

Randaberg Helsesenter

Randaberg kommune, 2023



INNHOOLD

Oppdraget.....	4
Sammendrag.....	5
Kommunedirektørens kommentar	8
1 Innledning	9
1.1 Bakgrunn.....	9
1.2 Randaberg Helsesenter.....	9
1.3 Formål og problemstillinger	10
1.4 Revisjonskriterier og metode	11
2 Prosjektorganisering og styring	12
2.1 Krav og forventninger.....	12
2.1.1 Kommunelov og anerkjent forskningsteori	12
2.1.2 Kommunens reglement for større byggeprosjekt ...	15
2.1.3 Roller, kompetanse og kapasitet.....	16
2.2 Revisjonskriterier	17
2.3 Faser i prosjektet.....	17
2.3.1 Forprosjekteringsfasen 2011-2016	18
2.3.2 Gjennomføringsfasen 2016-2020	22
2.4 Møtestruktur – styringsgruppe og prosjektgruppe	27
2.4.1 Styringsgruppe	27
2.4.2 Prosjektgruppe	28
2.5 Roller.....	29
2.6 Kapasitet og kompetanse	31
2.6.1 Kompetanse, kapasitet og kvalitetssikring - arkitekt	
32	
2.7 Entrepriseform	35
2.8 Vurdering	36

2.9 Læringspunkt	38
3 Overskridelser og forsinkelser	39
3.1 Innledning	39
3.2 Revisjonskriterier	40
3.3 Kostnadsutvikling og rapportering	40
3.3.1 Kalkyler	41
3.3.2 Rapportering til formannskapet	42
3.4 Forsinkelser/fremdrift	46
3.4.1 Første fasen av prosjektet	46
3.4.2 Gjennomføringsfasen av prosjektet	48
3.4.3 Fremdriftsplaner	48
3.4.4 Arkitekttegninger – uenigheter i årsak til prosjektforsinkelser	49
3.5 Vurdering	51
3.6 Læringspunkt	53
4 Konklusjon og læring	54
Vedlegg	55
Kilder	55
Begrep	57
Definisjoner og beskrivelser av roller for byggeprosjekt	59
Definisjoner og beskrivelser av grupper for byggeprosjekt	60
Faseinndeling med beslutningspunkt	61
Kommunens reglement, Prosjektfaser for byggeprosjekt	61
Kommunens reglement, Rapportering byggeprosjekt	64
Usikkerhets- og behovsanalyser	65
Organisasjonskart	67
Rapportering til formannskapet	68

OPPDRAGET

Bestilling:

Kontrollutvalget vedtok 26.04.2022 en forvaltningsrevisjon av Randaberg helsesenter.

Formål:

Formålet med prosjektet er å undersøke kommunens rolle i prosjektet, med sikte på å identifisere læringseffekter.

Problemstillinger:

- Hvordan har prosjektorganiseringen fungert?
 - Herunder gjennomgang av forprosjekteringsfasen med utvikling i kostnader fra prosjektet kom inn i handlings- og økonomiplanen.
- Hvordan har kommunens styring vært i løpet av prosjektet? Dette inkluderer:
 - Oppfølgings- og rapporteringsrutiner.
 - Årsaker til forsinkelser og overskridelser.
 - Kommunens kapasitet og kompetanse til å følge opp prosjektet.
- Hvilke endringer bør kommunen foreta for å forbedre prosjektstyringen ved slike byggeprosjekter?

Prosjektledere for dette prosjektet har vært senior forvaltningsrevisor Linn Christin Rustøen og forvaltningsrevisor Ida Hillesland. Rapporten er kvalitetssikret av oppdragsansvarlig og leder for forvaltningsrevisjon Silje Nygård.

SAMMENDRAG

Kontrollutvalget har bedt Rogaland Revisjon gjennomføre en forvaltningsrevisjon av Helsecenter prosjektet, med formål om å undersøke kommunens rolle i byggeprosjektet. Hensikten har vært å identifisere læringseffekter.

Vi har undersøkt hvordan prosjektorganiseringen har fungert og kommunens kapasitet og kompetanse. I mandatet ble det bedt om å vurdere forprosjekteringsfasen spesielt. Vår gjennomgang avdekket at det meste av utfordringene i prosjektet kom i gjennomføringsfasen. På bakgrunn av våre funn har vi valgt å se på hele prosjektforløpet.

Undersøkelsen har også vært rettet mot kommunens styring av prosjektet, herunder oppfølgings- og rapporteringsrutiner. Det er videre forsøkt å identifisere årsaker til forsinkelser og overskridelser, samt sett på eksterne aktørers påvirkning i prosjektet.

Hovedinntrykk

En stor utfordring i Helsecenter prosjektet har vært mangelfulle og forsinkede leveranser av tegningsgrunnlag fra arkitekt. I tillegg har prosjektet lidd under fravær av en overordnet prosjektledelse. Dette særlig fra byggestart til ferdigstilling.

Prosjektorganisering og styring

Vår gjennomgang viser at prosjektet har hatt et klart skille mellom de ulike fasen i prosjektet. Det er gjennomført behovskartlegginger og usikkerhetsvurderinger i prosjektet, men vi savner en større systematikk og dokumentasjon av de ulike behovsanalysene. De ulike løsningsalternativene er heller ikke sett opp i mot hverandre for å identifisere gevinster/måloppnåelse med de ulike alternativene.

En klar svakhet i prosjektet har vært avklaringer i forhold til roller og mandater. Etter at prosjektleder i Randaberg kommune sluttet i 2014 ble ikke prosjektlederrollen definert, og ingen tok egentlig på seg det fulle ansvaret som prosjektleder. Vi mener det er viktig at kommunen som byggherre jevnlig har utsjekk av hvem som har de ulike prosjektrollene og medfølgende ansvar. Det bør videre dokumenteres skriftlig og nedfelles i kontrakter dersom rollene skal ivaretas av eksterne aktører.

Kommunen hadde ikke kapasitet til tett oppfølging av prosjektet. De manglet også kunnskap både om prosjektet, valgt entreprisform og bestiller kompetanse, noe som kommunen som byggherre er ansvarlig for å sikre. Det er viktig at kommunen er i posisjon til å stille spørsmål underveis – både i forhold til roller, fremdrift og økonomi. Dette kan ivaretas gjennom tydelig prosjektledelse med tilgang til nødvendig kompetanse.

Overskridelser og forsinkelser

Sett i ettertid, når vi vet hva prosjektets totalsum ble, er det lett å si at kalkylene som ble lagt til grunn for prosjektet var for lave. Men, det var også signaler når kalkylene ble fremlagt som burde fått noen til å stille spørsmål til om dette var realistisk. Helsesenteret skulle bygges som et arkitekttegnet signalbygg med gjennomgående høy kvalitet, og noen burde stilt spørsmål til om det da var realistisk å legge snittprisen på prosjektet ned mot det laveste anslaget i markedet. Selv om politikerne ønsker å presse kostnadsrammene ned, er det administrasjonen, med sine rådgivere, som skal kvalitetssikre kalkylene. Administrasjonen må likevel kunne anta at de anslagene som blir gitt av eksterne rådgivere, der det begrunnes hva man har lagt til grunn for kalkylen, stemmer.

Prosjektet ble utsatt to år i forbindelse med budsjettbehandlingen i desember 2014, men ble igangsatt ett år før tiden i desember 2015. Selve utsettelsen beskrives ikke som problematisk, men flere har pekt på at man i vedtaket om igangsettelse ikke var ferdig med projekteringen. Fremdriftsprognosen som ble lagt i økonomiplanen var ikke realistisk, og dette førte til et press på prosjektet for å komme i gang.

Formannskapet ble jevnlig informert om status i prosjektet, men etter vår vurdering burde administrasjonen på et tidligere tidspunkt varslet formannskapet om utfordringene med tegningsgrunnlaget. Vi vurderer også at Prosjekttil har vært for vage i sitt varsel om økte prognoser i prosjektet.

Sett i ettertid burde prosjektet blitt stoppet når man innså at tegningsgrunnlaget var så mangelfullt at ny arkitekt måtte tegne nye tegninger. Dette kunne bidratt til bedre kontroll på kostnader og fremdrift for resten av prosjektet. Prosjektets styringsgruppe burde også blitt informert om utfordringene.

Det forelå aldri en omforent fremdriftsplan. En tydelig prosjektledelse ville grepet inn når fremdriftsplanen ble utfordret av meldinger om feil i tegningsgrunnlag. Dette da fremdriftsplanen er avgjørende for styringen av et byggeprosjekt. Prosjektleder burde også hatt en tett oppfølging av de manglende leveransene fra arkitekt. Det er tydelig at prosjektet led under en uavklart prosjektlederrolle.

Som læringspunkter inn i andre byggeprosjekter anbefaler vi Randaberg kommune å:

- sikre større grad av systematikk og dokumentasjon av behovsanalyser.
- belyse måloppnåelse i de ulike alternativ ved sette dem opp mot hverandre.
- ha jevnlig utsjekk av hvem som har de ulike prosjektrollene og medfølgende ansvar, og sikre at endringer som involverer eksterne er nedfelt skriftlig i kontrakter.
- sikre at kommunen har bestiller kompetanse.
- sikre interne ressurser i kommunen som har kunnskap om prosjektet og som kan stille de kritiske spørsmålene underveis.
- sikre at kommunen har nødvendig kompetanse og kunnskap om valgte entreprisform.

- sikre at kostnadsestimater som legges til grunn for prosjekter tar høyde for spesielle utfordringer, eksempelvis arkitekttegnet bygg, utfordrende tomt, utfordrende materialvalg oa.
- sikre at estimater som legges til grunn blir vurdert som realistiske.
- sikre prosjektering (utredning og kvalitetssikring) som gir et realistisk bilde av fremdriftsprognoser.
- rapportere utfordringer tidlig og tydelig til formannskapet.
- informere styringsgruppen umiddelbart når utfordringer i prosjekt oppstår.
- ved større utfordringer, vurdere å stanse prosjektet for å få kontroll på fremdrift og økonomi.

KOMMUNEDIREKTØRENS KOMMENTAR

Kommunedirektørens kommentar mottatt 05.04.2023:

Kommunedirektøren har ikke vært involvert eller kjenner arbeidet med Randaberg Helsesenteret utover det rapporten her viser til. Kommunedirektøren tar derfor rapporten til orientering. På generelt grunnlag, og uten å kommentere Forvaltningsrevisjon Randaberg Helsesenter spesielt, er følgende momenter viktige og avgjørende i alle byggeprosjekter om de er små eller store:

- Sikre og avklare roller og ansvar
- Sikre realistiske kostnadsestimat
- Sikre og avklare politisk bestilling

1 INNLEDNING

1.1 BAKGRUNN

Kontrollutvalget i Randaberg vedtok på møte 15.02.2022 en forvaltningsrevisjon av Randaberg helsesenter. Dette er et byggeprosjekt som har vært preget av store økonomiske overskridelser og forsinkelser i fremdriften.

En uavhengig evalueringsrapport fra desember 2021¹, konkluderer med at hovedårsaken til forsinkelsene i fremdrift, og derav følgende kostnadsoverskridelser, var mangelfulle og forsinkede leveranser fra arkitekt. Dette knyttes særlig til utilstrekkelig prosjektering, som igjen ga følgekonskvenser i form av omfattende omprosjekteringer med tilhørende endringsarbeider. Andre årsaker, som ineffektiv prosjektstyring, mangelfull fremdriftsplanlegging og -rapportering, er også identifisert.

1.2 RANDABERG HELSESENTER

Kommunen presenterte i 2012 en plan/visjon av Vardheim i Randaberg sentrum - en visjon som innebar en transformering av området. I denne forbindelse ble en utbyggingsstrategi for Vardheimprosjektet vedtatt i kommunestyret, 24.05.2012, sak 40/12, noe som resulterte i en arkitektkonkurranse vinteren 2012/2013. Ønsket var et arkitekttegnet og moderne helsehus som et signalbygg på Vardheim. Valget falt på «Sunnhetsgrenden» (heretter Helsesenteret), tegnet av arkitektene 3RW i Bergen og Nord Architects i København.

Bilde 1. Sunnhetsgrenden Vardheim



Kilde: Skisseprosjekt Nye Vardheim, 3RW/Nord Architects Copenhagen, 19.09.2013

¹ Randaberg Helsecenter, Sunnhetsgrenden – Evalueringsrapport. Sverre Nergaard, desember 2021.

Prosjektets opprinnelige plassering ble senere endret, og endelig plassering ble vedtatt i kommunestyret 19.06.14, sak 38/14. Byggestart ble bestilt til våren 2015, men faktisk bygging kom i gang først i mai 2017, da med planlagt ferdigstilling i årsskifte 2018/2019. Endelig ferdigstilling i oktober 2020 var over 20 måneder forsinket i forhold til utgangspunktet², og budsjettoverskridelsen var på over 80 millioner kroner (37,5 %).

Bygget inneholder i dag flere tjenester og funksjoner. I 1. etasje finner vi fellesfunksjoner som resepsjon, tannlegekontor, avfall og tekniske installasjoner. 2. og 3. etasje inneholder sykehjemsplasser og fellesrom for beboere og besøkende, samt administrasjon og støttefunksjoner til ansatte. Bygget har en parkeringskjeller, inkludert lagerareal, sykkelparkering, m.m., og er i tillegg bygget med ny velferdsteknologi. En etablert gangbro i 2. etasje kobler Helsesenteret til det eksisterende sykehjemmet på området.

1.3 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Formålet med prosjektet er å undersøke kommunens rolle i bygging av Randaberg Helsesenter, med sikte på å identifisere læringseffekter. Mandatet ble vedtatt av kontrollutvalget 26.04.2022.

Følgende problemstillinger skal besvares:

- Hvordan har prosjektorganiseringen fungert?
 - Herunder gjennomgang av forprosjekteringsfasen med utvikling i kostnader fra prosjektet kom inn i handlings- og økonomiplanen.
- Hvordan har kommunens styring vært i løpet av prosjektet? Dette inkluderer:
 - Oppfølgings- og rapporteringsrutiner.
 - Årsaker til forsinkelser og overskridelser.
 - Kommunens kapasitet og kompetanse til å følge opp prosjektet.
- Hvilke endringer bør kommunen foreta for å forbedre prosjektstyringen ved slike byggeprosjekter?

Vi har valgt å strukturere rapporten på følgende måte:

- I kapittel 2 har vi vurdert på hvordan prosjektorganiseringen har fungert, kommunens styring, kapasitet og kompetanse. Her har vi i kapittel 2.3 oppsummert de viktigste hendelsene gjennom prosjektets ulike faser fra forprosjekteringsfasen som startet i 2011, og til sluttrapporten ble fremlagt i 2021.
- Utvikling i kostnader og oppfølgings- og rapporteringsrutiner har vi vurdert i kapittel 3, vi har også sett på mulige årsaker til forsinkelser og overskridelser.

² Utgangspunktet er reell oppstart på byggeplass - mai 2017. Vedtatt budsjett var på det tidspunktet 136,3 mill. kr. (kalkyle med anbudspriser). Endelig ferdigstilling oktober 2020 og total kostnad på om lag 220 mill. kr.

- I kapittel 4 har vi oppsummert de ulike læringspunktene fra kapittel 2 og 3. Dette er også rapportens konklusjon.

1.4 REVISJONSKRITERIER OG METODE

Revisjonskriterier er elementer som inneholder krav eller forventninger, og vil bli brukt til å vurdere funn i de undersøkelser som gjennomføres. Kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området.

I dette prosjektet legges følgende kilder til grunn for utvikling av revisjonskriterier:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
 - *Kapittel 25. Internkontroll*
- Vedtatt reglement for byggeprosjekter i Randaberg kommune (17.12.2015)
- Politiske vedtak
- [Kommunale investeringsprosjekter. Prosjektmodeller og krav til beslutningsunderlag. Concept rapport Nr. 45](#)

Endelige revisjonskriterier utledes i de aktuelle kapitelene.

Metodisk bygger rapporten på dokumentanalyse av sentrale retningslinjer, planer, rapporteringer og annen aktuell dokumentasjon knyttet til byggeprosjektet. Det har også blitt gjennomført intervjuer med sentrale nøkkelpersoner, herunder både nåværende og tidligere ansatte i kommunen, i tillegg til eksterne, private aktører som var engasjert i byggeprosjektet. Alle intervju er verifisert³.

I mandatet er prosjektet begrenset til å gjelde forprosjekteringsfasen. Forskning viser at det som skjer i tidligfasen fra ideen oppstår til prosjektet blir vedtatt og settes i gang, er helt grunnleggende for å oppnå gode resultater. Det er følgelig i tidligfasen de viktigste og mest overordnede spørsmålene avgjøres, hvor påvirkningsmuligheten derav også er størst⁴. Da vår gjennomgang ikke viser særlige funn i denne fase, har vi valgt å ta med de sentrale funnene fra hele prosjektforløpet. Vi har imidlertid begrenset rapporten til ikke å omhandle selv konflikten mellom Randaberg kommune og Prosjekttil.

Metodebruk og kildetilfang vurderes å gi et tilstrekkelig grunnlag få å besvare prosjektets formål og problemstillinger, jfr. kontrollutvalgets vedtak.

³ Referat fra intervju med tidligere teknisk sjef i Randaberg kommune har vi ikke lyktes få verifisert. Momenter som fremkom under dette intervjuet, er derfor ikke medtatt i rapporten.

⁴ Kilde: Concept rapport nr. 45

2 PROSJEKTORGANISERING OG STYRING

I dette kapitlet vurderes hvordan prosjektorganiseringen og styringen i Helsecenterprosjektet fungerte i praksis. Vurderingene er gjort opp mot kriterier hentet fra kommuneloven, anerkjent forskningsteori, og Randaberg kommune sitt reglement for større byggeprosjekter. I kapittel 2.3 har vi gjengitt de viktigste hovedpunktene i prosjektets forløp.

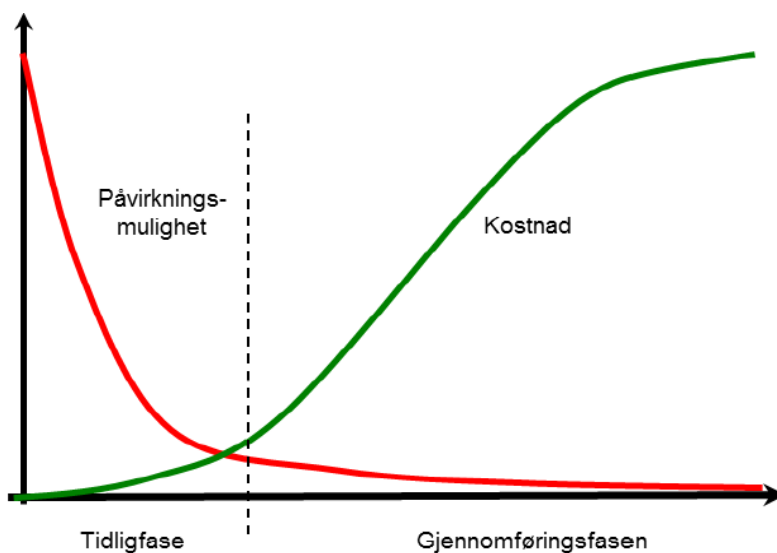
2.1 KRAV OG FORVENTNINGER

2.1.1 KOMMUNELOV OG ANERKJENT FORSKNINGSTEORI

Det er få lovkrav som er gjeldende for kommunes planlegging av investeringsprosjekt, men kommuneloven § 13-1 annet ledd, fastslår at kommunedirektøren skal påse at saker som legges fram for folkevalgte organer er forsvarlig utredet. Dette framgår også av annet overordnet regelverk, som forvaltningsloven og offentlighetsloven.

Utover dette finnes anerkjent forskningsteori som retter seg mot kommunale investeringsprosjekt. Concepts rapport nr. 45⁵ viser følgende modell for hovedfasene i et prosjekt:

Figur 1. Tidligfase og gjennomføringsfase



Kilde: Concept rapport Nr. 45

⁵ Concepts rapport nr. 45, *Kommunale investerings prosjekter. Prosjektmodeller og krav til beslutningsunderlag*. Forskningsprogrammet Concept er forankret ved NTNU og arbeider med forskning knyttet til utviklingen og kvalitetssikringen av store investeringsprosjekter i Norge.

I **tidligfasen** defineres premissene for prosjektet. Her utredes behovet for investeringen, ulike konsepter for å løse behovet blir vurdert og det gjennomføres prosjektering. På dette stadiet er muligheten for *påvirkning størst*, samtidig som kunnskapen om det som ligger foran er minst. Det er også slik at kvaliteten i tidligfasen ofte er avgjørende for hvorvidt det lykkes i gjennomføringen av et prosjekt.

Gjennomføringsfasen omfatter alt det som skjer etter at beslutning om finansiering og gjennomføring er tatt, og inkluderer den mer detaljerte planlegging og anskaffelser i prosjektet. I motsetning til tidligfasen, vil det i gjennomføringsfasen kreves en aktiv beslutning for å *stanse* arbeidet.

I tidligfasen bør det, som et minimum, foretas en behovsanalyse, gjøres målformuleringer og gjennomføres analyser av alternative løsninger (mer om dette i vedlegg). Videre at det bør være minst ett beslutningspunkt før endelig investeringsbeslutning, slik at det er mulig å avvise prosjekt som er uegnet eller som det ikke er behov for. Det anbefales at det foreligger konkrete krav til hva som skal gjøres i hver fase før man kan gå videre.

Store investeringsprosjekt krever god planlegging, særlig i tidligfasen⁶. Til dette arbeidet er det flere prosjektmodeller som kan styrke styringen av arbeidet. Hvilken prosjektmodell som velges, er ikke det viktige. Modellen som brukes, bør derimot bidra til å sikre at aktiviteter gjennomføres i riktig rekkefølge, at beslutningene tas på riktig grunnlag og -nivå, samt at det foreligger beslutningspunkt for å avgjøre om prosjektet skal videreføres, utsettes, stanses eller revurderes.

For å tydeliggjøre disse fasene vil vi se litt nærmere på Prosjektveiviseren⁷ til Digitaliseringsdirektoratet. Dette er i utgangspunktet en prosjektmodell for digitaliseringsprosjekt, men blir også mye brukt i investeringsprosjekter. Her beskrives virksomhetens overordnede styring av prosjekter, basert på faser og beslutningspunkter, hvor hvert beslutningspunkt/overgang fra en fase til neste, godkjennes av virksomhetsledelsen/prosjekteier. Det som i modellen blir oppgitt som gevinster, kan i et investeringsprosjekt betegnes som målsetningene.

⁶ Tidligfasen - fra ideen oppstår til prosjektet blir vedtatt og settes i gang.

⁷ Prosjektveiviseren er basert på PRINCE2 (*Projects in controlled environments*). PRINCE2 er en strukturert prosjektledelsesmetode og utøversertifiseringsprogram. PRINCE2 legger vekt på å dele opp prosjekter i håndterbare og kontrollerbare stadier.

Figur 2. Prosjektveiviseren



Kilde: Digitaliseringsdirektoratet

Konseptfasen. Her gjennomføres usikkerhets- og behovsanalyser og det utredes alternative konsepter. Hensikten med en behovsanalyse er, blant annet, å foreta en systematisk undersøkelse av det reelle behovet for å arbeide videre med en eller flere ideer. Dette innebærer en kartlegging og vurdering av behov, utarbeidelse av målsetninger og krav til løsning⁸. Behovsanalysen er viktig for at utredningen skal kunne utgjøre et godt beslutningsgrunnlag for valg av beste konsept. Det anbefales at minst tre alternative konsepter utredes, der nullalternativet alltid bør beskrives⁹. Usikkerhetsanalyse vil være relevant å gjennomføre på alle stadier av et prosjekt.

Planleggingsfasen. Formålet med planleggingsfasen er å blant annet sikre at det foreligger en felles forståelse av hensikten med prosjektet, forventede gevinster/måloppnåelse og usikkerheten som følger med, samt hvordan usikkerheter og endringer vil bli identifisert, vurdert og kontrollert. Planleggingsfasen legger med andre ord grunnlaget for styring av prosjektgjennomføring.

Resultatet av planleggingsfasen er styringsgruppens underlag for godkjenning av en prosjektgjennomføring. Styringsdokumentet bør derfor definere prosjektet, mål, prosjektplan og gjennomføringsstrategi, samt danne grunnlag for riktig prosjektledelse. Fasen avsluttes ved at dokumentasjonen godkjennes av prosjekteier ved beslutningspunkt 3.

Usikkerhetsanalyse vil være relevant å gjennomføre på alle stadier av et prosjekt. I tidligfase (ide – konsept – planlegging) vil estimatene typisk være på et overordnet nivå, mens det etter ferdig prosjekt, vil foreligge en ferdig utarbeidet grunnkalkyle som usikkerhetsanalysen tar utgangspunkt i. Mer om dette i [vedlegg](#).

⁸ Concept rapport nr. 45

⁹ Nullalternativet; dagens situasjon og forventet utvikling i fravær av nye tiltak.

2.1.2 KOMMUNENS REGLEMENT FOR STØRRE BYGGEPROSJEKT

Randaberg kommunes reglement (2013) for større kommunale byggeprosjekter gir føringer for hvordan kommunens prosjekt, både politisk og administrativt skal vedtas, organiseres og rapporteres. Det viser også til et utvalg av dokumenter som benyttes i forbindelse med større byggeprosjekter. Her kan nevnes budsjett og økonomiplan, fremdriftsplan, anbud og kontrakter, gjennomføringsplan, månedsrapport, tertial- og årsrapport, samt sluttrapport.

Det oppgis at prosjekt *kan* inneholde fem faser: behovsutredning, skisse- og forprosjekt, prosjektering, utførelse og drift. Det kan leses mer om alle fasene [her](#).

Fase 1 - Behovsutredning. Her skal beslutningsgrunnlag for nye byggeprosjekter utarbeides, og det opplyses at prosjekter ikke kan settes i gang før en bevilgning er gitt første året i gjeldende økonomiplanperiode. Det oppgis flere hovedaktiviteter, som behovsbeskrivelser, kost-/nyttevurderinger og driftsmessige konsekvenser, intern utredelse av lokalisering og grovskisse av fremdriftsplan, samt avklaring av reguleringsmessige forhold. Det blir også vist til at prosjekt som går over år, skal deles i faser som gjør at faktisk bevilgning per år er i samsvar med forventet fremdrift og faseinndeling. Videre at kostnadsoverslag skal vurderes årlig i forbindelse med budsjett og økonomiplan.

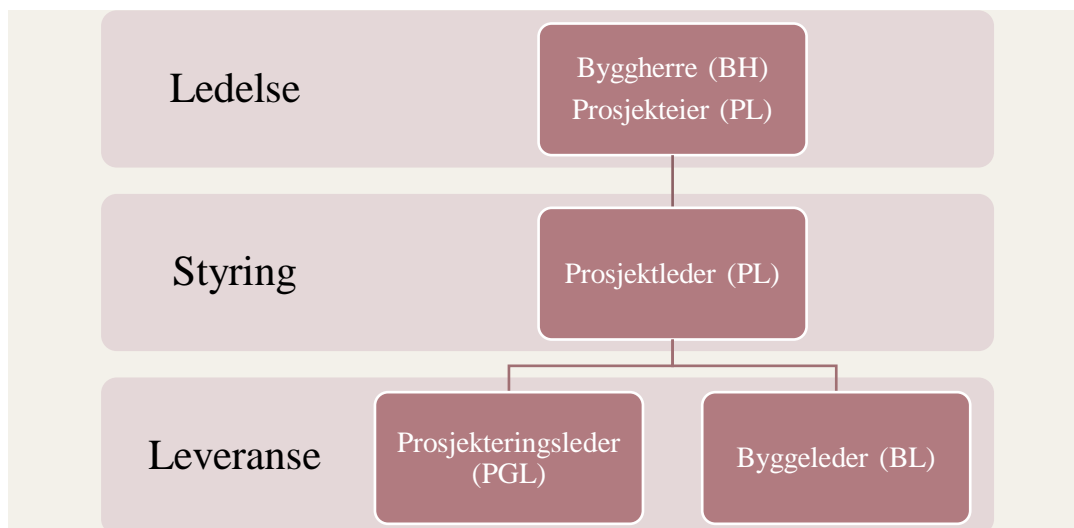
Fase 2 – Skisse/ forprosjekt. Her skal prosjektgrunnlag for behandling av forprosjektet utarbeides. Prosjektledelsen i denne fasen kan være kommunens ansatte eller eksterne rådgivere. Prosjektgrunnlaget skal blant annet, inneholde fremdriftsplan med faseinndeling, redegjørelse for entrepriseform, økonomiske vurderinger som synliggjør hvordan bestillingen kan løses innenfor vedtatt økonomisk ramme, samt forhold knyttet til reguleringer, utforming arealbehov mm. Dersom grovkalkylen avviker negativt fra de vedtatte økonomiske rammene på mer enn 15 % eller 25 millioner kroner, skal rådmannen legge fram sak til kommunestyret.

Fase 3 - Prosjekteringsfasen. Denne fase skal startes opp så snart prosjektgrunnlaget er godkjent av styringsgruppen. Nå skal det utarbeides detaljert kravspesifikasjon som grunnlag for utlysning av byggeoppdrag. Deltakerne i denne fasen er de samme som i skisefasen, som hovedregel er skal også brukergrupper, verneombud og UU-kontakt være med. Fasens hovedaktiviteter oppgis å være kontraktsinngåelse med eksterne rådgivere, arkitekttegninger, kravspesifikasjon fra rådgivere, grunnundersøkelser, revidert kostnadsoverslag, rammesøknad, utlysning av anbud, samt evaluering av anbud, tildeling og kontraktsinngåelse. Dersom revidert kostnadsoverslag avviker negativt fra de vedtatte økonomiske rammene på mer enn 5 % eller 10 millioner kroner, skal rådmannen legge fram sak til kommunestyret før utlysning av anbudet. Når tilbudspriser foreligger skal kostnadsoverslag revideres, og usikkerhetsandelen vurderes. Dersom kostnadsoverslag (med tilbudspriser) samlet avviker negativt fra de vedtatte økonomiske rammene på mer enn 3 % eller 5 millioner kroner skal rådmannen legge fram sak til kommunestyret før kontraktsinngåelse.

2.1.3 ROLLER, KOMPETANSE OG KAPASITET

Det er ulike roller og ansvar som må fylles for å kunne lykkes med et prosjekt. Kort oppsummert kan de viktigste rollene sammenstilles som vist i figuren under.

Figur 3. Sentrale roller i et prosjekt



I tillegg til disse rollene, vil også andre aktører som eksterne rådgivere eller ansatte i kommunen være aktuelle inn i de ulike gruppeaktiviteter som foregår i tilknytning til prosjektet. Her kan nevnes arbeidsgrupper, prosjektgrupper og styringsgrupper. Disse utgjør til sammen et viktig styringsgrunnlag for nødvendige beslutninger, og vil derfor være prisgitt at både roller og møteledelse blir håndtert på en god måte. Samme gjelder dokumentasjon av aktiviteter.

Som vi ser av figuren over, har prosjektleder en sentral rolle i et prosjekt, og vil derfor være avhengig av informasjon fra og/ deltakelse i prosjektets ulike grupper. Prosjektlederen har i dette en nøkkelposisjon, med både ansvar og myndighet til å lede prosjektet, samt levere de nødvendige produktene innenfor de rammene og begrensninger som er definert av prosjekteier. Ansvaret til prosjektlederen består i stor grad i å planlegge, delegere oppgaver til resten av prosjektteamet, overvåke aktiviteter og fremdrift og styre alle aspekter av prosjektet. Prosjektlederen skal motivere alle involverte til å bidra til å oppnå prosjektets mål innenfor definerte krav og forventninger. Spesielt vil prosjektlederens gode samspill med prosjekteieren være en viktig suksessfaktor for prosjektet.

I beslutningspunkt 1 (fra ide til konsept) bør det utpekes en leder av utredningsarbeidet. I beslutningspunkt 2 (fra konsept til planlegging) bør det utpekt en prosjektleder (PL). Det vil imidlertid kunne være samme person som leder de to første fasene, og som også blir prosjektleder for resten av prosjektet (jfr. Figur 2 Prosjektveiviseren).

2.2 REVISJONSKRITERIER

På bakgrunn av overstående er følgende kriterier utledet:

- Det er et klart skille mellom de ulike fasene i prosjektet
- Det fremgår tydelige beskrivelser av organisering, roller og ansvar
- Kommunen har nødvendig kompetanse og kapasitet for å ivareta tidligfasen i prosjektene på en god måte.

2.3 FASER I PROSJEKTET

I intervju fremkommer det at både kommunen og Prosjektil mener at det var tydelige overganger mellom fasene i prosjektet, som ble markert med styringsgruppemøter. Daværende rådmann påpeker likevel at kommunen mulig ikke var tydelige og pågående nok i prosjekteringsfasen i 2015. Prosjektet ble opplevd «stresset i gang», noe som kan ha bidratt til at det nettopp ble påbegynt for tidlig.

Som et minimum bør det i alle prosjekt foretas¹⁰:

- En behovsanalyse.
- Analyse av alternative konseptuelle løsninger.
- Endelig investeringsbeslutning bør være basert på et budsjett hvor usikkerheten er synliggjort.
- Klar faseinndeling i prosjektet. De folkevalgte bør også være klar over hvilken fase prosjektet befinner seg i.
- Det bør være minst ett beslutningspunkt før endelig investeringsbeslutning, slik at det er mulig å avvise prosjekter som ikke møter et behov eller på andre måter er uegnet.

Av styringsdokumenter i dette prosjektet finner vi en vedtatt utbyggingsstrategi fra 2012¹¹, ett romprogram¹² og to skisseprosjekt. Prosjektil har også utarbeidet PA-bok.

I oversiktene under beskriver vi de faktiske forholdene som lå som premiss gjennom hele prosjektforløpet til Helsesenteret. I beskrivelsen av prosjektet er det gjennom tiden benyttet ulike navn – Vardheim, Sunnhetsgrenden og Helsesenteret. Det gjøres oppmerksom på at innholdet i de ulike «prosjektnavnene» er forskjellig – både i omfang og plassering. Det er også noen av kalkylene som inneholder tall for to byggetrinn. Per i dag er det kun første byggetrinn som er ferdigstilt.

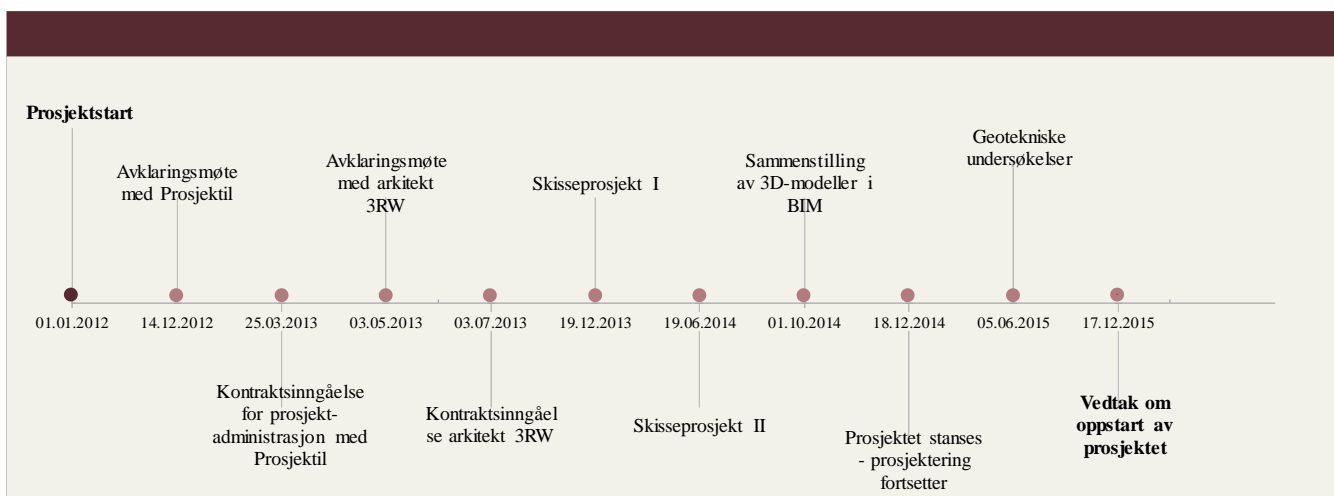
¹⁰ NKRF ved Jostein Aksdal, Kursdokumentasjon Revisjon og kontroll av kommunale investeringsprosjekter

¹¹ Kommunestyret 24.05.2012, sak 40/12

¹² Kommunestyret 08.11.2012, sak 100/12

2.3.1 FORPROSJEKTERINGSFASEN 2011-2016

Figur 4. Tidslinje forprosjekteringsfasen, Randaberg Helsesenter



Kilde: Rogaland Revisjon, basert på mottatt informasjon om prosjektet

2011

Dato	Hendelse	Beskrivelse
2011	Intern styrings- og prosjektgruppe	Ønske om å utvide området Vardheim. Inviterte til tilbudskonkurranse for utbygging av rundt 15.400 kvm BTA med en investeringskostnad på 320 mill. eks. mva.
	HØP 2012-2015	Sykehjemsrenovering/ helsehus, 150 millioner kroner lagt inn i HØP.

2012

Dato	Hendelse	Beskrivelse
24.05.2012	Kommunestyret, sak 40/12	Utbyggingsstrategi for Vardheimprosjektet ble vedtatt. Man skulle arbeide videre etter alt. 3. Prosjektkostnad for alt. 3 var 320 millioner kroner. Rådmann ble bedt om å se på kostnadsreducerende tiltak i saken.
08.11.2012	Kommunestyret, sak 100/12	Romprogram ble i hovedtrekk vedtatt som fremlagt. Det ble bedt om å redusere størrelsen på noen av omsorgsboligene, samt å jobbe med kostnadsreducerende tiltak.
14.12.2012	Avklaringsmøte med Prosjekttil - prosjektadministrasjon	Fra referatet fremgår det blant annet at Prosjekttil skulle «ivareta kommunens interesser i prosjektet»

		og « <i>sette seg inn i oppdragsgivers behov, begrensninger og ønsker og la det være førende for utøvelsen av oppdraget</i> ». Kommunen ønsket primært « <i>å ha en sterk hand på rattet i sine prosjekt, men kapasitetshensyn setter ofte en del begrensninger</i> » slik at det « <i>kan påregnes en del prosjektleder-oppgaver</i> ».
2012	Arkitektkonkurranse	Det ble inviterte til tilbudskonkurranse for utbygging av rundt 15.400 kvm BTA med en investeringskostnad på 320 mill. eks. mva.
	HØP 2013-2016	Prosjektet lagt inn i HØP som investeringsbudsjett sykehjemsrenovering / helsehus – 150 millioner kroner. For full utbygging (begge byggetrinn) er prosjektkostnaden lagt til 320 millioner kroner (i tillegg kommer husbanktilskudd på 57 millioner til fratrukket). Hentet fra sak 60/13.

2013

Dato	Hendelse	Beskrivelse
25.03.2013	Kontraktsinngåelse med Prosjekttil – prosjektadministrasjon	Standardavtale NS 8402:2010. Punkt 2 Prosjekttil påtok seg prosjektadministrasjon for 1. byggetrinn, med opsjon. Kontrakten viste generelt til møtereferat fra møte 14.12.2012
02.05.2013	Kommunestyret, sak 24/13	Rådmannen jobber videre med vinnerutkastet fra arkitektkonkurransen mot et skisseprosjekt. Som vedlegg til saken følger en økonomisk vurdering av Nye Vardheim, levert av Prosjekttil. Det blir pekt på noen usikkerhet som bruk av massivtre, takkonstruksjon og fasader i ulike utførelser kan utgjøre en usikkerhet ift kalkylen og detaljene i prosjektet. Den totale usikkerheten settes til 15-20 (noe høyere enn vanlig). Oppsummert vises til at « <i>... god prosjektering, kritisk gjennomgang av detaljer og høyt fokus på økonomi er viktig</i> ». Prosjektkostnaden er den samme som fra 2012 justert for endrete enhetspriser, 345 millioner kroner. (Alternativet med Sunnhetsgrenden ble foreløpig kalkulert til 420 millioner kroner).
03.05.2013	Avklaringsmøte med 3RW- arkitekt	3RW opplyste til kommunen at de hadde nødvendig erfaring for gjennomføring av prosjektet med bruk av BIM-modell.
07.05.2013	PA-bok utarbeides av Prosjekttil	Prosjektadministrativ håndbok (PA-bok). Omfatter de prosjektadministrative bestemmelser, rutiner, orienteringer etc som trengs for en god gjennomføring av prosjektet. Her heter at PA-

		boken vil jevnlig være gjenstand for revisjoner under prosjektets gang.
03.07.2013	Kontraktsinngåelse med 3RW – arkitekt	NS 8401, kontrakten viser generelt til referat fra avklaringsmøte 03.05.2013. Nord Architects skulle være 3RWs underrådgiver/siderådgiver.
17.10.2013	Kommunestyret, sak 60/13	Skisseprosjekt I legges frem. Skisseprosjektet er utarbeidet av en prosjekteringsgruppe bestående av arkitektene og rådgivende ingeniører. Brukerrepresentanter for tjenestene på Vardheim og prosjektansvarlig i Randaberg kommune har vært med i arbeidet. Saken skisserte to alternativer for utbygging, alt. 1 Sunnhetsgrenden og alt. 2 Redusert utbygging på Vardheim. Prosjektkostnaden for Sunnhetsgrenden er beregnet til 368 millioner kroner, mens redusert utbygging på Vardheim er beregnet til 230 millioner kroner. Det ble vedtatt å utsette saken.
19.12.2013	Kommunestyret, sak 81/13; budsjett 2014 og økonomiplan 2014-2017	Prosjektet ble vedtatt gjennomføres etter alt. 3, som var å kun bygge nytt sykehjem og omsorgsboliger i parken på Vardheim (område 4G). Ba om nytt skisseprosjekt.
19.12.2013	HØP 2014-2017	Prosjektet lagt inn i økonomiplan med gjennomføring etter alt. 3 (skisseprosjekt I). Det er litt uklar fordeling av kostandene mellom tiltaket på Vardheimområdet og andre etasje på Randaberg Arena. Den korrekte fordelingen er at utbygging på Vardheimområdet, byggetrinn 1, er lagt inn med 112 millioner kroner (ref. saksfremlegget).

2014

Dato	Hendelse	Beskrivelse
April 2014	Skisseprosjekt II legges frem	Kalkyle for prosjektkostnad for byggetrinn 1 (dvs. nybygg på område 4G med 25 sykehjems plasser og 9 plasser i bokollektiv i 2. og 3. etasje) var på 114,6 millioner kroner.
April 2014	Intern prosjektleder i Randaberg kommune slutter	Stillingen blir ikke erstattet og kommunen står uten intern prosjektleder for Helsesenteret.
04.04.2014	Utsettelse av politisk behandling av skisseprosjekt II	Rådmann ba prosjekteringsgruppen om å «gjennomgå prosjektet igjen med tanke på å redusere kostnadene (enten ved arealreduksjon eller redusere kvaliteter) slik at det kan leveres tegninger og budsjett innenfor 112 millioner».
19.06.2014	Kommunestyret, sak 38/14	Skisseprosjekt II blir vedtatt. «Rådmannen arbeider videre med detaljprosjekt og

		<i>anbudsutlysning for 1. byggetrinn med sikte på oppstart av byggearbeider våren 2015». Endelig plassering av Helsesenteret blir vedtatt. Kalkylen for skisseprosjekt II, byggetrinn 1 var på 114,6 millioner kroner. Kostnadsendringer medtas i budsjett/økonomiplan til høsten (2014).</i>
August 2014	Detaljprosjektering ble igangsatt	Planlagt byggestart våren 2015. Ref. Randaberg Helsesenter, Sunnhetsgrenden – Evalueringsrapport.
Oktober 2014	Manual fra 3RW-arkitekt	3RW utarbeidet en manual for «Sammenstilling av 3D-modeller i BIM». Det fremgår av manualen at 3RW skulle være koordinator for BIM i prosjektet.
02.10.2014	Rapportering til formannskapet	Prosjektet har et budsjett på 112 millioner kroner.
04.12.2014	Forslag i formannskapet om å utsette prosjektet	Forslag om utsettelse i rådmannens forslag til budsjett/økonomiplan, men prosjektering ferdigstilles. Budsjettet foreslås økt til 114,5 millioner kroner for å inkludere garderobes.
18.12.2014	HØP 2015-2018	Prosjektet lå i forslag til økonomiplanen inne med en budsjettramme på 112 millioner kroner. Politikerne vedtok utsettelse av prosjektet , ny forventet oppstart 2017. Detaljprosjektering skulle fortsette og fullføres.

2015

Dato	Hendelse	Beskrivelse
22.01.2015	Rapportering til formannskapet	Revidert budsjett 114,5 millioner kroner. Forventet byggestart 2017.
Mars 2015	Geotekniske undersøkelser gjennomføres	Norconsult
05.06.2015	Notat angående geotekniske undersøkelser	Norconsult antok at de stedlige faste masser hadde <i>"tilstrekkelig bæreevne for direktefundamentering av bygget"</i> . Det ble imidlertid anbefalt inspeksjonsgraving før endelig anbud <i>"for å sikre kunnskap om massenes beskaffenhet"</i> .
17.12.2015	HØP 2016-2019	Sunnhetsgrenden foreslås flyttet frem til 2016 og ferdigstilles i 2017, og full drift fra 2018. Skisseprosjekt II legges til grunn, prosjektering og anbudsbeskrivelser er utarbeidet. <i>«Rådmannen foreslår at prosjektet utføres i 2016, og at det søkes å finne lokaler til fylkestannlegen i bygget»</i> .

2.3.2 GJENNOMFØRINGSFASEN 2016-2020

Figur 5. Tidslinje gjennomføringsfasen, Randaberg Helsesenter



Kilde: Rogaland Revisjon, basert på mottatt informasjon om prosjektet

2016

Dato	Hendelse	Beskrivelse
25.01.2016	Oppstart av prosjektet	Kommunens administrasjon meddelte Prosjektil at "Sunnhetsgrenden skal ut på anbud i år med oppstart bygging så fort som mulig", og at kommunen nå ønsker et tillegg i form av tannlegesenter i byggets 1. etasje.
08.07.2016	Fremdriftsplan	Oppstart rigging og grunnarbeider i november 2016.
August 2016	Prosjektering ferdig	
August 2016	Kontrahering	Grunnarbeider sendt ut på anbud uten at inspeksjonsgraving var gjennomført og Rygg Maskin ble tildelt kontrakten. I tillegg ble bl.a Faber bygg AS tildelt tømmeroppdrag og Rogaland Elektro elektroarbeider.
	HØP 2017-2020	Budsjettramme er 114,5 millioner kroner. Tillegg til midler til tannlegekontor.

2017

Dato	Hendelse	Beskrivelse
Februar 2017	Inspeksjonsgraving utført	
Mai 2017	Reell oppstart byggeplass	Rapportert til formannskapet
30.05.2017	Revidert hovedfremdriftsplan, revisjon A Utfordring 1 - byggegrop	Problemene med byggegropen forsinket oppstarten. Revidert fremdriftsplan viser oppstart grunnarbeider 17.04.2017 og ferdigstillelse 06.12.2018.
02.06.2017	Rapportering fra Prosjektil	Revidert budsjett 135,4 millioner kroner.
25.08.2017	Utfordring 2 – tegninger fra arkitekt (3RW)	Faber Bygg gjør arkitekt oppmerksom på at de <i>"ikkje (har) klart å kontrollere alle poster enda... på grunn av avvik mellom beskrivelsen og teikningen... noe som gjør det veldig vanskelig og tidkrevende å utføre massekontrollen"</i> , og at det er <i>"avvik mellom teikning og beskrivelse på neste alle innvendige vegger og dører"</i> .
16.10.2017	Revidert fremdriftsplan	Problemene med prosjekteringsgrunnlaget medførte forsinkelser.
25.10.2017	Faber Bygg purrer på arkitekt (3RW)	<i>"Det har gått 2 måneder siden eg sendte spørsmål/avklaringer til deg. Har ikkje hørt noe frå deg. Hvordan ligger du an? Starter snart å haste om vi skal bli ferdig med massekontrollen før oppstart"</i> . Prosjektil purret på 3RW samme dag og uttrykte <i>"du MÅ prioritere denne"</i> .
08.11.2017	Møte med arkitekt	Det ble gjennomført et møte mellom Prosjektil og 3RW hvor en rekke uklarheter og avvik ble tatt opp.
27.11.2017	Månedsrapport fra Prosjektil	I rapporten står det at <i>«Arkitekten har erkjent lite kunnskap om delte entrepriser. Massekontroll for tømmer og gulvlegger er fortsatt ikke på plass. Dette skaper usikkerhet i prosjektet»</i> .
	HØP 2018-2021	Nytt budsjett 136,3 millioner kroner, inkluderer tannlegekontor, samt prisstigning og økning med 5 millioner som følge av innkomne anbud. Forventet ferdigstillelse årsskifte 2018/2019.

2018

Dato	Hendelse	Beskrivelse
10.01.2018	Månedssrapport fra Prosjektil	Arkitekt følges opp for å bedre kvaliteten og fremdriften på arbeidet.
12.02.2018	Månedssrapport fra Prosjektil	Varsler om noen forsinkelser ift. tett bygg. Det pekes på sen/manglende avklaringer fra arkitekt. Det står også at prosjektleder har daglig kontakt med arkitekt og jevnlig møter. Det varsles at dersom avklaringer fortsatt uteblir så kan prosjektet få ytterligere forsinkelser og kostnadsøkninger.
19.02.2018	Mail fra Prosjektil til arkitekt (3RW)	Problemene med leveranse fra arkitekt fortsetter, i epost skriver Prosjektil: <i>"Viser til samtale på Randaberg for noen uker tilbake hvor det ble lovet en bedre oppfølging fra deres side i prosjektet. Siden samtalen er det ikke skjedd mye. Arbeidstegninger er fortsatt ikke på plass, detaljer er ikke på plass og mengdekontroll er ikke på plass. Dette haster! Prosjektet lider av mangelfull leveranse av prosjektert underlag for utførende. Vi ser oss også nå nødt til å inngå kontrakt uten mengdekontroll på tømmer noe som ikke er holdbart. Ber om en tilbakemelding om status på overnevnte og hvilke tiltak som gjøres hos dere for å kunne følge opp prosjektet på en bedre måte"</i> .
02.03.2018	Månedssrapport fra Prosjektil	Arkitekt har ikke svart tilfredsstillende på tiltak for å bedre kvaliteten i leveransen.
13.04.2018	Prosjektet stanses av Prosjektil	Prosjektil sender ut brev til alle entreprenørene og stanser tømmerarbeider frem til nye tegninger foreligger. I brevet står det blant annet <i>«For å kunne planlegge videre fremdrift så er vi helt avhengig av ferdig arbeidsunderlag fra arkitekt. Vi har gitt 3RW fra Bergen tidsfrister til å komme med ferdige arbeidstegninger slik at tømmer kan komme i gang, men de har dessverre ikke overholdt noen frister. Dette får konsekvenser for fremdriften for alle fag utenom pågående betongarbeid. Betong og stålarbeider er planlagt ferdig med ståltak i medio mai»</i> .
14.04.2018	Månedssrapport fra Prosjektil	Byggeledelsen har per nå ikke oversikt over ferdigstillestidspunkt, dette pga. at en ikke kan fastsette tidspunkt for oppstart av tømmerarbeid pga. manglende produksjonsgrunnlag fra arkitekt. Det informeres i månedssrapporten om stans i tømmerarbeid, og varsles at en stopp i arbeidet vi

		gi økonomiske konsekvenser for prosjektet. Prognosen er innenfor budsjett, men det varsles om stram økonomi. Det informeres også om at hovedarkitekten fra 3RW skal slutte.
07.06.2018	Faber Bygg sender følgeskriv til Prosjektil	Varsel om endringer/tillegg pga endringer ift avtalt utførelse og forsinkelser som skyldes forhold byggherre har risikoen for - to endringslister datert 18.05.2018 og 07.06.2018. Kontrakt er basert på tilbudsforespørsel av 09.12.2016 - 15 mnd med kontroll av prosjektering, tegninger, masser, detaljer mm - fremdrift fremdeles ikke avklart. Etterlyser en omforent fremdriftsplan.
11.06.2018	Styringsgruppemøte	Budsjett 135,4 millioner kroner, prosjektet har brukt en god del av tilgjengelig budsjett for uforutsett. Det er ikke mottatt varsler fra entreprenører som tilsier at budsjettet skal sprekke. Fremdriftsplanen er ikke kvalitetssikret mot tømmerarbeider, men er ren forskyvning av aktiviteter iht fremdrift på byggeplass. Foreløpig overtakelse er satt til 11.03.2019 ¹³ .
18.10.2018	Prosjektil informerer formannskapet om situasjonen	Orienterer om store utfordringer i prosjektet og varsler en kostnadsøkning. Anslår 5-10 millioner kroner.
28.11.2018	Møte mellom Prosjektil og Randaberg kommune	Prosjektil anbefaler Randaberg kommune å stanse prosjektet i påvente av nytt produksjonsunderlag fra arkitekt (3RW). Administrasjonen valgt ikke å følge anbefalingen om å stanse prosjektet.
19.12.2018	Behov for sikring av byggegrop (spunt)	Nødvendig å etablere spunt rundt deler av byggegropen, delvis grunnet noe dårligere massestabilitet enn forventet, delvis grunnet krav til kjørbar vei mellom byggegrop og "bygg 4A og B", og delvis grunnet mye ledninger i grunnen langs byggegropen og til dels store avvik på plassering av disse.
	HØP 2019-2022	Budsjettet er økt med 5 millioner kroner. Det er behov for å styrke budsjettet til pågående byggeprosjekt for nytt sykehjem. Prosjektet har hatt en stram budsjetttramme, og mangler i beskrivelse og endringer medfører høyere kostnader.

¹³ I referatet står det 11.03.2019 – vi antar dette er en skrivefeil og at rett dato er 11.03.2019.

2019

Dato	Hendelse	Beskrivelse
2019	Rapportering til formannskapet	Det rapporteres jevnlig om økte prognoser og forsinket fremdrift. Prognosen økte fra 145,6 millioner kroner i januar til 168,7 millioner kroner i november.
	HØP 2020-2023	Siste meldte prognose på Randaberg Helsecenter tilsier et avvik på 7 millioner kroner i forhold til justert budsjett på 160 millioner kroner. Det er usikkerhet rundt tallet, og eventuelle avvik utover dette vil bli rapportert og budsjettert i forbindelse med avslutningen for regnskapet for 2019.

2020

Dato	Hendelse	Beskrivelse
09.01.2020	Rapportering til formannskapet	Det rapporteres til formannskapet om ett «worst-case»-budsjett på 178,4 millioner kroner i januar 2020. (I august 2020 var prognosen på 198,6 millioner kroner).
05.10.2020	Endelig ferdigstilling av prosjektet	20 måneder forsinket fra utgangspunktet. Forventet sluttsum 207,3 millioner kroner. Hovedutfordringene knyttes til avvik i grunnforhold og arbeidstegninger fra arkitekt (3RW).

2021

Dato	Hendelse	Beskrivelse
25.02.2021	Foreløpig sluttrapport fremlegges	Prosjekttil fremlegger foreløpig sluttrapport til formannskapet. I møte opplyses det at Prosjekttil var BIM koordinator for prosjektet.

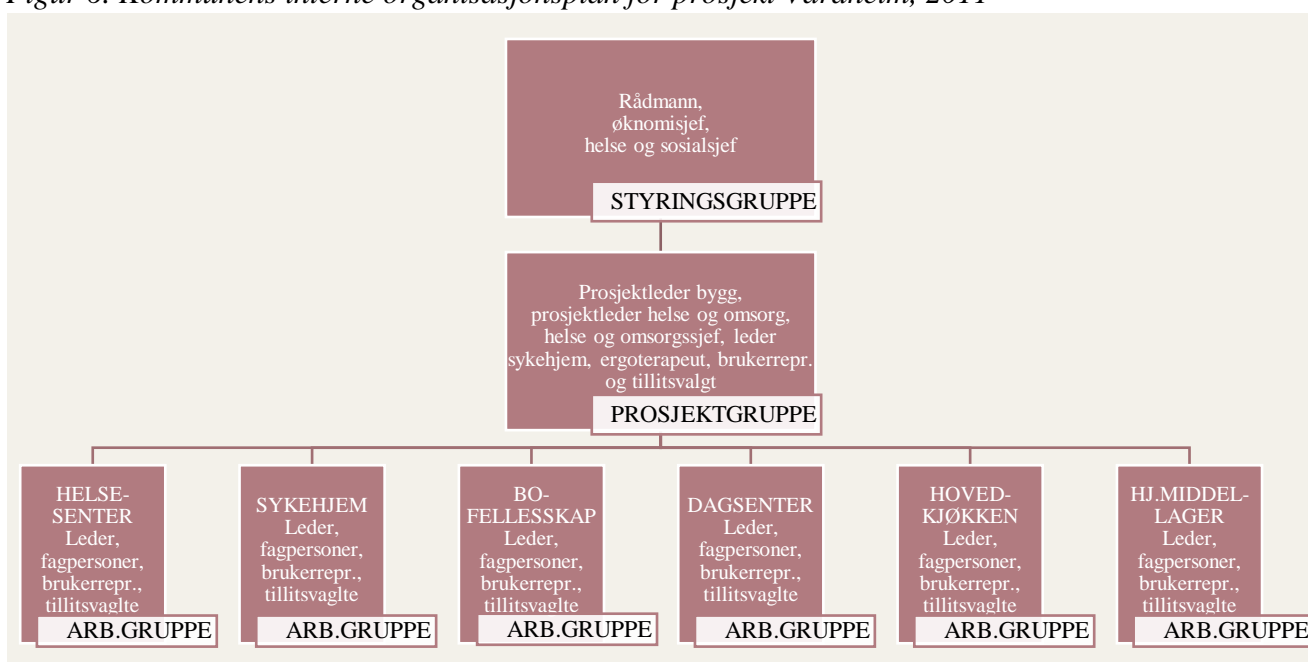
Av andre hendelser i 2021 er mye knyttet opp mot søksmålet og rettsak. Vi går ikke inn på det temaet i denne rapporten.

Dato	Hendelse	Beskrivelse
03.02.2022	Sluttrapport vedtas	Kommunestyret vedtar fremlagt sluttrapport fra Prosjekttil.

2.4 MØTESTRUKTUR – STYRINGSGRUPPE OG PROSJEKTGRUPPE

I kommunens reglement for større byggeprosjekt¹⁴ finner vi definisjoner og beskrivelser av [grupper](#) for byggeprosjekter.

Figur 6. Kommunens interne organisasjonsplan for prosjekt Vardheim, 2011



Kilde: Randaberg kommune

2.4.1 STYRINGSGRUPPE

Fra kommunens reglement er det en tydelig forventning om at styringsgruppen er oppdatert i forhold til fremdrift og økonomi. Det er her beslutninger som prosjektleder/prosjektgruppen har behov for tas. Det er styringsgruppen som skal sørge for at prosjektet gjennomføres innenfor gitte rammer.

¹⁴ Kommunestyret 17.12.2015, sak 156/15 Reglement – kommunale byggeprosjekter.

I 2011 ble det nedsatt en styringsgruppe som bestod av rådmann, økonomisjef og helse og sosialsjef. Første referat vi har fått tilgang til er fra møte 05.09.2011. Oppdraget til styringsgruppen var å følge utvikling og status i prosjektet.

Det blir i styringsgruppemøte i september 2011 besluttet utarbeidelse av analyse av tre aktuelle utbyggingsstrategier. «*Analysen skal i hovedsak belyse økonomi, arealutnyttelse og drifts konsekvenser både under og etter byggeprosess. Det tilknyttes ekstern hjelp for deler av arbeidene*». Multiconsult bistår med utarbeidelse av kalkyler. I oktober 2011 ble det presentert foreløpige vurderinger i forhold til alternativ 1 og 2. Begge alternativene hadde et helt annet kostnadsbilde enn forutsatt i gjeldene økonomiplan. Begge alternativene gir i tillegg store logistiske utfordringer med mye midlertidige plasseringer. I møte ble det informert om at det ble arbeidet videre med utredning av alternativ 1 og 2, samt utredning av et nytt alternativ 3 med nybygg i parken. Gjennomgangen av de tre alternativene viser at det er lite skiller kvadratmeterprisen.

Styringsgruppen bestod frem til 2014 kun av interne ressurser fra Randaberg kommune. Prosjekttil ble først en del av styringsgruppen fra 2014. De var da med som informant, og hadde ingen beslutningsmyndighet. Vi har fått tilgang til referater fra 5 møter etter at Prosjekttil ble en del av gruppen. Siste møtereferat er fra juni 2018.

2.4.2 PROSJEKTGRUPPE

Prosjektgruppen skal gjennomføre prosjektarbeidet i de ulike fasene, samt medvirke til at prosjektet både beskrives og gjennomføres innenfor rammen. Dette blant annet gjennom rapportering til styringsgruppen.

Den intern prosjektgruppe hadde sitt første møte 10.11.2011. Gruppen fikk i oppdrag «*å utarbeide en plan for utbygging og detaljprosjekt ved Vardheim bo og aktivitetscenter*». Gruppen besto kun av ansatte i kommunen - ikke andre rådgivende firma. Det blir i intervju med administrasjonen i Randaberg kommune vist til at dette er en vanlig måte å organisere prosjektgrupper, da arbeidet i denne fasen som oftest handler om å sikre involvering av byggets brukere og ivaretagelse av nødvendige funksjoner.

Det ble gjennomført 19 møter i perioden 10.11.11 til 26.03.2014. Møtehyppighet i starten var ca hver andre uke, mens det mot slutten av perioden er redusert til ca en gang i måneden. Møteleder for første møtet var prosjektleder på bygg, tilknyttet avdeling for kommuneutvikling. Han blir i møtet referert til som *prosjektleder (PL) for byggeprosessen Prosjekt Vardheim*. Øvrige møter er ledet av prosjektleder helse og omsorg, som er opplyst å ha Vardheim som sitt hovedprosjekt. Leder av prosjektgruppen (i møtereferat: møteleder) er også medlem av styringsgruppen. Øvrige representanter i prosjektgruppen er ledere av de ulike arbeidsgruppene.

2.5 ROLLER

Kapittel 2.1.3 vises de ulike rollene i et byggeprosjekt.

I 2013 ble konkurranse utlyst. Det ble kontrahert rådgivere til prosjektadministrasjon, arkitekt og rådgivere innen bygg, VVS og elektro. Alle rådgivere ble engasjert via offentlig anbud, der arkitekt ble avgjort etter skisseforslag, mens øvrige rådgivere ble valgt etter pristilbud. De ulike rådgiverne var selv ansvarlige for prosjektering, beregning, tegning og detaljering innenfor sitt fagområde¹⁵. Tabellen under viser prosjektorganisasjonen som er gjengitt i PA-bok utarbeidet av Prosjektil¹⁶.

Tabell 1. Prosjektorganisasjon, byggherre, administrasjon, brukere og rådgivere

Rolle/funksjon:	Aktør/firma:
Byggherre (BH)	Randaberg kommune
Prosjektleder (PL)	Randaberg kommune
Prosjekteringsleder (PGL)	Prosjektil AS
Byggeleder (BL)	Uavklart
Brukerrepresentant	Randaberg kommune
Arkitekt	3RW AS (Nord Architects)
Rådgivende ingeniør bygg (RIB)	Norconsult AS
Rådgivende ingeniør VVS (RIV)	Cowi AS
Rådgivende ingeniør elektro (RIE)	VSO Consulting AS

Kilde: Prosjektil, Skisserapport.

Første **prosjekteringsmøte**¹⁷ ble gjennomført i 08.05.2013. Her uttrykkes blant annet at både PA-bok¹⁸ og organisasjonsplan forventes gjennomgått og kommentert innen 20.05.13. Videre blir

¹⁵ Kilde: Foreløpig sluttrapport fra Prosjektil

¹⁶ PA-bok av 07.05.2013, Prosjektil

¹⁷ Ifølge PA-bok «Nye Vardheim 2013», Prosjektil omhandle prosjekteringsmøtet fremdrift prosjektering, prosjektøkonomi, presentere og løse utfordringer i forbindelse med prosjektering, SHA, avtale videre arbeid, diskutere og besvare henvendelser av allmenn interesse for prosjekteringen, registrere beskjeder,

¹⁸ PA-Bok «Nye Vardheim» 2013. Dette er en prosjektadministrativ håndbok utarbeidet spesielt for dette prosjektet. Den omfatter prosjektadministrative bestemmelser, rutiner, orienteringer etc. som trengs for en god gjennomføring av , og å holde en forretningsmessig orden i prosjektet. Boka gir blant annet informasjon om hvem som innehar de ulike prosjektrollene, ulike møtevirksomhet med agenda og møtehyppighet mm.

det referert til at Randaberg kommune har rollen som prosjektleder (PL) og Prosjektil som prosjekteringsleder (PGL).

Prosjektorganisasjonen slik den framgår av PA-bok, gjenspeiles i Prosjektil sitt oppdaterte [organisasjonskart](#) (17.05.2013). Kommunens [organisasjonskart](#) datert 27.05.2013 stemmer ikke overens med Prosjekttils, da dette kartet viser til at det er Prosjektil som har prosjektlederrollen (PL), og ikke kommunen selv. På dette tidspunktet hadde kommunen en intern prosjektleder som skulle følge prosjektet. Ifølge intervju ble det ikke gjort noen skriftlige avtaler på hvem som skulle ivareta de ulike prosjektrollene, men det er fra kommunen oppgitt at «*det ble antatt at det var Prosjektil som hadde rollen*». Prosjektil på sin side viser til at kontrakten som ble signert av partene (Randaberg kommune og Prosjektil AS) i mars 2013 ikke sier noe om prosjektlederrollen. Det registreres derimot at det i referat fra avklaringsmøte for kontrakt mellom kommune og Prosjektil (14.12.2012), er en egen referatsak 2.2 *Prosjektlederoppgaver* hvor det står at «*Randaberg kommune ønsker primært å ha en sterk hånd på rattet i sine prosjekt, men kapasitetshensyn setter ofte en del begrensinger. Det kan påregnes en del prosjektlederoppgaver.*»

Det blir videre opplyst at det ikke foreligger noen skriftlige avtaler eller kontrakter med rolle- og ansvarsbeskrivelser utover kontraktene som ble signert i mars 2013. Prosjektil mener derimot at prosjektlederrolle var tydelig forankret i kommunen fram til intern prosjektleder i Randaberg kommune avsluttet sitt ansettelsesforhold i 2014. Dette bekreftes også i intervju av både fra kommunens side, og fra Prosjektil.

I referat fra **styringsgruppemøte** mars 2014, heter det at «*Fra og med neste møte vil ekstern prosjekt- og prosjekteringsleder for skisseprosjektet, ... (Prosjektil), være med i styringsgruppen. Det vil også [navn], teknisk sjef*». Møtereferat etter 04.09.2014 er ført i pennen av Prosjektil. Videre er det på et senere tidspunkt (2019) skriftliggjort i en henvendelse fra Prosjektil til kommunen, at økte kostnader blant annet skyldes *prosjektledelse*¹⁹.

I intervju med kommunen vises det til at Prosjektil var deltaker i styringsgruppen fra mars 2014, men da som informant, uten beslutningsmyndighet. Kommunen oppfattet at Prosjektil fra dette tidspunkt overtok prosjektlederrollen (PL). Dette tidspunktet er også sammenfallende med at intern prosjektleder avslutter sitt ansettelsesforhold i Randaberg kommune. I referat fra styringsgruppen 24.03.2014 er Prosjektil referert til som prosjekt- og prosjekteringsleder. Det er i samme møte påpekt at det i kommende saksfremlegg til kommunestyret må skrives noe om hvordan prosjektet skal organiseres/ledes/rapporteres. Det ble ikke diskutert i dette møte, men ble minnet om å ta opp i påfølgende møte. I påfølgende møtereferat er representant fra Prosjektil utelukkende referert til som prosjektleder. Det er ikke synlig i referatet hvorvidt organisering, ledelse og rapportering er behandlet i møtet.

¹⁹ Fra Prosjektil til Randaberg kommune; Varsel om økning av honorarbudsjetten grunnet merarbeid, 17.09.2019

2.6 KAPASITET OG KOMPETANSE

I 2011 når dette prosjektet startet hadde Randaberg kommune en egen prosjektavdeling med prosjektledere. En av kommunens prosjektledere fikk ansvaret for det som ble Helsesenter prosjektet, herunder også den økonomiske delen av prosjektet. Kommunen hadde derimot ingen økonomireglement på denne tiden, og prosjektet hadde heller ingen dedikerte ressurser med økonomikompetansen fra kommunens økonomiavdeling.

I intervju kommer det frem at man i Helsesenter prosjektet ønsket å prøve en annen prosjektmodell enn den kommunen brukte på tidligere prosjekt. Kommunen hadde interne prosjektlederressurser og ønsket å bruke denne ressursen for å ha en sterkere styring med prosjektet. Samtidig var det viktig for kommunen å innhente ekstern kompetanse til prosjekteringsledelse.

I 2014 når intern prosjektleder avsluttet sitt arbeidsforhold i Randaberg kommune, ble det bestemt at man ikke skulle ansette en ny prosjektleder, og at prosjektavdelingen skulle legges ned. Fremover skulle man leie inn eksterne prosjektledere til prosjektene framfor å ha kompetansen selv. I intervju blir det pekt på at Randaberg kommune har for lite kompetansemiljø til å klare å tiltrekke seg gode prosjektledere. Det ble ett ressursspørsmål om man skulle ansatte en fagkompetent person (med høy lønn) som kunne fulgt prosjektet, og blitt værene som en kompetanse i kommunen etter prosjektslutt. Man valgte å helle leie inn kompetanse fordi man så at kostnaden ble for høy, og fryktet at kompetansen ble for lav.

I tidligere byggeprosjekter i Randaberg kommune har økonomisjef vært tettere tilknyttet prosjektet. Mens for Helsesenteret blir det i intervju pekt på at økonomisjef var lite involvert. Dette fordi man opplevde at Prosjektil var de som satt med kontrollen, og økonomisjef forholdt seg til rapportering fra Prosjektil via teknisk sjef. I intervju med økonomiavdelingen viser de til at ved nye byggeprosjekter vil det foreligge arbeidsbeskrivelser/rutiner i forhold til økonomi i prosjektet. Dette var noe som manglet i Helsesenter prosjektet, og som kunne bidratt til en tydeligere oppfølging av økonomien i prosjektet fra økonomiavdelingens side.

Det kommer tydelig frem av intervjuene at kommunen ikke hadde kapasitet til å følge opp prosjektet på samme måte etter at intern prosjektleder sluttet. Prosjektet var for stort til at teknisk sjef alene kunne håndtere dette sammen med alle andre gjøremål. Det vises til lite kompetanse og lav kvalitet internt i kommunen. I intervju viser kommunen til at de i et så stort byggeprosjekt, skulle hatt en egen ansatt som var ansvarlig for den konkrete prosjektoppfølgning med innehavende god kompetanse til dette. Det manglet en person som underveis i prosjektet og prosessene, stilte de kritiske spørsmålene.

Kommunens kompetanse/manglende kompetanse på feltet, hevdes å være en medvirkende årsak til enkeltes opplevelse av at styringsgruppen fungerte dårlig. Det blir blant annet påpekt at styringsgruppen ikke hadde kompetanse til å stille nødvendige kontrollspørsmål ved Prosjektil sin rapportering. Også eksterne aktører mener at kommunen ikke var rigget for et så stort prosjekt; *«det var heller ikke nok kapasitet»*.

Evalueringsrapport fra Nergaard²⁰ konkluderer med at kommunen var tettest på prosjektet i skisseprosjektfase I og II, det vil si fram til intern prosjektleder sluttet i kommunen i 2014. Kommunen beskrives etter dette som en mer passiv deltaker hvor de i stor grad baserer seg på Prosjektil sin rapportering. Det blir i intervju påpekt at samarbeidet mellom prosjekteier (PE)/kommunen og Prosjektil (som kommunen oppfattet som prosjektleder (PL)), ble anstrengt og tilspisset seg, særlig mot slutten av prosjektet. Dette er noe som også gjenspeiles i korrespondanse mellom advokatene hvor det blant annet blir vist til at man må ha fokus fremover på fullføring av prosjektet – og ikke på å rette krav mot hverandre. Den første arkitekten sier i intervju at han opplevde at det var god kommunikasjon med både kommunen og Prosjektil i prosjektet, og sier blant annet at «kommunen opptrådte konstruktivt og framoverlent».

2.6.1 KOMPETANSE, KAPASITET OG KVALITETSSIKRING - ARKITEKT

En av hovedutfordringene i prosjektet har vært tegninger fra arkitekt. Arkitektkontoret 3RW vant, sammen med Nord Architects, arkitektkonkurransen, og signerte kontrakt med Randaberg kommune i 2013. Arkitekten som først var inne i prosjektet kom inn etter at kontrakten var signert, og etter avklaringsmøte mellom kommunen og 3RW.

Det blir stilt spørsmål til arkitekt sin kompetanse da arkitekt ikke hadde erfaring med delte entrepriser og NS 3420 beskrivelsen²¹. Arkitekt valgte å hente denne kompetansen eksternt. Tegningene som forelå til anbudskonkurransen i 2016 var på et tilfredsstillende nivå, men det kom en del spørsmål fra entreprenørene når de skulle beregne kostnader. Det hevdes derimot at det ikke er uvanlig at anbudstegningene ikke har alle beskrivelser og at man får spørsmål i en anbudsprosess.

Utfordringene kom når anbudstegningene skulle konverteres til byggetegninger. Da må tegningene inneholde alle de nødvendige beskrivelsene, og det er særlig overganger og krysningspunkt som er utfordrende i et byggeprosjekt. I tillegg er arkitekt ansvarlig for å prosjektere en del bransjekrav, eksempelvis brannkrav.

Allerede i august 2017 gjør Faber Bygg arkitekt oppmerksom på at det er avvik mellom beskrivelser og tegninger på nesten alle innvendige vegger og dører. Dokumentasjonen viser også at arkitekt ikke tar tak i utfordringene og det pures på svar. I november gjennomfører Prosjektil et møte med arkitekt hvor en rekke uklarheter og avvik blir tatt opp. Selv etter møte er det lite som skjer i forhold til arbeidstegningen og Prosjektil sender en ny mail i februar 2018. Samtidig slutter prosjektets hovedarkitekt i 3RW. I april 2018 ser Prosjektil seg nødt til å stanse tømmerarbeidene frem til nye tegninger foreligger.

²⁰ Randaberg Helsecenter Sunnhetsgrenden. Evalueringsrapport – desember 2021. Sverre Nergaard.

²¹ NS 3420 brukes til å utarbeide beskrivelser og mengdelister i forbindelse med konkurransegrunnlag, kalkulasjon av forespørsler og under utførelses- og avviklingsfasen av byggeprosjekter, jfr standard.no.

En av de første utfordringene var takkonstruksjonen. Da entreprenør uttrykte bekymringer knyttet til arkitektens forslag, ble arkitekt utfordret på utbedring, men det som ble levert var ikke tilstrekkelig. I juni 2018, for ikke å forsinke prosjektet ytterligere, ble løsningen å overføre prosjekteringsansvaret for takkonstruksjonen til en annen leverandør. 3RW ble fratatt prosjekteringsansvaret for takkonstruksjonen og hele taket ble endringsmelding²². Arkitekt er i intervju ikke enig i at taket var konstruert feil, men at entreprenør for bygg ønsket en annen løsning. Prosjekteringsleder delte entreprenørens bekymring og mente at takkonstruksjonen, slik den var tegnet av arkitekt, ville ført til at bygget fikk fuktproblemer på grunn av for dårlig lufting.

Det var også flere andre endringsmeldinger underveis, noe som resulterte i at det som ble bygget var noe annet enn det som var beskrevet i forkant og som derav utgjorde budsjettgrunnlaget. Det blir uttalt at «*endringsmeldingene var både mange, store og omfattende*». Videre at de fleste endringsmeldingene ligger til arkitektfaget. Det hevedes at det hadde blitt enda dyrere om de hadde fulgt arkitektens beskrivelser.

Ny arkitekt overtok som prosjektets hovedarkitekt fra august 2018. Det opplyses at ny arkitekt hadde kompetanse og ivaretok kvalitet, men tegninger ble levert med forsinkelser, og det ble fortsatt opplevd utfordringer i forhold til samarbeid og korrespondanse. Ny arkitekt trakk alle detaljtegningene ut av prosjektets samhandlingsverktøy og la en og en detaljtegning ut ettersom hun tegnet dem ferdig. «*Det ble nesten en ny prosjektering parallelt med at entreprenørene sto på byggeplassen og ventet på tegningene*». Det blir påpekt at det er arkitekt som har det endelige ansvaret for riktig løsning, også når det gjelder det tekniske.

Kvalitetssikring

Da prosjektet ble stoppet i budsjettprosessen i 2014 var det lite aktivitet fram til 2016, dette på tross av at det i vedtaket fra politikerne var en forventning om at detaljprosjekteringen skulle fortsette. Her blir det av arkitektkontoret vist til at tegningsgrunnlaget kunne blitt sjekket og at arbeidet med forprosjektering kunne fortsatt. Det var derimot ingen felles kontroll i denne perioden.

Gjennom andre intervju opplyses det at tegningene til prosjektet ble levert forløpende etter bytte av arkitekt – gjennom de ulike modningsfasene i prosjektet. Kvalitetssikringer av tegningene er det arkitekt (arkitektkontoret/-byrået) som har ansvar for. Om ønskelig, kan kommunen pålegge en kvalitetssikring fra ekstern aktør. Kvalitetssikring av tegninger oppgis som en krevende øvelse, da det ofte er kompliserte tegninger å sette seg inn i. Kvalitetssikringen skal i dette tilfellet blitt utført internt av arkitektkontoret. Tegningene hevdes også levert i henhold til plan- og bygningsloven. Videre vises det til at det ikke er uvanlig at prosjekteringsleder (PGL), i dette

²² I samtlige norske entreprisestandarder finnes endringsregler. En endring kan gå ut på at entreprenøren «*skal yte noe i tillegg til, eller i stedet for det opprinnelig avtalte, at ytelsens karakter, kvalitet, art eller utførelse skal endres, eller at avtalte ytelser skal utgå*», som det heter i standardkontraktene. Hentet fra estatenyheter.no.

tilfellet Prosjektil, gjør stikkprøver, men det tillegges at prosjekteringsleder ikke kan ha kontroll på alle detaljer. Arkitekt oppgis å være den rådgivende ingeniør for arkitekturen, men alle fagområdene skal sammen sjekke om det er mulig å realisere/bygge etter tegningene. Sikring av branntekniske krav, hvor det i prosjektet ble identifisert avvik, er det derimot arkitekt som har ansvar for. Prosjekteringsleder pekes derimot på som endelig ansvarlig for om tegningen kan bygges etter eller ikke. Første arkitekt var ikke kjent med at tegningene var feil, og heller ikke kjent med omprosjekteringen som måtte gjennomføres. Dette selv om det i intervju blir gjort oppmerksom på av kommunen at kvalitetssikring av leveranse skal gjøres før en går ut på anbud.

Det blir i intervju med kommunen vist til at tegningen er et sentralt punkt i prosjektet, men uttrykkes manglende kunnskap om hvem som egentlig har ansvaret for å kvalitetssikre. Det uttales også en tro på at dette var noe som Prosjektil som prosjektleder skulle ha kontroll på. Videre blir det opplyst at entreprisemodellen var en fordel for arkitekt, da delte entrepriser fristiller arkitekt for prosjekteringsansvar.

BIM-modell

Bruk av BIM-modell²³ blir også påpekt i denne forbindelse. Her er tilbakemeldingene derimot delte, både med tanke på hvem som fikk ansvar, om det ble gjennomført og hva det eventuelt ville ha avdekket av avvik som senere ble oppdaget. Det er i avklarende møte for inngåelse kontrakt på prosjektadministrasjon, 13.12.2012, mellom Randaberg kommune og Prosjektil, vist til at Prosjektil har erfaring med BIM-prosjekter/BIM-modell. Også i avklaringsmøte mellom kommunen og arkitekt blir det opplyst at de har nødvendig erfaring for gjennomføring av prosjektet med bruk av BIM-modell.

Bruk av modellen kan avdekke avvik/feil på et tidlig tidspunkt. Videre er det i møte mellom Randaberg kommune, Prosjektil og arkitekt (ARK) i mai 2013²⁴, vist til at arkitekt er positive til og har den nødvendige BIM-kompetanse. De påpeker derimot at det er viktig at prosjektet har en BIM-koordinator. Videre står det at «*Kommunen avgjør bruk av modell*». Det framgår ikke av dette referatet hvem som ble tildelt rollen som BIM-koordinator, men det refereres i prosjekteringsmøte 28.08.2014 at arkitekt (ARK) «*sjekker om de kan stille med BIM koordinator i prosjektet*». Dette er ikke fulgt opp i påfølgende referat. Av intervju framgår en uenighet mellom arkitekt og Prosjektil om hvem som hadde denne rollen.

Den første arkitekten som jobbet med prosjektet, mener at det ikke ble gjennomført en nødvendig tverrfaglig kollisjonstest ved bruk av BIM-modellen før byggestart. Prosjektil påpeker at

²³ Building Information Modelling – bygningsinformasjonsmodellering; Modellering i et BIM-verktøy (BIM Authoring Tool) gjør at modell, tegning og dokumentasjon henger sammen. Når en endring gjøres et sted, oppdateres informasjonen samtidig også alle andre steder. Det enkelte BIM-programmene er beregnet for ulike formål. Det finnes ikke et verktøy som kan alt. I praksis betyr det at de som skal modellere trenger et modelleringsverktøy, mens ansatte med ansvar for koordinering og byggeprosess trenger andre verktøy.

²⁴ Kilde: Møtereferat, avklarings- og kontraktsmøte ARK 15.05.2013.

teknologien i 2013 ikke var kommet langt nok til å kunne utføre en fullstendig modell i programmet, og at kommunen dessuten ikke hadde nødvendig apparat for å ta imot informasjonen. BIM-modellen fungerte derfor kun som en visuell modell for prosjektet. Prosjektil fremhever også at BIM-modellering var et bestilt produkt per kontrakt fra arkitekt, men at prosjekteringsleder (PGL) endte med å utføre en del av disse oppgavene da dette ikke ble fullverdig levert fra arkitekt. I tillegg blir det nevnt at problemstillingene som oppsto i prosjektet dessuten var så kompliserte at de neppe ville blitt fanget opp i en modelltest. Et ansvar, som etter Prosjektil sin mening, ligger på arkitekt. Arkitekt frembringer motsatte opplysninger og påpeker at BIM-oppgøret aldri ble gitt til arkitekt, da Prosjektil, som påstått, mente at malen som ble levert var for komplisert og kostbar. Ifølge arkitekt tok Prosjektil rollen som BIM-ansvarlig.

Av kontrakt mellom Prosjektil og kommunen finner vi ingen beskrivelser av BIM-modellering og ansvarlig for koordinering av denne.

2.7 ENTREPRISEFORM

Randaberg Helsecenter ble gjennomført som en byggherrestyrt entreprise, også kalt delt entreprise. Dette innebærer at prosjekteringsleder (PRL)²⁵ er engasjert av byggherre (BH)²⁶. I denne modellen har byggherren tegnet separate kontrakter med rådgiverne og kan påvirke prosjekteringen i større grad enn ved totalentreprise. Byggherren kan foreta beslutninger og endringer parallelt med produksjon.

Revisjonens gjennomgang viser at flere involverte aktører vurderer kommunens valgte entrepriseform som riktig for prosjektet. Begrunnelsen er at det var flere spesifikke ønsker og hensyn som måtte tas med tanke på byggets utforming. Arkitekt 3RW og involverte fra kommunen mener derimot at entrepriseform frem til forprosjektet burde vært totalentreprise, eller en samspillsentreprise.

Det opplyses at en normal praksis i dag er en samspillsentreprise som går over til en totalentreprise. Videre påpekes at en totalentreprise gjerne vil gi en bedre økonomisk sikkerhet og et enklere forhold mellom aktørene i prosjektet, men derimot mindre påvirkningskraft når det gjelder utforming fra kommunen sin side. Ved en samspillsentreprise samarbeider de involverte aktører for utviklingen av prosjektet; byggherre, entreprenører, rådgivere og brukere. Arkitekt påpeker at delt entreprise krever en mer tilstedeværelse av byggherre, i dette tilfellet kommunen. Forventningene som settes til prosjektleveranse styres også av valgt entrepriseform. Av dom fra sak mellom Prosjektil og kommunen påpekes det at arkitekt 3RW av månedsrapport 10.01.18

²⁵ Prosjekteringsleder (PRL) - den som administrerer og koordinerer gjennomføringen av prosjekteringen på vegne av byggherre. Hovedoppgave er å lede og koordinere de faglige rådgiverne som utfører prosjektering, og kvalitetssikre arbeidet.

²⁶ Byggherre (BH) – ivaretas av tekniske tjenester i kommunen.

«har erkjent lite kunnskap med delte entrepriser». Prosjektil beskriver en manglende kjennskap til NS 3420 beskrivelser²⁷.

Erfaringsmessig vurderer administrasjonen det som at kommunen gjerne bør ha en intern prosjektleder i kommunen ved delte entrepriser i prosjekt, samtidig som at det gjerne er lettere å benytte seg av en ekstern prosjektleder ved totalentreprise.

2.8 VURDERING

Kommunens egne rutiner knyttet til gjennomføring av større prosjekter viser blant annet til faseinndeling. Dette oppfattes som ivaretatt, noe som bekreftes av både kommunen og Prosjektil. Av gjennomgåtte dokument, supplert med informasjon fra intervjuene, finner vi både behovskartlegginger, usikkerhetsvurderinger og andre analyser knytter til innhold i prosjektet. Kommunen har også vurdert ulike løsningsalternativer og flere ideer, men vi kan ikke se at nullalternativet er drøftet/analysert. Det savnes også stoppunkt hvor gjennomførte behovsanalyser er samlet i eget dokument. Slike rapporter vil sikre en bedre oversikt over grunnlaget for de valg som er tatt, og dermed gjøre tidligere vurderinger lettere å hente frem. Gjennomførte analyser i dette prosjektet er utfordrende å få oversikt over og er krevende å spore. Det er også vanskelig å se på hvilken måte behovsanalysene på et tidlig tidspunkt er kvalitetssikret, noe som er særlig viktig i bygg-typer hvor kommunen ikke har så stor erfaring. Dette er også noe som er påpekt i revisjon av Grannes ressurscenter 2016.

Slik vi ser det er det gjennomført behovsanalyser og konseptutvalgsutredning, men det er i mindre grad synliggjort identifiserte gevinster/måloppnåelse som de de ulike løsningsalternativene gir - sett opp mot hverandre.

I referatene fra styringsgruppemøter og prosjektgruppemøter finner vi lite informasjon om hvem som innehar de ulike prosjektrollene. Av intervju vises det til at det ikke forelå noen skriftlige avtaler på hva de ulike rollene hadde ansvar for. Vi finner derimot at det i Prosjektils PA-bok²⁸ framgår en oversikt over de ulike roller, m.m.

Det kan derimot se ut til at roller og oppgaver var tydelig for de involverte frem til intern prosjektleders ansettelsesforhold i kommunen opphørte i 2014. Fra den tid beskrives særlig prosjektlederrollen og dennes ansvar, å være basert på selvfølgheter og antakelser. Det er ikke diskutert, konkludert og/eller kontraktført hvem som skal ha rollen. Kommunen peker på Prosjektil, mens Prosjektil peker på kommunen. Det samme blir gjort i møtereferrat og prosjektorganisasjonskart. Slik vi ser det er det ingen som verken har tatt eller forstått at de har hatt dette ansvaret.

²⁷ NS 3420 brukes ifølge Standard Norge som grunnlag for utarbeidelse av prosjektbeskrivelser for entreprisekontrakter. Standarden inneholder krav til materialer og utførelse.

²⁸ PA-bok «Nye Vardheim», Prosjektil, 07.05.2013

Kommunens valg av entreprisform (utførelsesentreprise) organisert som delte entrepriser, mener vi har bidratt til en ytterlig sårbarhet i fravær av rolleklarering. Ved totalentrepriser ville ekstern aktør ivaretatt prosjektlederrollen, mens det ved delte entrepriser er langt vanligere at det er byggherre selv som innehar rollen. Det kan være en forklaring på hvorfor Prosjektil ikke anså seg selv like naturlig som kommunen i denne rollen.

Uavhengig av forventninger og antakelser, mener vi at kommunen skulle tatt initiativ til en oppdatering av roller og kontrakter når intern prosjektleder sluttet. Dette selv om de anså roller og ansvar som klarert. I et så stort og omfattende prosjekt som dette, hvor roller og ansvar gjerne kan gli litt over i hverandre, viser erfaringer i dette tilfellet at en jevnlig rollestatus vil være hensiktsmessig. Det er ingen ting i veien for at prosjektlederrollen kunne blitt ivaretatt av ekstern aktør, men også da ville det vært behov for tydelige rolleavklaringer og at nødvendige formaliteter var på plass.

Slik vi vurderer har prosjektet i realiteten vært uten prosjektleder siden 2014. Det betyr fravær av en «daglig leder», med overordnede kontroll på arbeidsomfang, kvaliteter, kostnader, fremdrift, organisering, prosjektets uskikkethet og kommunikasjon. Selv om dette i seg selv ikke kan forklare alle utfordringer i prosjektet, har vi en klar oppfatning av at det har påvirket samarbeidet og rapporteringer, og muligens bidratt til unødvendige forsinkelser i leveranser og overskridelser. I stede for å innta førerretet, har kommunen som byggherre blitt en passiv passasjer i et av sine største og mest kostnadsdrivende prosjekt – en oppfatning som kommunen, nå i ettertid, deler.

Det er påpekt at kommunen ikke hadde tilstrekkelig kapasitet og nødvendig kompetanse etter at prosjektleder sluttet i 2014. Videre registreres at det ikke har vært interne/kommunale ressurser gjeldende økonomisk kompetanse involvert i prosjektet. Knyttet til avvik i arkitekttegninger, stilles det også spørsmål til arkitekts kompetanse. Det blir derimot hevdet at ny arkitekt hadde kompetanse, men utfordringene da var levering. Skal administrasjonen lykkes med god og forsvarlig saksbehandling, må det være tilstrekkelig arbeidskapasitet og ansatte må ha den nødvendige kompetansen. Funn i denne undersøkelsen viser fravær av begge deler. Kompetansen ble tilstrebet kompensert ved innleie av Prosjektil. Administrasjonens egen konklusjon om at prosjektet ideelt sett burde vært fulgt opp av en intern prosjektleder og prosjektkoordinator som hadde dette som eget arbeidsområde, mener vi kunne ha bidratt til større kontroll på prosjektgjennomføringen fra kommunens side.

Både styringsgruppe og prosjektgruppe var opprettet for prosjekt, noe som også samsvar med kommunens byggereglement. Det informeres derimot om at styringsgruppen stoppet opp i 2018/2019, hvor siste referat som foreligger er fra 2018. Kommunen bør sikre kontinuerlig aktivitet av styringsgruppen, samt gjennom tydelig kommunikasjon påse at momenter i referat blir fulgt opp. Uavklarte roller og kommunens manglende kompetanse mener vi bidro til en dysfunksjonell styringsgruppe i gjennomføringsfase. Det er også tydelig at leverandørers kompetanse og manglende oppfølging av fremdriftsplaner har skapt utfordringer. Slik prosjektet utviklet seg ville det krevd høy kompetanse og lang prosjektledererfaring fra kommunens side for å kunne gjenvinne styringen av prosjektet. Vi er derimot usikre på om dette i realiteten hadde latt seg gjøre, all den tid prosjektet var kommet relativt langt før faktisk avvik i tegninger og konsekvenser av dette ble avdekket. Når første meldinger om avvik i tegninger kom inn var det

ingen som tok ansvar for tett oppfølging av leveranser fra arkitekt. Det kunne blitt lagt et langt større press på arkitekt for å få levert detaljtegninger.

Slik vi oppfatter ble tegningene gjennomgått av både kommunen, Prosjektil og andre før byggestart/gjennomføringsfasen. Hvorfor avvik ikke er oppdaget på et langt tidligere tidspunkt har vi derimot ikke klart å finne svar på. Det kan derimot se ut til at fravær av en overordnet kontroll har ført til at overganger, som fra en prosjektleder til en annen, fra en arkitekt til en ny arkitekt, har fått konsekvenser som muligens kunne vært redusert med bedre kontroll.

Kommunen har vist full tillit til eksterne aktører, og med det havnet bakpå og gjort seg avhengig av disse. Bestiller kompetansen har vært fraværende, men det oppfattes allikevel at det er kommunikasjon og avklaringer rundt roller og ansvar som utkrystalliserer seg som hovedproblemet. Kommunen anbefales derfor å sjekke ut hvem som har hvilke roller med tilhørende ansvar gjennom hele prosjektet. Dette kan enkelt gjøres i forbindelse med ulike møtevirksomhet og jevnlig oppdatering av prosjektorganisasjonen.

2.9 LÆRINGSPUNKT

På bakgrunn av dette anbefales kommunen å:

- sikre større grad av systematikk og dokumentasjon av behovsanalyser.
- belyse måloppnåelse i de ulike alternativ ved sette dem opp mot hverandre.
- ha jevnlig utsjekk av hvem som har de ulike prosjektrollene og medfølgende ansvar, og sikre at endringer som involverer eksterne er nedfelt skriftlig i kontrakter.
- sikre at kommunen har bestiller kompetanse.
- sikre interne ressurser i kommunen som har kunnskap om prosjektet og som kan stille de kritiske spørsmålene underveis.
- sikre at kommunen har nødvendig kompetanse og kunnskap om valgte entreprisform.

3 OVERSKRIDELSER OG FORSINKELSER

3.1 INNLEDNING

Det å ha gode verktøy for å hente ut rapporter kan være verdifullt i alle prosjekt. Rapportering handler om å visualisere en utvikling og ha et aktivt styringsverktøy i hverdagen. Informasjon som kommer flere måneder i etterkant, vil eksempelvis værre historie og ikke mulig å bruke som beslutningsverktøy.

Randaberg kommunes reglement for større²⁹ kommunale byggeprosjekt³⁰ fastslår at prosjektleder skal rapportere til prosjektansvarlig hver måned, etter oppsatte frister. Innholdet i de ulike rapporteringene er også spesifisert, både når det gjelder administrativ rapportering³¹, [politisk rapportering](#) og [sluttrapportering](#). Her heter det blant annet at prosjekter skal rapporteres muntlig til hvert formannskapsmøte. Prosjektrapporteringen skal stå på saklisten, og selve orienteringen skal protokollføres. Ifølge kommunens kommunikasjonsstrategi for prosjekter (foreliggende prosjektsstyringsdokument fra 2014), skal politikerne og formannskapet informeres om status i forhold til økonomi og fremdrift. Til formannskapet skal dette sikres gjennom en statusrapport til hvert formannskapsmøte, og ellers gjennom tertialrapport og årsrapport til øvrige folkevalgte.

Av hensyn til en realistisk³² økonomiplanlegging bør saksutredningen som skal danne grunnlag for beslutning om et investeringsprosjekt, belyser alle kostnader forbundet med investeringen. Det sentrale i saksutredningen til beslutningstaker/kommunestyret er derfor at økonomiske konsekvenser og usikkerhet knyttet til prosjektforutsetninger (eksempelvis til infrastrukturtiltak, finanskostnader, etc.), er synliggjort i kostnadsanslagene. Dette for å gi et best mulig beslutningsgrunnlag for kostnadsramme til prosjektet.

Kostnadene ved et investeringsprosjekt knytter seg som nevnt ikke kun til selve bygget, det kan eksempelvis utløse kostnader til infrastrukturtiltak. Det er ikke klare føringer for hvorvidt alle slike kostnader skal inngå i selve kostnadsrammen for det aktuelle prosjektet, men saksutredningen som danner grunnlaget for beslutning bør synliggjøre hvilke økonomiske konsekvenser prosjektet vil ha for kommunen.

²⁹ Med bevilget totalramme på mer enn 10 millioner kroner.

³⁰ Vedtatt i kommunestyret 17.12.2015

³¹ Administrative rapporteringer: økonomisk oversikt og prognose, arbeid utført siden forrige rapport, arbeid planlagt utført før neste rapport, endringsmeldinger og behandling av disse, avviksmeldinger, oversikt som viser vernerunder og andre vesentlige opplysninger.

³² Kommuneleien

3.2 REVISJONSKRITERIER

På bakgrunn av overstående er følgende kriterier utledet:

- Prosjektgrunnlaget har en økonomisk vurdering som synliggjør hvordan bestillingen kan løses innenfor vedtatt økonomisk ramme (grovkalkyle).
- Politikerne er orienterte om status, økonomi, fremdrift og usikkerhet i kostnadsrammen

3.3 KOSTNADSUTVIKLING OG RAPPORTERING

Fra intervju fremgår det at behovet for et nytt sykehjem i kommunen ble pratet om flere år tilbake i tid. Prosjektet har «levd» i mange år og blitt utsatt flere ganger. Etter kommunevalget i 2011 endret kommunens fokus seg fra dette til et annet byggeprosjekt; Harestad skole. Det informeres om at sykehjemsprosjektet konkurrerte med dette skoleprosjektet, som endte med å bli prioritert. Fra tidligere administrativ ledelse påpekes det at administrasjonen allerede fra 2011 arbeidet med et nedskalert sykehjemsprosjekt. Det var videre viktig å få dette prosjektet så billig som mulig, samtidig som det ble bestemt at det skulle bygges et arkitektonisk flott bygg ut ifra en arkitektkonkurranse. Det opplyses om at det ble brukt mye prosjektmidler allerede i den tidlige fasen av prosjektet. Allerede før byggestarten i 2017 var det påløpt 26 millioner kroner som omfatter arkitektkonkurransen, skisseprosjekt og ordinær prosjektering, jfr. evalueringsrapporten (Nergaard).

Prosjektet har vært inne i økonomiplanen siden 2012. Opprinnelig med to byggetrinn. Det er kun første byggetrinn som er realisert. Skisseprosjekt II³³ er utgangspunktet for det politiske vedtaket om igangsettelse av prosjektet. Prognosen for byggetrinn 1 var her satt til 114,6 millioner kroner. Etter anbud ble prosjektet vedtatt igangsatt med en kostnadsramme på 135 millioner kroner som det gjeldende budsjettet fra høsten 2017. Sluttkostanden, beregnet av Prosjektil, er på 207,3 millioner kroner. Kommunen beregner den endelige byggekostnaden til omlag 220 millioner kroner.

Fremdrift og forsinkelser, samt prosjektøkonomi og utviklingen i kostander har vært store tema gjennom Helsesenter prosjektet. De siste to årene av prosjektet ble det stadig varslet om kostnadsoverskridelser.

³³ Vedtatt 19.04.2014 av kommunestyret

3.3.1 KALKYLER

Påvirkning knyttet til prosjektets økonomi er størst i tidligfase³⁴. Det er kalkylene³⁵ som utarbeides i tidligfasen av et prosjekt som legger føringer for prosjektets utvikling. Det er derfor viktig at kalkylen gir et riktig bilde av sluttkostnad og at alle kostnader er basert på beslutninger som opprettholdes gjennom prosjektet. Ifølge Byggøkonomi og Norsk Prisbok er programkalkylen den viktigste, og kanskje den vanskeligste øvelsen i dette.

Dersom viktige beslutninger blir tatt sent i avslutningen av prosjekterings- og/ eller i kontraheringsfasen, mister man påvirkningsmulighetene og dermed økonomistyringen. Premissendrende beslutninger tatt på feil tidspunkt, vil fører til at prosjektet blir satt tilbake til de første faser, ofte med alvorlige økonomiske konsekvenser. Overtakelsesdato for bygget er gjerne fastlagt og det finnes ingen tidsreserver. Eneste løsning er å kjøpe seg ut av situasjonen. Dette betyr at økonomiske prosjektrammer sprekker.

Evalueringsrapporten til Nergaard vurderer prosjektets opprinnelige kostnadsestimat som «urealistisk lavt», den senere budsjettøkningen som «videre underestimert», og den planlagte byggeperioden som «grovt undervurdert». I forbindelse med rettsaken som Prosjektil anla mot kommunen var AS Bygganalyse engasjert av kommunen til å vurdere hvor stor bygningskostnaden for sykehjemmet normalt skulle ha vært. Bygganalyse beregnet en «malkostnad» for sykehjem av denne størrelsen til 175 millioner kroner. Randaberg Helsecenter endte opp med å bli 45 millioner kroner dyrere enn dette. Beregningen av Bygganalyse tok ikke høyde for at dette prosjektet var et resultat av en arkitektkonkurranse med høye kvaliteter i materialvalg og løsninger.

Prosjektil utarbeidet en kalkyle i forbindelse med skisseprosjekt II. For byggetrinn 1 var kalkylen 114.591.109 eks. mva. Dette gir en kvadratmeterpris på 24.884 kroner per kvm. Det kommenteres at «Sammenlignet med andre prosjekter som inneholder samme type funksjoner som Sunnhetsgrenden viser kalkylen en fornuftig ramme. Kalkylen er basert på en kombinasjon av innhentede markedspriser, Norsk Prisbok, kalkulasjonsnøkkelen, erfaringstall fra rådgivere og erfaringstall fra sammenlignbare prosjekt». Det er i kalkylen lagt inn rett over 10 millioner kroner i marginer og reserver. Det henviser også til at markedet viser at denne typen prosjekter de siste årene er bygget fra 23.000 kroner per kvm til 40.000 kroner per kvm. Ser vi hen til skisseprosjekt I er snittprisen for hele utbyggingen på 26.265 kroner per kvm.

Det informeres om at kommunens kalkyle ble basert på indekser og kvadratmeterpris, men at økonomiavdeling/-ansvarlig ikke hadde nødvendig verktøy og kompetanse for å vurdere disse. Politikerne hadde en forventning om lave kostnader, og var fornøyd med den lave kalkylen som ble fremlagt. Administrasjonen på sin side har i intervju uttalt at kalkylene i utgangspunktet var

³⁴ Tidligfasen - fra ideen oppstår til prosjektet blir vedtatt og settes i gang.

³⁵ Kalkyle er en beregning på hva produksjonen vil koste.

for lave, men de peker også på en utfordring med å få tak i tilstrekkelig gode kalkyler i tidlig fase. Videre ble prosjektet prisjustering hvert år.

Av økonomiavdelingen opplevdes en økning i kostander for hvert år som gikk, uten en klar forklaring på hvorfor kostnadene økte. Det understrekes også at man ved ferdig prosjektering burde ha visst mer om hva kostandene ville bli, samtidig som mye av budsjettet på dette stadiet allerede var brukt. Det blir også fremhevet at kommunen ikke kunne gå tilbake i prosessen da de trodde at bygget snart var ferdigstilt.

Gjeldende det økonomiske aspektet, blir det i intervju vist til at det ikke var noen som reagerte på en «*utrolig lav kvadratmeterpris*». Det ble heller kommentert som; «*tenk at vi kan få dette så billig*». Det at ingen stilte spørsmål til dette sentrale punktet, blir i intervju påpekt som en kritisk feil allerede i starten. Det var en holdning i kommunen som tilsa at «*alle ville få dette til*».

3.3.2 RAPPORTERING TIL FORMANNSKAPET

Både i vedtak fra kommunestyret³⁶ og interne rutiner legges det føringer for rapportering til formannskapet, og vi finner flere rapporteringer til formannskapet i perioden august 2014 til desember 2020:

2014 – 4 rapporteringer
2015 – 12 rapporteringer
2016 – 6 rapporteringer
2017 – 7 rapporteringer
2018 – 7 rapporteringer
2019 – 6 rapporteringer
2020 – 6 rapporteringer

Vi oppfatter at alle rapporteringer til formannskapet er gitt muntlig, hovedsakelig av teknisk sjef, støttet av en PowerPoint presentasjon som er protokollført. Prosjekttil var inne og rapporterte til formannskapet én gang i 2018, og kommunedirektøren har også informert direkte til formannskapet.

Rapporteringen (totalt fire) i 2014 gir en kortfattet status om fremdrift, vedtatt budsjett og status. Mars 2015 registreres en endring i oppsett, hvor det nå orienteres om både *prosjektformål*, *prosjektorganisasjon*, *fremdrift*, *aktiviteter*, *økonomi* (både budsjett og prognose), *SHA* (sikkerhet – helse – arbeidsmiljø), og (kortfattet) *andre forhold*. Endringen i rapporteringen samsvarer med kommunens egne rutiner for rapportering. Rapporteringene synliggjør ikke tidligere rapporteringer.

³⁶ Kommunestyremøte 16.10.2014.

Vi får opplyst at rapporteringene til formannskapet baseres på informasjon fra Prosjektil. I oktober 2018 er det derimot Prosjektil selv som informerer om status og fremdriftsutfordringer i innværende år (2018). I intervju blir det vist til at det ble gjort vurderinger på om Prosjektil skulle rapportere direkte til formannskapet, men man mente at informasjonen som framkom av rapportene til Prosjektil burde være gode nok.

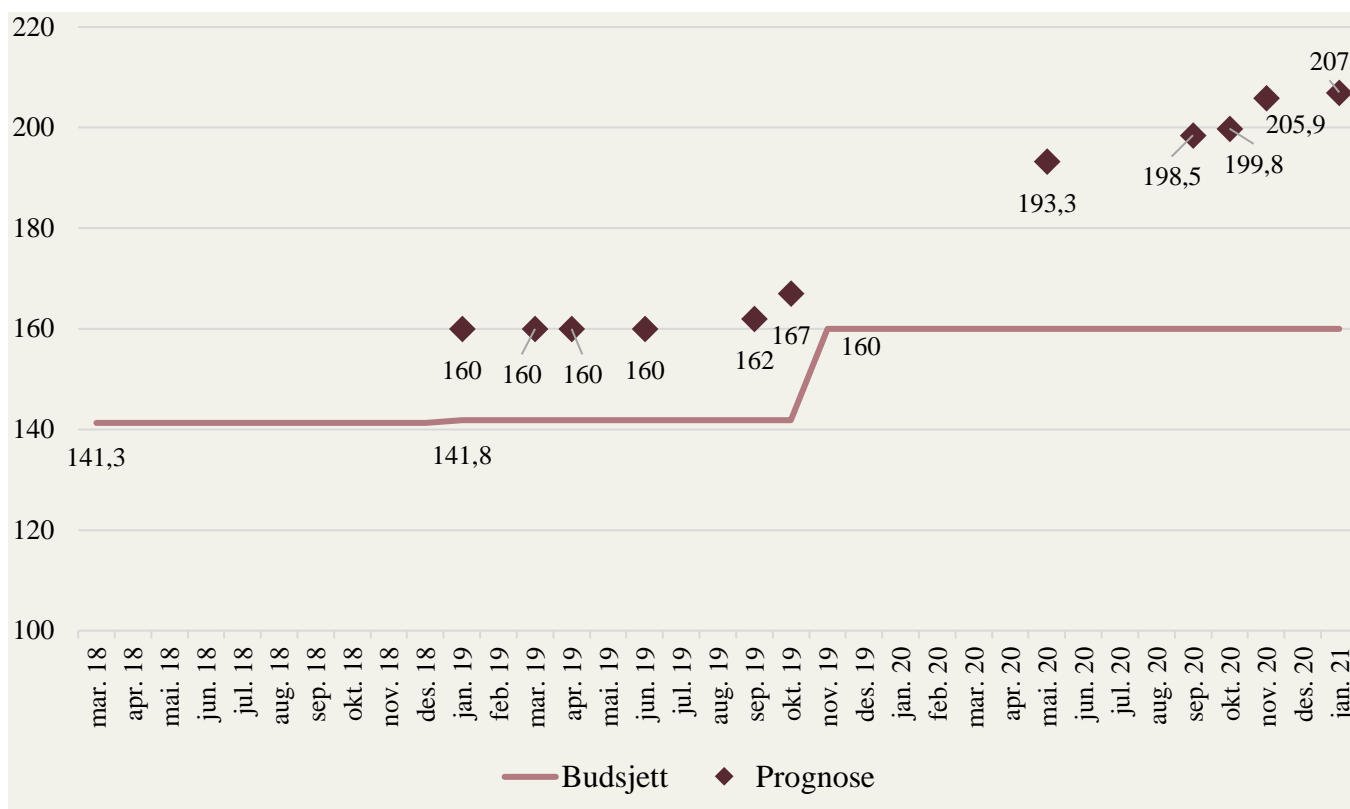
I intervju med kommunen vises det til at det var Prosjektil som var ansvarlig for prosjektets økonomioppfølging, og skulle rapportere månedlig til teknisk sjef/prosjektansvarlig i kommunen etter en gitt mal. Kommunen mener derimot at dette ikke ble fulgt i tilstrekkelig grad. Det vises også til at rapporteringen opplevdes som mangelfulle, hvor elementer ikke var tatt med, og at rapporteringen ofte kom etter gitte tidsfrister. Dette er også noe vi har sett dokumentert gjennom gjentatte purringer fra teknisk sjef til Prosjektil der det bes om å få oversendt månedsrapporter. I evalueringsrapporten fra Nergaard konkluderes det med at Prosjektil var for forsiktig i sin rapportering om opplevde utfordringer med arkitekt og konsekvensene av dette. Det pekes også på at kommunens administrasjon burde ha vært tidligere involvert og mer pågående i oppfølging når de betydelige avvikene fra planlagt fremdrift og økonomi ble rapportert.

Neste figur viser rapportering til formannskapet gjennom prosjektets ulike faser. I oversikten har vi valgt å ikke ta med prosjekteringsfasen som varte fra 2014 til juni 2016 når prosjekteringen var ferdig. I denne fasen forelå det et budsjett på 112 millioner kroner i henhold til skisseprosjektet II. Opprinnelig ramme i skisseprosjekt II var 114,6 millioner kroner, men saken ble sendt tilbake med vedtak om å redusere kostnader ned til 112 millioner kroner. Det ble i desember 2014 vedtatt i formannskapet å øke budsjetttrammen til 114,5 millioner kroner for å inkludere garderober. Det ble også foreslått å utsette prosjektet, noe som ble vedtatt i kommunestyret i forbindelse med økonomiplanbehandlingen 18.12.2014. Budsjetttrammen lå i økonomiplanen inne med en ramme på 150 millioner kroner (dette var inkludert kostnader til Randaberg Arena).

Den neste endringen i budsjettet kom i februar 2017, da økte budsjettet til 136,3 millioner kroner. Årsaken til økning var at anbudspriser ble hensyntatt. Tannlegekontoret er også lagt inn. Dette budsjettet lå fast frem til mars 2018. Det ble i hele denne perioden rapportert at prognosen var innenfor budsjettet, men at spunting medførte en økonomisk konsekvens som ble tatt av marginen.

Figuren nedenfor viser utviklingen i budsjett og prognoser fra mars 2018. En figur som viser all rapportering til formannskapet, ligger i vedlegg. I analysen tar vi også inn hva som er referatført i styringsgruppemøter, månedsrapporter og andre tilgjengelige uttalelser som ligger i oversikten i kapittel 2.3. Dette vil danne et bilde av om formannskapet, og kommunen, ble informert om de faktiske utfordringene i prosjektet, og når de ble informert.

Figur 7. Rapportering på budsjett og prognose i gjennomføringsfasen



Kilde: Saksfremlegg til formannskapet i perioden mars 2018 til januar 2021

I vår gjennomgang er det tegningsgrunnlagene som har vist seg å medføre de største utfordringene i prosjektet. Utfordringen med byggegrop er det blitt informert om, men det medførte ikke veldig store følger for resten av prosjektet selv om det ble en forsinkelse i oppstarten på fire måneder. Den økte kostnaden ble tatt innenfor margin.

Utfordring med byggetegninger melder seg

Første antydning til at prosjektet ikke gikk etter planen ble rapportert til formannskapet i oktober 2017: «Noen utfordringer med å få gjennomført massekontroller, og omprosjektering som følge av feil i anbudsgrunnlaget, mangler i beskrivelse». Det rapporteres ikke om at dette har en økonomisk konsekvens. Det er ingenting i de neste rapportene som tilsier at man ikke har lyktes med å få gjennomført massekontroll. På dette tidspunktet (oktober 2017) har Faber Bygg allerede varslet arkitekten om avvik mellom beskrivelsen og tegningen. I oktober purre de på arkitekten og vi ser at Prosjektil kobles inn.

Neste varsel til formannskapet kommer juni 2018, da meldes om «Noe forsinkelse på grunn av sen leveranse av tegningsgrunnlag. Det ser ut til at det er inntil fire mnd forsinkelse». Men igjen varsles det at prosjektet er innenfor budsjett. Siste referat vi har tilgjengelig fra styringsgruppemøtene er fra juni 2018. Her er det ikke referatført utfordringer med

tegningsgrunnlaget. Det nevnes at fremdriftsplanen ikke er kvalitetssikret mot tømmerarbeider, men at dette bare er en ren forskyving. Prognosen rapporteres som innenfor budsjett og at overtakelse er satt til mars 2019³⁷.

Fra oktober 2017 til juni 2018 ble det gjennomført møter med arkitekt og mye korrespondanse mellom Prosjektil og arkitekt. I månedsrapportene som Prosjektil sendte til kommunen, og som ble brukt som underlag for rapportering til formannskapet, ble det allerede i november 2017 meldt om utfordringer med arkitektens kunnskap om delte entrepriser og utfordringer for massekontroll. Hele 2018 varsles det i månedsrapportene om at arkitekt følges opp for å bedre kvaliteten og fremdriften. Det varsles forsinkelser ift tett bygg, og at dersom avklaringer fra arkitekt ikke kommer vil det medføre forsinkelser og kostnadsøkninger. I mars 2018 velger Prosjektil å stanse tømmerarbeider frem til tegningsgrunnlag foreligger. Dette informerer de om i månedsrapporten for april. Samtidig skriver de at prognosen er innenfor budsjett, men at prosjektet har stram økonomi. Det varsles også om at hovedarkitekt fra 3RW skal slutte.

Fra mars 2018 ble formannskapet orientert om at det er stram økonomi i prosjektet, men det er først i september at det meldes om overskridelser. Konsekvensene av overskridelsene er på tidspunktet under avklaring og ikke tallfestet. Prosjektil var inne i formannskapet og informerte i prosjektet 18.10.2018. På direkte spørsmål, ble en usikker prognose anslått å være overskridelser på størrelsesorden 5 til 10 millioner kroner. Vi blir opplyst om at Prosjektil, én måned etter de informerte direkte til formannskapet, hadde møte med Randaberg kommune der de anbefalte å stanse prosjektet for å få kontroll på fremdrift, økonomi og kvalitet. Det foreligger ikke referat fra dette møtet. Fra intervju med de involverte parter er det nå i ettertid tydelig at man har ulike oppfatninger av hva som ble sagt på dette møtet. Prosjektil ønsket å stanse prosjektet. Rådmannen avviste Prosjektil sitt forslag om stans, begrunnet med at Prosjektil ikke konkret kunne redegjøre for hvilke følger dette ville ha for prosjektets fremdrift og økonomi. Det kommenteres av tidligere kommunedirektør at formannskapet burde ha blitt koblet inn i beslutningen. 14.12.2018 varslet kommunen erstatningskrav mot Prosjektil, da de mente at selskapet ikke hadde oppfylt sine forpliktelser etter kontrakt. Videre tilbakeholder kommunen betaling av faktura til både Prosjektil og 3RW. I mai 2020 stevner Prosjektil kommunen for å tilbakeholde betaling, samt et negativt fastsettelsessøksmål³⁸ om erstatningskrav. Både kommunen, Prosjektil og 3RW beskriver at det utvikler seg et svært dårlig samarbeidsklima.

Neste rapportering på prognose for overskridelser finner vi i presentasjonen til møte i januar 2019; 160 millioner kroner. Det rapporteres om samme prognose hele våren og sommeren. I september er prognosen økt til 162 millioner kroner, og i oktober samme år øker den til 167 millioner kroner.

Fra oktober 2019 til mai 2020 finner vi lite informasjon om prognoser fremlagt for formannskapet. Enkelte av møtene i 2020 er også lukket. Det er ikke før rådmannens rapportering

³⁷ I referatet står det 11.03.2019 – vi antar dette er en skrivefeil og at rett dato er 11.03.2019.

³⁸ Fastsettelsessøksmål er et sivil søksmål som går ut på få fastsatt ved dom at et rettsforhold eller en rettighet eksisterer eller ikke eksisterer, Store norske leksikon.

til formannskapet 28.05.2020, at ny prognose foreligger. Prognosen oppgis da å være 193,3 millioner kroner. Fra dette tidspunkt rapporteres det om stadig økende prognose, selv etter at bygget står ferdig. Siste rapporterte prognose finner vi i januar 2021, den var på 207 millioner kroner. Endelig kostnad for Helsesenteret ble om lag 220 millioner kroner.

3.4 FORSINKELSER/FREMDRIFT

Fremdrift og forsinkelser har vært utfordrende gjennom hele prosjektet. Etter det innledende prosjektvedtaket i 2012, påpekes det i Prosjektils foreløpige sluttrapport at det ble gjort flere politiske vedtak som både har utsatt, forsinket og forsert den opprinnelige fremdriften. I første fase var fremdrift styrt av politiske vedtak, mens det i gjennomføringsfasen, fra 2017, ble oppdaget feil og mangler ved prosjekteringen som medførte forsinkelser i fremdrift.

3.4.1 FØRSTE FASEN AV PROSJEKTET

De viktigste datoene for fremdrift knyttet til politiske vedtak var:

Tidspunkt	Aktivitet	Plan
Juni 2014	Skisseprosjekt II vedtas	
August 2014	Detaljprosjektering igangsatt	<i>Planlagt byggestart våren 2015</i>
Desember 2014	Prosjektstart utsatt i budsjettvedtak	<i>Forventet oppstart 2017, detaljprosjektering skulle fortsette og ferdigstilles</i>
Desember 2015	Endelig vedtak om igangsettelse	<i>Oppstart 2016 med ferdigstilling 2017</i>
August 2016	Prosjektering ferdigstilles	
Mai 2017	Reell oppstart på byggeplass	<i>Fremdriftsplanen ble justert, planlagt ferdigstilling årsskifte 2018/2019</i>

I forslag til økonomiplan 2015-2018, vises det til at det å utsette Sunnhetsgrenden ett år, er ett av tre omfattende grep som rådmann har iverksatt for å få budsjettet i balanse. Her blir også konsekvenser dersom prosjektet ikke utsettes synliggjort. I planperioden er det allikevel «... lagt inn 150 mill. kr³⁹ til å begynne på noen av de viktige elementene i Sunnhetsgrenden».

Det er ikke uvanlig, og som regel uproblematisk, at prosjekter utsettes i budsjettbehandlinger. Dette fremkommer både i samtaler med Prosjekttil og med kommunen. I vedtaket fra 2014 var det

³⁹ Dette beløpet inkluderer også kostnader til Randaberg Arena.

forutsatt en forventet oppstart av prosjektet i 2017, og man skulle frem til da fortsette og fullføre detaljprosjekteringen.

Året etter vedtas det i budsjettbehandlingen at prosjektet fremskyndes og skal startes allerede i 2016. Denne igangsettelse blir av flere pekt på som **problematiske**. Dette fordi detaljprosjekteringen ikke var ferdig samtidig som forventning fra politikerne var at arbeidet på byggeplass skulle starte opp raskt. Flere påpeker i intervjuet at prosjektet ble «rushet» i gang.

Prosjekteringen ble ferdig august 2016 og man startet da kontrahering av entreprenører. Reell oppstart på byggeplass var mai 2017.

Ser man på vedtaket som ble gjort i desember 2015 er det tydelig at forventningene til ferdigstilling av prosjektet ikke var reell. Det var ikke tatt hensyn til hvor langt detaljprosjekteringen var kommet, og hvor lang tid man trengte for å kontrahere entreprenører til prosjektet. Når man stod klar på byggeplass var det bare 7 måneder igjen til bygget skulle stå ferdig i henhold til vedtaket i kommunestyret desember 2015. Evalueringsrapporten (Nergaard) konkluderer også med at byggearbeidene ble igangsatt på byggeplass før tilfredsstillende prosjekteringsunderlag forelå.

Det var ingen som reagerte på kvaliteten av anbudstegningene/tegningsgrunnlaget som forelå på dette tidspunktet (2016). Prosjekteringsleder reagerte imidlertid på at det manglet utdypende beskrivelser til tegningene. Det opplyses at arkitekten fikk beskjed om å innhente nødvendig kunnskap for å utarbeide tilstrekkelig beskrivelser til anbudsgrunnlaget. Arkitekt valgte å leie inn eksterne for å utarbeide beskrivelsene.

Når det gjelder forprosjekteringsfasen, informerer administrasjonen om at det internt er drøftet hvorvidt kommunen ved fremtidige prosjekt skal vurdere å ta ekstra kvalitetssikringsrunder med rådgivere for prosjekteringsgrunnlag før det legges ut på anbud. Likevel understrekes det at kommunen må kunne anta at tjenester som er etterspurt, er den som blir levert. Kommunen kan ikke ha detaljkompetanse i alle involverte fagområder (som tekniske løsninger, elektrisitet, ventilasjon, etc.).

Det opplyses om at en rutine for utfyllelse av prosjektgjennomføringsplan ble innført etter revisjonens tidligere forvaltningsrevisjonsprosjekt av Svømmehallen og Landsbyhuset i Randaberg kommune.

3.4.2 GJENNOMFØRINGSFASEN AV PROSJEKTET

Etter oppstart på byggeplass i mai 2017 begynte utfordringer i forhold til prosjekteringen og tegningsgrunnlagene å vise seg.

Den første utfordringen var grunnforhold, som medførte tiltak i byggegrop. Dette resulterte i fire måneders forsinkelse i oppstartsfasen, og hadde en økonomisk konsekvens på om lag 7 millioner kroner. I intervju med Prosjektil vises det til at dette ikke var en kritisk forsinkelse for prosjektet. Det var først ved konvertering fra anbudstegningene til byggetegninger at problemene oppstod. Beskrivelsene stemte ikke overens med tegningene, og det blir i intervju opplyst at det ikke var kontroll på detaljer som vann, luft og branntekniske anliggende. Taket måtte blant annet omprosjekteres for å kunne bygges forsvarlig i forhold til kvalitet. Etter bytte av arkitekt opplyses det at alle tegningene måtte tegnes på ny, noe som medførte store forsinkelser i leveransen av byggbare tegninger.

Hovedutfordringen for fremdriften i gjennomføringsfasen påpekes av både kommune og Prosjektil, å være mangler med arbeidstegninger fra arkitekt 3RW. Spesielt fra våren 2018 medførte dette store forsinkelser i prosjektet. Dette konkluderes det også med i sluttrapporten til Prosjektil og evalueringsrapporten til Nergaard.

3.4.3 FREMDRIFTSPLANER

Det er prosjektleder som er ansvarlig for å lage en overordnet fremdriftsplan, og skal normalt sett også være ansvarlig for å vedlikeholde denne gjennom hele byggeprosessen. Som vi har vært inne på tidligere i rapporten har det vært uenighet knyttet til hvem som formelt sett har vært prosjektleder for dette prosjektet. Dokumentasjonen viser derimot at det er Prosjektil som har utarbeidet fremdriftsplanene, og vi anser derfor at de har vært ansvarlige for fremdriftsplanen og vedlikehold av planen underveis i prosjektet.

Vår gjennomgang, og funn i evalueringsrapporten til Nergaard⁴⁰, tyder på at det ikke har foreligget en omforent fremdriftsplan for Helsesenteret, hvert fall ikke etter 2017. I sluttrapporten fra Prosjektil står det: «*Fremdriften, eller mangel på sådan har vært frustrerende for alle i prosjektet, også at det ikke har lyktes partene å oppnå en omforent fremdriftsplan. Dette er uvanlig i et byggeprosjekt, og bransjestandard her er at alle bidrar positivt til en omforent plan som alle kan jobbe etter. Vi opplever at partene sammen har forsøkt, men ikke oppnådd målsetningen om omforent plan*». Det pekes på at grunnen til at man ikke kunne enes om en omforent fremdriftsplan i hovedsak var knyttet til at omfanget av endringer, omprosjektering, ny prosjektering og tegningsutsendelser stadig endret forutsetningen for prosjektet. Det pekes også på at byggherren, Randaberg kommune, har presset på for ferdigstilling av prosjektet. Dette

⁴⁰ Randaberg Helsesenter, Sunnhetsgrenden – Evalueringsrapport. Sverre Nergaard, desember 2021.

skapte diskusjoner omkring fremdrift med entreprenørene, som var opptatt av å ha nok tid og levere forventet kvalitet. Prosjektil peker på at utfordringen var manglende tegningsleveranser og betydelige endringer i tegningsleveransene. «*Når grunnlaget fra arkitekt, som er helt nødvendig for å bygge, viser seg å ha store feil og mangler forplanter dette seg til hele prosjektgjennomføringen*».

Fra dommen, 02.07.2021 ser vi at Faber Bygg i sitt evalueringsmøte sier at det i realiteten aldri ble laget en omforent fremdriftsplan. Grunnen til dette var blant annet at fremdriftsplanene ble laget med gitte forutsetninger, mens prosjektering ikke ble levert i henhold til de nye forutsetningene for planen. De sier også at manglende avklaringer ikke ble fulgt opp, noe som førte til at fremdriften derfor aldri ble realistisk. Faber Bygg peker på at kommunen, som byggherre, presset for hardt på fremdrift, noe som medførte at frister og krav til entreprenørene ble for tøffe. Samtidig var også stadig manglende prosjektering og avklaringer medvirkende til at en omforent fremdriftsplan ikke var mulig å utarbeide. Faber Bygg mente at hele prosjektet burde vært stoppet for å få kontroll. Også Midbøe viser i sitt evalueringsmøte 25.01.2021 til at fremdriftsplanleggingen var vanskelig med så mye endringer og tillegg.

Videre i dommen opplyses fra 3RW en opplevd utfordring med at Prosjektil både var prosjekteringsleder og byggherrerådgiver for kommune. De mener at Prosjektil dermed satt på en rolle der de ikke kunne kontrollere seg selv godt nok. Det nevnes i tillegg at det kunne vært en bedre kontrollmekanisme og styring i prosjektet fra kommunen sin side.

3.4.4 ARKITEKTTEGNINGER – UENIGHETER I ÅRSAK TIL PROSJEKTFORSINKELSER

Ifølge sluttrapport fra Prosjektil, ble det ved oppstart av tømmerarbeider på byggeplass i 2018 avdekket betydelige avvik på arbeidstegninger, beskrivelser, løsninger og detaljer av tømmerentreprenør Faber Bygg AS. Takkonstruksjonen, som ikke var forsvarlig og byggbar slik den var prosjektert, nevnes som en av flere store utfordringer. Ifølge rapporten ble dette videre kommunisert til arkitekt med lovnader om utbedringer. Videre heter det at prosjekteringsansvaret for taket lå hos arkitekt, men at løsningen for denne utfordringen ble funnet av byggeledelsen og tømmerentreprenør hos en annen takkonstruksjonsaktør, Jatak.

Prosjektil opplyser om at manglende grunnlag fra arkitekt medførte en byggestopp i prosjektet april 2018, hvor brev med forklaring og varsling ble sendt ut til samtlige involverte entreprenører. Prosjektil påpeker at stadig nye avvikende arkitekttegninger fra anbudsgrunnlaget forplantet seg til alle rådgivere i prosjektet, som brukte disse som grunnlag for sin prosjektering og derav også måtte gjøre omfattende endringer. Som følge av utfordringene vedrørende leveranse av tegninger og omprosjektering av flere fag utover 2018 og 2019, ble prosjektets sluttfrist utsatt gjentatte ganger. Prosjektil påpeker at både manglende tegningsleveranser og -endringer også skapte en situasjon der de ikke fikk etablert en felles fremdriftsplan. Våren 2018 avslutter første arkitekt sitt ansettelsesforhold i det engasjerte arkitektfirmaet. Ny arkitekt fra selskapet overtok prosjektet

etter sommeren 2018. Prosjektil rapporterer om økt kompetanse etter arkitekt byttet, men viser fortsatt til kontinuerlige forsinkelser og mangler i leveranse.

Utfordringer med leveransen fra arkitekt er også noe Faber Bygg tok opp i sitt evalueringsmøte 15.01.2021. De viser til at *«postbeskrivelsen er laget av en arkitekt som ikke har gjort dette før eller har kompetanse på dette»*. De hevder også at *«arkitekten aldri ble bedre i å levere, og komme med løsninger gjennom hele prosessen»*. Faber Bygg mener også at Prosjektil *«burde hatt høyere trykk på de prosjekterende ifm manglende avklaringer, eller at trykket ikke har gitt gode nok resultat»*.

3RW stiller seg uenig i og uforstående til opplysningen om at leveranse fra arkitekt var hovedårsaken til forsinkelsene i prosjektets fremdrift. 3RW er tydelige i sin kritikk av Prosjektil og mener at prosjektet var preget av dårlig oppfølging i prosjekteringsfasen og mangelfull prosjektledelse. Gjennom intervju opplyser 3RW at det ikke ble gjort en tilstrekkelig tverrfaglig kontroll på prosjekterings- og tilbudsgrunnlaget før byggestart, hvor en felles gjennomgang mellom fagområdene etter anbudsutlysning er vanlig. 3RW påpeker at arkitekten også er avhengig av leveranse fra øvrige fagområder for å ferdigstille arbeidstegninger, og mener det er uriktig å kun peke på arkitekt i dette tilfellet. Det opplyses at tegningene ble utformet iht. plan- og bygningsloven. Prosjektet var samtidig komplekst, hvor det var flere saker og oppstående feil underveis som medførte forsinkelser og problemer. En hovedårsak fra 3RW sitt perspektiv er manglende prosjektering og overordnet kontroll fra Prosjektil sin side.

3RW opplyser at de frem til juni 2015, arbeidet med de andre rådgiverne for prosjektets forprosjektfase, hvor det frem til dette ble avholdt tverrfaglige prosjekteringsmøter med prosjekteringsgruppen og prosjekteringsgruppeleder fra Prosjektil. Etter at prosjektet ble politisk stoppet i 2014 og igangsatt igjen i 2016, mener 3RW at det i denne pausen ikke forelå en felles kontroll av de ulike involverte fagene i tegningsgrunnlaget. Da arbeidet startet igjen i 2016 var ikke grunnlaget prosjektert langt nok og det forelå flere mangler, noe 3RW påpeker at prosjekteringsledelsen skal kontrollere. Det opplyses videre at prosjekteringsleder ikke kan kontrollere alle detaljer, men skal likevel koordinere og sørge for at fagområdene sammen sikrer at tegningsgrunnlaget er mulig å realisere. 3RW mener dette gjorde at arkitekt heller ikke kunne ferdigstille tegning. Oppsummert peker arkitekt på mangelfull tverrfaglig kontroll, for få møtepunkter, mangel på samhandling, samt mangel på leveranseplaner. Av Prosjektil påpekes det at ansvarsrett for kvalitetssikring av tegning ligger på arkitekt iht. rolleavklaring i byggesaksforskriften (SAK10) og plan- og bygningsloven.

3.5 VURDERING

Kalkyler

Snittprisen på prosjektet ble lagt ned mot det laveste anslaget i markedet. Dette til tross for at planen var et signalbygg med gjennomgående høy kvalitet på både innvendig og utvendig materiale, samt komplisert fasadeutførelse og avansert velferdsteknologi.

Det er kommuneadministrasjonen sammen med eventuelle rådgivere, som har ansvar for å vurdere hvorvidt en kalkyle er realistisk eller ikke. I grunnlaget som ble presentert til politikerne, ble det vist til både marginer og kilder som kalkyle ble tatt utgangspunkt i.

Det er derimot funn som kan tyder på et krysspress mellom behov og ønsker vs lavest mulig kostnader for prioritering inn i økonomiplan. Ønsket om å realisere prosjektet oppfattes med andre ord som stort hos både folkevalgte og kommuneadministrasjonen. Det er i ettertid stilt spørsmål til hvorfor ingen reagerte på kalkylene. Vi mener derimot at dette ble gjort, noe som underbygges av uttalelser i retning av at kommunen var heldige som fikk så mye ut av pengene, og politikere som var veldig fornøyde med så lav kalkyle. Om enn litt utydelig ble det også signalisert noen merkostnader fra ekstern rådgiver knyttet til byggkonstruksjoner og materialvalg. Med dette mener vi at det forelå flere signal som burde ha utløst stopp-knappen.

Nå i ettertid vet vi at totalkostnaden for bygget (220 millioner kroner) tilsvarer en snittpris på kr 47.774 per kvm, noe som er hele 92 % høyere enn opprinnelig kalkyle. Samtidig ble det i skisseprosjekt II vist til at markedet for denne typen prosjekter de siste årene er bygget fra 23.000 kroner per kvm til 40.000 kroner per kvm. Sett opp mot det høyeste anslaget i markedet er faktisk totalkostnad kun 19 % høyere en opprinnelig kalkyle.

Slik vi vurderer har ikke prosjektgrunnlaget en økonomisk vurdering som i tilstrekkelig grad synliggjør hvordan bestillingen kan løses innenfor vedtatt økonomiske ramme.

Kostnadsutvikling og rapportering

Utvikling i kostnader og fremdrift ble rapportert jevnlig til formannskapet i perioden 2014 til 2020. Vår gjennomgang viser derimot sjelden rapportering om nye momenter i denne perioden. Vi mener at formannskapet burde blitt informert om utfordringer knyttet til tegningsgrunnlaget på et tidligere tidspunkt. Første melding om at tegningsgrunnlaget kunne forårsake forsinkelser kommer først syv måneder etter at Prosjektil hadde gjennomført møte med arkitekt, og to måneder etter at de stanset tømmerarbeider grunnet manglende tegningsgrunnlag.

I oktober 2018 informerte Prosjektil direkte til formannskapet om endelig kontroll på tegningsgrunnlaget. Det hadde vært et bytte av arkitekt, og nå lå alt til rette for å komme videre i prosjektet. Én måned senere (november 2018), ble det avholdt et møte mellom Prosjektil og Randaberg kommune, hvor Prosjektil ønsket å stanse prosjektet frem til alle tegningsgrunnlagene

forelå. Kommunen på sin side mente at Prosjektil ikke hadde utredet konsekvensene tilstrekkelig, og motsatte seg stans. Vi mener at spørsmålet om videre framdrift på dette tidspunktet, burde blitt politisk behandlet med en vedtaksfestet beslutning på hvorvidt prosjektet skulle stanses eller ikke. Sett i ettertid kunne en stans muligens ha bidratt til å få kontroll på kostnadene – ikke nødvendigvis lavere kostnader, men en mer realistisk prognose -både i forhold til økonomi, fremdrift og samarbeidsklima. Utover høsten 2018 er det stadige rapporteringer om forsinkelser og økonomiske overskridelser, og det er tydelig at det ikke var kontroll på kostnadene. Kostnadene øker fra møte til møte, og i et «worst-case»-anslag ni måneder før bygget stod ferdig, ble det bommet med over 40 millioner kroner.

Vi oppfatter at Prosjektil var tidlig ute med å varsle kommunen om arkitekt utfordringen i månedsrapporteringene. Det stilles derimot spørsmål til styringsgruppens rolle og hvorfor denne ikke ble informert. Vi mener at utfordringen er noe som klart burde blitt løftet til styringsgruppen⁴¹. Møte som fant sted mellom kommunen og Prosjektil i november 2018 burde blitt gjennomført som et ekstraordinært styringsgruppemøte, hvor også den økonomiske konsekvensen av utfordringen ble vurdert. Samtidig ser vi at alle parter håpet på at en løsning var nært forestående, og at det vanskelig kunne forutses at denne feilen kom til å prege resten av prosjektet.

Arkitekttegningene har vært et gjennomgående tema i denne forvaltningsrevisjonen. I intervju blir det pekt på at det ikke var noe feil med anbudstegningene, men at det var i konverteringen av anbudstegninger til byggetegninger at feilene oppstod. Det oppfattes en uenighet knyttet til hvem som hadde ansvaret for tegningene, hvem som burde ha oppdaget at de ikke var av tilstrekkelig kvalitet og hvem som hadde endelig kvalitetssikringsansvar. Vi oppfatter lite samhandling der de ulike aktørene peker på hverandre. Dette, sammen med få møtepunkt, mener vi speiler en manglende overordnet styring/prosjektledelse. Mangler i arbeidstegninger og sen leveranse fra arkitekt utgjør derfor store utfordringene for fremdriften i gjennomføringsfasen av prosjektet. Vi mener at en tydelig prosjektledelse ville tatt tak i meldingene om feil i tegningsgrunnlaget og følgelig vært tett på i oppfølging av arkitekt, samt sikret en omforent fremdriftsplan. Fremdriftsplanen er avgjørende for ethvert byggeprosjekt da det er denne prosjektet styres etter, og burde derfor vært en forutsetning for videre arbeid i prosjektet.

Slik vi ser var der aldri en omforent fremdriftsplan i dette prosjektet. Det betyr at entreprenørene heller ikke var kontraktmessig forpliktet til en spesifikk fremdrift, og at fremdriften derav ble avhengig av de respektive aktørenes godvilje for å få prosjektet ferdig.

Helsesenteret konkurrerte med andre prioriterte prosjekter i økonomiplanen. Dette medførte et press på å holde kostnadene nede og resulterte i at politikerne i desember 2014 valgte å utsette prosjektet i to år. Prosjekteringen var ikke ferdig når endelig vedtak om igangsettelse kom – ett år før det som ble vedtatt i 2014. Flere beskriver det som at prosjektet ble «rushet» i gang, og at det

⁴¹ Det siste styringsgruppemøte vi har referat fra er 11.06.2018, det kan ha vært andre møte som vi ikke har referater fra. Men det er ikke fremkommet informasjon via intervju som tilsier at dette ikke var siste møte.

ble opplevd et press fra de folkevalgte om å begynne byggingen. Slik vi ser det, ble ikke administrasjonen og andre involverte aktører gitt anledning til å komme med et realistisk anslag for oppstart, og heller ikke gitt tilstrekkelig med tid til kvalitetssikring av prosjekteringsgrunnlaget. En tydelig beskrivelse av situasjonen til de folkevalgte kunne ha bidratt til mer realistiske fremdriftsprognoser, og kvalitet i prosjekteringsgrunnlaget, som er avgjørende for gjennomføringsfasen av et prosjekt.

Kommunen som byggherre har ansvar for å sikre rett kompetanse i prosjektet. Manglende kompetanse internt i kommunen oppfattes forsøkt kompensert med ekstern innleie. Uoverensstemmelse knyttet til prosjektlederrollen har derimot bidratt til at potensialet i den tverrfaglige kompetansen som har vært i prosjektet, ikke er dratt full nytte av. Kommunen mener at de ikke hadde tilstrekkelig kompetanse til å lede prosjektet og stille kritiske spørsmål, og lente seg derfor til Prosjekttil og deres vurderinger etter prosjektleder i 2014 sluttet. Utfordringen var derimot at Prosjekttil ikke agerte som prosjektleder. Slik vi vurderer burde kommunen avholdte prosjektmøter, ha sikret løpende rolleavklaring og -ansvar gjennom hele prosjektet. På den måte ville uklarheter blitt ryddet opp i, og ansvaret tillagt de ulike roller blitt tydeliggjort. Det kunne også ha sikret tettere oppfølging av referatpunkt, og et samarbeidsklima hvor kritiske spørsmål kunne blitt stilt uten at det tilspisset samarbeidsklimaet. Om kommunen selv ikke har egne ressurser med kompetanse til å stille de kritiske spørsmålene, bør de innhente dette dersom prosjekt av denne størrelsesorden.

Vår vurdering er at forsinkelser i prosjektet i stor grad skyldes arkitektarbeidet, men vi kommer ikke utenom at prosjektet har manglet en overordnet ledelse som har vist retning og fungert som det limet som er tiltenkt en prosjektleder. Med dette på plass mener vi at sårbarheter på et tidligere tidspunkt kan oppdages, rapporteres og justeres. Om dette ville gitt reduserte kostnader, er derimot vanskelig å si. Det har derimot gitt gode læringspunkt for gjennomføring av fremtidige prosjekt.

3.6 LÆRINGSPUNKT

På bakgrunn av dette anbefales kommunen å:

- sikre at kostnadsestimater som legges til grunn for prosjekter tar høyde for spesielle utfordringer, eksempelvis arkitekttegnet bygg, utfordrende tomt, utfordrende materialvalg oa.
- sikre at estimater som legges til grunn blir vurdert som realistiske.
- sikre prosjektering (utredning og kvalitetssikring) som gir et realistisk bilde av fremdriftsprognoser.
- rapportere utfordringer tidlig og tydelig til formannskapet.
- informere styringsgruppen umiddelbart når utfordringer i prosjekt oppstår.
- ved større utfordringer, vurdere å stanse prosjektet for å få kontroll på fremdrift og økonomi.

4 KONKLUSJON OG LÆRING

Det vurderes at selve prosjektorganiseringen fungerte frem til kommunens prosjektleder avsluttet sitt ansattforhold i kommunen i 2014. Prosjektorganiseringen etter dette mener vi er preget av antakelser og noe tilfeldig oppfølging. Det er ikke uvanlig at de ulike rollene i et prosjekt kan være overgripende, men her oppfattes at både kommune og Prosjektil har tanker om at nettopp prosjektlederrollen ikke blir håndtert tilstrekkelig, og i det peker på hverandre. Ut fra dette mener vi at prosjektorganiseringen fra 2014 har vært uheldig og langt på vei preget det videre arbeidet i prosjektet. Kommunen hadde verken ressurser, kapasitet eller nødvendig kompetanse, og tok ikke kontroll over prosjektet, men baserte seg i stor grad på rapportering fra Prosjektil. Vi mener også at redusert møtehyppighet i siste del av prosjektet, og det faktum at kommunen forholdt seg til Prosjektil som prosjektleder, har satt dem mer på sidelinjen. Uavklarte roller og manglende forventningsavklaringer har derfor bidratt til tilfeldige/ustrukturerte oppfølging og mindre samhandling på tvers innad i prosjektet. Dette i kombinasjon med uforutsette utfordringer gjør at prosjektet ender opp med kostnader langt fra kalkyle og prognoser.

Nedenfor har vi listet opp de anbefalingene som vi mener Randaberg kommune bør ta med seg som læringspunkter inn i andre byggeprosjekter.

Randaberg kommune anbefales å:

- sikre større grad av systematikk og dokumentasjon av behovsanalyser.
- belyse måloppnåelse i de ulike alternativ ved sette dem opp mot hverandre.
- ha jevnlig utsjekk av hvem som har de ulike prosjektrollene og medfølgende ansvar, og sikre at endringer som involverer eksterne er nedfelt skriftlig i kontrakter.
- sikre at kommunen har bestiller kompetanse.
- sikre interne ressurser i kommunen som har kunnskap om prosjektet og som kan stille de kritiske spørsmålene underveis.
- sikre at kommunen har nødvendig kompetanse og kunnskap om valgte entreprisform.
- sikre at kostnadsestimater som legges til grunn for prosjekter tar høyde for spesielle utfordringer, eksempelvis arkitekttegnet bygg, utfordrende tomt, utfordrende materialvalg oa.
- sikre at estimater som legges til grunn blir vurdert som realistiske.
- sikre prosjektering (utredning og kvalitetssikring) som gir et realistisk bilde av fremdriftsprognoser.
- rapportere utfordringer tidlig og tydelig til formannskapet.
- informere styringsgruppen umiddelbart når utfordringer i prosjekt oppstår.
- ved større utfordringer, vurdere å stanse prosjektet for å få kontroll på fremdrift og økonomi.

VEDLEGG

KILDER

Skriftlige kilder:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Politiske saker fra kommunestyret og formannskapet i Randaberg kommune. Dette inkluderer også økonomiplaner.
- Oversendt dokumentasjon fra kommunen
 - Skisseprosjekter
 - Arkitektkonkurranser
 - Møtoreferat fra styringsgruppe og prosjektgruppe
 - Mailkorrespondanse
- Reglement – kommunale byggeprosjekter. Randaberg kommune. Kommunestyret 17.12.2015, sak 156/15
- Randaberg Helsecenter Sunnhetsgrenden. Evalueringsrapport – desember 2021. Sverre Nergaard.
- Foreløpig sluttrapport, februar 2021, Prosjekttil. Vedtatt som endelig sluttrapport i kommunestyret 03.02.2022, sak 1/22.
- Dom i sak mellom Prosjekttil AS og Randaberg kommune, avsagt i Sør-Rogaland tingrett 02.07.2021.
- NKRF ved Jostein Aksdal, Kursdokumentasjon Revisjon og kontroll av kommunale investeringsprosjekter
- Concept nr. 3, NTNU ved Sverre Haanæs, Eilif Holte og Stein Vegar Larsen (2004)
- Concept nr. 6, NTNU ved Olav Torp, Frode Drevland og Kjell Austeng (2015)
- Concept nr. 45 Kommunale investeringsprosjekter. Prosjektmodeller og krav til beslutningsunderlag

Muntlig kilder:

- Tidligere kommunedirektør i Randaberg kommune
- Tidligere teknisk sjef i Randaberg kommune⁴²
- Kommunalsjef samfunn og kultur i Randaberg kommune
- Prosjektleder bygg og eiendom i Randaberg kommune
- Kommunalsjef økonomi i Randaberg kommune
- Regnskapssjef i Randaberg kommune
- Tidligere økonomisjef i Randaberg kommune
- Daglig leder i Prosjekttil

⁴² Revisjonen har ikke lyktes å få verifisert intervjuet, og momenter som fremkom er derfor ikke medtatt i rapporten.

- Prosjekteringsleder fra Prosjektil
- Daglig leder i 3RW
- Tidligere arkitekt fra 3RW (arkitekten som først utarbeidet tegningsgrunnlaget)

BEGREP

Porteføljestyring

Den totale samlingen av prosjekter og programmer utgjør virksomhetens portefølje. Porteføljestyring dreier seg om å identifisere, prioritere og iverksette virksomhetens prosjekter og programmer, samt følge opp leveransene.

Prosjektorganisasjon

En virksomhets prosjektorganisasjon består av en rekke funksjoner og roller.. Til sammen skal disse sette virksomheten i stand til å styre sin totale prosjektaktivitet på en helhetlig, målrettet og effektiv måte.

Skisseprosjekt

Skisseprosjekt skal presentere en konkretisering og verifisering av krav og behov i prosjektet, og er et grunnlag for endelig beslutning om investering. Det er med basis i skisseprosjektet at oppdragsgiver ferdigstiller teninger og kvalitetstider beskrivelser. Skisseprosjekt er knyttet til prosjektets tidligfase.

Forprosjekt

Også forprosjektfasen er en del av tidligfasen. Her dreier prosjekteringsprosessen seg i all hovedsak om å bearbeide og videreutvikle funksjonell og fysisk struktur fra skisseprosjektet. Brukerkrav og tekniske krav må være på et så tilstrekkelig detaljert nivå at omfang, budsjett og kvalitet kan defineres.

Totalentreprise

Dette er en kontraktsform hvor oppdragsgiver har definert hva vedkommende vil ha, uten å ha bestemt hvordan entreprenøren skal oppnå resultatet. Det vil si at totalentreprenøren har ansvar både for utarbeidelse av detaljprosjektering og utførelse av arbeidet. Ansvarsretten kan være samlet hos totalentreprenør eller den kan være delt på underleverandørene for prosjektering og utførelse.

Utførelsesentreprise

Byggherren engasjerer selv arkitekt og rådgivere og inngår selvstendige kontrakter med flere entreprenører. En av entreprenørene får ofte ansvar som administrerende sideentreprenør. Det er byggherre som står for hele, eller det vesentligste av prosjekteringen. I dette kan byggherre velge

å utføre prosjekteringen selv, eller inngå kontrakter med arkitekter og konsulenter som utformer, beskriver og prosjekterer bygget. Utførelsesentreprise kan organiseres på ulike måter:

Delte entrepriser: Her inngår byggherren avtaler med flere sidestilte entreprenører, gjerne kalt sideentreprenører, om utførelse av forskjellige deler av byggearbeidet. Ansvarsretter følger stort sett kontraktene med byggherren.

Hovedentreprise: Denne organiseringen innebærer vanligvis at én entreprenør, hovedentreprenøren, påtar seg utførelsen av alle bygningsmessige arbeider, mens de installasjonstekniske arbeidene utføres i separate entrepriser. Hovedentreprenøren og de tekniske entreprenørene er sideentreprenører.

DEFINISJONER OG BESKRIVELSER AV ROLLER FOR BYGGEPROSJEKT

- **Prosjekteier (PE)** – rådmann/kommunedirektør er administrativ prosjekteier.
- **Prosjektansvarlig (PA)** – tjenestesjef som har ansvar for prosjektledelsen (teknisk sjef).
- **Prosjektkoordinator (PK)** – ansatt i Randaberg kommune, er kontaktperson for ekstern prosjektleder og bindeledd mot brukere.
- **Byggherre (BH)** – ivaretas av tekniske tjenester.
- **Prosjektleder (PL)** – ekstern aktør eller ansatt i Randaberg kommune, avgjøres av byggherren. Eventuelt innkjøp av tjenesten gjøres iht. lovverk for innkjøp. Prosjektleder sin rolle er å sørge for at prosjektet gjennomføres i tråd med prosjektgrunnlaget. Prosjektleder skal rapportere til prosjektansvarlig, og skal delta på styringsgruppemøter.
- **Byggeleder (BL)** – ekstern aktør eller ansatt i Randaberg kommune. Det er en byggeteknisk rådgiver som har hovedoppgaven i utførelsesfasen. En byggeleder vil i mange tilfeller være byggherrens representant på byggeplasser. Byggeleder skal påse at entreprenøren leverer avtalt materiale og utfører arbeidet slik som avtalt. Det skal også påses at dokumentasjon er på plass.
- **Prosjekteringsleder (PRL)** – den som administrerer og koordinerer gjennomføringen av prosjekteringen på vegne av byggherre. Hovedoppgave er å lede og koordinere de faglige rådgiverne som utfører prosjektering, og kvalitetssikre arbeidet. Prosjekteringsleder kan være frittstående eller gruppetilknyttet, det vil si at PRL enten kun innehar denne rollen eller er en av de faglige rådgiverne (eksempelvis arkitekt, rådgivende ingeniør for bærende konstruksjoner, varme, ventilasjon og sanitær, elektro, landskapsarkitekt osv.).
- **Prosjekteringsgruppe (PRG)** – gruppe bestående av faglige rådgivere.
- **SHA⁴³-koordinator** – rollen er hjemlet i byggherreforskriften, og SHA-koordinator skal ivareta byggherren sitt SHA-ansvar. Det gjelder både i prosjekteringsfasen og ved utførelse
- **UU⁴⁴-rådgiver** – ansatt i kommunen, og skal ivareta universell tilrettelegging i byggeprosjektene. Det gjelder både for ansatte og brukere. Rådgiver skal være med i prosjektgruppe i tidlig fase.

⁴³ SHA – sikkerhet, helse og arbeidsmiljø.

⁴⁴ UU – universell tilrettelegging.

DEFINISJONER OG BESKRIVELSER AV GRUPPER FOR BYGGEPROSJEKT

Styringsgruppe skal være oppdatert i forhold til fremdrift og økonomi, ta beslutninger som prosjektleder/prosjektgruppen har behov for og sørge for at prosjektet gjennomføres innenfor de gitte rammer

- oppnevnes av rådmann/kommunedirektør
- består av representanter fra aktuelt tjenesteområde, prosjekteier (PE), prosjektansvarlig (PA) og prosjektleder (PL), eventuelt andre representanter innen juss, IKT ol.

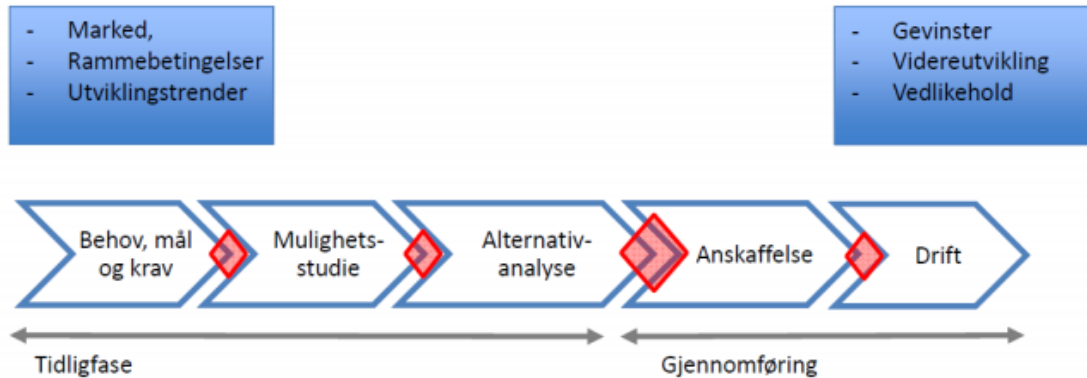
Prosjektgruppen skal gjennomføre prosjektarbeidet i de ulike fasene, og skal medvirke til at prosjektet beskrives og gjennomføres innenfor gitte rammer. Prosjektgruppen skal rapportere til styringsgruppen, og skal bestå av:

- Prosjektleder (PL)
- Prosjektkoordinator (PK)
- Brukerrepresentanter (utpekes av aktuell tjenestesjef)
- UU-rådgiver
- Hovedverneombud/steds-verneombud

Brukergrupper skal opprettes dersom det er mange brukere og ikke gjennomførbart at alle deltar i prosjektmøter. Representanter utpekes av aktuell tjenestesjef.

FASEINDELING MED BESLUTNINGSPUNKT

Figur 8. Faseinndeling med beslutningspunkt



Kilde: Concept nr. 45

KOMMUNENS REGLEMENT, PROSJEKTFASER FOR BYGGEPROSJEKT

Av reglementet fremgår det at et prosjekt kan ha fem faser:

1. Behovsutredning
2. Skisse- og forprosjekt
3. Prosjektering
4. Utførelse
5. Drift

Behovsutredning

I denne fasen utarbeides det beslutningsgrunnlag for nye byggeprosjekter. Kommunestyret er bevilgende myndighet for byggeprosjekter, og prosjektene kan ikke settes i gang før en bevilgning er gitt første året i gjeldende økonomiplanperiode.

Fasens hovedaktiviteter:

- Tjenestesjef med behov for byggeprosjektet legger frem behovsbeskrivelse i forbindelse med arbeid med rammesak eller budsjett og økonomiplan.
- Kost-/nyttevurdering og driftsmessige konsekvenser.
- Byggherre, i samarbeid med aktuelt tjenesteområde, utreder prosjektet videre med lokalisering og grov fremdriftsplan.

- I de tilfeller prosjektet går over flere år, deles prosjektet i faser slik at den faktiske bevilgningen per år er i samsvar med prosjektets forventet fremdrift og faseinndeling.
- Tilskudd- og refusjonsordning.
- Reguleringsmessige forhold skal avklares i behovsutredningen.
- Kostnadsoverslag for alle investeringsprosjekter skal vurderes årlig i forbindelse med budsjett og økonomiplan. Ansvarlig er byggherre.

Skisse-/ forprosjekt

I skissefasen utarbeides prosjektgrunnlag for behandling av forprosjekt.

Når bevilgning er vedtatt og reguleringsmessige forhold avklart, har rådmannen ansvaret for at prosjektet blir satt i gang og gjennomført. Prosjektledelse i denne fasen gjennomføres av egne ansatte eller eksterne rådgivere – kontrahert via avtaler eller ny anbudsutlysning.

Prosjektgrunnlaget skal inneholde:

- Avklaringer ift. Regulering, hoved-/ temaplaner og infrastruktur.
- Samlet arealbehov, inklusive uteareal.
- Evt. Romprogram og funksjoner som skal ivaretas.
- Fremdriftsplan med faseinndeling.
- Omtale av grunnforhold.
- Redegjørelse for universell utforming.
- Redegjørelse for entreprisform.
- Økonomisk vurdering som synliggjør hvordan bestillingen kan løses innenfor vedtatt økonomisk ramme.

Prosjekteringsfasen skal starte opp så snart prosjektgrunnlaget er godkjent av styringsgruppen.

Dersom grovkalkylen avviker negativt fra de vedtatte økonomiske rammene på mer enn 15 % eller 25 millioner kroner skal rådmannen legge fram sak til kommunestyret.

Prosjektering

I denne fasen utarbeides det detaljert kravspesifikasjon som grunnlag for utlysning av byggeoppdrag. Deltakerne i denne fasen er de samme som i skissefasen, og som hovedregel skal brukergrupper, verneombud og UU-kontakt være med.

Fasens hovedaktiviteter:

- Kontraktsinngåelse med eksterne rådgivere
- Arkitekttegninger
- Kravspesifikasjon fra rådgivere
- Grunnundersøkelser
- Revidert kostnadsoverslag

- Rammesøknad
- Utlysning av anbud
- Evaluering av anbud, tildeling og kontraktsinngåelse

Dersom revidert kostnadsoverslag avviker negativt fra de vedtatte økonomiske rammene på mer enn 5 % eller 10 millioner kroner skal rådmannen legge fram sak til kommunestyret før utlysning av anbudet.

Når tilbudspriser foreligger skal kostnadsoverslag revideres, og usikkerhetsandelen vurderes.

Dersom kostnadsoverslag (med tilbudspriser) samlet avviker negativt fra de vedtatte økonomiske rammene på mer enn 3 % eller 5 millioner kroner skal rådmannen legge fram sak til kommunestyret før kontraktsinngåelse.

Utførelse

I denne fasen gjennomføres byggingen, overlevering til bruker og prøvedrift.

Dersom det under utførelsesfasen av byggeprosjektet oppstår vesentlig økonomiske avvik på 1 % av budsjettet eller 0,5 millioner kroner som krever tilleggsbevilgninger skal dette fremmes i egen sak eller i forbindelse med tertialrapportene.

KOMMUNENS REGLEMENT, RAPPORTERING BYGGEPROSJEKT

Reglementet fastslår følgende når det gjelder rapportering for kommunes prosjekt:

Rapportering – administrativt

Prosjektleder rapporterer til prosjektansvarlig hver måned etter oppsatte frister. Rapporten skal inneholde følgende:

- Økonomisk oversikt og prognose
- Arbeid utført siden forrige rapport, og arbeid planlagt utført før neste rapport.
- Endringsmeldinger og behandling av disse.
- Avviksmeldinger.
- Oversikt som viser vernerunder.
- Andre vesentlige opplysninger.

Rapportering – politisk

Det gis muntlig orientering i formannskapet i hvert møte. Saken skal stå på sakslisten og skal inneholde en oversikt over hvilke prosjekter det skal informeres om. Rådmannen er ansvarlig for at orienteringen gis, og orienteringen utformes slik at den kan protokollføres.

Ved behov for eventuelle tilleggsbevilgninger fremlegges kommunestyret i forbindelse med handlingsprogram, revisjon av investeringsbudsjett, tertialrapport eller i egen sak.

Sluttrapport og byggeregnskap

Når prosjektet er avsluttet skal prosjektleder utarbeide en kortfattet rapport administrativt til prosjektansvarlig (PA)/styringsgruppe. Rapporten skal beskrive hvordan prosjektet er gjennomført, kvalitetsoppfyllelse, erfaringer og hovedtall for byggeregnskap.

Rådmannen legger frem rapporten politisk som orienteringssak snarest mulig og senest innen ett år etter at prosjektet er overtatt.

Disponering av mindre-forbruk eller dekning av merforbruk besluttet av kommunestyret ved behandling av årsregnskapet.

USIKKERHETS- OG BEHOVSANALYSER

Usikkerhet fremheves av Digdir som et viktig tema med behov for ekstra oppmerksomhet for å sikre god prosjektstyring gjennom alle fasene av Prosjektveiviseren. Et prosjekt vil alltid inneholde en grad av usikkerhet, denne må derimot beregnes til et akseptabelt nivå og håndteres som en del av prosjektstyringen – såkalt usikkerhetsstyring. Usikkerhetsstyring omhandler systematisk anvendelse av prinsipper, metoder, prosesser og teknikker for å identifisere og estimere usikkerhet, for deretter å planlegge, iverksette og følge opp tiltak.

For Prosjektveiviserens **konseptfase**, fremgår det at en vurdering av konseptenes usikkerhet er en viktig del av vurderingen av de alternative konseptene. Dette kan gjøres i følgende tre steg:

1. Kartlegging og beskrivelse av de faktorene som er usikre, og gjøre en grov vurdering/rangering av hvor følsomme de ulike alternativenes samfunnsøkonomiske lønnsomhet antas å være for disse.
2. Beregne hvordan de usikre faktorene kan slå ut i tiltakets lønnsomhet, f.eks. ved å gjøre en følsomhetsanalyse. Dette vil være en viktig faktor når de ulike alternativene vurderes opp mot hverandre.
3. Vurdere hvordan usikkerheten skal håndteres, eventuelt ved å komme opp med forslag til risikoreducerende tiltak. De viktigste usikkerhetene som kan påvirke prosjektets lønnsomhet oppsummeres i prosjektbegrunnelsen.

Formålet med **planleggingsfasen** er å blant annet sikre at en har en felles forståelse av hensikten med prosjektet, forventede gevinster og usikkerheten som følger med, samt hvordan usikkerheter og endringer vil bli identifisert, vurdert og kontrollert. Følgende aktiviteter nevnes for dette:

1. Evaluering av prosjektforslaget for å forstå om noen virksomhets- eller programledelsesstrategier, standarder eller praksis som er relatert til usikkerhetsstyring må brukes av prosjektet.
2. Søke læring fra lignende, tidligere prosjekter, virksomhets- eller programledelse og eksterne organisasjoner relatert til usikkerhetsstyring.
3. Utarbeide en usikkerhetsstrategi som beskriver hensikten med usikkerhetsstyring, prosedyrene som vil bli brukt, roller og ansvar, usikkerhetstoleransene, tidspunkter for usikkerhetsanalyser, verktøy, teknikker og krav til rapportering.
4. Identifisering og vurdering av prosjektets usikkerheter, og bruke resultatet av denne analysen som grunnlag for å utarbeide en prosjektplan som er mest mulig robust mot de viktigste usikkerhetene. Deretter gjøre en ny analyse i henhold til den oppdaterte planen, og utarbeide oppfølgingstiltak for de gjenværende usikkerhetene.

Usikkerhetsanalyse vil være relevant å gjennomføre på alle stadier av et prosjekt. I tidligfase vil estimatene typisk være på et overordnet nivå, mens etter at prosjektet er ferdig prosjektert, vil det

typisk foreligge en ferdig utarbeidet grunnkalkyle som usikkerhetsanalysen tar utgangspunkt i. Det vil også være flere ulike tilnærminger til hvordan man kan gjennomføre prosessen⁴⁵.

Hensikten med en behovsanalyse er videre å foreta en systematisk undersøkelse av det reelle behovet for å arbeide videre med en eller flere ideer. Dette innebærer å gjøre en kartlegging og vurdering av behov, samt en utarbeidelse av målsetninger og krav til løsning⁴⁶.

Følgende punkt bør iht. Concept rapport nr. 3 inngå i en behovsanalyse⁴⁷:

- Vurdering av om behovet er reelt.
- Vurdering av dagens kapasitet, eventuelt gapet mellom dagens kapasitet og ønsket kapasitet ift. Oppnåelse av målsettingen.
- Vurdering av om behovet er i tråd med langsiktige målsetninger/langtidsplaner.
- Vurdering av om behovet kan eller bør dekkes gjennom andre tiltak.
- Vurdering av om behovet har sammenfallende behov, slik at standardisering og/eller synergier kan trekkes ut.
- Vurdering av forslag til målsetting.

Innholdet i behovsfasen for denne Concept-rapportens beslutningsmodell er presentert i tabellen under. Innholdet gjelder med dette kun tidligfase for prosjekt.

Tabell 2. Innhold i behovsfasen (beslutningsmodell)

Analyser / prosjektaktiviteter	Beslutningsunderlag	Beslutningstaker
<ul style="list-style-type: none"> • Behovsvurdering • Utarbeidelse av målsetninger og krav til løsning • Tids- og kostands-overslag, usikkerhetsvurdering • Modenhetsvurdering 	<ul style="list-style-type: none"> • Styringsdokument (prosjektplan) inkludert målsetninger • Behovsvurdering • Krav til løsning • Usikkerhetsvurdering • Prosjektekstern kvalitetssikring • Forslag til beslutning 	<ul style="list-style-type: none"> • Hvilket nivå (politisk eller administrativt) dette skal besluttes

Kilde: Concept nr. 3

⁴⁵ Concept nr. 6, NTNU ved Olav Torp, Frode Drevland og Kjell Austeng (2015)

⁴⁶ NKRF ved Jostein Aksdal, Kursdokumentasjon Revisjon og kontroll av kommunale investeringsprosjekter

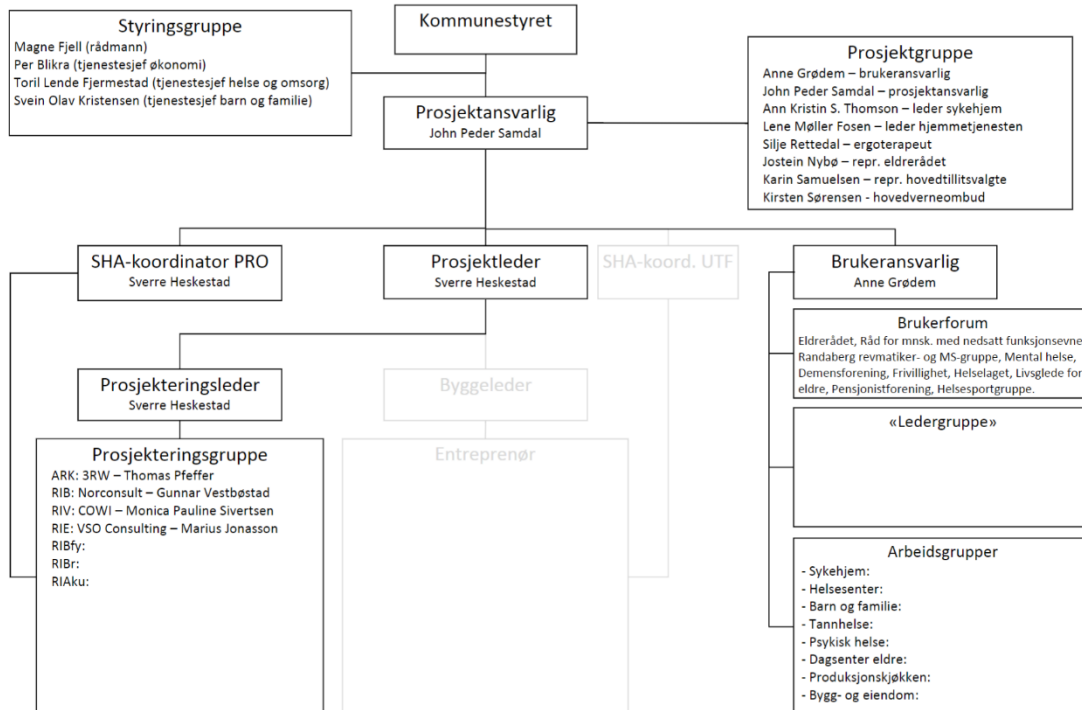
⁴⁷ Concept nr. 3, NTNU ved Sverre Haanæs, Eilif Holte og Stein Vegar Larsen (2004)

ORGANISASJONSKART

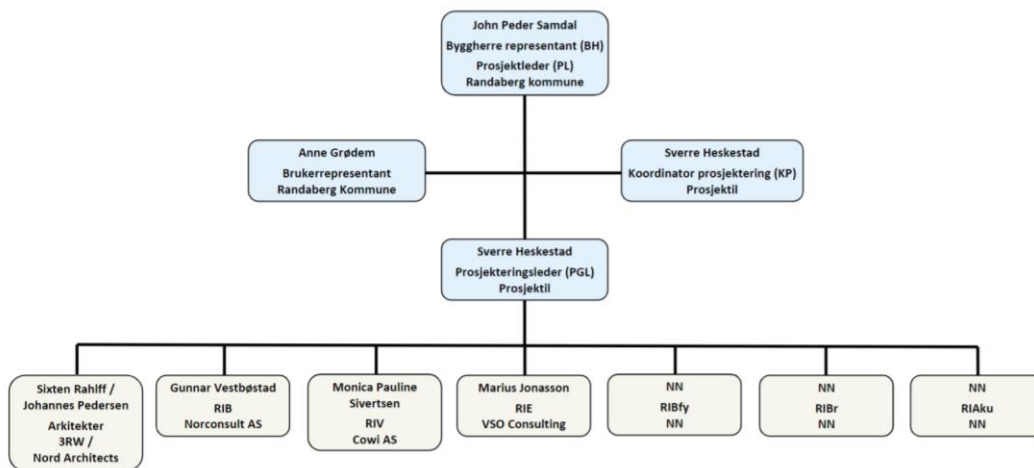
Randaberg kommune 27.05.2013

Organisasjonskart prosjekt Vardheim (se egen oversikt for brukerorganisering)

27.05.2013



Prosjekttil 17.05.2013, organisasjonskart



Rev.	Endring	Ansv.	Dato
		SH	17/05-2013
Prosjektorganisasjon			
Nye Vardheim, Randaberg		Prosjektnr.	



RAPPORTERING TIL FORMANNSKAPET

