

Vurdering av forsvarlig saksbehandling Hidra Landfast

Rapport til kontrollutvalget 2019

Innholdsfortegnelse

1	SAMMENDRAG.....	1
2	MANDAT.....	3
2.1	Avgrensning	3
3	METODE OG GJENNOMFØRING	4
3.1	Dokumentgjennomgang	4
3.2	Intervjuer	4
4	KRITERIER.....	5
4.1	Forvaltningsloven.....	5
4.1.1	Saksbehandlingstid	5
4.2	Kommuneloven	5
4.3	Statens vegvesens håndbøker	6
4.4	Offentleglova – Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig virksomhet.....	6
4.5	Forsvarlig saksbehandlig.....	7
5	BAKGRUNN	8
5.1	Historie.....	8
5.2	Styringsgruppe	9
5.3	Sams vegadministrasjon.....	9
5.3.1	Sams vegadministrasjons rolle og oppgaver i arbeid med fylkesvegsaker	10
5.4	Anslagsmetode	11
6	FEIL BRUK AV TRAFIKKMENGDE I DIMENSJONERINGEN AV VEIEN... 	13
6.1	Bakgrunn.....	13
6.2	Innhentet faktum	13
6.3	Vurdering	15
7	MANGLENDE OBJEKTIVITET OG VURDERING I UTREDNINGEN OM ALTERNATIVT FORSLAG OG ENKLERE LØSNING.....	17
7.1	Bakgrunn.....	17
7.2	Innhentet faktum	17
7.3	Vurdering	18

8	FEIL PRESENTASJON AV MERVERDIAVGIFTSKOMPENSASJON I PROSJEKTET	20
8.1	Bakgrunn	20
8.2	Innhentet faktum	20
8.3	Vurdering	21
9	MANGLENDE INNSYN I UNDERLAGSDOKUMENTASJON	23
9.1	Bakgrunn	23
9.2	Innhentet faktum	23
	9.2.1 Retten til innsyn	23
	9.2.2 Behandling av innsynsbegjæring fra Hydra Vel	24
9.3	Vurdering	25
10	KONKLUSJON.....	27

1 Sammendrag

Kontrollutvalget vedtok i sak 18/18 at Agder Kommunerevisjon skulle foreta en undersøkelse om saksbehandlingen vedrørende utbyggingen av Hidra-landfast har vært forsvarlig. Undersøkelsen gjelder ikke alternativer for løsning av trase.

Revisjonen har gjennomført undersøkelsen ved hjelp av dokumentgjennomgang og intervjuer med samferdselssjef Vidar Ose, prosjektleder for Hidra-landfast- mulighetsstudie Jan Børge Thorsen og Hidra Vel v/Jostein Bruaseth og Ring Veisdal.

Revisjonen har vurdert sine funn opp mot fovaltningsslov, offentliglov, Statens vegvesen sine håndbøker og det ulovfestede kravet til forsvarlig saksbehandling. Vi har tatt utgangspunkt i Hidra Vel sin bekymringsmelding til kontrollutvalget i Vest-Agder fylkeskommune i våre undersøkelser.

Revisjonens vurdering er at de trafikkfaglige vurderingene som Statens vegvesen har lagt til grunn i større grad kunne ha blitt reflektert i deres rapport og saksfremlegget for øvrig. Det er ikke beskrevet hvilke typer av arealdisponeringer og aktiviteter som ligger til grunn for valg av dimensjonering og fartsgrense, utover hva som er nevnt i kapittel 1.1. Det kunne eksempelvis vært naturlig å kommentere den tilsynelatende inkonsistensen mellom trafikkgrunnlaget omtalt i rapportens kapittel 1.1 og dimensjoneringen valgt i kapittel 3. Videre kunne det vært konkretisert hvordan arealdisponeringen og aktiviteten har påvirket Statens vegvesens vurderinger av dimensjonering.

Revisjonen har ikke etterprøvd de trafikkfaglige vurderingene til Statens vegvesen. Revisjonens gjennomgang av sakens faktum for øvrig, har ikke avdekket forhold som gjør at det er grunnlag for å konkludere med at vegvesenet har benyttet feil dimensjonering i mulighetsstudien.

Basert på samtalene med prosjektleder i Statens vegvesen mener revisjonen at den fremgangsmåten som er valgt ved å gjennomføre en full anslagskalkulering av alle de forenklete forslagene, inklusiv Hidra Vel sitt forslag, fremstår som et riktig utgangspunkt for å sammenligne de forskjellige alternativene.

Revisjonen mener det kunne vært klarere opplyst om de forutsetninger og valg som lå til grunn for Statens vegvesen sine valg av løsninger i de forskjellige alternativene. Statens vegvesen sine valg knyttet til traseene er heller ikke beskrevet i referatet fra samarbeidsgruppen. Revisjonen finner ingen klare holdepunkter for at det har vært en bevisst favorisering av Statens vegvesen sine egne alternativer.

Revisjonen finner ikke grunnlag for de fremsatte bekymringer om at det er underrapportert merverdiavgift i saksfremleggene. Saksfremleggene presenterer anslaget for merverdiavgiftskompensasjon på en måte som relevante beslutningstakere er kjent med.

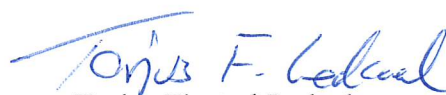
Revisjonen konkluderer med at det er brukt lang tid på å overlevere etterspurte dokumenter. Den sene saksbehandlingen for innsynsbegjæringen er etter revisjonens vurdering et brudd på offentleglova § 29. Vi ber fylkeskommunen vurdere rutinene sine på dette området.

Selv om anlagsrapportene ble sent utlevert til Hidra Vel fra fylkeskommunen i begge tilfellene, har Hidra Vel sin rapport datert 27.12.2017 fulgt saken og flere av momentene fra Hidra Vel ble diskutert i saksbehandlingen i Fylkestinget. Etter vår vurdering kan vi ikke se at det er grunnlag for å tro at Fylkestinget hadde fattet et annet vedtak, om anlagsrapportene var utlevert tidligere.

Revisjonen finner totalt sett ikke grunnlag for å konkludere med at det er brudd på prinsippet om forsvarlig saksbehandling.

Kristiansand, 02.04.19


Tor Ole Holbek
Revisjonssjef


Torjus Finstad Ledaal
Statsautorisert revisor

2 Mandat

Kontrollutvalget vedtok i sak 18/18 at Agder Kommunerevisjon skulle foreta en undersøkelse om saksbehandlingen vedrørende utbyggingen av Hydra landfast har vært forsvarlig. Undersøkelsen gjelder ikke alternativer for løsning av trase.

Bakgrunnen for vedtaket var behandlingen av bekymringsmelding og rapport fra Hydra Vel.¹ Hydra Vel er bekymret for saksforbredelsen i forbindelse med Fylkestingets behandling av sak 2/18- FV 469 – Hydra Landfast. De peker konkret på 5 forhold ved saksbehandlingen:

1. Feil bruk av trafikkmengde i dimensjoneringen av veien
2. Manglende objektivitet i utredningen om alternativt forslag og enklere løsning
3. Feil presentasjon av merverdiavgiftskompensasjon i prosjektet
4. Manglende innsyn i underlagsdokumentasjon
5. Manglende etterlevelse av fylkeskommunens kjerneverdier.

Kontrollutvalget fattet følgende vedtak i sak 18/18:

«Kontrollutvalget ber Agder Kommunerevisjon foreta en undersøkelse av om saksbehandlingen har vært forsvarlig i saken om utbygging av Hydra Landfast. Undersøkelsen gjelder ikke alternativer for løsning av trase.»

2.1 Avgrensning

Revisjonen har tolket mandatet i lys av bekymringsmeldingen og vil gi revisjonens vurdering av forhold 1-4. Problemstilling 5 vurderer revisjonen til ikke å være tilstrekkelig operasjonalisert til at denne kan vurderes i lys av mandatet.

¹ Bekymringsmelding angående innstillingen fra Fylkesrådmannen – Hydra Vel 04.02.18

3 Metode og gjennomføring

I de påfølgende avsnitt redegjøres det for metoden som har blitt benyttet for å samle inn data-materiale.

Det anbefales å bruke flere metoder for å samle inn data (triangulering).² Dette innebærer at de undersøkte forholdene studeres fra flere synsvinkler, at ulike metoder benyttes og at det hentes inn informasjon fra flere kilder. Dette reduserer faren for at det som beskrives ikke er fullstendig eller riktig, og bidrar således til å styrke validiteten i datamaterialet. I denne evalueringen har vi benyttet oss primært av kvalitativ metode som dokumentgjennomgang og intervjuer.

3.1 Dokumentgjennomgang

I arbeidet med denne evalueringen har vi gjennomgått en rekke ulike dokumenter:

- Bekymringsmelding fra Hydra Vel til kontrollutvalget 04.02.18
- Oppsummering av kommunikasjon mellom VAF og Hydra Vel fra Hydra Vel – i forbindelse med saksbehandlingen i Fylkestinget 2017
- Oppsummering av kommunikasjon mellom VAF og Hydra Vel fra Hydra Vel – i forbindelse med saksbehandlingen i Fylkestinget 2018
- Saksfremlegg med vedlegg i forbindelse med saken i Fylkestinget 2017 og 2018
- Forvaltningsloven med forskrift
- Offentleglova
- Hydra Vel- Fv.469 – Hydra landfast vurdering av SVV's kalkyler -27.12.2017 & 15.02.2018
- Hydra Vel- Forslag til forenklinger- bro til Hydra – 07.06.17
- Statens vegvesens håndbøker

3.2 Intervjuer

Revisjonen avholdt møte med samferdselssjef Vidar Ose og Statens vegvesen ved prosjektleder Jan Børge Thorsen i november 2018. Det har vært avholdt elektronisk møte med Hydra Vel/Ring Veisdal i januar 2019.

Underveis i arbeidet med rapporten har vi også hatt kontakt med intervjuobjektene på mail og telefon for å avklare ulike spørsmål.

² Norges Kommunerevisorforbund (2011) s. 4

http://www.nkrf.no/filarkiv/File/Diverse_pdf-er/RSK_001_Standard_for_forvaltningsrevisjon_110201.pdf

4 Kriterier

Revisjonskriterier er en samlebetegnelse på de krav, normer og/eller standarder som revisjonsobjektet skal vurderes i forhold til. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autorative kilder innenfor det reviderte området. Aktuelle revisjonskriterier kan være:

- Lover, forskrifter, forarbeider og rettspraksis
- Statlige føringer, veiledere og lignende
- Politiske vedtak, mål og føringer
- Administrative retningslinjer, mål og føringer
- Anerkjent teori på området

Revisjonskriteriene danner grunnlaget for å vurdere om det foreligger avvik eller svakheter på det reviderte området.³

I dette kapittelet gjennomgår vi kriterier som anses aktuelle for å undersøke forsvarlig saksbehandling i forbindelse med vedtak om Hidra-landfast.

4.1 Forvaltningsloven

Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) gjelder for et hvert statlig og kommunalt organ. Loven skal sikre den enkelte en trygg, grundig og lik saksbehandling. Fylkeskommunens saksutredning skal følge reglene i forvaltningsloven.

4.1.1 Saksbehandlingstid

Regelen i fvl. § 11 a om at «Forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold» vil dermed gjelde. Kravet er skjønnsmessig, og det må vurderes i det enkelte tilfellet utfra sakens art og omfang samt organets ressursituasjon hva som er forsvarlig saksbehandlingstid.⁴ Fylkeskommunen har ansvar for å inneha tilstrekkelige ressurser til å håndtere saker den etter lovverket er satt til å håndtere.⁵

4.2 Kommuneloven

Ett av formålene som angis i kommunelovens § 1 er at loven skal «legge til rette for en tillits-skapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard».

³ NKRF, «Veileder i forvaltningsrevisjon», s.49. Hentet fra: http://www.nkrf.no/filarkiv/File/Publikasjoner/Veileder_i_forvaltningsrevisjon_NKRF_2016_04_25.pdf

⁴ Ot.prp. nr. 75 (1993-1994) s. 59

⁵ Sivilombudsmannens uttalelse i sak 2016/419

Fylkesrådmannen er øverste leder for den samlede kommunale administrasjon, innenfor de rammer som settes av Fylkestinget. Det følger av kommunelovens § 23 annet ledd at fylkesrådmannen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll. Dette innebærer at fylkesrådmannen er tillagt det overordnede ansvaret for at det etableres et velfungerende internkontrollsystem i kommunen. Hva som utgjør betryggende internkontroll og hvordan rådmannen skal sørge for at lover, forskrifter og instruksjoner overholdes angis ikke nærmere i loven.

4.3 Statens vegvesens håndbøker

Vegnormaler er en samlebetegnelse for normaler i Statens vegvesens håndbokserie som inneholder krav til bl.a. vegbygging, vegutforming, tunneler, bruer, ferjekai, rekkverk og trafikk-sikkerhetsutstyr.⁶ Normaler og retningslinjer er kravdokumenter og de viktigste håndbøkene i Statens vegvesens håndbokhierarki. Normaler er hjemlet i lovverk og gjelder all offentlig veg/gate eller Statens vegvesen og andre myndigheter.

Vegnormalene er et viktig styringsverktøy og et hjelpemiddel ved utforming og dimensjonering av offentlig veg- og trafikkanlegg. Vegnormalene er kravdokumenter som har hjemmel i forskrift etter Vegloven for anlegg av all offentlig vei.

4.4 Offentleglova – Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig virksomhet

Offentlegloven handler om tilgangen til offentlige forvaltningsdokumenter, journaler og andre offentlige registre. Alle slike dokumenter er arkivdokumenter etter definisjonen i arkivloven. Offentligloven har innvirkning på journalføring, framlegging av offentlig journal og skjerming av informasjon både i journalen og i dokumentene.

Formålet er etter lovens § 1 å legge til rette for at offentlig virksomhet er åpen og gjennomsiktig, for å styrke informasjons- og ytringsfriheten, den demokratiske deltakelsen, rettstryggheten for den enkelte, tilliten til det offentlige og kontrollen fra allmennheten. Loven skal også legge til rette for videre bruk av offentlig informasjon.

⁶ <https://www.Vegvesen.no/fag/publikasjoner/handboker/om-handbokene/vegnormalene>

4.5 Forsvarlig saksbehandling

Det følger av forvaltningslovens § 1, første og annet punktum:

«Loven gjelder den virksomhet som drives av forvaltningsorganer når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov. Som forvaltningsorgan reknes i denne lov et hvert organ for stat eller kommune.»

Fylkestinget er et folkevalgt organ som er en del av den ordinære fylkeskommunale forvaltning og anses som forvaltningsorgan og omfattes av forvaltningsloven.

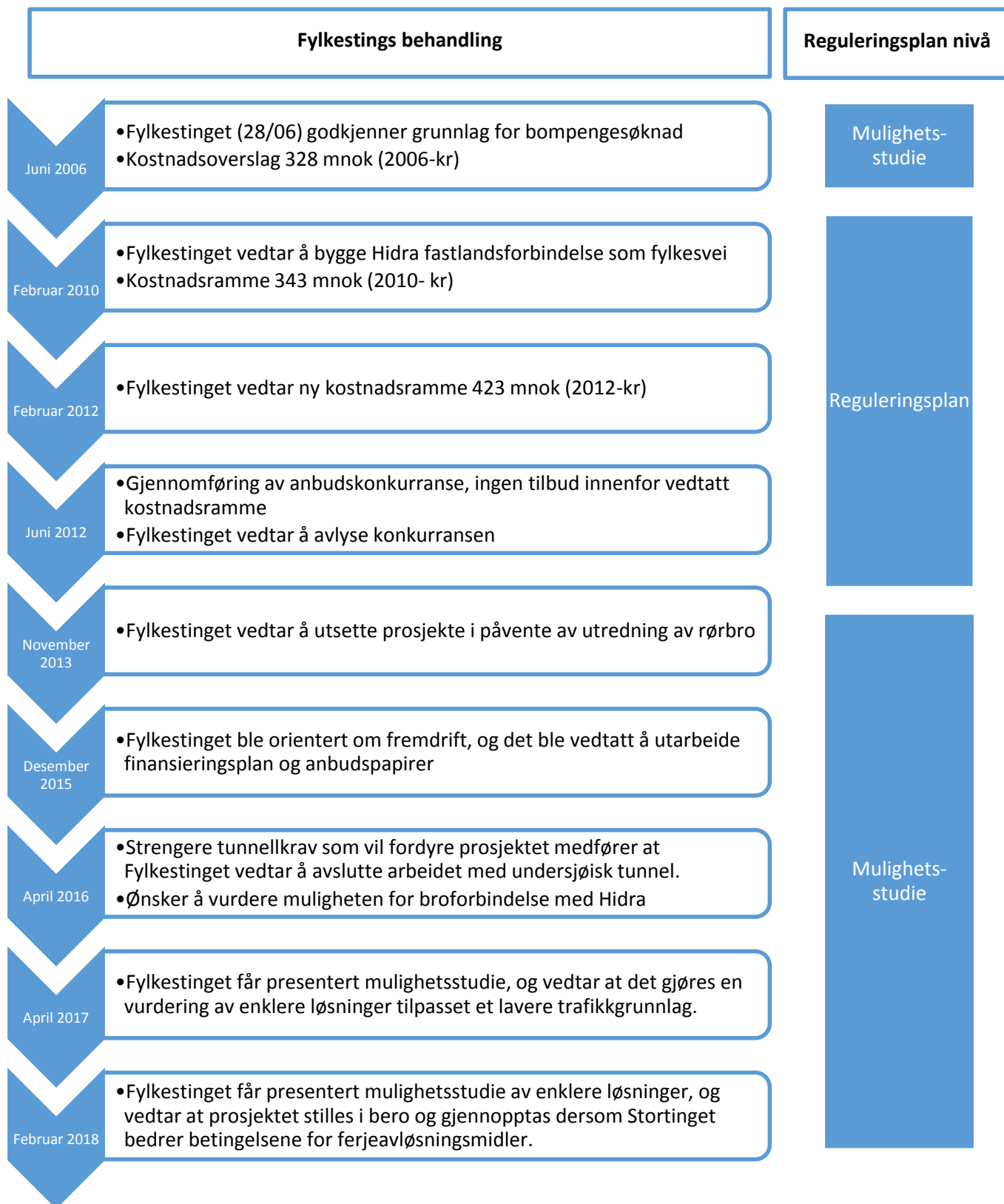
Når vi skal vurdere hvorvidt det er gjennomført en forsvarlig saksbehandling vil vi vurdere dette opp mot forvaltningslovens bestemmelser.

I tillegg til, og som veiledning ved tolkning av, forvaltningslovens bestemmelser kan det ulovfestete kravet til forsvarlig saksbehandling sees som et grunnleggende prinsipp som stiller krav til forskjellige sider av saksbehandlingen. Forsvarlig saksbehandling innebærer blant annet at organet som skal fatte et vedtak må ha et forsvarlig grunnlag for sin avgjørelse, noe som blant annet innebærer at forvaltningen må utrede og opplyse en sak godt. Vurderingen som blir gjort i denne forbindelse skal ikke baseres på usaklige eller utenforliggende forhold. Videre ligger det i kravet til forsvarlig saksbehandling at avgjørelsen som blir tatt må kunne være i samsvar med skjønnets i den enkelte sak, og vilkårlige avgjørelser er forbudt. Videre skal det ikke forekomme usaklig forskjellsbehandling og avgjørelsen må ikke fremstå som sterkt urimelig.

5 Bakgrunn

5.1 Historie

Det har vært jobbet med fastlandsforbindelse til Hidra i nærmere 40 år. I nyere tid har Fylkestinget behandlet fastlandsforbindelsen i følgende saker:



Modellen over viser sammenhengen mellom sakene som har vært politisk behandlet i Vest-Agder fylkeskommune og tilhørende planstatus. I forbindelse med anbudskonkurransen i 2012 forelå det en ferdig reguleringsplan for undersjøisk tunnell. Fylkestinget har i saken om broalternativer ikke bestilt noe utredning på bakgrunn av reguleringsplan, men en mulighetsstudie, se nærmere redgjørelse under punkt 5.4.⁷

5.2 Styringsgruppe

I forbindelse med Fylkestingets vedtak om etablering av Hidra Landfast som fylkesvei i 2010 ble det etablert en administrativ styringsgruppe som var sammensatt av representanter for fylkeskommunen, Flekkefjord kommune og Statens vegvesen⁸. Aksjonsgruppa for Hidra Vel hadde en observatørstatus i gruppen. Styringsgruppen fulgte prosjektet frem til ultimo 2012 da det ble vedtatt å avlyse konkurransen.

I august 2012 ble det nedsatt en ny samarbeidsgruppe da man anså at vedtaket i Fylkestinget juni 2012 markerte et nytt prosjekt. Styringsgruppen var denne gangen kun sammensatt av representanter fra Vest-Agder fylkeskommune og Flekkefjord kommune. Det føres referat fra møtet i gruppa som er lagret i fylkeskommunens arkivsystem.

5.3 Sams vegadministrasjon⁹

Staten har ansvar for å stille med sams (felles) vegadministrasjon på regionalt nivå for riks- og fylkesveg. Ordningen med sams vegadministrasjon innebærer at staten og fylkeskommunene bruker samme vegadministrasjon på regionalt nivå til å utføre henholdsvis riks- og fylkesveggoppgaver. Staten og fylkeskommunene bestemmer hvilke oppgaver som skal gjøres, knyttet til henholdsvis riks- og fylkesveg. Ansvar er lagt til Statens vegvesen¹⁰.

Det er Statens vegvesens regionvegkontorer under ledelse av hver sin regionvegsjef som etter vegloven § 10 har oppgaven som sams vegadministrasjon på regionalt nivå.

Vegdirektøren som leder av Statens vegvesen og regionvegsjefen har ansvar for at sams vegadministrasjon er organisert og har kompetanse og systemer/verktøyer, som effektivt kan løse de oppgaver (utredninger, tiltak, mm) som staten og fylkeskommunene har behov for/beslutter. Arbeidet skal være av den kvalitet som er bestemt, og i tråd med gjeldende lover, forskrifter og andre nasjonale bestemmelser. Regionvegsjefen hører under Vegdirektoratet i riksvegsaker og andre statlige oppgaver og under fylkeskommunen i fylkesvegsaker, jamfør veglova § 10 og departementets instruks¹¹.

⁷ Fylkestingssak 15/16 – Hidra Landfast – videre arbeid med fastlandsforbindelsen

⁸ Hovedutvalg for samferdsel, areal og miljø – sak 91/10

⁹ <https://www.Vegvesen.no/fag/veg+og+gate/sams+vegadministrasjon/Sams+vegadministrasjon+p%C3%A5+regionalt+niv%C3%A5/sams-vegadministrasjon-p%C3%A5-regionalt-niv%C3%A5-1>

¹⁰ Jamfør punkt 2 i Samferdselsdepartementets instruks for Statens Vegvesen av 15.3.2011

¹¹ Samferdselsdepartementets instruks for Statens Vegvesen av 15.03.2011

5.3.1 Sams vegadministrasjons rolle og oppgaver i arbeid med fylkesvegsaker

Rollene til fylkeskommunen og sams vegadministrasjon - hørende under fylkeskommunen i fylkesvegsaker - kan grovt beskrives slik:

- Fylkeskommunen er vegmyndighet og vegeier for fylkesvegnettet i sitt fylke og beslutter strategier og overordnede planer, handlingsprogrammer og årlige budsjetter for fylkesvegnettet. Fylkeskommunen bestemmer blant annet hvordan fylkesvegnettet skal bygges ut, driftes, ivaretas beredskapsmessig, vedlikeholdes og forvaltes, alt innenfor gjeldende lover, forskrifter og andre nasjonale bestemmelser. Fylkeskommunen har også ansvar for at fylkesvegnettet inngår i fylkeskommunens arbeid med regional utvikling, og at næringslivet og andre trafikantgrupper tilbys en så sikker, effektiv, forutsigbar og bærekraftig transport på fylkesveg som mulig.
- Regionvegsjefen hører under fylkeskommunen i fylkesvegsaker og har ansvar for at oppgavene blir utført som fastsatt i avtaler eller annen styringsform, fullmakter, styringsdialoger o.l. med den enkelte fylkeskommune.

Fylkeskommunen må ivareta rollene som vegmyndighet og vegeier innenfor bestemmelser i en rekke lover, for eksempel vegloven, plan- og bygningsloven, regelverk om miljø, forurensing, universell utforming, offentlige innkjøp, naboforhold, m.m. Regionvegsjefen har ansvaret for at arbeidet som regionvegkontoret utfører for fylkeskommunen, utføres innenfor rammen av lover, forskrifter og andre nasjonale bestemmelser som fylkeskommunen er forpliktet av.

Ut fra veglova § 10 og instruksen synes fylkesvegsaker som regionvegsjefen (sams vegadministrasjon) er forutsatt å utføre for fylkeskommunene, å være:

- å bidra med faglige utredninger og andre underlag for fylkeskommunene i deres arbeid med fylkesvegnettet.
- å følge opp fylkeskommunens vedtak om planlegging, utbygging, vedlikehold, forvaltning og drift av fylkesvegnettet.
- å ha oversikt over risiko-, trussel- og sårbarhetsbildet for vegnettet i vegregionen, for å sikre best mulig framkommelighet på det viktigste vegnettet under ulike forhold.
- å utføre ulike administrative gjøremål.
- å bistå fylkeskommunen som regional utviklingsaktør med analyser og vurderinger av ulike tiltak innenfor transportområdet, når fylkeskommunen ber om det.

5.4 Anslagsmetode

Alle kostnadsoverslag i Statens vegvesen skal utarbeides etter metodikken beskrevet i Håndbok R764 Anslagsmetoden. Metoden bygger på suksessiv kalkulasjon, noe som innebærer en nedbrytning av prosjektet ovenfra og ned, fra et grovt oversiktsbilde med et begrenset antall kostnadsposter til flere detaljer ved behov. Anslagsmetoden har etablert seg som metoden kostnadsoverslag lages på i Statens vegvesen, og etaten har utviklet sitt eget kalkyleverktøy kalt «Anslag». Anslag benytter en beregningsmetodikk med Monte Carlo-simulering, og det er mulig å modellere samvariasjon mellom poster.

Det stilles krav til å utarbeide et nytt selvstendig kostnadsoverslag for alle planfasene. I tillegg stilles det krav til oppdatering av anslag hvert halvår, og ved større endringer i forutsetningene for prosjektet. Krav til nøyaktighet er ulikt på de ulike nivåene.

Utredningsnivå

- Svært få detaljer er på plass.
- Overslagene utarbeides på et grovt nivå, strukturert etter elementer.
- Overslaget baserer seg på løpemeterpriser fra sammenlignbare prosjekter
- Krav til nøyaktighet +/- 40 %

Kommune(del)plannivå

- Flere detaljer avklart
- Krav til gjennomføring av standard Anslagsprosess.
- Nedbrytningen er elementbasert.
- Krav til nøyaktighet +/- 25 %

Reguleringsplannivå

- De mest detaljerte overslagene.
- Krav til gjennomføring av standard Anslagsprosess.
- Omfatter detaljert mengdeoverslag og beskrivelse av prosjektet.
- Erfarings-/grunnlagsdata hentes fra Kostnadsbanken for samleprosess-nivå og fra sammenlignbare prosjekter på prosess-nivå
- Krav til nøyaktighet +/- 10 %

Kalkylens oppbygning og postenes detaljeringsgrad vil være avhengig av hvilket plannivå som ligger til grunn for kostnadsberegningen, og vil være forskjellig fra prosjekt til prosjekt. Det stilles imidlertid krav til standard inndeling av kalkylen på overordnet nivå.

Anslagsmetoden bygger i hovedsak på at en ressursgruppe, under ledelse av en prosessleder, arbeider systematisk gjennom prosjektet, med tanke på å finne et mest mulig realistisk kostnadsoverslag.

Viktige prinsipper for Anslagsmetoden:

- Alt skal med. Dette innebærer at det også gjøres vurderinger av hvordan indre og ytre forhold påvirker kostnadsbildet.
- Estimeringen av kostnadsbærerne gjøres på faste forutsetninger og avgrensninger. Dette innebærer at alle indre og ytre påvirkningsfaktorer «låses» før kostnadselementene estimeres. Hvorvidt disse forutsetningene holder, behandles som usikkerhet.
- Usikkerheten synliggjøres i kalkylen. Dette innebærer at det angis trippelanslag for alle kostnadsbærere og alle indre og ytre påvirkninger.

Det er etablert regionale kostnadsgrupper i alle regioner. Denne gruppa skal minimum kvalitetssikre alle prosjekter større enn 100 millioner kroner¹². Dersom regional Anslagsgruppe finner det nødvendig å endre kostnadsoverslaget, og prosjektet ikke er enig, er det regionvegsjefen som fastsetter overslaget.

¹² Gjelder på reguleringsplannivå

6 Feil bruk av trafikkmengde i dimensjoneringen av veien

6.1 Bakgrunn

Hydra Vel skriver i sin bekymringsmelding at Statens vegvesen bommer på trafikkmengden på veien, og har foreslått en vei som har kapasitet til en årstdøgns trafikk (ÅDT)¹³ på 4000 biler, mens de mener behovet anslagsvis ligger på en årstdøgns trafikk på 4-600 biler. De mener overdimensjoneringen har ført til for dyre løsninger.

6.2 Innhentet faktum

Statens vegvesen tar utgangspunkt i sine håndbøker ved prosjektering av veiprosjekter. Vegnormaler er en samlebetegnelse for normaler i Statens vegvesens håndbokserie som inneholder krav til bl.a. vegbygging, vegutforming, tunneler, bruer og ferjekaier, rekkverk og trafikksikkerhetsutstyr.¹⁴ Normaler og retningslinjer er kravdokumenter og de viktigste håndbøkene i Statens vegvesens håndbokhierarki. Normaler er hjemlet i lovverk og gjelder all offentlig veg/gate eller Statens vegvesen og andre myndigheter.

Vegnormalene er et viktig styringsverktøy og et hjelpemiddel ved utforming og dimensjonering av offentlig veg- og trafikkanlegg. Vegnormalene er kravdokumenter som har hjemmel i forskrift etter Vegloven for anlegg av all offentlig vei.

Ved planlegging av Hydra-landfast er det N100 – veg og gateutforming, samt N500-veg-tunneler som er sentrale¹⁵.

Veiene deles inn i 4 hovedkategorier¹⁶:

- Nasjonal hovedvei (H)
- Øvrige hovedveier (Hø)
- Samleveg (Sa)
- Atkomstveier (A)

I tillegg kommer gang- og sykkevei.

Det står videre i N100 at trafikkmengde i prognoseåret skal legges til grunn i dimensjoneringen, men at det også må gjøres vurderinger om transportkapasitet og transportfunksjon. Et vei eller gatesystem vil være sammensatt av lenker med ulik transportfunksjon og krever ulik utforming. Statens vegvesen vil i arbeidet med å vurdere kapasitet og funksjon se mot en rekke faktorer, herunder type trafikk, trafikksikkerhet, miljø, dimensjoner i tilstøtende veinett etc.¹⁷

¹³ Med årstdøgns trafikk (ÅDT) menes gjennomsnittlig antall biler per døgn

¹⁴ <https://www.Vegvesen.no/fag/publikasjoner/handboker/om-handbokene/vegnormalene>

¹⁵ Det er innført nye håndbøker fra 05.09.2018, utredningene og vurderingene i denne rapporten baserer seg på håndbøker fra juni 2014

¹⁶ Håndbok N100- side 18

¹⁷ Håndbok N100 – side 12

På side 33 i N100 står det «Dimensjoneringsklasse velges i en overordnet planprosess ut fra en helhetsvurdering av vegnettet den planglagte parsellen inngår i. Det vil kunne innebære at endringer i ÅDT langs ruta ikke nødvendigvis trenger å resultere i endringer i dimensjoneringsklasse.

I intervjuet med prosjektleder for Hydra- Landfast, Jan Børge Thorsen, bekrefter han at trafikkmengde kun er en del av dimensjoneringen og at det viktigste er de samlede trafikkfaglige vurderingene. Momenter som taler for valgte dimensjonering er blant annet industrien som ligger på strekningen, gang og sykkelvei på strekningen, samt signaler fra prosjektgruppa.

Det har i prosjektet vært nedsatt en prosjektgruppe for samarbeid mellom VAF og Flekkefjord kommune. Det er ført referat fra disse møtene. Prosjektgruppa har fått løpende orientering om status på prosjektet og vært løpende orientert om de utredninger som har vært presentert i forbindelse med saksbehandlingen. Statens vegvesen har valgt å legge til grunn H1¹⁸ i vegnorma- len som skal benyttes for dimensjoneringsklasse hovedveg og øvrig hovedveg med ÅDT opp til 4000 og arealdisponering og aktivitet som gjør at fartsgrensen settes til 60 km/t.¹⁹

Hydra Vel/Ring Veisdal mener på sin side at ved å legge til grunn et for høyt nivå på ÅDT har man prosjektert en for bred vei og for omfattende teknisk løsning i tunnelen. De mener at det ikke er nødvendig med gang og sykkelsti på grunn av at det er færre gående og syklende enn det som er kravet i håndboken N100. Som en konsekvens har dette påvirket bredden på veien, noe som i sin tur har drevet opp kostnaden i prosjektet.

¹⁸ H1 er klassifisering av veien som nasjonal hovedveg og øvrig hovedveg med gjennomsnittelig døgntrafikk under 12000 biler og fartsgrense på 60 km/t

¹⁹ FV.469 Hydra fastlandsforbindelse mulighetsstudie- alternative brutraseer 10.03.2017

6.3 Vurdering

Bilde 1 viser oversikt over dimensjoneringsklasser som følger av Statens vegvesen håndbok N100. Som tabellen viser, uavhengig om man legger til grunn ÅDT 400 eller ÅDT 4000 standardkrav, legges til grunn en vegbredde på 7,5 meter ved fartsgrense 60 km/t. Det er imidlertid mulig å legge en alternativ utforming til grunn på 6,5 meter, dette kan man også lese ut av tabellen er uavhengig av antall ÅDT opptil ÅDT 4000.

Tabell C.1: Dimensjoneringsklasser

ADT	< 1500				1 500 - 4 000				4 000 - 6 000		6 000 - 12 000		12 000 - 20 000			> 20 000		
Fartsgrense [km/t]	50	60	80	90	50	60	80	90	60	80	60	90	60	80	100	60	80	100
Nasjonale hovedveger		H1	H2	H3		H1	H2	H3	H1	H4	H1	H5	H6	H7	H8	H6	H7	H9
-vegbredde [m]		7,5	8,5	8,5		7,5	8,5	8,5	8,5	10	8,5	12,5	16	20	20	16	20	23
Øvrige hovedveger		H1	H ₀ 1			H1	H ₀ 2		H1	H4	H1	H5	H6	H7	H8	H6	H7	H9
-vegbredde [m]		6,5	6,5			6,5	7,5		8,5	10	8,5	12,5	16	20	20	16	20	23
Samleveger	Sa1		Sa3		Sa2		H ₀ 2											
-vegbredde [m]	6/5,5		4/6,5		5,5/6		7,5											
Atkomstveger	A1/A2/A3																	
-vegbredde [m]	3,5 – 7																	

Bilde 1 Dimensjoneringsklasser, Stats vegvesen håndbok N100

Statens vegvesen har valgt å legge til grunn hovedløsninger basert på gjeldende håndbøker i mulighetsstudien. Igangsettelse av mulighetsstudien for broalternativer ble vedtatt i Fylkestinget i april 2016²⁰. Vedtaket bygger blant annet på notat om mulige broalternativer fra Statens Vegvesen. Revisjonen kan ikke se av vedtak eller underlagsmateriale til saken i Fylkestinget at det er lagt føringer på dimensjoneringen av veien.

Statens vegvesen opplyser i intervjuene at det er en samlet trafikkfaglig vurdering som ligger til grunn for de valg som er tatt. Ved gjennomgang av saksfremlegget og vedlegg til saken «Fv. 469 Hidra fastlandsforbindelse- mulighetsstudie – alternative brutraseer» er det i kapittel 1.1 redgjort for dagens situasjon. Det er omtalt følgende om dagens aktivitet på strekningen; «*både bosetting, næringsvirksomhet med blant annet lakseoppdrett og fiskemottak, samt turisttilstrømning bidrar til behovet for en fastlandsforbindelse*²¹». Det er ingen øvrig beskrivelse av forhold langs traseen som påvirker dimensjonering. I kapittel 3 legger man innledningsvis til grunn klasse H1. «*Ny veg planlegges i henhold til dimensjoneringsklasse H1 i vegnormalens SVV håndbok, SVV Håndbok 100. Denne dimensjoneringsklassen skal benyttes for øvrige hovedveger og andre veger med ÅDT >4000 og arealdisponering og aktivitet inntil vegen gjør at fartsgrensen settes til 60 km/t*²²».

²⁰ Fylkestingssak 15/16- Hidra landfast – videre arbeid med fastlandsforbindelsen.

²¹ FV. 469 Hidra fastlandsforbindelse, mulighetsstudie- alternative brutraseer s. 4

²² FV. 469 Hidra fastlandsforbindelse, mulighetsstudie- alternative brutraseer s. 16

Revisjonens vurdering er at de trafikkfaglige vurderingene som Statens vegvesen har lagt til grunn i større grad kunne ha blitt reflektert i Statens vegvesen sin rapport og saksfremlegget for øvrig. Det er ikke beskrevet hvilke typer av arealdisponeringer og aktiviteter som ligger til grunn for valg av dimensjonering og fartsgrense, utover hva som er nevnt i kapittel 1.1. Det kunne eksempelvis vært naturlig å kommentere den tilsynelatende inkonsistensen mellom trafikkgrunnlaget omtalt i rapportens kapittel 1.1 og dimensjoneringen valgt i kapittel 3. Videre kunne det vært konkretisert hvordan arealdisponeringen og aktiviteten har påvirket deres vurderinger av dimensjonering.

Revisjonen har ikke etterprøvd de trafikkfaglige vurderingene til Statens vegvesen. Revisjonens gjennomgang av sakens faktum for øvrig, har ikke avdekket forhold som gjør at det er grunnlag for å konkludere med at vegvesenet har benyttet feil dimensjonering i mulighetsstudien.

7 Manglende objektivitet og vurdering i utredningen om alternativt forslag og enklere løsning

7.1 Bakgrunn

Hidra Vel skriver i sin bekymringsmelding at deres arbeid med flytebroalternativet som er del-finansiert av Flekkefjord kommune ikke har vært objektivt behandlet når man har sammenlignet broalternativet med andre tekniske løsninger. Det reises også spørsmål ved at Hidra Vel/Ring Veisdal sine forslag om enklere kryssløsninger og kortere tunnell ikke er tatt hensyn til.

Hidra Vel skriver videre at de mener at Statens vegvesen har bommet på oppgaven gitt av Fylkestinget ved ikke å utrede andre enklere løsninger enn å redusere bredde på vei/tunnell og bro.

7.2 Innhentet faktum

Ved Fylkestingets behandling av broalternativet FV 469 Hidra fastlandsforbindelse²³ ble det vedtatt at det skulle vurderes enklere løsninger tilpasset et lavere trafikkgrunnlag.

Prosjektgruppa for samarbeid mellom Vest-Agder fylkeskommune og Flekkefjord kommune diskuterte saken i sitt møte 12.09.17. Statens vegvesen presenterte deres oppfattelse av Fylkestingets bestilling. «Vegvesenet oppfatter oppdraget til å redusere kostnader/standarder» og «Alternativet A3/alternativ A1 uten GS kan gjøres rimligere dersom normalprofilen reduseres. Ved å ta ut gang og sykkelvei, smalere kjørebane og smalere tunnellprofil og smalere bredde på brua fører dette til mindre fylling på landsiden²⁴.»

Statens vegvesen orienterte også angående flytebroalternativet at «Det vil ikke bli benyttet midler til grundig gjennomgang av forslaget til LMG Marin AS^{20,25}.» Prosjektgruppa var enige om: «andre forslag som ble sendt prosjektet ikke kunne kreve noen behandling i Statens vegvesen. Ring Veisdals forslag/prosjekt er tatt med i helhetsvurderingen av de to alternativene²⁰.»

I referat fra samarbeidsmøte mellom VAF og Flekkefjord kommune 12.09.17 står videre «Det var enighet om at to kjørefelt på hele prosjektet (to lastebiler kan møtes)²⁰».

I intervjuet med prosjektleder for Hidra- Landfast Jan Børge Thorsen forteller han at flytebroalternativet er tatt med i kalkuleringsmøte på lik linje med øvrige alternativer. Prosjektleder forteller at det ble avholdt et møte med LMG Marin AS, i møte fremkom det at det ikke var foretatt en vurdering av løsninger utover selve brokonstruksjonen. Prisingen av broen var ifølge prosjektleder også basert på faste priser. Det kan nevnes at eksempelvis stålprisene er markeds-sensitive og er en usikkerhet i prosjektet. I følge prosjektleder hadde heller ikke LMG Marin AS erfaringstall fra konkrete gjennomførte prosjekter å vise til. Statens vegvesen valgte derfor i tråd med signalene fra styringsgruppen å tilpasse broen til de allerede utredede alternativene.

²³ Fylkestinget 25.04.2017- sak 15/17

²⁴ Samarbeidsmøte VAF og Flekkefjord kommune 12.9.17

²⁵ LMG Marin AS ble engasjert av Hidra Vel til å lage en mulighetsstudie for flytebro, rapporten er vedlagt sak 15/17

Dette grunnlaget ble tatt inn i anslagsprosessen med de andre alternativene. Som beskrevet i kapittel 4.4 blir anslaget bygget opp ved å bruke priser fra liknende gjennomførte prosjekter som et utgangspunkt i kalkulasjonen.

Hydra Vel/Ring Veisdal anser LMG Marin AS sitt forslag for å være mer detaljert og at det er knyttet mindre usikkerhet til deres anslag på brokonstruksjonen enn de anslag som Statens Vegvesen operer med på sine alternativer. De erkjenner at det er andre deler av traseen, knyttet til tilkobling til veinettet for øvrig som ikke er like godt utredet. De mener det blir feil og skaper et ufordelaktig bilde av LMG Marin AS sitt broforslag å gjennomføre en full kalkulering på bakgrunn av anslagsmetoden. De mener også at de valg som SVV har gjort, knyttet til valg av tunnell og kryssløsninger, er unødvendig dyre.

Revisjonen har mottatt anslagskalkylene fra Statens vegvesen²⁶ og gått igjennom disse. Det er lagt like forutsetninger til grunn når det gjelder krav til nøyaktighet, usikkerhetspåslag og henting av sammenlignbare tall fra andre prosjekter. Revisjonen har ikke hatt forutsetning eller mandat for å vurdere de valgt av traseer som Statens vegvesen har lagt til grunn i sine kalkulasjoner.

Prosjektleder forteller videre at på grunn av den omfattende aktiviteten som har vært historisk knyttet til fastlandsforbindelsen har man mye erfaringstall og vurderinger å ta med seg inn i kalkylearbeidet som man normalt ikke har i en mulighetsstudie. Statens vegvesen har i sin opprinnelige mulighetsstudie, bevisst tatt i bruk like trasevalg som er fullt ut utredet på reguleringsplannivå. Ved gjennomføringen av mulighetsstudie av enklere løsninger går man bort fra en del av disse gjennomarbeidede løsningene og man velger derfor å redusere kravet til nøyaktighet i kalkylene. Det samme gjelder flytebroalternativet som Hydra Vel har jobbet frem. Det er imidlertid lagt de samme forutsetninger til grunn for alle kalkulasjoner. Statens vegvesen har tolket mandatet fra Fylkestinget og prosjektgruppas tilbakemelding dithen at man ikke skulle regne på samme detaljnivå på de nye enklere løsningene, som det man fikk «gratis» fra tidligere prosjekter i utredningen datert 10.03.2017.

7.3 Vurdering

Revisjonens gjennomgang viser at de utredninger som er gjort er i tråd med signaler gitt i «samarbeidsgruppa mellom Vest-Agder fylkeskommune og Flekkefjord kommune». Statens vegvesenet har gjenbrukt informasjon fra tidligere reguleringsplanarbeid og har hatt mulighet til å levere en høyere detaljeringsgrad på sine løsninger enn hva som normalt ville vært i en mulighetsstudie.

Vegvesenets samarbeid med samarbeidsgruppa er omtalt i forordet til vegvesenets rapport datert 10.03.2017 og vegvesenets rapport fra desember 2017. Det står følgende: «*undervegs har*

²⁶ Kostnadsoverslag etter anslagsmetoden 28.11.17

det vært avholdt møter med Flekkefjord kommune og en fylkeskommunalt oppnevnt samarbeidsgruppe²⁷.» Det står videre i vegvesenets rapport fra desember 2017 kapittel 1.1

«Etter Fylkestingets vedtak har Hydra Velforening i samarbeid med LMG Marin AS fremmet et alternativ med flytebru. Samarbeidsgruppen har bedt SVV om også å vurdere dette alternativet»

Samtaler med Hydra Vel/Ring Veisdal indikerer at signalene som er gitt i prosjektgruppa ikke har vært kjent for dem, og de referater som foreligger har ikke vært kjent.

I notatet *«FV. 469 Hydra fastlandsforbindelse. Vurdering av Hydra Vels alternativ med flytebru (E1)»* skriver vegvesenet at;

«Vi har oppfattet at flytebrudelen av konseptet har vært vurdert separat av konsulentselskapet, og at andre forhold relatert til veglinjer og vegkurvatur, tunnel, undersjøiske og geotekniske forhold, ikke har blitt ivaretatt i samme grad. Derfor er det en del forhold i konseptet som Hydra Vel har levert som må bearbeides og vurderes i en helhet.»

Vegvesent skriver videre *«For å kunne gjøre en kostnadsvurdering av forslaget fra Hydra Vel, har vi skissert en veglinje som i størst mulig grad sammenfaller med deres forslag. Vi har i notatet vurdert kostnader for de enkelte elementer (veg, tunnel, bru) på samme måte og på samme grunnlag som vi har gjort for alternativene vi har omtalt i vår rapport.»*

Hydra Vel er særlig kritiske til valg av tunnell trasee og kryssløsninger. Det er i notatet ingen begrunnelse eller vurdering av de valg som er gjort, utover at den løsning som er beregnet er vurdert å være *«den veglinje som størst mulig grad sammenfaller»*.

Det er ikke omtalt i notatet eller i rapporten de signaler og tolkninger av vedtaket som er kommunisert med prosjektgruppa og som har vært premisser for vegvesenet sitt arbeid med enklere løsning.

Basert på samtalene med prosjektleder i Statens vegvesen mener revisjonen at den fremgangsmåten som er valgt ved å gjennomføre en full anslagskalkulering av alle de forenklete forslagene, inklusiv Hydra Vel sitt forslag, fremstår som et riktig utgangspunkt for å sammenligne de forskjellige alternativene.

Revisjonen mener det kunne vært klarere opplyst om de forutsetninger som lå til grunn for Statens vegvesen sine valg av løsninger i de forskjellige alternativene. Statens vegvesen sine valg knyttet til traseene er heller ikke beskrevet i referatet fra samarbeidsgruppen. Revisjonen finner ingen klare holdepunkter for at det har vært en bevisst favorisering av Statens vegvesen sine egne alternativer.

²⁷ FV. 469 Hydra Landfastforbindelse, mulighetsstudie – alternative brutraseer s.2

8 Feil presentasjon av merverdiavgiftskompensasjon i prosjektet

8.1 Bakgrunn

Hidra vel skriver i sin bekymringsmelding at Statens vegvesen og fylkesrådmannen blandet inn merverdiavgift i kalkylene og oppgir for lite merverdiavgiftsrefusjon. Hidra Vel skriver at fylket får full mva kompensasjon for all merverdiavgift som betales i et vegprosjekt, inkludert byggherrekostnader. De mener at fylkesrådmannen har underslått dette i kalkylene. Hidra vel mener også at fremstillingen inklusiv merverdiavgift medfører at totalkostnaden blir oppblåst.

8.2 Innhentet faktum

Fylkeskommunen er omfattet av merverdiavgiftskompensasjonsloven²⁸. Fylkeskommunens kompensasjonsrett er generell, forutsatt at anskaffelsen skjer til bruk i den kompensasjonsberettigede virksomheten, og at anskaffelsen ikke er omfattet av lovens begrensninger²⁹. Bygging av fylkesvei er å regne som anskaffelse i den kompensasjonsberettigede virksomheten til fylkeskommunen.

I saksfremleggene er anslag på merverdiavgift anslått. (% kalkulering utført av revisjonen)

Sak 15/17 - Broalternativ					
Tall i millioner	Alt. A1-U	Alt A1	Alt A2	Alt A3	Alt B1
Anslått prosjektkostnad (P50), ink.mva	1070	1170	1140	1070	1430
Anslått momskompensasjon	190	210	200	190	250
% momskompensasjon	17,8 %	17,9 %	17,5 %	17,8 %	17,5 %

Figur 1 Andel mva kompensasjon i % av brutto kostnad sak 15/17

Sak 2/18-Enklere løsning				
Tall i millioner	Alt 1	Alt 3	Alt U1	Alt E1
Anslått prosjektkostnad (P50), ink.mva	1045	924	980	1066
Anslag momskompensasjon	153	138	148	155
% momskompensasjon	14,6 %	14,9 %	15,1 %	14,5 %

Figur 2 Andel mva kompensasjon i % av brutto kostnad sak 2/18

Det er lagt til grunn noe høyere mva kompensasjon i saksfremlegget i sak 15/17, enn i sak 2/18. Momskompensasjonen i sak 2/18 følger av kostnadsoverslagene til Statens vegvesen, mens det i sak 15/17 er lagt til grunn en prosentsats på ca 21%³⁰

²⁸ LOV-2003-12-102-108 Lov om kompensasjon av merverdiavgift for kommuner, fylkeskommuner mv.

²⁹ Lov om kompensasjon av merverdiavgift for kommuner, fylkeskommuner mv § 4

³⁰ FV.469 Hydra fastlandsforbindelse – Finansiering, Statens vegvesen - 10.03.2017

Det følger av Vegvesenets håndbok for anslagsmetoden³¹ at «Merverdiavgift skal beregnes som et eget prosentpåslag på hovedelementene (veg, bru, tunnell, osv.)». Det beregnes ikke merverdiavgift på grunnnerv. Kostnaden for grunnnerv varierer fra 4 – 16 mnok i de forskjellige alternativene.

I intervju med prosjektleider for Hidra-landfast, Jan Børge Thorsen forteller han at byggherrekostnader vil være et betydelig kostnadselement uavhengig av entrepriseform³². Det påløper nødvendigvis ikke merverdiavgift på dette beløpet da det i stor grad «kjøpes» fra Statens vegvesen - Sams vegadministrasjon. Det vil kun være merverdiavgiftskompensasjon på dette beløpet i den grad Statens vegvesen kjøper fra underleverandører. Kjøp fra Statens vegvesen er eksklusiv MVA og ikke gjenstand for kompensasjon.

Hidra Vel mener at fylkesrådmannen ikke viser hele bildet ved å presentere et øvre og nedre anslag på kostnaden ved de forskjellige alternativene, men kun et fast beløp basert på laveste anslag på merverdiavgiftskompensasjonen. De mener at hvis kostnadene i prosjektet blir i øvre delen av anslaget vil merverdiavgiftskompensasjonen bli tilsvarende høyere.

8.3 Vurdering

Estimert mva kompensasjonsbeløp er oppgitt i begge saksfremlegg³³.

Tabellen nedenfor viser et samlet investeringsbehov på mellom 1,1 og 1,4 mrd. kr. Det forutsettes at momskompensasjon er en del av finansieringen. Fylkeskommunen forskutterer og betaler rentekostnadene for fergeavløsningsmidlene, men kostnadene for dette vises ikke i tabellen under.

	Alt. A1-U lang tunnel uten G/S	Alt. A1 lang tunnel	Alt. A2 kort tunnel	Alt. A3 mellomlang tunnel	Alt. B1 Vei i dagen
Fergeavløsningsmidler (estimat)	550	520	590	560	560
Bompenger hvis takst 200/400 kr	100	100	100	100	100
Estimert behov: Kommunal og fylkeskommunale midler	230	340	250	220	520
Fylkeskommunen mva.	190	210	200	190	250
Sum finansieringsbehov (kalkyløyaktighet ± 25%)	1070	1170	1140	1070	1430

Bilde 2 Faksimile fra sakspapirer sak 15/17

³¹ Anslagsmetoden, håndbok R 764

³² Tunnel og bro er tiltak krever mye 3. part kontroll og tilhørende mer interne timer til oppfølging av spisskompetanse

³³ Sak 15/17 og 2/18

Element	Alt 1	Alt 3	Alt U1	Alt E1
Gang- og sykkelvei	Nei	Nei	Nei	Nei
Bru	Hengebru	Hengebru	(undersjøisk tunnel)	Flytebru
Total lengde	550 m	550 m		400 m
Seilingshøyde	25 m	25 m		20 m
Tunnellengde	1 380 m	780 m	3 560 m	12 290 m
Tunnelprofil	T 8,5	T 8,5	T 8,5	T 8,5
Anslått prosjektkostnad (P50) *	1 045 mill. kr	924 mill. kr	980 mill. kr	1 066 mill. kr
Kostnadspenn ved usikkerhet +/- 25 %	784 – 1 306	693 – 1 155	735 – 1 225	800 – 1 333
Anslag momskompensasjon	153 mill. kr	138 mill. kr	148 mill. kr	155 mill. kr

* påløpte prosjektkostnader per november 2017 på 27,8 mill. kr, er ikke medtatt.

Bilde 3 Faksimile fra sakspapirer sak 02/18

Revisjonen har fått opplyst av fagleder budsjett i fylkeskommunen at anslaget på mva kompensasjon i budsjetteringen av veiprosjekter vanligvis ligger på ca. 17-18% av samlet brutto investeringsramme for samtlige fylkesveitiltak. Vi har gjennomgått kalkylene for begge rapportene som ligger til grunn for saksutredningen. For saksfremlegget sak 02/18 er anslag på mva kompensasjon direkte utledet av forventet kostnad på de enkelte elementer, mens for saksfremlegget 15/17 er benyttet et erfaringsmessig anslag på denne typen prosjekter.

Revisjonen finner ikke grunnlag for de fremsatte bekymringer om at det er underrapportert mervediavgift i saksfremleggene. Saksfremleggene presenterer anslaget for merverdiavgiftskompensasjon, og det vurderes at relevante beslutningstakere er godt kjent med presentasjonen.

9 Manglende innsyn i underlagsdokumentasjon

9.1 Bakgrunn

Hydra Vel skriver i sin bekymringsmelding at de mener det har vært gjort forsøk av bevisst tilbakeholdelse av dokumenter ved begge saksbehandlingene i Fylkestinget³⁴.

9.2 Innhentet faktum

9.2.1 Retten til innsyn

Retten til innsyn i offentlig virksomhet er et grunnleggende demokratisk prinsipp, og har etter hvert blitt solid forankret i lovverk og praksis, både nasjonalt og internasjonalt.

Retten til innsyn i forvaltningens dokumenter er nedfelt i Grunnloven § 100 femte ledd, som slår fast at enhver har rett til innsyn i Statens og kommunenes dokumenter, så fremt det ikke ved lov er fastsatt begrensninger ut fra hensynet til personvern eller andre tungtveiende grunner.

Hovedreglene om innsyn er definert i Offentleglova § 3. Alle saksdokumenter, journaler og liknende registre for organet er åpne for innsyn, dersom ikke annet følger av lov eller forskrift.

Offentleglova § 11 om merinnsyn sier at det likevel må vurderes å gi helt eller delvis innsyn i en sak, selv om det er lov til å gjøre unntak for innsyn. Hvis man kommer til at offentlighets-hensynene som listes opp i lovens formålsparagraf veier tyngre enn behovet for unntak, bør man gi innsyn.

Alle lagringsformene er likestilte. Dette innebærer blant annet at det ikke spiller noen rolle for innsynsretten om et dokument er kommet inn som elektronisk post eller som vanlig post.

Etter Offentleglova § 28 kan innsyn kreves enten skriftlig eller muntlig. Det er ikke krav om at den som krever innsyn identifiserer³⁵ seg, innsynskravet kan for eksempel ha kommet pr. e-post eller telefaks uten at det er opplyst noe navn. Dokumentene det blir gitt innsyn i må da sendes til samme eller annen oppgitt adresse.

Organet som har mottatt krav om innsyn skal gjøre en selvstendig³⁶ vurdering av kravet. Organet er ikke bundet av at en eventuell avsender av et dokument har unntatt dokumentet fra offentlighet.

Dette gjelder både der organet selv har utarbeidet dokumentet, og der det har mottatt det utenifra. Avgjørelsen om innsyn skal foreligge uten ugrunnet opphold³⁷.

³⁴ 15/17 & 2/18

³⁵ Rettleiar til Offentleglova fra Justis- og Politidepartementet – side 161 tredje avsnitt

³⁶ Offentleglova § 29 første ledd

³⁷ Med ugrunnet opphold legges det normalt til grunn maksimalt 3 virkedager

9.2.2 Behandling av innsynsbegjæring fra Hydra Vel

Hydra vel v/Ring Veisdal har i forkant av saksfremleggene i Fylkestinget i april 2017 og februar 2018 etterspurt underlagsmaterialet som ligger til grunn for Statens vegvesens utredninger.

Innsynsbegjæring i forbindelse med sak 15/17 ble sendt fra Ring Veisdal til Statens vegvesen 18.03.17, Statens vegvesen henviste videre til fylkeskommunen som oppdragsgiver. Hydra Vel fremmet innsynsbegjæring til samferdselssjef 31.03.17 og dokumenter ble oversendt 5. mai 2017³⁸. Dokumentene er arkivert i fylkeskommunens dokumentarkiv den 25.04.2017³⁹.

Innsynsbegjæring i forbindelse med sak 02/18 - ble sendt fra Ring Veisdal til samferdselssjef Vidar Ose 12.desember og dokumenter ble oversendt fra prosjektleder i Statens vegvesen 5. februar 2018⁴⁰, med samferdselssjefen på kopi. Revisjonen har ikke lyktes i å finne kalkylene i fylkeskommunens sakssystem.

I Statens vegvesens håndbok R764-Anslagsmetoden er det i punkt 2.8 omtalt følgende om offentliggjøring av anslagsrapportene:

«Anslagsrapporten er å anse som et internt arbeidsdokument og unntas offentlighet. Det som kan offentliggjøres er hovedpostene og samlet kostnadstabell.»

Samferdselssjefen besvarer henvendelsen fra Ring Veisdal datert 31.03.17, første gang den 19.04.17. I sitt svar henvises det til at all informasjon som fylkeskommunen har etterspurt i forbindelsen med rapporten er gjort offentlig i forbindelse med politisk saksbehandling og at underlagsdokumentasjon ikke er etterspurt av fylkeskommunen og derfor ikke arkivert hos fylkeskommunen.

I intervju med samferdselssjefen fremkommer det ikke informasjon som indikerer en bevisst trenering av innsynsbegjæringen, men at årsaken til at det tok tid var usikkerheten rundt muligheten til offentliggjøringen av dette. Samferdselssjefen opplyser at det er uvanlig at det bes om innsyn i denne type underlagsdokumentasjon, men når det forelå klare politiske signal på at kalkylene skulle gjøres offentlige så var det uproblematisk å etterkomme dette⁴¹.

Prosjektleder i Statens vegvesen bekrefter informasjonen fra samtalene med samferdselsjefen om at det er uvanlig at det bes om innsyn i anslagsrapportene. Statens vegvesen forholder seg til sine rammeverk knyttet til anslagsprosessen som er tydelige på at rapportene er å regne som interne arbeidsdokumenter og ikke offentlige.

I forbindelse med saksbehandlingen for sak 02/18 kan man lese av mailkorrespondanse mellom Ring Veisdal og samferdselssjefen at det er noe uklart hva slags grunnlag som er lagt til grunn for rapporten og hvorvidt det foreligger noen anslagsrapporter å få innsyn i. I svar fra Vidar Ose 13.12.17 står det å lese; *«Til orientering er vedlagte rapporter basert på erfaringer fra*

³⁸ Det har vært flere runder med mailkorrespondanse før oversendelse

³⁹ Arkiv referanse 1703780-13

⁴⁰ Det har vært flere runder med mailkorrespondanse før oversendelse

⁴¹ Sladdet versjon av anslagsrapportene

tilsvarende prosjekt og «meterpris» på de forskjellige elementene. Det er ikke noen detaljalkyer.»

Anslagsrapportene blir til slutt oversendt fra prosjektleder i Statens vegvesen, med samferdselssjefen på kopi 05.02.2018.

9.3 Vurdering

Revisjonen vil i det følgende vurdere faktum opp mot de kravene som offentleglova stiller til behandling av innsynsbegjæringer.

”Offentleglova § 29 fyrste ledd andre punktum slår fast at eit krav om innsyn skal avgjerast utan ugrunna opphald. Ei tilsvarende føresegn fanst i offentlegheitslova 1970. Kva som skal reknast som grunna opphald, må vurderast konkret ut frå om innsynskravet reiser vanskelege spørsmål, kva omfang kravet har og kva for arbeidsmengde organet har elles. Dette inneber at innsynskravet skal avgjerast så snart som det er praktisk mogleg. Vanlege krav bør avgjerast same dag som dei er mottekne, eller i alle fall innan éin til tre verkedagar. Dersom det derimot må gjerast undersøkingar, kravet reiser vanskelege og tvilsame spørsmål, eller gjeld store eller mange dokument, og saka difor medfører mykje arbeid, kan det brukast meir tid til sakshandsaminga, men kravet må like fullt avgjerast så snart det er praktisk mogleg.

Det er også lagt til grunn av Sivilombudsmannen i flere uttalelser, jf. Sivilombudsmannens rapport om Justisdepartementets behandling av innsynssaker fra 2017.»⁴²

Det følger imidlertid av selve formålet med offentleglova at innsynsbegjæringer må behandles raskt. Offentlighetslova § 29 sier at organet skal vurdere kravet konkret og selvstendig. Dersom forvaltningens saksbehandlingstid blir for lang, vil ofte innsynsbegjæringen miste mye av sin aktualitet og interesse. Offentlighetsprinsippet vil kunne bli uthult og lovens effektivitet som redskap blir betydelig svekket, dersom innsynsbegjæringer ikke behandles hurtig. Rask saksbehandlingstid er også viktig av hensyn til allmennhetens tillit til forvaltningen, og vil kunne motvirke at det oppstår mistanke om at forvaltningen legger vekt på utenforliggende hensyn ved å trenere eller vanskeliggjøre behandlingen av innsynsbegjæringer som kan avdekke mulige kritikkverdige forhold. Dersom det må ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en begjæring om innsyn kan avgjøres, skal det snarest mulig gis et foreløpig svar, jf. Forvaltningsloven § 11 a.

Samtalene med prosjektleder og samferdselssjef gir inntrykk av at forespørselen om innsyn i anslagsrapportene ikke var ordinær og at det krevdes noe mer avklaring rundt muligheten for å utlevere disse opplysningene. Første tilbakemelding på forespørselen er gitt etter 19 dager.

⁴² Justisdepartementets rettleiar til offentleglova, punkt 9.3

Selv om man hensyntar påskeavvikling i perioden 31.03.17-19.04.17 er tilbakemeldingen betydelig utover hva man legger til grunn i «uten ugrunnet opphold».

Ved behandling av sak 2/18 etterspørres anslagsrapporter av samme type som er konkludert frigitt i sak 15/17. Revisjonen har ved enkle internett søk funnet anslagsrapporter fra både region sør og region øst som ligger tilgjengelig i usladdet versjon^{43, 44}. Forespørselen om offentliggjøring av anslagsrapportene kan således ikke hevdes å være unaturlige. Revisjonen stiller derfor spørsmålstegn ved hvorfor det tok 1 måned og 3 uker før kalkylene ble oversendt i forbindelse med behandling av enklere løsninger. Den sene saksbehandlingstiden for innsynsbegjæringen er etter revisjonens vurdering et brudd på offentleglova § 29.

Konsekvens av for sen utlevering av anslagsrapporter for forsvalig saksbehandling må vurderes i lys av hva politikerene var kjent med når de behandlet saken. Ved behandling av sak 2/18 er det vedlagt Hydra Vel sin vurdering av Statens vegvesens forslag til enklere løsninger datert 29.12.2017, dette var før anslagskalkylene for enklere løsninger ble frigitt og rapporten til Hydra Vel har derfor ikke hensyntatt dette. Rapporten ble oversendt til fylkeskommunen 9. januar 2018. I oversendelsesmailen bes det om at rapporten følger saken. Saken var til behandling i hovedutvalg for samferdsel, areal og miljø 24.01.2018⁴⁵, Hydra Vel sin rapport fulgte saken. Normal rutine er således at sakene sendes til politikerene 1 uke før møtet. I rapporten fra Hydra Vel reises det flere spørsmål som også reises i debatten i Fylkestinget. Revisjonen kan således ikke se at sen utlevering av anslagsrapportene til Hydra Vel har påvirket saksbehandlingen i vesentlig grad. Etter vår vurdering kan vi ikke se at det er grunnlag for å tro at Fylkestinget hadde fattet et annet vedtak, om anslagsrapportene var utlevert tidligere.

⁴³ <https://bypakketonsbergregionen.no/media/2054/anslagsrapport-a2-ny-fastlandsforbindelse-fra-noetteroey-og-tjoeme-11092017.pdf>

⁴⁴ https://www.hamar.kommune.no/getfile.php/1375227-1300694727/Bilder/Hamar/Artikkelbilder/Organisasjonen/Plan%20og%20utviklng/Alt%203_rapp_15032011.pdf

⁴⁵ Sak SAM 5/18

10 Konklusjon

Vi har vurdert bekymringsmeldingene som er reist, og vurdert hvorvidt det har påvirket forsvarlig saksbehandling av sakene om broforbindelse til Hidra⁴⁶.

Revisjonens vurdering er at de trafikkfaglige vurderingene som Statens vegvesen har lagt til grunn i større grad kunne ha blitt reflektert i deres rapport og saksfremlegget for øvrig. Det er ikke beskrevet hvilke typer av arealdisponeringer og aktiviteter som ligger til grunn for valg av dimensjonering og fartsgrense, utover hva som er nevnt i kapittel 1.1. Det kunne eksempelvis vært naturlig å kommentere den tilsynelatende inkonsistensen mellom trafikkgrunnlaget omtalt i rapportens kapittel 1.1 og dimensjoneringen valgt i kapittel 3. Videre kunne det vært konkretisert hvordan arealdisponeringen og aktiviteten har påvirket Statens vegvesens vurderinger av dimensjonering.

Revisjonen har ikke etterprøvd de trafikkfaglige vurderingene til Statens vegvesen. Revisjonens gjennomgang av sakens faktum for øvrig, har ikke avdekket forhold som gjør at det er grunnlag for å konkludere med at vegvesenet har benyttet feil dimensjonering i mulighetsstudien.

Basert på samtalene med prosjektleder i Statens vegvesen mener revisjonen at den fremgangsmåten som er valgt ved å gjennomføre en full anslagskalkulering av alle de forenklete forslagene, inklusiv Hidra Vel sitt forslag, fremstår som et riktig utgangspunkt for å sammenligne de forskjellige alternativene.

Revisjonen mener det kunne vært klarere opplyst om de forutsetninger og valg som lå til grunn for Statens vegvesen sine valg av løsninger i de forskjellige alternativene. Statens vegvesen sine valg knyttet til traseene er heller ikke beskrevet i referatet fra samarbeidsgruppen. Revisjonen finner ingen klare holdepunkter for at det har vært en bevisst favorisering av Statens vegvesen sine egne alternativer.

Revisjonen finner ikke grunnlag for de fremsatte bekymringer om at det er underrapportert mervediavgift i saksfremleggene. Saksfremleggene presenterer anslaget for merverdiavgiftskompensasjon på en måte som relevante beslutningstakere er godt kjent med.

Revisjonen finner ikke grunnlag for å konkludere med at det er brudd på prinsippet om forsvarlig saksbehandling. Revisjonen konkluderer med at det er brukt lenger tid på å overlevere etter spurte dokumenter og at det etter revisjonen syn er et brudd på offentleglova § 29. Vi ber fylkeskommunen vurdere rutinene sine på dette området.

Selv om anlagsrapportene ble sent utlevert til Hidra Vel fra fylkeskommunen i begge tilfellene, har Hidra Vel sin rapport datert 27.12.2017 fulgt saken og flere av momentene fra Hidra Vel ble diskutert i saksbehandlingen i Fylkestinget. Etter vår vurdering kan vi ikke se at det er grunnlag for å tro at Fylkestinget hadde fattet et annet vedtak, om anslagsrapportene var utlevert tidligere.

⁴⁶ Fylkestingssak 15/17 og 2/18