



Møre og Romsdal
fylkeskommune

saksframlegg

Dato:	Referanse:	Vår saksbehandlar:
26.04.2023	57025/2023	Gitte Beiermann

Saksnr	Utval	Møtedato
	Utbyggingsutval for bygg og vegsaker	30.05.2023
	Samferdselsutvalet	31.05.2023
	Fylkeskommunedirektøren - innstilling	31.05.2023
	Fylkesutvalet	08.06.2023
	Fylkestinget	19.06.2023

Oppsummering sluttrapport for Nordøyvegen

Fylkeskommunedirektøren si innstilling:

Fylkestinget tar oppsummeringa av Nordøyvegprosjektet til orientering.

Bakgrunn

Nordøyvegprosjektet er det største og mest komplekse fylkesvegprosjektet som nokon gong er bygd i Møre og Romsdal. Etter delopningar i desember 2021 og juni 2022, vart heile prosjektet opna for trafikk 27. august 2022. Det er utarbeidd ein sluttrapport for Nordøyvegprosjektet. Fylkeskommunedirektøren ønskjer å orientere politisk nivå om innhaldet i denne rapporten, samt legge fram kostnadane for prosjektet sett opp mot vedtekne rammer. Korleis prosjektet har blitt styrt, både før og etter regionreforma, blir også omtala i saka. Saka omhandlar ikkje økonomiske konsekvensar av Nordøyvegprosjektet for Møre og Romsdal fylkeskommune.

Vurdering

1. Styring og organisering av prosjektet

Styringa av prosjektet i perioden 2009-2020:

Reguleringsplanarbeidet for Nordøyvegprosjektet vart starta i 2009, i regi av sams vegadministrasjon, Statens vegvesen, og i samarbeid med kommunane Haram og Sandøy. Vidare arbeid med planlegging, prosjektering, anslag, bompengeproposisjon, førebunde entreprisar, utlysing og oppstart av hovudentreprisen K5, skjedde med Statens vegvesen i førarsetet, på oppdrag frå Møre og Romsdal fylkeskommune (frå 2010). Plannemnd for samferdselsutbygging (PNS) var politisk styringsgruppe for prosjektet, med ansvar for å følgje opp framdrifta i prosjektet. Samferdselssjefen hadde på vegner av fylkesrådmannen det administrative ansvaret for prosjektet i denne perioden. I 2014 vart det lyst ut etter og engasjert støttefunksjonar med ei referansegruppe og ein ekstern prosjektkoordinator. Statens vegvesen rapporterte til samferdselssjefen, som igjen rapporterte til fylkesrådmannen og PNS.

Fylkestinget vedtok i desember 2016 gjennomføring av prosjektet med venta byggstart i 2018, og at førebuande entreprisar kunne setjast i gang i løpet av 2017. Hovudkontrakten vart lyst ut i januar 2018, og endeleg vedtak om bygging av Nordøyvegen vart gjort i Fylkestinget 10.12.2018 i sak T-58/18.

Styring av prosjektet etter regionreforma:

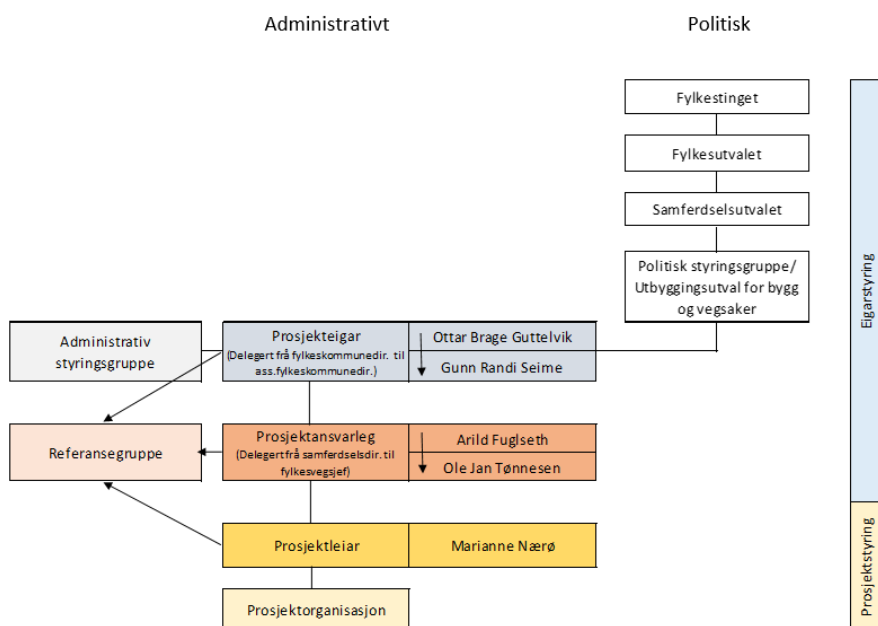
Etter regionreforma og opphøyr av sams vegadministrasjon frå 1.1.2020, har Nordøyvegprosjektet blitt gjennomført 100 % i fylkeskommunal regi. Prosjektorganisasjonen vart overført frå Statens vegvesen til Møre og Romsdal fylkeskommune, og samferdselsområdet i fylkeskommunen fekk nye oppgåver og organisering. Det var dermed behov for å utarbeide nye styrande dokument i prosjektet.

Prosjektmandatet er oppdraget som vart gitt frå fylkeskommunedirektør til samferdselsdirektøren, for å sikre at roller og ansvar knytt til eigarstyringa av Nordøyvegprosjektet var definert og avklara, og som gav føringar for styringa av prosjektet.

Prosjektbestillinga er prosjektansvarleg si bestilling til prosjektleiar. Bestillinga inkluderte prosjektmål, leveransar, rammer og informasjon om organisering og styring.

Sentralt styringsdokument/prosjektstyringsplan er prosjektleiaren sitt svar på prosjektbestillinga, med informasjon om prosjekt- og gjennomføringsstrategi og styringa av prosjektet i byggherreorganisasjonen.

Figuren under viser styringa av prosjektet, administrativt og politisk.



Figur 1: Figuren viser organisering av den administrative og politiske styringa av Nordøyvegprosjektet

Eigarstyring:

Prosjekteigarskapet vart i prosjektmandatet delegert frå dåverande fylkeskommunedirektør, Ottar Brage Guttelvik, til assisterande fylkeskommunedirektør, Gunn Randi Seime, som hadde det overordna ansvaret for at prosjektet blei gjennomført på ein tilfredsstillande måte. Rolla som prosjektansvarleg vart delegert frå samferdselsdirektør Arild Fuglseth til fylkesvegsjefen, Ole Jan Tønnesen, som hadde den daglege overordna styringa av prosjektet på vegner av prosjekteigar. Prosjektleiar, Marianne Nærø, rapporterte til prosjektansvarleg.

Det var allereie oppretta ei administrativ styringsgruppe som skulle bistå prosjekteigar med å avklare overordna spørsmål, utfordringar med kontraktsoppfølging og saker som kunne ha økonomiske konsekvensar utanfor prosjektansvarleg sine fullmakter. Det var også oppretta ei referansegruppe av eksterne fagpersonar med brei erfaring frå utbyggingsprosjekt. Referansegruppa skulle gje faglege vurderingar som støtte til prosjektleiar, prosjektansvarleg og prosjekteigar ved behov.

Det har i heile prosjektperioden vore jamlege rapporteringsmøte mellom prosjektleiar og prosjektansvarleg, og det vart m.a. utarbeidd ein månadleg rapport med oversikt over og vurderingar av status for planlegging og bygging, økonomi, framdrift, SHA (sikkerheit, helse og arbeidsmiljø), ytre miljø, løns- og arbeidsvilkår og kvalitet.

Utbyggingsutval for bygg og vegsaker (UBV) tok i 2020 over for PNS som politisk styringsgruppe for prosjektet. UBV har fått regelmessig og systematisk orientering om status i prosjektet, gjennom skriftlege og munnlege statusrapporteringar.

Prosjektstyring:

Prosjektleiar styrte etter gitte styringsmål innan HMS, økonomi, framdrift og kvalitet. Kartlegging av usikkerheitsfaktorar og vurderinga av desse var ein vesentleg del av styringa i prosjektet. Dette blei brukt aktivt for å få ned risikoen i prosjektet. Saker om økonomi og framdrift blei behandla fortløpande i eigne møte mellom entreprenør og byggherre. Samarbeidet med entreprenør har vore svært godt. Det var ei god kontrakt som la grunnlaget for eit godt og profesjonelt samarbeid. Det var flinke fagfolk på begge sider av bordet, med ei genuin interesse for å få til eit vellukka prosjekt. Begge partar har tatt vare på sine interesser, og samtidig klart å skilje mellom sak og person.

Grunnlaget for eit godt samarbeid blei lagt i ein god samhandlingsprosess før byggstart. Det er gjennomført 10 samarbeidsmøte med utveksling av gjensidig evaluering av kvarandre sin innsats, og karakterane var jamt høge, mellom 4-6 (på ein skala 1 til 6). Både entreprenør og byggherre var bevisste og tok tak i særskilte situasjonar som kunne utvikle seg til noko negativt for prosjektet.

Byggherreorganiseringa:

Prosjektet blei organisert og lokalisert med eigen byggherrerrigg på Skjeltene. Det blei også etablert prosjektkontor på Longva, Fjørtofta og i ein periode også på Harøya og Hestøya. Ein av suksessfaktorane for prosjektet var tilstrekkeleg bemanning i organisasjonen. Dette gjorde at prosjektet var godt rusta for utføresette hendingar som t.d. koronapandemien.

2. Kontraktstrategi

Kontraktstrategien var basert på inndeling av prosjektet i seks entreprisar;

Utførte entreprisar:

K1 - 3Veg og riggområde Skjeltene: Abol AS

K2 - Forskjæring Austnes og Longva: Aurstad AS

K3 - Forskjæring Fjørtofta: Lesja Buldozerlag AS

K4 - Forskjæring Myklebust: Odd Småge AS

K5 - Skjeltene - Harøya, utføringsentreprise, einingspriskontrakt: Skanska Norge AS

K6 - Elektro, tiltransportert totalentreprise til K5: Kraftmontasje AS

K1-K4 vart gjennomført som utføringsentreprise, einingspriskontrakt. Ved val av kontraktstrategi var det viktig å legge opp til eit handterleg grensesnitt mellom kontraktane slik at ein minimerer uklare ansvarstilhøve mellom kontraktspartane.

Kontrakt K5 omfatta omtrent heile prosjektet. Dette førte til at all grensesnittproblematikk blei fjerna og entreprenør kunne utnytte ressursar og utstyr på best mogleg måte.

Lepsøybrua (ein del av K5) blei lyst ut med to alternativ; betongbru med fritt frambygg, og samvirkebru med stålkasse/betongdekke i overbygning. Det kom inn tilbod på begge alternativa, og kostnadene med stålalternativet låg høgare enn betongalternativet. Skanska valte likevel stålalternativet m.a. pga. venta lågare risiko for stopp i arbeidet pga. vêrforhold.

Kontraktsstrategien var vellukka, og det at ein entreprenør fekk ansvar for heile logistikken i K5 var klart ein fordel. Ei av erfaringane som blei gjort i prosjektet, er at ein bør legge opp til at opplysningar gitt i konvolutt 1 blir meir bindande i gjennomføringa. Til dømes at framdriftsplanen skal vere like «robust» når ein startar arbeida som den var vist i tilbodet.

3. Helse, miljø og sikkerheit (HMS)

I plan for sikkerhet, helse og arbeidsmiljø (SHA) blei det sett måltal som vist i tabellen under. Resultatet av måloppnåinga er vist i same tabellen.

	Måltal	Resultat
H1-verdi (Fråversskadefrekvens)	< 4	2
H2-verdi (Personskadefrekvens)	< 15	21
F-verdi (Fråversfrekvens)	< 50	43
N-verdi (Nestenulykkefrekvens)	> 1500	2907

Figur 2: Tabell viser måltal og resultat innan SHA.

I starten på prosjektet var det ei uheldig skadeutvikling, men som blei tatt på alvor av entreprenør og byggherre og fulgt opp med ulike tiltak. Resultatet er god måloppnåing på H1-verdi, F-verdi og N-verdi. Ingen H2-skader dei siste åtte månadene, men likevel ikkje godt nok resultat for H2-verdi.

Det blei sett krav til støy, forureining, naturmangfald og tap av naturressursar innan ytre miljø. Prosjektet klarte i stor grad å ta i vare desse krava og ingen særskilte hendingar oppstod.

4. Framdrift

I utgangspunktet skulle prosjektet ferdigstillast i 2023. Skanska (hovedentreprenør) tilbydde kortare byggetid, med opning i 2022. Siste del av prosjektet opna 27.08.22, godt innanfor målet.

Undervegs i prosjektet blei det avdekt utfordringar med fjelltilhøve og lekkasje i Nogvafjordtunnelen. Dette påverka heile logistikken og førte til at heile driftsopplegget til entreprenøren måtte endrast. I nært samarbeid mellom entreprenør og byggherreorganisasjonen blei det bestemt å splitte den planlagte sluttdatoen opp i tre delfristar:

- Skjelten-Lepsøya-Haramsøya 21. november 2021 (6 mnd. før opphøveleg frist)
- Fjørtoftfjordtunnelen 16. mai 2022.
- Nogvafjordtunnelen 1. august 2022.

Dette gjorde at eit ferjesamband kunne leggest ned allereie 18. desember 2021 då fyrste del av Nordøyvegen blei opna. Fjørtoftfjordtunnelen blei opna 16. juni 2022 og heile anlegget med Nogvafjordtunnelen blei opna 27. august 2022.

5. Økonomi

I tabellen under er det vist prisjusterte rammer og kostnader i 2022-kroner (per 3. kvartal). Tabellen viser eit estimert mindreforbruk på om lag 280 mill. 2022-kroner (faktiske prisjusterte kostnader samanlikna med prisjustert kostnadsramme). Budsjettet har blitt justert undervegs i prosjektet, så det er ikkje eit tilsvarande mindreforbruk på tildelte midlar. Det er venta eit mindreforbruk på årets budsjett på om lag 18 mill. kroner.

Nordøyvegen	Rammer, mill. 2018- kroner (jf. vedtak)	Rammer, mill. 2022- kroner *	Kostnad, mill. 2022- kroner **	Avvik
Styringsramme = venta prosjektkostnader, inkl. uspesifiserte kostnader (jf. eiga linje)	4 480,0	5 573,7	6 145,1	22,3
	420,0	563,4		
Auka styringsramme pga. delopning i desember 2021	-	30,3		
Ekstra avsetning for usikkerheit/ venta tillegg/ prosjekteigarstyring	220,0	275,6	21,5	254,1
Byggelånsrenter	190,0	76,0	76,0	-
Minimumsutbetaling av vegar	30,0	37,6	34,1	3,5
SUM = Kostnadsramme/totalkostnad for prosjektet	5 340,0	6 556,6	6 276,7	279,9
Nordøyvegen	Rammer, mill. 2018- kroner (jf. vedtak)	Rammer, mill. 2022- kroner *	Kostnad, mill. 2022- kroner **	Avvik
Prosjektleder sitt styringsmål:	4 682	6 144,8	6 145,1	- 0,3
Styringsramme:	4 900	6 167,4	6 145,1	22,3
Kostnadsramme:	5 340	6 556,5	6 276,7	279,8
* = Inkludert endring som følge av framskunda opning av 1. byggesteg.				
** = Prosjektrekneskapsplanen er ikkje endeleg avslutta. Kostnaden inkluderer faktiske kostnader t.o.m. 2022 og prognose for 2023 på 25 mill. kroner. Ev. avvik vil ikkje vere vesentleg.				
NB! Anleggsindeksen har auka med om lag 30 prosent i kontraktperioden (frå 2. kvartal 2018 til 3. kvartal 2022). Det gjer at omrekning av rammer og kostnader til 2022-kroner, gir «kunstig» høge tal. I «løpande» kroner, dvs. med utgangspunkt i det som er (og blir) rekneskapsført per år i perioden 2013 til 2023, er totalkostnaden i underkant av 5,4 mrd. kroner. I praksis har dermed usikkerheitsavsetning og for høgt estimerte rentekostnader dekt opp for ein del av prisveksten som har blitt utbetalt.				

6. Bruksløyve for tunnelar

Alle tunnelar under bygging må få bruksløyve frå Statens vegvesen Vegdirektoratet (VD) før ein kan opne dei for trafikk. Prosedyrane som gjaldt ved opning av Nordøyvegen var å sende ei orientering til VD 15 veker før planlagt opning, og deretter sende ein søknad om bruksløyve til VD seinast 3 veker før planlagt opning.

Med bakgrunn i tidlegare erfaringar med prosessen, tok likevel prosjektorganisasjonen kontakt med VD over eitt år før planlagt opning.

Det vart halde jamlege møte, og VD blei invitert på synfaring på anlegget. Dette vart gjort for å sikre at partane var einige om kva som skulle leverast av dokumentasjon.

Etter ein lang og tidkrevjande prosess fekk fylkeskommunen bruksløyve for Haramsfjordtunnelen rett før opning. Fjørtoftfjordtunnelen og Nogvafjordtunnelen har framleis ikkje endelege bruksløyve. Per 12. mai 2023 er det noko uklart kva som manglar av dokumentasjon for at bruksløyve kan gjevast. Det er avvik knytt til skiltplan, vegtrafikksentralen/oppdatering av beredskapsplanar og risikoanalyse, men ingen av avvika er kategorisert som alvorlege. Det har også vore eit krav frå VD om at det skal innførast restriksjonar for farleg gods, fram til avvik er lukka av VD. Det er gjort ein omfattande jobb med å utgreie ev. innføring av restriksjonar, og vår konklusjon er at kravet ikkje er i samsvar med risikobiletet. Tunnelforvaltar i fylkeskommunen har difor bedt VD revurdere kravet, på bakgrunn av gjennomført risikoanalyse.

Prosjektorganisasjonen har opplevd prosessen med å få bruksløyve som uføreseieleg og svært arbeidskrevjande, og det har vore ei utfordring å få klare svar undervegs. Vi har vore i kontakt med fleire fylkeskommunar som har same oppleving. VD har gitt tilbakemelding om at dagens praksis skal sjåast på av eksterne.

7. Oppsummering

Realisering av Nordøyvegprosjektet har vore ein langvarig prosess. Etter at tilboda vart opna i 2018 og den store prisauken vart kjend, har det i all hovudsak gått svært bra. Målsetningane i prosjektet er nådde, både m.o.t. økonomi, framdrift og kvalitet, trass i større utfordringar undervegs, som t.d. fjellkvalitet og innlekkasje av vatn og koronapandemien. Det har heller ikkje vore alvorlege personskadar.

At det har vore eit godt gjennomført prosjekt, er også lagt merke til nasjonalt. Nordøyveg-prosjektet vann prisen Årets anlegg for 2022. Dette er ein anerkjend pris som kvart år blir delt ut under «Byggedagene», og prisen blir gitt til prosjekt som utmerkar seg på mellom anna framdrift, HMS, miljø, kostnadskontroll og samarbeid i byggeprosessen.

Juryen trekkjer mellom anna fram at prosjektet har flotte tunnelanlegg og har bidrege med mykje og god informasjon til alle i nærområdet. Det har vore godt samarbeid mellom dei involverte for å finne dei beste løysningane og brei samhandlingsprosess med mange involverte. Prosjektet hadde god kompetanse på alle sider av bordet, samt vilje og evne til å bidra med opplæring både av lærlingar og studentar ved universitetet.

Toril Hovdenak
fylkeskommunedirektør

Arild Fuglseth
samferdselsdirektør