



FAKTAUNDERSØKELSE

Kongsvinger brannstasjon

KONGSVINGER KOMMUNE 2023

Postboks 84, 2341 Løten
Telefon: 62 43 58 00
<https://www.revisjon-ost.no>
E-post: post@rev-ost.no
Org. nr.: 974 644 576 MVA

Innholdsfortegnelse

1	Bakgrunn og formål	3
2	Avgrensning	3
3	Milepæler i prosjektet	4
4	Prosjektorganisering, roller og rapportering	5
4.1	Prosjekt- og byggeledelse - kompetanse og omfang	6
4.1.1	Informantenes vurderinger	6
5	Prosess ved valg av bygningsmessig entreprise	6
5.1	Hendelsesforløp	6
5.2	Informantenes vurderinger og beslutningsgrunnlaget	7
6	Koordinering og fremdrift	8
7	Kjennskap til JEs likviditetsutfordringer	9
8	Prosess rundt oppsigelse av kontrakt	11
9	Prosjektet i sin helhet – informantenes inntrykk	12
10	Prosjektregnskap per 30. juni 2023	13
11	Oppsummering	14
11.1	Prosjektorganisering, roller og rapportering	14
11.2	Prosess ved valg av bygningsmessig entreprise	14
11.3	Koordinering og fremdrift	14
11.4	Kjennskap til JEs likviditetsproblemer	14
11.5	Proessen rundt oppsigelse av kontrakt	14
11.6	Prosjektet i sin helhet	15
11.7	Prosjektregnskap	15
12	Konklusjon	15

1 Bakgrunn og formål

Kontrollutvalget i Kongsvinger kommune behandlet i møte 28.3.23 en prosjektplan om prosessen rundt bygging av ny brannstasjon. I sak 15/23 vedtok utvalget revisjonens anbefaling om å i første omgang gjennomføre en faktaundersøkelse med fokus på hendelsesforløpet i bestemte faser av byggeprosjektet.

Prosjektplanen redegjør for politisk behandling i formannskap og kommunestyre i perioden fra 14.2.18 sak 25/18 – «Fremtidig brannstasjon», og til og med kommunestyremøtet 17.12.20, sak 114/20 – «Ny brannstasjon anskaffelse og entrepriser», hvor bygging av brannstasjon og entrepriseform ble vedtatt. Videre ble det kort redegjort for de to entrepriseformene som har vært vurdert i forbindelse med brannstasjonsprosjektet; totalentreprise og delentreprise. Prosjektplanen gjennomgår også budsjett, regnskap og ramme for perioden 2019 til 2022.

Revisjonen konkluderer i prosjektplanen med at kommunen har redegjort for valg av entrepriseform i ulike saksfremlegg. Det påpekes samtidig at kommunen omtaler fordelene uten å beskrive risiko ved valg av delentreprise i saksfremleggene, men at kommunen uansett iverksatte risikoavlastende tiltak ved å ansette ekstern byggleder fra OPAK AS. Videre påpeker revisjonen risikoen ved å måtte inngå kontrakter underveis i byggeprosessen, og hvor man kan havne i en «bordet fanger»-situasjon ved å måtte inngå risikofylte avtaler for å slippe omkostningene ved å forsinke fremdriften i prosjektet. Kommunen har inngått avtale med ØMF Wito AS om ferdigstillelse av brannstasjonen. Kostnadene til ØMF Wito AS var ikke innarbeidet i kommunens budsjett for 2023, men fremkommer i tertialrapporteringen per juni 2023.

2 Avgrensning

I undersøkelsen er det lagt vekt å innhente ytterligere data som utdyper vurderinger som sentrale aktører har gjort i byggeprosjektets gjennomføringsfase. I kommunens «Prosjekthåndbok – håndbok for prosjektarbeid i KKEiendom» (2017) heter det at «[g]jennomføringsfasen har fokus på kontrahering, statusrapporter, håndtering av endringer, kvalitet, HMS, fremdrift mm». Områder som faktaundersøkelsen spesielt vil omtale, er beslutningsgrunnlaget for kontrahering med Jørgensen Entreprenør AS (JE) om bygningsmessig entreprise, rapportering og håndtering av oppståtte endringer, ivaretagelse av koordinering og fremdriftsplan, samt prosessen rundt oppsigelse av kontrakt med JE høsten 2022.

For å belyse formålet er det gjennomført intervjuer med følgende representanter (heretter kalt informanter):

Byggleder Opak AS

Prosjektleder KKEiendom

Enhetsleder KKEiendom

Innkjøpsrådgiver RIIK

Brannsjef og beredskapsleder (GBI)

Advokatfirma Campbell & Co

Kommunalsjef Miljø og samfunn

Kommunedirektør

Videre er følgende dokumentasjon benyttet:

Prosjekthåndbok KKEiendom (2017)

Redegjørelser med vedlegg, Advokatfirma Campbell & Co

Enhetsleder KKEiendom sin presentasjon for formannskapet (november 2022)

Bilag D1 Prosjektadministrative rutiner (PA-bok), Mercell
 Bilag E 2 Hovedfremdriftsplan, Mercell
 Fremdriftsplan per juni 2023, KKEiendom
 Rapport investering ny brannstasjon per 26.6.2023
 Tertialrapport 1 – 2023, Kongsvinger kommune

Fremstillingen av fakta vil i det alt vesentlige basere seg på nevnte intervjuer og dokumentasjon. Det er ikke foretatt intervjuer med representanter fra JE eller fra noen av underentreprenørene. Henvisning til de nevnte aktørene vil derfor kun være i form av omtale fra de utvalgte informantene, samt fra dokumentasjon av møtereferater, e-post o.l.

Parallelt med bygging av brannstasjonen ble det gjennomført bygging av tilbygg ved Langeland skole. Dette omtales ikke spesielt i undersøkelsen, utover konsekvenser som dette hadde for byggeprosessen ved brannstasjonen.

3 Milepæler i prosjektet

Sentrale milepæler i prosjektet frem til oppstart av gjennomføringsfasen:

Vedtak om kjøp av eiendommen	august 2018
Skisseprosjekt ferdigstilt	august 2019
Investeringsvedtak	desember 2019
Vedtak om anskaffelse og entrepriser	desember 2020
Detaljprosjektering oppstart	februar 2020 og fram til anskaffelse
Utførelsesfase oppstart	juni 2021

Figuren under gir en oversikt over anbudsfrister for ulike anskaffelser, presentert ved enhetsleder KKEiendom (KKE) til formannskapet i november 2022:

Kongsvinger brannstasjon				
Antall entrepriser		12		
Entreprise	Utlysning	Anbudsfrist	Ant tilbydere	Kontrakt
Massivtre, totalentreprise	10.nov.20	14.des.20	4	Woodcon
Rigg entreprise	03.des.20	22.des.20	3	UCO
Grunnarbeider	03.des.20	19.jan.21	6	Lia Maskin
Betongarbeider	05.mar.21	06.apr.21	2	Jørgensen
Rørleggerarbeider	18.mar.21	03.mai.21	5	Gaustad Rør
Elektriker	18.mar.21	03.mai.21	3	R. Snare AS
Ventilasjon	03.mai.21	07.jun.21	2	Haaland Klima
Byggautomasjon	03.mai.21	14.jun.21	2	KE Automasjon
Bygningsmessige arbeider	09.jun.21	31.aug.21	1	Jørgensen
Lås, beslag, adg. Kontroll	17.aug.21	18.nov.21	1	Certego
Maler og gulv	17.aug.21	19.nov.21	2	Odal Maling
Heis	17.aug.21	19.nov.21	1	Kone

Figur 1 Presentasjon av entrepriser, formannskap

Figuren viser også antall tilbydere for de ulike anskaffelsene. I fem av anskaffelsene var det flere enn to tilbydere, mens det i syv av anskaffelsene var en eller to tilbydere. I følge prosjektets opprinnelige

hovedfremdriftsplan (Bilag E2),¹ var tidspunkt for overlevering fra KKE til bruker (GBI) satt til 15. august 2022. Oppdatert fremdriftsplan for 2023 som revisjonen har fått oversendt, viser at fullskalatest generalprøve er satt til 7. september 2023.

4 Prosjektorganisering, roller og rapportering

Bilag D1 Prosjektadministrative rutiner (PA-bok)² for Kongsvinger brannstasjon, gir oversikt over prosjektorganiseringen og ulike roller i prosjektet. Et organisasjonskart viser en prosjektorganisasjon blant annet bestående av styringsgruppe, prosjektgruppe og prosjekteringsgruppe. Videre beskriver PA-bok det ansvaret som er tillagt de ulike rollene *byggleder*, *prosjekteringsleder* og *prosjektleder*, samt hvilke møter som skal avholdes og hva som skal være rapporteringsrutinene.

Punktene under oppsummerer hvordan informantene beskriver at prosjektorganisering, roller og rapportering har fungert i praksis:

- Systemet «Interaxo Project» er benyttet som samhandlingsløsning/prosjekthotell i prosjektgjennomføringen, det vil si til kommunikasjon og deling av informasjon i form av referater, fremdriftsplaner, endringsmeldinger/endringsordre, HMS/SHA, logging av aktiviteter i prosjektet mm.
- En person fra hver entreprise skal følge opp i Interaxo med varslinger, rapportering av avvik mm. Bruken av Interaxo i prosjektet har vært varierende.
- Representant fra Prosjektråd Innlandet har ledet prosjekteringsgruppen, hvor det også har sittet rådgivere fra alle fagområder.
- Styringsgruppen tidlig i prosjektet besto av brannsjef, prosjektleder og enhetsleder. Det ble kun avholdt møter i starten av prosjektet.
- Prosjektleder har rapportert om økonomi, fremdrift og tidsramme direkte til enhetsleder KKE.
- Møter mellom prosjektleder og enhetsleder har bestått av investeringsmøter hver 14. dag, samt regelmessige driftsmøter og personal-/statusmøter.
- Varslingen fra prosjektleder til enhetsleder har hovedsakelig skjedd muntlig, og det er ikke skrevet referat fra møtene. Enhetsleder betegner møtene som personal-/statusamtalemøter.
- Avvik/utfordringer i forhold til økonomi eller framdrift varsles også hovedsakelig muntlig, eller ved at det sendes per e-post.
- Prosjektleder har stående ordre fra enhetsleder om at hvis alt går etter planen med hensyn til fremdrift og kostnader, er rapportering mindre påkrevet, men at det skal varsles når problemer oppstår.
- Ved forhold som kan medføre utfordringer i prosjektet trekkes det inn juridisk rådgivning, og behandlingen blir derav mer formalisert.
- Det har per juni 2023 blitt avholdt 48 byggemøter og 33 fremdriftsmøter i prosjektet. I byggemøtene har alle som utfører arbeid deltatt. Referater fra møtene har blitt gjort

¹ <https://www.mercell.com/nb-no/anbud/155449591/byggautomasjon-og-sd-anlegg-til-kongsvinger-brannstasjon-for-kongsvinger-kommune-anbud.aspx> [7.7.2023]

² <https://www.mercell.com/nb-no/anbud/155449591/byggautomasjon-og-sd-anlegg-til-kongsvinger-brannstasjon-for-kongsvinger-kommune-anbud.aspx> [7.7.2023]

tilgjengelige. På møtene har også rådgivere fra forskjellige fag kunnet delta, samt representant fra byggherren og Prosjektråd Innlandet. På fremdriftsmøtene er det omtrent de samme som har deltatt.

- Møter som kommunalsjefen har avholdt med enhetsleder i KKEiendom har primært vært «ekstramøter» i en periode hvor det var viktig å være tett på. Man har tenkt mye høyt sammen, og i perioder har det vært daglige møter. Viktige beslutninger mener kommunalsjefen fremkommer av e-poster.
- Enhetsleder har også fortløpende orientert formannskapet.

4.1 Prosjekt- og byggeledelse - kompetanse og omfang

Undersøkelsen viser at prosjektleder har vært aktivt med siden «unntakelsen» av prosjektet, også i forbindelse med tidligere skisseplaner som forelå om bygging av brannstasjon. Byggeleder ble engasjert i starten av byggeperioden, dvs. fra januar/februar 2021. Fra 15. februar 2022 til 31. desember 2022 ble imidlertid byggeleder tilbakekalt til Opak AS og jobbet i denne perioden bare 20 prosent i prosjektet med ansvar for byggemøter på Teams og med oppfølging av Interaxo. Byggherren krevde i denne situasjonen at Opak AS skulle stille med ny byggeleder innenfor den rammeavtalen som forelå. Kommunen fikk tilbud om ny byggeleder, som kommunen opplevde at ikke var kvalifisert, og som kommunen anså at ville kreve for store ressurser å få satt inn i prosjektet. Det ble derfor bestemt at prosjektleder også skulle ivareta rollen som byggeleder i prosjektet i denne perioden.

Assisterende prosjektleder ble ansatt 1. oktober 2021, og var fra dette tidspunktet under opplæring hos prosjektleder. Fra mars 2022 overtok assisterende prosjektleder prosjektlederrollen for byggeprosjektet ved Langeland skole, med prosjektleder som mentor. Prosjektleder som før dette hadde ansvar for begge prosjektene, slapp med dette å ha ansvaret for Langeland i perioden hvor byggeleder var tilbakekalt og videre fremover.

4.1.1 Informantenes vurderinger

Det er delte oppfatninger blant informantene når det gjelder hvorvidt det har vært tilstrekkelige ressurser til prosjektledelse og byggeledelse. Omfanget av oppfølgingsansvar som prosjektleder hadde i perioder, har informanter opplevd som meget stort. Videre påpekes behovet for tydelighet i lederstil når krav til leveranse skal kommuniseres vis a vis ulike entreprenører. Samtidig skal kommunikasjonen bidra til å holde konfliktnivået nede, noe som kan være en vanskelig balansegang.

Kommuneledelsen beskriver at det i Kongsvinger, som en mellomstor kommune, er naturlig å kjøpe inn kompetanse i forbindelse med byggeprosjekter. Den interne kompetansen vil da i stor grad bli benyttet til å lede den eksterne kompetansen som er anskaffet. Man opplever at både den interne og den eksterne kompetansen har vært tilstrekkelig. Samtidig nevnes det at tilgang på kompetanse i forbindelse med kommunal oppfølging i delentreprisereformen er et viktig vurderingspunkt ved valg av entreprisreform.

5 Prosess ved valg av bygningsmessig entrepris

Som det fremkommer av figur 1 på side 4, ble entreprisen på bygningsmessige arbeider utlyst 9. juni 2021. Endelig anbudsfrist var 31. august 2021.

5.1 Hendelsesforløp

Informanter forteller at det i to omganger med utlysning ikke var tilbydere på bygningsmessig entrepris. Fristen ble derfor forlenget flere ganger. Samtidig la JE inn tilbud på bygningsmessig

entreprise på Langeland, som eneste tilbyder. Da det ikke kom inn tilbydere på brannstasjonen var prosjektleder m.fl. i kontakt med ulike leverandører for å motivere markedet til å legge inn tilbud.

Prosjektleder var i kontakt med ByggCompaniet, som først sa nei, men hvor prosjektleder på et senere tidspunkt spurte dem om de kunne gi tilbud, med tanke på at de kunne få en kontrakt om å ta jobben «på regning». ³ Samtidig hadde det foregått samtaler med daglig leder ved JE om hans mulighet til å i tillegg legge inn tilbud på brannstasjonen. Daglig leder var først usikker på dette, men etter flere samtaler rundt kapasiteten var entreprenøren overbevist om at han skulle gi en pris innenfor den nye fristen.

Prosjektleder forteller at de var såpass usikre på å velge JE at entreprenøren ble kontaktet dagen før fristen gikk ut for å be ham stoppe med å ferdigstille tilbudet. Da gikk imidlertid daglig leder i JE til motmæle, og uttrykte at han ville ferdigstille og sende inn tilbudet. Beslutningen om å vurdere tilbudet fra JE ble tatt i samråd med enhetsleder KKE og leder av prosjekteringsgruppa. Slik situasjonen ble, opplever prosjektleder at han måtte ta et raskt valg i samråd med enhetsleder KKE. Tilbudet de fikk fra JE på bygningsmessig entrepris lå 2-3 millioner kroner over det AS Bygganalyse⁴ hadde beregnet, men vurderingen var at å «gjøre det på regning», kunne blitt enda dyrere. Kontrakt med JE ble signert 15.9.2021.

5.2 Informantenes vurderinger og beslutningsgrunnlaget

I det følgende oppsummeres punktvis hvilke vurderinger informantene gjør rundt beslutningen om å inngå kontrakt med JE om bygningsmessig arbeid ved brannstasjonen:

- Kommunen hadde ikke andre alternativer innenfor de normale rammene enn å satse på gjennomføring i regi av JE.
- Byggeleder hadde i 2021 en del runder med JE med hensyn til utførelser og mangel på utførelser som betongentreprenør. Bekymringen gikk på entreprenørens ledelse og fremdriftskoordinering, manglende oppfølging på byggeplass og manglende oppfølging i prosjekthotell. På bakgrunn av dette var anbefalingen til kommunen å ikke tildele bygningsmessig entrepris til entreprenøren.
- Kommunen gjorde en kalkulert risiko ved å ta dette valget – og dette er ikke uvanlig i byggebransjen.
- Risikoen var åpenbar, men den faglige vurderingen var likevel at dette var tilstrekkelig kvalitetssikret mht. kravene i Lov om offentlige anskaffelser.
- Alle objektive krav var innfridd ved kontraktsinngåelser med entreprenør, til tross for at tilbyder var et nystartet firma. Egenkapitalen var god, og bankgaranti forelå. Det var ingen anmerkninger på selskapet.
- De vurderinger som gjøres av tilbudene og leverandørene knyttet til økonomisk stilling mm., vil skje i lys av varighet og størrelse på kontraktene. I utgangspunktet var ikke dette,

³ «På regning» betyr at det i kontrakten med en entreprenør/leverandør er avtalt en fast timepris på de forskjellige deltagerne fra entreprenøren/leverandøren som for eksempel fagarbeider, lærling, byggeleder og prosjektleder, samt fast påslagsprosent på tilførte materialer i prosjektet. Det er også avtalt en fast påslagsprosent på entreprenørens/leverandørens underentreprenører. Avregning skjer etter godkjente timelister og dokumenterte materialleveranser og utførelser av underentreprenører.

⁴ Bygganalyse utarbeider kalkyler for hele eller deler av alle typer landbaserte byggeprosjekter, alt fra mindre eneboliger til store sykehusprosjekter: <https://www.bygganalyse.no/tjenester/kalkyler/> [7.7.2023]

sammenliknet med flere andre av kommunens entrepriser, en entreprisekontrakt med et særlig stort omfang.

- Mht. kompetanse på tømrerarbeid henviste JE til byggmester fra Molde, og som også ble lovet å være direkte involvert som prosjektleder på byggeplass for JE sitt arbeid på brannstasjonen.
- I forbindelse med kontrahering av betongentreprise, mottok kommunen på forespørsel et 7-8 siders skriv fra daglig leder i JE, hvor han beskriver kvalifikasjoner innen prosjektledelse av flere fag i forbindelse med tidligere utførte prosjekter.
- I dialogen rundt en eventuell kontrahering av bygningsmessig entreprise, opplyser daglig leder i JE om at et større boligprosjekt i Molde var satt på vent.
- På spørsmålet fra revisjonen om man kunne avdekket mer rundt entreprenørens økonomiske situasjon, mener kommunalsjefen at dette var informasjon de ikke hadde tilgang på da kontrakten ble inngått. Den informasjonen man hadde tilsa ikke at det gikk mot konkurs.
- Gjennom samtaler med daglig leder i JE ble man til sist overbevist om at entreprenøren ville kunne gjennomføre den bygningsmessige entreprisen.
- Kommunen vurderte at risikoen var begrenset. Det at en entreprenør muligens kan gå konkurs, er noe man også tidligere har opplevd. I slike tilfeller benyttes rammeavtale på håndverkstjenester.
- Alternativene med å kontrahere annen entreprenør «på regning» ble vurdert å utgjøre en betydelig risiko for økning i kostnadene.
- På tidspunktet for valg av JE som bygningsmessig entreprenør, visste man ikke om problemene entreprenøren hadde i Molde-prosjektet. Det var ingenting i «papirene» på dette tidspunktet som tilsa at man burde vært bekymret, til tross for at det var et nystartet firma.
- Valget man tok må sees i lys av at man allerede hadde kontrahert flere andre entreprenører som sto i startgropa med å komme i gang med sine arbeider. Presset man opplever mht. å komme i gang og få ting på plass er ikke uvesentlig. Omkostningene med å utsette fristen kan bli betydelige.
- Den aller viktigste grunnen for kontrahering av JE, var at massiv-tre-leveransen var kontrahert og avtalt med bindende leveringsdato i oktober 2021. Denne kontrakten ble inngått tidlig på året 2021. Man var derfor avhengig av at bygningsmessig leverandør ble kontrahert for at de skulle sikre massiv-tre-bygget, som skulle oppføres av annen entreprenør, med blant annet takteking og ytre fasader.
- Et overordnet hensyn i vurderingene var at om den bygningsmessige entreprisen stoppet opp, ville «alt» stoppe opp. Man strakk seg derfor lenger enn man ellers ville ha gjort.

6 Koordinering og fremdrift

En faktor som fremkommer i undersøkelsen er at fremdriftsplanleggingen og koordineringen ble lagt på hovedentreprisen bygningsmessig entreprenør. Byggeleder beskrives at dette er en vanlig ordning da såkalt «hoveddrift» skal tilfalle den entreprenøren som har mest oversikt og mest arbeid på byggeplassen, som i dette tilfelle og i mange tilfeller er bygningsmessig entreprenør. Dette innebærer at bygningsmessig entreprenør skal ivareta og gi føringer for fremdriftsplanleggingen. Byggeleder

oppgir at erfaringene man hadde med entreprenøren ifm. utførelse av betongentreprisen, tilsa at det ikke var en heldig løsning å gi fremdrifts- og koordineringsansvaret til den aktuelle entreprenøren

Revisjonen har fått oversendt redegjørelser fra Advokatfirma Campbell & Co i forbindelse med booppgjøret etter JE. I dokumentasjonen fra advokatfirmaet er det vedlagt møtereferat fra 5. januar 2022 som var et særmøte mellom JE og prosjektledere og byggeledere. Formålet med møtet var «Avklaring samhandling og rutiner i prosjekt Kongsvinger brannstasjon og Tilbygg Langeland skole». I møtereferatet fremkommer det at innkallingen skyldtes «[u]ønskede samarbeidsforhold mellom partene og manglende oppfølging av rutiner fra Jørgensen Entreprenør AS». Under møtet ble flere områder rundt samarbeidet med JE påpekt:

- Daglig leder i JE sin språkbruk i kommunikasjonen.
- Manglende dokumentasjon på fremsatte krav.
- Feil og mangelfull bruk av samarbeidsplattformen Interaxo.
- Mangler i bemanning og organisasjon hos JE i en oppbygningsfase, noe som har medført store forsinkelser i JEs oppfølging rundt «krav om endringer» (KOE) og prising av endringsordre (EO).
- Byggherren har ved flere anledninger ikke fått tatt stilling til priser på endringer før arbeidet har blitt utført av JE.
- Manglende opplysninger til byggherren om kostnadskonsekvenser ved endringer (her gis det flere eksempler).
- JE holder seg ikke oppdatert om fremdriften på byggeplassen (her gis det eksempel).
- Vedrørende økonomi har det blitt synliggjort «en stor utfordring med likviditeten» i firmaet. Daglig leder har meddelt ønske om å få utbetalt fakturaer samtidig som de blir fakturert kommunen. I henhold til kontrakt er forfall 30 dager etter fakturadato.
- JE opplyser at det fremover i langt større grad vil være ansvarlige prosjektledere tilstede på byggeplassen.

Det opplyses til sist i referatet om at det er flere forsinkelser i arbeidet til JE.

7 Kjennskap til JEs likviditetsutfordringer

Som det fremkommer av punkt over, nevnes JEs begynnende likviditetsproblemer allerede i referat fra 5. januar 2022. Følgende er hva informantene samlet beskriver om hvordan de ble kjent med likviditetsproblemene:

- Advokaten beskriver at det foreligger «spor» tilbake til begynnelsen av 2022, da man fikk fakturaer fra entreprenøren med ønske om kortere forfallsdato. Dette var ifølge advokaten noe kommunen forholdt seg til, og at driften i regi av entreprenøren var noenlunde normal frem til sommeren 2022. Man opplevde også tidlig en del støy i organisasjonen på grunn entreprenørens kommunikasjonsstil.
- Når det gjaldt utfordringer med JE, var flere kjent med dette allerede før sommeren 2022, og allerede så tidlig som i april. At noe hadde endret seg med utførelsen i regi av denne entreprenøren ble fanget opp av flere underentreprenører, og dette var også kjent for prosjektledelsen. Prosjektleder rapporterte likevel etter sommeren at det hadde skjedd positive ting mht. entreprenørens utførelse, og at dette var inntrykket før det igjen «begynte

å gå galt». Det ble da kjent at Jørgensen hadde fått problemer med likviditeten pga. av en annen jobb et annet sted i landet.

- Den første bekymringen som ble meldt fra prosjektleder til enhetsleder var på ettervinteren, mars/april 2022, og omhandlet entreprenørens likviditet i forbindelse med Molde-prosjektet. Bekymringen var knyttet til entreprenørens likviditet og manglende oppfyllelse av krav til dokumentasjon og etterlevelse av faktureringsrutiner. I ettertid har de blitt gjort kjent med at entreprenøren hadde utfordringer i Molde-prosjektet allerede i 2021, da bygningsmessig entreprise ble kontrahert. Det viste seg også at entreprenøren hadde lignende problemer med et byggeprosjekt i Nordland. Men det var først frem mot sommeren 2022 at likviditetsutfordringene ble godt synlige, og hvor Jørgensen blant annet ba om forskudd. Det handlingsrommet kommunen da hadde var å ikke kjøre hardt på betalingsbetingelsene. I løpet av høsten 2022 kjøpt også kommunen inn noe byggevarer for entreprenøren, etter avtale med advokatfirma Kvale som representerte entreprenøren.
- Prosjektleder forteller at Jørgensen etterhvert var tilsynelatende veldig åpen om at han fikk problemer i prosjektet i Molde i april/mai 2022 og hvor han var i konflikt med byggherren som han mente skyldte ham penger.
- Tegn på dårligere fremdrift så man ifølge prosjektleder allerede i mai, da fasaden etter planen skulle være ferdig. Dette var et tema som ble tatt opp på byggemøter. Entreprenøren lovet ifølge prosjektleder bot og bedring. I den perioden prosjektleder hadde tre uker ferie, var entreprenøren inne med full bemanning, og da han kom tilbake fra ferie var ca. 70 prosent av utvendig kledning panelert ferdig. Prosjektleder beskriver at han da senket skuldrene. Men etter dette dabbet det av igjen, og prosjektleder ga derfor sin bekymringsmelding til enhetsleder i august 2022.
- De opplevde også at entreprenør fakturerte for aktiviteter som ikke var utført. Dette gjaldt for eksempel innsetting av vinduer. Kommunen betalte da for selve vinduene som var ankommet byggeplass, men ikke for innsettingen som ennå ikke var utført. De så tendenser til dette allerede våren 2022, og prosjektleder beskriver at han da begynte å få betenkeligheter rundt dette firmaet.
- På spørsmål fra revisjonen om kontrakt burde vært sagt opp tidligere, beskriver prosjektleder at oppsigelse av en kontrakt skal være veldig godt begrunnet og dokumentert. Dette hadde de ifølge ham ikke holdepunkter for på et tidligere tidspunkt, og det var fortsatt mange måneder igjen frem mot julen 2022, som var fristen for ferdigstilling. Slik prosjektleder vurderer dette var han så tidlig ute som han kunne med sin bekymring.
- Det skal ifølge advokat foreligge et vesentlig mislighold på hevingstidspunktet eller at et slikt vesentlig mislighold er forventet fremover i tid. Med tanke på den støyen som oppsto da varsel om heving ble sendt høsten 2022, ville man ifølge advokaten kunne ha forventet betydelig mer støy om dette hadde blitt forsøkt gjennomført allerede våren 2022. Advokaten mener dette ville ha blitt en svært stor belastning for kommunen ved at det neppe forelå noe hevingsgrunnlag våren 2022. Kommunen kunne selvsagt vært «hardere» i gjennomføringen av det å ikke betale før kontraktens forfallsfrister, og dermed fremtunget en mer kritisk situasjon for entreprenøren. Advokaten påpeker at man hadde svært mye å tjene på at prosjektet skulle gå bra. Ønsket var at dette skulle gå bra, og kommunen bidro derfor med tidlige utbetalinger til entreprenøren, for faktisk utført arbeid og faktiske utgifter. Dette bidro til å holde

entreprenørens likviditet flytende. Med en tidligere heving, kunne man kanskje unngått noen konsekvenser, men samtidig var ikke hevingsgrunnlaget på dette tidspunktet tilstrekkelig.

8 Prosess rundt oppsigelse av kontrakt

Varsel om oppsigelse av kontrakt med JE ble sendt 28. september 2022. Det ble gitt frist til 8. oktober 2022 for svar. Varselet startet en prosess hvor partene høsten 2022 forsøkte å finne en løsning for likevel å få prosjektet i havn. Begge parter hadde i denne fasen juridisk bistand fra sine respektive advokatfirma (entreprenørens advokatfirma Kvale og kommunens advokatfirma Campbell & Co).

Kommunens advokat og enhetsleder i KKEiendom beskriver prosessen rundt oppsigelse av kontrakt på følgende måte:

For advokaten startet prosessen som en ordinær henvendelse om bistand til kommunen i forbindelse med stans i arbeidene høsten 2022 og hvordan de skulle håndtere dette innenfor kontraktene med JE. I etterkant av at kommunen sendte varsel om oppsigelse, kom entreprenøren på banen med sin advokat og finansrådgiver. Disse la etterhvert frem forslag til en «3-parts avtale», hvor underleverandører skulle fortsette sitt arbeid etter kontrakt, men med kontraktsavtale som sikret betaling direkte fra kommunen. Enhetsleder i KKEiendom utdyper i intervju at kommunen ville si ja til denne modellen under noen forutsetninger. En av forutsetningene var å få fremlagt et detaljert likviditetsbudsjett som synliggjorde at selskapet kunne betjene sine krav, at alle underentreprenørene aksepterte en slik løsning, samt at JE måtte ha en realistisk fremdriftsplan. Videre forventet kommunen at det ble lagt frem dokumentasjon på at skattetreksmidler og arbeidsgiveravgift var korrekt håndtert og innbetalt. De forutsetningene kommunen stilte ble imidlertid ikke imøtekommet. JEs representanter nektet å legge frem likviditetsbudsjett, og fremlagt fremdriftsplan var ifølge kommunens vurdering helt urealistisk, og ikke koordinert med de andre entreprenørene. Kommunen erfarte også at de ble feilinformert fra entreprenørens representanter i denne fasen, samt at entreprenør fremsto som svært konfliktorientert og skapte mye uro i en periode hvor man forsøkte å finne løsninger for en ferdigstillelse.

Kommunen opplevde ifølge advokaten at det var lite hold i det som ble sagt fra entreprenøren og hans representanter, og at det var et løpende press om utbetalinger, blant annet i forbindelse med lønningsdatoer. Etter hvert ble det et spørsmål om hva kommunen ev. skulle holde tilbake av utbetalinger med tanke på at entreprenøren kunne gå mot oppbud.

Da det likevel ikke så ut til at man kom i mål ble det fra kommunens side igjen gitt signaler om at det gikk mot en heving av kontrakt på samme grunnlag som tidligere varslet. Det var da dialog om en mulig minnelig avslutning av kontraktene. Dialogen førte ikke frem, og det ble sendt hevingserklæring for bygningskontrakten den 1. desember 2022. Resterende arbeid innen betongentreprisen ble avbestilt (noe som kan gjøres kostnadsfritt for byggherren når mindre enn 15 prosent av arbeidet gjenstår). Dette medførte voldsomme reaksjoner fra entreprenøren, og 2. desember mottok kommunen brev fra JE sin advokat hvor hevingserklæringen bestrides. Registreringsforretning⁵ ble til slutt satt til 13. desember, men om kvelden 12. desember fikk kommunen en epost om at entreprenøren hadde meldt

⁵ Formålet med registreringsforretningen er å få oversikt over arbeidet entreprenøren har utført, slik at verdien av dette kan fastsettes. Det skal føres en protokoll fra registreringsforretningen, som skal inneholde hvem som har deltatt, hvilke kontraktsarbeider som er utført samt eventuelle mangler ved entreprenørens arbeider. Det kan også være naturlig å innta en oversikt over materialene og utstyret som befinner seg på byggeplassen. <https://www.bygg.no/innlegg-hva-gjor-man-som-kontraktsmotpart-nar-entreprenoren-gar-konkurs-for-prosjektet-er-ferdigstilt/1435582/> [6.7.2023]

oppbud. Omfattende registreringsforretning ble likevel gjennomført fra den 13. desember, hvor alt gjennomført og gjenstående arbeid skulle registreres, og protokoll oversendes boet.

I kjølvannet hadde daglig leder i JE opprettet nytt selskap (Rib NOR AS), og kjøpte varelageret/driftstilbehøret fra boet. Dette var imidlertid noe kommunen hadde betalt for og var dermed kommunens eiendom. Advokaten forteller at prosessen rundt dette også har vært lang på nyåret, men at det nå har roet seg noe ned.

Kommunens krav i boet er vesentlig, og merkostnadene som hevingen har medført er betydelige, blant annet pga. kostnader med å engasjere ny entreprenør. Kommunen forventer ikke å få noe tilbake da det ikke er noe å hente i boet.

På revisjonens spørsmål om kontrakten kunne ha vært hevet på et tidligere tidspunkt, forklarer advokaten at man har to muligheter til å avslutte kontrakten før normal overtakelse:

1. En løsning er å avbestille arbeidet i regi av entreprenør. Dette kan gjøres uten nærmere begrunnelser. Om gjenstående arbeid utgjør mindre enn 15 prosent, er dette kostnadsfritt, men utover dette er byggherren erstatningspliktig. Man må da evt. velge å ta denne kostnaden, i tillegg til kostnaden ved at andre leverandører må ferdigstille arbeidet.
2. Den andre muligheten er å heve kontrakten. Hvordan dette skal foregå er regulert i standarden.⁶ Det skal foreligge et vesentlig mislighold på hevingstidspunktet eller slikt vesentlig mislighold er forventet fremover i tid.

9 Prosjektet i sin helhet – informantenes inntrykk

Følgende er hvordan informantene alt i alt beskriver prosjektet i sin helhet:

- Med tanke på problemene som oppsto i forbindelse med JEs konkurs, påpeker kommunalsjefen at der hvor totalentreprenøren går konkurs, har dette langt større konsekvenser enn konkurs blant en av 13 delentreprenører. Et eksempel er GIVAS sitt prosjektet om bygging av renseanlegg i Eidskog.
- Kommunalsjefen opplever at dette er gjennomført som et godt prosjekt og at tross utfordringer, var dette den beste måten de kunne ha gjennomført prosjektet på. Omtale gjennom lokal presse oppleves å ha skapt et bilde av at kommunen ikke har vært kompetente. Kommunalsjefen opplever at man kunne ha levd med entreprenørens spesielle fremferd til prosjektet var i mål, hadde det ikke vært for de økonomiske utfordringene som oppsto, som blant annet medførte at entreprenøren ikke fikk varer til å slutføre prosjektet og at underentreprenører mistet inntekter.
- Den identifiserte risikoen kunne ha vært fulgt opp mye tidligere og hyppigere. Ifølge innkjøpsrådgiver muliggjør en unntaksbestemmelse i lovverket å etablere en backup som innebærer at en annen leverandør overtar i en kritisk situasjon. Dette hadde muliggjort at andre leverandører kunne ha overtatt og gjort mer av jobben.

⁶ NS8405, Denne standarden er utarbeidet for bruk i kontraktsforhold hvor en part (entreprenøren) påtar seg utførelsen av et bygg- eller anleggsarbeid (herunder anlegg, nybygg, vedlikehold, reparasjon og ombygging) for en andre parten (byggherren), og hvor det vesentlige av tegninger, beskrivelser og beregninger skal leveres av byggherren: <https://anskaffelser.no/verktoy/maler/ns-8405-norsk-bygge-og-anleggskontrakt> [7.7.2023]

- Ifølge prosjektleder er en viktig lærdom etter prosjektet med brannstasjonen å være forsiktig med hvem du anskaffer, at man må være mer forberedt på å utsette prosjektet, og være mer forberedt på en plan B.
- Med tanke på læring i etterkant av prosjektet, mener kommunedirektøren et av punktene omhandler vurdering i forkant av valg av modell, samt i vurderinger av de ulike tilbudene underveis. Valg av delentreprisformen krever høy kommunal kompetanse, og valg av entrepriseform vil være et spørsmål om man har kompetanse i tilstrekkelig grad. Det at en underleverandør går konkurs, vil man alltid kunne oppleve, og det vil man med stor sannsynlighet oppleve igjen. Når dette skjer er det viktig at man reagerer adekvat. I dette prosjektet var man tidlig ute med å koble på advokat som sikret at man i hele prosessen holdt seg innenfor lovverket.
- Entreprisformen lyktes i 11 av 13 delentrepriser, hvor det kom inn flere tilbydere.
- Ifølge enhetsleder KKEiendom har organisasjonen alt i alt håndtert prosjektet så godt man har kunnet, og prosjektet har blitt ledet godt til tross for en utfordrende situasjon for prosjektleder. Kontrahering av bygningsmessig entreprenør gikk verst tenkelig, men ble håndtert ved å benytte foreliggende rammeavtaler og nye anbud. Til syvende og sist fremstår bygget med en skreddersydd kvalitet for GBI, og hvor brukerne selv har vært aktivt med i hele prosessen. Dette innebærer blant annet at det har vært en fleksibilitet i prosjektet med hensyn til å gjøre endringer på områder man ikke så godt nok i tidligfasen av prosjektet.
- Selv om bygningsmessig kontrakt ifølge byggeleder ikke burde ha vært inngått med den aktuelle entreprenøren, gjorde kommunen en kalkulert risiko ved å ta dette valget. Dette anses ikke uvanlig i byggebransjen. Slike valg tas på bakgrunn av at det svært sjeldent kommer til det konfliktnivået man er i nå, og at man normalt ville ha kommet i land og «reddet stumpene». Kommunens valg var et forsøk på ferdigstille prosjektet.
- Brannsjef og beredskapsleder mener deres mulighet for medvirkning har vært mye større i forbindelse med delentreprisformen, enn den ville vært om det var én hovedentreprenør. Dette mener de har vært veldig positivt, da det er de som skal være brukere av bygget. Hadde det ikke vært problemene som oppsto rundt den ene entreprenøren, kunne kommunen satt «to streker under svaret».

10 Prosjektregnskap per 30. juni 2023

Opprinnelig ramme for byggeprosjekt ny brannstasjon, ble vedtatt i kommunestyresak 160/19 med 125 mill. kroner. I prosjektperioden, så langt, er budsjettene blitt revidert og ny revidert totalramme samlet per juni 2023 tilsvarer 155 mill. kroner inkludert merverdiavgift kompensasjon, uten refusjon.

⁷

Revisjonen finner i kommunens økonomisystem at det per utgangen av 2022 er regnskapsført 131.9 mill. kroner på prosjektet, samt at det per 30. juni 2023 er påløpt 22.2 mill. Totalt regnskapsført gir dette 154 mill. kroner per 30. juni 2023 inkludert merverdiavgiftkompensasjon, uten refusjon.

⁷ Med «inkludert merverdiavgift kompensasjon, uten refusjon» menes det at prosjektet bokføres uten inntektsføring av kompensasjon av merverdiavgift og fradrag for inngående mva. (utleiedel). Investeringer skal etter kommunale prinsipper aktiveres (bokføres) inkl. mva. (bruttoføring) selv om kommunen har kompensasjonsrett/fradragsrett for mva. Inntekter som følge av mva.komp./mva. er med på den totale finansieringen av investeringsprosjekter, og reduserer behovet for bruk av lån, bruk av fond eller overføring fra drift.

Ifølge kommunalsjef for miljø og samfunn inneholder prosjektrengskapet fakturaer som er regnskapsført, men ikke utbetalt med totalt 15 mill. kroner. Konkursboet er fortsatt under behandling. I tillegg har kommunen bankgarantier fra de to kontraktene med JE som kommunen vil tiltre med 3.3 mill. kroner. Sluttregnskapet for prosjektet vil først foreligge i løpet av høsten.

11 Oppsummering

11.1 Prosjektorganisering, roller og rapportering

Kommunen har prosjekthåndbok for gjennomføring av byggeprosjekter, samt at det ble utarbeidet prosjektadministrative rutiner for bygging av Kongsvinger brannstasjon. Undersøkelsen viser at det har vært gjennomført kontinuerlige bygge- og fremdriftsmøter, samt at det har vært rapporteringer mellom prosjektleder og enhetsleder, samt mellom enhetsleder, kommunalsjef og advokat m.fl. etter behov. Dokumentasjon foreligger primært på samhandlingsplattformen Interaxo, samt i e-poster. Samtidig har det vært en del muntlig rapportering og møtevirksomhet som ikke har blitt dokumentert.

Undersøkelsen viser videre at det er delte oppfatninger om hvorvidt det har vært tilstrekkelig med ressurser til prosjekt- og byggeledelse i deler av prosjektet.

11.2 Prosess ved valg av bygningsmessig entreprise

Undersøkelsen viser at kommunen kom i en spesiell situasjon da det ikke meldte seg tilbydere på bygningsmessig entreprise ved brannstasjonen innen de to første anbudsfristene. Hendelsesforløpet viser at kommunen forsøkte å stimulere relevante leverandører til å legge inn tilbud, samt at man forsøkte å finne alternative løsninger da det var knyttet risiko til valg av JE. Da JE allerede hadde lagt inn tilbud på bygningsmessig entreprise ved Langeland skole, startet likevel en dialog med entreprenøren om muligheten for å inngå kontrakt også ved brannstasjonen. Undersøkelsen viser at man alt i alt vurderte at omkostningene ved å utsette fremdriften i byggeprosessen ytterligere, eller å inngå kontrakt med annen leverandør «på regning», var større enn risikoen ved å kontrahere JE til det bygningsmessige arbeidet.

11.3 Koordinering og fremdrift

Gjennomgangen viser at etterlevelse av koordinerings- og fremdriftsansvar i regi av JE, har vært en betydelig utfordring i store deler av byggeprosjektet. Byggleders erfaring var derfor at det var uheldig at dette ansvaret ble tillagt bygningsmessig entreprise som «hovedentreprisen». Undersøkelsen viser at manglende ivaretagelse av dette ansvaret ble oppdaget tidlig, men at kommunen likevel vurderte at det var grunnlag for å fortsette samarbeidet for å få prosjektet i havn.

11.4 Kjennskap til JEs likviditetsproblemer

Dokumentasjon viser at tegn på JE sine likviditetsproblemer ble dokumentert i møtoreferat allerede i januar 2022. Videre kommer det frem at entreprenøren hadde slike utfordringer allerede i 2021, uten at kommunen hadde kjennskap til dette på tidspunktet for kontrahering av bygningsmessig entreprise. Likviditetsutfordringene ble tydeligere utover våren 2022, på grunn av entreprenørens manglende fremdrift i arbeidet, samt forespørsler om forskuddsbetaling mm. Etter sommeren eskalerte problematikken, og førte til at prosjektleder varslet bekymring til enhetsleder i august.

11.5 Prosessen rundt oppsigelse av kontrakt

Prosessen rundt heving av kontrakt med JE er grundig dokumentert i redegjørelse med vedlegg fra Advokatfirma Campbell & Co. Gjennomgangen viser at partene forsøkte å fremforhandle en «3-parts modell» for å få prosjektet i havn høsten 2022, men at dette ikke kom i orden og at konfliktnivået økte i denne fasen.

11.6 Prosjektet i sin helhet

Alt i alt fremhever storparten av informantene at prosjektet har vært godt gjennomført, og at man har lyktes med delentrepriseformen i 11 av 13 entrepriser, samt at brukerne av brannstasjonen (GBI) har hatt anledning til en sterk medvirkning i prosjekteringen gjennom hele prosjektet. Flere av informantene uttrykker likevel at viljen til å ta risiko, samt til å strekke seg langt i samarbeidet med JE har vært stor.

11.7 Prosjektregnskap

Revidert budsjett utgjør ifølge kommunen 155 mill. kroner per juni 23. Regnskapet per 30. juni 2023 utgjør totalt 154 mill. kroner inkludert merverdiavgift kompensasjon, uten refusjon. Det er knyttet usikkerhet i forhold til blant annet konkursboet.

12 Konklusjon

Revisjonens inntrykk er at kommunen som byggherre har gjort mange risikoavveininger underveis i byggeprosjektet. Samtidig fremstår det som at det ikke er systematisk skrevet referater fra møter og dialoger hvor viktige risikovurderinger er gjennomført. Erfaringene i prosjektet tilsier at risikoen knyttet til samarbeid med JE har eskalert, men at kommunen som byggherre likevel har strukket seg ut ifra en vurdering om at det motsatte ville ha utgjort større belastninger og omkostninger totalt sett. Data som revisjonen har hatt tilgang til, tilsier at kommunen kun har forholdt seg til referanser som daglig leder i JE selv forfattet vedrørende entreprenørens kvalifikasjoner innen prosjektledelse. Det synes heller ikke som kommunen gjorde tilleggsundersøkelser av entreprenørens økonomiske situasjon, eller innhentet referanse fra byggherre i Molde hvor daglig leder i JE informerte om at et stort boligprosjekt var satt på vent.

Til tross for problematikken rundt samarbeidet og kontraheringen av JE innen bygningsmessig entrepris, vurderer sentrale aktører i prosjektorganisasjonen at prosjektet har vært vellykket. Endelig prosjektregnskap vil foreligge høsten 2023.

Revisjonen mener at kommunen på bakgrunn av faktaundersøkelsen har god mulighet til å trekke læring av de erfaringer som er gjort rundt prosjektorganisering og prosjektstyring ved delentrepris som entreprisform.