

Styring av prosjektporteføljen i Bymiljøpakken

1. Innledning

I utkast til nasjonale retningslinjer for Byvekstsekretariatene skal «Sekretariatet (...) tilrettelegge for at styringsgruppen for Bymiljøpakken har en totaloversikt over økonomisk status og framdrift slik at de kan drive ansvarlig porteføljestyling av byvekstavtalen. Hver prosjekteier er imidlertid ansvarlig for den løpende kostnadsstyringen av det enkelte prosjekt.» (vår understrekning) I tillegg står det «Sekretariatet skal sørge for at det etableres gode rutiner for økonomirapportering, slik at avvik fanges opp og nødvendige justeringer kan gjøres på et tidlig tidspunkt.» De nasjonale retningslinjene behandles i egen sak, men nevnte sitater danner grunnlaget for denne saken.

Formålet med dette saksfremlegget er å redegjøre hvordan styringsgruppen skal gis

- 1) en totaloversikt over økonomisk status,
- 2) totaloversikt over framdrift og
- 3) drive ansvarlig porteføljestyling

Forholdet mellom sekretariatet og prosjekteier er kort fortalt at mens hver prosjekteier selv er ansvarlig for løpende kostnadsstyring på egne prosjekter, er sekretariatet ansvarlig for å få oversikt fra prosjekteier på økonomi og fremdrift for å gi styringsgruppen mulighet for å drive ansvarlig porteføljestyling. Prosjekteier er den som skal gjennomføre prosjektene.

Forholdet mellom styringsgruppen og prosjekteier er kort fortalt at styringsgruppen er ansvarlig for finansiering av prosjektet, og prosjekteier er ansvarlig for å realisere prosjektene i henhold til vedtatte rammer.

2. Kort om porteføljestyling

Styringen av prosjektporteføljen i Bymiljøpakken baseres i all hovedsak på Håndbok R760 «Styring av vegprosjekter».

I R760 defineres en portefølje som:

«En portefølje består av en samling vegprosjekter og/eller programmer med individuelle mål og rammebetingelser. I en portefølje vil vegprosjekter og/eller programmer fortløpende kunne avsluttes og nye komme til - det er altså ikke definert en felles porteføljeslutt. En portefølje styres ved å definere porteføljen og å styre leveransene av den.» I dette ligger det å velge og prioritere prosjektene samt finansiere prosjektene. Gjennom ansvaret for finansiering ligger det til porteføljestyling også å håndtere kostnadsøkninger og evt. kostnadskutt for å kunne prioritere andre prosjekter.

Porteføljen i Bymiljøpakken er blitt til gjennom nasjonale, regionale og lokale politiske vedtak, og er senest avtalefestet gjennom Byvekstavtalen 2019-2029. På generelt grunnlag står Styringsgruppen fritt til å prioritere og styre prosjektene slik styringsgruppen ønsker det. Derimot er det i den inngåtte Byvekstavtalen avtalt særskilte rammer for mandatet til styringsgruppen.

Byvekstavtalen gir rammene for hvordan porteføljen kan styres gjennom: «Prioritering av prosjekter følger vedtatt handlingsprogram 2018-2021, hvor blant annet Bussveien, sykkelstamveien og kollektivtraseen Jåttåvågen-Ullandhaug prioriteres. Ut over dette prioriteres prosjekter i henhold til ordinær porteføljestyring. Det er innenfor styringsgruppens mandat å kunne justere og endre på den prioriterte rekkefølgen av prosjekter.»

3. Kategorisering av prosjektene i Bymiljøpakken

Sekretariatet anbefaler at prosjektene som ligger i Bymiljøpakken organisatorisk deles inn i to hovedkategorier. Dette er dels basert på hvordan prosjektene styres og følges opp i dag, og dels justeringer som følge av klargjøringene i de nasjonale retningslinjene.

Tabell 1 Prosjektportefølje Bymiljøpakken

PRIORITERING	PROSJEKTPORTEFØLJE BYMILJØPAKKEN	KOSTNADER (MILL. 2020-KR)
0	Bomstasjoner 38 STK	221
1	Drift kollektiv	3 478
2	Sykelstamvegen	1 436
3	Bussveien Korridor 1+2	10 240
4	SUS/UIS-Diagonalen-Jåttå	415
5	Transportkorridor Vest tungbilfelt rv 509 Sola skole-Kontinentalveien	758
6	Programområde sykkel	1 159
7	Programområde gange, miljø- og trafiksikkerhetstiltak	1 159
8	Programområde kollektiv + øvrige kollektivinfrastrukturprosjekt	2 087
9	Bussveien Korridor 3+4	1 056
10	Transportkorridor Vest tungbilfelt rv 509 Kontinentalveien - Sundekrossen	258
11	Transportkorridor Vest fv.409 ekskl Bussveien	418
12	E39 Hove – Ålgård	3 920
13	E39 Smiene – Harestad	3 533
14	Fv. 505 Foss Eikeland - E39 Bråstein	828
15	E39/rv. 44 krysstiltak/veitvidelse Stangeland	221
16	Planlegging Sandnes øst	55
	Kostnader prosjektportefølje	31 246
	Generell effektivisering av prosjektene	-2 000
	KOSTNADER INKLUDERT EFFEKTIVISERINGSTILTAK	29 246

Programområdeprosjekter

En rekke små og mellomstore prosjekter drives i dag frem gjennom rammen i Handlingsprogram, fastsatte målkriterier og budsjett. Disse ligger som programområde, prioritering 6-8 i Bymiljøpakkens portefølje. Disse prosjektene vil være omfattet av et eget styringssystem som utarbeides i samarbeid med partene administrativt. Styringsgruppen involveres i disse prosjektene gjennom handlingsprogram, årsbudsjett, regnskaps – og statusrapportering gjennom året og årsrapport.

Enkeltprosjekter

De største prosjektene i Bymiljøpakken er prosjektene som er gitt eget prioriteringsnummer i tabellen overfor, samt gjenværende prosjekter i Nord-Jæren pakke 1. Sekretariatet foreslår at styringsgruppen knyttes tettere på prosjekteier i disse prosjektene i tråd med de nasjonale retningslinjene for å sikre styringsgruppens handlingsrom til å drive effektiv og ansvarlig styring av porteføljen.

Dette vil gjelde følgende pågående enkeltprosjekter, samt eventuelt nye prosjekter som går utenom programområdene:

- Drift kollektivtrafikk
- Sykkelstamvegen
- Bussveien korridor 1+2
- SUS/UIS-Diagonalen-Jåttå
- Transportkorridor Vest tungbilfelt RV509 Sola Skole-Kontinentalvegen
- Bussveien korridor 3+4
- Transportkorridor Vest tungbilfelt RV 509 Kontinentalvegen-Sundekrossen
- Transportkorridor Vest FV409 eks. bussveien
- E39 Hove-Ålgård
- E39 Smiene-Harestad
- FV 505 Foss-Eikeland – E39 Bråstein
- E 39/RV 44 Krysstiltak/veitvidelse Stangeland
- Planlegging Sandnes Øst
- Gjenværende prosjekter i Nord-Jæren pakke 1

4. Styringsgruppens rolle og ansvar for enkeltprosjekter i Bymiljøpakken

Styringsgruppens er portefølleier for alle enkeltprosjekter og programområdeprosjekter som finansieres av Bymiljøpakken. Portefølleier har ansvaret for å definere sin portefølle og å styre porteføljen.

Portefølleier er ansvarlig for å styre totaløkonomi og fremdrift, og til å styre sine prosjekter i henhold til vedtatte rammer og budsjetter.

Sekretariatet vil legge opp til at styringsgruppen styrer Bymiljøpakkens portefølle i tre rullerende faser i tråd med de nasjonale retningslinjene sammenholdt med Håndbok R760 «Styring av vegprosjekter».

Fase 1 – Formål og definering av mål og porteføljen

- Definere porteføljen og definere mål for porteføljen, samt enkeltprosjektene. Det legges opp til en struktur hvor styringsgruppen som en del av arbeidet med handlingsprogrammet behandler mål og definering av porteføljen. I prosessen spiller partene inn forslag til eventuelle justeringer.

Fase 2 – Prioritere og styre porteføljen

- Prioritere mellom enkeltprosjektene basert på bidrag til måloppfyllelse, disponible midler, samfunnsøkonomisk lønnsomhet, planstatus og kapasitet på planlegging og gjennomføring
- Vedta Handlingsprogram, årsbudsjett og målkriterier for Programprosjektene
- Det legges opp til en struktur hvor enkeltprosjektene behandles løpende gjennom året, i rammer som oppgitt under føringer for enkeltprosjekter nedenfor

Fase 3 – Måle og rapportere på mål og budsjett

- Måle effekten av porteføljen på fastsatte målkriterier
- Sikre god og effektiv styring av prosjektene
- Sikre styringsgruppen totaloversikt over økonomi

- Påse at porteføljen totalt sett har et akseptabelt usikkerhetsnivå/risikobilde
- Foreslå kriterier og prioritering (kuttlistor) for porteføljen og enkeltprosjekter ved behov

5. Målstyring

Bymiljøpakkens portefølje skal styres etter målstyring. Det er ulike måltyper som porteføljen skal styres etter. De ulike måltypene er effektmålstyring, resultatmålstyring, økonomistyring og usikkerhetsstyring. I tillegg skal styringsgruppen påse at organisering av pakken er hensiktsmessig og ivareta god dialog med partene.

Effektmålstyring

Effektmålstyring handler om at porteføljeeier gjennom sin oversikt over effektene av de enkelte prosjektene skal styre porteføljen som en helhet. Porteføljeeier skal sikre at prosjektenes samfunnsøkonomiske analyse er gyldig gjennom alle faser slik at effektmålene nås. Dette krever kunnskap om beslutningers innvirkning på effektmålene og evne til å tilpasse porteføljen.

Resultatmålstyring

Resultatmålstyring handler om at porteføljeeier gjennom sin oversikt over de enkelte prosjektenes status og prognoser for måloppnåelse, kan styre porteføljen som en helhet. Dette krever at porteføljeeier etablerer en god styringsdialog mot prosjekteier og dokumenterer denne på en tilfredsstillende måte. Styringsdialogen bør inneholde både rapportering fra prosjekteier til porteføljeeier og tilbakemelding med styringssignaler fra porteføljeeier til prosjekteier. Det er viktig at porteføljeeier identifiserer og håndterer usikkerheter knyttet til porteføljens måloppnåelse.

Økonomistyring

Økonomistyring handler om å styre den totale økonomien i porteføljen. Eksempler på oppgaver som kan bidra til å sikre dette

- Definere styringsrom og sette fullmaktsgrenser for prosjektene i porteføljen
- Påse at forutsetninger, prosjektrammer og prognoser er vurdert med en hensiktsmessig usikkerhet
- Sikre god usikkerhetsstyring av porteføljen
- Håndtere prognoser i forhold til årlige budsjetter og sluttprognosen på prosjektene
- Identifisere og håndtere usikkerheter knyttet til porteføljens økonomi

Usikkerhetsstyring

Usikkerhetsstyring handler om å overvåke og styre usikkerheten i porteføljen. Eksempler på oppgaver som muliggjør dette:

- Påse at prosjekteier har utarbeidet en usikkerhetsprofil for det enkelte prosjekt. Disse blir brukt som grunnlag for å klarlegge porteføljens usikkerhetsstyring
- Påse at prosjekteier har en fullmakt å operere innenfor
- Ha oversikt over porteføljens usikkerhet

I tillegg har styringsgruppen et ansvar for å påse at porteføljen er organisert på en hensiktsmessig måte, samt at informasjonen om porteføljen er oppdatert og tilgjengelig. I tillegg er styringsgruppen ansvarlig for at viktige premissgivere blir involvert når det trengs.

6. Mål

Målene for Bymiljøpakken er definert i Byvekstavtalen. «Målet for byvekstavtalen er at veksten i persontransporten skal tas med kollektivtrafikk, sykling og gange (nullvekstmålet), samt god framkommelighet for alle trafikantgrupper med hovedvekt på kollektivtransport, sykling, gåing og næringstransport.

Løsningene som velges må bidra til å sikre bedre framkommelighet totalt sett, spesielt ved å tilrettelegge for attraktive alternativer til privatbil og bedre framkommelighet for næringstransporten. Byvekstavtalen skal også bidra til høy arealutnyttelse og fortetting, og transformasjon med høy by- og bokvalitet.

Nullvekst måles innenfor de geografiske grenser til Stavanger, Sandnes, Sola og Randaberg kommuner slik de er avgrenset inntil 1. januar 2020.

En eventuell vekst i persontransporten med bil utenfor det sentrale byområdet må kompenseres med tilsvarende reduksjon i de tettere befolkede områdene.»

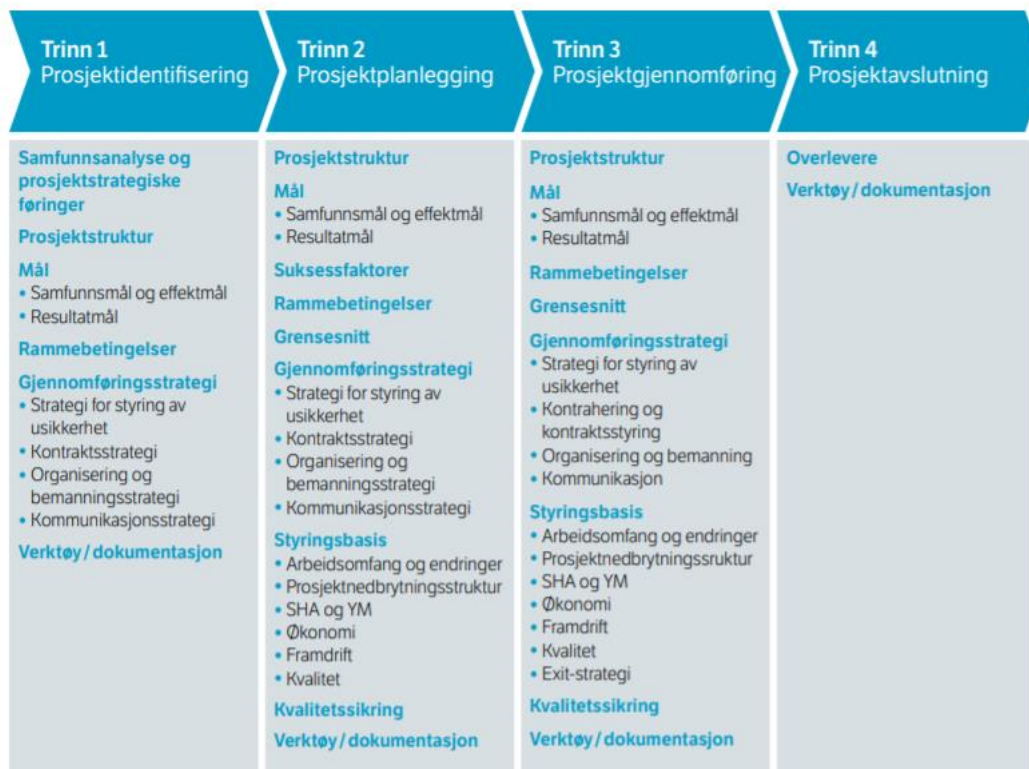
I tillegg til det ovenstående er Bymiljøpakken forpliktet til Regjeringens til enhver tid oppdaterte nullvekstmål. I «I byområdene skal klimagassutslipp, kø, luftforurensing og støy reduseres gjennom effektiv arealbruk og ved at veksten i persontransporten tas med kollektivtransport, sykling og gange.»

Styringsgruppens ansvar er å påse at Bymiljøpakken styres etter disse måldefinisjonene, og at det er utarbeidet et indikatorsett som porteføljen i Bymiljøpakken måles på.

Det gjøres årlige vurderinger av prosjektene opp mot målene.

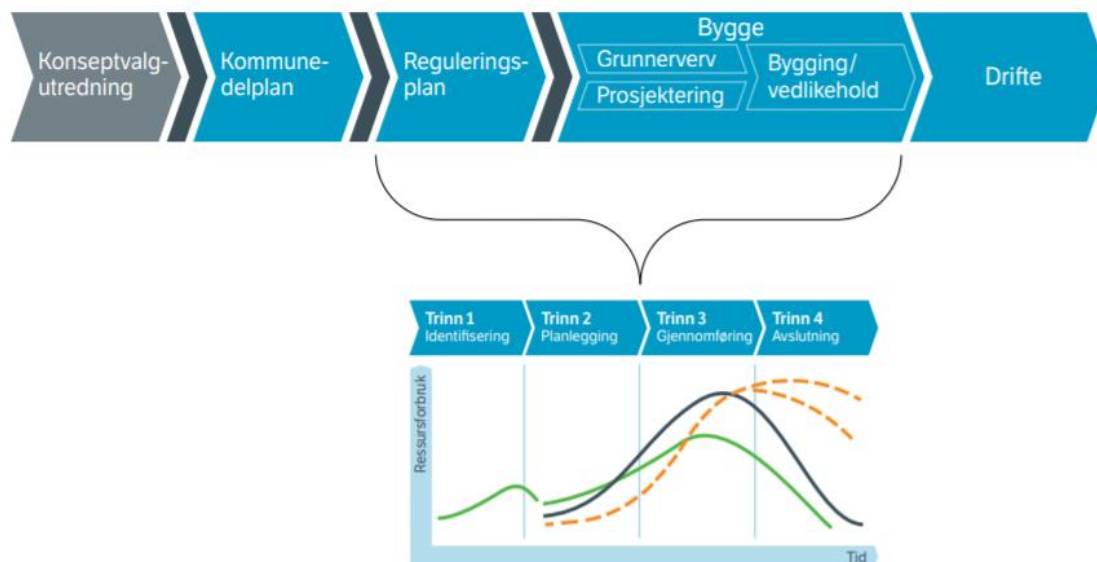
7. Styringsgruppens ansvar i de ulike prosjektfasene i enkeltprosjektene

Gjennom byvekstavtalen har partene forpliktet seg til å styre porteføljen etter prinsippene om god porteføljestyring. For å kunne ha en totaloversikt over porteføljen og økonomi i Bymiljøpakken, må styringsgruppen involveres i prosjekteiers ulike faser av gjennomføringen av prosjektet. Det finnes flere måter å involvere styringsgruppen på. For dette formål er det en svært forenklet versjon av R760 som foreslås. De ulike fasene er definert gjennom R760 som følger:



Figur 6: 4-trinns prosjektstyringsmodell med tilhørende aktiviteter

Sammenhengen opp mot de regulatoriske prosessene kan forenklet og skjematisk fremstilles slik:



Figur 8: Eksempel på et lite vegprosjekt som dekker flere faser

Det legges opp til at sekretariatet i samarbeid med prosjekteier utarbeider saksfremlegg til styringsgruppen som tar for seg følgende forhold i de ulike fasene av enkeltprosjektene. Det vil si at hvert enkeltprosjekt vil være innom styringsgruppen minst tre ganger, i tillegg til de årlige prosessene som går i Handlingsprogram, årsbudsjett, rapportering gjennom året og årsrapport:

Planleggingsfasen

- Vurdere og prioritere prosjektbestillingen opp mot overordnede målkriterier
- Fastsette prosjektets styringsmål og rammer, usikkerhetsstyring og fullmakter

Gjennomføringsfasen

- Behandle og eventuelt godkjenne kostnadsøkninger over styringsmål (planfase) og styringsramme (byggefase)
- Prosjekteier avklarer løpende muligheter med styringsgruppen for effektivisering og justerte rammer
- Behandle kostnadsoverslag og prioriteringer før prosjekteier søker ihht. til Plan og bygningsloven for å kunne sikre en totaloversikt over økonomi og fremdrift av Bymiljøpakken

Avslutningsfasen

- Behandle sluttrapport og regnskap for prosjektet
- Gjøre erfaringer tilgjengelige for framtidige prosjekter

8. Prosjekteiers ansvar

Prosjekteier har ansvar for å bistå med nødvendig informasjon om prosjektet for styringsgruppen. Styringsgruppen vedtar styringsmål og rammer, usikkerhetsstyring og fullmakter for prosjekt. For pågående prosjekter vedtas slike rammer når styringsmål fastsettes på styringsgruppemøtet i desember 2020.

Prosjekteier har ansvar for å rapportere overskridelser på fastsatte styringsmål og rammer. Styringsgruppen ber prosjekteier rapportere overskridelser i det sannsynligheten for en slik overskridelse er over 50%.

Prosjekteier har ansvar for å rapportere på fastsatte styringsmål og rammer, usikkerhetsstyring og fullmakter. Styringsgruppen ber om at kvalitativ rapport basert på disse kriteriene blir overlevert månedlig. Det vil bli utarbeidet en mal som prosjektene rapporteres i, i samarbeid med prosjekteiere.

Styringsgruppen ber prosjekteier om å gi informasjon til styringsgruppen på milepælene planlegging, gjennomføring og avslutning listet opp ovenfor.

Styringsgruppen ber prosjekteier om å rapportere kostnader påløpt for prosjektet opp mot budsjett og opp mot total prosjektkostnad kvartalsvis for Rogaland fylkeskommune og tertialvis for prosjekter som ligger under Statens Vegvesen. Prosjekteier har ansvar for å overlevere tallgrunnlaget for sine prosjekter, og sekretariatet for Bymiljøpakken sammenstiller informasjonen. Det vil bli utarbeidet en mal for prosjektrapporteringen, i samarbeid med prosjekteiere.