virkemidler som kan bidra til høyere måloppnåelse, inngår ikke eller utnyttes i begrenset grad i dagens tiltakspakke. Dette gjelder blant annet et mer differensiert og finmasket

¹ Hegsvold K, P Christiansen og A H Halse (2023). Kostnadseffektivitet og måloppnåelse .- en evaluering av byvekstavtaleordningen. TØI-rapport 1973/2023.

innkrevningssystem, og utvidet bruk av parkeringsavgifter. Slike virkemidler kan gi bedre muligheter for å regulere etterspørselen etter biltransport og utnytte eksisterende transportkapasitet mer effektivt. En kilometerbasert innkrevningsordning vil kunne gi ytterligere fleksibilitet og legge bedre til rette for en samfunnsøkonomisk riktigere prising av veibruk.

Det er samtidig uklart i hvilken grad tiltakspakken støtter målet om fremkommelighet for næringstransport. Transporthastigheter og variasjon i reisetid er ikke tilstrekkelig dokumentert til at effekten kan vurderes på en etterprøvbar måte. Dette illustrerer en mer generell utfordring ved målstrukturen, at målformuleringene favner bredt, innehar mulige målkonflikter, og at det er ikke etablert tilstrekkelig konkrete indikatorer og kriterier for å vurdere måloppnåelsen.

Vi anbefaler derfor at målstrukturen for Oslopakke 3 konkretiseres. Mål og delmål bør så langt som mulig tilfredsstillende SMART-kriteriene, slik at måloppnåelsen kan måles og etterprøves over tid. Det faglige grunnlaget bør i tillegg synliggjøre forventet måloppnåelse både for store enkelttiltak og for pakker av mindre tiltak. Dette vil gi et bedre grunnlag for å prioritere mellom tiltak og for å vurdere om porteføljen samlet gir høyest mulig måloppnåelse innenfor tilgjengelige økonomiske rammer.

Nullvekstmålet kan operasjonaliseres gjennom mer konkrete delmål og rammebetingelser, blant annet knyttet til:

- Tilførsel av veikapasitet som kan bidra til vekst i motorisert veitransport
- Kollektivtiltak rettet mot arbeidsreiser der konkurranseflaten mot bil er størst, kanskje særlig lengre arbeidsreiser innenfor byområdet
- Arealutvikling som begrenser veksten i transportbehov og motorisert veitransport
- Maksimale kø- og forsinkelsesnivåer
- Parkeringspolitikk og utvikling i parkeringsavgifter
- Nivå og differensiering av takster samt utforming av innkrevningssystemet
- Måloppnåelse, samfunnsøkonomisk lønnsomhet og kostnadseffektivitet for større enkelttiltak og tiltakspakker.

En tydeligere målstruktur vil også gjøre det enklere å identifisere og håndtere målkonflikter. Tiltak som reduserer biltrafikken kan eksempelvis svekke fremkommeligheten for enkelte trafikanter, samtidig som bedre kollektivtilbud kan redusere ulempene for arbeidsreisende. Tilsvarende kan tiltak som øker fremkommeligheten på vei, komme i konflikt med nullvekstmålet dersom de samtidig gjør biltransport mer attraktiv. Slike målkonflikter bør synliggjøres og analyseres eksplisitt som del av porteføljestyringen.

Våre vurderinger av porteføljestyringen viser etter vårt syn et potensial for å arbeide mer systematisk med måloppnåelse som grunnlag for prioritering av tiltak. Det er i dag uklart om den samlede porteføljen gir høyest mulig måloppnåelse innenfor tilgjengelige midler. En mer systematisk vurdering av tiltakenes bidrag til målene, sammenholdt med kostnader og samfunnsøkonomisk lønnsomhet, vil kunne styrke beslutningsgrunnlaget ved fremtidige prioriteringer og rulleringer.

Byutredningen illustrerer samtidig at det finnes kombinasjoner av virkemidler som kan gi vesentlig høyere måloppnåelse. Tette bomsnitt, blant annet rundt regionbyene i Akershus, kombinert med utvidede områder for avgiftsparkering og et styrket tilbud for kollektivtransport, gange og sykkel, kan bidra til å oppfylle nullvekstmålet og samtidig være samfunnsøkonomisk lønnsomt. Vi vurderer at det er fleksibilitet til å endre antall og lokalisering av bomsnitt, men at vesentlige endringer vil kreve nye forhandlinger mellom partene.

Trafikkregulerende tiltak vil også fremover være nødvendige dersom nullvekstmålet skal opprettholdes. Mer fleksible virkemidler, herunder kilometerbasert² innkreving, kan over tid gi bedre muligheter til å tilpasse reguleringen til hvor, når og hvor mye veinettet benyttes. Slike løsninger kan dermed bidra både til høyere måloppnåelse og mer effektiv utnyttelse av transportkapasiteten. Dersom bompengenneinnkrevingen fortsatt skal være et sentralt virkemiddel for både å finansiere transporttiltak og begrense trafikkveksten, vurderer vi også at innkrevingsperioden i praksis vil måtte forlenges dersom nullvekstmålet skal kunne opprettholdes over tid.

Samlet vurderer vi at Oslopakke 3 bidrar til flere av de overordnede transportpolitiske målene, men at dagens tiltakspakke og målstruktur ikke gir tilstrekkelig grunnlag for å sikre eller dokumentere høyest mulig måloppnåelse. En tydeligere og mer etterprøvbar målstruktur, mer systematisk porteføljestyring og økt bruk av fleksible trafikkregulerende virkemidler vil kunne styrke måloppnåelsen. Dette er særlig viktig dersom nullvekstmålet skal være førende for utviklingen av transportsystemet over tid.

² Kilometerbasert innkreving har et finansieringsformål i tillegg til at den kan brukes til å korrigere for tredjepartsvirkninger/eksterne virkninger, som tidstap i kø, støy og lokal luftforurensning. Dette er en forskjell fra ren veiprising, som er pricing av veibruk basert på samfunnsøkonomiske prinsipper, der prisene kan gå ned mot null i de tilfeller der øvrige bruksrelaterte avgifter, som drivstoffavgifter, dekker kostnadene ved veibruk. Dette kan være i perioder på døgnet uten køer og i områder der øvrige tredjepartsvirkninger (eksterne virkninger) som støy og lokal luftforurensning ikke har vesentlig betydning. Ren veiprising gir ikke nødvendigvis tilstrekkelige inntekter til finansieringsformål, men er en ren reguleringsmekanisme. Et hensiktsmessig kilometerbasert system bør balansere disse hensynene, og må i så fall utredes særskilt.

7 Samlede anbefalinger

I dette kapittelet oppsummeres alle anbefalingene i rapporten.

Tabell 7-1: Samlede anbefalinger til Samferdselsdepartementet og Oslopakke 3

Kapittelhenvisning	Anbefaling
Kostnader og usikkerhet Kap 2.4	• Det bør planlegges for 10 prosent økt finansieringsbehov, gitt vedtatt tiltakspakke. • Anslag for Fornebubanen må oppdateres når ny usikkerhetsanalyse foreligger.
Finansieringsevne Kap 4.2	• Gjeldstaket bør settes slik at det tillater kostnadsøkning i pågående prosjekter. • Nye prosjektbeslutninger bør ses opp mot gjeldsnivå og gjenværende usikkerhet i allerede igangsatte prosjekter. • Porteføljen bør styres etter finansieringsevne under usikkerhet, ikke bare et forventningsbasert scenario. • Det bør gjøres nye usikkerhetsanalyser gjennom perioden, slik at behov for tiltak identifiseres tidlig. • Takstøkninger bør vurderes trinnvis og i takt med utviklingen i gjeld og kostnader. • Andre virkemidler ved kostnadsøkninger eller inntektssvikt bør også vurderes, som utsettelse og kutt i porteføljen.
Gjennomføringsplan og porteføljestyring Kap 5.1	• Porteføljen bør styres slik at man til enhver tid unngår overeksponering for kostbare og irreversible prosjekter, da det kan fremtvinge suboptimale omprioriteringer. • OP3 bør derfor avvente nye, større prosjektforpliktelser før de pågående er realisert med kjent kostnadskonsekvens. • For å unngå å måtte gjøre suboptimale kutt senere i perioden, bør man være varsom med å inngå forpliktelser til Røatunnelen og E18 Vestkorridoren tidlig i perioden.

Gjennomføringsplan og porteføljestyring Kap 5.2	• Det bør styres slik at man ikke stanger i gjeldstaket, ellers vil suboptimale omprioriteringer kunne tvinge seg frem. • Det bør påregnes forsinkelser, da gjennomføringsplanen virker optimistisk. • Oslopakke 3 bør synliggjøre prioriteringen av tiltak som skal utvikles gjennom utredning og planlegging, samt tiltak på marginallisten. • De faglige vurderingene i porteføljestyringen bør styrkes, slik at beslutningstakerne får systematiske vurderinger av måloppnåelse og samfunnsøkonomisk lønnsomhet. • Vurderingene bør være sammenlignbare på tvers av tiltakstyper og ansvarlige aktører. • Samfunnsøkonomiske virkninger bør inngå i beslutningsgrunnlaget der det er praktisk mulig. • Det bør avsettes tilstrekkelige ressurser til analysearbeidet og utvikles et metodeverk tilpasset porteføljestyringen. • Beslutningsgrunnlaget bør synliggjøre hensynene bak prioriteringene, hvilke alternativer som er vurdert og konsekvensene av valgene. • Det bør etableres en uavhengig ekspertgruppe som kan bidra med faglige vurderinger av porteføljen. • De fem prinsippene for porteføljestyrte bypakker bør benyttes systematisk ved den årlige rulleringen av handlingsprogrammet.
Måloppnåelse Kap 6.2	• Målstrukturen bør konkretiseres. • Mål og delmål bør tilfredsstillende SMART-kriteriene. • Forventet måloppnåelse for både store enkelttiltak og for pakker av mindre tiltak bør synliggjøres. • Nullvekstmålet bør operasjonaliseres gjennom mer konkrete delmål og rammebetingelser, blant annet knyttet til veikapasitet, kollektivtiltak, arealutvikling, kø, parkeringspolitikk, takster og innkrevingssystem. • Vurder mer fleksible trafikkregulerende virkemidler for å nå nullvekstmålet. • Målkonflikter bør synliggjøres og analyseres eksplisitt som del av porteføljestyringen.



MARSTRAND.

www.marstrand.no

E-post og telefon:
post@marstrand.no
telefon: +47 40 40 60 28

Besøksadresse:
Stortingsgata 28,
0161 Oslo