

Bussveien



Kostnader

Sak til styringsgruppen for Bypakke Nord-Jæren 8. mars

Sammendrag

Bussveien har i handlingsprogrammet for Bypakken en kostnadsramme på 11,3 milliarder kroner (2018). I denne saken presenteres nye kostnadstall som viser at kostnadsrammen for Bussveien er 14,1 milliarder kroner (2018) dersom Bussveien planlegges og bygges som planlagt. Usikkerheten for prosjektene i Bussveien er mellom +/- 10 % og +/- 40 % med et snitt på cirka 30 %.

De nye tallene fremkommer basert på en kostnadsgjennomgang av delprosjektene i Bussveien. Kostnadsgjennomgangen er foretatt av Statens vegvesen.

I saken blir det pekt på ulike element som er med på å forklare prisøkningen, men i særlig grad fremheves at det først er i planleggingen enn får detaljert kunnskap om strekningen, og får tilstrekkelig kunnskap til å si hvilke tiltak som må iverksettes. Videre har kostnader på grunn av grunnforhold vært undervurdert i enkelte prosjekt, samt at grunnervervskostnadene er høyere enn hva som har vært tilfelle i sammenliknbare prosjekt.

Innhold

Sammendrag	2
1. Bussveien.....	4
1.1 Bakgrunn	4
1.2 Premisser for Bussveien	5
2. Kostnader i Bussveien.....	5
2.1 Bakgrunn	5
2.2 Metode	6
2.3 Endring i kostnadsbildet	7
2.3.1 Jåttåvågen og Ruten - Vatnekrossen	8
2.3.2 Tilleggsprosjekter	8
3. Organisering	10
3.1 Organisatorisk utvikling i Bussveien	10
3.2 Kostnadskontroll.....	11

1. Bussveien

1.1 Bakgrunn

Bussveien ble valgt som et hovedgrep for utvikling av transportsystemet på Nord-Jæren av fylkestinget i desember 2012, og godkjent av regjeringen Stoltenberg 8. april 2013. I etterkant av valget foregikk det i perioden 2013 – 2016 en videreutvikling av konseptet, og prosjektet Bussveien tok form.

I denne fasen ble Statens vegvesen bedt om å gi et kostnadsestimat på hva det ville koste å bygge Bussveien. Prosjektet var det første av sitt slag i Norge, og det eneste referansepunktet som var tilgjengelig var pilotprosjektet med midtstilt bussfelt i Hillevåg og på Mariero.

Med prisene for byggingen av disse prosjektene (2011 – 2013) som bakgrunn ble det satt løpemeiterpris for de ulike delprosjektene i Bussveien. Løpemeiterprisen ble regnet ut på tilgjengelig informasjon, og antatt kompleksitet for delprosjektene. På det tidspunkt løpemeiterprisen ble etablert forelå det ingen tilgjengelig informasjon om grunnforhold, antall boliger som må innløses, hvilke kryss som må saneres osv. Slik informasjon blir først tilgjengelig i arbeidet med å utarbeide reguleringsplan (planfasen) av prosjektene.

Høsten 2015 mottok Statens vegvesen anslag på to delprosjekt. Anslagene viste at løpemeiterprisene som var satt så ut til å være relativt nøyaktige (+/- 10%). Arbeidet med KS2-rapporten for Bypakke Nord-Jæren startet opp samtidig. Resultatet fra rapporten var at konsulentene ikke fant grunn til å stille vesentlige spørsmål ved kostnaden som var satt på prosjektet.

Byvekstavtalen som ble inngått mellom regionen og regjeringen sommeren 2017 er utformet slik at det er en risikodeling mellom bypakken og regjeringen på kostnadsendringer i Bussveien. Avtalen tok utgangspunkt i en prislapp på 10,2 milliarder kroner (2016). Usikkerheten på kostnadene for ulike delprosjekt i Bussveien ligger på mellom +/- 10 % og +/- 40%. Byvekstavtalen skal reforhandles i løpet av 2018.

1.2 Premisser for Bussveien

Premissnotatet for Bussveien ble vedtatt av styringsgruppen 26. oktober 2017 med følgende vedtakstekst: «Styringsgruppen godkjenner premissnotatet for Bussveien og ber om at dette blir lagt til grunn for den videre planlegging av Bussveien, basert på innspill gitt i møtet».

Premissnotatet er etablert for å sikre at «Bussveien oppleves som en helhetlig løsning, i alle tre kommuner og gjennom forskjellige områder».

Gjennom premissnotatet er det lagt til grunn at Bussveien skal bli Norges første BRT-system (Bus rapid transit), og at vi i planleggingen forsøker å tilpasse internasjonale standarder for BRT til norske forhold. Dette betyr at bussveisystemet bør ha følgende egenskaper¹:

- Lett å forstå og benytte seg av
- Høy synbarhet i bymiljøet, egen identitet, design og varemerke
- Holdeplasser, tilførselsveger og bymiljø med høy kvalitet og samordnet arealbruk
- Høy frekvens, lang åpningstid
- Uforstyrret fremføring mellom holdeplassene, full prioritering i kryss
- Rette linjestrekninger med myk linjeføring, jevn kjørebane med høy kvalitet

2. Kostnader i Bussveien

2.1 Bakgrunn

I juni 2017 ba styringsgruppen om at det iverksettes et arbeid med å se på handlingsrommet for kostnadsreducerende tiltak på Bussveien. Bakgrunnen for vedtaket var at det var presentert endringer i kostnadsbildet på fire av delprosjektene i Bussveien i rapporten for første tertial 2017. I rapporten skrev Statens vegvesen følgende om bakgrunnen for de prisestimat/løpometerpriser som Bussveien var basert på:

«Erfaringstallene har vært hentet fra prøveprosjektet med midtstilt bussvei i Hillevåg. For å finne et kostnadsestimat har en sett på erfaringstallene, og deretter er det gjort en vurdering av kompleksiteten i prosjektet basert på hva enn forventer av utfordringer i dette. Basert på denne vurderingen er det gitt løpometerpris på mellom kr 100 000 per meter til kr 400 000 per meter. Løpometerprisen har ikke vært prisjustert, men det ble i utarbeidelsen av grunnlaget for stortingsproposisjonen lagt inn en justering fra 2014-kroner til 2016-kroner basert på Finansdepartementet sin prisindeks for Statens vegvesen sine investeringer (anlegg). I ettertid ser vi at kostnadsestimatene basert på løpometerpris burde ha vært indeksregulert mot et tidligere basisår.

Løpometerprisen er heller ikke justert for endring i tverprofil fra ca. 25 meter til 30,4 – 30,9 meter. ...»

Arbeidet med kostnadsreducerende tiltak resulterte i rapporten «Kostnader i Bussveien» som ble presentert for styringsgruppen i november 2017 (sak 53/2017). I rapporten blir det angitt at det er et begrenset handlingsrom for kostnadsuttak i prosjektet gitt at prosjektets ambisjonsnivå og utstrekningen skal opprettholdes. Det ble videre presisert at usikkerheten i prosjektene var vesentlig større enn det identifiserte handlingsrommet for kostnadsreduksjoner.

¹ Guidelines för attraktiv kollektivtrafik med fokus på BRT, X2AB, 2015

Styringsgruppen tok rapporten til orientering, men ba samtidig om at det arbeides videre med å se på mulige kostnadsreduksjoner i Bussveien Arbeidet med å vurdere hvorvidt det fantes områder av Bussveien hvor det kunne gjøres kostnadsreduksjoner ved stedsspesifikke tiltak, uten at dette i det vesentlige truet prosjektets ambisjonsnivå var i oppstartsfasen når det ble gjennomført anslag for et av delprosjektene som lå vesentlig over kostnadsrammen. Det ble derfor besluttet at det var nødvendig med en annen tilnærming til oppgaven. Omtrent samtidig bestilte styringsgruppen for Bypakke Nord-Jæren en gjennomgang av samtlige prosjekter i pakken. Gjennomgangen ble således samkjørt.

2.2 Metode

Som svar på bestillingen fra Styringsgruppen, satte Statens vegvesen i gang en kostnadsgjennomgang for Bussveien. Ti prosjektledere og byggeledere med bred erfaring fra vegbygging i byområder har sammen gått gjennom alle strekningene i prosjektet.

Prosjektene er i dag jevnt over mer planavklarte enn da bypakken ble etablert. Likevel mangler fortsatt enkelte av prosjektene konkrete planer å beregne kostnader på bakgrunn av. Dette inkluderer store prosjekter som eksempelvis; Bussveien Sundekrossen-Mosvatnet, Bussveien Mosvatnet-Hillevåg og Bussveien Ruten - Vatnekrossen. Alle disse strekningene er i en fase hvor det nå arbeides med å utarbeide forprosjekt før reguleringsplan.

De nye kostnadsvurderingene for enkelte av prosjektene er fortsatt svært usikre. Generelt er det sånn at jo lenger et prosjekt har kommet i planleggingen, jo sikrere blir kostnadstallene.

2.3 Endring i kostnadsbildet

Gjennomgangen viser at Bussveien har en prislapp på 14,1 milliarder kroner (2018), med omtrent samme usikkerhetsbilde som tidligere rapportert. De oppdaterte kostnadene for Bussveien følger under:

	Tidligere sum (2018)	Ny sum (2018)	Usikkerhet	Nåværende planfase	Kommentar
Risavika	130.000.000	65.000.000	40 %	Planarbeid i ferd med å starte	
Transportkorridor vest riksveg	2.195.000.000	2.892.000.000	10 %	Reguleringsplan er vedtatt	Ca. 2/3 av økningen kommer av at deler av kostnaden tidligere lå i fylkesvegdelene av TKV
Tananger ring	295.000.000	169.000.000	40%	Planarbeid ikke igangsatt	
Jåsund	0	0			
Transportkorridor vest fylkesveg	1.045.000.000	415.000.000	10%	Forprosjekt vedtatt, pågår arbeid med reguleringsplan	Reduksjonen skyldes at deler av kostnaden er flyttet til riksvegdelene av TKV
Kvernevik ring	185.000.000	167.000.000	40%	Forprosjekt er under utarbeidelse	
Sundekrossen-Mosvatnet	1.585.000.000	1.687.000.000	40%	Forprosjekt er under utarbeidelse	
Mosvatnet-Stavanger sentrum-Hillevåg	890.000.000	1.462.000.000	40%	Forprosjekt er under utarbeidelse	
Hillevåg	0	0			
Mariero	0	0			
Vaulen	0	0			
Jåttåvågen	865.000.000	1.938.000.000	10%	Reguleringsplanforslag foreligger, men er ikke oversendt kommunen for behandling	
Gausel-Forusletta	1.255.000.000	1.271.000.000	10%	Reguleringsplan er vedtatt	Kostnadsendring skyldes inflasjonsjustering. Tidligere tall var ved en feil 2017-kroner.
Kollektivbroa Forus	0	0			
Forus øst	0	29.000.000	40%	Planarbeid ikke igangsatt	
Forus vest	235.000.000	441.000.000	10%	Reguleringsplan er vedtatt	
Forus nord	0	56.000.000	40%	Planarbeid ikke igangsatt	Ny kostnad skyldes at vi ser behov for å oppgradere det som er bygget til Bussveistandard
Forus-Sola sentrum	355.000.000	172.000.000	40%	Reguleringsplan er under utarbeidelse	
Sola sentrum-Sola lufthavn	320.000.000	269.000.000	40%	Reguleringsplan er under utarbeidelse	
Forusletta	0	0			
Kvadrat-Ruten	1.045.000.000	1.346.000.000	25%	Forprosjekt vedtatt, pågår arbeid med reguleringsplan	
Ruten-Vatnekrossen	585.000.000	1.438.000.000	40%	Forprosjekt er under utarbeidelse	
Utbedring Jåsund	0	85.000.000	40%	Planarbeid ikke igangsatt	Ny kostnad skyldes at vi ser behov for å oppgradere det som er bygget til Bussveistandard
Etablering av «den røde tråden» på det som er ferdigbygget	0	93.000.000			Ny kostnad skyldes at vi ser behov for å oppgradere det som er bygget til Bussveistandard
Gangtunnel SUS	105.000.000	105.000.000			
Endeholdeplasser	105.000.000	0			Tiltaket ligger nå i de aktuelle delstrekningene
Ruten	105.000.000	0			Tiltaket ligger nå i Kvadrat-Ruten
SUM/Gj.snitt	11.300.000.000	14.100.000.000	30%		

Tabell 1 - Kostnader Bussveien (2018)

Totalt vurderes Bussveien til å koste 2.800.000.000 kroner (2018) mer nå enn det som tidligere er rapportert.

Etter hvert som flere delstrekninger av Bussveien bygges og prosjektet Bussveien blir mer og mer konseptuelt avklart, oppdages det at flere av strekningene nå vurderes til å ha en annerledes kostnad enn tidligere. Dette resulterer i at noen prosjekter vurderes til å være rimeligere enn tidligere antatt og andre vurderes til å være mer kostbare enn tidligere.

2.3.1 Jåttåvågen og Ruten - Vatnekrossen

For prosjektet Jåttåvågen foreligger det nå et forslag til reguleringsplan. I januar 2018 ble det gjennomført kostnadsanslag av planforslaget, med et resultat på 1.938 millioner kroner (2018). Dette er betydelig høyere enn kostnadsrammen delprosjektet har i Bypakken og planforslaget er derfor ikke oversendt Stavanger kommune for politisk behandling. I forbindelse med kostnadsanslaget fikk Statens vegvesen utarbeidet en kuttliste. Denne har vi etter anslaget gått gjennom, og det viser et visst kuttspotensial, men Statens vegvesen anser det ikke som gjennomførbart å kutte kostnadene ned til opprinnelig kostnadsramme.

Ruten-Vatnekrossen er det andre prosjektet som i stor grad bidrar til å øke totalkostnaden for Bussveien. Dette prosjektet er fortsatt i en forprosjektfase. Det er likevel to hovedårsaker til at kostnadsbildet nå vurderes vesentlig annerledes enn tidligere. For det første vurderes byggekostnaden for selve veien høyere enn tidligere, mye på grunn av dårlige grunnforhold, og for det andre vurderes grunnvervet som betydelig høyere nå enn tidligere.

2.3.2 Tilleggsprosjekter

I kostnadsoversikten for Bussveien har vi nå tatt med noen flere prosjekter enn ved tidligere rapporteringer. Noen av Bussvei-strekningene er ferdig bygget, men uten at dagens Bussvei-standard er lagt til grunn. De ekstra kostnadene er derfor lagt inn slik at vi kan oppgradere disse strekningene og holdeplassene med «Den røde tråden» og øvrige kvaliteter dagens holdeplasser planlegges med. Når det gjelder traséen på Jåsund er denne stedvis for smal til at to busser kan møtes uten å bremse ned til lav fart, og også her mangler «Den røde tråden». På Forus mangler en liten strekning som kobler sammen Kollektivbroen og det vedtatte prosjektet øst for denne. Kostnader til etablering av denne koblingen ligger nå inne som «Forus Øst». Vi har i tillegg tatt med kostnader til å gjennomgå traséen nord for Tvedt-senteret med tanke på å bringe dette opp til dagens Bussvei-standard. I sum utgjør dette (disse nye prosjektene) 263 millioner kroner (2018).

Motsatt er kostnader til ny Ruten og endeholdeplasser ikke lenger tatt med, da etablering av traséen forbi Ruten og etablering av endeholdeplassene nå ligger inne i arbeidet med de forskjellige delstrekningene av Bussveien.

Endringen i kostnader fordeler seg slik på de fire korridorene i Bussveien:

Bussveien	Tidligere sum (2018)	Ny sum (2018)
Korridor 1	4.500.000.000	6.741.000.000
Korridor 2	5.540.000.000	5.480.000.000
Korridor 3	585.000.000	1.438.000.000
Korridor 4	675.000.000	441.000.000
SUM	11.300.000.000	14.100.000.000

Tabell 2 - Kostnader per korridor (2018)

Prislappen på 14,1 milliarder kroner (2018) utgjør en økning av den gjennomsnittlige løpemeterprisen fra cirka 265 000,- kroner (2018) til cirka 340 000,- kroner (2018). Samtidig har gjennomgangen vist at noen delprosjekt har hatt en for høy prislapp, og disse er følgelig nedjustert.

Økningen er ikke innenfor rammene som er satt for prosjektet. Det er derfor nødvendig å gå gjennom prosjektet med tanke på hvilke deler av prosjektet som i størst mulig grad bidrar til å oppfylle de mål som er satt for Bussveien. Med dette forstår vi en gjennomgang med tanke på hvilke deler av Bussveien som er «need to have» og hvilke deler som er «nice to have». Dette gjelder både med tanke på standardvalg, ambisjonsnivå, utstrekning og prioritering av/mellom korridorene.

Utover at Bussveien er et stort kollektivprosjekt, representerer Bussveien den største satsningen for gående og syklende som regionen har foretatt. Tilretteleggingen er svært viktig for at regionen skal klare å nå nullvekstmålet, og byvekstvtalen reflekterer dette ved at det i avtalen er stilt krav om at Bussveien skal tilrettelegge for gående og syklende langs traseen. En slik tilrettelegging utgjør et vesentlig kostnadselement. I normalprofilen utgjør veiareal til syklende og gående i overkant av 30 prosent av total vegbredde.

I hvert enkelt delprosjekt gjøres det tilpassinger av tverrprofil. Det er likevel umulig å unngå at det må innløses eiendom. Slikt grunnerverv i delprosjektene på Bussveien er en vesentlig bidragsyter til at løpemeterprisen blir så høy. I svært mange deler av Bussveien utgjør grunnerverv 40 prosent av totalsummen. Forklaringen på dette ligger i at traseen for Bussveien er lagt på hovedferdselsårene fv. 44 og rv. 509, som i hovedsak er tofeltsvei, og hvor bygningmassen ligger tett på traseen.

3. Organisering

Bussveien er et av landets største kollektiv- og infrastrukturprosjekt. Organiseringen av prosjektet har fram til nå i hovedsak vært lagt «i linjen» hos de samarbeidene organisasjoner. Erfaringen fra de siste 2-3 årene viser at selv om modellen har fungert, er det rom for ytterligere forbedringer. Disse vil bli nærmere omtalt nedenfor.

De organisasjoner som samarbeider om Bussveien er:

- Rogaland fylkeskommune er prosjekteier av Bussveien, og har totalansvar for produktet og konseptet Bussveien.
- Statens vegvesen Region Vest planlegger og bygger veg infrastrukturen for Bussveien på oppdrag fra Rogaland fylkeskommune som en del av SAMS-vegadministrasjon.
- Kolumbus vil få ansvaret for ruteproduksjon på Bussveien, og skal sammen med fylkeskommunen avklare spørsmål knyttet til drift og teknologi for Bussveien
- Kommunene Stavanger, Sandnes og Sola er planmyndighet for reguleringsplanene for Bussveien, og er viktigste premissleverandører for byutviklingen som skal skje rundt Bussveien.

Utover dette samarbeider Jernbanedirektoratet, Fylkesmannen og Statens vegvesen med de øvrige partnere i Bypakke Nord-Jæren som finansierer 50 prosent av kostnadene for utbyggingen av infrastrukturen for Bussveien. Den resterende 50 prosent finansierer av regjeringen gjennom byvekstavtalen som er inngått med regionen.

3.1 Organisatorisk utvikling i Bussveien

Etter stadfesting av KVVU-vedtaket ble Bussveien (da Bussvei2020) organisert som 26 ulike delprosjekt. Statens vegvesen og Rogaland fylkeskommune kom sammen fram til at dette ikke var en optimal organisering av planleggingsutfordringene, og høsten 2015 ble det i Statens vegvesen opprettet et bussveiteam for planlegging av Bussveien. Bussveiteamet jobber i hovedsak kun med å planlegge Bussveien. Grepene med et eget planleggingsteam har i stor grad bidratt til at Bussveien sees og planlegges som et helhetlig prosjekt. Det har også frigitt større planleggingsressurser til prosjektet, slik at Bussveien i dag planlegges i et raskere tempo.

Bussveien representerer nybrottsarbeid både hva gjelder infrastruktur og organisering. Det er det første bussveisystemet i Norge, og er det største infrastrukturprosjektet Rogaland fylkeskommune har vært prosjekteier for. Planlegging i byområder er komplisert og krever dynamisk organisering, da utfordringsbildet er i konstant endring.

Ettersom Bussveien nå i stadig større grad beveger seg fra en planleggingsfase til en byggefase, er det besluttet å etablere en prosjektlederstilling for bygging av Bussveien. Denne stillingen er for øyeblikket utlyst og har søknadsfrist 4.mars 2018. Gjennom denne stillingen vil Bussveien gis styrket kompetanse på kostnadsstyring og utbyggingserfaringer. Stillingen vil også gi en mer helhetlig, gjennomgående tilnærming til utbyggingsfasen av Bussveien enn i dag.

Høsten 2017 lyste Rogaland fylkeskommune ut en prosjektlederstilling for Bussveien. Hensikten var å styrke sin rolle som prosjekteier i prosjektet og øke informasjonsflyten og samhandlingen mellom Rogaland fylkeskommune, Kolumbus og Statens vegvesen. Kolumbus har ansatt en prosjektleder for Bussveien. Prosjektlederen startet i sin stilling 1. mars 2018. Gjennom denne stillingen ivaretas Kolumbus sine ansvarsområder enda bedre i planleggingen og utbyggingen av Bussveien.

For å øke informasjonsflyten, for å sikre de forskjellige organisasjonenes interesser i de forskjellige fasene av prosjektet, og for å kunne gi raske avklaringer på tvers av organisasjonene, skal de fire ovennevnte prosjektlederne opprette et prosjektlederforum, som en fast møteplass med jevnlig mellomrom. Forumet blir etablert i løpet av våren 2018.

3.2 Kostnadskontroll

Høsten 2017 innførte Statens vegvesen krav om at samtlige prosjekter i Bussveien skal gjennomføre kostnadsanslag både ved forprosjekt og ved reguleringsplanforslag. Dette er en skjerping av hva som er vanlig praksis i Statens vegvesen, og ble innført for å styrke kostnadskontrollen i planleggingen.

Det pågår et arbeid med å styrke den juridiske kompetansen i Bussveiteamet i Statens vegvesen. Bussveien er et svært komplisert planleggings- og utbyggingsoppdrag og for å ha en stram konsulentstyring i de pågående planene har man den senere tid sett et økt behov for å styrke denne juridiske kompetansen.

Det må erkjennes at kostnadsrammene for de forskjellige delstrekningene ikke har vært tydelig nok kommunisert ut til konsulentene som planlegger Bussveien. I januar 2018 ble det sendt et brev til alle konsulentene som i dag brukes i planleggingsoppdrag i Bussveien hvor samtlige strekningers kostnadsramme ble spesifisert, med en presisering av at konsulentene også har et betydelig ansvar om å varsle prosjektledelsen dersom det er grunn til å tro at kostnadsrammene ikke vil overholdes.

Den kostnadsgjennomgangen som nå er gjennomført viser at det er behov for å ytterligere styrke kostnadsfokuset i den daglige planleggingen. Som nevnt over vil opprettelsen av en prosjektlederstilling for bygging av Bussveien i Statens vegvesen styrke dette fokuset, og når denne stillingen er besatt vil det være naturlig å komme tilbake med ytterligere forslag for å i større grad holde kostnadene lave uten at det går på bekostning av prosjektets hovedmålsetninger.