



ØSTFOLD
FYLKESKOMMUNE

Spikerbukta bru



ERFARINGSRAPPORT

Spikerbukta bru

Erfaringsrapport

Innhold

1. BAKGRUNN FOR RAPPORTEN	2
2. INNLEDNING.....	2
3. PLANLEGGING OG BUDSJETTERING.....	3
3.1 ENDREDE RUTINER OG VEIEN VIDERE.....	4
3.1.1 KOSTNADSOVERSLAG I PROSJEKTER	4
3.1.2 OM ANSLAG ETTER ANSLAGSMETODEN	5
3.2 OPPFØLGING AV REVISJONSRAPPORTEN 2016.....	6
3.3 PROSJEKTEIERSTYRING OG RETNINGSLINJER FOR STYRING AV FYLKESVEGPROSJEKTER	7
4. KVALITETEN PÅ ANBUKSDOKUMENTENE	8
4.1 KONKURRANSEGRUNNLAGET OG TVISTESAKEN.....	8
5. KVALITETEN PÅ SLUTTPRODUKTET.....	10
5.1 MULIGE AVBØTENDE TILTAK	11
6. OPPSUMMERING	12

1. Bakgrunn for rapporten

Revisjonsrapport fra Akershus og Østfold fylkesrevisjon - Overordnet styring på samferdselsområdet i Østfold fylkeskommune - ble behandlet i fylkestinget 21. april 2016, og var en oppfølging av tidligere revisjonsprosjekt om sams veiadministrasjon som ble behandlet i fylkestinget i juni 2013. Spikerbukta bru ble valgt ut som et prosjekt revisjonen ønsket å gjennomgå nærmere som delproblemstilling i revisjonsprosjektet. Bakgrunnen for dette var at Spikerbukta bru var et av de nyere prosjektene som var ferdigstilt ved tidspunktet for revisjonens gjennomgang.

Vedrørende prosjekt Spikerbukta bru skriver revisjonen i sin konklusjon at deres gjennomgang av prosjektet «... har avdekket svakheter i planlegging og budsjettering. Det er grunn til å reise spørsmål om kvaliteten på anbudsdokumentene i og med at det har vært stor uenighet mellom utbygger og entreprenør om sluttoppgjøret. Dette kan medføre en betydelig kostnadsoverskridelse for prosjektet. Prosjektet ble også vesentlig forsinket i forhold til inngått kontrakt. Dette har medført en betydelig ulempe for bedrifter og beboere i området. Sett hen til bruas «bølgete» utseende, er det usikkert om kvaliteten på sluttproduktet er tilfredsstillende. På bakgrunn av de funnene som er gjort, synes prosjektet Spikerbukta bru ikke å ha vært underlagt tilstrekkelig styring og kontroll.»

I behandlingen av forvaltningsrevisjon – Overordnet styring på samferdselsområdet i Østfold fylkeskommune - fylkesting sak PS 19/2016 den 21.04.2016, vedtok fylkestinget følgende under vedtakspunkt 6:

«Det utarbeides en erfaringsrapport for Spikerbukta bru som formidles til alle dette prosjektet har hatt betydning og konsekvenser for, samt at erfaringene benyttes som grunnlag for forbedringstiltak i fremtidige prosjekter.»

2. Innledning

Spikerbukta bru var en prioritert bru fra vedtatt bruprogram i 2012. I årsrapporten for 2012 ble det i kapitlet som gjelder fremtidige utfordringer innenfor samferdselsområdet blant annet beskrevet at tunellene og bruene på fylkesvegnettet krever utbedringer, og forfallet på fylkesvegene krever flere forsterknings- og vedlikeholdstiltak.

Forprosjekt for Spikerbukta bru forelå i juli 2010 med en revidert versjon i februar 2011. Østfold fylkeskommune vedtok utbygging av brua i tråd med anbefaling fra Statens vegvesen gjennom behandlingen av investeringsprogrammet for 2013.

Videre fremstilling av denne rapporten har tatt utgangspunkt i revisjonens bemerkninger om «svakheter i planlegging og budsjettering», «kvaliteten på anbudsdokumentene» samt «kvaliteten på sluttproduktet».

3. Planlegging og budsjettering

Fylkesrevisjonen stilte i sin rapport spørsmål ved hvordan den økonomiske planrammen for prosjektet kunne endre seg fra et opprinnelig planbeløp på 15 mill.kr til 27 mill. kr før kontraktsbeløpet var kjent i mars 2013.

Tabellen nedenfor viser en økonomisk oversikt og utvikling fra handlingsprogrammet for 2010-13 ble vedtatt i 2009, til total kostnad for prosjektet etter forlik i 2015.

Handlingsprogram 2010-2013 for fylkesvegene i Østfold	22.10.2009	Kr 15 mill ink mva
Forprosjektrapport - kostnadsoverslag Eks trafikkavvikling, veglys og forsterkningstiltak kollisjon fra skip	Juli 2010	Kr 17 mill ink mva
Revisjon av handlingsprogram 2011-2014	02.12.2010	kr 20 mill ink mva
Prioriteringer fylkesvegbudsjettet for 2012	Ephorte Saksnr 2009/47 – Inngående brev fra Statens vegvesen 17. jan 2012	Kr 22 mill ink mva
Kontrakt (entreprenør) ekskl byggherrekostnader	Mars 2013	Kr 26,7 mill ink mva (inkl halvbru)
Investeringsprogram 2013	4.des 2012 Inkl prosjekteringskost 2012 (2,2mill)	Kr 27 mill inkl mva Kr 29,2 mill inkl mva
Årsberetning (prognose)	2013	39 mill (anslag)*
Revidert byggeprogram 2014	Juni 2014	Kr 39 mill**
Omdisponering av midler og revidert byggeprogram– totalforbruk	PS Sak 50/2015 Hvorav 4,2 mill forhandlingsramme	43,2 mill (39+ 4,2)
Fylkesutvalget 2015 behandling av forlik	PS Sak 81/2015 Forlik entreprenør 7 mill	46 mill (39+7)

* fremkommer i forklaring i årsberetning 2013 som forklarer økning fra 29,2 til 39 med underestimering av prosjekterings- og konsulentkostnader.

** fremkommer med forbruk tom 2013 og restbehov 2014

Kostnadsestimatet for prosjektet ble gjort tidlig i prosessen. I handlingsprogram for 2010-2013 for fylkesveier i Østfold, er det beskrevet at ved en hovedinspeksjon på Spikerbukta bru er det registrert så vidt omfattende skader at det anbefales å bygge ny bru i løpet av tre år.

Kostnader til forsterkningstiltak for opptak av kollisjonskraft fra skip, og kostnader for ny halvbru nord for Spikerbukta bru er kostnader som ikke var tatt med i det opprinnelige

kostnadsestimatet i 2009. I løpet av prosjektperioden ble det endringer i momslovgivningen¹. Dette utgjorde et påslag i merverdiavgiften fra 11% til 25%, noe som opprinnelig ikke var kalkulert i de totale kostnadene for prosjektet. I tillegg var ikke kostnader i forbindelse med trafikkomlegging/trafikkulempere inkludert, samt vegbelysning.

Problemene med grunn- og siktforholdene ble ikke kjent før senere i prosessen. På grunn av utfordringer med høy vannstand og siktproblemer ble det vanskelig for entreprenøren å forholde seg til inngått kontrakt. Statens Vegvesen så seg nødt til å benytte eksterne konsulenttjenester, og det var derfor nødvendig å benytte disse i større grad i dette prosjektet enn andre prosjekter. Kostnadene til konsulenttjenester må sies å være vesentlig høyere i dette prosjektet enn hva man kunne forvente tidlig i prosessen, da man gjorde kostnadsoverslagene. Statens vegvesen måtte benytte eksterne konsulenter til å lage tegninger og beskrivelser av arbeidet som måtte utføres, som følge av utfordringene med grunn- og siktforholdene. I tillegg førte det til at SVV måtte øke ressurser fra egen avdeling for å arbeide med Spikerbukta bru.

Kalkulatorisk lønn (byggherrekostnader) utgjør vanligvis ca 8-16 % av et prosjekt, mens innkjøp av konsulenttjenester utgjør ca 9-15 %. For prosjektet Spikerbukta bru utgjorde kalkulatorisk lønn 13%, og andelen bruk av konsulenttjenester utgjorde 18,6%.

I budsjettet for 2013 ble det angitt et behov for Spikerbukta bru på kr 27 mill, som medregnet påløpte prosjekteringskostnader i 2012 tilsvarer en total kostnad på kr 29,2 mill. Prognosen for 2014 som (beskrevet i årsberetning for 2013) er utarbeidet for dette prosjektet angir imidlertid en estimert total kostnad på kr 39 mill. Noe av årsaken til denne økningen forklares med en underestimert av prosjekterings- og konsulentkostnader. I tillegg knytter det seg nødvendige tilpasninger av fundamentene for hovedbrua som følge av de faktiske fjellforholdene og detaljprosjekteringen av halvbroen ved selve Spikerbukta bru.

I fylkestingssak 50/2015 ble total kostnaden på Spikerbukta bru justert opp til 43,1 mill på grunn av at SVV varslet en tvistesak, med usikkerhet på størrelsen av beløpet, i forbindelse med sluttoppgjøret. Omfanget av tvistesaken ble høyere enn varslet. I sak 81/2015 om fullmakt til Statens Vegvesen for å inngå forlik i sluttoppgjøret med entreprenør, vedtok fylkesutvalget å innvilge å øke rammen til prosjektet slik at totalsummen kom på kr 46 mill.

Underveis i arbeidet med erfaringsrapporten er det avdekket en svakhet i samspillet mellom SVVs og Østfold fylkeskommunes budsjett- og regnskapssystemer. Prosjektets total kostnad har ikke blitt synliggjort godt nok. I flere prosjekter er kun årets behov og eventuelle bindinger kommende år synliggjort. Det er nødvendig å synliggjøre påløpte kostnader, årlig behov og fremtidige bindinger senere år ved fremtidige investeringsbudsjetter. På denne måten får man synliggjort prosjektets total kostnad.

3.1 Endrede rutiner og veien videre

3.1.1 Kostnadsoverslag i prosjekter

I forbindelse med behandling av budsjett 2014 og revidert investeringsprogram for

¹ www.skatteetaten.no Opphevelse av merverdiavgiftstaket for offentlig vei og baneanlegg, med virkning fra 01.01.13.

fylkesveier uttrykte Fylkestinget en bekymring for overskridelser i utbyggingsprosjekter. Det ble vedtatt et ønske om en sak, med en utredning som belyste risiko og alternative entreprisformer. Saken ble behandlet i fylkestinget i sak PS 28/2014 den 24.04.2014.

I saken er det beskrevet at alle kostnadsoverslag som utarbeides i Statens vegvesen for investeringsprosjekter skal utarbeides med «Anslagmetoden». Ved riktig bruk gir Anslagmetoden et kvalitetssikret kostnadsoverslag som skal forelegges beslutningstakere og legges til grunn for videre finansiering, prosjektstyring og usikkerhetshåndtering i prosjektet. Alle kostnadsoverslag skal ha minimum 70 prosent sannsynlighet for å ligge innenfor det intervallet som bestemmes av nøyaktighetsgrensene som er satt for de ulike plannivåene:

- Utredning +/- 40 prosent
- Kommune(del)plan +/- 25 prosent
- Reguleringsplan +/- 10 prosent
- Konkurransesgrunnlag +/- 10 %

Det er viktig å merke seg at det kostnadstallet som oppgis ligger innenfor et kostnadsspenn. Kostnadsoverslaget for reguleringsplanfasen skal være grunnlaget for godkjenning før igangsetting, samt grunnlag for styring av prosjektet og avviksrapportering. Overslaget skal ikke være mer enn ett år gammelt ved oppstart. Prosjektet Spikerbukta bru var allerede planlagt og igangsatt på dette tidspunktet som denne fylkestingssaken ble vedtatt.

Fylkestinget fattet følgende vedtak den 24.04.2014:

- «1. Investeringsprosjekter hvor antatte kostnader ved byggestart er mer enn 10 % eller kr 5 millioner høyere enn anslaget ved reguleringsplan, skal legges frem for fylkesrådmannen før utlysning på anbud.
2. Investeringsprosjekter hvor mottatte tilbud fra entreprenør avviker mer enn 10 % eller kr 5 millioner fra kostnadsoverslaget, skal legges frem for fylkesrådmannen før kontrakt inngås.
3. Utredningen om entreprisformer, kontraktsformer, kostnadsrisiko og usikkerhetsvurderinger tas til orientering.»

3.1.2 Om Anslag etter anslagsmetoden

Anslagsverktøyet Anslag har vært benyttet siden 90-tallet. Dette er et hjelpemiddel for å kunne fremskaffe realistiske kostnadsoverslag i tidlig fase av prosjekter. Anslagsverktøyet Anslag 3.05 opplevdes etter hvert som tungvint å bruke i forhold til moderne Windowsprogrammer, og det hadde en svært begrenset funksjonalitet. Første versjon av nytt og oppdatert anslagsverktøy ble tatt i bruk 2010 og fikk betegnelsen Anslag 4.0. Dette er et moderne Windowsbasert dataprogram hvor alt en trenger til forberedelser, gjennomføring og rapportering inngår i programmet. For å sikre kvalitet i anslagsmetoden er det etablert en del krav til gjennomføringen. Det stilles blant annet krav til hvilke prosjekter det skal gjennomføres anslag på, måten prosessen gjennomføres på, oppbygning av kostnadsoverslaget, resultatene fra prosessen og dokumentasjon av prosessen og referanseprosjekter.²

I forprosjektfasen er kostnader for Spikerbukta bru angitt som kostnadsoverslag, og Anslag etter anslagsmetoden er ikke benyttet ifølge SVV. En årsak til dette kan være at den nye

versjonen av Anslag 4.0 ikke var tatt i bruk i 2009 da de første kostnadsestimatene for Spikerbukta ble foretatt.

Alle investeringsprosjekter over 5,0 millioner kroner skal ha gjennomført et kostnadsoverslag etter anslagsmetoden ifølge Håndbok R764, som er oppdatert juni 2014. Anslagsmetoden stiller ulike krav til hva som må gjennomføres avhengig av hvor stort prosjektet er. For fremtidige prosjekter skal derfor denne anslagsmetoden benyttes.

3.2 Oppfølging av revisjonsrapporten 2016

Fylkesrevisjonen har i sin revisjonsrapport³ avdekket manglende samordning mellom regnskapssystemene og etterlyst en bedre løsning for å kunne følge kostnadsbildet i enkeltprosjekter. Statens vegvesen og Østfold fylkeskommune benytter forskjellige systemer hvor regnskapstransaksjonene sendes i fil fra Statens vegvesen og leses inn i det fylkeskommunale systemet. Denne problemstillingen gjelder alle fylkeskommunene og det jobbes på sentralt hold for å få på plass bedre løsninger. Frem til en slik løsning er på plass har fylkesrådmannen satt i gang et arbeid for å avstemme identifiseringen av prosjektene som Statens vegvesen oppretter på en slik måte at disse kan hentes frem i det fylkeskommunale regnskapssystemet.

I sak «*Melding. Arbeidet med forbedring av rutiner og systemer på samferdselsområdet*» behandlet i samferdselskomiteen den 07.06.2016, PS 47/2016, er manglende samordning mellom regnskapssystemene beskrevet. Videre er det gitt en oversikt over fylkesrådmannens rutiner når det gjelder oppfølging av Statens vegvesen:

- Rammeavtale mellom Østfold fylkeskommune og Statens vegvesen
- Årlig leveranseavtale
- Regional transportplan for fylkesveier og kollektivtransport
- 4-årig handlingsprogram for fylkesveier og kollektivtransport
- Økonomiplan for Østfold fylkeskommune
- Årlig budsjettokument
- Årsberetning
- Tertialrapportering
- Månedsrapportering med prognoser – administrativ
- Regnskapsavstemming mellom Østfold fylkeskommune og Statens vegvesen
- Byggeprogram for investeringsprosjekter
- Bestillingsskjema for politiske bestillinger
- Styringsdialog
- Ledermøter

Disse rutinene evalueres fortløpende. Behov for forbedringer innarbeides ved behov og Statens vegvesen leverer i tråd med fylkeskommunale bestillinger.

³ Revisjonsrapport fra Akershus og Østfold fylkesrevisjon - Overordnet styring på samferdselsområdet i Østfold fylkeskommune

3.3 Prosjekteierstyring og retningslinjer for styring av fylkesvegprosjekter

Da forvaltningsreformen trådte i kraft i 2010 fikk fylkeskommunene ansvaret for planlegging, bygging, forvaltning, drift og vedlikehold av et fylkesvegnett som på landsbasis utgjør 44 000 km. Fylkeskommunene ble samtidig vegeier for ca. 80 prosent av vegnettet og er ut fra antall kilometer veg landets største vegeier. I 2013 offentliggjorde KS en rapport om erfaringer med reformen og fylkesvegansvaret. Rapporten konkluderer med at fylkeskommunene opplever samarbeidet med Statens vegvesen hovedsakelig som godt. Det har ikke vært ønskelig å bygge opp en parallell kompetanse i fylkeskommunene som følge av sams vegadministrasjon.

Det er samtidig et felles behov for en økt bevisstgjøring av vegeierrollen internt i fylkeskommunene for å tydeliggjøre rollen som vegeier. Høsten 2014 fremmet samferdselssjefskollegiet et forslag overfor fylkesrådmannskollegiet om et felles prosjekt for å tydeliggjøre rollen som vegeier. Prosjektrapporten «Policy og retningslinjer for prosjekteierstyring i fylkeskommunene» var ferdig i mars 2016. Samferdselskomiteen behandlet i februar 2017 sak om «Prosjekteierstyring og retningslinjer for styring av fylkesvegprosjekter».

Rapporten anbefaler at fylkeskommunen i tidligfase - fram til prosjektet er definert og politisk vedtatt – vil ha et ansvar for koordinering og styring av utredningene. Under gjennomføringen av prosjektet vil fylkeskommunen ha en oppfølgingsrolle, mens utførende, det vil si Statens vegvesen, har ansvaret for selve gjennomføringen. Fylkeskommunens viktigste oppgave er å sikre at de tilgjengelige investeringsmidlene anvendes på best mulig måte for samfunnet.

Dette gjøres gjennom å:

- Sørge for forankring av prosjektene i helhetlige samferdselsplaner for fylket.
- Sørge for balanse mellom ulike interessers behov.
- Vedta valg av konsept og løsninger.
- Eterspørre objektive utredninger i prosjektenes tidligfase.
- Stille kritiske spørsmål undervegs.
- Ha kontinuerlig fokus på nytte-kostnad.

Statens vegvesen (SVV) skal i tidligfase av prosjektet utføre analyser og utredninger på bestilling fra fylkeskommunen, herunder gi anbefalinger om valg av konsept og løsninger. De formelle prosjektdokumentene som mandat, utredning og styringsdokument regulerer gjennomføringen av et prosjekt og samarbeidet mellom Fylkeskommunen og utførende. Disse dokumentene utarbeides normalt av Statens vegvesen, men godkjennes av fylkeskommunen. Når prosjektet er definert og endelig vedtatt, er Statens vegvesen ansvarlig for å gjennomføre vegprosjektene, herunder planlegge, sørge for regulering og myndighetsprosesser, prosjektere, kontrahere, samt styre gjennomføringen av prosjektene. SVV rapporterer til fylkeskommunen etter avtalte rutiner. Fylkeskommunen bør vanligvis ikke involvere seg direkte i gjennomføringen av prosjektet så lenge prosjektet gjennomføres i henhold til vedtatte mål og rammer (knyttet til omfang, kvalitet, tid, kost, usikkerhet, eventuelt andre parametere). Utførende er ansvarlig for å gi fylkeskommunen forutsigbarhet gjennom rapportering av eventuelle avvik. Det er viktig at utførende her er i forkant.

Samferdselskomiteen fattet følgende vedtak den 07.02.2017:

- «1. Fylkesrådmannen bes om å utarbeide retningslinjer for prosjektstyring på fylkesveiområdet gjennom et samarbeid med Statens vegvesen Region øst.
2. KS-notatet «Policy og retningslinjer for prosjekteierstyring i fylkeskommunene» og Østfold fylkeskommunens øvrige styringsprinsipper legges til grunn for arbeidet.
3. Arbeidet gjennomføres i løpet av 1. halvår 2017.»

De viktigste fylkeskommunale styringsinstrumentene er Regional transportplan, handlingsprogram, rammeavtalen (Sams veiadministrasjon) og leveranseavtalen med Statens vegvesen Region øst. Arbeidet med retningslinjer for prosjektstyring på fylkesveiområdet starter opp våren 2017 i samarbeid med Statens vegvesen Region Øst. KS rapporten er derfor et godt utgangspunkt og grunnlag for å tydeliggjøre og styrke eierrollen til fylkeskommunen på fylkesveiområdet.

4. Kvaliteten på anbudsdocumentene

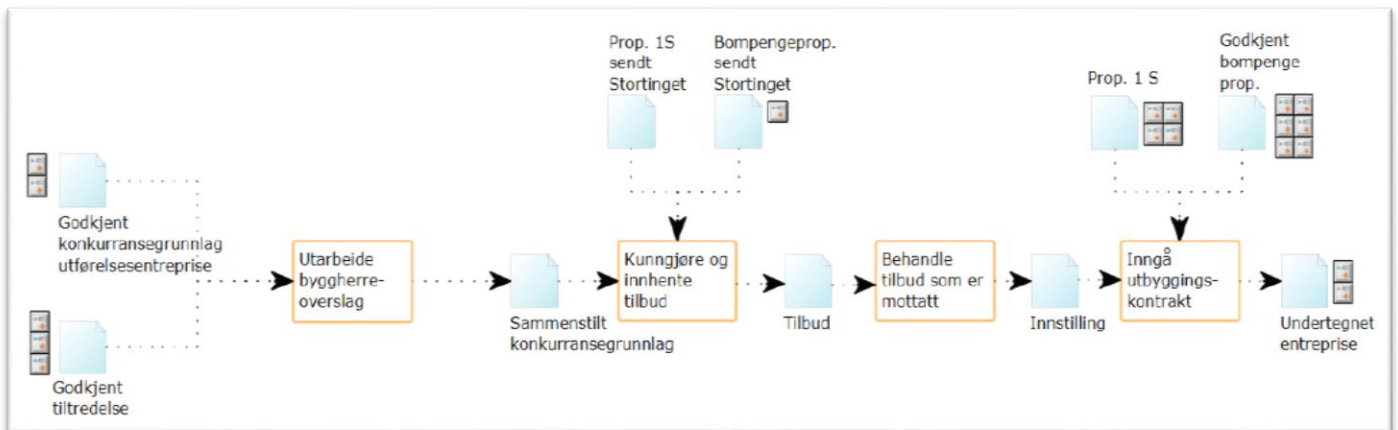
I hovedsak handlet tvisten mellom Statens vegvesen og entreprenøren om uenighet om tolking av kontrakt og hvorvidt beskrivelsene i anbudsdocumentet var dekkende for utfordringer med vannstand og sikt i Glomma. Statens vegvesen hadde motkrav til entreprenøren i forhold til dagmulkt på forsinkelsen som oppstod.

Det fremkommer av anbudsdocumentene at entreprisformen er utførelsesentreprise og at kontraktstypen er enhetspriskontrakt. Kontraktsforholdet er regulert av NS 8406:2009, Forenklet norsk bygge og anleggskontrakt, som benyttes der hvor entreprenøren påtar seg utførelsen av et bygge- eller anleggsarbeid hvor det vesentlige av tegninger, beskrivelser og beregninger leveres av byggherren (utførelsesentreprise).

På entrepriserettens område møter man på begreper som «byggerrisiko» og «entreprenørrisiko». En slik begrepsbruk understøttes av standardkontraktene på området (NS 8405, NS 8406), og eksempler på dette reguleres i bestemmelsene om fristforlengelse og vederlagsjustering. Når man står ovenfor utfordringer som oppstod under arbeid i Spikerbukta så blir spørsmålet hvilke konsekvenser dette vil få for partene. Er det entreprenøren alene som har risikoen for det aktuelle forholdet, så må han overvinne hindringen innenfor de tidsrammene kontraktene setter, ellers vil han komme i mislighold. Er det byggherren som har risikoen for forholdet, vil løsningen normalt være at entreprenøren langt på vei pålegges å fullføre arbeidene selv om fremdriften hindres. Entreprenøren vil da kunne fremsette krav om ekstra utførelsestid og justering av vederlaget for å kompensere for vanskelighetene.

4.1 Konkurransesgrunnlaget og tvistesaken

Konkurransesgrunnlaget for entreprisen ble utarbeidet etter standard prosedyre i SVV. Konkurransesgrunnlaget ble utarbeidet av COWI som jobbet for SVV etter anskaffelse via rammeavtale. Grunnlaget ble kontrollert av SVV, og ble forelagt regional kontroll i SVV før det ble lyst i offentlig konkurranse. Tabellen under viser SVVs flytskjema i anskaffelse av entreprenør til utførelse av entreprisen.



Under del A i konkurransegrunnlaget om «prosjektinformasjon», er det et eget avsnitt som omhandler «spesielle forhold». Der er det beskrevet at det er betydelig med strøm i elva på stedet. Det skrives: «Det må tas spesielt hensyn til dette ved sikring av flåter/båter, ved dykking og ved forskaling/riving av forskaling i elva. Det må også tas hensyn til skipstrafikk på stedet».

Konkurransegrunnlagets del D omfatter «Beskrivelse og mengdefortegnelse».

Entreprenøren hevdet at vannstanden i Glomma har vært høyere enn hva som er påregnelig i henhold til kontrakten, og at dette har medført forsinkelser. Ved prosjekteringen av Alvimveien halvbru har byggherren tatt utgangspunkt i et flomsonekart. Etter entreprenørens målinger var vannstanden lokalt i Spikerbukta høyere enn byggherren hadde oppgitt, og hevdet at flomsonekartet ikke var godt nok som prosjekteringsgrunnlag, og noe som lå innenfor hva byggherren hadde ansvar for.

SVV var av den oppfatning at vannstanden i byggeperioden har vært innenfor hva som er påregnelig i henhold til kontrakten, og at det derfor ikke var grunnlag for å gi fristforlengelse. I konkurransegrunnlagets pkt. D1, K101-B10 «Byggegrøp», fremkommer at det skal sprenge for sålefundament i kote 0.2. Videre er det beskrevet at «Eksisterende bergoverflate antas å ligge helt eller delvis over vannspeilet.» Videre fremkommer det at det må påregnes «varierende vannstand og sterk strøm», og at «entreprenøren må velge dertil egnet utstyr». SVV mente derfor at kontrakten ga en klar anvisning på at det er påregnelig at man vil komme i kontakt med vann under utførelsen av disse arbeidene. Videre mente SVV at det var klart påregnelig at vannstanden lokalt vil avvike fra en normalvannstand som er angitt for et større område. På bakgrunn av ovennevnte var det SVVs oppfatning at vannstanden har ligget innenfor det som er påregnelig i henhold til kontrakten.

SVV ville ikke gå med på å gi entreprenøren fristforlengelse med bakgrunn i ovennevnte forhold og bestemmelsene i regulert i NS 8406:2009. De hevdet at for at dårlig sikt skal gi grunnlag for krav på fristforlengelse, må den dårlige sikten være å regne som et ekstraordinært forhold, jf. NS 8406, pkt 20. Det følger av bestemmelsens tredje avsnitt at en kontraktspart ikke har krav på fristforlengelse for forhold han eller hans kontraktsmedhjelpere burde tatt i betraktning ved inngåelsen av kontrakten.

SVV hevdet også at de gjennom byggeperioden opplevde manglende planlegging fra entreprenørens side og at entreprenøren ikke leverte i henhold til fremlagte planer og kontrakt.⁴

Tvistesaken endte med et forlik ved at partene inngikk en endelig avtale om sluttoppgjøret. I avtalen fremgår det at partene ikke kan fremme ytterligere krav i anledning saken. Avtalen ble inngått i desember 2015.⁵

5. kvaliteten på sluttproduktet

Det er en blandet årsakssammenheng til at brua fortsatt framstår som bølgende over ett år etter ferdigstilling. Statens vegvesen forklarer dette med at såkalte overhøyder skal prosjekteres for forskalingsformen til brudekket. Overhøyden skal ta opp i seg den sigen det blir i betongdekket når forskalingen fjernes og betongen fortsetter å herde. Størrelsen til overhøydene avhenger blant annet av spennlengder mellom bruas pilarer, støpetapper, tiden som går fra brudekket støpes til forskalingen fjernes, og egensetninger i stilasen til forskalingen. Det er også flere forhold som gir input til beregning av overhøyde. Det er størrelsen på overhøyde, tidspunkt for når forskalingen til brudekket ble senket, og sammenhengen mellom forskaling av brudekke og kantdragere som sannsynligvis har hatt størst betydning for at brua fortsatt framstår som bølgende.

Ettersom det ble forsinkelser i prosjektet, fokuserte partene på løsninger som kunne få gjenstående arbeider på et gitt tidspunkt i kontraktperioden raskere gjennomført. De endringer som da ble gjort med påfølgende beslutninger, har gjort det vanskeligere å peke på ansvar for enkeltparter for den formen brua fikk. Juridisk rådgiver hos SVV ble involvert i vurderinger rundt ansvarsforhold nevnt overfor, og tilsluttet seg til at det ikke var entydig å legge ansvaret alene på en enkelt part.



⁴ SVV begrunnet disse påstandene i brev av 25.08.2014 til entreprenøren

⁵ Det vises til avtale datert 15.12.15 mellom SVV region Øst og entreprenøren

5.1 Mulige avbøtende tiltak

Statens vegvesen har ikke foretatt en grundig kostnads kalkyle for mulige utbedringer for å gjøre noe med bruas utseende. Flere tiltak er mulige for å redusere inntrykket av den bølgende brua, og kostnad vil variere mye for ulike tiltak. Statens vegvesen mener det avvikende utseendet til brua ikke har noen annen betydning enn for det estetiske utseende til brua. Dette er årsaken til at det foreløpig ikke er brukt tid på å kostnadsberegne alternativer for utbedringer på Spikerbukta bru. En annen årsak til at det ikke er foretatt kostnadsberegninger er at det ikke finnes ytterligere budsjettmidler til brua.

Mulige tiltak for å redusere det bølgede inntrykket på brua kan være:

- Reasfaltering: Ved reasfaltering kan man prøve å justere asfalttykkelser slik at noe av det bølgede inntrykket i kjørebanelen utlignes.
- Rekkverk: Nåværende rekkverk kan demonteres. Kantdragere i betong som rekkverket er festet til kan justeres/støpes på. Rekkverk monteres deretter på nytt på nye bolter.



6. Oppsummering

Den økonomiske planrammen for prosjektet Spikerbukta bru endret seg mye i løpet av prosjektperioden. Endringer i merverdiregelverket utgjorde et påslag i merverdiavgiften fra 11% til 25%, kostnader til forsterkningstiltak for opptak av kollisjonskraft fra skip, og kostnader for ny halvbru nord for Spikerbukta bru er kostnader som ikke var tatt med i den opprinnelige prosjektkostnaden. I tillegg var ikke tvisten med entreprenøren, og de økte kostnadene dette medført noe man kunne forutsi på forhånd.

Tvisten mellom Statens vegvesen og entreprenøren dreide seg i hovedsak om uenighet om tolking av kontrakt og hvorvidt beskrivelsene i anbudsdocumentet var dekkende for utfordringer med vannstand og sikt i Glomma, som medførte forsinkelser og økte kostnader for prosjektet.

Underveis i arbeidet med erfaringsrapporten er det avdekket en svakhet i samspillet mellom SVVs og Østfold fylkeskommunes budsjett- og regnskapssystemer. Prosjektets total kostnad har ikke blitt synliggjort godt nok. Anslag etter anslagsmetoden er ikke benyttet i forprosjektfasen i prosjektet Spikerbukta. I flere prosjekt er kun årets behov og eventuelle bindinger kommende år synliggjort. Det er nødvendig å synliggjøre påløpte kostnader, årlig behov og fremtidige bindinger senere år ved fremtidige investeringsbudsjetter. På denne måten får man synliggjort prosjektenes total kostnad.

Spikerbukta bru fremstår i dag fortsatt som bølgende. Det er størrelsen på overhøyde, tidspunkt for når forskalingen til brudekket ble fjernet, og sammenhengen mellom forskaling av brudekke og kantdragere som sannsynligvis har hatt størst betydning for at brua fortsatt fremstår som bølgende. Mulige tiltak for å avbøte bruas bølgete utseende kan være å reasfaltere, eller demontere og justere rekkverket. Det er ikke laget kostnadsoverslag over mulige tiltak. Ifølge SVV er det ingen grunn til å stille spørsmålsteget ved bruas kvalitet selv om den har et noe bølgete utseende.

Erfaringer etter arbeid med rapporten har vist at det har vært utfordringer i dialogen og underretningen mellom partene når avvik har oppstått i enkeltprosjektene. Siden prosjektet Spikerbukta bru ble gjennomført er det utarbeidet nye regnskapsrutiner, jevnlig oppfølgingsmøter og faste rapporteringssystemer mellom SVV og fylkeskommunen. I tillegg til at disse rutinene jevnlig evalueres, skal det startes opp et samarbeid med Statens vegvesen region Øst våren 2017 med bakgrunn i KS-notatet «Policy og retningslinjer for prosjekteierstyring i fylkeskommunene», hvor det skal utarbeides retningslinjer for prosjektstyring på fylkesveiområdet.