

03.09.2019

Erfaringer med bruk av utenlandske entreprenører i store, offentlige an- leggsprosjekter

Rapport 21-2018

Rapport nr. 21-2019 fra Samfunnsøkonomisk analyse AS

ISBN-nummer: 978-82-8395-053-3

Oppdragsgiver: Entreprenørforeningen Bygg
og Anlegg (EBA)

Forsidefoto: Sandra Ahn Mode (Unsplash)

Tilgjengelighet: Offentlig

Dato for ferdistilling: 3. september 2019

Forfattere: Fredrik Kostøl og Jonas Måøy

Samfunnsøkonomisk analyse AS

Borggata 2B
N-0650 Oslo

Org.nr.: 911 737 752
post@samfunnsokonomisk-analyse.no

Sammendrag

Svak økonomisk utvikling og høy arbeidsledighet i flere europeiske land har, sammen med et høyt aktivitetsnivå i Norge, bidratt til at flere utenlandske entreprenører har fattet interesse for det norske anleggsmarkedet. De siste ti årene har vi sett en økning i bruken av utenlandske entreprenører i sentrale roller i utbyggingen av store, offentlige anleggsprosjekter.

På oppdrag for Entreprenørforeningen Bygg og Anlegg (EBA) har Samfunnsøkonomisk analyse (SØA) kartlagt erfaringer med bruken av utenlandske entreprenører i et utvalg anleggsprosjekter. Denne rapporten dokumenter dette arbeidet. Den primære informasjonskilden i prosjektet har vært nyhetsartikler, samt informasjon offentliggjort av de offentlige byggherrene. En viktig del av prosjektet har vært å systematisere denne informasjonen og sammenstille tallmateriale fra de ulike kildene.

I Tabell A har vi sammenstilt nøkkelresultater fra gjennomgangen av de utvalgte prosjektene. Tabellen viser at kostnadsoverskridelser og forsinket framdrift har vært en gjennomgående trend i prosjektene. OPS-prosjektet E18 Grimstad-Kristiansand er et unntak, men dette må ses i sammenheng med OPS-kontraktformen: Selv om staten ble skjermet, var det store tap for entreprenørene. Videre er det påfallende hvordan flere entreprenører har gått konkurs eller kontrakter er blitt hevet/avsluttet. Dette synes i liten grad å være konsekvenser av utfordringer i de respektive prosjektene, men at selskapenes økonomiske stilling var svært dårlig i utgangspunktet. Det er nærliggende å reise spørsmål ved om ikke dette var forhold som burde ha vært avdekket i anbudsprosessen.

Tabell A: Sammenstilling av nøkkelresultater for de utvalgte prosjektene

Prosjekt	Entreprenør	Kostnadssprekk *	Forsinkelse	Rettslig tvist	Status for entreprenør i prosjektet
Follobanen	Condotte	Ja	Ja	Nei	Konkurs
Follobanen	AGJV	Ja	Nei	Uenighet om sluttoppgjør, men foreløpig ikke rettslig tvist	OK
Follobanen	OHL	Ja	Ja	Uenighet om sluttoppgjør, men foreløpig ikke rettslig tvist	OK
Fellesprosjektet E6	Alpine Bau	Ja	Ja	Nei	Konkurs
Grimstad-Kristiansand	Bilfinger	Nei	Nei	Tvist med underentreprenør	OK
Grimstad-Kristiansand	Pihl	Nei	Nei	Nei	OK
Grimstad-Kristiansand	Meister	Nei	Nei	Tvist med hovedentreprenør	Konkurs
Hålogalandsbrua	Pihl	Ja	Ja	Nei	Konkurs
Hålogalandsbrua	SRBG	Ja	Ja	Nei	OK
Alta Vest	Pihl	Ja	Ja	Nei	Konkurs
Alta Vest	Istak	Ja	Ja	Nei	OK
Alta Vest	Alpine Bau	Ja	Ja	Nei	Konkurs
Sørkjostunnelen	OSSA	Ja	Ja	Tvist med byggherre	Kontrakt hevet
UBRA	OSSA	Nei	Ja	Nei	Kontrakt avsluttet
Tresfjordbrua	Bilfinger/PORR	Ja	Ja	Nei	OK

* Kostnadssprekk i forhold til styringsramme

Basert på gjennomgangen av prosjektene vi har studert her, synes erfaringene med bruk av utenlandske entreprenører som hovedentreprenør i store, offentlige anleggsprosjekter å ha påført byggherrene stor risiko. Det må understrekes at vi ikke har kontroll på om vårt utvalg av prosjekter er dekkende for *alle* prosjekter hvor utenlandske entreprenører har hatt en sentral rolle, og vi må følgelig ta forbehold om de utvalgte prosjektenes representativitet. Videre har vi ikke sett erfaringene med bruken av utenlandske entreprenører i de utvalgte prosjekter i sammenheng med erfaringer med bruken av norske entreprenører. Vi vet at anleggsbransjen i Norge generelt er preget av et høyt tvistenivå, jf. SØA (2018).¹ Resultatene i denne rapporten kan følgelig ikke brukes til å konkludere med at bruk av utenlandske entreprenører fører med seg flere forsinkelser og større kostnadsoverskridelser enn hva bruk av norske entreprenører gjør. En slik sammenlikning har heller ikke vært del av oppdraget. Likevel er det vanskelig å komme utenom at resultatene trekker i retning av at bruken av utenlandske entreprenører har vært forbundet med høy risiko.

¹ [Notat fra Samfunnsøkonomisk analyse: Beregning av kostnader ved tvistesaker i anleggsbransjen \(2018\)](#)

Innhold

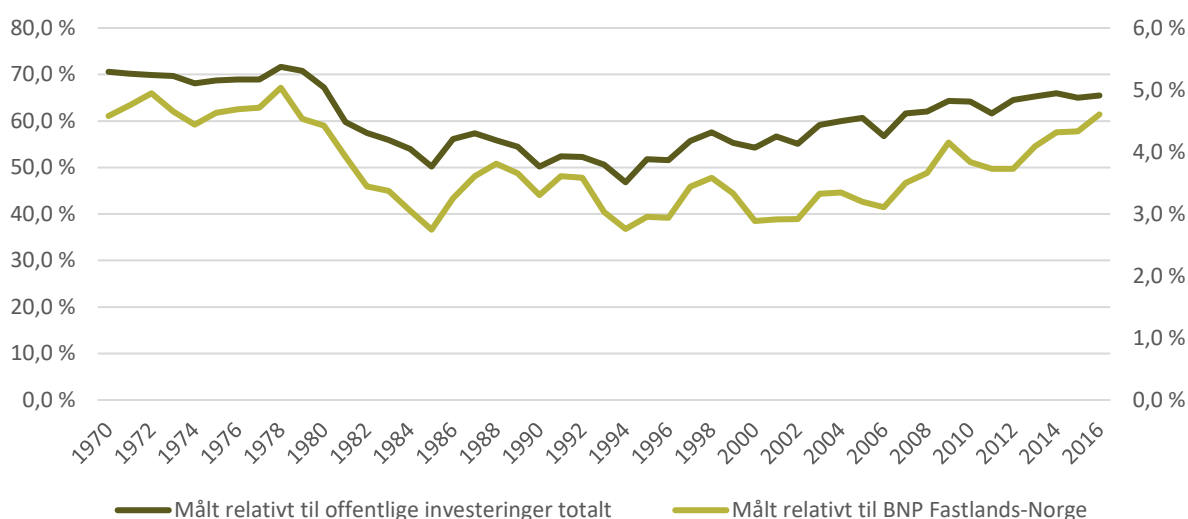
Sammendrag	III
1 Innledning og bakgrunn	1
1.1 Avgrensning av prosjektet	3
2 Gjennomgang av utvalgte prosjekter	5
2.1 Follobanen	6
2.1.1 Entrepriser	7
2.1.2 Brudd på anskaffelsesregelverket og erstatning til Skanska	8
2.1.3 Condotte søker konkursbeskyttelse	8
2.1.4 Ytterligere forsinkelser og uenigheter	9
2.1.5 Anslått sluttkostnad for Follobanen	9
2.2 Fellesprosjektet E6 – Dovrebanen	11
2.2.1 Alpine Bau går konkurs	12
2.2.2 Nærmere om kostnadsutvikling i prosjektet	13
2.3 E18 OPS Grimstad – Kristiansand	14
2.4 E6 Hålogalandsbrua	15
2.5 E6 Alta Vest	17
2.6 E6 Langslett - Sørkjosen (Sørkjostunnelen)	20
2.7 Utvidelse av Bekkelaget renseanlegg i Oslo (UBRA)	22
2.8 E136 Tresfjordbrua og Vågstrandstunnelen	23
3 Sammenstilling og oppsummering av erfaringer	26

1 Innledning og bakgrunn

Aktiviteten i det norske samferdselsmarkedet har vært svært høy de siste årene som følge av en rekke omfattende investeringer i vei, jernbane og kollektivtiltak. Nasjonal transportplan 2014-2022 la opp til en vekst på nesten 50 prosent, fra et allerede høyt nivå,² og gjeldende plan (2018-2029) har en planramme på nær 1 000 milliarder kroner.

I perioden 1994-2016 vokste det offentlige investeringer i bygg og anlegg fra 3,0 til 4,6 prosent av BNP Fastlands-Norge. Over samme periode tiltok bygg- og anleggsinvesteringenes andel av det offentlige samlede investeringer fra 46,8 til 65,5 prosent, jf. Figur 1.1.

Figur 1.1: Offentlig sektors investeringer i bygg- og anlegg, målt relativt til det offentlige samlede investeringer i fast realkapital (venstre akse) og BNP Fastlands-Norge (høyre akse)

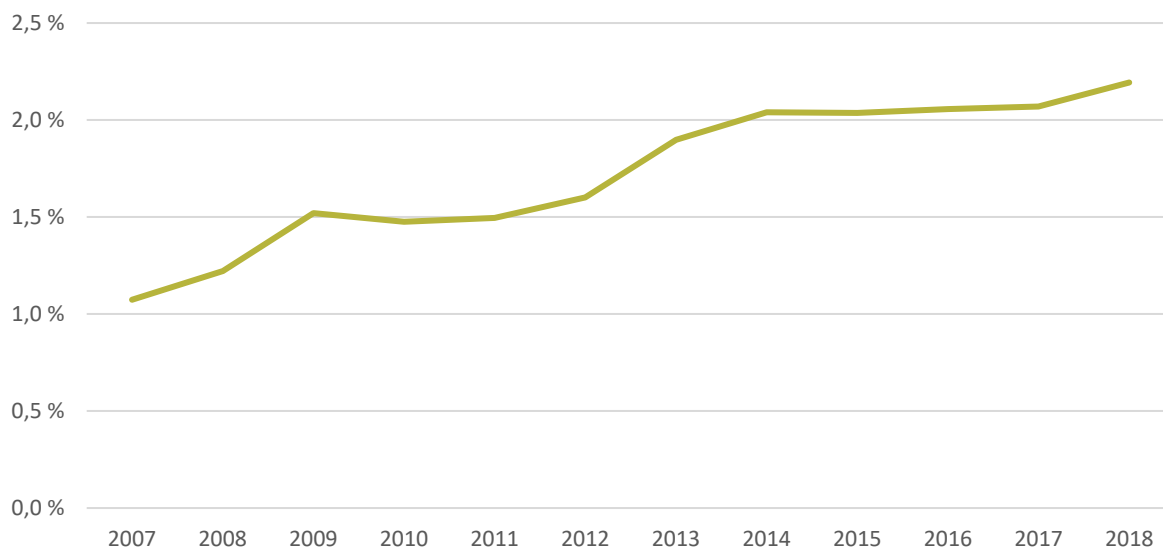


Kilde: Nasjonalregnskapet, SSB

Figur 1.2 viser nærmere hvordan transportinvesteringene har vokst, målt i forhold til BNP Fastlands-Norge, fra 1,1 prosent i 2007 til 2,2 prosent i 2018. Over samme periode har økonomisk nedgangstider i kjølvannet av den globale finanskrisen i 2008 preget anleggsmarkedet i mange europeiske land. Figur 1.3 viser hvordan infrastrukturinvesteringene i Tyskland, Frankrike, Italia og Spania, og særlig de to sistnevnte, fikk seg en knekk etter finanskrisen – samtidig som veksten tiltok i Norge.

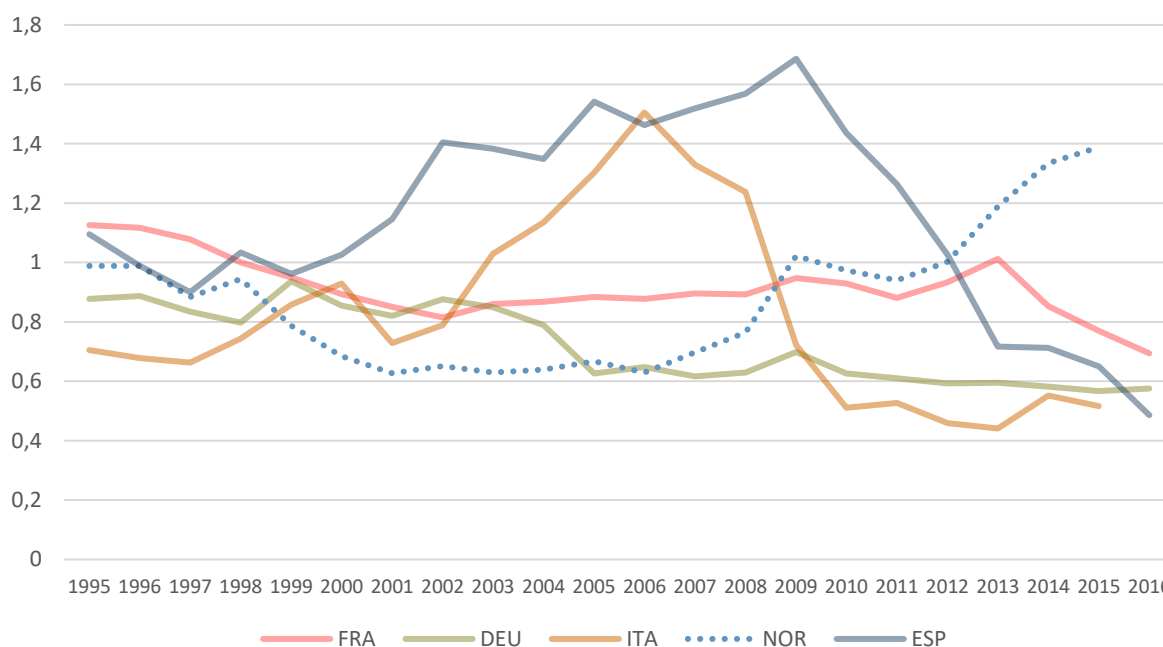
² [Statens vegvesen \(2013\)](#)

Figur 1.2: Transportinvesteringer målt i forhold til BNP Fastlands-Norge



Kilde: SSB

Figur 1.3: Infrastrukturinvesteringer målt relativt til BNP i Norge og utvalgte EU-land



Kilde: OECD

Kombinasjonen av økonomisk nedgangstid i Europa og sterk vekst i anleggsinvesteringene i Norge bidro til økt internasjonal interesse for det norske bygg- og anleggsmarkedet, hvor entreprenører i EØS kan delta på like vilkår som norske. I samme periode opplever norske entreprenører og deres foreninger en økt interesse for å ta i bruk utenlandske entreprenører i større anleggsprosjekter blant norske politikere og byggherreorganisasjoner. Dette må ses i sammenheng med en dreining mot stadig større entrepriser, som i enkelte tilfeller gjør at norske entreprenører ikke har tilstrekkelig kapital til å levere tilbud i anbudskonkurransen.³

Bruken av utenlandske entreprenører i norske anleggsprosjekter må sies å ha vært noe omdiskutert. Dette gjelder særlig forhold som angår HMS og lønns- og arbeidsvilkår. I motsetning til Fellesoverenskomsten for byggfag, er ikke anleggsoverenskomsten allmenngjort. Skjerpede krav til seriøsitet har imidlertid blitt innført gjennom ulike forskrifter, deriblant krav om bruk av lærlinger og kontroll av lønns- og arbeidsforhold. Andre spørsmål har omhandlet skatteplanlegging, overskuddsflytting og bruk av norske versus utenlandske underentreprenører, innsatsfaktorer og ansatte.

Innhenting av kompetanse og konkurranse fra utlandet er i utgangspunktet positivt, både for samfunnet og for den norske anleggsbransjen. I perioder med høyt produksjonsnivå og full innenlands kapasitetsutnyttelse i Norge, kan innhenting av kapasitet fra utlandet være gunstig for å unngå at prisene drives opp. I dette prosjektet ser vi derfor nærmere på hvordan det har gått i offentlige anleggsprosjekter hvor utenlandske entreprenører har spilt en sentral rolle.

1.1 Avgrensning av prosjektet

Entreprenørforeningen Bygg og Anlegg (EBA) har bedt Samfunnsøkonomisk analyse AS (SØA) om å undersøke nærmere hvilke erfaringer man til nå har med bruk av utenlandske entreprenører i store, offentlige anleggsprosjekter. Prosjektet er således av en deskriptiv karakter, med mål om å innhente mest mulig data om hvordan prosjekter der utenlandske entreprenører har spilt en sentral rolle har blitt gjennomført.

Utgangspunktet for utvelgelsen har vært store, offentlige anleggsprosjekter med utenlandske hovedentreprenører. Rapporten tar med andre ord ikke nødvendigvis for seg *alle* prosjekter hvor utenlandske entreprenører har spilt en sentral rolle.

Et grunnleggende spørsmål i utvelgelsen har vært hvordan man definerer en *utenlandsk* entreprenør. Flere av de veletablerte og sentrale entreprenørene i det norske anleggsmarkedet har utenlandske eiere, deriblant svenskeide NCC og Skanska. NCC og Skanska har riktignok lange røtter i norsk anleggshistorie. Det samme har det sveitsiske entreprenørselskapet Implenia, som etablerte seg i Norge i 2011 gjennom oppkjøp av Betonmast Anlegg AS. Vi har derfor definert en utenlandsk entreprenør, noe vagt, som en entre-

³ Se [SØA-rapport 39-2016](#)

preløp som i liten eller ingen grad er etablert i den norske anleggsbransjen, utover den tilstedeværelse som kreves av det enkelte prosjekt.

De viktigste informasjonskildene til rapporten har vært nyhetsartikler publisert av Byggeindustrien eller andre mediehus, prosjektsidene på Statens Vegvesens og Bane NORs nettsider, samt rapporter fra ekstern kvalitetssikring av prosjektene (i hovedsak KS2-rapporter). En viktig del av prosjektet har vært å systematisere denne informasjonen og sammenstille tallmateriale fra de ulike kildene.

2 Gjennomgang av utvalgte prosjekter

Totalt har vi valgt å se nærmere på åtte anleggsprosjekter, jf. Tabell 2.1. I de påfølgende delkapitlene vil vi gå gjennom hvert av prosjektene. Grunnlaget for gjennomgangen er offentlige dokumenter, regnskaper, pressemeldinger og artikler. Omfanget av gjennomgangen vil variere noe mellom prosjektene, og vi har valgt å vie Fellesprosjektet E6 – Dovrebanen og Follobaneprojektet mest oppmerksomhet. I kapittel 3 gir vi en samlet oppsummering av kartleggingen.

Tabell 2.1: Utvalgte anleggsprosjekter

Prosjekt	Utenlandsk(e) entreprenør(er)	Oppdragsgiver	Periode
E18 OPS Grimstad – Kristiansand	Bilfinger Pihl Meister	Statens vegvesen	2006-2009
Fellesprosjektet E6 – Dovrebanen	Alpine Bau	Statens vegvesen og Bane NOR	2012-2015
E6 Hålogalandsbrua	Pihl SRBG*	Statens vegvesen	2012-2018
E6 Alta Vest	Pihl Istak Alpine Bau	Statens vegvesen	2007-2018
Sørkjostunnelen	OSSA	Statens vegvesen	2014-2018
Renseanlegg Bekkelaget i Oslo	OSSA	Oslo kommune	2014-2020 ^(e)
Follobanen	Condotte AGJV OHL	Bane NOR	2015-2022 ^(e)
E139 Tresfjordbrua	Bilfinger PORR (PNC)	Statens vegvesen	2015-2015

* Sichuan Road and Bridge Group

^(e) = estimert

2.1 Follobanen

En utvidelse av kapasiteten på togstrekningen mellom Oslo og Ski har vært diskutert siden 1988 i forbindelse med datidens planer om en ny hovedflyplass på Hurum.⁴ Siden den gang har Jernbaneverket arbeidet med ulike idéer for Follobanen, og i 2009 gjennomførte Det Norske Veritas (DNV) en utredning av nytt dobbeltspor mellom Oslo og Ski på oppdrag for Jernbaneverket.⁵ Ulike alternativer ble utredet, men ingen ble vurdert å være samfunnsøkonomisk lønnsomme. Best ut av de utredede alternativene kom *14: Ingen stopp mellom Oslo S og Ski*. Dette alternativet ble antatt å utløse en investeringskostnad på i overkant av 11,2 milliarder 2008-kroner.

På dette punkt er det greit å avklare hvordan vi i rapporten skal indeksere kostnader. I mange sammenhenger er det vanlig å benytte konsumprisindeksen til å omregne historiske priser for sammenlikningsformål. I veiprosjekter er det derimot vanligere å benytte SSBs byggekostnadsindeks for veianlegg. Benytter man konsumprisindeksen tilsvarende 11,2 milliarder 2008-kroner 13,8 milliarder 2018-kroner. Benytter vi derimot byggekostnadsindeksen for veianlegg tilsvarende beløpet 15,0 milliarder 2018-kroner. I resten av rapporten vil vi benytte oss av sistnevnte indeks for omregning av historiske priser, samtidig som vil benytte oss av gjennomsnittlige 2018-kroner som referanse for dagens priser.⁶

Etter en konsekvensutredning utført av Asplan Viak i 2011,⁷ ble Follobaneprosjektet innsvøpt i de omfattende InterCity-planene. I konseptvalgsutredningen Jernbaneverket gjennomførte for Østfoldbanen i 2012,⁸ ble imidlertid utbygging av Follobanen lagt til grunn i nullalternativet. Det ble med andre ord ikke utredet et alternativ som ikke innebar utbygging av nytt dobbeltspor mellom Oslo og Ski. Dette ble senere påpekt som en mangel av Dovre Group og Transportøkonomisk Institutt (TØI), som gjennomførte ekstern kvalitetssikring av KVV Østfoldbanen i 2013 (KS1 InterCity).⁹ I KS1-rapporten ble det derfor lagt til grunn et nullalternativ som ekskluderte utbygging av Follobanen. Rapporten endte imidlertid med å anbefale utbygging av strekningen. De eksterne kvalitetssikrerne påpekte for øvrig flere mangler i konseptvalgsutredningen, deriblant tidvis inkonsistens mellom resultater fra analysene og de anbefalinger som presenteres. Her bør det tillegges at Jernbaneverket i gjennomgangen av den eksterne kvalitetssikringen påpekte mangler og feil i KS1-rapporten.

I 2014 ble det gjennomført en ekstern kvalitetssikring av Follobanen (KS2).¹⁰ På dette tidspunkt var kostnadsanslaget for utbyggingen allerede betydelig høyere enn hva man opprinnelig hadde anslått i 2009. Prosjektets basisestimat utgjorde da 23,6 milliarder 2018-kroner (20,6 milliarder 2013-kroner). I kvalitetssikringen fant man grunnlag for å øke kostnadsanslaget, og rapporten anbefalte en styringsramme på 27,2 milliarder 2018-kroner (23,8 milliarder 2013-kroner). Det ble videre anbefalt en kostnadsramme på 29,4

⁴ Jf. [KS2 Follobanen \(2014\)](#)

⁵ [DNV \(2009\)](#)

⁶ At vi ikke benytter 2019-kroner skyldes at dette ville krevd at vi omregnet f.eks. «2008-kroner» til «2019 1. kvartal-kroner».

⁷ [Asplan Viak \(2011\)](#)

⁸ [Jernbaneverket \(2012\)](#)

⁹ [Dovre Group og TØI \(2013\)](#)

¹⁰ [Holte Consulting \(2014\)](#)

milliarder 2018-kroner (25,7 milliarder 2013-kroner). Denne kostnadsrammen ble bevilget av Stortinget i 2014, tilsvarende 26,3 milliarder 2014-kroner. Dekomponeringen av kostnadene på ulike elementer er vist i Tabell 2.2.

Tabell 2.2: Kostnadsoppstilling Follobanen (KS2). I millioner 2013-kroner

	<i>Før usikkerhetsanalyse</i>	<i>Justeringsfaktor</i>	<i>Styringsramme</i>
Påløpte kostnader	1200	1	1200
Forberedende arbeider 2014-	653	1	653
Felleskostnader	4282	1	4410
Innføring Oslo S	1695	1,2	1966
D&B Tunnel	830	1,1	905
TBM Tunnel	6968	1,1	7874
Dagsone og Ski stasjon	2540	1,2	2921
JBT (Jernbaneteknikk)	2471	1,1	2693
Signal og sikringsanlegg	965	1,2	1177

Kilde: Holte Consulting

2.1.1 Entrepriser

Totalt ble det lyst ut fem totalentrepriser i Follobaneprosjektet:

- EPC Tunnel Drill & Blast (D&B)
- EPC Tunnel Tunnelboremaskin (TBM)
- EPC Civil Oslo S
- EPC Oslo S Jernbaneteknikk (JBT)
- EPC Ski

Tabell 2.3 gir en oversikt over entreprisene, entreprenørene som vant anbudskonkurransen, kontraktstørrelse og planlagt oppstart og ferdigstillelse.

Tabell 2.3: Oversikt over totalentrepriser, entreprenører, omfang og tidsplan¹¹

Entreprise	Entreprenør	Kontrakt	Planlagt oppstart	Planlagt ferdigstillelse
EPC D&B	Condotte *	1,2 mrd. 2015-kroner	Jan 2016	Høst 2019
EPC TBM	AGJV **	8,7 mrd. 2015-kroner	Sep 2016	Mar 2019
EPC Civil Oslo S	Condotte og Baneservice	2,2 mrd. 2015-kroner	Jan 2016	Høst 2019
EPC JBT	Infranord Norge	475 mill. 2017-kroner	Mai 2017	2022
EPC Ski	OHL ***	2,3 mrd. 2015-kroner	Aug 2015	2022

* Società Italiana per Condotte d'Acqua S.p. A

** Acciona Ghella Joint Venture

*** Obrascón Huarte Lain S.A

Omregnet til 2018-kroner, utgjør opprinnelig kontraktstørrelse på de fem entreprisene i Tabell 2.3 samlet 16,3 milliarder kroner. Av dette ble 15,6 milliarder, eller 95,5 prosent, opprinnelig tildelt utenlandske entreprenører (da har vi regnet Infranord Norge som et norsk selskap).

2.1.2 Brudd på anskaffelsesregelverket og erstatning til Skanska

I januar 2016 sendte Skanska varsel om søksmål til Samferdselsdepartementet, for det de mente var brudd på anskaffelsesreglementet da Condotte ble tildelt kontrakten EPC Civil Oslo S. Det var kun Skanska og Condotte som leverte tilbud i denne anbudskonkurransen.¹² Skanska påpekte at Condotte tilbud inneholdt avvik fra absolutte tekniske minstekrav angitt i konkurransegrunnlaget, og viste til at tilbudet fra den italienske entreprenøren følgelig skulle ha vært avvist. Skanska ble i Oslo tingrett tilkjent en erstatning på 305 millioner kroner. Bane NOR anket saken videre til lagmannsretten, men også her vant Skanska fram. Bane NORs anke til høyesterett ble avvist, og dommen fra lagmannsretten ble rettskraftig. Totalt ble Skanska tilkjent en erstatning på nær 350 millioner 2018-kroner, inkludert forsinkelsesrenter og saksomkostninger.

2.1.3 Condotte søker konkursbeskyttelse

Tidlig i 2017 registrerte Bane NOR at en underentreprenør ikke stilte på jobb, grunnet manglende betaling fra hovedentreprenør Condotte. I juli 2017 kommer det fram at flere underentreprenører stanser arbeidet som følge av likviditetsproblemer hos Condotte.¹³ Det anslås at underentreprenørene har om lag 100 millioner kroner utestående, men Condotte avviser konkursfare.¹⁴ I januar 2018 blir det imidlertid kjent at Condotte har søkt konkursbeskyttelse i Italia, og Bane NOR kunngjør kort tid senere at kontrakten med Condotte heves.

¹¹ Informasjonen om planlagt ferdigstilling er hentet fra BaneNor sine sider om Follobane-prosjektet. Jernbaneteknisk arbeid er eksplisitt ekskludert for TBM. For andre enterpriser har vi ikke fått avklart dette.

¹² <http://www.bygg.no/article/1291095>

¹³ <http://www.bygg.no/article/1320109>

¹⁴ <http://www.bygg.no/article/1320249>

De økonomiske utfordringene til Condotte var kjent for Jernbaneverket. I en evaluering KMPG gjorde av de kvalifiserte tilbyderne i anbudskonkurransen om EPC Civil Oslo S, kom det fram at Condotte fikk bunnscore på tre sentrale punkter om selskapets økonomiske stilling. Rapporten ble levert til Jernbaneverket en måned før kontraktsignering.¹⁵

Med Condotte ute av Follobaneprosjektet, tok Bane NOR selv over ansvaret for de to totalentreprisene til Condotte. Det ble lyst ut fire nye kontrakter for å fullføre arbeidene Condotte hadde påbegynt. Disse ble tildelt HAB Construction (ca. 300 millioner), AF Gruppen (ca. 400 millioner), Veidekke (ca. 300 millioner) og NCC (ca. 250 millioner).¹⁶ Det beregnes at de økonomiske konsekvensene av Condottes økonomiske utfordringer har påført Follobanen-prosjektet en merkostnad på 1,6 milliarder kroner.

2.1.4 Ytterligere forsinkelser og uenigheter

Kvikkleire og utfordrende grunnforhold har vært en utfordring for framdriften i utbyggingen av Follobanen, og trekkes av Bane NOR, sammen med Condotte-saken, fram som en viktig forklaring på kostnadsoverskridelser og forsinkelser i prosjektet.¹⁷ Dette har medført uenigheter også mellom Bane NOR og OHL om hvem som skal være de økonomiske utfordringene av vanskelige grunnforhold i EPC Ski-kontrakten. Hvilke beløp det er uenighet om er ikke kjent, men Bane NOR har uttalt at de håper saken kan løses utenfor rettsapparatet.¹⁸

I den største entreprisen i Follobane-prosjektet, EPC TBM, har entreprenørfelleskapet AGJV hatt framdrift i henhold til planen. 26. februar 2019 brøt de to siste av prosjektets fire tunnelboremaskiner gjennom fjellet i Ski, og avsluttet boringen av Nordens lengste jernbanetunnel.¹⁹ Samtidig pågår det nå meklingsarbeid mellom Bane NOR og AGJV. Uenighetene skyldes inntrengning av vann i tunnelen, og kostbare injiseringsarbeider som har vært nødvendig for å demme opp. Heller ikke her er det kjent hvilke summer det er uenighet om.

2.1.5 Anslått sluttkostnad for Follobanen

I januar 2019 gikk Bane NOR ut med en pressemelding om at ferdigstillelse av Follobanen ville bli forsinket med ett år, fra desember 2021 til desember 2022.²⁰ Samtidig ble det varslet at Bane NOR ville be om at kostnadsrammen i prosjektet ble økt til 30,7 milliarder 2019-kroner. Kostnadsrammen bevilget fra Stortinget i 2014 vil med det overstiges med 2,2 milliarder, i henhold til tallene i pressemeldingen. Kostnadsøkningen skyldes at en av hovedentreprenørene har gått konkurs og vanskelige grunnforhold.

¹⁵ <http://www.bygg.no/article/1340772>

¹⁶ <http://www.bygg.no/article/1361753>, <http://www.bygg.no/article/1368940>

¹⁷ <https://www.banenor.no/Prosjekter/prosjekter/follobanen/om-follobaneprosjektet/innhold/2019/apning-av-follobanen-utsettes-ett-ar-til-desember-2022/>

¹⁸ <http://www.bygg.no/article/1381193>

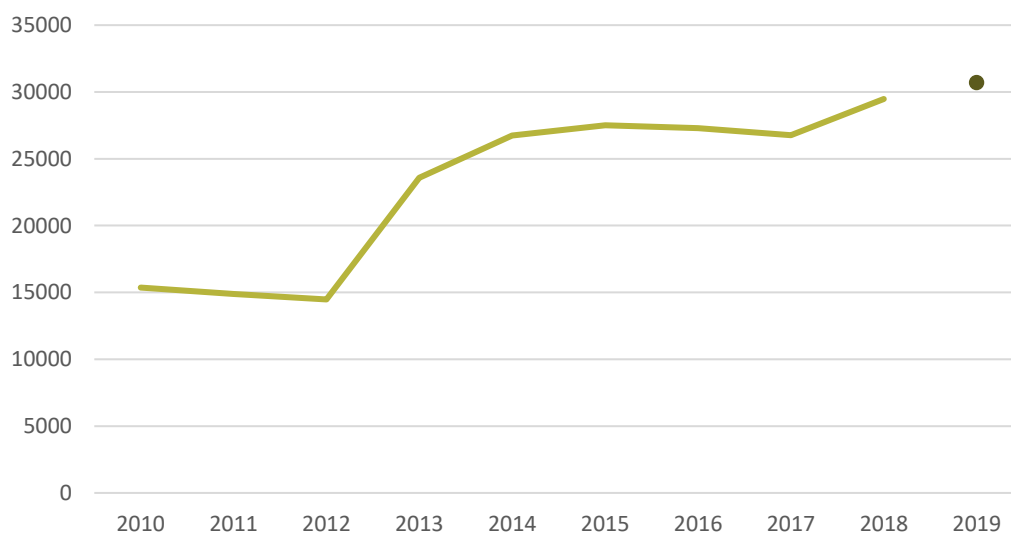
¹⁹ <https://www.banenor.no/Prosjekter/prosjekter/follobanen/tunnel-ekeberg---langhus/innhold/2019/nordens-lengste-jernbanetunnel-ferdig-boret-som-planlagt/>

²⁰ <https://www.banenor.no/Prosjekter/prosjekter/follobanen/om-follobaneprosjektet/innhold/2019/apning-av-follobanen-utsettes-ett-ar-til-desember-2022/>

I Jernbanedirektoratets årsrapport for 2018 gis en prognose for sluttkostnad på 29,5 milliarder 2018-kroner (pr. 31.12.2018). Dette er drøyt 3,0 milliarder kroner mer enn fastsatt styringsramme etter KS2 (justert til 2018-kroner).²¹

Basert på en gjennomgang av årsrapporter fra Jernbaneverket, Bane NOR og Jernbanedirektoratet, supplert med annen dokumentasjon, har vi illustrert utviklingen i kostnadsestimat for Follobanen i Figur 2.1.

Figur 2.1: Utvikling i kostnadsestimat for Follobanen (samt etterspurt kostnadsramme per januar 2019)



Kilde: Jernbaneverket, Bane NOR, Jernbanedirektoratet, DNV (2009) og Holte Consulting (2014).

Vi har ikke tilstrekkelig informasjon til å fastslå med sikkerhet hvordan kostnadssprekken på 3 milliarder (i forhold til styringsramme - 2,2 milliarder i forhold til kostnadsramme) fordeler seg på ulike årsaker. Vi vet imidlertid at 1,6 milliarder er tilskrevet Condotte-konkursen og ca. 350 millioner erstatningen til Skanska. Samtidig har forsinkelsene i prosjektet trolig medført økte kostnader til byggherreorganisasjonen utover hva som kan tilskrives konkursen til Condotte, uten at vi vet hvilke beløp det her er snakk om. I tillegg må tvistesaken med Skanska ha påført prosjektet ekstrakostnader i form av advokatutgifter, rettskostnader og økt intern ressursbruk.

²¹ Legg merke til at våre tall over ikke er sammenfallende med de tallene Bane NOR opererer med i sin pressemelding og som Jernbanedirektoratet operer med i sin årsrapport. Ved å prisjustere opprinnelig styrings- og kostnadsramme med byggekostnadsindeksen for veganlegg, kommer vi fram til henholdsvis 27,2 og 29,4 mrd. 2018-kroner. I pressemeldingen er derimot samme kostnadsramme i 2014-kroner omregnet til 28,5 mrd. 2019-kroner, og i årsrapporten til Jernbanedirektoratet oppgis opprinnelig styringsramme til 26,5 mrd. 2018-kroner. Både opprinnelig styrings- og kostnadsramme som Bane NOR og Jernbanedirektoratet opererer med ligger dermed lavere enn hva vi opererer med. Dette skyldes trolig at prisnivået er justert med en annen indeks.

Kostnadene av forsinkelsene og konkursen til Condotte er imidlertid ikke begrenset til Bane NOR. Viktigst av disse er kostnaden av at alle nyttegevinstene Follobanen fører med seg blir forsinket: Alle pendlerne som vil nyte godt av raskere reisevei til og fra Oslo må vente ett år lenger før denne gevinsten kan realiseres. I tillegg kommer de samfunnsøkonomiske kostnadene av tvistesaker, som følge av at kapital og produktive ressurser bindes opp.

Til slutt kommer potensielle utbetalinger fra lønnsgarantifondet til tidligere ansatte i Condotte som ikke fikk utbetalt lønn. Vi har vært i kontakt med Norsk Arbeidsmannsforbund, som kan fortelle at det fortsatt ikke er betalt ut lønn til de ansatte. Det italienske rettsapparatet gir svært treg behandling av konkurssaker, og Condotte er fortsatt ikke begjært konkurs. Når selskapet endelig slås konkurs, vil den norske lønnsgarantiordningen tre i kraft. Arbeidsmannsforbundet representerer 76 tidligere arbeidstakere, og et samlet lønnskrav på anslagsvis 7-8 millioner kroner. Maskiner og eiendeler som forbundet har tatt arrest i kan potensielt selges og dekke deler av denne kostnaden. For øvrig kan forbundet melle om at en rekke kreditorer har fremmet krav til Condotte, og at kravene per i dag utgjør om lag 190 millioner kroner samlet.

2.2 Fellesprosjektet E6 – Dovrebanen

Fellesprosjektet E6-Dovrebanen var et samarbeidsprosjekt mellom Statens vegvesen og Jernbaneverket/Bane NOR om utbedring av vei og bane langs Mjøsa. Veistrekningen går mellom Minnesund og Skarberud, og togstrekningen mellom Langset og Kleverud. Prosjektet hadde oppstart våren 2012 og ble ferdigstilt høsten 2015.

Utbyggingen av E6 utgjorde tredje og siste etappe i utvidelsen av E6 til fire felt mellom Gardermoen og Kolomoen, mens utbyggingen av Dovrebanen var første etappe i utvidelsen til dobbeltspor mellom Eidsvoll og Hamar.

I forkant av ekstern kvalitetssikring (KS2) var prosjektet anslått å koste 7,9 milliarder 2009-kroner, fordelt med 4,0 milliarder på veidelen og 3,9 milliarder på togstrekningen. I KS2-rapporten anbefales en samlet styringsramme 8,5 milliarder 2011-kroner og en kostnadsramme på 10,1 milliarder 2011-kroner. Dette tilsvarer henholdsvis 10,3 og 12,2 milliarder 2018-kroner (når vi bruker byggekostnadsindeksen for veganellegg for prisjustering).²²

²² [KS2 Fellesprosjektet E6-Dovrebanen](#)

Prosjektet ble delt i tre hovedentrepriser:

- FP1 Langset-Brøhaug
- FP2 Brøhaug-Strandlykja
- FP3 Stranlykkja-Kleverud/Labbdalen

I Tabell 2.4 gir vi kort oversikt over entreprenører, kontraktstørrelser og tidsplan for de tre entreprisene.

Tabell 2.4: Entrepriser, entreprenører, kontrakt og tidsplan for Fellesprosjektet E6-Dovrebanen

Entreprise	Entreprenør	Kontrakt 2012-kr	Kontrakt 2018-kr	Planlagt oppstart	Planlagt ferdigstillelse	Faktisk ferdigstillelse
FP1	Alpine Bau	1,3 mrd.	1,5 mrd.	Jun 2012	Des 2014	Jun 2015
FP2	Veidekke og Hotchieff Solutions AG	1,6 mrd.	1,9 mrd.	Apr 2012	Des 2014	Des 2014
FP3	Hæhre Entreprenør	1,8 mrd.	2,1 mrd.	Mai 2012	Des 2014	Des 2014

2.2.1 Alpine Bau går konkurs

Alpine Bau leverte det billigste tilbudet i anbudskonkurransen om entreprisen FP1 Langset-Brøhaug, og lå nær 200 millioner kroner lavere i pris enn både Veidekke og Skanska. Den østeriske entreprenøren ble tildelt kontrakten våren 2012. Drøyt et år senere var imidlertid selskapet insolvent, og måtte stanse alt arbeid på norske byggeplasser.²³ Entreprisen ble utlyst på nytt og tildelt Hæhre Entreprenør i november 2013, men en kontraktstørrelse på 1,3 milliarder 2013-kroner.²⁴ Kontrollert for prisstigning var kontrakten med andre ord større enn den opprinnelige kontrakten med Alpine Bau, til tross for at den østeriske entreprenøren hadde fullført anslagsvis en tredel av arbeidet.²⁵

Alpine Bau-konkursen ble tidlig estimert å medføre en merkostnad i prosjektet tilsvarende om lag 500 millioner kroner.²⁶ Vi har vært i kontakt med prosjektleder i Statens Vegvesen for å undersøke om dette kostnadsanslaget er endret siden den gang. De kan forklare at 500 millioner var beløpet som var utbetalt til Alpine Bau på tidspunktet for konkursen. Siden da har byggherre fått refundert garantibeløpet på ca. 160 millioner kroner og en dividende i konkursboet på ca. 30 millioner kroner. Nettotapet av konkursen er følgelig omkring 300 millioner kroner. Prosjektlederen legger til at enkelte vil mene at tapet er enda lavere, hvis man tar i betraktning at det opprinnelige tilbudet fra Alpine Bau lå ca. 200 millioner lavere i pris enn nærmeste konkurrent.

²³ <http://www.bygg.no/article/108754>

²⁴ <https://www.banenor.no/Prosjekter/prosjekter-oid/ferdige-prosjekter/langset-kleverud/innhold/20163/Ny-milliardkontrakt-med-Hahre/>

²⁵ <https://e24.no/makro-og-politikk/statens-vegvesen/denne-veistrekningen-bli-500-millioner-kroner-dyrere/22619144>

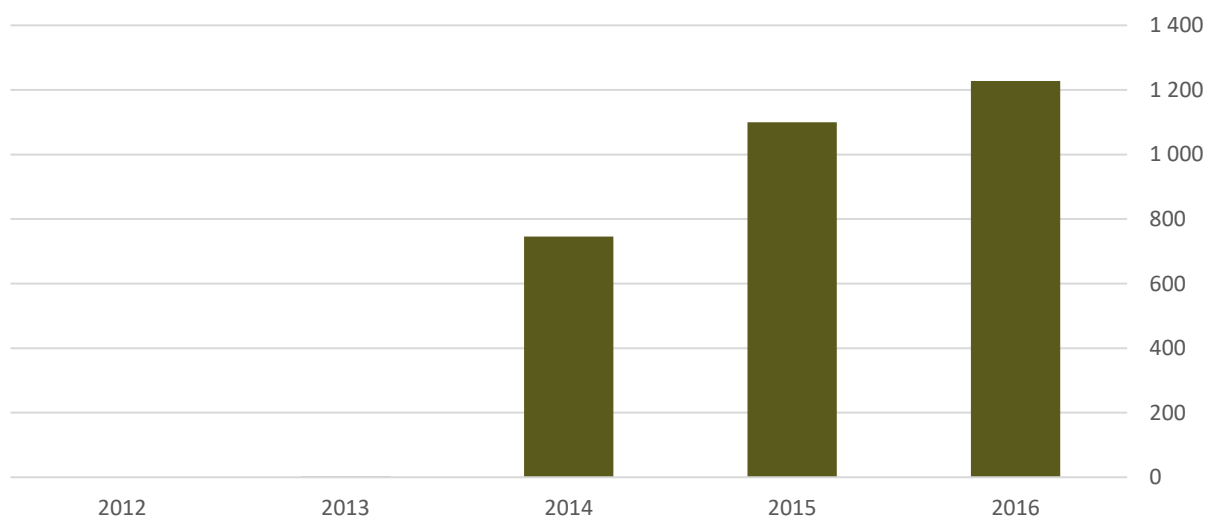
²⁶ *ibid.*

2.2.2 Nærmere om kostnadsutvikling i prosjektet

Vi har sett nærmere i årsregnskapene til Statens vegvesen og Jernbaneverket/Bane NOR, og undersøkt utviklingen i prognose for sluttkostnad i prosjektet. Denne utviklingen er lett å følge i årsrapportene til Statens vegvesen, som gir en ryddig og detaljrik oversikt over utviklingen i store veiprojekter som er konsistent på tvers av årsrapporter. I Figur 2.2 viser vi utviklingen i avviket mellom estimert sluttkostnad og styringsramme for E6 Minnesund-Skaberud. Alpine Bau-konkursen kommer tydelig til syne fra og med årsregnskapet 2014. I årsrapporten fra 2016, etter at strekningen er åpnet, er avviket fra styringsrammen oppgitt til drøyt 1,2 milliarder 2018-kroner.

Ser vi nærmere på årsrapportene til Jernbaneverket/Bane NOR, ser vi et annet bilde. Den siste kostnadsprognosen for jernbanedelen av prosjektet finner vi i årsrapporten til Jernbaneverket for 2016, der sluttkostnaden er beregnet til 4,2 milliarder 2016-kroner. Denne prognosen ligger 300 millioner lavere enn prosjektets styringsramme, og 1,1 milliarder lavere enn kostnadsrammen. Det framgår av årsrapporten for 2013 at «*Det vil påløpe merkostnader som følge av konkursen [til Alpine Bau] pga. høyere kontraktsbeløp og påfølgende forsinkelser av enkelte milepæler, men jernbanens andel håndteres foreløpig innenfor Jernbaneverkets kostnadsramme i fellesprosjektet med Statens Veivesen*». I årsrapporten for 2014 oppgis det deretter at «*Prognostisert sluttkostnad er innenfor styringsrammen på 4 437 mill.*»

Figur 2.2: Avvik mellom estimert sluttkostnad og styringsramme (i millioner 2018-kroner)



Kilde: Statens vegvesen (årsregnskap)

Fra prosjektleder i Statens Vegvesen har vi fått oppgitt oppdaterte tall for Fellesprosjektet samlet. Per mai 2019 er sluttprognosen for prosjektet 11 398 millioner kroner. Prosjektet ender derfor ca. 900 millioner kroner dyrere enn opprinnelig fastsatt styringsramme etter KS2 (oppgitt til ca. 10 500 millioner kroner). Som følge av at byggherre har fått refundert garantibeløp og dividende fra konkursboet, har konkursen til Alpine

Bau hatt en svært begrenset virkning på sluttkostnaden i prosjektet. Hovedårsaken til at sluttkostnaden ble høyere enn styringsramme fra KS2, var at entreprisetilbudene var dyrere enn hva både byggherre og KS2-gruppen klarte å forutse. Ifølge prosjektleder skyldes dette trolig at kostnadsanslaget ble utarbeidet på et tidspunkt med lave marginer på veganlegg, og at man ikke i tilstrekkelig grad tok høyde for prisveksten i bransjen.

2.3 E18 OPS Grimstad – Kristiansand

E18 OPS Grimstad-Kristiansand var ett av tre vedtatte prøveprosjekter etter en modell for Offentlig Privat Samarbeid (OPS). Prosjektet innebar utbygging av drøyt 3,8 mil med firefelts motorveg, som ga økt trafikk-sikkerhet og redusert reisetid mellom Grimstad og Kristiansand fra 45 til 30 minutter. Prosjektet ble kunngjort i februar 2005 og leverandør ble valgt i april 2006. I slutten av august 2009 ble veien åpnet for trafikk.

I St.prp. nr. 33 2004-2005 ble totalkostnaden for prosjektet anslått til 3,0 milliarder 2004-kroner.²⁷ I senere omtaler er OPS-kontrakten som regel oppgitt til 3,3 milliarder kroner (inkludert neddiskonterte framtidige utbetalinger gjennom kontraktens 25-årige levetid),²⁸ men uten oppgitt referanseår.

OPS-kontrakten ble vunnet av entreprenørgrupperingen Agder OPS Vegselskap, som da var eid av Bilfinger Berger Project Investment (50 pst.), Sundt AS (35 pst.) og E. Pihl & Søn AS (15 pst.).²⁹ Vegselskapet kontraherte videre CJV E18 Grimstad – Kristiansand ANS (heretter bare CJV E18), et arbeidsfelleskap mellom E. Pihl & Søn AS (44 pst.) og Bilfinger Berger Ingenieurbau GmbH (56 pst.), som ansvarlig entreprenør for selve utbyggingen.

Vegstrekningen mellom Grimstad og Kristiansand ble ferdigstilt og klar for trafikk høsten 2009, en liten uke tidligere enn planlagt. Den effektive gjennomføringen ble den gang omtalt som «*en solid norgesrekord i veibygging*» av Byggeindustrien.³⁰ Entreprenørene har likevel hatt problemer i etterkant av prosjektet. Våren 2007 ble det kjent at prosjektdirektør, viseprosjektdirektør og produksjonsdirektør i CJV E18 måtte gå av, etter en sprengningsulykke og flere andre feil.³¹ Sommeren 2008 ble det klart at Bilfinger Berger ville gå på et stort økonomisk tap som følge av prosjektet, og at den tyske entreprenøren hadde satt av 726 millioner kroner for å dekke tapet.³² Foruten problemer rundt geologi og topografi, ble kostnadssprekken begrunnet med både tilgang på bygningsmaterialer og maskiner, forsinkelser og økte arbeidskostnader. En gjennomgang gjort av Fædrelandsvennen i 2010 viste at det samlede tapet for entreprenørene (per da) beløp seg til nær 1,2 milliarder kroner, og ble i 2013 oppgitt å være i størrelsesorden 1,3 milliarder kroner av Byggeindustrien.

²⁷ [St.prp. nr. 33 2004-2005](#)

²⁸ Se f.eks. <http://www.bygg.no/article/46359>

²⁹ I dag eies selskapet i sin helhet av BBGI Management HoldCo Sárl (tidligere Bilfinger Berger Global Infrastructure).

³⁰ <http://www.bygg.no/article/46359>

³¹ <https://www.tu.no/artikler/kulturforskjell-bak-veiprosjekt-skandale/324768>

³² <https://www.tu.no/artikler/bilfinger-innrommer-kjempetap-pa-e18-prosjektet/322332>

OPS-prosjektet mellom Grimstad og Kristiansand fikk også rettslige etterspill, da Bilfinger og Pihl & Søn stevnet underentreprenør Reinhold Meister for 270 millioner kroner. Bakgrunnen var en avtale som ble inngått mellom de tre aktørene i 2007, som saksøkerne mente innebar at Meister gikk fra å være underentreprenør i prosjektet til deltaker i CJV E18, og følgelig hadde forpliktet seg til å dekke 20 prosent av tapet i veiprojektet. Dette kravet ble imidlertid avfeid av både tingretten og lagmannsretten, og anke til høyesterett ble avvist. Reinhold Meister gikk på sin side konkurs etter å ha mistet hele sin formue i milliardsprekken på E18.^{33, 34}

2.4 E6 Hålogalandsbrua

Med utgangspunkt i sterkt ulykkesbelastede deler av strekningen E6 Narvik-Bjerkvik, samt dårlig standard på strekningen forøvrig, ble det i mai 2008 vedtatt en reguleringsplan i Narvik kommune om å korte ned veien med 18km ved å bygge Hålogalandsbrua fremfor å utbedre den eksisterende veien. I mai 2012 ble regjeringen med på dette.³⁵ Prosjektet omfattet: ³⁶

- Hålogalandsbrua 1533 meter
- Bygging av 1,4 kilometer veg på Narvik-siden
- Ornestunnelen på 270 meter på Narvik-siden
- Bygging av 3,5 kilometer vei på Øyjord
- Storlikolltunnelen på 330 meter på Øyjord
- Trældaltunnelen på 1,1 kilometer

I den eksterne kvalitetssikringen av prosjektet (KS2), ble styringsramme og kostnadsramme fastsatt til henholdsvis 2 450 og 2 680 millioner 2011-kroner.³⁷ Rammene inkluderte tilførselsveger og rassikringstunnel E6/E10 Trældal-Leirvik. Det ble lagt til grunn oppstart i 2012 og ferdigstillingen i 2016.

Prosjektet ble delt opp i tre entrepriser. E. Pihl & Søn AS vant en kontrakt på 375 millioner kroner for alle prosjektene foruten selve broen i januar 2013. ³⁸ Som følge av E. Phil & Søn AS sin konkurserklæring i august 2013, ble denne kontrakten senere overført til det islandske datterselskapet Istak AS. ³⁹ For selve broen vant NCC Construction AS en betongkontrakt på 655 millioner kroner og Sichuan Road and Bridge Group en stålkontrakt på 755 millioner kroner.⁴⁰

³³ <https://www.fvn.no/nyheter/okonomi/i/xErb/Meister-frikjent-for-krav-pa-270-millioner>

³⁴ Deler av firmaet med samme navn fortsatte med nye eiere, mens resten ble ledet av en bostyrer. Kravet på 270 millioner ble derfor rettet mot boet etter konkursen.

³⁵ <https://www.vegvesen.no/Europaveg/e6halogalandsbrua/Bakgrunn>

³⁶ <https://www.vegvesen.no/Europaveg/e6halogalandsbrua>

³⁷ [Advansia, DNV og SNF \(2012\)](#)

³⁸ <https://www.vegvesen.no/Europaveg/e6halogalandsbrua/Nyhetsarkiv/forste-kontrakt-signert>

³⁹ <https://www.vegvesen.no/Europaveg/e6halogalandsbrua/Nyhetsarkiv/istak-viderefører-kontrakten>

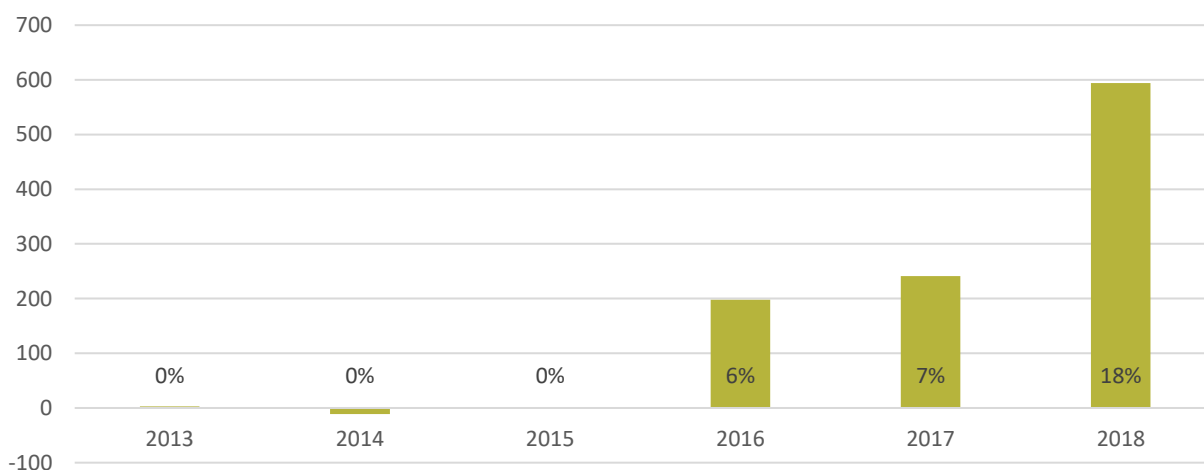
⁴⁰ <https://www.vegvesen.no/Europaveg/e6halogalandsbrua/Nyhetsarkiv/bare-ncc-leverte-betong-tilbud>

Som med de andre prosjektene, har vi sett nærmere på utviklingen i avviket mellom prognostisert sluttkostnad og styringsramme i årsrapportene til Statens Vegvesen, jf. Figur 2.3. Figuren viser at dette avviket var nær null fram til 2016, da det økte med ca. 200 millioner kroner. Avviket økte med ytterligere drøye 40 millioner i 2017, før det økte til nær 600 millioner kroner i 2018 – tilsvarende 18 prosent av styringsrammen. Det framgår ikke av årsrapportene hva som har forårsaket denne økningen.

Ferdigstillelse av prosjektet ble betraktelig forsinket. Ferdigstillelse av bro og øvrige veiarbeider var planlagt henholdsvis oktober 2016 og oktober 2014, mens faktisk ferdigstillelse ble henholdsvis desember 2018 og september 2015. Forsinkelsene på brua skyldtes i stor grad feilestimering av tidsbruk nødvendig på sveisearbeidet på brua, samt kvalitetsmessig utførelse.^{41 42} I etterkant har flere runder med vedlikehold og reparasjon vært nødvendig, da det ble oppdaget brudd i enkelte stag og bolter.^{43 44} I desember 2018 åpnet broen, men reparasjoner har påløpt kontinuerlig i etterkant.

Det er naturlig å se kostnadsoverskridelsene i prosjektet i sammenheng med dette. Overskridelsene må trolig også ses i sammenheng med konkursen til E. Pihl & Søn AS, samt høststormen Ylva som forårsaket skader på brua underveis i arbeidet. I tillegg har NCC Construction AS underveis kommet med et tilleggskrav på 200 millioner kroner for sin kontrakt. Det ble tatt ut stevning i august 2018, men prosessen er ennå uavklart.⁴⁵

Figur 2.3: Avvik mellom prognostisert sluttkostnad og styringsramme. I løpende mill. kr. og i prosent av styringsramme.



Kilde: Statens vegvesen

⁴¹ <http://www.bygg.no/article/1363220>

⁴² <http://www.bygg.no/article/1361492>

⁴³ <http://www.bygg.no/article/1379815>

⁴⁴ <https://www.bygg.no/article/1392979>

⁴⁵ <http://www.bygg.no/article/1364889>

2.5 E6 Alta Vest

E6 mellom Storsandnes og Alta er en del av hovedferdselsåra mellom Troms og Finnmark, og en del av stamvegnettet i Norge. Anleggsarbeidene i prosjektet pågikk mellom 2007 og 2018, og hele prosjektet stod ferdig i november 2018. Formålet med prosjektet var bedre og mer effektiv framkommelighet, samt økt trafiksikkerhet på strekningen. Veiprojektet strakk seg over nærmere fem mil, og var delt inn i seks delstrekninger:

- Storsandnes-Langnesbukt (P1)
- Langnesbukt-Jansnes (P2)
- Jansnes-Halselv (P3)
- Halselv-Møllnes (P4)
- Møllnes-Kvenvik (P5)
- Kvenvik-Hjemmeluft (P6)

Tabell 2.5: Entrepriser, entreprenører, kontrakt og tidsplan for E6 Alta Vest. Kilde: Statens Vegvesen

Parsell	Entreprenører	Ferdig	Kostnad (millioner 2018-kroner)
E6 Storsandnes–Langnesbukt	Leonhard Nilsen og Sønner	Nov. 2018	634
E6 Langnesbukt–Jansnes	Klasvoll Maskinstasjon AS Robertsen & Slotnes AS	Sep. 2008	194
E6 Jansnes–Halselv	E. Pihl & Søn AS Istak AS	Jun. 2016	352
E6 Halselv–Møllnes	Leonhard Nilsen og Sønner Jan Opgård AS	Des. 2016	973
E6 Møllnes–Kvenvik-Hjemmeluft	Kåre K. Kristensen Jan Opgård AS T. Johansen Drift AS Alpine Bau E. Pihl & Søn AS Istak AS	Des. 2013	949
Totalt Alta Vest		Nov. 2018	3 200

Flere av parsellene er inndelt i flere entrepriser. For eksempel er parsellen Halselv-Møllnes delt inn i de fire hovedentrepriser,⁴⁶ og parsellen Møllnes-Kvenvik-Hjemmeluft (P5/P6) i fem.⁴⁷ Vi har derfor valgt å ikke gå i dybden av alle entrepriser, men heller forsøke å gi en overordnet vurdering av kostnadsutviklingen og framdriften i de ulike parsellene. En overordnet oversikt er gitt i Tabell 2.5 over.

⁴⁶ Metier (2013)

⁴⁷ Dovre Group (2010)

I årsrapportene til Statens Vegvesen, finner vi regnskapsrapportering for P1-P4 separat og P5/P6 kombinert. Figur 2.4 og Figur 2.5 viser avvik fra budsjett og tidsplan for de fem strekningene. De økonomiske overskridelsene var størst på parsellene Jansnes-Halselv (P3) og Møllnes-Kvenvik-Hjemmeluft (P5/P6), begge i størrelsesorden 100 millioner kroner.

Utbyggingen av E6 Alta Vest ble preget av to entreprenørkonkurser. Som omtalt i kapittel 2.2 og Fellesprosjektet E6, gikk det østerrikske selskapet Alpine Bau konkurs i juni 2013. Vegvesenet hevet da kontrakten med entreprenøren, som hadde ansvaret for bygging av Kåfjordbrua, og inngikk direktekontrakter med de involverte underentreprenørene på prosjektet.⁴⁸ En av underentreprenørene var det islandske selskapet Istak, som var et datterselskap av det danske entreprenørfirmaet E. Phil & Søn. Den 26. august begjærte imidlertid også E. Phil & Søn seg konkurs.⁴⁹ I tillegg til Kåfjordbrua, hadde entreprenøren kontrakt på Talviktunnelen, Kåfjordtunnelen og Aslakheimtunnelen, samt vegen mellom Kåfjordtunnelen og Aslakheimen. Arbeidene ble imidlertid overtatt og fullført av Phils datterselskap Istak AS, som ble kjøpt opp av den islandske banken *Landsbankinn Island*. De to konkursene berørte både P3 og P5/P6.

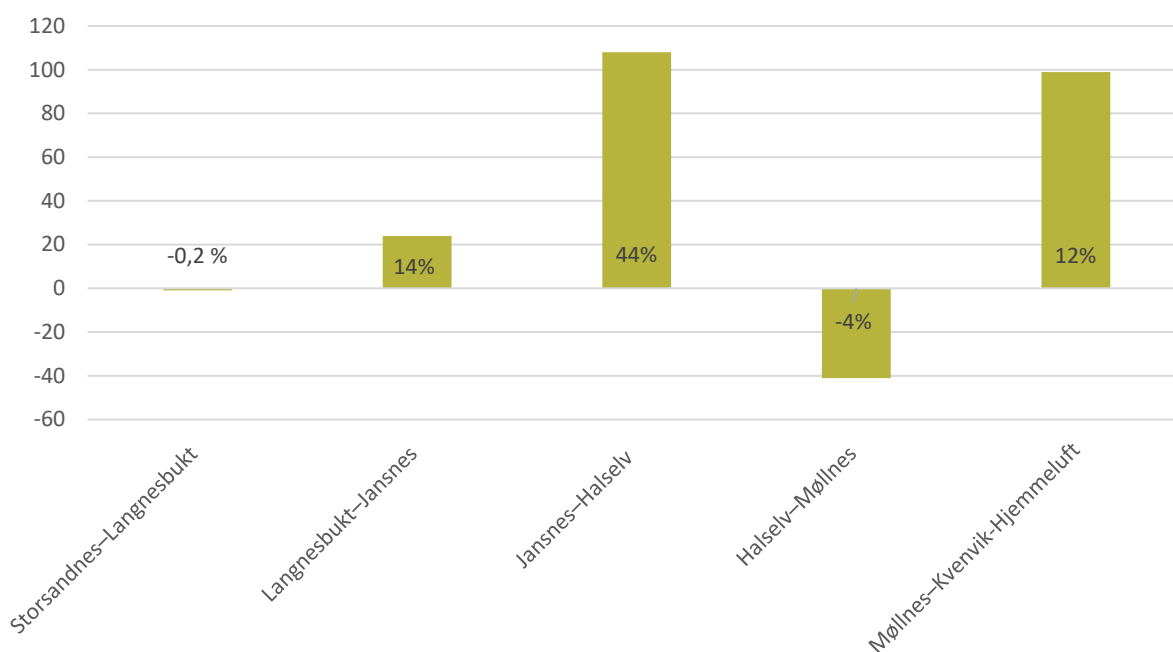
Det er nærliggende å se kostnadsoverskridelsene i parsell P3 og P5/P6 i sammenheng med de to entreprenørkonkursene. Når det gjelder kostnadsoverskridelsene på parsell P3 (Jansnes-Halselv), må imidlertid dette også ses i sammenheng med grunnforholdene i Talvik. Behov for flere undersøkelser som konsekvens av nye retningslinjer om bygging i leire, gjorde at oppstarten i arbeidet ble utsatt i mer enn to år i påvente av resultatene.⁵⁰

⁴⁸ <https://www.vegvesen.no/Ferdigprosjekt/e6mollneskvenvik/Nyhetsarkiv/k%C3%A5fjordbrua-sammenf%C3%B8yd>

⁴⁹ <https://www.vegvesen.no/Europaveg/e6alta/Nyhetsarkiv/ny-entrepren%C3%B8rkonkurs>

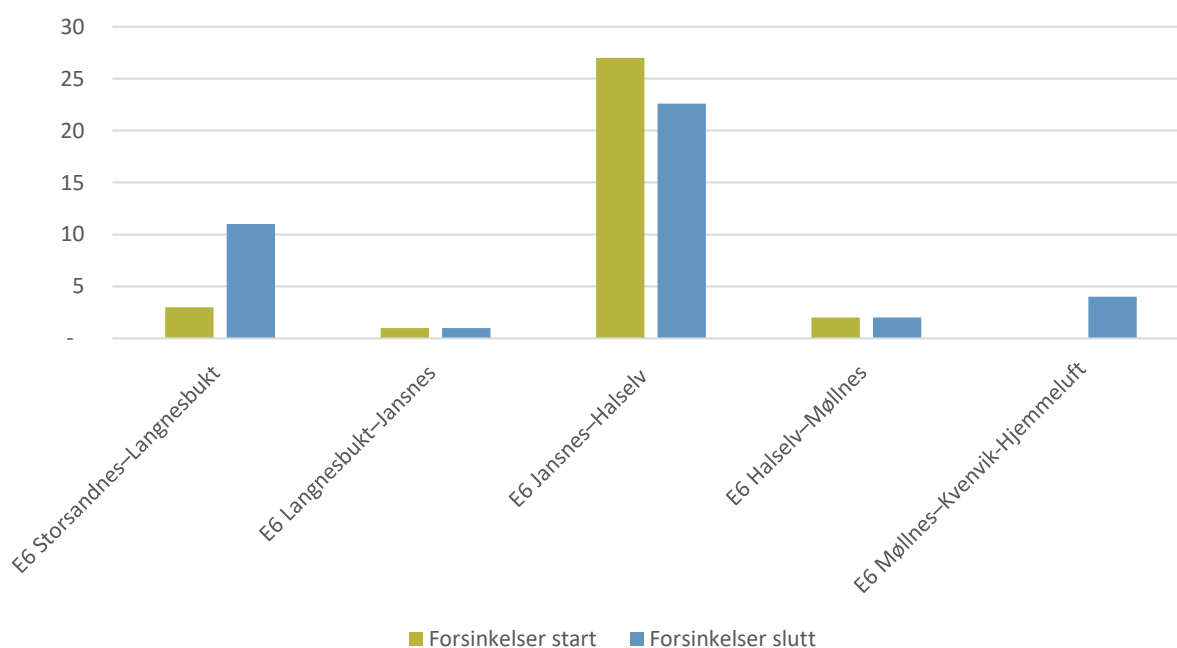
⁵⁰ <https://www.vegvesen.no/Ferdigprosjekt/e6jansneshalselv/Nyhetsarkiv/oppstart-med-bru-og-tunnel>

Figur 2.4: Avvik mellom prognostisert sluttkostnad og styringsramme (i mill. 2018-kroner og prosent)



Kilde: Statens vegvesen, årsrapporter

Figur 2.5: Oversikt over forsinkelser i oppstart og ferdigstillelse i de ulike parsellene av E6 Alta Vest (i mnd.)



Kilde: Statens vegvesen, årsrapporter

2.6 E6 Langslett - Sørkjosen (Sørkjostunnelen)

Det framgår av prosjektsidene til Statens vegvesen, at prosjektet E6 Langslett-Sørkjosen omfattet bygging av en 4,6 kilometer lang tunnel gjennom Sørkjosfjellet i Troms, i tillegg til veg i dagen på begge sider og bygging av nytt kryss E6/fv. 866. Tidligere gikk E6 over Sørkjosfjellet, i en 10,5 kilometer lang strekning med mange svinger og bratte bakker. Formålet med utbyggingen var bedre og mer effektiv fremkommelighet og økt trafiksikkerhet.

I den eksterne kvalitetssikringen (KS2) av prosjektet, ble det anbefalt en styringsramme og en kostnadsramme på henholdsvis 860 og 920 millioner 2012-kroner.⁵¹ Dette svarer til henholdsvis 1,0 og 1,1 milliarder 2018-kroner. Forutsatt utsendelse av konkurransegrunnlag høsten 2013 og kontrahering av entreprenør og oppstart av entrepriser første halvår 2014, ble forventet ferdigstilling satt til 2016.

Etter en noe forsinket anskaffelsesprosess, var det den spanske entreprenøren Obras Subterráneas (OSSA) som vant anbudskonkurransen. OSSA hadde lavest pris i konkurransen med i underkant av 416 millioner 2014-kroner. Veidekkes tilbud lå til sammenlikning på 471 millioner, og NCC sitt tilbud på 523 millioner. Den fjerde tilbyderen, sveitsiske Marti, leverte fire alternative tilbud i kostnadsspennet 443-460 millioner kroner.⁵² Kontrakten med OSSA ble signert på sensommeren 2014.

I november 2014 ble første salve i tunnelen fyrt av.⁵³ Allerede noen dager senere valgte Vegvesenet å stenge anleggsplassen, etter at det ble avdekket kritikkverdige forhold rundt midlertidig plassering av eksplosiver.⁵⁴ Like etter, i januar, ble det kjent at en sprengsalve hadde blitt fyrt av før alle arbeiderne hadde evakuert området.⁵⁵ Påfølgende måned, i februar 2015, uttrykker prosjektleder i Statens vegvesen i et intervju misnøye med framdriften til OSSA.⁵⁶ I mars 2015 blir det deretter klart at Statens vegvesen hever kontrakten med OSSA, som følge av at selskapet ikke klarte å overholde framdriftsplanen og lå flere måneder bak skjema. OSSA mottok skriftlig varsel tre uker i forkant av dette, med konkrete krav til framdrift.⁵⁷ I et intervju med Byggeindustrien uttalte prosjektleder i Statens vegvesen at OSSA ikke var i nærheten av holde tempoet forutsatt i kontrakten.

Etter at den spanske entreprenøren var kastet ut, ble prosjektet på nytt lyst ut. OSSA valgte å søke også på den nye utlysningen og leverte det billigste tilbudet, men ble avvist ettersom selskapet ikke ble ansett å tilfredsstille kvalifikasjonskravene i konkurransegrunnlaget.⁵⁸ Kontrakten ble tildelt Skanska Norge AS, som

⁵¹ [Metier \(2013\)](#)

⁵² <https://www.vegvesen.no/Europaveg/e6sorkjosfjellet/Nyhetsarkiv/fire-vil-bygge-tunnel>

⁵³ <http://www.bygg.no/article/1216620>

⁵⁴ <http://www.bygg.no/article/1219865>

⁵⁵ <http://www.bygg.no/article/1227224>

⁵⁶ <https://www.nord24.no/50-spanjoler-kom-nordover-for-a-bygge-tunnel-na-har-mange-dratt-hjem/s/5-32-17802>

⁵⁷ <http://www.bygg.no/article/1232063>

⁵⁸ <https://www.vegvesen.no/Europaveg/e6sorkjosfjellet/Nyhetsarkiv/skanska-tildeles-s%C3%B8rkjoskontrakten>

tilbød seg å utføre oppdraget for nær 436 millioner 2015-kroner.⁵⁹ Målt i 2018-kroner, var dette tilbudet snaut 14 millioner dyrere enn OSSAs opprinnelige tilbud ett år tidligere.

I oktober 2015 ble anleggsaktiviteten i Sørkjosfjellet gjenopptatt, med en forventet ferdigstilling innen desember 2017 – nær ett år senere enn opprinnelig planlagt da OSSA satte i gang ett år tidligere.⁶⁰ Tunnelen ble åpnet for trafikk februar 2018.

OSSA var uenige i at oppsigelse av kontrakten var berettiget og trakk Statens vegvesen for retten, med et samlet erstatningskrav på nærmere 392 millioner 2016-kroner.⁶¹ I tingretten ble staten ved Samferdselsdepartementet frifunnet fra alle krav fra OSSA. I tillegg ble OSSA dømt til å tilbakebetale resterende del av et forskudd de hadde mottatt på 37,5 millioner kroner pluss renter, samt betale erstatning på ca. 41,4 millioner kroner for merkostnadene prosjektet hadde blitt påført gjennom ny anbudsrunde.⁶² Lagmannsretten gjorde imidlertid helomvending i saken, og mente at forsinkelsen hos entreprenøren ikke var stor nok til at det var rettslig grunnlag for å heve kontrakten med OSSA. Det opprinnelige erstatningskravet fra OSSA ble riktignok kraftig nedjustert til 16 millioner kroner, fratrukket statens tilgodehavende hos OSSA tilsvarende 37,5 millioner kroner med forsinkelsesrenter. Vegvesenet valgte å anke dommen, men høyesterett avviste anken.

Når vi ser nærmere på årsrapportene fra Statens vegvesen, er de regnskapsførte konsekvensene av forsinkelsene i prosjektet og tvisten med OSSA overraskende små, jf. Figur 2.6. Avviket mellom styringsramme og prognose for sluttkostnad i årsrapporten for regnskapsåret 2018, tilsvarer 41 millioner kroner. Dette svarer til den erstatningen OSSA ble dømt til å betale Vegvesenet i tingretten, som følge av merkostnadene gjennom ny anbudsrunde.

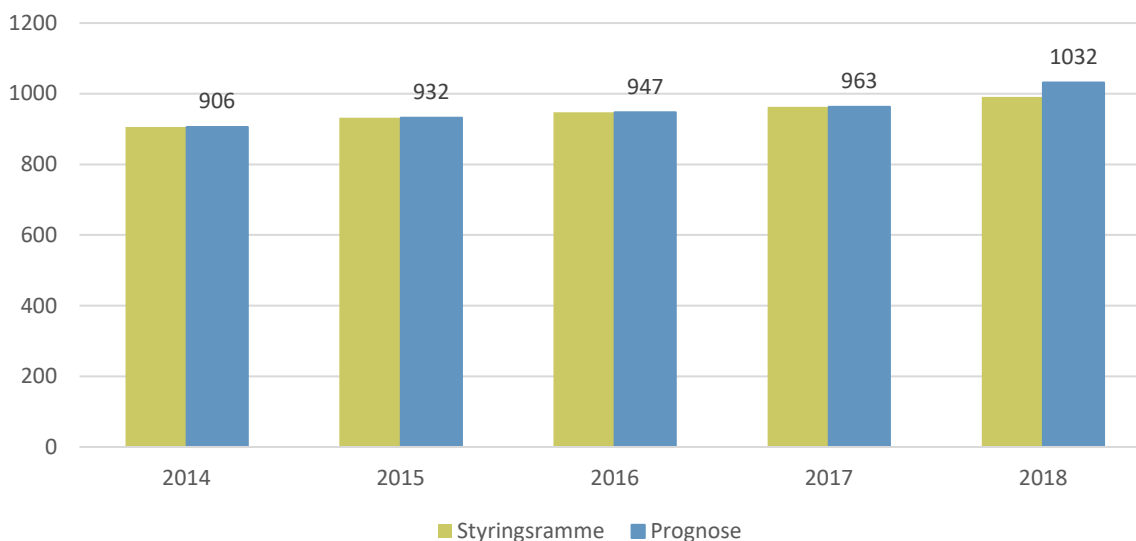
⁵⁹ <https://www.vegvesen.no/Europaveg/e6sorkjosfjellet/Nyhetsarkiv/fem-tilbud-p%C3%A5-resten-av-tunneljobben>

⁶⁰ Statens vegvesen, årsrapport 2017

⁶¹ <http://www.bygg.no/article/1289205>

⁶² <https://www.vegvesen.no/Europaveg/e6sorkjosfjellet/Nyhetsarkiv/full-seier-til-statens-vegvesen>

Figur 2.6: Utvikling i styringsramme og prognostisert sluttkostnad for Sørkjostunnelen (i løpende mill. kr)



Kilde: Statens vegvesen, årsrapporter

2.7 Utvidelse av Bekkelaget renseanlegg i Oslo (UBRA)

I desember 2013 vedtok Oslo bystyre en bevilgning på 2,74 milliarder 2013-kroner til utvidelse av renseanlegget på Bekkelaget. Investeringen ble kommunens største miljøprosjekt, og ble ansett som nødvendig for å unngå at kloakk slipper ut i Oslofjorden ved kraftige regnskyll. Da renseanlegget ble bygget i 2001 ble det dimensjonert for 270 000 personer. Nå renses avløpsvannet for ca. 290 000 personequivivalenter. Kapasiteten på anlegget skal økes for å kunne håndtere avløpsvann fra 490 000 personequivivalenter, som er forventet mengde avløpsvann for år 2040.

Kontrakten for prosjektet ble tildelt Obras Subterrâneas (OSSA), som satte i gang arbeidet høsten 2014. Allerede våren 2015 ble det klart at den spanske entreprenøren lå bak tidskjema.⁶³ Vann- og avløpsetaten i Oslo (VAV) som er byggherre, uttalte den gang til Byggeindustrien at oppstarten i prosjektet ble 9 uker forsinket, og at det hadde oppstått ytterligere forsinkelser etter dette. Basert på dokumenter Byggeindustrien fikk tilgang til, beregnet de at OSSA lå fem måneder bak skjema – etter seks måneders arbeid.⁶⁴ Disse beregningene ble avvist av OSSA.⁶⁵ Like etter kom varsel fra VAV om heving av kontrakten.⁶⁶ OSSA fikk imidlertid fortsette med prosjektet på Bekkelaget, etter å ha imøtekommet flere konkrete krav VAV.

⁶³ <http://www.bygg.no/article/1233831>

⁶⁴ <http://www.bygg.no/article/1236480>

⁶⁵ <http://www.bygg.no/article/1236899>

⁶⁶ <http://www.bygg.no/article/1237294>

Utover manglende framdrift, trakk VAV fram alvorlig svikt i rutineene for helse, miljø og sikkerhet i et brev til Byrådsavdelingen for miljø og samferdsel i juni 2015.⁶⁷ Dette skyldes både rutiner for sikring av fjelloverflaten etter sprengning og trafikkfare i fjellet.

I et intervju med Teknisk Ukeblad på anleggsplassen ett år senere, kan prosjektleder for VAV fortelle om hvordan den spanske entreprenøren har gjort en iherdig innsats for å korrigere forhold VAV tidligere hadde påpekt og som lå til grunn for hevningsvarselet ett år tidligere.⁶⁸ Nå så situasjonen ganske lys ut, og samarbeidet gikk langt bedre. Det samme påpeker daglig leder i OSSA, og viser til at innkjøringsproblemer ikke er uvanlig når en entreprenør skal tilpasse seg et annet lands arbeidsforhold. Framdriftsplanen om ferdigstilling i løpet av 2020 er fortsatt innen rekkevidde.

Om lag ett år senere, i mai 2017, kommer nyheten om at VAV og OSSA har inngått en avtale om å avslutte kontrakten på Bekkelaget.⁶⁹ Forsinkelser i slutføringen av fjellentreprisen gjør det vanskelig for bygningsentreprenøren (AF Gruppen) å sette i gang sitt arbeid. For å redusere konsekvensene av oppståtte forsinkelser til et minimum, beslutter VAV – i enighet med OSSA – at bygningsentreprenøren overtar gjenstående arbeid.⁷⁰

I et intervju vi har gjennomført med innleid prosjektleder i VAV i forbindelse med denne rapporten, kommer det fram at årsakene til forsinkelsene i prosjektet på Bekkelaget er mer sammensatte enn hva som har kommet fram i media. Uten at han ønsket å gå nærmere inn på disse årsakene, var han tydelig på at forhold også på byggherresiden har medvirket til forsinkelsene, og at disse forholdene ville forsinket prosjektet uavhengig av hvilken entreprenør som hadde blitt valgt. Samtidig kan det ikke legges skjul på at OSSA må ta sin del av ansvaret, blant annet knyttet til for lav gjennomføringskapasitet. Selv om det var enighet om kontraktsavslutning i slutføringen, legger ikke prosjektleder skjul på at VAV ved flere anledninger ønsket å heve kontrakten, men manglet rettslig grunnlag.

Dagens framdriftsplan med AF Gruppen innebærer at ferdigstillingen av prosjektet er forskjøvet med 2-3 måneder, fra juli 2020 til oktober 2020. Samlet sett ligger imidlertid prosjektet an til å bli gjennomført innenfor opprinnelig fastsatt budsjett.

2.8 E136 Tresfjordbrua og Vågstrandstunnelen

E136 Tresfjordbrua – Vågstrandstunnelen bestod av to delprosjekter: en bru og en tunnel. Hensikten med prosjektet var å bidra til raskere og tryggere kommunikasjon internt i Rauma og Vestnes kommuner og på hovedvegnettet mellom Østlandet og Sunnmøre/ deler av Romsdal, E136. Planene for å få på plass en bru over Tresfjorden strekker seg tilbake til 1970-tallet, mens Vågstrandstunnelen kom til senere som rassikringstiltak. I NTP 2010-2019 (St. meld. nr. 16, 2008-2009) lå E136 Tresfjordbrua inne, med et kostnadsan-

⁶⁷ <https://www.tu.no/artikler/slik-ble-det-skikk-pa-oslos-spanske-milliardprosjekt/346615>

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ <http://www.bygg.no/article/1314732>

⁷⁰ <http://www.bygg.no/article/1286260>

slag på 580 millioner 2009-kroner og forutsetning om 50 prosent bompengefinansiering. Hele prosjektet skal være beskrevet i NTP 2010-2013, med forventet byggestart juni 2011.⁷¹

I den eksterne kvalitetssikringen av prosjektet (KS2), ble anbefalt styringsramme og kostnadsramme for prosjektet beregnet til henholdsvis 1 149 og 1 227 millioner (november) 2010-kroner. Oppstart i prosjektet ble satt til juni 2011 og ferdigstilling desember 2014.⁷² Den anbefalte styringsrammen i prosjektet var ca. 200 millioner kroner høyere enn hva Statens vegvesen opprinnelig la til grunn i sitt handlingsprogram for perioden 2010-13.⁷³

Oppstarten i prosjektet ble noe forsinket. E136 Vågstrandstunnelen (samt tilstøtende veier og sjøfyllinger fra Vikebukta) ble først lagt ut på anbudsmarkedet våren 2012. Syv entreprenører leverte tilbud i prosjektet. «Arbeidsfellesskapet Bilfinger M3 Vågstrandstunnelen» leverte det billigste tilbudet pålydende i underkant av 373 millioner 2012-kroner.⁷⁴ På sensommeren 2012 ble E136 Tresfjordbrua lyst ut, og også på denne entreprisen vant Bilfinger Berger med det billigste tilbudet, nesten 140 millioner lavere enn nest-billigste tilbyder.⁷⁵ Anleggsarbeidene i prosjektet ble påbegynt høsten 2012, og planlagt ferdigstilling ble satt til desember 2014 for Vågstrandstunnelen og sommeren 2015 for Tresfjordbrua.

Gjennomføringen av prosjektet E136 Tresfjordbrua – Vågstrandstunnelen gikk i det store og det hele ganske fint. En mer omfattende pelejobb under vann enn først antatt medførte riktignok noen måneders forsinkelse for Tresfjordbrua, fra august til desember 2015.⁷⁶ Til Byggeindustrien forteller prosjektleder i Vegvesenet at prosjektet har kommet greit i havn også økonomisk, ca. 50 millioner kroner over opprinnelig kostnadsramme. Fra 1. juli 2015 overtok den østeriske entreprenøren PORR og Implenia arbeidet med Tresfjordbrua, etter å ha kjøpt hver sin del av den utførende virksomheten til Bilfinger Berger.

Basert på gjennomgangen av årsrapportene til Statens vegvesen, har vi illustrert utviklingen i avvik mellom prognostisert sluttkostnad og opprinnelig styringsramme i prosjektet i Figur 2.7. Prognostisert sluttkostnad tiltok hvert år fra og med 2013 til 2016. Vi kjenner ikke til om kostnadssprekken kom på Tresfjordbrua og/eller Vågstrandstunnelen (eller tilførselsveier), men det er nærliggende å tro at forsinkelsene med Tresfjordbrua er en viktig årsak.

⁷¹ [Holte consulting \(2011\)](#)

⁷² [ibid.](#)

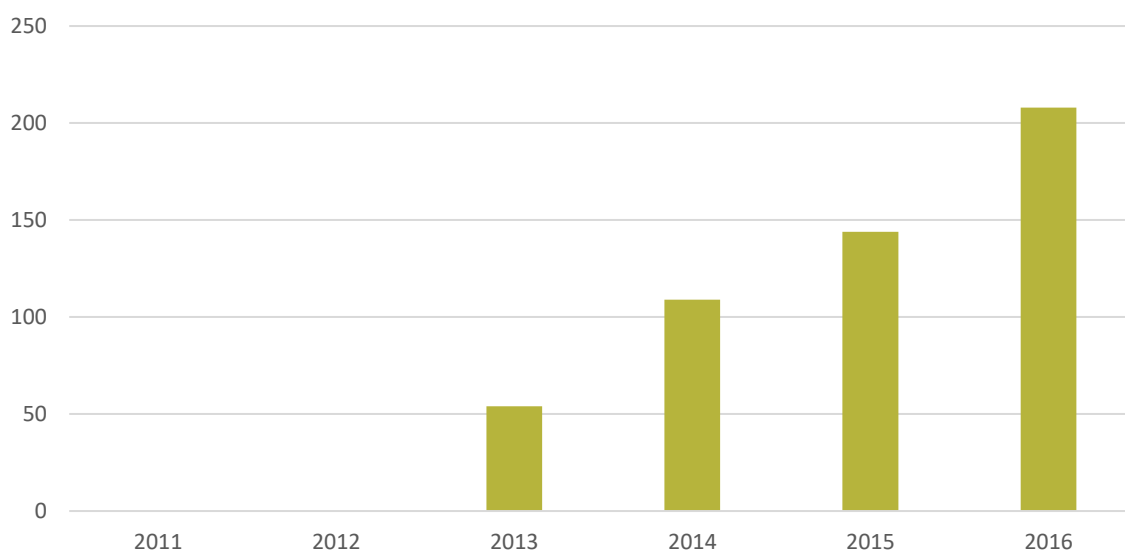
⁷³ <https://www.vegvesen.no/Ferdigprosjekt/e136tresfjordbrua/Nyhetsarkiv/tresfjordbrua-v%C3%A5gstrandstunnelen-dyrere-enn-antatt>

⁷⁴ <https://www.vegvesen.no/Ferdigprosjekt/e136tresfjordbrua/Nyhetsarkiv/syv-entrepren%C3%B8rer-vil-bygge-v%C3%A5gstrandstunnelen>

⁷⁵ <https://www.vegvesen.no/Ferdigprosjekt/e136tresfjordbrua/Nyhetsarkiv/fem-entrepren%C3%B8rer-leverte-tilbud-p%C3%A5-tresfjordbrua>

⁷⁶ <http://www.bygg.no/article/1208785>

Figur 2.7: Utvikling i avvik mellom prognostisert sluttkostnad og styringsramme (i løpende millioner kroner)



Kilde: Statens vegvesen, årsrapporter

3 Sammenstilling og oppsummering av erfaringer

I Tabell 3.1 har vi sammenstilt nøkkelresultater fra gjennomgangen av de utvalgte prosjektene i kapittel 2. Tabellen viser at kostnadsoverskridelser og forsinket framdrift har vært en gjennomgående trend i prosjektene. OPS-prosjektet E18 Grimstad-Kristiansand er et unntak, men dette må ses i sammenheng med kontraktsformen: Selv om staten ble skjermet, var det store tap for entreprenørene. Videre er det påfallende hvordan flere entreprenører har gått konkurs eller kontraktene har blitt hevet/avsluttet. Dette synes i liten grad å være konsekvenser av utfordringer i de respektive prosjektene, men at selskapenes økonomiske stilling var svært dårlig i utgangspunktet. Det er nærliggende å reise spørsmål ved om ikke dette var forhold som burde ha vært avdekket i anbudsprosessen.

Tabell 3.1: Sammenstilling av nøkkelresultater for de utvalgte prosjektene

Prosjekt	Entreprenør	Kostnadssprekk *	Forsinkelse	Rettslig tvist	Status
Follobanen	Condotte	Ja	Ja	Nei	Konkurs
Follobanen	AGJV	Ja	Nei	Uenighet om slutt-oppgjør, men foreløpig ikke rettslig tvist	OK
Follobanen	OHL	Ja	Ja	Uenighet om slutt-oppgjør, men foreløpig ikke rettslig tvist	OK
Fellesprosjektet E6	Alpine Bau	Ja	Ja	Nei	Konkurs
Grimstad-Kristiansand	Bilfinger	Nei	Nei	Tvist med underentreprenør	OK
Grimstad-Kristiansand	Pihl	Nei	Nei	Nei	OK
Grimstad-Kristiansand	Meister	Nei	Nei	Tvist med hovedentreprenør	Konkurs
Hålogalandsbrua	Pihl	Ja	Ja	Nei	Konkurs
Hålogalandsbrua	SRBG	Ja	Ja	Nei	OK
Alta Vest	Pihl	Ja	Ja	Nei	Konkurs
Alta Vest	Istak	Ja	Ja	Nei	OK
Alta Vest	Alpine Bau	Ja	Ja	Nei	Konkurs
Sørkjøstunnelen	OSSA	Ja	Ja	Tvist med byggherre	Kontrakt hevet
UBRA	OSSA	Nei	Ja	Nei	Kontrakt avsluttet
Tresfjordbrua	Bilfinger/PORR	Ja	Ja	Nei	OK

* Kostnadssprekk i forhold til styringsramme

Det er viktig å understreke hva resultatene fra denne kartleggingen sier, og hva de ikke sier. Basert på gjennomgangen av prosjektene vi har studert her, synes erfaringene med bruk av utenlandske entreprenører som hovedentreprenør i store, offentlige anleggsprosjekter å være dårlige. Vi har ikke kontroll på hvorvidt vårt utvalg av prosjekter er dekkende for *alle* prosjekter hvor utenlandske entreprenører har hatt en sentral rolle, og må følgelig ta forbehold om de utvalgte prosjektenes representativitet. Videre har vi ikke sett erfaringene med bruken av utenlandske entreprenører i de utvalgte prosjekter i sammenheng med erfaringer med bruken av norske entreprenører. Vi vet at anleggsbransjen i Norge generelt er preget av et

høyt tvistenivå, jf. SØA (2018).⁷⁷ Resultatene i denne rapporten kan følgelig ikke brukes til å konkludere med at bruk av utenlandske entreprenører fører med seg flere forsinkelser og større kostnadsoverskridelser enn hva bruk av norske entreprenører gjør. En slik sammenlikning har heller ikke vært del av oppdraget. Likevel er det vanskelig å komme utenom at resultatene trekker i retning av at bruken av utenlandske entreprenører har vært forbundet med høy risiko.

⁷⁷ [Notat fra Samfunnsøkonomisk analyse: Beregning av kostnader ved tvistesaker i anleggsbransjen \(2018\)](#)



SAMFUNNSØKONOMISK ANALYSE