

Risikovurdering porteføljen

Formålet med denne saken er å beskrive en grovskisse av arbeidet med å utarbeide ulike løsninger for å vurdere og synliggjøre risikoen i porteføljen bedre. Med risiko i denne sammenheng, menes risiko for kostnadsoverskridelser sett opp mot lokalpolitisk tilsluttet handlingsprogram 2023-2026, samt risiko knyttet til finansieringskildene i porteføljen. Saken er planlagt som en del av underlaget til handlingsprogram 2024-2027. Et førsteutkast av denne saken har blitt forelagt administrativ koordineringsgruppe, med mulighet for innspill.

Saken konsentreres om hovedporteføljen slik den er beskrevet i lokalpolitisk tilsluttet handlingsprogram 2023-2026. Risikoklassene speiler porteføljerisikoen, altså risikoen for totalporteføljen. Det vil for enkelte prosjekter være avvik mellom projektrisiko og porteføljerisiko. Dette gjelder særlig prosjektene som er planlagt finansiert med statlige midler på post 30/66.

For denne saken er prosjektene vurdert etter følgende risikoklasser:

<p>Lav – Grønn: Risikoklassen brukes for å synliggjøre at prosjekteier har meget god og klar oversikt over kostnadene i prosjektet, f.eks. inngåtte kontrakter iht. budsjett. Prosjekteier har ikke indikasjoner på kostnadsoverskridelser og finansiering er sikret.</p>	<p>Moderat – Gul: Risikoklassen brukes for å synliggjøre at prosjekteier har en god oversikt over kostnadsbildet, f.eks. gjennom oppdaterte anslag basert på godkjent reguleringsplan. Det er likevel uavklarte forhold rundt finansieringskilde (eks. at prosjektet er tenkt finansiert med statlige midler som krever bevilling i Statsbudsjett) eller indikasjoner på noe usikkerhet i priser.</p>
<p>Høy – Orange: Risikoklassen brukes for å synliggjøre at prosjekteier har et uavklart prosjekt, enten i forhold til hvordan prosjektet skal gjennomføres, ingen godkjent reguleringsplan eller omforente løsninger på utførelse, eldre anslag eller usikre løsninger.</p>	<p>Svært høy – Rød: Risikoklassen brukes for å få frem at prosjekteier har klare indikasjoner på at prosjektet ikke kan gjennomføres iht. budsjetttrammene i gjeldende handlingsprogram.</p>

Risiko porteføljen

I risikovurderingen er det tatt hensyn til risikonivået knyttet til inntekter og utgifter i de enkelte prosjektene, opp mot porteføljen totalt. Dette gjør at prosjekter med lav risiko knyttet til kostnader kan komme ut moderat eller høy hvis det er risiko knyttet til inntektene eller gjennomføring.

Prosjekt	Beskrivelse av risiko	Risikonivå porteføljen
0. Bomstasjoner drift		Lav
1. Sekretariatet drift		Lav
2. Sykkelstamvegen	Prosjektet har meldt overskridelse til styringsgruppen og er i prosess med eksterne for å forsøke å redusere omfanget av overskridelsen. Derfor svært høy risiko for overskridelser.	Svært høy
3. Bussveien	Store deler av korridor 1 er satt under kontrakt. For denne delen av prosjektet er derfor risiko lav. Korridor 1 mellom Hillevåg og Stavanger sentrum er imidlertid ikke regulert. Ingen av de tre andre korridorene har godkjent reguleringsplan. Risiko settes derfor som høy.	Høy
4. SUS/UiS-Diagonalen-Jåttå	Strekningen er satt under kontrakt og prosjektet er innenfor styringsrammen, men prosjektet mangler fortsatt endelig finansiering gjennom Statsbudsjettet. Prosjektets risiko for økonomisk overskridelse er med andre ord lav, mens risikoen for porteføljen grunnet usikkerhet knyttet til finansieringskilde er moderat.	Moderat
5. TKV Sør-Tjora-Kontinentalvegen	Prosjektet har foretatt spadestik, er satt under kontrakt og innenfor styringsrammen.	Lav
6. Programområde sykkel 7. Programområde gange, miljø og trafiksikkerhet	Programområdene består av en rekke mindre, men viktige, prosjekter. For disse prosjektene blir det vanskelig å si noe konkret om usikkerhet. Generelt vil de merke prisstigningene i samfunnet. Vi anslår en økning i	Lav

	<p>kostnader til rundt 10 %. Dette som følge av økte kostnader knyttet til blant annet stål, betong og drivstoff. Dette forventer vi at dekkes av indeksregulering av vedtatt ramme. For å redusere risikoen innenfor programområdene, er det satt av en buffer med ubenyttede midler på til sammen rundt 300 millioner kroner for programområdene sykkel og gange, miljø og trafikksikkerhet. Totalrisiko for programområdene settes derfor som lav.</p>	
7.1 Oalsgata samfinansiering	<p>Prosjektet jobber med grunnnerv og prosjektering. Prosjektet har et ferskt kostnadsanslag fra januar 2022, som er innenfor styringsmålet som er satt. Per dags dato er det knyttet mest usikkerhet til kostnader på grunnnerv (pågår nå). I tillegg er det usikkerhet knyttet til at prosjektet har planlagt finansiering med post 30-midler. Prosjektet trenger derfor startbevilling i Statsbudsjettet. Prosjektets risiko for økonomisk overskridelse er lav, men på grunn av finansieringsusikkerhet settes porteføljerisiko som moderat.</p>	Moderat
7.2 Krysstiltak Stangeland	<p>Prosjektet planlegges og prosjekteres sammen med Oalsgata.</p>	Moderat
7.3 Dusavikveien	<p>Gjennom arbeidet med prosjektering har det kommet frem at reguleringsplanen ikke i stor nok grad har tatt innover seg hvor mye mur (antall, høyder og lengde) og spunt som behøves for å gjennomføre tiltaket. Spesielt gjelder dette for avkjørselssanering, hvor det i reguleringsplanen ikke er detaljert ut løsninger, men overlatt dette til prosjekteringsfasen. Prosjekteier forventer økte kostnader, men uten prosjektering (via ekstern konsulent) kan prosjekteier per dags dato ikke si noe mer eksakt om disse. Rogaland</p>	Svært høy

	<p>fylkeskommune har meldt inn et behov for en økning av styringsmålet fra 268 til ca. 305 millioner kroner, som styringsgruppa ikke godtok. Det jobbes derfor parallelt med kostnadsreduserende tiltak, men også disse er avhengig av prosjekteringsarbeidet (via ekstern konsulent). Dusavikveien er et prosjekt som består av mye spunting, murer og stål. Dette er de elementene vi har sett størst prisøkning på, som følge av internasjonale kriser og stor etterspørsel i markedet. Ettersom bygging er litt frem i tid, er prisutviklingen usikker.</p>	
8. Programområde kollektiv og øvrige kollektivtiltak	<p>Programområdene består av en rekke mindre, men viktige, prosjekter. For disse prosjektene blir det vanskelig å si noe konkret om usikkerhet. Generelt vil de merke prisstigningene i samfunnet. Vi anslår en økning i kostnader på rundt 10 %. Dette som følge av økte kostnader knyttet til blant annet stål, betong og drivstoff. Dette forventer vi at dekkes av indeksregulering av vedtatt ramme.</p>	Lav
9. Sandnes og Skeiane stasjon	<p>Sandnes og Skeiane stasjon er finansiert 100 % med statlige midler.</p>	Lav
10. TKV Kontinentalvegen- Sundekrossen 11. TKV fv 409	<p>Det er gjennomført et utredningsarbeid for TKV-prosjektet, som gikk som egen sak i styringsgruppen. Administrasjonen har foreslått konkrete kutt i prosjektet, som styringsgruppen ikke har tatt endelig stilling til. Prosjekteierne har i saken gitt uttrykk for at TKV i den opprinnelige formen er underfinansiert. Prosjektrisiko settes derfor som svært høy.</p>	Svært høy

<p>12. 12.1 Kryss E39 Bråstein</p>	<p>Krysset E 39 på Bråstein vurderes flyttet til Osli. Styringsgruppen vil få sak knyttet til dette. Prosjektet har ikke godkjent reguleringsplan. Prosjektrisiko settes dermed til høy.</p>	<p>Høy</p>
<p>13. E39 Osli-Hove</p>	<p>Prosjektet ble lyst ut rett før sommeren. I vedtaket fra styringsgruppen ligger det at prosjekteier bygger så langt den kommer for de angitte midlene. Det er med andre ord lav økonomisk risiko, men det kan være en risiko for at traseen blir kortere enn forutsatt.</p>	<p>Lav</p>
<p>14. E39 Smiene- Harestad 14.1 Kulvert Tasta Smiene-Harestad (nærmiljøtiltak gange og sykkel)</p>	<p>Ligger innenfor justert styringsramme fra styringsgruppen. Kulvert på 400 meter ligger til grunn. Settes til høy pga. at prosjektet ikke har godkjent reguleringsplan.</p>	<p>Høy</p>
<p>15. Fv 505 Foss- Eikeland- Bråstein</p>	<p>Fv. 505 Foss Eikeland-Bråstein er i kommunedelplanfase og dermed ikke kommet like langt som andre prosjekter i porteføljen. Usikkerheten knytter seg hovedsakelig til at vi er i en tidlig fase. Usikkerhetsmoment som f.eks. areal, grunnverv, konstruksjoner/tunneler og kobling til E39 (egen finansiering i BMP) kan nevnes. Det er uavklart hvorvidt den justerte rammen vil dekke behovet til prosjektet.</p>	<p>Høy</p>
<p>16. Planlegging Sandnes Øst</p>		<p>Lav</p>
<p>17. E39 Osli-Ålgård</p>	<p>Statsforvalteren i Vestland har forkastet klagen til Statens vegvesen. Strekingen er detaljregulert med lang tunnel. Dermed er prosjektet underfinansiert.</p>	<p>Svært høy</p>

Risiko inntekter

I tillegg til at det er en risiko for at utgiftene øker, er det en risiko knyttet til deler av finansieringskildene til Bymiljøpakken.

Bompenger

For bompenger er risikoen trafikkutvikling, og at byggekostnadene øker raskere enn KPI-justering av bompengene. Det er usikkerhet knyttet til økning i elbilandel, ÅDT og at gjennomsnittstaksten holder seg på nivå som forutsatt.

Styringsgruppen har, som beskrevet i sak 8/22, en risiko knyttet til gjennomsnittstakst. Bymiljøpakkens finansieringsberegning er bygget på gjennomsnittstakst. Gjennomsnittstakst er en kombinasjon av kjøretøygrupper, timesregel, månedstak og andre fritak. Gjennomsnittstaksten brukes til å vurdere hvorvidt oppnådde inntekter er under eller over grunnlaget for finansieringsberegningen. Gjennomsnittstaksten per nå for å opprettholde planlagte inntekter er på 12,8 2022-kroner. Over tid vil et avvik fra gjennomsnittstakst få store konsekvenser for inntektene i porteføljen.

I St.prp. 47S, som Bymiljøpakken bygger på, er gjennomsnittstaksten beregnet til 20 2016-kroner. Differansen mellom 20 2016-kroner og 12,8 2022-kroner er det teoretiske mulighetsrommet for en gjennomsnittstakstøkning. Det vil si at styringsgruppen har en mulighet til å øke inntektene i pakken gjennom å øke gjennomsnittstaksten ut over 12,8 2022-kroner.

Statlige midler

Flere av prosjektene i Bymiljøpakken er avhengige av bevilning i Statsbudsjettet. Dette gjelder de store statlige prosjektene, jernbaneinvesteringene, Bussveien, programområdepost 30 og belønningsmiddelpostene. I revidert statsbudsjett ble Bussveiens bevilning redusert med 150 millioner kroner, knyttet til redusert fremdrift i Bussveien. Det er varslet at belønningsmidlene skal ned ytterligere 500 millioner kroner i byvekstavtaleområdene i 2022. I brevet som omhandler dette skriver Statens vegvesen: «I brev frå Samferdselsdepartementet av 23.08. vert det teke opp at det akkumulerte mindreforbruket til byane må reduserast, og som en følge av dette er det bedd om at det inntil vidare vert halde tilbake til saman 500 mill. av årets løyving. Dette vil gi betre balanse mellom løyving og bruk av løyvinga. Departementet understrekar at dei statlege pliktane i inngåtte avtalar står ved lag, men vil i større grad framover måtte vurdere løyvingnivået til byvekstavtalane frå år til år.»

Det vil alltid være en risiko knyttet til midler som krever årlige bevilninger. Dersom det skal legges til grunn at staten står ved sine forpliktelser, knyttes først og fremst risiko til redusert fremdrift og konsekvenser av eventuelle reduserte belønningsmidler. Bymiljøpakken har per i dag 1 483,7 millioner kroner innenfor post 30 som det ikke er gitt oppstartsbevilning i Statsbudsjett på. Det er søkt om midler til blant annet kollektivtraseen til UiS/SUS, Oalsgata og Dusavikveien.

Virkemidler for å ta ned risikoen i porteføljen

Gjeldende byvekstavtale har bestemmelser knyttet til prioriteringer av prosjekter og som gir føringer for handlingsrommet for styringsgruppen.

I avtalens punkt 2 heter det: «Prioritering av prosjekter følger vedtatt handlingsprogram 2018-2021, hvor blant annet Bussveien, sykkelstamveien og kollektivtraseen Jåttåvågen-Ullandhaug prioriteres.»

De øvrige prosjektene i Byvekstavtalen er gjenstand for vanlig porteføljestyring. I samme punkt i avtalen heter det: «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.»

Byvekstavtalen har med andre ord en innebygget metode for å håndtere risiko i porteføljen ved at prosjektene er satt i prioritert rekkefølge. Den prioriterte rekkefølgen endres ved enighet mellom partene i for eksempel handlingsprogram. Byvekstavtalen har følgende ordlyd om prioritet:

«Prosjektene i byvekstavtalen prioriteres gjennom porteføljestyring. Dette innebærer at tiltakene prioriteres på grunnlag av en helhetlig vurdering basert på bidrag til måloppfyllelse, disponible midler, samfunnsøkonomisk lønnsomhet, planstatus og kapasitet på planlegging og gjennomføring. Styringen av prosjektene skal skje i tråd med prinsippene for god porteføljestyring. Kostnadsøkninger må håndteres innenfor prosjektporteføljen.»

For å sikre porteføljestyring kan ulike virkemidler benyttes for å sikre risikoredusering, samt sikre at prosjekter med høy måloppnåelse realiseres. Eksempler kan være:

1. Kostnadsbesparelse

Mens det er styringsgruppen som fastsetter budsjetttrammene for prosjektene, er det prosjekteier som er ansvarlig for å vurdere om prosjektet kan realiseres innenfor tildelt ramme. Det kan være aktuelt med kostnadsbesparelser, enten gjennom redusert standard, eller gjennom andre og billigere løsninger i utførelsen.

Kostnadsbesparelser kan få konsekvenser for måloppnåelse og/eller hvorvidt prosjektet lar seg realisere.

2. Sette prosjekter midlertidig på vent for å sikre finansiering til de prosjektene som gir best måloppnåelse

Formålet med en slik løsning er å redusere den økonomiske risikoen i porteføljen, samtidig som man sikrer at de prosjektene som har høyest måloppnåelse blir gjennomført. Utfordringen ved denne løsningen er at det kan ta lenger tid å få fullført pakken og at allerede utført prosjektering og/eller arbeid på de aktuelle prosjektene blir utdatert.

3. Endre prosjektrekkefølgen

Det kan være grunnlag for å gjøre nye kost/nytte-vurderinger, samt nye vurderinger av samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Slike vurderinger kan danne grunnlag for eventuelle endringer av rekkefølgen av prosjektene.

4. Redusere risiko gjennom å få oppdaterte økonomiske vurderinger

Enkelte av prosjektene har eldre anslag. Særlig gjelder dette prosjekter som ligger lengre nede på prioriteringslisten, og som ligger litt frem i tid. De siste to årene har det vært en eskalerende prisutvikling. En måte å redusere risiko på er å gjøre oppdaterte anslag, eventuelt gjøre særskilte risikovurderinger av prosjekter som ligger langt frem i tid.

Særskillt om Bussveien

Ettersom bussveikonseptet utgjør en stor del av porteføljen, og hadde flere vedtak knyttet til seg i lokalpolitisk runde, ba sekretariatet prosjekteier om å komme med skriftlig vurdering av vedtakene. Tilbakemeldingen gjengis her:

"Stavanger kommune

Rogaland fylkeskommune mener at vedtaket i Stavanger kommune bryter ved bestilling og rammer på Bussveien. Vedtaket satt i praksis vil påvirke blant annet konsept, standard, reisetid, nytte mm.

Statens vegvesen har fått ansvar fra Samferdselsdepartementet om å følge opp kostnadsstyringen av 50/50 – prosjektene. Bussveien er underlagt denne oppfølgingen. I avholdt oppfølgingsmøte 5 mai 2022 heter det:

«Når det gjelder endringene på korridorene, så må man ha i mente hva som er beskrevet i KS2 og hvorvidt prosjektet fortsatt oppfyller forutsetningene for de vurderingene som ble gjort denne gangen.»

Vi har i oppfølgingsmøte spurt Statens vegvesen om de har synspunkter til de lokalpolitiske vedtakene. Staten er kjent med vedtakene, men ønsker ikke å ha en mening om disse nå før de har vært gjenstand for diskusjon internt.

Vi registrer planmyndighetens vedtak, men fylkeskommunen kan ikke se at vi skal ha en mening om det som potensielt kan synes å røkke ved forutsetninger i bestillingen.

Sandnes kommune

En gjennomgang av porteføljen i lys av kostnad og formål innen neste revisjon av handlingsprogrammet er viktig.

Når det gjelder overføring av 200 millioner kr fra korridor 3 til korridor 1 så vises det til notat status korridor 3 som var opp i styringsgruppemøte 8 desember 2021.[...]"

Bestillinger frem mot handlingsprogram 2024-2027

Styringsgruppen vedtar følgende bestillinger til arbeidet med HP 2024-2027:

Det gjøres en gjennomgang av dagens portefølje i Bymiljøpakken frem mot HP 2024-2027, både på inntektssiden og på utgiftssiden. Formålet er å redusere risiko for Bymiljøpakken, og å sikre at prosjekter med høy måloppnåelse gjennomføres.

Den enkelte prosjekteier vurderer måloppnåelsen til sine prosjekter i hovedporteføljen, samt hvilke kostnadsbesparende tiltak og standardreduksjoner prosjektene kan gjøre. Prosjekteier vurderer konsekvenser forslagene har for måloppnåelsen.

Det gjøres en særskilt risikovurdering av prosjekter som har eldre anslag enn to år.

Prosjekter med svært høy risiko på nedre del av porteføljen vurderes satt på vent i påvente av risikoreduksjon. Prosjekter med høy måloppnåelse og høyere prioritering gjennomføres.

Bussveiprojektet gjennomgås særskilt, i tråd med innspill kommet i lokalpolitisk behandling av HP 2023-2026. Det bes om kostnadsoverslag med sammenligningsgrunnlag mellom dagens vedtatte løsninger og følgende mulige nye løsninger knyttet til:

- Vurdere å beholde dagens løsning med sidestilt kollektivfelt på strekningen Stavanger sentrum – Madlakrossen.
- Se på mulige innsparinger ved å legge opp til sidestilt kollektivfelt fra Madlakrossen til Kvernevik Ring for å kutte kostnader, få mindre arealinngrep, mindre ekspropriasjon og bedre vern av matjord.
- Sidestilte kollektivfelt for foreslåtte bussveistreknings utenfor aksene Sandnes-Stavanger.

Bussveigjennomgangen vurderer også eventuelle konsekvenser for Bussveiens måloppnåelse og 50/50-status.