



Undersøkelse av prosjekt Sjøfronten

**Molde kommune,
kontrollutvalgssekretariatet for Romsdal**

Dato: 31. august 2020

www.kpmg.no

Oppsummering

Bakgrunn

I 2003 ble det arrangert en arkitektkonkurranse om utforming av sjøfronten i Molde, inkludert torget. Reguleringsplanen ble endelig vedtatt i 2011. I perioden 2012-2013 foregikk arbeidet med en detaljert situasjonsplan. Prosjektering og prosjektledelse ble satt ut til eksterne leverandører.

Sjøfronten 1

I perioden 2015 og 2016 ble det arbeidet med prosjektering av Sjøfronten. I juni 2015 ble forprosjektet levert. Detaljprosjektet og konkurransegrunnlaget for entreprisen forelå i desember 2016. Kontrakten mellom byggherre og entreprenør som var en utførelsesentreprise etter NS 8405.

Investeringsbeslutning for Sjøfronten 1 ble fattet av kommunestyret 22. april 2017, med et investeringsbudsjett på 130 MNOK. Beløpet omfattet utvikling av hele Sjøfronten 1, som besto av kaianlegg (Kontraktsdel 1 og Opsjon 2), veier og arealer mellom kaier og bygninger (Kontraktsdel 2 og Opsjon 3) og selve torget (Opsjon 1).

Kontrakt med entreprenør for Sjøfronten 1 ble inngått i september 2017. Formell byggestart ble satt til januar 2018, med planlagt avslutning i desember 2019. I tillegg ble det inngått en leveransekontrakt for stein ultimo januar 2019.

I løpet av 2019 ble kostnadsrammen økt to ganger etter beslutning i kommunestyret. Først ble den økt fra 130 til 142 MNOK og deretter fra 142 til 150,5 MNOK. I mai 2020 ble kostnadsrammen økt ytterligere til 169 MNOK. Prosjektet var da ennå ikke ferdigstilt. Arbeidene har blitt om lag et halvt år forsinket i forhold til den opprinnelige planen for ferdigstilling.

Mandat

KPMG har fått i oppdrag å undersøke saken. Mandatet er som følger:

- a) Kartlegge hva som er årsakene til budsjettoverskridelser og forsinkelser i Sjøfronten.
- b) Kartlegge sentrale prosesser knyttet til planlegging og gjennomføring av investeringsprosjektet; herunder prosjektplanlegging, risikoanalyser av kostnadsestimat og usikre faktorer, kvalitetssikring av prosjektplanlegging og gjennomføring, oppfølging av prosjektkostnader, rapportering, samhandling internt i Molde kommune og med ekstern prosjektleder og entreprenør for Sjøfronten.
- c) Vurdering av kvaliteten i overnevnte prosesser.
- d) Innsjutt/forslag til kvalitetsforbedrende tiltak i forhold til avdekket i pkt. a) - c).

Oppgaven består i å kartlegge årsakene til budsjettoverskridelser og forsinkelser i Sjøfronten. Videre skal vi kartlegge sentrale prosesser knyttet til planlegging og gjennomføring av investeringsprosjektet; herunder prosjektplanlegging, rapportering, samhandling internt i Molde kommune og med ekstern prosjektleder og entreprenør. Det skal gis en vurdering av kvaliteten i prosessene og gis forslag til kvalitetsforbedrende tiltak.

Metodisk tilnærming

Oppdraget er løst ved hjelp av dokumentanalyser, intervjuer og kontradiksjon. I KPMGs metode er hensynet til objektivitet og saklighet, til kontradiksjon og personvern og konfidensialitet ivaretatt.

På bakgrunn av sakens offentlige interesse, er det lagt vekt på at rapporten skal kunne offentliggjøres av Molde kommune.

Fakta grunnlaget

Kostnadsøkninger og forsinkelser

Nedenfor går vi gjennom de viktigste årsakene til overskridelser og forsinkelser i Sjøfronten 1. Overskridelsene måles i forhold til investeringsbudsjettet som ble vedtatt i april 2017.

Tidslinje som viser saksgangen er inntatt i vedlegg 3.

Da prosjektet ble vedtatt i mars 2017 hadde det en kostnadsramme på 130 MNOK. Prognosen slik den forelå i mai 2020 var 169 MNOK. Det har altså vært en kostnadsøkning i prosjektet på 39 MNOK fra prosjektet ble vedtatt.

Det er flere eksempler på vesentlige endringer. Det ble besluttet å endre varmeløsning på torget. Dette ble vedtatt å øke kostnadsrammen på 11 MNOK. Det har vært en større endring av utformingen på torget som har blitt oppgitt å utgjøre 7,5 MNOK inkl. mva.

Prisøkning på stein synes å ha medført en vesentlig årsak til økte kostnader, direkte og indirekte. Anslått prisøkning på stein utgjorde opprinnelig 5,2 MNOK, men det er gjort flere justeringer i bestilt mengde og type stein i ettertid. Kontrakten på steinleveransen har ikke blitt tiltransportert entreprenør.

Grunnforhold og masseutskiftning har også medført økte kostnader. Dette har blitt synliggjort i flere omganger. Anslått kostnad er ca. 4,9 MNOK.

Det har totalt vært 220 endringer i prosjektet. Disse har medført merkostnader på i størrelsesorden ca. 21 MNOK inkl. mva.

Det kan være overlappende kostnader i punktene over, eksempelvis knyttet til stein.

I det opprinnelige vedtatte budsjettet som vises i tabellen under, var flere viktige kostnadsposter ikke tatt med. Dette gjelder spesielt lønns- og prisstigning, andre kostnader og finanskostnader. Disse kostnadene utgjorde alene et avvik på 9,6 MNOK.

		Budsjett Investerings- beslutning	Rapportert prognose 06.05.2020	Avvik
A	Entreprenørkostnad, inkl. granitt	kr 78 191 641	kr 74 167 213	kr 4 024 428
B	Besparelser 22.01.19, eks. mva.			kr -
C	Endringer og avsetninger, eks. mva.		kr 20 280 000	-kr 20 280 000
D	Lønns- og prisstigning eks mva		kr 4 000 000	-kr 4 000 000
E	Prosjektering, eks. mva.	kr 7 313 920	kr 11 500 000	-kr 4 186 080
F	Prosjekt- og byggeledelse, eks. mva	kr 4 986 773	kr 6 320 000	-kr 1 333 227
G	Andre generelle kostnader, eks. mva		kr 600 000	-kr 600 000
H	Merverdiavgift (inkl besparelser)	kr 24 400 000	kr 29 405 000	-kr 5 005 000
I	Finanskostnader		kr 3 200 000	-kr 3 200 000
J	Andre kostnader, inkl. mva		kr 300 000	-kr 300 000
K	Byggherredel, tomter og kunst	kr 8 000 000	kr 7 500 000	kr 500 000
L	VP/grunnvannsbrønner inkl. mva		kr 11 000 000	-kr 11 000 000
M	Reserve/uforutsett, inkl. mva	kr 7 107 666	kr 727 787	kr 6 379 879
	Sum inkl. mva	kr 130 000 000	kr 169 000 000	-kr 39 000 000
	Sum A, B, C	kr 78 191 641	kr 94 447 213	-kr 16 255 572

Tabell: KPMGs oppsett over besluttede investeringskostnader og prognose per 6. mai 2020. Denne prognosen er vedtatt som kostnadsramme.

Prosjektet har blitt ca. 6 måneder forsinket i forhold til opprinnelig avtale med entreprenør om ferdigstilling i desember 2019. Dette skyldes flere forhold. Beslutning om varmeløsning har gitt forsinkelser, i tillegg til tilrettelegging for Molde Jazzfestival i 2019 og forsinkede steinleveranser.

Sentrale prosesser

Styrende dokumenter og føringer

Det mangler dokumenter i mange kategorier: styringsdokument, usikkerhetsanalyse, komplett dokumentregister, prosjekthåndbok, dokumentasjon knyttet til risikohåndtering, oversikt tegningsleveranser, kvalitetssikringsrapporter, møtereferater fra prosjektstyret, fullmakter og håndtering av endringer. Dette dreier seg om et vesentlig avvik i styringen av prosjektet.

Vår undersøkelse viser at det mangler en rekke dokumenter som vanligvis brukes som styringsverktøy i tilsvarende prosjekter.

Mangel på styringsdokument, fullmakter og rutiner for håndtering av endringer er særlig alvorlig. Mangel på møtereferat mellom prosjekteier og prosjektleder bidrar til uklarheter og svekker muligheten for etterprøvbarehet og kontroll om hva som faktisk er sagt og besluttet.

Planlegging

Mange interessenter har vært involvert i prosesser rundt reguleringsplan og situasjonsplan. Det har imidlertid tatt mange år fra disse prosessene ble gjennomført til byggingen av prosjektet startet. Nye interessenter er kommet til. Da prosjektet var i gjennomføringsfasen kom det innspill om endringer på torget fra mange ulike interessenter.

Undersøkelsen viser at interessent- og brukermedvirkningen ikke har vært satt i system i prosjekteringsfasen. Dialogen mellom prosjekteier og prosjekterende har ikke vært god nok på dette punktet. Det har ikke vært utarbeidet et samlet dokument med alle brukerkravene som har blitt gjort tilgjengelig for de ulike prosjektdeltakerne. Interessentkravene forelå ikke som en forutsetning for prosjekteringen, og det var ikke utarbeidet en interessent- og involveringsplan. Ulike etater i Molde kommune og Havnevesenet var ikke tilstrekkelig involvert og fikk ikke satt sine krav tidlig nok i prosessen.

Budsjettering

Forslaget til budsjett ble utarbeidet av prosjektleder. Det er blant annet basert på innhentede priser for prosjekt- og byggeledelse og prosjektering. Det er lagt inn innhentede priser fra entreprenør uten påslag. Det er lagt inn en usikkerhetsreserve. Byggherren har lagt inn sine kostnader i budsjettet.

Organisasjon, roller, fullmakter og ansvar

Prosjektleders organisasjon har bestått av tre nøkkelpersoner. Kommunens representant har hatt myndighet til å ta beslutninger i prosjektet innenfor prosjektets kostnadsramme. Organisatorisk er han underlagt prosjekteier, med myndighet til å ta beslutninger i prosjektet. Samtidig har han vært prosjektdeltaker i egenskap av å være landskapsarkitekt. Svar på endringer fra prosjektleder til entreprenør har blitt sendt med kopi til kommunens representant. Dette er i henhold til avtalt struktur.

Det er ikke satt begrensninger til prosjektleders handlingsrom når det gjelder økonomiske disposisjoner. Dette kan så tvil om hvem som har ansvaret for de endelige beslutningene i prosjektet.

Prosjekterende har i liten grad har blitt involvert i behandlingen og vurderingen av endringsordrene. Disse har blitt håndtert av prosjektlederen. Kommunens byggherre har vært løpende orientert.

Prosjektets kompleksitet ble undervurdert. Prosjektorganisasjonen ble ikke tilført ressurser da kompleksiteten i prosjektet økte. Det gjelder spesielt rollen som cost controller/planlegger.

Økonomistyring, framdrift og rapportering

Den skriftlige rapporteringen fra prosjektleder til prosjekteier har vært svært uregelmessig og fraværende i lengre perioder. KPMG har fått tilgang på noen få rapporter en fra desember 2018, januar 2019, april og mai 2020, i tillegg til rene økonomiopstillinger for budsjettet.

Rapportene om økonomi inneholdt ikke tallmessig oppstilling over hva som var påløpt i prosjektet sammenstilt mot budsjettet hittil i prosjektet. Avvik hittil i prosjektet var som følge av dette ikke synliggjort. Totalbudsjettet og den totale prognosen var vist i rapportene. Imidlertid var det ikke rapportert på de ulike delområdene i budsjettet. Det innebar at det ble utydelig hva overskridelsene

besto i og hvilke områder i prosjektet hvor det forelå avvik. Det ble heller ikke rapportert på framdrift, ferdiggrad eller inntjent verdi.

Prosjektet ble ikke vist nedbrutt i oversiktlige elementer, slik at kostnadene ble allokert og fulgt opp under de ulike elementene. Kostnadsøkningene ble knyttet til prosjektet generelt. Det ble dermed vanskelig å få oversikt over de faktiske kostnadskonsekvensene. Dette vanskeliggjorde muligheten for å vurdere korrigerende tiltak.

Noen av utfordringene framgår i notat av 19. april 2020 fra prosjektleder til prosjekteier framgår følgende:
«Vi tar naturligvis ansvaret for manglende rapportering, men problemet var at vi måtte ha kommet tilbake og bedt om økte bevilgninger 3-4 ganger har gjort av vi har vegret oss for å framlegge noe som ikke var tilstrekkelig kvalitetssikret ... I en periode var også usikkerheten betydelig større, da vi ikke hadde kontroll med setningene inn mot eksisterende bygninger i Hamnegata.»

Utsagnet bekrefter manglende rapportering og KPMGs inntrykk av at det ikke har vært tilstrekkelig styring og kontroll i prosjektet.

Det var løpende dialog mellom entreprenør og prosjektleder, herunder om forhold knyttet til framdrift. De avtalte fristene for ferdigstillelse har imidlertid i liten grad blitt rapportert til prosjekteier. Dette har bidratt til uklarhet med hensyn til tidspunkt for ferdigstillelse hos prosjekteier og kommunestyret.

Vurderinger

KPMGs overordnede vurdering er at dette prosjektet opprinnelig var et oversiktlig prosjekt, med få involverte parter.

Prosjektet utviklet seg til å bli mer komplekst enn antatt. Det ble også noen forsinkelser. Da utfordringene meldte seg i utføringsfasen, særlig knyttet til de mange endringene som kom, var det uheldig at verken prosjekteier eller prosjektleder så dette og tok initiativ til en revurdering av plan og rutiner for gjennomføringen. Spesielt gikk dette ut over økonomistyringen. Prosjektet var ikke brutt ned i oversiktlige elementer, slik at kostnadene ble allokert og fulgt opp under de ulike elementene. Kostnadsøkningene ble knyttet til prosjektet generelt, noe som vanskeliggjorde god styring og kontroll. Flere kontraktsdeler ble slått sammen kostnadmessig. Kostnadene burde vært allokert til de ulike delene av prosjektet, slik det framgår av investeringsbeslutningen, se vedlegg 2.

Manglende «kontrakt» mellom prosjekteier og prosjektleder

Det foreligger ikke et styringsdokument. Formålet med styringsdokumentet er å definere prosjektet, danne grunnlaget for riktig prosjektledelse og vurdere om det totalt sett blir vellykket. Det skal fungere som et basisdokument for å vurdere framdrift og eventuelle avvik.

Styringsdokumentet er et levende dokument, og innhold og fokus vil variere med hvilken fase prosjektet er i. Det bør inneholde blant annet:

Styringsdokumentets innhold:	
✓ Mål og prioriteringer av mål	✓ Organisering, roller og ansvar
✓ Beskrivelse av hva prosjektet skal levere	✓ Strategier for gjennomføring
✓ Interessentoversikt og kommunikasjonsstrategi	✓ Prosjektplan
✓ Rammebetingelser	

Tabell: Oversikt over elementer som bør inngå i styringsdokumentet og prosjektplanen, listen er ikke uttømmende

Selv om det ikke foreligger et styringsdokument i prosjektet, har vi sett på de enkelte punktene som inngår i et styringsdokument og vurdert hvordan de har blitt håndtert.

En prosjektplan uttrykker hvordan og når mål skal oppnås. Prosjektplanen beskriver fremdrift og planlagte kostnader i henhold til prosjektbegrunnelsen, og identifiserer hovedinnholdet i prosjektfasene. Den blir brukt av prosjektstyret som en referanse som prosjektfremdriften skal måles opp mot.¹

Alle prosjekter bør etablere en plan for gjennomføring av prosjektet som inneholder en beskrivelse av prosjektomfanget, tilhørende kostnader og tidsplan det skal gjøres i henhold til.

Resultatmål

Resultatmålene er knyttet til det prosjektet skal levere på i prosjektperioden med hensyn til omfang/kvalitet, kostnad og tid og en prioritering av disse målene.

Saken om investeringsbeslutning for Sjøfronten 1 sier ikke noe om hva prosjektet skal levere og prioriteringen av mål. Det har kommet ulike signaler om hva prosjektet skulle levere på. Ettersom disse ikke har vært kommunisert har ulikt nøkkelpersonell i Sjøfronten oppfattet prioriteringene av tid, kostnad og kvalitet svært ulikt. Dette synes å ha medført styringsproblemer i prosjektet.

Interessentoversikt og kommunikasjonsstrategi

Det har vært møter med brukere, men at interessent- og brukermedvirkningen ikke har vært satt i system. Det kan ha medført at viktige interessenter eller krav har blitt oversett.

Dialogen mellom de ulike nøkkelpersonene i prosjektet har ikke vært god nok. Det kan synes som om krav ikke er forstått og videreformidlet.

Det har vært utfordringer knyttet til krav og ønsker fra andre etater i kommunen.

Rammebetingelser

KPMG har heller ikke sett at rammebetingelser for prosjektet er avklart, et eksempel på dette er føringer til ekstern prosjektleder.

Organisering, roller og ansvar

Det er heller ikke observert at det er tydelighet i roller og ansvar. Forventninger og handlingsrom er ikke definert. I planleggingsfase har det vært utydelighet om hvem som skulle dekke prosjekteringsledelsen. Dette har blitt avklart muntlig.

Vi ser ikke at det er etablert tilstrekkelige rutiner, verktøy og administrativ kapasitet til å ivareta prosjektets praktiske gjennomføring og økonomistyring. Dette må ses i sammenheng med prosjektets innhold og kompleksitet. Det er i flere av intervjuene oppgitt at prosjektets kompleksitet var undervurdert. Likevel er det KPMGs vurdering at man kunne sette på ekstra ressurser når kompleksiteten i prosjektet økte. Det gjelder spesielt rollen som cost controller.

Gjennomføringsstrategi – etablering av rutiner

Rutiner for oppfølging av påløpte kostnader, hvordan dette skal sammenholdes med måling av framdrift (inntjent verdi i prosjektet) og hvordan slike data skal rapporteres er element som inngår i planen for gjennomføring. Det er KPMGs oppfatning at dette ikke har vært gjennomtenkt og er en av hovedårsakene til problemene prosjektet møtte på i den økonomiske oppfølgingen.

I økonomirapportene fra 2020 forklares avvik i forhold til 2019 og ikke de totale overskridelsene hittil i prosjektet. Det er vanskelig å forstå om avvikene baserer seg på det som er påløpt eller det man tror vil påløpe. Det er svært vanskelig å kontrollere om avviksforklaringene stemmer eller ikke.

Endringsordrene har vært gruppert og vist i status om økonomi. Endringsmeldinger fra entreprenør har sjeldent kommet med en estimert kostnad.

Det kunne vært rapportert på mottatte og behandlede endringsordre og totalt innkomne endringsordre. Det kunne vært vist hva som var påløpt og endelig avklart og hva som var mottatt og estimert beløp.

¹ <https://www.prosjektveiviseren.no/dokumentasjon/ledelsesprodukter/prosjektplan>

Dokumenthåndtering

Det tok lang tid før KPMG fikk dokumentene som ligger til grunn for undersøkelsen. Dette tyder på at kommunen har manglende tilganger til viktig dokumentasjon. Dette er en nødvendig forutsetning for løpende kontroll og revisjon. Det bør være en plan for dokumenthåndtering og tilganger.

Usikkerhetsstrategi

Vi ser ikke at det er stilt noen krav til dette. KPMG har ikke mottatt oversikt over om usikkerheter og risiko er håndtert.

Prosjektplan

Mangelfull arbeidsnedbrytingsstruktur i prosjektet har gjort prosjektets løpende regnskap og prognose uoversiktlig og overskridelsene krevende å følge og tallfeste.

Vi har ikke sett noe periodisert budsjett, som er viktig i økonomistyringen i et slikt prosjekt.

Usikkerheter burde vært omtalt i beslutningsdokumentet med en vurdering av konsekvens for budsjettestimater. Vi ser ikke at usikkerhet og risiko er vurdert i prosjektet. Det er imidlertid hensyntatt i budsjetteringen.

Det burde vært tydelige krav til oppfølging og økonomisk rapportering. Undersøkelsen har vist at det har vært mangelfull økonomistyring og rapportering i prosjektet.

Etter at prosjektleder hadde avgitt en status på den økonomiske situasjonen i januar 2019, som kommunestyret behandlet 14. februar 2019, ble det ikke rapportert skriftlig på den økonomiske situasjonen i resten av 2019. Vi anser muntlig rapportering som lite tilfredsstillende ettersom det er vanskelig å behandle så mange detaljer muntlig og få en god oversikt over status.

Etter KPMGs syn ville det vært naturlig å pålegge prosjektleder å rapportere til prosjekteier månedlig etter at de første avvikene var rapportert.

Disponeringen av budsjett og bruk av usikkerhetsreserve synes ikke å ha vært avklart mellom prosjekteier og prosjektleder. Det samme gjelder godkjenning av større endringer.

Fastsettelse av budsjett

Det er vår vurdering at investeringsbudsjettet var satt for lavt, og at flere påregnelige elementer ikke var vurdert.

- ✓ Forventede tillegg burde vært vurdert
- ✓ Kjente kostnader som skulle vært spesifisert og budsjettet på investeringstidspunktet var utelatt
- ✓ Det var ikke tatt høyde for uspesifiserte kostnader/andre kostnader

Usikkerhet er tatt høyde for som egen post, men det er ikke dokumentert hva som er lagt til grunn for vurderingen.

Konklusjon sentrale prosesser

Det er grunnleggende mangler i de sentrale prosessene. De aller fleste av de overnevnte forholdene bør behandles uavhengig av prosjektets størrelse og kompleksitet. Ved enklere prosjekter vil det være behov for mindre detaljering.

Forslag til tiltak

KPMGs forslag til tiltak framgår av kapittel 7, med nærmere detaljer i vedlegg 4 og 5.

På kort sikt, for Sjøfronten 2, anbefaler vi at det som et minimum utarbeides styringsdokument og prosjektplan, herunder at det gjøres en vurdering av usikkerhetene i prosjektet. Vi vil videre anbefale at det foretas en ekstern og uavhengig usikkerhetsanalyse.

Styringsdokumentets innhold er behandlet i kapittel 6.1. En mal for styringsdokument finnes på www.prosjektveiviseren.no.

Det bør gjennomføres en evaluering med prosjektdeltakere med tanke på å finne konkrete og effektive forbedringspunkter. Prosjektdeltakerne har mye verdifull erfaring å ta med til Sjøfronten 2.

Vi vil under peke på noen læringspunkter til bruk i senere prosjekter.

Innhold

1. Innledning	11
1.1 Bakgrunn	11
1.2 Mandat	12
1.3 Avgrensninger og forbehold	12
2. Metodisk tilnærming	14
2.1 Informasjonsinnhenting	14
2.2 Kontradiksjon	14
3. Overskridelser og forsinkelser Sjøfronten 1	15
3.1 Innledning	15
3.2 Endringer i prosjektets leveranser og løsninger	16
3.3 Investeringsbudsjettet	18
3.4 Framdrift og forsinkelser	20
4. Økonomi og framdrift Sjøfronten 3	21
5. Sentrale prosesser Sjøfronten 1	22
5.1 Dokumentasjonsinnhenting	22
5.2 Molde kommunes regelverk	23
5.3 Planlegging	23
5.4 Fastsettelsen av budsjettet Sjøfronten 1	24
5.5 Organisasjon, roller, fullmakter, og ansvar	24
5.6 Økonomistyring, framdrift og rapportering	25
6. KPMGs vurderinger av sentrale prosesser	27
6.1 Manglende «kontrakt» mellom prosjekteier og prosjektleder	27
6.2 Fastsettelse av budsjett	31
6.3 Konklusjon	31
7. Tiltak	32
8. Vedlegg	33

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

I 2003 ble det arrangert en arkitektkonkurranse om utforming av sjøfronten i Molde, inkludert torget. Vinnerne fikk oppdraget med å utarbeide forslag til reguleringsplan. I forbindelse med planprosessen ble det nedsatt en arbeidsgruppe med representanter fra næringsliv, kultur, politikk og administrasjon. Reguleringsplanen ble endelig vedtatt i 2011.²

I perioden 2012-2013 foregikk arbeidet med en detaljert situasjonsplan for sjøfronten og torget. Situasjonsplanen ble presentert for blant annet Plan- og utviklingsstyret, Molde næringsforum og gårdeierne i området. I intervjuer har det også blitt opplyst at den ble presentert i andre utvalg og for andre interessegrupper.

På grunn av kapasitetsbegrensninger hos de fagmiljøene som vanligvis står for prosjektering og prosjektledelse i Molde kommunen, ble prosjektering og prosjektledelse satt ut til eksterne leverandører. Prosjektledelse ble engasjert i 2014 og prosjekterende ble engasjert i 2015.

Sjøfronten 1

I perioden 2015 og 2016 ble det jobbet med prosjektering av Sjøfronten. Prosjekterende ble engasjert i januar 2015. I juni 2015 ble forprosjektet levert.

Etter at forprosjektet var levert, ble det arbeidet med inndeling av prosjektet og kalkyler. Det ble lagt opp til en inndeling av prosjektet med to kontraktsdeler og tre opsjoner, slik at prosjektet kunne igangsettes trinnsvis. Dette ble gjort ut fra hensynet til finansiering og kommunens plan om å dele kostnader med andre.

I januar 2016 påbegynte prosjekterende detaljprosjekteringen. Konkurransesgrunnlaget ble levert av prosjekterende i mai 2016. Det ble siden revidert og nytt grunnlag forelå i desember 2016. I mellomtiden ble det foretatt endringer med bakgrunn i ønsker fra kommunen og innspill fra havnevesenet.

Konkurransesgrunnlaget inneholdt en inndeling av prosjektet som medførte at beskrivelsen ble omfattende. Ved endringer ville det dermed bli mange poster som måtte gjennomgås. Oppfølgingen ville derfor bli mer omfattende enn om man ikke hadde en slik inndeling.

Kontrakten mellom byggherre og entreprenør som var en utførelsesentreprise etter NS 8405 besto av tilbudsgrunnlaget, altså anbudstegninger som prosjekterende hadde utarbeidet, samt beskrivelse etter NS 3420. Kontrakten har bindende enhetspriser, mens mengdene er regulerbare. En kontrakt etter NS 8405 tar utgangspunkt i at kontraktsarbeidet er beskrevet, og mengden i hver post skal være angitt. Når arbeidene er avsluttet skal det foretas en endelig avregning av mengdene. Dersom det er avvik fra mengdene som er angitt i kontrakten og de faktiske mengdene, vil dette komme til fradrag eller tillegg i mengdeoppgjøret. Totalt bestod selve mengdebeskrivelsen av over 1500 poster.³

Innkome tilbud ble mottatt i februar/mars 2017.

Investeringsbeslutning for Sjøfronten 1 ble fattet i 22. april 2017, med et investeringsbudsjett på 130 MNOK. Beløpet omfattet utvikling av hele Sjøfronten 1, som besto av kaianlegg (Kontraktsdel 1 og Opsjon 2), veier og arealer mellom kaier og bygninger (Kontraktsdel 2 og Opsjon 3) og selve torget (Opsjon 1).

² Notat til Plan- og utviklingsstyret fra seksjon arealplan datert 23.06.2011

³ Prosjektleders notat, «Sjøfronten 1 – Tilleggsopplysninger»

Kontrakt med entreprenør for Sjøfronten 1 ble inngått i september 2017 og formell byggestart ble satt til januar 2018, med planlagt avslutning i desember 2019.

I tillegg er det en leveransekontrakt for stein.⁴ Denne ble inngått ultimo januar 2019.

I løpet av 2019 ble kostnadsrammen økt to ganger. Først fra 130 til 142 MNOK og deretter fra 142 til 150,5 MNOK. I mai 2020 ble kostnadsrammen økt til 169 MNOK. Prosjektet var da ikke ferdigstilt. De fysiske arbeidene har blitt om lag et halvt år forsinket i forhold til den opprinnelige planen for ferdigstilling.

Sjøfronten 3

Prosjektet er en del av boligbyggeprosjektet Brunvollkvarartalet og besto av fire hovedelementer: Park 1 rett sør for boligbebyggelsen, 2 bruer over Moldeelva, Ny molo, Grunnarbeid for Park 2 vest for moloen.

For Sjøfronten 3 ble det fattet investeringsbeslutning først for bygging av broene og deretter for hele prosjektet. Hele prosjektet ble besluttet gjennomført 20. desember 2018 med en kostnadsramme på 60 MNOK for bygging av broer og molo. KPMG har ikke blitt forelagt informasjon som tyder på at kostnadsrammen på 60 MNOK ikke vil overholdes.

For Sjøfronten 3 ble det inngått to entrepriser for henholdsvis bygging av broer og molo. Arbeidet med broene skulle påbegynnes 1. oktober 2018 og avsluttes 3. mai 2019. Arbeidet med moloen skulle starte 30. september 2019 og avsluttes 26. juli 2020. Arbeidet med moloen er ca. tre måneder forsinket som følge av vanskelige grunnforhold, setninger og endringer.

Prosjektene Sjøfronten 1 og 3 er tilnærmet realisert. Sjøfronten 2, området mellom Sjøfronten 1 og 3, er ennå ikke lagt fram for investeringsbeslutning.

1.2 Mandat

Formålet er å undersøke hva som har resultert i kostnadsoverskridelser og forsinkelser for prosjektet Sjøfronten. Videre er formålet å undersøke om Molde kommune har etablert tilstrekkelige systemer og rutiner for å gjennomføre store investeringsprosjekter. I arbeidet med undersøkelsen skal vi:

- a) Kartlegge hva som er årsakene til budsjettoverskridelser og forsinkelser i Sjøfronten.
- b) Kartlegge sentrale prosesser knyttet til planlegging og gjennomføring av investeringsprosjektet; herunder prosjektplanlegging, risikoanalyser av kostnadsestimater og usikre faktorer, kvalitetssikring av prosjektplanlegging og gjennomføring, oppfølging av prosjektkostnader, rapportering, samhandling internt i Molde kommune og med ekstern prosjektleder og entreprenør for Sjøfronten.
- c) Vurdering av kvaliteten i overnevnte prosesser.
- d) Innspill/forslag til kvalitetsforbedrende tiltak i forhold til avdekket i pkt. a) - c).

Oppdraget skal munne ut i en skriftlig rapport som kartlegger systematiserer, drøfter og konkluderer på spørsmålstillingene i samsvar med bestillingen.

Punkt a) og b) er beskrivelse av faktum i saken. Faktum i saken beskrives i kapittel 3 og 4. I kapittel 5 presenterer vi våre vurderinger og belyser dermed også punkt c) i mandatet. I kapittel 6 presenterer vi våre anbefalinger, jf. mandatet punkt. d).

1.3 Avgrensninger og forbehold

Saken gjelder i utgangspunktet byutviklingsprosjektet Sjøfronten i Molde sentrum. Dette består av tre deler, Sjøfronten 1, Sjøfronten 2 og Sjøfronten 3. Sjøfronten 2 faller utenfor denne undersøkelsen, ettersom det ennå ikke er tatt en investeringsbeslutning knyttet til gjennomføringen av Sjøfronten 2.

⁴ Prosjektleders notat, «Sjøfronten 1 – Tilleggsopplysninger»

Utfordringene knytter seg i hovedsak til Sjøfronten 1, men i noe utstrekning Sjøfronten 3. Sjøfronten 1 er det største prosjektet og det er her kostnadsoverskridelsene har funnet sted. Dokumentene KPMG har mottatt fra Molde kommune gjelder i hovedsak planleggingen og gjennomføringen av Sjøfronten 1. Intervjuobjektene Molde kommune har stilt til rådighet overfor KPMG har også hatt mest dybdekunnskap om Sjøfronten 1. I våre undersøkelser har vi på denne bakgrunnen i hovedsak hatt fokus på dette prosjektet. Vi presenterer og vurderer imidlertid funn knyttet til Sjøfronten 3 hvor vi mener dette er relevant.

Byggeprosjekter deles vanligvis i fire faser; konsept, planlegging, gjennomføring og avslutning. KPMG har funnet det hensiktsmessig å fokusere på planlegging og gjennomføring, dvs. perioden fra prosjekterende ble engasjert i 2015 fram til juni 2020. For å vurdere størrelsen på kostnadsoverskridelsene i prosjektet tar vi utgangspunkt i tidspunktet for investeringsbeslutning, dvs da kommunestyret godkjente endelig investeringsramme. For Sjøfronten 1 har vi lagt til grunn at dette var 22. april 2017. For Sjøfronten 3, anser vi at beslutningen ble fattet i kommunestyret 4. desember 2018.

Dokumentasjonen KPMG har mottatt fra Molde kommune er omfattende. Siden undersøkelsen skulle gjøres i løpet av syv uker i perioden juni til august, og innenfor en begrenset økonomisk ramme, har det ikke vært en forutsetning at KPMG skulle gjøre en fullstendig gjennomgang av prosjektene. KPMG har derfor ikke gjennomgått alle dokumentene eller snakket med alle involverte personer. Vi har imidlertid gjennomgått sentrale og relevante dokumenter i prosjektene og hatt samtaler med sentrale nøkkelpersoner som inkluderer eksterne kontraktsparter i prosjektene.

På denne bakgrunn gjør vi oppmerksom på at det kan finnes dokumenter og informasjon som ikke er hensyntatt i denne undersøkelsen. Dersom disse hadde vært inkludert, ville det kunne medføre at beskrivelser og vurderinger i denne rapporten ville blitt justert. Rapporten er utarbeidet på bakgrunn av de opplysninger som er gitt og den dokumentasjon som har vært gjort tilgjengelig for KPMG. KPMG fraskriver seg ethvert ansvar for mulige feil eller utelatelser som følge av at KPMG har mottatt uriktige eller ufullstendige opplysninger eller dokumentasjon.

2. Metodisk tilnærming

For å besvare problemstillinger oppgitt i mandatet har vi i hovedsak benyttet dokumentanalyse og semi-strukturerte intervjuer. Vi har gjennomgått dokumentasjon fra Molde kommune og ekster prosjektleder, og gjennomført intervjuer med involverte i prosjektene. Det er gjennomført kontradiksjon med sentrale involverte, før slutføringen av rapporten.

2.1 Informasjonsinnhenting

2.1.1 Dokumentasjonsinnhenting og analyse

Dokumentanalyse er en strukturert gjennomgang av eksisterende dokumentasjon, med mål om å sammenstille informasjon fra ulike kilder for å belyse aktuelle problemstillinger.

Til grunn for rapporten ligger gjennomgang og analyse av sentrale og relevante dokumenter fra prosjektene. Dokumentene som har blitt brukt som kilder er referert til fortløpende i teksten ved bruk av fotnoter.

KPMG sendte kommunen dokumentforespørsel 19. juni 2020. Det aller meste av dokumentasjon ble tilgjengelig for KPMG 8. juli 2020.

Nedenfor gis en beskrivelse av dokumenter som har vært sentrale i undersøkelsen.

- ✓ Saksframlegg og protokoll fra møter i kommunestyre og formannskap vedrørende prosjektene
- ✓ Kontrakter mellom partene i prosjektene
- ✓ Notater fra prosjektleder til prosjekteier og fra administrasjon til kommunens politiske ledelse
- ✓ Byggemøtereferater

Vi har også bedt om andre dokumenter for å svare ut mandatet. Disse er omtalt i kapittel 5.1.

2.1.2 Semi-strukturerte intervjuer

Semi-strukturerte intervjuer følger en intervjuguide med forhåndsdefinerte spørsmål som skal belyses, men gir likevel fleksibilitet til å gjennomføre intervjuet på en naturlig måte ettersom samtalen utvikler seg. Metoden gir grunnlag for å sammenligne svar på like spørsmål, fra ulike personer.

I perioden juni til august 2020 har vi gjennomført intervjuer med totalt ni personer. Intervjuene har blitt gjennomført ved bruk av Microsoft Teams.

Utvalget av intervjuobjekter er trukket med basis i nøkkelpersonell i Sjøfronten 1 og beslutningstakere i administrasjon og politisk ledelse i Molde kommune.

2.2 Kontradiksjon

Referater fra intervjuer er sendt de intervjuede for gjennomgang og kommentarer. KPMG har mottatt tilbakemelding fra samtlige som er intervjuet, og referatene er ansett som godkjent med kommentarer, rettelser og tilføyelser. Sentrale involverte i prosjektet har fått deler av rapporten til gjennomsyn. De har fått anledning til å gi kommentarer til rapporten. Kommentarene er tatt inn i rapporten, hvor dette har vært relevant.

3. Overskridelser og forsinkelser Sjøfronten 1

3.1 Innledning

I dette kapitlet går vi gjennom årsakene til overskridelser og forsinkelser i Sjøfronten 1. Overskridelsene måles i forhold til investeringsbudsjettet som ble vedtatt i april 2017.

Tidslinje som viser saksgangen er inntatt i vedlegg 3.

Da prosjektet ble vedtatt i mars 2017 hadde det en kostnadsramme på 130 MNOK. Prognosen slik den forelå i mai 2020 var 169 MNOK. Det har altså vært en kostnadsøkning i prosjektet på 39 MNOK fra prosjektet ble vedtatt.

Det er fremmet en beslutning om å endre varmeløsning på torget. Dette ble vedtatt med økning av kostnadene på 11 MNOK. Prisøkning på stein synes å ha medført en vesentlig årsak til økte kostnader, både direkte og indirekte. Kontrakten på steinleveransen har ikke blitt tiltransportert entreprenør. Anslått prisøkning på stein utgjorde opprinnelig 5,2 MNOK. Denne burde imidlertid vært dekket av usikkerhetsreserven. Grunnforhold og masseutskiftning medførte også økte kostnader. Dette har blitt synliggjort i flere omganger. Anslått kostnad er ca. 4,9 MNOK. I notat fra prosjektleder datert 19. april 2020 framkommer det en kostnad knyttet til torget, som besto av endret utforming og spesialstein utgjorde 7,5 MNOK inkl. mva. Det kan være overlappende kostnader i denne oppstillingen, eksempelvis knyttet til stein.

I investeringsbudsjettet, som vises i tabellen under, var flere viktige kostnadsposter ikke tatt med. Dette gjelder spesielt forventede økninger i entreprisekostnaden, lønns- og prisstigning, andre kostnader og finanskostnader. Disse kostnadene (eks. entrepris) utgjorde alene et avvik på 9,6 MNOK.

KPMG har ikke blitt forelagt en endelig rapportering på hva disse prisøkningene, mengdereguleringene og endringene faktisk har medført av kostnader. Tallene bygger på saksfremlegg i forbindelse med overskridelser.

		Budsjett Investerings- beslutning	Rapportert prognose 06.05.2020	Avvik
A	Entreprisekostnad, inkl. granitt	kr 78 191 641	kr 74 167 213	kr 4 024 428
B	Besparelser 22.01.19, eks. mva.			kr -
C	Endringer og avsetninger, eks. mva.		kr 20 280 000	-kr 20 280 000
D	Lønns- og prisstigning eks mva		kr 4 000 000	-kr 4 000 000
E	Prosjektering, eks. mva.	kr 7 313 920	kr 11 500 000	-kr 4 186 080
F	Prosjekt- og byggeledelse, eks. mva	kr 4 986 773	kr 6 320 000	-kr 1 333 227
G	Andre generelle kostnader, eks. mva		kr 600 000	-kr 600 000
H	Merverdiavgift (inkl. besparelser)	kr 24 400 000	kr 29 405 000	-kr 5 005 000
I	Finanskostnader		kr 3 200 000	-kr 3 200 000
J	Andre kostnader, inkl. mva		kr 300 000	-kr 300 000
K	Byggherredel, tomter og kunst	kr 8 000 000	kr 7 500 000	kr 500 000
L	VP/grunnvannsbrønner inkl. mva		kr 11 000 000	-kr 11 000 000
M	Reserve/uforutsett, inkl. mva	kr 7 107 666	kr 727 787	kr 6 379 879
	Sum inkl. mva	kr 130 000 000	kr 169 000 000	-kr 39 000 000
	Sum A, B, C	kr 78 191 641	kr 94 447 213	-kr 16 255 572

Tabell 1: KPMGs oppsett over besluttede investeringskostnader og prognose per 6. mai 2020. Denne prognosen er vedtatt som kostnadsramme.

3.2 Endringer i prosjektets leveranser og løsninger

Endringene som ble foretatt i byggefasen var en av de største direkte årsakene til at prosjektets opprinnelige kostnadsramme ble overskredet. At behov ikke har blitt identifisert i prosjekteringsfasen, for så å bli hensyntatt i byggefasen har medført kostbare endringer.

I prosjektleders redegjørelse til Molde kommune av 7. mai 2020, beskrives det at avvik i løsninger, nye innspill og avglemte poster i beskrivelsene, gjorde forholdene i prosjektet uoversiktlige. Prosjektleder skriver videre at priskonsekvenser av endringene ikke alltid har vært mulig å bringe på det rene før etter at arbeidet har vært utført. I følge prosjektleder har det også forekommet revisjoner av endringsvarsler med kostnadskonsekvens.

De største endringene KPMG har identifisert behandles under.

3.2.1 Endringer knyttet til torget

Den løsningen som det opprinnelig budsjettet bygget på, var en annen enn det som faktisk ble realisert.

I løpet av 2018 gjennomgikk prosjektet flere endringer knyttet til planlagte arbeider på torget, kaiene og servicegata.

3.2.1.1 Økt masseutskiftning

Det ble gjort en større masseutskiftning på torget enn opprinnelig planlagt. Hensikten var å skape sikkerhet for å komme ned til frostfri dybde. Prosjektlederen hadde fått kunnskap om et tidligere prosjekt i kommunen, hvor det ikke var foretatt nok masseutskiftninger og hvor det oppsto problemer med telehiv. Prosjektlederen spurte derfor prosjekterende om det som var planlagt av masseutskiftning ville være tilstrekkelig. Prosjekterende involverte andre fagområder og innhentet vurdering av rådgivere på veibygging. Spørsmålet kan ha skapt en forventning om at prosjekterende måtte være helt sikker og være konservativ. Det resulterte i at prosjektleder fattet en beslutning om at større masser skulle skiftes ut. Det er uklart om kommunens representant i prosjektet har vært involvert i beslutningen.

Masseutskiftningen må ifølge prosjektleder ses i lys av andre endringer på torget.

I notat fra 17. desember 2018 framgår det en foreløpig kostnad på dette på 1,1 MNOK inkl. mva.⁵

3.2.1.2 Utformingen av torget

Reguleringsplanen ble vedtatt i 2011. Det ble jobbet med situasjonsplanen i 2012-2013. Planforslaget ble presentert for aktuelle politiske utvalg, Molde Næringsforum, Sentrumsforeningen, Havnevesenet, Ungdomsrådet og andre aktuelle utvalg/interessegrupper. Det ble også presentert på folkemøter. Det gikk mange år før prosjektet Sjøfronten ble realisert og nye aktører/politikere har kommet til. Følgelig ble det stil spørsmål ved det valgte konseptet. Dette resulterte blant annet i en justering av torgets utforming.

I november 2017 ble det holdt folkemøte, og i desember 2017 kom det innspill til endringer knyttet til torget fra flere ulike interessenter, både fra ulike brukere, organisasjoner og næringsdrivende.⁶ På grunnlag av innspillene ble alternativ løsning utarbeidet. Den alternative løsningen skal, ifølge kommunens representant, ha fått politisk tilslutning, og samsvarer med torget slik det framstår i dag.

Det ble laget en ny beskrivelse for torget juni 2019. Omfanget og endringene på torget var så betydelige at entreprenøren måtte prise arbeidet på nytt for store deler av torgleveransen.⁷

Det var en forventning om at kostnadene skulle bli lavere enn de ble. I dokumentanalyse og intervju fremkommer det imidlertid at ikke prosjektledelsen hadde totaloversikt over kostnadsutviklingen. Torget ble heller ikke sett i sammenheng med annet arbeid rundt.

⁵ Notat «Økonomistatus pr. 17.12.2018», punkt 5, KPMG har lagt til merverdiavgift på 25 %.

⁶ <https://www.moldenaeringsforum.no/nyheter/2017/nye-planer-for-torget-etter-innspill-i-motet-8-desember>

⁷ Notat «Økonomistatus pr. 17.12.2018»

Dette fikk flere direkte og indirekte konsekvenser. I tillegg til den direkte kostnaden ved arbeidene, økte også prosjekteringskostnadene, anskaffelse av steinleveransen ble gjennomført senere enn planlagt.

I notat fra prosjektleder datert 19. april 2020 framkommer det en kostnad knyttet til torget, endret utforming og spesialstein på 7,5 MNOK inkl. mva. Dette har også medført betydelige konsekvenser for styring og kontroll av prosjektet.

3.2.1.3 Snøsmelteanlegg

Mot slutten av 2018 ble det også uttrykt ønsker om en annen varmeløsning på torget enn den som var prosjektert. Alternative løsninger ble utredet våren 2019. Dette ble så lagt fram for beslutning i juni 2019 hvor kommunestyret besluttet å investere i snøsmelteanlegg. Prosjektets kostnadsramme ble økt med 11 MNOK inkl. mva.

3.2.2 Trappen til sjøen

Trappen til sjøen var lagt inn i forprosjektet. Det ble av naboer og andre kommentert at den kunne bli glatt og sleip. Det ble stilt spørsmål ved valgt løsning. Utformingen ble forenklet, og trappen ble hevet. Kommunens representant i prosjektet ville ha den lavere. Det ble så utarbeidet en løsning med senkning av trapp. Dette krevde andre tekniske løsninger (forskaling etc.). Den nye løsningen har ifølge prosjektleder kostet 1,7 MNOK inkl. mva.⁸

3.2.3 Andre endringer

Det har vært ca. 220 endringer i prosjektet. Prosjektleder har mottatt og håndtert mange nye krav om endringer løpende.

Det har i intervjuer framkommet at kvaliteten på prosjekteringen for kaier og betongarbeider har blitt oppfattet som god. På veier og arealer mellom kaier og bygninger (K2+O3) er det i intervjuer opplyst at prosjektet opplevde utfordringer med prosjekteringsunderlaget. Dette var spesielt knyttet til planleggingen av vann- og avløp. Det har blitt opplyst at dette har medført ekstrakostnader, men ekstrakostnadene har ikke blitt tallfestet.

Det har framkommet i intervjuer og rapporter at alle endringene i prosjektet har økt kompleksiteten vesentlig. Kontrakten på steinleveransen har ikke blitt tiltransportert entreprenør. Dette kunne ha flyttet oppfølging av steinleveranser fra prosjektledelse til entreprenør.

⁸ Notat «Økonomistatus pr. 17.12.2018», EO-15 forskaling nedsenket dekke, KPMG har lagt til 25 % merverdiavgift.

3.3 Investeringsbudsjettet

I Molde kommunes økonomiplan var det estimert med en kostnad på 125 MNOK til utvikling av Sjøfronten 1. Sjøfronten 1 ble lagt fram for beslutning i kommunestyret etter at innkomne tilbud fra entreprenører var mottatt. På dette tidspunktet var en del av usikkerheten relatert til entreprisekostnaden avklart, ettersom kommunen hadde mottatt bindende tilbud.

Investeringsbeslutning for Sjøfronten 1 ble fattet av kommunestyret 22. april 2017.⁹ Budsjetttrammen var på 130 MNOK.

Det opprinnelige budsjettoppsettet, slik det ble vedtatt, er vist i vedlegg 2. Det er brutt ned på de ulike områdene hvor det skal utføres arbeid. Dette er arbeid på henholdsvis kaianlegg (K1+O2), veier og arealer mellom kaier og bygninger (K2+O3) og selve torget (O1). Dette utgjør fem forskjellige deler av prosjektet som stiller ulike krav til oppfølging.

Kostnadspostene ved investeringstidspunktet var som følger (for hele prosjektet inkludert opsjoner):

Investeringskostnader	Eks. mva	Mva	Inkl. mva
Forprosjekt	kr 2 800 000	kr 700 000	kr 3 500 000
Detaljprosjektering	kr 4 513 920	kr 1 128 480	kr 5 642 400
Prosjektadm	kr 4 986 773	kr 1 246 693	kr 6 233 466
Byggekostnader (entreprise)	kr 78 191 641	kr 19 547 910	kr 97 739 551
Uforutsette kostn P50	kr 1 223 653	kr 305 913	kr 1 529 566
Uforutsette kostn P85	kr 5 884 013	kr 1 471 003	kr 7 355 016
Sum	kr 97 600 000	kr 24 400 000	kr 122 000 000
Byggherredel (tomter, kunst)	kr 8 000 000		kr 8 000 000
Total	kr 105 600 000	kr 24 400 000	kr 130 000 000

Tabell 2: KPMGs oppsett av investeringskostnadene (kontrakt og opsjoner) basert på sak 22-17. Rekkefølgen på postene er endret i KPMGs oppsett.

3.3.1 Prosjektering og prosjektledelse (12 %)

Forprosjekt/detaljprosjektering er kostnader for prosjekteringsarbeidet. Prosjektadministrasjon er kostnader for prosjekt- og byggeledelse. Dette er lagt inn med 15,4 MNOK og utgjør ca. 12 % av budsjettet.

3.3.2 Entreprise og stein (75 %)

I budsjettet ble det lagt inn innkommet tilbud fra entreprenør på kontrakt og opsjoner på totalt 97,7 MNOK. Disse omtales som byggekostnader eller entreprisekostnader. Innkommet tilbud på entreprisekostnad var lavere enn det som ble estimert kostnad i forprosjektet. Innkommet tilbud ble lagt til grunn i budsjettarbeidet. Ettersom dette var en entreprise etter NS 8405 har tilbudet bindende enhetspriser, mens mengdene er regulerbare.

Steinleveranser fra steinleverandør ligger også inne i entreprisekostnaden. Her var det på budsjetteringstidspunktet ikke innhentet nye priser. Estimert bygger ifølge prosjektleder på priser på stein til Rådhusplassen.

3.3.3 Uforutsett og usikkerhet (7 %)

Det er videre lagt inn 1,5 MNOK i usikkerhetsreserve i P50-estimatet for hele byggeprosjektet, og 7,4 MNOK for usikkerhet i P85-estimatet. Totalt er det lagt inn 8,9 MNOK for usikkerhet i prosjektet. Prosjektleder har forklart at P50 og P85 har hhv 50 % og 85 % sannsynlighet for ikke å få overskridelser i rammen.

⁹ Sak 22-17

I forprosjektrapporten var det foreslått at den delen av entreprisekostnaden som gjaldt arbeid knyttet til kaier og fundamentering skulle gis et høyere tillegg for usikkerhet enn øvrig arbeid. Prosjekterende skrev følgende i sin rapport:

«Den største delen av risikoen for dette oppdraget ligger i arbeidene med fundamenteringen av den bærende kaikonstruksjonen, siden vi ikke vet helt hva som ligger i grunnen bak eksisterende kaier. Vi anbefaler derfor at arbeidene med dette tillegges et påslag på 10 %. Resterende arbeider kan tillegges et påslag på 5 %. Kostnadene er synliggjort i nevnte vedlegg.»

Dette kostnadstillegget for usikkerhet har KPMG beregnet at utgjorde ca. 6,4 MNOK inkl. mva som forventet tilleggskostnad basert på det innkomne tilbudet.¹⁰ Det var kun entreprisekostnaden som var estimert i forprosjektet og ikke øvrige prosjektkostnader. Prosjektet har lagt til 2,5 MNOK som ytterligere usikkerhetsavsetning.

Inntrufne forhold identifisert som risikoer eller omfattet av usikkerhetstillegg

Når det gjelder usikkerhetsfaktoren har det i intervjuer framkommet at prosjektet hadde store utfordringer med grunnforholdene allerede fra oppstarten vinteren 2018. Prosjektleder har også opplyst at det er gjort funn i grunnen, bl.a. betongfundamenter for gamle sjøhus samt ukjente ledninger og kabler. I rapport fra april 2020 framkommer det at påløpte kostnader knyttet til grunnforhold og masseutskifning utgjør 3,8 MNOK inkl. mva.

En faktor som hadde prisusikkerhet på investeringstidspunktet var steinleveransen. Prosjektet ble igangsatt med usikkerhet knyttet til endelige priser på denne.¹¹ Steinarbeider utgjorde en vesentlig del av kontrakten med entreprenør. Leveranse av stein var skilt ut som egen kontrakt. Steinleveransen var priset inn i entreprisen med budsjettpriser oppgitt av byggherren. Det var ikke inngått kontrakt med steinleverandør da entreprenøren ga sitt tilbud. Kontrakten for steinleveransen skulle tiltransporteres entreprenøren etter at kommunen hadde inngått kontrakt med steinleverandør. Bakgrunnen for dette var kommunens ønske om å få samme stein som på Rådhusplassen, som begrenset hvilke steinbrudd som kunne levere steinen. I november 2018 mottok prosjektet tilbud på stein. Det kom kun inn ett tilbud, og dette var betydelig høyere enn de forhåndskalkulerte prisene som var mottatt og som ble lagt til grunn i budsjettet. Den tilbudte prisen var 5,2 MNOK inkl. mva høyere enn budsjettet.¹²

Det framkommer også at det har vært uforutsette problemer med steinen, både knyttet til kvalitet og tid. Steinen ble levert med avvik i både tykkelser og form. Dette medførte stopp i fremdriften, ekstra tiltak og plunder. Steinen måtte spesialskjæres med hjelp fra en leverandør som holder til i nabokommunen. Dette har resultert i merarbeid, ekstra kostnader og forsinkelser. I følge prosjektleder er det rettet krav mot steinleverandør både for avvik i leveranse og framdriftskonsekvenser.

Annet uforutsett som skadet spillvannsoverløp er oppgitt til 1 MNOK inkl. mva.¹³

3.3.4 Byggherredel (6 %)

I investeringsbudsjettet er det for øvrig lagt inn kostnader som prosjekteier disponerer, en «byggherredel» på 8 MNOK til bl.a. tomter og kunst. Posten har vært innenfor budsjett.

3.3.5 Andre spesifiserte og uspesifiserte kostnader (0 %)

I det vedtatte investeringsbudsjettet var det ikke poster for andre kostnader, lønns- og prisstigning og finansieringskostnader. Andre kostnader og finansieringskostnader er spesifisert som budsjettposter på et senere tidspunkt, og usikkerhetsreserven har av den grunn blitt nedjustert, slik at rammen fortsatt var på 130 MNOK.

¹⁰ Proratajustert i henhold til kalkyleoppsett i forprosjektrapport

¹¹ Det framkommer ikke av beslutningsdokumentasjonen at det var en usikkerhet, men dette framkommer i et senere notat 03.01.2019

¹² Notat fra prosjektleder, «Valg av stein» fra 03.01.2019

¹³ Notat 17. desember

I økonomioppstillingene har det påløpt kostnader for lønns- og prisstigning på 4 MNOK som ikke var i budsjettet og andre kostnader på 0,9 MNOK. Dette blir totalt 4,9 MNOK eks. mva og 6,1 MNOK inkl. mva. Finanskostnader har belastet prosjektet med ca. 3,2 MNOK, som ikke var budsjettet. Totalt er det påløpt kostnader for 9,3 MNOK som ikke var budsjettet.

3.4 Framdrift og forsinkelser

Framdrift og ferdigstillestidspunkt framgår ikke av investeringsbeslutningen. I entreprenørens tilbud er det lagt til grunn en ferdigstillelse på 765 dager fra byggedato. Dette forutsatte at opsjonene ble utløst innen visse frister. Kontrakten ble signert etter at investeringsbeslutningen ble tatt.

I notat 17. desember 2018 fra prosjektleder til prosjekteier ble det opplyst:

«Påført forsinkelse av steinleveranse innebærer usikkerhet om å nå ferdigstillelse i 2019. Denne usikkerheten kan reduseres hvis entreprenøren trekker inn flere ressurser slik at arbeider langs sjøfronten og torget kan pågå samtidig.»

Kontrakt med steinleverandør ble inngått ultimo januar 2019. I underlag til kontrakten framgår det at de første steinleveransene ville ha en leveringstid på 16-20 uker.

Ifølge prosjektleder ventet han på en beslutning i kommunestyret 14. februar 2019 om kostnadsramme, valg av stein og beslutning om igangsetting av forprosjekt for varmeløsningen, før han kunne bestille stein. Disse beslutningene hadde innvirkning mengde stein som skulle bestilles og tidspunktet for levering av stein.

I byggemøte 27. mars 2019, ble det opplyst at deler av steinen ville bli levert innen uke 33, dvs. medio august 2019.

Denne opplysningen medførte at entreprenøren dagen etter, 28. mars 2019, sendte et varsel til byggherre hvor entreprenøren oppga at han hadde fått opplyst at granittsteinen til kontraktsdel K1 og O2 ikke vil ankomme før i uke 33, dvs. 23 uker senere enn forutsatt. Det framkom av brevet at entreprenøren ville forlange at byggetiden skulle forlenges og at løpende driftskostnader og ekstra vinterkostnader for de 23 ukene skulle dekkes av byggherren. Entreprenøren la ved kostnadsberegninger hvor driftskostnader for en arbeidsuke var oppgitt til kr 78 770. KPMG har beregnet forsinkelseskostnaden til å utgjøre kr 1 811 70 for 23 uker.

I brev fra entreprenøren til byggherren datert 29. januar 2020 framgår det at steinleveransen er mer enn ett år forsinket.¹⁴ Entreprenøren opplyste at han likevel kunne holde fristen med 23 uker tillegg i byggetid. Ny ferdigdato ble oppgitt til 16. juli 2020. Torget skulle stå ferdig innen 3. juli 2020.

I følge prosjektleder er disse tilfellene tatt opp med entreprenør og behandlet i egne kontraktsmøter. Fristforlengelsen ble gitt fra 6. februar 2020 til 21. mai 2020 som følge av endringer av utforming og vannbåren varme på torget. Det er senere gitt fristforlengelse til 19. juni 2020 som følge av forsinkelser knyttet til steinleveranser.

I intervjuer er det også trukket fram at endringer knyttet til å trekke kabler/rør på torget for å kunne tilrettelegge for arrangementer og avviklingen av Molde Jazzfestival på torget i 2019 hadde framdriftsmessige konsekvenser på flere uker.

Av endringsordreloggen framgår det ikke hvor mange dager entreprenøren har fått i fristforlengelse. Det er mulig å se at det er innvilget fristforlengelse på enkelte krav om endringer.

De to sistnevnte forhold kan trolig forklare den resterende forsinkelsen, dvs. fristforlengelsen fra 27. desember 2019 til 6. februar 2020.

¹⁴ Det antas å være deler av steinleveransene og ikke hele, ettersom det er rapportert om mottak og feil ved stein tidligere.

4. Økonomi og framdrift Sjøfronten 3

Sjøfronten 3 har blitt framlagt for beslutning for kommunestyret flere ganger, første gang i 2016. Siden da har prosjektet endret omfang. Godkjenning av kostnadsramme for Sjøfronten 3 ble fremmet for politisk behandling i mars 2018. Plan- og utviklingsutvalget vedtok i møte 6. mars 2018 å sende saken tilbake for å vurdere alternative økonomiske og tekniske løsninger, med mål å redusere investeringsrammen og gjennomføringen mht. grunnforholdene.

Molde kommunestyre godkjente 24. mai 2018 byggingen av to broer over Moldeelva. I november 2018 ble det lagt fram en ny sak om godkjenning av total kostnadsramme for hele Sjøfronten 3 og valg av løsning for molo. Det ble da besluttet å gjennomføre prosjektet med en plastret molo. I denne saken ble det presisert at grunnarbeidet for park 2 vest for moloen ikke var inkludert.

Investeringsbudsjettet har flere spesifiserte poster og reserver enn i Sjøfronten 1. Framdriften ble ikke omtalt i investeringsbeslutningen.

Det ble inngått to entrepriser for arbeidene, en for broene og en for moloen.

- ✓ Kontrakten vedrørende broer ble inngått 9. november 2018. Det ble avtalt igangsettelse 01.10.2018, med sluttfrist 03.05.2019.
- ✓ I kontrakten vedrørende molo er avtalt igangsettelse 30.09.2019, sluttfrist 26.07.2020. Kontrakten ble underskrevet 27. september 2019.

KPMG har ikke blitt forelagt opplysninger som tilsier at rammen ikke vil overholdes. Det er opplyst at kostnadsrammen på 60 MNOK vil holde. Vi ser imidlertid at påløpte og forventede kostnader ligger nær opptil rammen, men med en liten gjenstående uforutsettreserve. Dette framgår av økonomioppstillingen i prosjektet per mai 2020.

KPMG har mottatt fem økonomioppstillinger i prosjektet, men ingen skriftlig rapportering ut over den tallmessige oppstillingen.¹⁵ Vi kan derfor ikke se at det foreligger skriftlige økonomirapporter mellom prosjektleder og prosjekteier.

Vi har mottatt informasjon i intervjuer om at det har vært forsinkelser knyttet til steinleveranser og lekter, som vedrører arbeidet med moloen. Vi har ikke mottatt informasjon om hvilke konsekvenser dette har for den totale framdriften. KPMG har også mottatt informasjon om forsinkelser knyttet til rekkverk på broene. Dette har ulike årsaker. I byggemøtereferat fra 30.06.2020 ble det opplyst at montasjen skulle starte i uke 28 med ferdigstillelsesfrist medio juli 2020.

Prosjektleder har opplyst at toppen av moloen har blitt endret. Dette har hatt framdriftskonsekvenser. Vi har blitt informert om at det som gjenstår nå er plastring og fullføring av høyde på moloen med anslått ferdigstillelse i oktober 2020. Forsinkelsen har årsak i vanskelige grunnforhold og setninger.

.

¹⁵ Økonomioppstillingene er datert 13.02.2018, 26.02.2018, 14.09.2018, 30.08.2019 og 15.05.2020

5. Sentrale prosesser Sjøfronten 1

Som en del av mandatet skal sentrale prosesser knyttet til planlegging og gjennomføring av investeringsprosjektet kartlegges.

Prosjekteier har et hovedansvar for å påse at styrende dokumenter etableres. Prosjektleder skal følge styrende dokumenter og utarbeide detaljerte planer for gjennomføring innen fastsatte rammer.

5.1 Dokumentasjonsinnhenting

For å besvare mandatet har vi etterspurt dokumentasjon av generell karakter og av prosjektspesifikk karakter.

KPMG har bedt Molde kommune om følgende oversikt over generelle rutiner, som vedrører prosjekter:

Etterspurt informasjon:	Mottatt dokumentasjon
<ul style="list-style-type: none">✓ Generelle prosjektpolicies✓ Informasjon om hvilket prosjektøkonomisystem som brukes✓ Informasjon om hva slags plattformer som brukes for utveksling av informasjon i prosjektet✓ Organisasjonskart✓ Reglement for bygge- og leiesaker (eller tilsvarende)✓ Økonomiregelverk✓ Policyer for økonomistyring, økonomiforvaltning, prosjektstyringsprosedyre✓ Prosess for definering av brukerbehov✓ Overordnet oversikt over prosjektveiviser, beslutningspunkter og leveranser	<ul style="list-style-type: none">✓ økonomi- og innkjøpsreglementet for Molde kommune✓ Organisasjonskart Sjøfronten 1 <p>Vi har via mottatt dokumentasjon indirekte fått svar på hvilket prosjektøkonomisystem som brukes og noe informasjon om plattform for informasjonsutveksling.</p>

Molde kommune har videresendt dokumentlisten til prosjektleder.

Etterspurt informasjon:	Mottatt dokumentasjon:
<ul style="list-style-type: none">✓ Styringsdokument✓ Beslutningsdokumenter✓ Usikkerhetsanalyser✓ Dokumentregister (dokumentoversikt)✓ Prosjekthåndbok/Spesifikke prosedyrer utarbeidet for prosjektet✓ Risikoanalyser og -registre eller annen dokumentasjon som viser hvordan risiko er håndtert i prosjektene✓ Månedlig statusrapporter og avviksrapporter fra prosjekt til prosjekteier✓ Regulære/Månedlig statusrapporter og avviks-Rapporter fra prosjekt til prosjekteier	<ul style="list-style-type: none">✓ Kontraktdokumentasjon (prosjektleder, prosjekterende, entreprenører og steinleverandør)✓ Byggemøtereferater mellom entreprenører og prosjekt✓ Korrespondanse med entreprenører, herunder endringsordre✓ Statusrapporter og notater fra prosjektleder til prosjekteier og

<ul style="list-style-type: none"> ✓ Regulære/Månedlig statusrapporter og avviks-Rapporter fra entreprenører og prosjekterende til prosjekt ✓ Oversikt over formelle beslutninger i f.m. prosjektet ✓ Oversikt over planlagte tidspunkt for tegningsleveranser mot faktiske tidspunkt for leveransene i perioden 2017 til og med 2019 ✓ Kvalitetssikringsrapporter ✓ Møtereferater fra prosjektstyre/-råd ✓ Prosjektregnskap nedbrutt (siste tilgjengelige) ✓ Prosjektprognoser (hvis dette ikke framgår av rapportene over) ✓ Fullmakter i prosjektet ✓ Håndtering av endringer ✓ Endringslogg ✓ Faktura 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ saksdokumenter fra prosjekteier til formannskap og kommunestyre med protokoller (beslutningsdokumentasjon) ✓ Forprosjektrapport Sjøfronten 1 ✓ Noen utskrifter fra ISY prosjektøkonomi ✓ Endringslogg ✓ Kommentarer til de enkelte dokumentene vi har etterspurt. ✓ Faktura ✓ Tidslinje Sjøfronten 1
--	--

Som det framgår av tabellene over, har KPMG mottatt en begrenset del av de etterspurte dokumentene. Det mangler dokumenter i ti kategorier: styringsdokument, usikkerhetsanalyse, komplett dokumentregister, prosjekthåndbok, dokumentasjon knyttet til risikohåndtering, oversikt tegningsleveranser, kvalitetssikringsrapporter, møtereferater fra prosjektstyret, fullmakter og håndtering av endringer. Dette dreier seg om et vesentlig avvik i styringen av prosjektet.

5.2 Molde kommunes regelverk

Gjeldende økonomiregelverk for Molde kommune ble vedtatt 18. februar 2016. Regelverket bygger på bestemmelser i kommuneloven. Det inneholder overordnede krav til budsjettering av investeringer. Det sier også at store investeringsprosjekt som går over flere år, skal opp som egen politisk sak før oppstart. Utvidelse av igangsatte prosjekter skal ikke skje før nødvendige avklaringer og utredninger er foretatt. Rapportering på status og fremdrift for store investeringsprosjekt skal videre gjennomføres etter bestilling fra politisk nivå. I tillegg vil dokumentasjon i forbindelse med årsbudsjett og årsrapporten fungere som rapportering.

Det endelig prosjektregnskapet skal foreligge så snart som mulig etter avsluttet prosjekt og senest i forbindelse med første garantibefaring. Dette gjelder kun for store, flerårige prosjekt som har vært oppe som egen politisk sak før oppstart. Prosjektregnskapene skal ha samme politiske behandling som årsregnskapene, herunder behandling i kontrollutvalget.

KPMG har ikke mottatt prosjektrutiner fra Molde kommune utover økonomi- og innkjøpsrutiner.

5.3 Planlegging

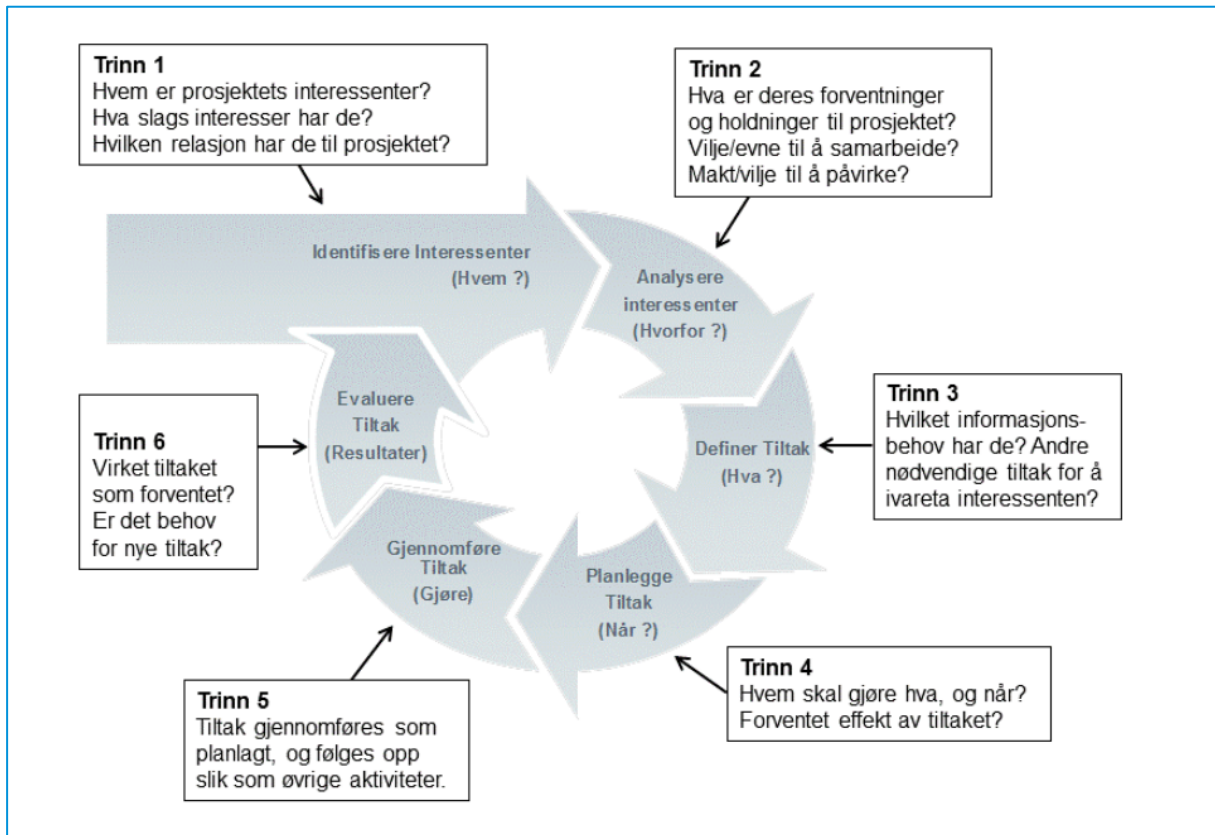
En del av planleggingsprosessen er skrevet i kapittel 1.1.Bakgrunn

Som tidligere nevnt har mange interessenter har vært involvert i prosesser rundt reguleringsplan og situasjonsplan. Det har imidlertid tatt mange år fra disse prosessene ble gjennomført til byggingen av prosjektet startet. Nye interessenter er kommet til. Da prosjektet var i gjennomføringsfasen kom det innspill om endringer på torget fra flere ulike interessenter.

Det har framkommet i intervjuer at interessent- og brukermedvirkningen ikke har vært satt i system i prosjekteringsfasen, og at dialogen mellom prosjekteier og prosjekterende ikke har vært god nok på dette punktet. Det har ikke vært utarbeidet et samlet dokument med alle brukerkravene som har blitt gjort tilgjengelig for de ulike prosjektdeltakerne. Interessentkravene forelå ikke som en forutsetning for prosjekteringen, og det var ikke utarbeidet en interessent- og involveringsplan. Ulike etater i Molde

kommune og Havnevesenet var ikke tilstrekkelig involvert og fikk ikke satt sine krav tidlig nok i prosessen.

På Digitaliseringsdirektoratets sider, prosjektveiviseren.no, er det viet flere sider til knyttet til trinnene vist i modellen under:



Figur 1: Prosjektveiviserens prosess for å legge grunnlaget for god medvirkning fra interessentene

At behov er meldt inn for sent for så å bli hensyntatt i gjennomføringen har medført kostbare endringer i gjennomføringsfasen.

5.4 Fastsettelsen av budsjettet Sjøfronten 1

Utarbeidelsen av forslag budsjett er gjort av prosjektleder. Det er basert på innhentede priser for prosjekt- og byggeledelse og prosjektering. Det er lagt inn innhentede priser fra entreprenør uten påslag. Det er lagt på usikkerhetsreserve. Byggherren har lagt inn sine kostnader i budsjettet.

5.5 Organisasjon, roller, fullmakter, og ansvar

Prosjektet har utarbeidet et organisasjonskart, se vedlegg 7. Dette organisasjonskartet er delvis utdatert. På kartet refereres det til en styringsgruppe som ikke har fungert i byggefasen. Det er ikke en klar rolle- og ansvarsfordeling.

Det var nedsatt en styringsgruppe for prosjektet bestående av tre medlemmer, denne ble tidlig oppløst. Prosjekteier har imidlertid knyttet til seg en rådgivere fra sin egen linjeorganisasjon.

Prosjektleders organisasjon har bestått av tre nøkkelpersoner. Prosjektleder, assisterende prosjektleder og KU (koordinator utførelse etter Byggherreforskriften) som bistår med ulike oppgaver. Det har vært ulike prosjektledere i forprosjektet og gjennomføringsfasen.

Skillet mellom hva som er prosjektleders og prosjekteiers ansvar har ikke vært tydelig. Disponeringen av budsjett og bruk av usikkerhetsreserve synes ikke å ha vært avklart mellom prosjekteier og prosjektleder. Det samme gjelder godkjenning av større endringer.

Kommunens representant har hatt en utydelig rolle. I intervjuer har det framkommet at kommunens representant har myndighet til å ta beslutninger i prosjektet innenfor prosjektets kostnadsramme. Organisatorisk er han underlagt prosjekteier, med myndighet til å ta beslutninger i prosjektet. Samtidig han har vært en prosjektdeltaker i egenskap av å være landskapsarkitekt. Krav om endringer har blitt håndtert ved at entreprenør har sendt endringsordre til prosjektleder. Svar på endringer har blitt sendt til entreprenør med kommunens representant i kopifeltet. Dette er i henhold til avtalt struktur. Prosjektleder har involvert kommunens representant i prosjektet, og har godkjent de fleste endringer løpende i prosjektet, utenom beslutninger om valg av stein, snøsmelteanlegg og byggherrens del av budsjettet.

Det framkommer av intervjuer at prosjekterende i liten grad har blitt involvert i behandlingen og vurderingen av endringsordrene. I dokumenter og intervjuer framkommer det at det har vært vanskelig å ha oversikt over kostnadskonsekvensene av disse. Endringsmeldinger fra entreprenør har sjeldent kommet med en estimert kostnad.

Det er i flere av intervjuene oppgitt at prosjektets kompleksitet var undervurdert. Det har ikke blitt satt på ekstra ressurser når kompleksiteten i prosjektet økte. Det gjelder spesielt rollen som cost controller/planlegger.

5.6 Økonomistyring, framdrift og rapportering

Det foregår rapportering på ulike nivåer. Fra entreprenør til prosjektleder, fra prosjektleder til prosjekteier, fra prosjekteier til kommunesjef og fra kommunesjef til formannskap og kommunestyre.

Det har vært avholdt løpende byggemøter mellom entreprenør og prosjektledelse. Fra disse møtene utarbeides det byggemøtereferater. Disse er basert på fast oppsett fra gang til gang.

Kommunens representant i prosjektet rapporterer til prosjekteier.

Det har vært uregelmessige møter mellom prosjekteier og prosjektleder. I 2019 har prosjekteier opplyst at det i hovedsak er holdt månedlige møter hvor økonomi og framdrift har vært hovedfokus. Orienteringen om kostnads- og framdriftsutviklingen har i hovedsak vært muntlig, med noen unntak. Det har ikke blitt utarbeidet referater fra disse møtene.

I slutten av 2018 framla prosjektleder et notat om kostnadsoverskridelser til prosjekteier. Det ble utarbeidet et nytt notat i januar 2019 som lå vedlagt saksfremlegget fra administrasjonene til kommunestyret.

I januar 2019 ble formannskapet forelagt en sak om valg av stein for å kunne påvirke kostnadene.

I mai 2019 ble det framlagt et notat om snøsmelteanlegg fra prosjektleder til prosjekteier. Dette notatet lå vedlagt saksfremlegget fra administrasjonene til kommunestyret i juni 2019.

I april 2020 mottar prosjekteier en orientering om store kostnadsoverskridelser. I sakens anledning utarbeides det flere notater som også svarer på spørsmål fra politikere.

Fra prosjekteier (administrasjonens representant) til kommunestyret har det blitt rapportert ved endringer i omfang eller kostnadsoverskridelser. I tillegg har prosjektet inngått i kommunens tertiale investeringsrapportering. Det har vært dialog mellom prosjekteier og -leder i rapporteringsprosessen.

Rapportene om økonomi inneholdt ikke tallmessig oppstilling over hva som var påløpt i prosjektet sammenstilt mot budsjettet hittil i prosjektet. Avvik hittil i prosjektet var som følge av dette ikke synliggjort. Totalbudsjettet og den totale prognosen var vist i notatet. Imidlertid var det ikke rapportert på de ulike delområdene i budsjettet. Det innebar at det ble utydelig hva overskridelsene besto i og hvilke områder i prosjektet hvor det forelå avvik.

Det ble ikke rapportert på faktisk framdrift, ferdiggrad eller inntjent verdi. I liten grad ble det rapportert på planlagt ferdigstilling. Det var dialog om ferdigstilling mellom entreprenør og prosjektleder. De avtalte fristene for ferdigstillelsen har i liten grad blitt rapportert til prosjekteier.

Prosjektet var ikke brutt ned i oversiktlige elementer, slik at kostnadene ble allokert og fulgt opp under de ulike elementene. Kostnadsøkningene ble knyttet til prosjektet generelt, noe som vanskeliggjorde god styring og kontroll.

Det ble vanskelig for kommunen å få oversikt over de faktiske kostnadskonsekvensene. Dette vanskeliggjorde muligheten for å vurdere korrigerende tiltak.

Den skriftlige rapporteringen fra prosjektleder til prosjekteier har vært svært uregelmessig og i perioder fraværende.

I notat av 19. april 2020 fra prosjektleder til prosjekteier framgår følgende:

«Vi tar naturligvis ansvaret for manglende rapportering, men problemet var at vi måtte ha kommet tilbake og bedt om økte bevilgninger 3-4 ganger har gjort av vi har vegret oss for å framlegge noe som ikke var tilstrekkelig kvalitetssikret ... I en periode var også usikkerheten betydelig større, da vi ikke hadde kontroll med setningene inn mot eksisterende bygninger i Hamnegata.»

Utsagnet bekrefter KPMGs inntrykk av at det ikke har vært tilstrekkelig styring og kontroll i prosjektet.

6. KPMGs vurderinger av sentrale prosesser

I dette kapitlet vurderer vi kvaliteten ved sentrale prosesser. Som det framgår av kapittel 5 Sentrale prosesser har vi ikke mottatt dokumentasjon som tyder på at det er etablert en prosjektprosess eller at det foreligger sentrale styringsdokumenter.

KPMG har tatt utgangspunkt i Difis prosjektmodell i vår vurdering. Den bygger på den internasjonalt anerkjente prosjektledelsesmodellen PRINCE2 (Projects IN Controlled Environments). PRINCE2 er basert på beste praksis i prosjektgjennomføring, og beskriver hvordan en styrer prosjekt fra start til slutt. Metoden er en generisk metode som en kan bruke i alle typer prosjekt, uavhengig av størrelse, bransje, organisasjonsform, geografi og kultur.

KPMGs overordnede vurdering er at dette prosjektet opprinnelig var et oversiktlig prosjekt, med få involverte parter.

Prosjektet utviklet seg til å bli mer komplekst enn antatt. Det ble også noen forsinkelser. Da utfordringene meldte seg i utføringsfasen, særlig knyttet til de mange endringene som kom, var det uheldig at verken prosjekteier eller prosjektleder så dette og tok initiativ til en revurdering av plan og rutiner for gjennomføringen. Spesielt gikk dette ut over økonomistyringen. Prosjektet var ikke brutt ned i oversiktlige elementer, slik at kostnadene ble allokert og fulgt opp under de ulike elementene. Kostnadsøkningene ble knyttet til prosjektet generelt, noe som vanskeliggjorde god styring og kontroll. Flere kontraktsdeler ble slått sammen kostnadmessig. Kostnadene burde vært allokert til de ulike delene av prosjektet, slik det framgår av investeringsbeslutningen, se vedlegg 2.

I det følgende vil vi gå utdype betydningen av at styringsdokumentet med prosjektplan mangler i prosjektet. Dette er viktige hjelpemidler for å gjennomføre et byutviklingsprosjekt som det her dreier seg om. Flere av punktene i styringsdokumentet vil også besvare problemstillinger fra kapittel 5.

6.1 Manglende «kontrakt» mellom prosjekteier og prosjektleder

Det foreligger ikke et styringsdokument. Formålet med styringsdokumentet er å definere prosjektet, danne grunnlaget for riktig prosjektledelse og vurdere om det totalt sett blir vellykket.

Det skal fungere som et basisdokument for å vurdere framdrift og eventuelle avvik.

Styringsdokumentet peker ut retningen og omfanget for prosjektet. Det danner sammen med prosjektplanen "kontrakten" mellom prosjektlederen og prosjekteieren.¹⁶

Styringsdokumentet kan danne grunnlaget for evaluering av prosjektets måloppnåelse ved prosjektets avslutning (evt. justert med godkjente endringer underveis, som f.eks. beslutningen om snøsmelteanlegg).

Styringsdokumentet er et levende dokument, og innhold og fokus vil variere med hvilken fase prosjektet er i. Det bør inneholde blant annet:

¹⁶ <https://www.prosjektveiviseren.no/dokumentasjon/ledelsesprodukter/styringsdokument>

Styringsdokumentets innhold:	Prosjektplanens innhold (ikke uttømmende):
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Prosjektets mål og prioriteringer av mål ✓ Beskrivelse av hva prosjektet skal levere ✓ Interessentoversikt og kommunikasjonsstrategi ✓ Rammebetingelser for prosjektet ✓ Organisering, roller og ansvar ✓ Strategier for gjennomføring/prosjekttilnærming ✓ Prosjektplan 	<p>Prosjektplanen er en del av styringsdokumentet, men kan også skilles ut som eget dokument.</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Framskaffelse av hovedleveranser med framdriftsplan ✓ Periodisert budsjett ✓ Vurdering av prosjektets usikkerheter ✓ Prosjektstyring og rapporteringsmekanismer ✓ Fullmakter og toleranser – tillat avvik fra plan før det må eskaleres til prosjekteier

Tabell 3: Oversikt over elementer som bør inngå i styringsdokumentet og prosjektplanen, listen er ikke uttømmende

Selv om det ikke foreligger et styringsdokument i prosjektet, har vi sett på de enkelte punktene som inngår i et styringsdokument og vurdert hvordan de har blitt håndtert.

En prosjektplan uttrykker hvordan og når mål skal oppnås. Prosjektplanen beskriver fremdrift og planlagte kostnader i henhold til prosjektbegrunnelsen, og identifiserer hovedinnholdet i prosjektfasene. Den blir brukt av prosjektstyret som en referanse som prosjektfremdriften skal måles opp mot.¹⁷

Alle prosjekter bør etablere en plan for gjennomføring av prosjektet som inneholder en beskrivelse av prosjektomfanget, tilhørende kostnader og tidsplan det skal gjøres i henhold til.

6.1.1 Resultatmål

Resultatmålene er knyttet til det prosjektet skal levere på i prosjektperioden med hensyn til omfang/kvalitet, kostnad og tid og en prioritering av disse målene.

Saken om investeringsbeslutning for Sjøfronten 1 sier ikke noe om hva prosjektet skal levere og prioriteringen av mål. Det har kommet ulike signaler om hva prosjektet skulle levere på. Ettersom disse ikke har vært kommunisert har ulikt nøkkelpersonell i Sjøfronten oppfattet prioriteringene av tid, kostnad og kvalitet svært ulikt. Dette synes å ha medført styringsproblemer i prosjektet.

6.1.2 Interessentoversikt og kommunikasjonsstrategi

I intervjuer er det gitt uttrykk for at det har vært møter med brukere, men at interessent- og brukermedvirkningen ikke har vært satt i system. Det kan ha medført at viktige interessenter eller krav har blitt oversett. Det har ikke vært utarbeidet et samlet dokument med alle brukerkravene som har blitt gjort tilgjengelig for de ulike prosjektdeltakerne.

Dialogen mellom de ulike nøkkelpersonene i prosjektet har ikke vært god nok. Det kan synes som om krav ikke er forstått og videreformidlet, ettersom det påpekes at dialogen tidvis har vært svak.

Det kan også synes som det har vært utfordringer også knyttet til krav og ønsker fra andre etater i kommunen. Det er derfor vår vurdering at både interne interessenter og eksterne interessenter må kartlegges og følges opp.

6.1.3 Rammebetingelser

KPMG har heller ikke sett at rammebetingelser for prosjektet er avklart, og dokumentasjon kan tyde på at det ikke er det. Et eksempel på dette er føringer til ekstern prosjektleder og hensyn han skal ivareta i forhold til offentlige anskaffelser. Det kan eksempelvis gis føringer på om dette regelverket er noe prosjektet skulle ivareta eller skulle kommunens innkjøpsavdeling bistå.

¹⁷ <https://www.prosjektveiviseren.no/dokumentasjon/ledelsesprodukter/prosjektplan>

6.1.4 Organisering, roller og ansvar

Det er heller ikke observert at det er tydelighet i roller og ansvar. Forventninger og handlingsrom er ikke definert. I planleggingsfase har det vært utydelighet om hvem som skulle dekke prosjekteringsledelsen. Dette har blitt avklart muntlig.

Prosjektleder har hatt en administrativ støtte. Vi ser imidlertid ikke at det er etablert tilstrekkelige rutiner, verktøy og administrativ kapasitet til å ivareta prosjektets praktiske gjennomføring og økonomistyring. Dette må ses i sammenheng med prosjektets innhold og kompleksitet. Det er i flere av intervjuene oppgitt at prosjektets kompleksitet var undervurdert. Likevel er det KPMGs vurdering at man kunne sette på ekstra ressurser når kompleksiteten i prosjektet økte. Det gjelder spesielt rollen som cost controller.

6.1.5 Gjennomføringsstrategi – etablering av rutiner

En gjennomføringsstrategi kan inneholde mye. Rutiner for oppfølging av påløpte kostnader, hvordan dette skal sammenholdes med måling av framdrift (inntjent verdi i prosjektet) og hvordan slike data skal rapporteres er element som inngår i planen for gjennomføring. I Sjøfronten har vi ikke sett rapportering av verken påløpte kostnader eller rapportert framdrift. Det er KPMGs oppfatning at dette ikke har vært gjennomtenkt og er en av hovedårsakene til problemene prosjektet møtte på i den økonomiske oppfølgingen.

Prosjektet burde hatt oversikter som viste hva som til enhver tid var påløpt i prosjektet sammenstilt mot budsjettet hittil i prosjektet og avvik hittil i prosjektet. I tillegg burde man se totalbudsjettet og den totale prognosen og avviket i forventet totalkostnad mot budsjett. Det burde også vært rapportert opp mot framdrift og ferdiggrad. En slik rapportering kunne vært foretatt selv uten at prosjektet var brutt ned i arbeidsoppgaver.

I økonomirapportene fra 2020 forklares avvik i forhold til 2019 og ikke de totale overskridelsene hittil i prosjektet. Det er vanskelig å forstå om avvikene baserer seg på det som er påløpt eller det man tror vil påløpe. Det er svært vanskelig å kontrollere om avviksforklaringene stemmer eller ikke.

Endringsordrene har vært gruppert og vist i status om økonomi. Det har i liten grad framkommet om det er endelige kostnader eller beregnede kostnader. Det har ikke vært vist hvilket arbeidsområde de tilhører og det har vært vanskelig å se fra økonomirapportene om det bare er torget som har medført store overskridelser. Endringsmeldinger fra entreprenør har sjeldent kommet med en estimert kostnad. Det framkommer av intervjuer at prosjekterende i liten grad har blitt involvert i behandlingen og vurderingen av endringsordrene. Dette til tross for at prosjekterende har foretatt detaljplanleggingen og burde være i posisjon til å se følgekonsekvenser.

Det kunne vært rapportert på mottatte og behandlede endringsordre og totalt innkomne endringsordre. Det kunne vært vist hva som var påløpt og endelig avklart og hva som var mottatt og estimert beløp.

Dokumenthåndtering

Det tok lang tid før KPMG fikk dokumentene som ligger til grunn for undersøkelsen. Dette tyder på at kommunen har manglende tilganger til viktig dokumentasjon. Dette er en nødvendig forutsetning for løpende kontroll og revisjon. Det bør være en plan for dokumenthåndtering og tilganger.

Usikkerhetsstrategi inngår i gjennomføringsstrategien og skal bl.a. si noe om verktøy og teknikker, og krav til rapportering. Vi ser ikke at det er stilt noen krav til dette. KPMG har ikke mottatt oversikt over om usikkerheter og risiko er håndtert. Vi har heller ikke sett noe risikoregister.

6.1.6 Prosjektplan

6.1.6.1 Hovedleveranser

I prosjektet Sjøfronten 1 skal det leveres kaianlegg, torg, gateløsninger m.m. Leveransedelene var i budsjettoppsettet, slik det ble vedtatt, brutt ned på de ulike områdene hvor det skal utføres arbeid. Det ble satt et kostnadsestimat for de ulike kontrakt- og opsjonsdelene. Kaianlegget (Kontraktdel 1 + Opsjon 2), veier og arealer mellom kaier og bygninger (Kontraktsdel 2 og Opsjon 3) og selve Torget (Opsjon 1). Disse delene skal utgjøre fem forskjellige deler av prosjektet.

Som eksempel hadde KPMG forventet å kunne se en kostnadsoppstilling på torget som kunne vist kontrakt med mengderegulering, endringer knyttet til utforming, de enkelte elementene som har skapt større utfordring og snøsmelteanlegg med endringer. Tilsvarende for (K2 og O3) ville vi sett en oppstilling av endringer på trappen. Da det ble igangsatt arbeid med senkning av trappen, kunne den blitt fulgt opp mer detaljert for å få et overblikk over de økonomiske konsekvensene. Man kunne også allokert prosjekteringskostnadene på de ulike delene for å få overblikk over hvilke kostnader endringene medførte.

Arbeidsnedbrytingsstrukturen henger derfor tett sammen med kostnadsstyringen. Mangelfull arbeidsnedbrytingsstruktur i prosjektet har gjort prosjektets løpende regnskap og prognose uoversiktlig og overskridelsene krevende å følge og tallfeste. Når endringene på torget kom, ble leveransene og kostnadskonsekvensene uoversiktlige. Disse burde vært detaljert ned i mindre enheter og fulgt opp. På statusrapportene ser det ut som deler av arbeidet istedenfor slås sammen. Dette gjør kostnadsbildet mer uoversiktlig.

6.1.6.2 Periodisert budsjett

Et periodisert budsjett er viktig i økonomistyringen av prosjektet. I budsjettfasen vil en periodisering eksempelvis legge føringer for budsjettering av finanskostnader og lønns- og prisstigning.

Underveis gir et periodisert budsjett mulighet til å måle de påløpte kostnadene med de periodiserte kostnadene og vurdere årsaken til avvik. Det gir et overblikk på hvor man må følge med, og hvor problemområdene er. Sammenholdt med framdrift og ferdiggrad kan det si noe om prosjektets utvikling. KPMG har ikke sett noen oppstillinger med et periodisert budsjett og påløpte kostnader. Uten dette blir det vanskelig å følge opp avvik løpende, det blir også vanskelig å lage en ordentlig totalprognose når man ikke har et ordentlig bilde på dagens status.

Vi har ikke sett noe periodisert budsjett.

6.1.6.3 Vurdering av usikkerheter

Usikkerhet knyttet til grunnforhold er eksplisitt nevnt i forprosjektrapporten. Det har også vært usikkerhet knyttet til pris på steinleveransene. Det er to usikkerheter om kunne vært analysert og håndtert nærmere. Disse burde også vært omtalt i beslutningsdokumentet med en vurdering av konsekvens for budsjettestimatet. Vi ser ikke at usikkerhet og risiko er vurdert i prosjektet. Det er imidlertid hensyntatt i budsjetteringen.

6.1.6.4 Rapportering

Det burde vært tydelige krav til oppfølging og økonomisk rapportering.

Undersøkelsen har vist at det har vært mangelfull økonomistyring og rapportering i prosjektet.

Jo større et avvik er blitt eller forventes å bli, desto viktigere er rapporteringen. Hensikten med dette er at prosjekteier/beslutningstakere må få muligheten til å fatte prinsipielle beslutninger om hvorvidt det må tas grep i prosjektet. Slike grep kan være om det skal tilføres ekstra ressurser eller omprioriteres så en kan komme i mål som planlagt, med den spesifiserte kvaliteten, på tid og innenfor budsjett.

Prosjektet hadde utfordringer med kostnadsnivået i 2018. Den første skriftlige rapporteringen fra prosjektleder til prosjekteier om økonomistatusen i prosjektet forelå 17. desember 2018. Formannskapet ble orientert 18. desember. I notatet ble det signalisert store kostnadsoverskridelser. Det ble foreslått kutt og besparelser og deretter satt inn tiltak for å få ned kostnadsnivået. Da var prosjektet blitt mer komplekst og krevende. På dette tidspunktet burde det ha blitt tatt grep, slik som å tilføre prosjektet ekstra kapasitet og kompetanse som hadde styrket økonomi- og framdriftsstyringen i prosjektet, siden prosjektet da måtte løpende håndtere en stor mengde endringer som hadde påvirkning på tidsplanen, kostnadene og kvaliteten.

Etter at prosjektleder hadde avgitt en status på den økonomiske situasjonen i januar 2019, som kommunestyret behandlet 14. februar 2019, ble det ikke rapportert skriftlig på den økonomiske situasjonen i resten av 2019. Vi anser muntlig rapportering som lite tilfredsstillende ettersom det er vanskelig å behandle så mange detaljer muntlig og få en god oversikt over status.

Etter KPMGs syn ville det vært naturlig å pålegge prosjektleder å rapportere til prosjekteier månedlig etter at de første avvikene var rapportert.

I følge saksfremlegg 40/20 til kommunestyret er det opplyst at prosjektleder orienterte prosjekteier i møte 4. mars 2020 om økonomiske avvik i størrelsesorden 7-8 MNOK. Da skriftlig rapport fra prosjektleder forelå 20. april 2020 ble det rapportert langt større avvik på 18,5 MNOK.

6.1.6.5 Fullmakter og toleranser

Disponeringen av budsjett og bruk av usikkerhetsreserve og godkjenning av endringer synes ikke å ha vært avklart.

Det har vært foretatt mange løpende beslutninger med stor kostnadskonsekvens. Vi kan imidlertid ikke se at det foreligger tydelige formelle beslutninger på å endre utformingen av torget, og at den økonomiske konsekvensen av dette er tilstrekkelig vurdert. Samtidig har vi fått opplysninger om at kommunen har godkjent ny utforming av torget. Ettersom dette er en endring i det som skulle leveres, burde det foreligge en formell beslutning uavhengig av om det hadde hatt kostnadskonsekvens eller ikke. Det foreligger tydelig vedtak på snøsmelteanlegget på 11 MNOK inkl. mva. Her har beslutningstaker tatt et aktivt valgt om å endre utformingen.

6.2 Fastsettelse av budsjett

I vedlegg 5 har vi vist god praksis for budsjettering. Vi har inndelt kommentarene til budsjettet i kapittel 3.2 etter samme inndeling som i vedlegget.

Det er vår vurdering at investeringsbudsjettet var satt for lavt, og at flere påregnelige elementer ikke var vurdert.

- ✓ Forventede tillegg burde vært vurdert
- ✓ Kjente kostnader som skulle vært spesifisert og budsjettert på investeringstidspunktet var utelatt
- ✓ Det var ikke tatt høyde for uspesifiserte kostnader/andre kostnader

Usikkerhet er tatt høyde for som egen post, men det er ikke dokumentert hva som er lagt til grunn for vurderingen.

6.3 Konklusjon

Det er grunnleggende mangler i de sentrale prosessene. De aller fleste av de overnevnte forholdene bør behandles uavhengig av prosjektets størrelse og kompleksitet. Ved enklere prosjekter vil det være behov for mindre detaljering.

7. Tiltak

I dette kapittelet presenterer vi forslag til tiltak som vi anbefaler at kommunen vurderer. Vi skiller mellom kortsiktige tiltak knyttet til Sjøfronten 2 og mer langsiktige tiltak.

Tiltak Sjøfronten 2

På kort sikt for Sjøfronten 2 anbefaler vi at det som et minimum utarbeides styringsdokument og prosjektplan, herunder at det gjøres en vurdering av usikkerhetene i prosjektet. Vi vil videre anbefale at det foretas en ekstern uavhengig usikkerhetsanalyse.

Styringsdokumentets innhold er behandlet i kapittel 6.1. En mal for styringsdokument finnes på www.prosjektveiviseren.no.

Det bør gjennomføres en evaluering med prosjektdeltakere med tanke på å finne konkrete og effektive forbedringspunkter. Prosjektdeltakerne har mye verdifull erfaring å ta med til Sjøfronten 2.

Vi vil under peke på noen læringspunkter til bruk i senere prosjekter.

Etablere prosjektmodell

En prosjektmodell er en samling minstekrav til hvordan et prosjekt skal gjennomføres fra idefasen, via planlegging, selve prosjektgjennomføringen og til driftsfasen. Den definerer roller, krav til beslutningsunderlaget og beslutningspunkter mellom ulike faser. Det er også vanlig at den inneholder krav til styringsdokumenter, rutiner og saksgang (bl.a. bruker- og interessentinvolvering).

Vi har vist eksempel på prosjektmodell i vedlegg 4 og konkret innhold i vedlegg 5.

Dokumentstyring og -kontroll

Kommunen bør sørge for at den har kontroll på all dokumentasjon i prosjektet, slik at kommunen har tilstrekkelig grunnlag til å forfølge tvister med leverandører, i tillegg til å gjøre effektive spesialrevisjoner, om nødvendig. Kommunen bør sikre seg tilgang og løpende innsyn i kontraktuelle dokumenter og prosjektdokumentasjon.

Rolleinstrukser i prosjekt

Kommunen bør vurdere å utarbeide instrukser for ivaretagelse av rollen som prosjekteier, medlem av prosjektråd og prosjektledelse som kommuniserer forventninger til rollene.

Bruke av kommunens samlede kompetanse

I tilfeller hvor kommunens fagmiljøer ikke har kapasitet til å delta aktivt i prosjektering og prosjektledelse kan man vurdere å bruke deres kompetanse til mindre ressurskrevende oppgaver som kvalitetssikring og deltakelse i prosjektstyre/-råd.

Disse miljøene bør også tilgjengeliggjøre de styringsdokumentene de har utarbeidet til bruk for andre i kommunen.

8. Vedlegg

Kart sjøfronten 1
Budsjettet som var gjenstand for investeringsbeslutning
Tidslinje
Eksempel på prosjektmodell
Eksempel på innhold i prosjektmodell
Eksempel på modell for kostnadsestimering

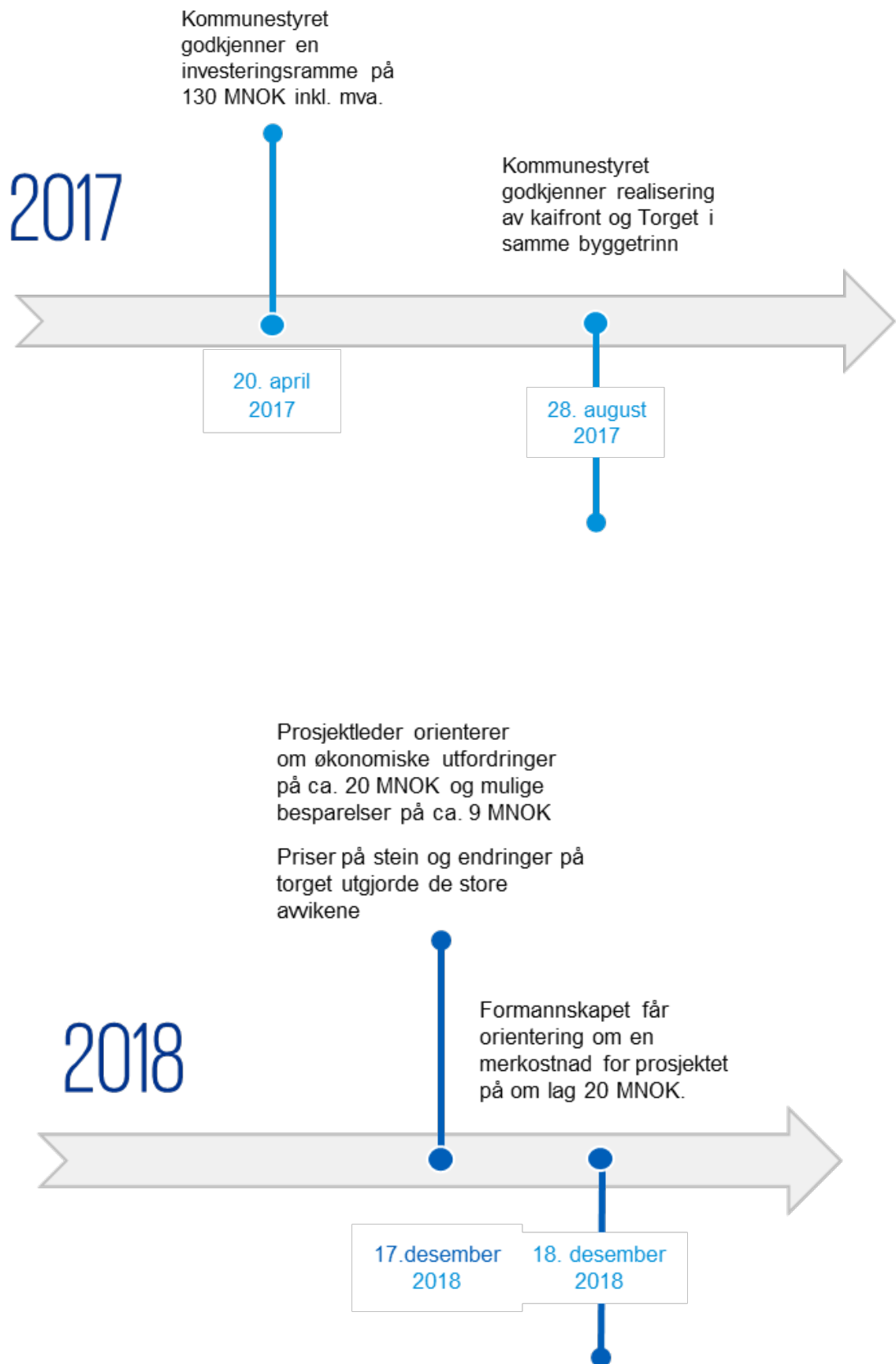
Sjøfronten 1 - Molde

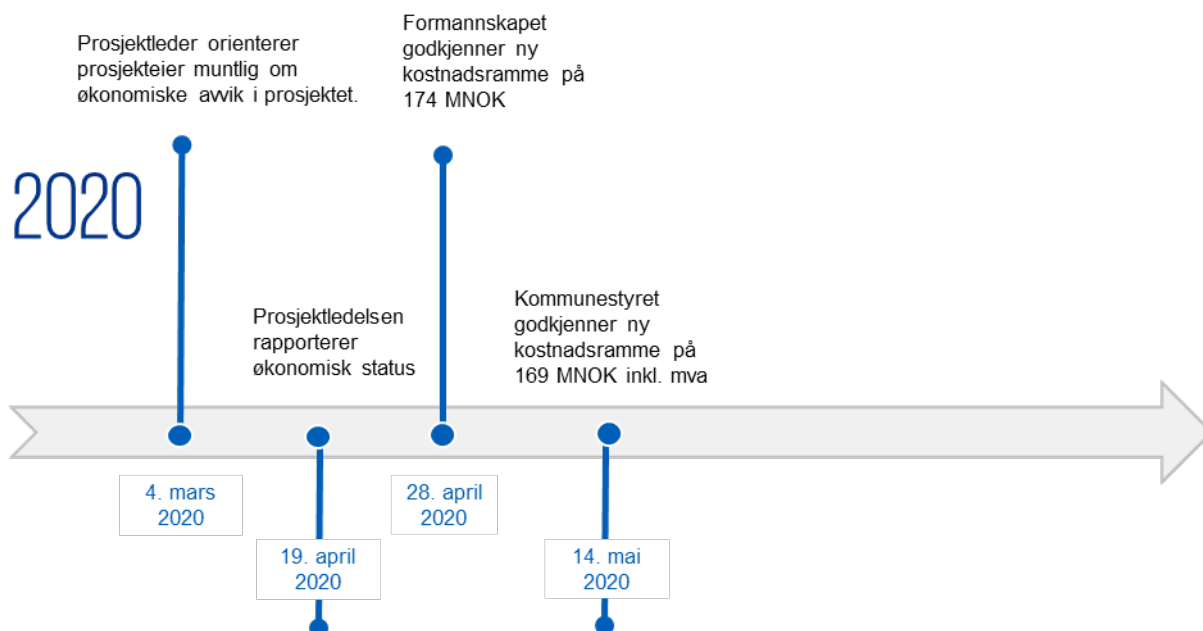
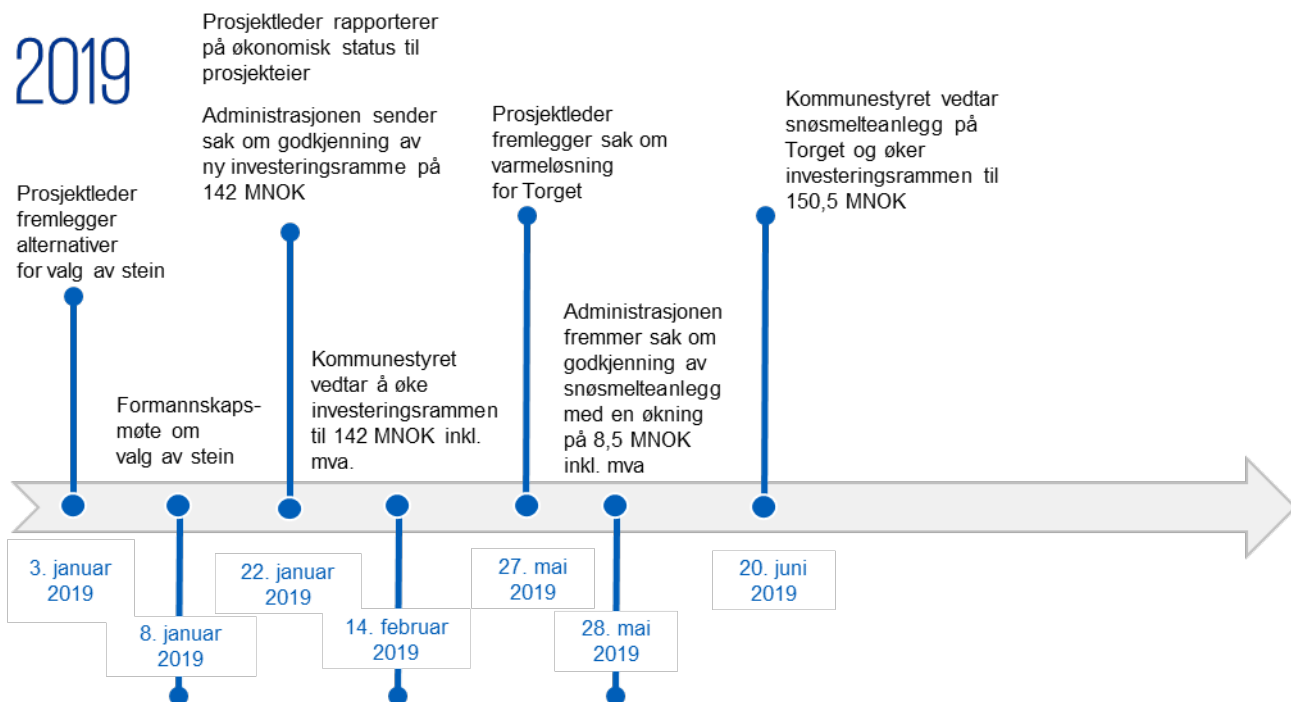
Kostnadsfordeling - revidert 17.03.2017

Fater	%	Sum	Havnesesnet	Molde Kommune	Private, torget	Private, sjøfronten				
Forprosjekt	41,0 %	kr 1 148 000	34 %	kr 390 320	66 %	kr 757 680	0 %	kr 0	0 %	kr 0
Detaljprosjektering	41,0 %	kr 1 850 707	34 %	kr 629 240	66 %	kr 1 221 467	0 %	kr 0	0 %	kr 0
Byggekostnader	41,0 %	kr 31 583 496	34 %	kr 10 738 389	66 %	kr 20 845 107	0 %	kr 0	0 %	kr 0
Uforutsette kostn P50	41,0 %	kr 501 698	34 %	kr 170 577	66 %	kr 331 121	0 %	kr 0	0 %	kr 0
Uforutsette kostn P85	41,0 %	kr 2 412 445	34 %	kr 820 231	66 %	kr 1 592 214	0 %	kr 0	0 %	kr 0
Kal Prosjektadm.	41,0 %	kr 2 044 577	34 %	kr 695 156	66 %	kr 1 349 421	0 %	kr 0	0 %	kr 0
K1 Sum	40,5 %	kr 39 540 923	34 %	kr 13 443 914	66 %	kr 26 097 009	0 %	kr 0	0 %	kr 0
Forprosjekt	14,0 %	kr 392 000	0 %	kr 0	100 %	kr 392 000	0 %	kr 0	100 %	kr 117 600
Detaljprosjektering	14,0 %	kr 631 949	0 %	kr 0	70 %	kr 442 364	0 %	kr 0	30 %	kr 189 585
Byggekostnader	14,0 %	kr 11 906 767	0 %	kr 0	70 %	kr 8 334 737	0 %	kr 0	30 %	kr 3 572 030
Uforutsette kostn P50	14,0 %	kr 171 311	0 %	kr 0	70 %	kr 119 918	0 %	kr 0	30 %	kr 51 393
Uforutsette kostn P85	14,0 %	kr 823 762	0 %	kr 0	70 %	kr 576 633	0 %	kr 0	30 %	kr 247 129
Prosjektadm.	14,0 %	kr 698 148	0 %	kr 0	70 %	kr 488 704	0 %	kr 0	30 %	kr 209 444
K2 Sum	15,0 %	kr 14 623 937	0 %	kr 0	70 %	kr 10 236 756	0 %	kr 0	30 %	kr 4 387 181
Forprosjekt	15,0 %	kr 420 000	0 %	kr 0	100 %	kr 420 000	30 %	kr 126 000	0 %	kr 0
Detaljprosjektering	15,0 %	kr 677 088	0 %	kr 0	70 %	kr 473 962	30 %	kr 203 126	0 %	kr 0
Byggekostnader	15,0 %	kr 16 429 846	0 %	kr 0	70 %	kr 11 500 892	30 %	kr 4 928 954	0 %	kr 0
Uforutsette kostn P50	15,0 %	kr 183 548	0 %	kr 0	70 %	kr 128 484	30 %	kr 55 064	0 %	kr 0
Uforutsette kostn P85	15,0 %	kr 882 602	0 %	kr 0	70 %	kr 617 821	30 %	kr 264 781	0 %	kr 0
Prosjektadm.	15,0 %	kr 748 016	0 %	kr 0	70 %	kr 523 611	30 %	kr 224 405	0 %	kr 0
torget	19,8 %	kr 19 341 100	0 %	kr 0	70 %	kr 13 538 770	30 %	kr 5 802 330	0 %	kr 0
Forprosjekt	24,0 %	kr 672 000	34 %	kr 228 480	66 %	kr 443 520	0 %	kr 0	0 %	kr 0
Detaljprosjektering	24,0 %	kr 1 083 341	34 %	kr 368 336	66 %	kr 715 005	0 %	kr 0	0 %	kr 0
Byggekostnader	24,0 %	kr 14 626 616	34 %	kr 4 973 049	66 %	kr 9 653 567	0 %	kr 0	0 %	kr 0
Uforutsette kostn P50	24,0 %	kr 293 677	34 %	kr 99 850	66 %	kr 193 827	0 %	kr 0	0 %	kr 0
Uforutsette kostn P85	24,0 %	kr 1 412 163	34 %	kr 480 135	66 %	kr 932 028	0 %	kr 0	0 %	kr 0
Kal Prosjektadm.	24,0 %	kr 1 196 826	34 %	kr 406 921	66 %	kr 789 905	0 %	kr 0	0 %	kr 0
O1 Sum	19,8 %	kr 19 284 622	34 %	kr 6 556 772	66 %	kr 12 727 851	0 %	kr 0	0 %	kr 0
Forprosjekt	6,0 %	kr 168 000	0 %	kr 0	100 %	kr 168 000	0 %	kr 0	100 %	kr 50 400
Detaljprosjektering	6,0 %	kr 270 835	0 %	kr 0	70 %	kr 189 585	0 %	kr 0	30 %	kr 81 251
Byggekostnader	6,0 %	kr 3 644 916	0 %	kr 0	70 %	kr 2 551 441	0 %	kr 0	30 %	kr 1 093 475
Uforutsette kostn P50	6,0 %	kr 73 419	0 %	kr 0	70 %	kr 51 393	0 %	kr 0	30 %	kr 22 026
Uforutsette kostn P85	6,0 %	kr 353 041	0 %	kr 0	70 %	kr 247 129	0 %	kr 0	30 %	kr 105 912
Prosjektadm.	6,0 %	kr 299 206	0 %	kr 0	70 %	kr 209 444	0 %	kr 0	30 %	kr 89 762
O3 Sum	4,9 %	kr 4 809 413	0 %	kr 0	70 %	kr 3 366 592	0 %	kr 0	30 %	kr 1 442 825
Total eks mva	100,0 %	kr 97 600 000	20,0 %	kr 20 000 685	68,5 %	kr 65 966 978	6,4 %	kr 5 802 330	6,0 %	kr 5 830 006
Total inkl mva		kr 127 600 000		kr 25 000 857		kr 82 458 723		kr 7 252 913		kr 7 287 508
Herav byggekostnad (eks mva):		kr 78 191 641		kr 15 711 438		kr 52 885 744		kr 4 928 954		kr 4 665 505
Uten O1 Torget:										
Byggekost. eks mva		kr 61 761 795		kr 15 711 438		kr 41 384 852		kr 0		kr 4 665 505
Byggekost inkl mva		kr 77 202 244		kr 19 639 298		kr 51 731 065		kr 0		kr 5 831 881

Tabellen over fulgte som vedlegg til sak 22-17, som dannet utgangspunkt for beslutning om igangsetting av Sjøfronten 1. KPMG har i hovedsak sett på kolonnen «sum».

Investeringsbeslutningen følger av den første kolonnen med tall som summerer seg til 122 MNOK. I tillegg ble det vedtatt byggherrerelaterte kostnader på 8 MNOK, slik at total godkjent ramme var på 130 MNOK.

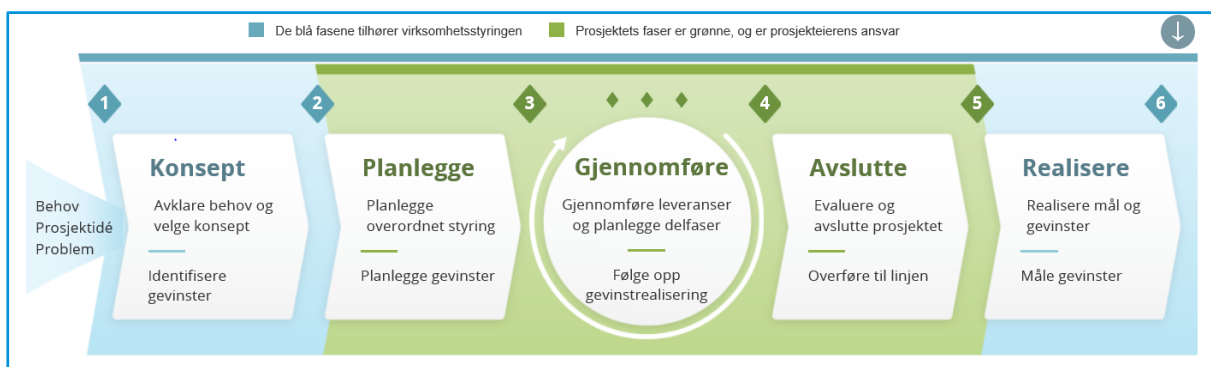




Under følger eksempel på Digitaliseringsdirektoratets prosjektveiviser. Den bygger på god praksis. Styringsprinsippet med faser og beslutningspunkter er gyldig og nyttig uansett hva prosjektet skal levere. Ved å knytte aktivitetene i de ulike arbeidsprosessene (som tilhører de ulike leveranseområdene i prosjektet) opp mot Prosjektveiviserens styringsfaser skapes verdifull sammenlignbarhet og oversikt på virksomhetens program- og porteføljenivå.

Hensikten og intensjonen med hver av fasene er å sikre en god overordnet styring av prosjektet. Beslutningspunkt-sjekklistene er relevante/overførbare til alle typer prosjekter, men kan og bør leses og brukes i lys av det aktuelle prosjektet.

Prosjektmodellen bør tilpasses det enkelte prosjekts størrelse og kompleksitet.



Viktige tema i alle faser:

Under hver fase er disse temaene omtalt spesielt, sett i lys av den aktuelle fasen

INTERESSENER >	INFORMASJONSSIKKERHET OG PERSONVERN >
GEVINSTER >	VIRKSOMHETSARKITEKTUR >
USIKKERHET >	ANSKAFFELSER >

Temaet «Prosjektets interessenter» dreier seg om hvordan prosjektet kan få disse interessentene til å medvirke best mulig til at prosjektet lykkes; det vil si bidra til et riktig prosjektmål, en god gjennomføring og at prosjektets gevinster realiseres.

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.

Prosjektmodell

En prosjektmodell er en samling minstekrav til hvordan et prosjekt skal gjennomføres fra idefasen, via planlegging, selve prosjektgjennomføringen og til driftsfasen. Den definerer roller, krav til beslutningsunderlaget og beslutningspunkter mellom ulike faser. Det er også vanlig at den inneholder krav til styringsdokumenter, rutiner og saksgang (bl.a. bruker- og interessentinvolvering).

Statlige prosjekter av en viss størrelse og kompleksitet er gjennom statens prosjektmodell underlagt en rekke krav til beslutningsunderlag og kostnadsestimering. Tilsvarende regelverk er ikke gjort gjeldende for norske kommuner, men enkelte kommuner har på eget initiativ etablert egne prosjektmodeller. Det er ulikt hva prosjektmodellene omfatter. Noen har etablert krav kun for de største investeringsprosjektene. Noen har krav til at også små prosjekter omfattes av modellen og unntak for store prosjekter hvis de karakteriseres som såkalt repeterende.

En veldefinert prosjektmodell kan bidra til at prosjekter gjennomføres på en kostnadseffektiv måte. Den setter ofte krav til at prosjektet har en viss modenhet, før det utvikles videre. Dette er krav som skal sørge for at oppgaver gjøres i en viss rekkefølge for å unngå ekstraarbeid og fordyrende elementer. I tillegg til å sikre at beslutningstaker får et realistisk bilde av prosjektet.

Molde kommune bør etablere en prosjektmodell med minimumskrav til gjennomføring av enkle og komplekse prosjekter.

Vi nevner de vesentligste punktene basert på observerte problemstillinger.

Beslutningspunkter og -innhold

Det bør være tydelighet rundt beslutningspunkter og når ulike beslutningsnivåer skal involveres.

- ✓ Saker som fremmes til beslutning bør angi hvilket beslutningspunkt som skal passeres, slik at det er tydelig hvor i utviklingen prosjektet befinner seg. Det bør også etableres ulike fullmaktsnivåer knyttet til beslutningspunktene.
- ✓ Det bør stilles krav til når en investering fremmes for beslutning, om det er før eller etter at tilbud på entreprisen er mottatt? I dette ligger en vurdering av om det overhodet kan være aktuelt å avlyse en konkurranse etter at tilbud er mottatt.
- ✓ Det bør utarbeides underliggende dokumentasjon og vurderinger og stilles tydelige krav til at de følges
- ✓ Belyse kontraktsstrategi og risiko

Planleggingsfasen

Interessentkartlegging og - involvering

Endringer er en av hovedårsakene til at mange prosjekter opplever store overskridelser og forsinkelser. En viktig årsak er at nye krav kommer for sent.

Prosjektets interessenter er personer, grupper eller organisasjoner som kan påvirke, vil bli påvirket av, eller oppfatter at de vil bli påvirket av prosjektets gjennomføring eller resultater.¹⁸

- ✓ Det bør etableres prosesser for interessentmedvirkning
- ✓ Interessentmedvirkningen bør settes i system i prosjekteringen. Interessentkravene bør ligge inne som en forutsetning for prosjekteringen. I den forbindelse bør det utarbeides en interessent- og involveringsplan som sikrer at hovedinteressentene blir identifisert og får mulighet til å uttale seg.
- ✓ Det bør utarbeides et samlet dokument med alle brukerkravene som gjøres tilgjengelig for de ulike prosjektdeltakerne.
- ✓ Samspill mellom kommunens etater. Andre etater må forplikte seg til å angi alle sine krav innen et visst tidspunkt i prosjektet. De må forstå når prosjektet låses for endringer.
- ✓ Samspill med øvrige interessenter og premissgivere, politikere, næringsliv, grunneiere og andre. Også disse må forstå når de har mulighet til å påvirke prosjektet og når det låses for endringer.

¹⁸ <https://www.prosjektveiviseren.no/begreper/interessent>

- ✓ I tillegg må det gjøres en vurdering av tidsaspektet, om enkelte vurderinger er foreldet som følge av lang prosjektutviklingstid, og behov for å gjøre nye avklaringer

Prosjektleveranse

I planleggingsfasen bør det beskrives hva som skal være levert i løpet av prosjektperioden. Viktige karakteristikk med løsningen og hvordan brukernes behov ivaretas bør beskrives. I tilfellet for Sjøfronten 1 ville dette være kjennetegn ved torget og varmeløsninger.

De konkrete prosjektproduktene som her skal beskrives er de som prosjektet mener er nødvendige og tilstrekkelige for å skape prosjektets ønskede endringer (effekt målet).

Beslutning om gjennomføring

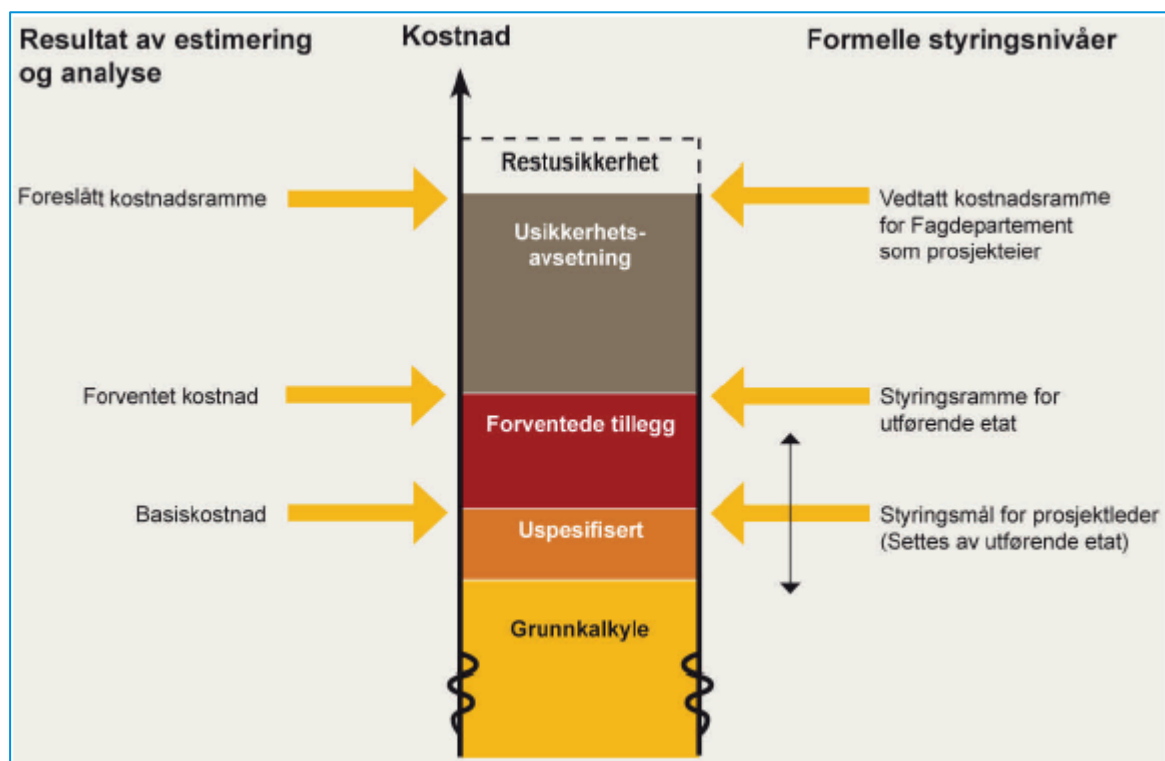
Det bør være tydelige krav til beslutningsdokumentasjon. På investeringstidspunktet, dvs. da man vedtar de virkelig store kostnadene, bør beslutningsdokumentet inneholde elementer som det forventes rapportert tilbake på i løpet av prosjektgjennomføringen og forhold av spesiell betydning for beslutningen. Det bør altså vurderes mer omfattende beslutningsdokumentasjon og mindre omfattende rapportering, dvs. bruke mer tid på selve beslutningen og mindre tid på rapporteringen.

- ✓ Hvilke prioriteringer gjelder for prosjektet og i hvilken rekkefølge? Kostnad, tid og kvalitet
- ✓ Budsjettets oppbygging, innhold og detaljering – det bør stilles krav til hvilke elementer som skal vurderes og hvordan budsjettet skal bygges opp. Detaljeringen av budsjettet bør minimum være på den detaljgraden det forventes rapportert tilbake på
- ✓ Framdrift – hva er aktivitetene. Når forventes de å være ferdig?
- ✓ Organisering og gjennomføring – hvordan prosjektet vil gjennomføres, kompetansebeskrivelse
- ✓ Spesielle forutsetninger og risiko – hva slags hendelsesusikkerhet er hensyntatt og hva slags estimatusikkerhet er vedtatt. Hvordan vil prosjektet følge opp risiko?
- ✓ Kvalitetssikring – hva slags kvalitetssikring er gjennomført? Sidemannskontroll, eksterne vurderinger, bruk av annen kompetanse i kommunen?
- ✓ Hva skal det rapporteres på til de ulike styringsnivåene og hvor ofte skal det rapporteres?
- ✓ Hva er totalbudsjettet og hvilken del av totalbudsjettet skal prosjektleder disponere? Stikkord styringsramme, kostnadsramme,
- ✓ Inneholder budsjettet påløpte kostnader, i så fall angi beløp (det er ikke beslutningsrelevant)

Rapportering

Rapporteringen bør følge visse format. Det vil gjøre det enklere å følge fra gang til gang. Noen velger et fast forsideformat med en friere rapportering vedlagt. Andre velger et fast rapporteringsformat for hele prosjektet.

- ✓ Prosjektets leveranser på kost, tid og kvalitet bør omtales hver gang.
- ✓ Prosjektrapporteringen knyttet til økonomi og framdrift bør som minimum inneholde:
- ✓ Påløpte kostnader hittil i prosjektet, budsjett hittil i prosjektet, avvik hittil i prosjektet
Budsjett totalt, prognose totalt, avvik totalt. Ferdiggrad/inntjent verdi. Oppsettet bør være gjenkjennbare med investeringsbeslutningen, men bør kunne detaljeres ut ved behov.
- ✓ Forpliktelser
- ✓ Avtalt framdrift, prognose for framdrift og ferdigstillelse.
- ✓ Ferdiggrad
- ✓ Status på vesentlige milepæler
- ✓ Risiko og usikkerhet – hva er gjenstående risiko og usikkerhet?
- ✓ Organisasjon og ressurs situasjon – det bør kvitteres ut at prosjektet har tilstrekkelige ressurser og kompetanse som dekker de utfordringene prosjektet står overfor. Dette kan variere over tid.
- ✓ Kommunen bør sørge for en effektiv håndtering av avvik i prosjekter. Prosjekter kan ikke være gjenstand for lange beslutningsprosesser i en gjennomføringsfase.

God praksis for kostnadsestimering¹⁹:

Oppbygging av kostnadsestimat som benyttes av en rekke offentlige og private byggherrer.

Kostnadsbegrepene brukt i figuren over

Styringsramme:	Den kostnadsrammen den budsjetansvarlige har til disposisjon for å gjennomføre oppgaven. I staten settes denne lik P50 (se definisjon av P50).
Styringsmål:	Den målkostnad som defineres for en konkret, styrbar oppgave eller arbeidspakke. Den ansvarlige for oppgaven skal styre gjennomføringen mot dette kostnadsmålet.
Grunnkalkyle:	Summen av sannsynlig kostnad for alle spesifiserte, konkrete kalkyleelementer (kostnadsposter) på analysetidspunktet.
Uspesifisert:	Kostnader som man av erfaring vet vil komme, men som ikke er kartlagt på grunn av manglende detaljeringsgrad.
Basiskostnad:	Sum av grunnkalkyle og uspesifisert. Komplette kostnad for alle konkrete poster.
Forventede tillegg:	Det forventede kostnadsbidraget fra estimatusikkerhet og hendelsesusikkerhet. Potensialet for forventede tillegg skal normalt være størst i tidlig fase av prosjektet, og minke etter hvert som prosjektet utvikles.
Forventet kostnad:	Summen av basiskostnad og de forventede tilleggene. Uttrykker den forventede kostnaden for prosjektet.

¹⁹ Kilde: Finansdepartementet «Veilder nr. 2 Felles begrepsapparat KS2»

Usikkerhets-avsetning:	Avsetning for å oppnå ønsket sikkerhet mot overskridelse av kostnadsrammen. Det forventes ikke at denne posten brukes i prosjektet. Avsetningen styres på et høyere organisatorisk nivå enn prosjektleder. Midler utløses etter behov i samsvar med forhåndsdefinerte kriterier/retningslinjer. Dersom kriteriene for utløsning ikke inntreffer, skal denne posten være intakt etter prosjektavslutning.
Kostnadsramme:	Summen av forventet prosjektkostnad og avsetning for usikkerhet. Kostnadsrammen definerer hvor stor finansiering som er satt av for å gjennomføre prosjektet. Prosjektet har bare én kostnadsramme. I staten settes denne lik P85 (se definisjon av P85)
Rest-usikkerhet:	Den kostnad som usikkerheten potensielt kan medføre ut over kostnadsrammen. Det er ikke mulig å nå 100 prosent sikkerhet mot overskridelse.
P50:	50 prosent sannsynlighet for at prosjektet vil holde budsjettet med denne rammen
P85:	85 prosent sannsynlighet for at prosjektet vil holde budsjettet med denne rammen

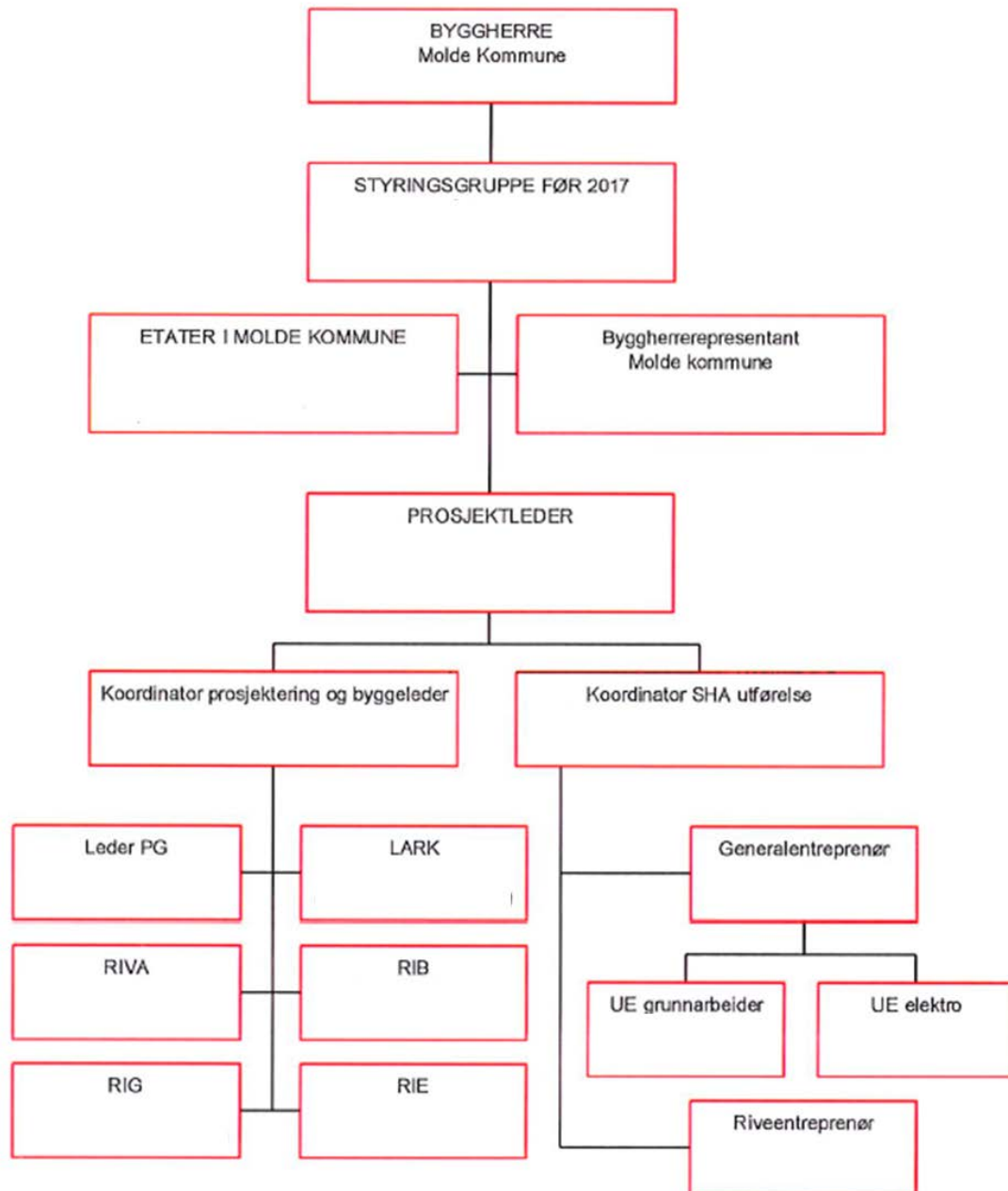
Spesielt om grunnkalkylen:

Grunnkalkylen bør ta høyde for kostnader både i prosjekt og hos prosjekteier som har sin direkte årsak i prosjektgjennomføringen.

Det innebærer at grunnkalkylen i tillegg til rene kontraktssummer også bør inneholde byggherrekostnader/prosjekteierkostnader. Et eksempel på dette er finansieringskostnader, byggelånskostnader. I større organisasjoner foretas opplåning av andre enn prosjektledelsen.

I flere organisasjoner regnes også timekostnadene til å følge opp prosjekteierskapet inn i prosjektet.

Det er derfor viktig at et helhetlig prosjektbudsjett utarbeides av prosjektledelse og prosjekteier i sammen.



Kilde: «Notat - Sjøfronten 1 - Tilleggsopplysninger», kap. 2.2
Organisasjonskart (KPMG har fjernet firmanavn og personers navn)



Kontakt oss

Jan Erik Gran Olsen

Partner

T +47 40 63 94 30

E jan.erik.gran.olsen@kpmg.no

Heidi Lombnes

Director

T +47 95060716

E heidi.lombnes@kpmg.no

kpmg.no