

E6 Ranheim-Værnes Evaluering



Innholdsfortegnelse

1. Sammendrag	3
2. Nye Veier som utfordrer	4
3. Status og tiltak – ledelsens vurderinger	5
Rammeverk	5
Ledelse og organisering.....	6
Kultur, samhandling og etterlevelse	7
Overordnede tiltak	8
4. Evaluering – mandat	9
5. Gjennomføring av evalueringen	10
Gjennomføring	10
Metodisk tilnærming.....	10
Dokumentanalyse og intervjuer	11
6. Kostnadsutviklingen i prosjektet	12
7. Hovedfunn i evalueringen	13
Utløsende årsaker – andre valg ville ha avverget problemene:.....	13
Utdyping av hovedfunnene:.....	13
Oppsummering av underliggende årsaker	17
8. Evalueringens anbefalinger	19

1. Sammendrag

Styret i Nye Veier har bedt om en intern evaluering av prosjektet E6 Ranheim–Værnes. Bakgrunnen er utfordringene i prosjektet, som har ført til betydelige kostnadsøkninger og forsinket veiåpning. Nye Veier avbestilte totalentreprisekontrakten med Acciona sommeren 2023. Det ble sommeren 2024 inngått kontrakt med ny entreprenør for ferdigstilling av strekningen E6 Ranheim–Sveberg.

E6 Ranheim–Værnes inngår i den helhetlige utbyggingen gjennom Trøndelag. Staten v/Samferdselsdepartementet har inngått vegutbyggingsavtaler med Nye Veier for strekningene Ranheim–Åsen og Ulsberg–Melhus. Ved avtaleinngåelsene var strekningene en del av det daværende utbyggingsområdet Trøndelag. I dag er alle selskapets utbyggingsprosjekter samlet i én portefølje.

Evalueringen har sett på perioden fra Nye Veier overtok strekningen Ranheim–Åsen fra Statens vegvesen i 2017 til avbestilling av kontrakt i 2023. Mandatet for evalueringen fremgår av punkt 4.

Formålet med evalueringen er å bidra til læring og forbedring på systemnivå internt i Nye Veier. Rapporten inneholder en rekke anbefalinger. Styret har fått presentert resultatene fra evalueringen første halvår 2025. Forbedringstiltak er identifisert og drøftet av administrasjonen på bakgrunn av evalueringens anbefalinger. Styret ble 24. juni 2025 orientert om arbeidet og ba om at det ble utarbeidet en sluttrapport med tilhørende tiltaksplan.

Internevalueringen er gjennomført av Nye Veier med bistand fra eksterne rådgivere. Intervjuer og dokumentanalyse er de viktigste kildene til informasjon. Tidligere totalentreprenør Acciona Construcción S.A. («Acciona») er ikke del av den organinterne evalueringprosessen. Intern prosjektleder har rapportert til administrerende direktør.

Evalueringens hovedkonklusjoner på selskapsnivå fremhever årsaksforhold som direkte har utløst problemer i prosjektet. I tillegg pekes det på årsaker som antas å ha forsterket problemene i prosjektet, samt sannsynlige underliggende årsaker og drivere.

Evalueringen fremhever følgende direkte utløsende årsaker til problemene i prosjektet:

- 1. Valg av kontraktstrategi med Best value procurement (BVP) og byggherrens makspris (BMP) i et prosjekt med lav modenhet**
- 2. Byggherrens makspris ble satt for lavt**
- 3. Selskapet inngikk gjennomføringsavtale med uklarheter om risikofordeling og ikke avklart regulering, samt priskutt kort tid før avtaleinngåelse**

Evalueringen er rettet mot Nye Veiers håndtering av prosjektet frem til inngåelse av sluttavtale med Acciona. Formålet med evalueringen er intern læring og forbedring. Selv om Accionas oppfyllelse av sine forpliktelser etter avtaleinngåelsen er en del av det samlede årsaksbildet, omfatter ikke rapporten vurderinger av disse forholdene. Evalueringen retter seg mot interne forhold i Nye Veier, og selskapets håndtering av prosjektet som grunnlag for videre lærings- og forbedringsarbeid.

Rapporten gir i punkt 2 en beskrivelse av Nye Veier som utfordrer og i punkt 3 en redegjørelse fra selskapets ledelse for dagens status og utførte og nødvendige tiltak. I punktene 4 til 8 gis en redegjørelse for gjennomføring av, hovedfunn fra og anbefalinger etter gjennomført evaluering av prosjektet E6 Ranheim–Værnes.

2. Nye Veier som utfordrer

Nye Veier ble opprettet i en periode preget av betydelige utfordringer i vegsektoren. Planleggingen av veiinfrastruktur tok lang tid. Byggeomfanget økte gjennom planprosessene og kostnadene økte betydelig fra de første anslagene og til byggestart. Samtidig var konfliktnivået i bransjen var høyt. Nye Veiers oppgave var, basert på en langsiktig og forutsigbar finansiering, å utforske nye modeller for planlegging, utbygging og drift som samlet skulle gi mer vei for pengene.

Selskapet innførte flere endringer i hvordan plan- og byggeprosjekter ble gjennomført. Den første vesentlige endringen var overgangen fra tradisjonelle utbyggingskontrakter til bruk av totalentrepriser. Ved å ikke detaljplanlegge prosjektene på forhånd, fikk entreprenørene anledning til å bidra med sin utbyggingskompetanse i utformingen av løsningene. Dette bidro til mer kostnadseffektive og enklere gjennomførbare prosjekter. Samtidig unngikk byggherren grensesnittproblematikk mellom plan og utbygging – et forhold som tradisjonelt hadde ført til mange konflikter og rettstvister knyttet til sluttoppgjør i utbyggingskontrakter.

Nye Veier hentet inn internasjonale erfaringer bruk av makspris i kontrakter. Det var gode internasjonale eksempler på at makspris hadde utløst kreativitet og ført til bedre og billigere løsninger. Ved å innføre makspris ønsket Nye Veier å oppnå bedre kostnadskontroll tidlig i prosjektforløpet, samt å etablere muligheten til å stanse eller vesentlig endre prosjektet dersom kostnadsnivået ble for høyt.

En tredje strategisk endring var at selskapet valgte å kontrahere entreprenør før et prosjekt var byggeklart. Det er i reguleringsprosessen at man har størst mulighet til å påvirke valg av løsninger. Ved å involvere entreprenøren på et tidlig tidspunkt ønsket Nye Veier å benytte seg av entreprenørens kompetanse og erfaring for å utvikle løsninger som var kostnadseffektive og enklere å gjennomføre. Målet var å redusere utbyggingskostnadene.

Nye Veiers erfaring så langt er at totalentreprisene har bidratt til bedre løsninger og et vesentlig lavere konfliktnivå mellom byggherre og entreprenør ved bygging av store veiprojekter. Som følge av dette videreutvikles totalentreprisemodellen, og benyttes nå i alle store utbyggingsprosjekter i Nye Veier. Erfaringene med makspris var vellykket i flere prosjekter, men viste seg også å gi flere utfordringer. Derfor har selskapet de senere år gått bort fra å sette makspris i anbudskonkurranser om totalentreprisekontrakter.

Nye Veier har så langt ulike erfaringer med å kontrahere entreprenør før reguleringsplan er godkjent. I flere tilfeller har dette fungert godt, og entreprenørens bidrag har ført til bedre og enklere gjennomførbare prosjekter. I andre tilfeller har det vist seg at både utfordringene i reguleringsarbeidet har vært for store, og reguleringsprosessen har tatt så lang tid at det ikke har vært hensiktsmessig å gi entreprenøren hovedansvaret for utarbeidelse av reguleringsplanen. Fremover vil Nye Veier sikre at reguleringsplaner er godkjent og at prosjektet er byggbart før selskapet inviterer til konkurranse om totalentreprisekontrakter.

3. Status og tiltak – ledelsens vurderinger

Selskapets ledelse har, med bakgrunn i evalueringens og dens funn og anbefalinger, vurdert hvor selskapet står i dag. Dette omfatter hvilke tiltak som allerede er utført, nåværende status og modenhet og eventuelle behov for ytterligere tiltak.

Vurderingene er gjort langs tre dimensjoner;

- Rammeverk
- Ledelse og organisering
- Kultur, samhandling og etterlevelse.

Totalvurdering av status i selskapet er gjort ved bruk av fargekode, og pilen viser administrasjonens syn på modenhet ved styrebehandling 24. juni 2025, basert på en helhetlig og skjønsmessig vurdering.

Årsakene til problemene i prosjektet stammer dels fra beslutninger tilbake i tid. Utførte tiltak er i mange tilfeller en serie av større og mindre aksjoner og beslutninger, som til sammen har styrket etablerte funksjoner i selskapets styringssystem. Flere sentrale tiltak ble gjennomført i årene 2021–2022. Blant annet har selskapet gått bort fra målet om 20 prosents kostnadskutt på prosjektnivå, utbyggingsporteføljen er samlet og ledelsens rolle som premissgiver er tydeliggjort. Oversikt over utførte tiltak og når de ble innført fremgår under.

Det er videre identifisert enkelte prioriterte tiltak rettet mot områder der selskapet fortsatt anses å ha et vesentlig forbedringspotensial. I tillegg pågår det en rekke løpende prosesser og forbedringsinitiativ som i ulike grad forventes å føre til forbedringer innenfor de forholdene som evalueringsrapporten omfatter.

Rammeverk

Beskrivelse av hvordan ledelsen planmessig etablerer beste praksis prosesser og verktøy som gir god støtte til profesjonell og effektiv utførelse.

Dagens modenhetsvurdering etter tiltak:



Oppsummering av evalueringens vurderinger:

Strukturer for governance/eierstyring internt i selskapet var umodne. Det observeres også svakheter ved kostnadsestimering, usikkerhetsvurderinger og betydning av kvalitetssikring og manglende risikovurderinger av sentrale valg.

Utførte tiltak

- Avvikling av gjennomføringsstrategier som ikke har gitt gode resultater (2021)
- Usikkerhetsstyring i prosjekt er blitt en moden og godt forankret prosess i selskapet (2022)
- Maler og sjekklistene ved beslutningspunktene BP3 og BP5 har blitt tydeligere, med større vektlegging av forutsetninger, kontekstvurderinger og risiko (2022).
- Forbedret porteføljestyrimetodikk har bidratt til tydeligere premisser og forventningsstyring (2024)
- Arbeidet med risikovurderinger er konkretisert, forankret, implementert og praktisert. Roller og ansvar er tydeliggjort. Kontraktsmalverk er kvalitetssikret og oppdatert og forvaltes av Juridisk avdeling. Dette ligger til grunn når konkurransegrunnlag skal utarbeides. Juridisk kvalitetssikring før passering av beslutningspunktene BP5 og BP6 (2024).
- Styrebesluttet risikovilje er implementert (2024)
- «Beste praksis operativ risikostyring» er innført (2025)
- Vesentlig forbedret rapportering gjennom synliggjøring av intervaller for mulige økonomiske handlingsutfall mv. Prosjektrapportering er forenklet og automatisert (2025)

Status og aktuelle ytterligere tiltak

Vurdering: Selskapet har gradvis fått et mer komplett og hensiktsmessig rammeverk. Dette er bekreftet gjennom en rekke eksterne revisjoner og vurderinger.

Andre tiltak som vurderes

- Ytterligere styrke ledelsens premissgiverrolle ifm saksgang og beslutninger
- Utarbeide mer forutsigbart handlingsmønster for oppfølging av prosjekter med høy risiko.
- Gjennomgå og formalisere selskapets kontraktstrategi
- Vurdere nye virkemidler innen ekstern kvalitetssikring

Listen er ikke uttømmende.

Ledelse og organisering

Beskrivelse av hvordan ledelsen gjennom organisering og styring sikrer kapasitet, kompetanse og smidig samhandling for målrettet utøvelse av prosesser.

Dagens modenhetsvurdering etter tiltak:



Oppsummering av evalueringens vurderinger:

Sviikt i eierstyring fra styret, ledergruppe og styringsgruppe. Beslutningsunderlagene ga ikke ledelsen og styret et tilstrekkelig grunnlag for vurderinger og beslutninger. I tillegg påpekes interne motsetninger, utilstrekkelig kontraktshåndtering og oppfølging. Systemer for kvalitetssikring var svake. Omorganiseringen i 2020 ble gjennomført for å få en mer enhetlig organisasjon, men førte til svekket ledelseskapasitet til prosjektoppfølgning.

Utførte tiltak

- Tydeliggjøring av roller og ansvar i (2022)
- Det er etablert prosesser for halvårlig risikobasert planlegging av prosjektets kompetanse og kapasitet (2023)

- Forsterket ledelsesdialog med totalentreprenør er innført, ut over prosjektledelsen (2023)
- Styret og styringsgruppen er styrket med tung utbyggingskompetanse (2024)
- Styringsgruppens rolle er styrket gjennom en mer operativ og påkoblet styringsprosess, med lettere dialog med prosjektene underveis (2024)
- Prosjektintegrert megling (Prime) er obligatorisk konfliktløsningsmekanisme i prosjektene (2024), men var i stor grad også benyttet tidligere
- Etablering av ny rolle som juridisk direktør tilrettelegger for tidligere identifisering av rettslige problemstillinger i saker til ledergruppe og styringsgruppe (2024)

Status og aktuelle ytterligere tiltak

Vurdering: Selskapet har god utbyggingskompetanse i styrende organer. Ekstern gjennomgang fra konsulent påpeker tydelige roller og ansvar.

Andre tiltak som vurderes

- Bruke styringsgruppens mandat for tydeliggjøring av medlemmenes ansvar
- Vurdere etablering av faste arenaer for enda bedre erfaringsoverføring og veiledning på tvers av prosjekter, utenom styringsgruppen

Listen er ikke uttømmende.

Kultur, samhandling og etterlevelse

Beskrivelse av hvordan ledelsen fremmer en kultur som understøtter konsistent etterlevelse og effektiv og tillitsfull samhandling mellom fag, linje og ledelse.

Dagens modenhetsvurdering etter tiltak:



Oppsummering av evalueringens vurderinger:

Konkurranse mellom utbyggingsområdene og "premisset" om 20 prosent kostnadsreduksjon, kombinert med manglende tillit mellom sentralledd og utbyggingsområde, svekket styring og kontroll. Manglende tillit og motsetninger vanskeliggjorde dialog om utfordringene. Kvalitetssikring og diskusjoner i styringsgruppen bar preg av å være «noe man måtte gjennom» framfor å bli sett på som verdikende for prosjektet. Sluttfasen: Svake beslutningsunderlag med mangelfull involvering og utredninger bidro til at beslutninger ble skjøvet ut i tid.

Utførte tiltak

- Tidligere bruk av 20 prosentmål som premiss for passering har opphørt (2021)
- Omorganiseringer og samling av utbyggingsporteføljen med helhetlig ansvar har fjernet insentiver for regionkonkurranse (2022)
- Ledelsens rolle som premissgiver og kvalitetssikrer er styrket gjennom ulike tiltak og adferdsendringer. Forventningene til å følge prosesser er tydeligere. (2022)
- Implementering av prosessene *Handlingsmønster* og *Faglig oppfølging i prosjekt* har tydeliggjort roller og ansvar (2024)

Status og aktuelle ytterligere tiltak

Vurdering: Det er fortsatt behov for ytterligere tiltak som sikrer effektiv og tillitsfull samhandling i prosjektgjennomføringen.

Andre tiltak som vurderes

- Implementere en mer velfungerende funksjon for avvikshåndtering og kvalitetsarbeid knyttet til prosessavvik
- Økt ansvarliggjøring av linjeledere og prosesseiere
- Kompetansebygging innen ledelse i matriseorganisasjoner

Listen er ikke uttømmende.

Overordnede tiltak

Basert på vurderingene er det definert fire overordnede tiltak som styret behandlet 24. juni 2025.

<u>Nr</u>	<u>Tiltak</u>	<u>Beskrivelse</u>
1	Kvalitetssikre <u>SGs</u> mandat og organisering	Det er behov for å kvalitetssikre og beslutte et formelt mandat for SG, som inngår i en helhetlig løsning for styring og støtte, herunder å etablere et "eskaleringsrigg" for røde prosjekter.
2	Vurdere selskapets kontraktstrategi	Det er behov for å vurdere om gjeldende "verktøykasse" er adekvat, og om prosessene og ansvarsforholdene rundt valg av kontraktstrategi er tydelige nok
3	Videreutvikle risikobasert kapasitetsplanlegging	Selskapet har kommet langt i risikobasert kapasitetsplanlegging for tekniske fag, men det er behov for å videreutvikle prosessene, sikre konsistent etterlevelse og koble flere fag på disse.
4	Styrke funksjon for kvalitetsarbeid og avvikshåndtering	NV har et fungerende avvikssystem, men trenger å bygge kultur for konsistent etterlevelse av prosesser og tillitsfull samhandling gjennom <u>avvikshåndtering</u> og kvalitetsarbeid.

NV er forkortelse for Nye Veier, og SG er forkortelse for selskapets styringsgruppe.

Ansvar for gjennomføring av tiltak er tildelt av administrerende direktør. Frister vil bli satt.

4. Evaluering – mandat

Evalueringsteamets mandat er vedtatt av styret i Nye Veier:

“Formålet med evalueringen er å få en faktabasert, dokumentert og balansert beskrivelse av:

- *Underliggende årsaker til at problemene i prosjektet har oppstått.*
- *Evaluere hvordan prosjektets problemer er blitt håndtert i prosjektet, og hvordan prosjektet har blitt fulgt opp av ledelsen og styret frem til og med avslutningsavtalen med Acciona ble inngått og kontraktsarbeidene ble ferdigstilt.*
- *Peke på tiltak og forbedringer som skal sikre at tilsvarende problemer unngås i fremtiden.*

Evalueringen har til hensikt å oppnå innsikt, slik at virksomheten kan beslutte treffsikre tiltak. Dette for å unngå å komme i tilsvarende situasjoner i fremtiden. Det er derfor viktig å være konkret i å definere hva som har sviktet. For eksempel, men ikke begrenset til risikostyring, prosesser/metodikk, etterlevelse, kommunikasjon, organisering og ledelse/eierstyring. Evalueringen skal ikke begrenses til selve prosjektet, men inkludere hele eierstyringsfunksjonen.”

5. Gjennomføring av evalueringen

Gjennomføring

Internevalueringen er gjennomført av Nye Veier med noe ekstern bistand. Evalueringsarbeidet har vært ledet av Nye Veier ved intern prosjektleder, som har rapportert direkte til selskapets administrerende direktør. Intervjuene av nåværende og tidligere medarbeidere i Nye Veier har vært gjennomført av eksterne, for å sikre objektivitet og konfidensialitet i intervjusituasjonen.

Hoveddelen av arbeidet med evalueringen ble gjennomført høsten 2024.

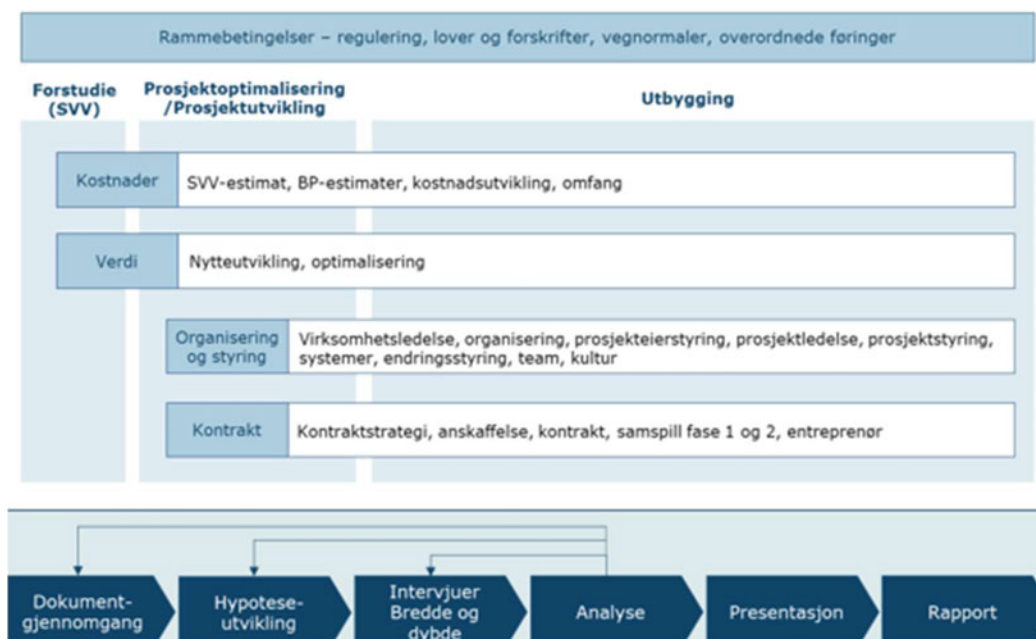
Sluttleveransen fra evalueringen består av denne rapporten som omtaler hovedfunn og andre sentrale forhold. Hovedfunn fra evalueringsarbeidet og oppfølging av anbefalinger og tiltak, har blitt presentert for ledelsen og styret også underveis i evalueringsprosessen.

Problemene som ligger til grunn for evalueringen kan sammenfattes som følger:

1. Kostnader
 - a. Prosjektet vil koste mer enn forventet
2. Organisasjon
 - a. Krevd stor oppmerksomhet fra administrasjonen og styret, som kan ha fortrenget fokus på andre saker og prosjekter
 - b. Stor slitasje på nøkkelpersonell
 - c. Medarbeidere har opplevd unødige belastninger
3. Samfunn
 - a. Belastninger for trafikanter og nærmiljø over en lengre periode
 - b. Utsatt ferdigstillelse og kostnadsøkning medfører redusert lønnsomhet
4. Omdømme
 - a. Nye Veier har tapt omdømme i Trøndelag, og generelt overfor eier, samfunn og media
 - b. Nye Veier er svakere posisjonert for å løse prosjektporteføljen gjennom svakere økonomi, redusert handlingsrom og svikt i leveranse

Metodisk tilnærming

Arbeidet har fulgt tradisjonell evalueringsmetodikk og fokusert på årsak-virkning, menneskelig, teknisk, organisatorisk og strukturelt. Metodisk er det lagt vekt på triangulering av informasjon i form av dokumentasjon, intervjuer av relevante personer og analyse for å kunne gi et bredt og balansert grunnlag for evalueringens konklusjoner. I tråd med mandatet er det lagt betydelig vekt på lærings- og forbedringspunkter som et resultat av evalueringen. Evalueringen gir flere anbefalinger.



Figur: Metodisk tilnærming med arbeidsprosess og faglig oppdeling av relevante tema

Dokumentanalyse og intervjuer

Det er innhentet en betydelig mengde dokumentasjon som grunnlag for analysene. I tillegg er det gjennomført 32 intervjuer med nåværende og tidligere medarbeidere i prosjekt- og matriseorganisasjonen, samt representanter fra ledelsen og styret. Selskapets hovedverneombud og prosjektets opprinnelige advokatforbindelse er også intervjuet.

Evalueringen omfatter selskapets håndtering av prosjektet frem til inngåelse av sluttavtale med Acciona. Formålet er læring på systemnivå i organisasjonen. Evalueringsrapporten peker derfor på forhold i Nye Veier og selskapets håndtering som grunnlag for læring og forbedring. Rapporten er en oppsummering av hovedfunn og underliggende årsaker.

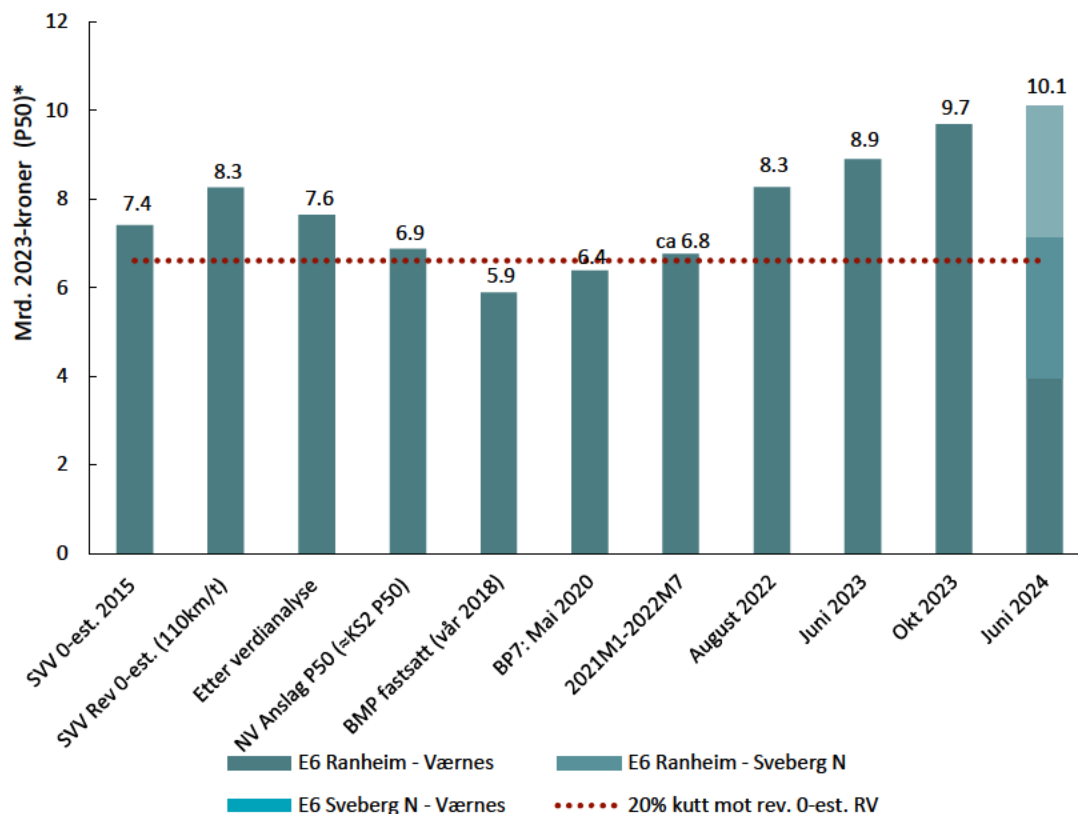
Evalueringen har gjennomgått relevant dokumentasjon innhentet fra prosjekt, styringsgruppe, ledelse og styret. Dette inkluderer blant annet følgende dokumenter:

- Anskaffelses- og kontraktsdokumenter
- Styringsdokumenter
- Saksunderlag og referater fra styremøter, ledergruppemøter og styringsgruppemøter
- Kostnadskalkyler
- Utredninger og vurderinger
- Prosjektets rapportering
- Dialog med entreprenør
- Medarbeiderundersøkelser

Informasjon fra intervjuene og dokumentanalyser er sammenstilt. Analyse og verifikasjon fra flere kilder ligger til grunn for evalueringsteamets vurderinger og konklusjoner.

6. Kostnadsutviklingen i prosjektet

Figuren viser kostnadsutviklingen for Ranheim–Værnes sin andel av strekningen Ranheim–Åsen. Denne er lagt til grunn i arbeidet med evalueringen.



Figur: Kostnadsutviklingen i prosjektet fra overtakelse fra Statens vegvesen til og med juni 2024 som var siste prognose ved oppstart av evalueringen. Alle tall i mrd. 2023-kr, ekskl. mva.

Første stolpe viser Statens vegvesens kostnadsanslag ved 90 km/t før Nye Veier overtok ansvaret for strekningen. Andre stolpe er justert for beslutningen om å øke dimensjonerende hastighet fra 90 km/t til 110 km/t. Dette omtales som det reviderte nullestimatet og ligger til grunn for selskapets videre utvikling av prosjektet. Stiplet linje viser prognosen for Ranheim–Værnes dersom prosjektet hadde vært gjenstand for kutt på 20 prosent sett opp mot det reviderte nullestimatet.

I utviklingen av prosjektet ble kostnadsestimatene sammenlignet med det reviderte nullestimatet redusert ved optimalisering/verdianalyse (2017), anslagsprosess (2017) og frem til BMP ble fastsatt i 2018. Estimaten økte noe etter kontraktssignering med Acciona i 2018 før en flat utvikling i de første årene av gjennomføringsfasen fra 2020. Etter at Acciona varslet stans, reforhandling eller heving av kontrakten våren 2022 økte prognose for sluttkostnad betraktelig. De siste stolpene viser at sluttprognosen økte betydelig etter avslutningsavtalen med Acciona ble inngått sommeren 2023.

Siste stolpe viser Ranheim–Værnes inndelt i medgått for Ranheim–Værnes og estimater for nåværende inndeling i prosjektene Ranheim–Sveberg og Sveberg–Værnes.

7. Hovedfunn i evalueringen

Hovedfunnene i evalueringen er inndelt etter hva som anses å være utløsende årsaker (der andre valg ville ha avverget problemene), forsterkende årsaker til problemene, samt underliggende årsaker og drivere. Gjennomgangen følger de ulike fasene av prosjektet.

Utløsende årsaker – andre valg ville ha avverget problemene:

1. Kontraktstrategi med Best value procurement (BVP) og byggherrens makspris (BMP) i et prosjekt med lav modenhet
 - a. Valgt kontraktstrategi var en sentral føring
 - b. Hadde uheldige egenskaper man ikke forsto risikoen ved – handlingsrom ble begrenset
2. Byggherrens makspris ble satt for lavt
 - a. Uheldige insentiver om 20 prosent kostnadsreduksjon – mål om 20 prosent reduksjon ble for sterk driver. Systemer og mekanismer for å håndtere slik risiko var ikke gode nok
 - b. Svakheter i estimeringen – det ble gjort tilsynelatende ubegrunnede reduksjoner og KS2-anbefalinger ble ikke fulgt
3. Inngikk gjennomføringsavtale med uklarheter om risikofordeling og ikke avklart regulering, samt priskutt kort tid før avtaleinngåelse
 - a. Sterkt driv for å komme i gang i organisasjonen
 - b. Samhandlingsfasen og dialog mellom Nye veier og Acciona rett før avtaleinngåelse var mangelfull. Viktige forhold rundt risikofordeling mellom partene var ikke avklart
 - c. For svak prosjekteierstyring, kvalitetssikring av beslutningsunderlag og kontrakter, samt kontroll av utbyggingsområdet Trøndelag

Utdyping av hovedfunnene:

Tidligfase fra overtakelse fra Statens vegvesen til signering av kontrakt (januar 2017 – september 2018)

Evalueringen konkluderer med at valg av kontraktstrategi med BVP-metoden og BMP i et prosjekt med lav modenhet, kombinert med en for lav BMP, er direkte utløsende årsaker til utfordringene i prosjektet.

Nye Veiers standard kontraktstrategi er totalentreprise (basert på NS 8407:2011) og i 2018 med BVP som valgt kontraheringsmetode, med formål om å oppnå størst mulig verdi til lavest mulig pris. Kompetanse og kvalitet ble vektet høyere enn pris ved vurdering av tilbydere gjennom beskrivelse av prestasjoner, risikovurderinger, intervjuer av tilbudte nøkkelpersonell og tilbudt tilleggsverdi til prosjektet. Kravene var funksjonsbaserte med beskrivelse av hva som skal oppnås, ikke hvordan det skal oppnås. BMP var et sentralt virkemiddel i BVP-metoden, for å sikre god kostnadskontroll.

Evalueringen har merket seg at Nye Veier senere gått bort fra både BVP-metoden og BMP, blant annet som følge av tilbakemelding fra markedet. Det har vært en erkjennelse av at det er vanskelig å fastsette en makspris på et så tidlig stadium i et prosjekt. Basert på selskapets erfaringer er elementer fra BVP-metoden beholdt.

For prosjektet E6 Ranheim–Værnes ble det også valgt en to-faset kontraktsmodell der man optimaliserte prosjektet i en integrert samhandlingsfase med valgt entreprenør i fase 1 før man gikk over til totalentreprise med fastpris i fase 2. Strategien var et kompromiss mellom vurderingene til sentral ledelse i selskapet og utbyggingsområde Trøndelag. Risiko ved kontraktsmodellen opp mot prosjektets karakteristika og modenhet ble i liten grad drøftet i beslutningsunderlaget. BVP kombinert med BMP gir høy risiko når BMP settes for lavt, noe som ikke ble drøftet eller vektlagt.

Det var totalt fem tilbydere i konkurransen om kontrakten E6 Ranheim–Værnes, der to tilbydere ble avvist for ikke å kunne levere kontraktsomfanget under BMP. Av de resterende tilbyderne ble Acciona tildelt kontrakten etter en vurdering av øvrige tildelingskriterier.

Nye Veier hadde fra opprettelsen i 2016 ambisjoner om å redusere kostnader og øke samfunnsøkonomisk lønnsomhet for strekningene som ble overtatt fra Statens vegvesen. Det ble etablert fire geografiske utbyggingsområder med store fullmakter. Rådende oppfatning var at kostnadsreduksjon på 20 prosent måtte oppnås for at utbygging av strekningene kunne igangsettes.

20 prosent kostnadsreduksjon som forutsetning for å kunne gå ut i markedet økte risikoen for å estimere for lave kostnader og å underkommunisere risikobildet. Et sterkt driv for å komme i gang ga insentiver til raske interne prosesser. Begge deler påvirket beslutningsunderlaget på Ranheim–Værnes. Selskapet hadde ikke tilstrekkelige mekanismer for å motvirke de uheldige sidene ved slike insentiver.

Evalueringen konkluderer med at BMP ble fastsatt for lavt. BMP ble våren 2018 fastsatt på et grunnlag som tilsvarte 20 prosent reduksjon i forhold til det reviderte kostnadsestimatet (nullestimatet) for strekningen *Ranheim–Åsen*. Dette besto av opprinnelig estimat fra Statens vegvesen, justert for anslått kostnadsøkning som følge av omregulering fra hastighet 90 til 110 km/t.

I tråd med Nye Veiers standard metodikk ble det deretter gjennomført en verdianalyse som fant kostnadsbesparende forenklinger og optimaliseringer. Reelle forenklinger ble funnet, men de faktiske økonomiske konsekvensene av å øke hastighet fra 90 til 110 km/t ble i for liten grad fanget opp. Dersom BMP hadde vært høyere, kunne man potensielt unngått avvisning av kvalifiserte tilbydere.

I prosessen fram til fastsettelsen av BMP ble en rekke kostnadskalkyler gjennomført. Anslåtte kostnadsreduksjoner ble gjennomgående for svakt begrunnet. Det ble utarbeidet et anslag i tråd med standard metodikk. Her ble estimatet ytterligere redusert, men bakgrunnen for reduksjonen var i stor grad at risiko ble undervurdert og muligheter overvurdert i den tilhørende usikkerhetsanalysen. Særlig gjaldt dette hvilke besparelser som kunne oppnås ved valg av kontraktstrategi og gjennomføringsmodell.

Det ble gjennomført ekstern kvalitetssikring (KS2) høsten 2017. Nye Veiers kostnadsanslag og beregningene i KS2 var i stor grad sammenfallende. Likevel ble det frem til våren 2018 gjort tilsynelatende ubegrunnede reduksjoner for å nå målet om 20 prosent reduksjon fra revidert nullestimat for strekningen *Ranheim–Åsen*. Avvik fra anslag og KS2 ved fastsettelse av BMP burde vært problematisert i beslutningsunderlaget.

En stor andel av kostnadsreduksjonene falt på *Ranheim–Værnes*, som ble kuttet uforholdsmessig mye (29 prosent) sammenlignet med resterende del av strekningen *Ranheim–Åsen*. Dette skjedde som en konsekvens av beregningstekniske forhold. Denne skjevheten mellom prosjektene på strekningen var ikke kjent.

Samhandlingsfasen frem til inngåelse av gjennomføringsavtale (september 2018 – mai 2020)
Evalueringen konkluderer med at en direkte årsak til problemene i prosjektet var inngåelsen av gjennomføringsavtalen våren 2020 med uklar risikofordeling, kombinert med priskutt fra entreprenøren for å komme under BMP.

Samhandlingsfasen mellom partene, etter signering av kontrakt i 2018, hadde som formål å modne og optimalisere prosjektet frem mot inngåelse av gjennomføringsavtale. Det var behov for endrede reguleringsplaner som følge av Nye Veiers beslutning om å endre fartsgrensen fra 90 til 110 km/t. Det var både kostnads- og reguleringsrisiko forbundet med den vedtatte endringen.

Prosjektet var umodent, og det var som følge av det pågående reguleringsarbeidet uklart hvilket omfang som skulle bygges. Samtidig var selskapets øvre ramme til entreprenøren allerede fastsatt gjennom BMP, som entreprenøren hadde forpliktet seg til ved signering av kontrakten. Dette skapte uheldige mekanismer og insentiver i samhandlingsfasen. For Nye Veier som offentlig byggherre, underlagt lov om offentlige anskaffelser, var det begrenset mulighet til å avbestille kontrakten dersom entreprenøren forpliktet seg til å gjennomføre kontraktsomfanget under BMP før overgang til gjennomføringsfasen.

Samhandlingsfasen førte til *omfangsøkninger* som isolert bidro til økte kalkyler og høyere entreprisekostnad, langt over fastsatt BMP. Kalkylene ble optimalisert, men mot slutten av samhandlingsfasen var entreprenørens tilbud fortsatt godt over BMP, noe Nye Veier ikke kunne forsvare anskaffelsesrettslig. Selskapet innstilte derfor på dette tidspunktet på å avslutte kontrakten, ved å avbestille gjennomføringsfasen.

Entreprenøren valgte deretter å kutte sitt pristilbud slik at det kom innenfor BMP. Nye Veier valgte da å inngå gjennomføringsavtale og avtalt omfang skulle dermed bygges innenfor rammen av fastsatt BMP. Risikoen ved at entreprenør kuttet vesentlig i sine bearbejdede kalkyler for å komme under BMP ble kommunisert, men i liten grad vektlagt og problematisert i anbefalingen fra utbyggingsområdet til ledelse og styret om å inngå gjennomføringsavtale.

Alle avtaledokumenter var ikke klare da gjennomføringsavtalen ble inngått. Disse skulle legges til senere. Sentrale avklaringer om ansvars- og risikofordeling gjensto, og kontraktsdokumentene ble ikke eksternt kvalitetssikret. Kvalitetssikring ville trolig ha avdekket mangler. I evalueringen fremkommer det at Juridisk avdeling advarte mot å signere gjennomføringsavtalen, men dette fremgår ikke av beslutningsunderlaget til styret. At reguleringsplanene ikke var stadfestet da avtalen ble inngått, innebar en betydelig iboende risiko som ikke var reflektert i prosjektets usikkerhetsavsetninger. Flere reguleringsutfordringer, inkludert Hellstranda, forble uløst. Usikkerhet og risiko hadde gjennomgående lite oppmerksomhet i beslutningsunderlagene.

Det fremkommer i evalueringen at styret skal ha diskutert realismen i kostnadskuttene fra entreprenør. Det er imidlertid lite dokumentasjon av styrets vurderinger da styreprotokollene fra perioden ikke er utfyllende.

Proessen frem til inngåelse av gjennomføringsavtale bar, etter evalueringens vurdering, preg av hastverk for å komme i gang.

Gjennomføringsfasen (mai 2020 – april 2022)

Inngåelsen av gjennomføringsavtalen til en avtalt fastpris som har vist seg å være basert på en for lav BMP, medførte risiko for prosjektet som i liten grad ble avdekket. Evalueringen viser at verken

prosjektet, ledelsen og heller ikke styret hadde tilstrekkelig forståelse for hvor krevende det ville være å gjennomføre prosjektet under disse rammebetingelsene. Det ble ikke gjort adekvate tiltak for å håndtere situasjonen.

Overgangen fra samhandlingsfasen i første fase til en totalentreprise med fastpris i gjennomføringsfasen viste seg å være krevende. Nye Veier hadde tro på at man kunne komme frem til løsninger i fellesskap, og samhandlingskulturen ble forsøkt videreført i gjennomføringsfasen. Evalueringen oppfatter at Acciona i denne fasen hadde en annen tilnærming enn Nye Veier og i stedet brukte kontraktens mekanismer for å søke endringer og tillegg. Det var mangelfulle vurderinger av risiko og gjennomføring av risikoreducerende tiltak etter inngåelsen av gjennomføringsavtale. I tillegg var bemanningen på prosjektstyring og kontraktshåndtering i prosjektorganisasjonen utilstrekkelig.

Utfordringene i prosjektet ble i liten grad reflektert i prosjektets rapportering, både med hensyn til kostnadsprognoser og rapportering av risiko. Ledelsesdialogen med Acciona opphørte våren 2021 og ble først tatt opp igjen våren 2022. Slik dialog er sentralt for å kunne ta opp og løse krevende kontraktuelle forhold.

Det var lite oppmerksomhet om utfordringene i prosjektet på ledelsesnivå. Styringsgruppen, ledelsen og styret fanget ikke opp de alvorlige utfordringene i gjennomføringsfasen fra våren 2020 til Acciona varslet om stans, reforhandling eller heving i april 2022. Dette gjorde at prosjektet ikke ble tilført nødvendige ressurser eller fikk nødvendig oppmerksomhet på ledelses- og styrenivå. Styringsgruppemøtene fremsto i større grad som et forum for rapportering og informasjonsdeling enn faktisk bistand til prosjektet, med utgangspunkt i prosjektets utfordringer og egenart.

Omorganiseringen av selskapet i 2020 innebar endring fra fire til to utbyggingsområder og overgang til matriseorganisering, blant annet for å gjøre selskapet mer enhetlig. Ledende ressurser i Trøndelag valgte som følge av dette å slutte eller fikk mindre kapasitet til å følge opp og støtte prosjektet. Også andre medarbeidere sluttet i denne perioden, noe som forsterket utfordringene i prosjektet.

Omorganiseringen ble møtt med misnøye både i prosjektledelsen og i utbyggingsområdet Trøndelag, der det hadde utviklet seg en sterk kultur. Misnøyen fremgår også av medarbeiderundersøkelser. Det ble ikke risikovurdert på hvilken måte prosjektet ble berørt av endringene ved overgang til matriseorganisasjon.

Sluttfasen (april 2022 – juni 2023)

I april 2022 varslet Acciona stans, reforhandling eller heving av kontrakten. En intern arbeidsgruppe ble etablert av ledelsen for å støtte prosjektledelsen i Trøndelag.

Det synes å ha blitt iverksatt få effektive tiltak for å hjelpe prosjektet i denne fasen, utover å utrede og forsøke å gjennomføre ulike kontraktuelle handlingsalternativer og gjennomgå endringskrav fra Acciona. Arbeidsgruppen var ikke bredt nok sammensatt. Det var interne motsetninger og tidvis manglende tillit mellom selskapets aktører i prosessen.

Prognose for samlet sluttkostnad, inkludert usikkerhet knyttet til handlingsalternativene, ble ikke oppdatert før i august 2022. Evalueringen viser at det i sluttfasen ikke ble gjennomført usikkerhetsanalyser av alle aktuelle handlingsalternativer, i tråd med beste praksis. Den senere kostnadsutviklingen i prosjektet viser at kostnaden ved det valgte alternativet som innebar å avslutte kontrakten med Acciona, var underestimert.

Evalueringen vurderer at det i denne fasen var større oppmerksomhet rundt selskapets juridiske posisjon enn vurderinger av kostnader og usikkerhet og hva som var riktig strategi for prosjektet innenfor selskapets juridiske handlingsrom.

Styret har gjennom dialog med administrasjonen vært godt orientert om utfordringene og den pågående prosessen. Prosjektet E6 Ranheim-Værnes har vært behandlet i flere styremøter. I november 2022 og april 2023 ba styret om ekstern kvalitetssikring av estimater. Dette ble ikke utarbeidet, og styrets føringer ble ikke systematisk fulgt opp. Evalueringen mener styret og ledelsen burde ha stilt strengere krav til kostnadsestimatene.

Evalueringen viser at beslutningsunderlagene fra perioden er mangelfulle, både med hensyn til kostnadsestimater, usikkerhet og mangelfull utredning av handlingsalternativer for prosjektet. Dette kan ha bidratt til unødvendige utsettelse av beslutninger. Tidligere beslutning om avslutning ville trolig ha medført større besparelser.

Acciona saksøkte Nye Veier våren 2023. Det ble underskrevet erklæring om avbestilling av utførelsesfasen 1. juli 2023.

Oppsummering av underliggende årsaker

Funnene i evalueringen, som beskrevet i fasegjennomgangen over, peker på flere underliggende årsaker til problemene i prosjektet. De underliggende årsakene har i stor grad påvirket prosjektets rammebetingelser.

De seks underliggende årsakene evalueringen peker på oppsummeres som følger:

- Sterkt driv for å realisere prosjektet
 - Nye Veier hadde behov for å vise både eier og samfunnet at selskapet raskt klarte å realisere prosjekter. Konkurransen mellom de fire utbyggingsområdene bidro til dette.
 - Strekningen Ranheim-Åsen ble også vurdert som svært samfunnsøkonomisk lønnsom
- Sterkt driv for å kutte kostnader
 - Nye Veier hadde ambisjoner om å bygge raskere, billigere og bedre.
 - Det var forventninger om kutt på 20 prosent sammenlignet med Statens vegvesens estimater. Dette ble forvaltet som et internt premiss for godkjenning av prosjekter
- Organisasjonen (sentralt og lokalt) forsto ikke konsekvensene av sentrale valg
 - Det var manglende risikoanalyser av sentrale valg, spesielt ved inngåelse av gjennomføringsavtale og i avslutningsfasen.
 - Det var for lite kompetanse både i utbyggingsområdet og i selskapets styringsgruppe til å håndtere prosjektets kompleksitet, slik det utviklet seg
 - Kontraksstrategi med BVP og byggherrens makspris kombinert med samhandling, var uprøvd.
 - Selskapet hadde lite erfaring med utenlandsk entreprenører
- Systemer for kontroll, estimering, risikovurdering og styring var for svake
 - Dette kom til syne gjennom umodne og svake eierstyringssystemer.

- Organisasjonen som sådan og selskapets systemer var ikke rigget for å håndtere prosjekter med store utfordringer. Selskapet hadde også flere krevende prosjekter samtidig.
- Selskapets styringsgruppe hadde for lite innsikt i og evnet ikke å kontrollere og støtte prosjektet. Utbyggingsområdene ble styrt som autonome enheter

- Organisasjonen evnet ikke å iverksette effektive tiltak ved overgang til gjennomføringsfase
 - Selskapet valgte feil strategi for styring av entreprenør med en avtalt for lav pris.
 - Selskapets risikoforståelse ved overgang fra samhandling i fase 1 til gjennomføring til fastpris i fase 2 var utilstrekkelig.
 - Prosjektet hadde for lite og for svak kompetanse på kontraktshåndtering og prosjektstyring.
 - Selskapets omorganisering i 2020 medførte redusert ledelseskapasitet i utbyggingsområde Trøndelag.
 - Manglende lederdialog med Acciona fra våren 2021 til våren 2022

- Motsetninger mellom utbyggingsområde og administrasjon svekket styring og kontroll
 - Omorganisering i 2020 svekket prosjektorganisasjonen
 - Endring fra et relativt autonomt selvstyre i utbyggingsområdene til matrise gjorde at roller og ansvar ble opplevd uklart
 - Gjensidig manglende respekt, tillit og forståelse mellom utbyggingsområdet og administrasjonen

De underliggende årsakene ligger til grunn for evalueringens anbefalinger, som fremkommer under.

8. Evalueringens anbefalinger

Evalueringsgruppen har utarbeidet anbefalinger basert på de identifiserte underliggende årsakene til utfordringene i prosjektet og dets rammebetingelser.

Nye Veier har siden 2020 gjennomført flere organisatoriske og prosessuelle endringer og forbedringer. Som følge av dette er flere av anbefalingene derfor ikke lenger like aktuelle eller relevante.

Evalueringen identifiserer seks underliggende årsaker til problemene i prosjektet. Den første årsaken, et sterkt driv etter å realisere prosjektet, vurderes ikke lenger som relevant.

De geografiske utbyggingsområdene er avviklet. Selskapets finansielle situasjon tilsier at det er sterk konkurranse om begrensede midler der styret foretar prioriteringer etter en rekke fastsatte kriterier. I tillegg har Nye Veier dokumentert at selskapet evner å levere gode samfunnsnyttige prosjekter. Det er derfor ikke knyttet anbefalinger til denne underliggende årsaken.

Følgende anbefalinger gis basert på funnene i evalueringen og de fem resterende underliggende årsakene:

1. Underliggende årsak: Sterkt driv for å kutte kostnader
Anbefalinger:
 - 20 prosent reduksjon fra Statens vegvesen sitt estimat bør ikke være et premiss for igangsetting av enkeltprosjekter
 - 20 prosent bør heller være et mål for porteføljen enn for det enkelte prosjekt
2. Underliggende årsak: Organisasjonen (sentralt og lokalt) forsto ikke konsekvensene av sentrale valg
Anbefalinger:
 - Kontraksstrategi bør fastsettes med utgangspunkt i prosjektenes unike egenskaper, og det bør alltid utredes minst to strategier
 - Passering av beslutningsporter bør stille krav til risikoanalyser og ha stor oppmerksomhet ved sentrale valg
 - Styringsgruppen bør styrkes med storprosjektkompetanse og bør i større grad bestå av utbyggingsressurser
 - Det bør vurderes om én felles styringsgruppe tilfredsstiller prosjektenes behov for eierstyring og om det bør være separate styringsgrupper for de mest krevende prosjektene, tilpasset prosjektenes unike egenskaper. Det bør sikres nok tid til, og fokus på, kontroll, støtte og beslutninger for det enkelte prosjekt
3. Underliggende årsak: Systemer for kontroll, estimering, risikovurderinger og styring var for svake
Anbefalinger:
 - Gjennomføring av usikkerhetsanalyser bør styrkes (modell, output, gjennomføring, mandat, dokumentasjon, kompetanse på og metodikk for usikkerhetsavsetning i ekstraordinære situasjoner)
 - Bør defineres kriterier for når det skal gjennomføres ekstraordinære gjennomganger, f.eks. ved P85 over kostnadsramme

- Prosesser og systemer for identifisering og mitigering av risiko bør styrkes
 - Bør etablere system for regelmessige uavhengige gjennomganger av prosjekter i gjennomføring
 - Månedssrapporter bør i større grad inneholde informasjon som viser status (KPI-er)
 - Modell for ekstern kvalitetssikring bør styrkes og vurderes opp mot kravene i Finansdepartementets rundskriv 108/23 Statens prosjektmodell
4. Underliggende årsak: Organisasjonen evnet ikke å iverksette effektive tiltak ved overgang til gjennomføringsfasen
- Anbefalinger:
- Bemanning av prosjekter bør ta utgangspunkt i prosjektenes karakteristika og unike behov
 - Bemanning av prosjekter bør besluttes av prosjektledelsen
 - Løsning av problemer bør ta utgangspunkt i etablerte strukturer framfor ad-hoc organisering
 - Utbyggingskontraktene bør ha mekanismer for løpende håndtering av endringskrav og forhåndsavtalt konfliktløsningsmekanisme
 - Det bør være kontinuerlig ledelsesdialog i alle store kontrakter
5. Underliggende årsak: Motsetninger mellom utbyggingsområde Trøndelag og administrasjonen svekket styring og kontroll
- Anbefalinger:
- Prosjektenes rammebetingelser bør beskyttes ved gjennomføring av organisatoriske endringer
 - Bør jobbe systematisk med kultur og ledelse for å utvikle relasjoner og felles forståelse mellom administrasjon og prosjekt
 - Bør utvikle åpenhetskultur og delingskultur og skape psykologisk trygghet i hele organisasjonen