

Dokument nr. 3:3

(2002–2003)

Riksrevisjonens undersøkelse av planlegging og oppfølging av store veganlegg i Statens vegvesen

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument nr. 3:3 (2002–2003) Riksrevisjonens undersøkelse av planlegging og oppfølging av store veganlegg i Statens vegvesen.

Riksrevisjonen, 8. november 2002.

For Riksrevisorkollegiet

Bjarne Mørk-Eidem
riksrevisor

Innhold

	Side
1 Innledning	1
2 Oppsummering av undersøkelsen	1
2.1 Utbyggingsprosjektene som er undersøkt	1
2.2 Planprosessen	2
2.3 Prosjektoppfølgning	3
2.4 Allokering av midler	3
3 Samferdselsdepartementets kommentarer	3
4 Riksrevisjonens bemerkninger	4
5 Samferdselsdepartementets svar	5
6 Riksrevisjonens uttalelse	5
Vedlegg: Rapport	7

Samferdselsdepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse av planlegging og oppfølging av store veganlegg i Statens vegvesen

1 INNLEDNING

Veganlegg står for en betydelig andel av statens totale utgifter til investeringer. For planperioden 2002–2011 har myndighetene lagt til grunn en ramme på om lag 45 mrd. kroner. I tillegg kommer bidraget fra bompenger og annen tilleggsfinansiering, som er anslått til om lag 17 mrd. for samme periode. Enkeltanlegg i vegsektoren består til dels av store og kompliserte prosjekter, noe som gjør at usikkerheten i forhold til tids- og kostnadmessige rammer er vesentlig for denne typen prosjekter. Myndighetene har uttalt at arbeidet med å bedre styringen av statlige investeringer skal prioriteres. Dette gjør at det må stilles strenge krav til kvaliteten på planleggingen og gjennomføringen av store vegprosjekter.

Formålet med denne forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke om planprosessen, prosjektoppfølgningen og ressursallokeringen i forbindelse med Statens vegvesens gjennomføring av store vegprosjekter er organisert på en måte som fremmer effektiv prosjektgjennomføring. Bakgrunnen for dette er at Riksrevisjonen i rapporteringen til Stortinget de senere år har omtalt flere enkeltstående vegprosjekter. Nordhordalandsbrua og Fatima-prosjektet er to slike investeringsprosjekter hvor kostnadsoverskridelsene har vært vesentlige i forhold til det som var forutsatt. Sviktende planlegging har her vært ansett som en hovedårsak for kostnadsoverskridelsene, samtidig som konsekvensene av et dårlig plangrunnlag kommer til uttrykk i gjennomføringsfasen.

Ut fra en vurdering av økonomisk størrelse og prosentvis overskridelse i forhold til opprinnelig kostnadsoverslag er fem vegprosjekter analysert nærmere. Dette er Ev 16 Aurland – Lærdal i Sogn og Fjordane, Trekantsambandet og Rv 555 Nygårdstangen – Gyldenpris i Hordaland, Ev 134 Drammen – Mjøndalen i Buskerud og Rv 159 Knatten – Vigernes x Rv 22 i Akershus. Fire av prosjektene er slutført i perioden 2000–2002, mens Rv 159 Knatten – Vigernes x Rv 22 fortsatt er under bygging pr. juli 2002. I tillegg er det i rapporten gitt en omtale av prosjektet «Vegpakke Drammen», som omfatter til sammen ti delprosjekter.

De fem prosjektene som er undersøkt er ikke nødvendigvis representative for den samlede pro-

sjektporteføljen i Statens vegvesen. Det kan derfor ikke uten videre trekkes generelle konklusjoner om alle prosjektene i Statens vegvesen ut fra de forhold som er avdekket gjennom denne rapporten. De undersøkte prosjektene er imidlertid av vesentlig størrelse, og forholdene som er omtalt i rapporten er av såvidt generell karakter at dette sannsynligvis vil gjelde for flere store vegprosjekter.

Riksrevisjonens rapport om undersøkelsen følger som trykt vedlegg. Utkast til rapport ble i brev av 19. juni 2002 forelagt Samferdselsdepartementet. Departementet har avgitt en uttalelse til de forhold som er tatt opp, og kommentarene fra departementet er i hovedsak tatt hensyn til ved utarbeidelsen av den endelige rapporten. Departementets merknader til Riksrevisjonens vurderinger er gjengitt i kapittel 3.

2 OPPSUMMERING AV UNDERSØKELSEN

Riksrevisjonens undersøkelse har tatt utgangspunkt i stortingsdokumenter, prosjektspesifikke planer og kostnadsoverslag, samt rapporter, interne notater og brev fra Samferdselsdepartementet og Statens vegvesen. Videre er det foretatt intervjuer med nøkkelpersonell i de fem aktuelle prosjektene, Vegdirektoratet og Samferdselsdepartementet.

2.1 Utbyggingsprosjektene som er undersøkt

Trekantsambandet i Hordaland omfatter utbygging av Ev 39 og Rv 542 og har gitt fastlandsforbindelse for 28 000 innbyggere på Stord, Bømlø og Fitjar. Prosjektet er en del av kyststamveien Kristiansand – Trondheim og omfatter en 8 km lang undersjøisk tunnel, to større hengebruer, en lavbru og om lag 12 km veg i dagen. Prosjektet er delvis finansiert gjennom bompenger. Kostnadsoverslaget ved vedtak om utbygging var 1 300 mill. kroner (1 416 mill. 2001-kroner), og endelig sluttpris ble 1 850 mill. kroner i 2001.

Rv 159 Knatten – Vigernes x Rv 22 er en del av opprustingen av hovedvegnettet i Oslo-området og skulle delvis finansieres gjennom bompengoordningen i Oslo og Akershus. Målet med utbyggingen var å avlaste Strømmen og Lillestrøm for gjennom-

gangstrafikk, noe som skulle bidra til en vesentlig reduksjon i antall ulykker og forbedring av miljøet. Kostnadsoverslaget ved vedtak om utbygging var 720 mill. kroner (811 mill. 2002-kroner). Anlegget er ikke avsluttet, og siste kostnadsoverslag er 1 200 mill. kroner i 2002.

Ev 16 Aurland – Lærdal er en del av stamvegen Oslo – Bergen og omfatter en tunnel på 24,5 kilometer samt tilpasninger av eksisterende veg. Tunnelen er verdens lengste vegtunnel og er et resultat av Stortingets vedtak om at stamvegen Oslo – Bergen skulle gå over Fillefjell. Kostnadsoverslaget ved vedtak om utbygging var 805 mill. kroner (888 mill. 2001-kroner), og det siste kostnadsoverslaget som ble lagt fram for Stortinget var på 1 086 mill. kroner i 2001.

Ev 134 Drammen – Mjøndalen er en del av hovedvegutbyggingen i Drammensområdet og både en del av Vegpakke Drammen og av stamvegutbyggingen Drammen – Haugesund. Prosjektet omfatter i hovedsak bygging av tolv kilometer veg fra Drammen til Mjøndalen, hvor 3,7 kilometer går i tunnel. Kostnadsoverslaget ved vedtak om utbygging var ikke endelig avklart, men ble anslått til 600–700 mill. kroner (675–788 mill. 2002-kroner). Endelig sluttpris ble 1 081 mill. i 2002.

Rv 555 Nygårdstangen – Gyldenpris er en del av vestre innfartsåre til Bergen og består av ny trefelts bru over Puddefjorden, en 800 m lang seksfelts tunnel, og oppgradering av flere kryssløsninger. Formålet med prosjektet var å avlaste Bergen sentrum for gjennomgangstrafikk. Kostnadsoverslaget ved vedtak om utbygging var 436 mill. kroner (478 mill. 2000-kroner), og endelig sluttpris ble 689 mill. kroner i 2000.

Vegpakke Drammen består av ti delprosjekter. Disse ble vedtatt samlet av Stortinget ved budsjettbehandlingen for 1994 med en kostnad på 2 400 mill. kroner (2 703 mill. 2002-kroner). I 2002 viser nye kostnadsberegninger at prisen for vegpakken blir ca. 5 100 mill. kroner.

2.2 Planprosessen

For alle store anleggsprosjekter er det av avgjørende betydning at plangrunnlaget holder høy kvalitet. Prosjektplanene må klart definere hva som ligger innenfor og utenfor prosjektet, og slik være dekkende for det aktuelle prosjektet. Det er også viktig at de kostnadsoverslagene som gjøres i forbindelse med planleggingen, holder høy kvalitet.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at kostnadsoverslagene som er knyttet til de tre plannivåene «Hovedplan», «Reguleringsplan» og «Byggeplan» for de undersøkte prosjektene, ikke alltid synes å tilfredsstille de krav som må stilles til slike kostnadsoverslag. Kostnadsoverslagene er i stor grad knyttet til delparseller av prosjekter, og det er vanskelig å knytte de oppgitte overslagene opp mot de enkelte plan-

nivåene. I enkelte tilfeller synes kostnadsoverslag å mangle helt. I tillegg er de kostnadsoverslagene som foreligger på samme plannivå til dels svært ulikt utformet, noe som gjør det svært vanskelig å sammenligne kostnadsoverslag for ulike prosjekter.

Selve plangrunnlaget må karakteriseres som sviktende ved oppstart av flere prosjekter. Det finnes eksempler på at reguleringsplaner for deler av et prosjekt ikke var godkjent ved igangsetting av prosjektet. For prosjektet Aurland – Lærdal var kun reguleringsplanen for den delen som ligger i Aurland kommune vedtatt da anlegget ble igangsatt. Reguleringsplanen for den delen av anlegget som lå i Lærdal kommune var ikke vedtatt da anleggsarbeidet ble startet, noe som gjorde det vanskelig å se helheten i prosjektet. Den endelige reguleringsplanen for Lærdal kommune forelå først tre år etter anleggsstart. I tillegg har byggeplanene ved igangsetting vært mangelfulle for flere av prosjektene. Dette er spesielt tydelig for prosjektet Knatten – Vigernes x Rv 22, der et delprosjekt ble igangsatt uten at det forelå byggeplaner overhodet.

Usikkerheten ved de kostnadsanslagene som blir presentert for Stortinget, er generelt angitt med en margin på +/- 10 %. Sannsynligheten for at kostnadene skal havne utenfor denne marginen, blir ikke oppgitt for de enkelte utbyggingsprosjekter. I tillegg er kostnadsoverslagene et resultat av de erfaringstall og priser som legges til grunn for beregningene. Det gjør at det må stilles strenge krav til realismen i de erfaringstall som ligger til grunn for slike kostnadsoverslag.

Undersøkelsen har avdekket omfattende omprosjekteringer og omreguleringer for flere av prosjektene, som har ført til store kostnadsøkninger, og er en hovedårsak til de store kostnadsoverskridelsene. I tillegg til de direkte kostnadene fører omreguleringer ofte til uforutsette konsekvenser og kostnader andre steder i prosjektet. For eksempel førte en reguleringsendring etter initiativ fra Bergen kommune til at prosjektet Nygårdstangen – Gyldenpris ble utvidet med et støvrenseanlegg som ikke er tatt i bruk, og som innebar en kostnad på omkring 10 mill. kroner. Omreguleringer har i noen grad kommet i stand etter initiativ fra de kommunene som er berørt av de aktuelle utbyggingsprosjektene. God kommunikasjon og forutsigbarhet i forholdet til berørte kommuner må derfor anses som svært viktig.

Det har i de senere år blitt en stadig større oppmerksomhet omkring miljøspørsmål i forhold til anleggsprosjekter, noe som har hatt konsekvenser også for Statens vegvesen. Alle prosjektene har således i ulik grad måttet ta hensyn til miljørelaterte problemer i anleggsfasen. Disse problemene var det imidlertid i liten grad tatt høyde for i planfasen. For alle de undersøkte prosjektene ble det derfor i gjennomføringsfasen nødvendig med spesielle miljøtiltak, noe som i flere tilfeller hadde uforutsette kostnadsmessige konsekvenser.

2.3 Prosjektoppfølgning

Vegprosjekters sluttrapport er et svært viktig element i den løpende erfaringsoverføringen i Statens vegvesen. Selv om flere av anleggene ble åpnet for trafikk for flere år siden, foreligger det i liten grad helhetlige sluttrapporter for prosjektene som er avsluttet. For eksempel ble prosjektet Aurland – Lærdal åpnet for trafikk i 2000, men sluttrapporten foreligger fortsatt ikke pr. april 2002. Dette fører til at erfaringsoverføringen blir svekket, noe som kan bidra til økt risiko knyttet til planleggingen og gjennomføringen av nye veganlegg.

Et kostnadselement i et vegprosjekt vil typisk bestå av en kombinasjon av mengdeberegninger og beregning av enhetspriser, og kostnadsoverslagene består i stor grad av slike beregninger. For at man i ettertid skal kunne si noe om kvaliteten på kostnadsoverslaget, må man kunne måle avvik både når det gjelder mengdebetraktninger og enhetsprisbetraktninger. Det er i Statens vegvesens regnskapssystem Økosys ikke mulig å få fram mengdebegrepet. Dette gjør at man ut fra økonomisystemet ikke kan foreta analyser for å få fram mer detaljerte avvik mellom plangrunnlag med tilhørende kostnadsoverslag, og regnskapet for det aktuelle vegprosjektet. Det medfører at for å få oversikt over hva som er grunnlag for eventuelle avvik mellom budsjetterte og utgiftsførte kostnader, må dette gjøres utenfor det offisielle regnskapet. Det har også vært opplevd som et problem av flere prosjektledere at regnskapsrapportene fra Økosys ikke er oppdaterte til enhver tid, og oppfølgingen via Økosys har derfor til dels vært mer av historisk interesse. Dette gjør at behovet for et oppfølgingssystem i tillegg til det ordinære regnskapsystemet har vært stort.

På tross av dette har Statens vegvesen ikke hatt et egnet verktøy for styring og økonomisk oppfølging av utbyggingsprosjekter. Dette er blitt vurdert som en alvorlig mangel hos alle de fem aktuelle prosjektene som inngår i undersøkelsen. Det har i stor grad vært opp til de enkelte prosjektledere selv å finne løsninger som supplement til det generelle økonomisystemet Økosys. At mangelen på et slikt verktøy er et problem, har vært kjent for Vegdirektoratet i lang tid. Et offisielt databasert verktøy for prosjektoppfølgning i Statens vegvesen skal ifølge Vegdirektoratet innføres 1. januar 2003.

2.4 Allokering av midler

Undersøkelsen har ikke avdekket at manglende finansiering i vesentlig grad har hindret en effektiv gjennomføring av de fem aktuelle prosjektene. Prosjektene har i all hovedsak fått de nødvendige midler til tross for store overskridelser i forhold til det opprinnelige kostnadsoverslaget, noe som tyder på at prosjektene har vært høyt prioritert av både vegkontorene og Vegdirektoratet.

Store kostnadsøkninger på enkeltprosjekter i en

gitt planperiode vil likevel ha negative konsekvenser for prosjekter som er planlagt startet opp i påfølgende planperiode, i form av budsjettmessige bindinger. Dette kan føre til at planlagt allokering av midler, slik det for eksempel framgår av Nasjonal Transportplan, viser seg ikke å være realistisk.

3 SAMFERDSELSDEPARTEMENTETS KOMMENTARER

Samferdselsdepartementet har i brev av 13. august 2002 avgitt uttalelse til Riksrevisjonens rapport.

Samferdselsdepartementet ser det som viktig å forbedre kvaliteten på kostnadsoverslag for vegprosjekter og framholder at det i de senere år er iverksatt flere tiltak i denne sammenheng. Departementet framholder således at Statens vegvesen benytter den best tilgjengelige metodikk ved utarbeidelse av kostnadsoverslag. På tross av dette vil kvaliteten alltid kunne forbedres, og departementet mener derfor det er en kontinuerlig oppgave å arbeide videre med utvikling av verktøy, styringssystemer og kompetanseutvikling.

Samferdselsdepartementet peker på at styringssystemet for arbeidet med kostnadsoverslag og kostnadsstyring er basert på en arbeidsdeling mellom vegkontorene, Vegdirektoratet og Samferdselsdepartementet. Departementet har det overordnede politiske styringsansvaret som utøves særlig gjennom styringssignaler i statsbudsjettet og andre stortingsdokumenter, gjennom krav til rapportering og oppfølging gjennom tertialsvisе etatsstyringsmøter. Samferdselsdepartementet vil i denne sammenheng også vurdere innhold og form av sin overordnede styring i forhold til Statens vegvesen og Vegdirektoratet.

Ifølge Samferdselsdepartementet er markedsutviklingen en viktig usikkerhetsfaktor ved slike kostnadsberegninger. I tillegg har erfaringer gjort at Statens vegvesen vist at det er vanskelig å sikre seg mot uforutsette hendelser selv om det gjennomføres grundige forundersøkelser. Et viktig bidrag til å bedre kostnadsstyringen i Statens vegvesen er den pågående omorganiseringen som skal være slutført 1. januar 2003. Ved å organisere virksomheten i fem store regioner vil man ifølge departementet få samlet kompetansen i sterke fagmiljøer, samtidig som styringslinjene i etaten blir enklere og bedre.

Samferdselsdepartementet påpeker at alle prosjektene som er omtalt i rapporten, har fått kostnadsøkninger på grunn av endrede budsjettrutiner ved at administrasjonsutgifter til basisorganisasjonen fra og med 1. januar 1998 belastes utbyggingsprosjektene. Kostnadsoverslag utarbeidet før dette tidspunkt inneholder ikke disse kostnadene, noe som ifølge Samferdselsdepartementet utgjør en økning på 5–7 % pr. prosjekt. I tillegg kan lov- og forskriftsendringer føre til økte kostnader som det opprinnelige

overslaget ikke tar høyde for. Videre peker departementet på at Riksrevisjonen i sin rapport i noen grad bruker løpende kroneverdier i stedet for faste kroneverdier, og anbefaler i den sammenheng gjennomgående bruk av fast kroneverdi for å få et best mulig uttrykk for kostnadsutviklingen.

Ifølge Samferdselsdepartementet er det svært viktig at prosjekter ikke blir fremmet før reguleringsplanen er vedtatt og et kostnadsoverslag er utarbeidet på bakgrunn av vedtatt plan. Bakgrunnen for dette er ifølge departementet at det er kommunale myndigheter som har vedtaksmyndighet i reguleringsaker, men uten å ha kostnadsansvaret. Dette mener departementet i enkelte tilfeller har vært kostnadsdrivende.

Samferdselsdepartementet er enig i at det ikke har vært gode nok styringsverktøy og rapporteringsrutiner i plan- og gjennomføringsperioden for de prosjektene som er blitt gjennomgått. Spesielt gjelder dette forsinket innføring av et fullverdig prosjektstyringsverktøy. Departementet påpeker i tillegg at viktigheten av å benytte oppdaterte og realistiske erfaringstall ved kostnadsberegning av prosjekter er helt grunnleggende, og at rutinene for dokumentasjon av erfaringstall nå er innskjerpet. I den sammenheng vil Statens vegvesen Vegdirektoratet også ta initiativ overfor de nye regionene og framskynde arbeidet med å tilrettelegge for en enhetlig økonomisk erfaringsoverføring og utvikling av en prisbank. Videre når det gjelder erfaringsoverføring, sier Statens vegvesen seg enig i kritikken som er framsatt i forbindelse med at det flere år etter at et prosjekt er åpnet for trafikk, ikke foreligger en sluttrapport.

Samferdselsdepartementet ser det som hensiktsmessig at prosjektledelsen som skal stå for gjennomføring av vegprosjekter, kommer på plass tidlig i prosessen og er med i innspurten av arbeidet omkring utforming av reguleringsplan. Dette vil ifølge departementet bidra til at prosjektledelsen får en større forståelse for den valgte løsningen og slik på best mulig måte kan utføre sitt oppdrag i henhold til de vedtatte planene og kostnadsoverslaget. Dette vil videre bedre kommunikasjonen mellom den enkelte kommune og prosjektledelsen. Konkret vil Statens vegvesen ifølge departementet etterstrebe å få prosjektledelsen for større prosjekter på plass minst ett år før anleggsstart.

Samferdselsdepartementet påpeker at alle vegprosjekter som overstiger 500 mill. kroner, er gjenstand for en ekstern kvalitetssikring før de tas opp til bevilgning i Stortinget. Dette arbeidet utføres av uavhengige konsulenter på oppdrag fra Samferdselsdepartementet og Finansdepartementet. En rekke vegprosjekter har ifølge departementet allerede vært gjennom denne prosessen, og formålet er å få fram best mulige kostnadsoverslag for prosjektene og hvordan prosjektene skal styres for at kostnadsoverslaget ikke skal overskrides.

4 RIKSREVISJONENS BEMERKNINGER

Riksrevisjonen vil peke på betydningen av at store utbyggingsprosjekter i vegsektoren blir planlagt og gjennomført på en måte som sikrer at kravene til kvalitet og nytteverdi blir oppfylt, samtidig som tids- og kostnadsrammene blir holdt. Undersøkelsen viser at flere store vegprosjekter har hatt vesentlige problemer på disse feltene de senere årene. Riksrevisjonen har i denne sammenhengen merket seg at Samferdselsdepartementet ser det som en viktig og kontinuerlig oppgave å forbedre kvaliteten på kostnadsoverslagene for vegprosjekter. Departementet er enig med Riksrevisjonen i at det ikke har vært gode nok styringsverktøy og rapporteringsrutiner i plan- og gjennomføringsperioden for de prosjektene undersøkelsen omfatter. Samtidig påpeker departementet at det vil framskynde arbeidet med å tilrettelegge for en enhetlig økonomisk erfaringsoverføring og utvikling av en prisbank. Riksrevisjonen konstaterer at Samferdselsdepartementet ser det som viktig å benytte oppdaterte og realistiske erfaringstall ved kostnadsberegning av vegprosjekter, og at rutinene for dokumentasjon av slike tall nå er innskjerpet. Riksrevisjonen har også merket seg at departementet vil vurdere form og innhold av sin overordnede styring når det gjelder kostnadsoverslag og kostnadsstyring av vegprosjekter.

Riksrevisjonen har i rapporten i stor grad benyttet løpende kroneverdier. Dette er gjort fordi tallene tidligere er presentert slik blant annet til Stortinget. Der det er ansett som illustrerende, er faste kroneverdier benyttet. For å imøtekomme departementet er totalkostnadene for prosjektene oppgitt i faste kroner.

Samferdselsdepartementet sier seg enig i at det er uheldig å fremme prosjekter for Stortinget uten at en reguleringsplan er vedtatt og kostnadsoverslaget har den nøyaktighet som kreves. Riksrevisjonen vil påpeke viktigheten av at reguleringsplanen i tillegg til å være vedtatt må være av høy kvalitet for å sikre et tilfredsstillende grunnlag for de tilhørende kostnadsberegninger. Gamle reguleringsplaner som ikke møter dagens krav til slike planer, kan således være et utilstrekkelig grunnlag for planlegging og kostnadsberegning av nye vegprosjekter. Riksrevisjonen vil her vektlegge viktigheten av et nært samarbeid med berørte kommuner i reguleringsaker. Dette skal ifølge departementet sikres ved at prosjektledelsen som skal stå for gjennomføring av et vegprosjekt, er med ved slutføringen av arbeidet omkring utformingen av en reguleringsplan. Riksrevisjonen har merket seg dette tiltaket.

Undersøkelsen viser at en viktig grunn til kostnadsoverskridelsene er fordyrende planendringer etter reguleringsplanvedtak og i byggeperioden. Riksrevisjonen vil påpeke at myndighetene bør ha rutiner for å begrense slike endringer og for å sikre at konsekvensene av endringene blir fullt ut kjent før de eventuelt settes i verk.

5 SAMFERDSELSDEPARTEMENTETS SVAR

Saken har vært forelagt Samferdselsdepartementet, som i brev av 28. oktober 2002 har svart:

«Jeg viser til tidligere korrespondanse i saken og spesielt Samferdselsdepartementets brev av 13. august 2002 med kommentarer til Riksrevisjonens rapport.

I brev av 5. september 2002 ber Riksrevisjonen om Samferdselsdepartementets uttalelse til Riksrevisjonens bemerkninger i dokument til Stortinget om saken.

Samferdselsdepartementet slutter seg til Riksrevisjonens vurderinger. Departementet legger stor vekt på å forbedre kvaliteten på kostnadsoverslag for vegprosjekter. Dette er en høyt prioritert oppgave og en kontinuerlig prosess. Derfor er det de senere årene gjennomført en rekke tiltak for å styrke kompetanse og forbedre metoder, analyseverktøy og beslutningsprosesser. Stortinget er orientert gjennom flere fremlegg, og senest ved omtale i St.prp.nr. 1 (2002–2003) for Samferdselsdepartementet, side 82-83. Hovedtrekkene i arbeidet er omtalt nedenfor.

Statens vegvesen har gjennomført/gjennomfører en rekke tiltak på dette området. Det vil bl.a. bli innført nytt prosjektstyringsverktøy i Statens vegvesen fra 1. januar 2003.

Etter at plan- og bygningsloven ble gjort gjeldende for planlegging av alle vegprosjekter er det kommunene som har vedtaksmyndighet for reguleringsplaner. Kommunene har imidlertid ikke kostnadsansvaret og dette har i flere tilfeller vist seg å være kostnadsdrivende for Statens vegvesen. Det er derfor viktig ikke å fremme prosjekter før reguleringsplanen er vedtatt, og kostnadsoverslaget er utarbeidet på bakgrunn av vedtatt plan. Det legges også stor vekt på systemer og rutiner som bidrar til å begrense planendringer i gjennomføringsfasen.

Alle store statlige investeringsprosjekter over 500 mill. kr må nå gjennomgå en ekstern kvalitets-sikring før de tas opp til bevilgning av Stortinget. Kvalitetssikringsarbeidet utføres av uavhengige konsulenter på oppdrag fra Finansdepartementet og de aktuelle fagdepartementene.

I etatstyringen legger departementet stor vekt på å følge kostnadsutviklingen for større prosjekter. Det inngår en fast rapportering om dette i periode-rapportene fra Statens vegvesen.

Statens vegvesen blir omorganisert fra 1. januar 2003. Forvaltningsenheten vil da bli organisert i fem regioner i stedet for dagens ordning med fylkesvise vegkontor. Ved å samle kompetansen innenfor planlegging og prosjektgjennomføring på denne måten vil en få sterke fagmiljøer innenfor bl.a. prosjektledelse. Omorganiseringen vil også føre til at styringslinjene i etaten blir enklere og bedre.

Statens vegvesens produksjonsvirksomhet vil bli utskilt i et statlig aksjeselskap. Dette vil resultere i et klart skille mellom forvaltning og produksjon, noe som igjen gir en mer profesjonell byggherrefunksjon, og bidrar til å styrke styringen av kostnader og prosjektgjennomføring. Hovedformålet med de nevnte organisatoriske endringene er effektivisering. Disse endringene forventes i tillegg å bidra til å nå også andre mål, som bedre kostnadsstyring.»

6 RIKSREVISJONENS UTTALELSE

Riksrevisjonen konstaterer at Samferdselsdepartementet slutter seg til Riksrevisjonens vurderinger og at det er enighet om behovet for å forbedre kvaliteten på kostnadsoverslag for vegprosjekter.

Riksrevisjonen vil peke på viktigheten av god kontakt med berørte kommuner ved utbygging av store vegprosjekter. Dette er nødvendig både for å sikre effektive prosesser i forhold til kommune- og reguleringsplaner, og for å sikre at andre viktige samfunnshensyn, som miljø, blir ivaretatt. Riksrevisjonen mener således at en større grad av helhetstenkning som går ut over rent vegfaglige spørsmål, vil være av det gode.

Riksrevisjonen vil understreke at læring og erfaringsoverføring er av avgjørende betydning i forhold til alle sider ved planlegging og gjennomføring av framtidige utbyggingsprosjekter. Det forutsettes at dette blir fulgt opp i forbindelse med omorganiseringen av Statens vegvesen.

Riksrevisjonen ser det som viktig at et felles prosjektstyringsverktøy for vegprosjekter innføres i Statens vegvesen. Mangelen på et slikt system har vært et tilbakevendende problem. Riksrevisjonen forutsetter at departementet holder seg orientert om sentrale problemområder knyttet til planlegging og oppfølging av store utbyggingsprosjekter i vegsektoren.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 29. oktober 2002

Bjarne Mørk-Eidem

Annelise Høegh

Jan L. Stub

Wenche Lyngholm

Helga Haugen

Therese Johnsen

Vedlegg

Rapport
Planlegging og oppfølging av store veganlegg i
Statens vegvesen

Innhold

		Side
1	Innledning	9
1.1	Bakgrunn	9
1.2	Undersøkelsens formål og problemstillinger	9
1.2.1	Problemstillinger	9
1.3	Avgrensning	10
2	Metode og gjennomføring	11
2.1	Innledning	11
2.2	Dokumentanalyse	11
2.3	Intervjuer	11
3	Revisjonskriterier	12
3.1	Krav til vegplaner og planprosessen	12
3.1.1	Realistisk budsjettering	12
3.1.2	Utredninger, beregninger og planer før et vegprosjekt etableres	12
3.1.3	Endring av forutsetningene krever ny behandling i Stortinget	13
3.2	Oppfølging av vegprosjekter	14
3.2.1	Systemer for prosjektoppfølgning	14
3.3	Allokering av ressurser til vegprosjekter	14
3.3.1	Samferdselsdepartementets rolle	14
3.3.2	Vegdirektoratets og Statens vegvesens rolle	15
4	Faktabeskrivelse	17
4.1	Presentasjon av vegprosjektene og kostnadsutvikling	17
4.1.1	Trekantsambandet	17
4.1.2	Rv 159 Knatten – Vigernes x Rv 22	19
4.1.3	Ev 16 Aurland – Lærdal	21
4.1.4	Ev 134 Drammen – Mjøndalen	22
4.1.5	Rv 555 Nygårdstangen – Gyldenpris	23
4.2	Planprosessen	24
4.2.1	Kvaliteten på plangrunnlaget	24
4.2.2	Endringer av reguleringsplaner og omprosjekteringer	27
4.2.3	Forskjeller i plangrunnlag og oppfølging av delprosjekter i egenregi og som entreprise	28
4.3	Erfaringsoverføring og prosjektoppfølgning	31
4.3.1	Erfaringsoverføring	31
4.3.2	Den økonomiske oppfølgingen av prosjekter	32
4.3.3	Anslag-metoden og erfaringstall	33
4.3.4	Kommunikasjon mellom prosjekt og overordnet myndighet	36
4.4	Allokering og omdisponering av midler i de undersøkte prosjektene	36
4.4.1	Langsiktige planer og tilpasninger til årlige bevilgninger	36
4.4.2	Håndtering av bevilgningskutt	37
4.4.3	Lån mellom prosjekter og mellom fylker	37
4.4.4	Bompenger	38
5	Vurderinger	41
5.1	Planprosessen	41
5.1.1	Kostnadsoverslag og plangrunnlag ved oppstart	41
5.1.2	Endringer av reguleringsplaner og omprosjekteringer	42
5.1.3	Manglende miljøhensyn	42
5.2	Erfaringsoverføring og prosjektoppfølgning	42
5.2.1	Svakheter med hensyn til erfaringsoverføring	42
5.2.2	Økonomisk oppfølging	43
5.3	Allokering og omdisponering av midler i de undersøkte prosjekter	43
	Undervedlegg: Dokumentoversikt	44

1 Innledning

1.1 BAKGRUNN

Veganlegg står for en betydelig andel av statens totale utgifter til investeringer, samtidig som enkeltanleggene ofte utgjør store prosjekter. I tillegg er det alltid knyttet usikkerhet til kostnadsestimering av investeringsprosjekter. Størrelsen, sammen med den generelle iboende risikoen i investeringsprosjekter, gjør at det må stilles strenge krav til kvaliteten på planleggingen og gjennomføringen av vegprosjekter.

Myndighetene har uttrykt at arbeidet med å bedre styringen av statlige investeringer skal prioriteres. Dette innebærer at det ved store investeringer skal fokuseres ytterligere på prosjektenes tidlige faser. Myndighetene forventer at noe større utgifter til planlegging vil bli mer enn oppveid av besparelser i prosjektenes senere faser. Som et ledd i dette er det fra 1.1.2000 stilt krav om at alle investeringer med kostnadsoverslag over 500 mill. kroner skal kvalitetssikres eksternt før prosjektet fremmes for Stortinget.¹

Samtidig har Riksrevisjonen, i sin rapportering til Stortinget, omtalt flere enkeltstående vegprosjekter de senere år. Nordhordalandsbrua og Fatima-prosjektet er to slike investeringsprosjekter hvor kostnadsoverskridelsene har vært vesentlige i forhold til det som ble forutsatt av Stortinget. Sviktende planlegging blir her ansett for å være en viktig årsak til kostnadsoverskridelsene.² Konsekvensene av sviktende planlegging kommer til uttrykk i utføringsfasen. Planlegging og oppfølging er på denne måten knyttet nært sammen.

Kostnadsoverslag med plangrunnlag og framdriftsplan forutsetter utbetalinger i samsvar med kontraktsbetingelser for at gjennomføringen av prosjektet kan skje optimalt. Av forskjellige grunner kan det skje innsparinger på ett eller flere prosjekter innenfor samme bevilgningsramme for en budsjettermin. Slike innsparinger kan benyttes på andre prosjekter. Et viktig forhold blir hvorvidt ledige midler allokteres til prosjekter slik at man oppnår mest mulig effektiv produksjon.

¹ St.prp. nr. 1 (1998–99), s. 78; St.prp. nr. 1 (1999–2000) s. 78–80; St.prp. 1 (1999–2000) Samferdselsdepartementet, s. 14; Rapport om styring av statlige investeringer, Finansdepartementet, februar 1999

² Dokument nr. 1 (1994–95), s. 136–140; Dokument nr. 3:11 (1996–97) «Riksrevisjonens antegnelser vedrørende planlegging, prosjektering og gjennomføring av Nordhordalandsbrua»; Dokument nr. 1 (1999–2000), s. 100–104

1.2 UNDERSØKELSENS FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Denne analysens formål er å undersøke om planprosessen, prosjektoppfølgingen og ressursallokeringen i forbindelse med Statens vegvesens vegprosjekter er organisert på en måte som fremmer effektiv prosjektgjennomføring.

Målsettingen med undersøkelsen er å klarlegge i hvilken grad de systemer Samferdselsdepartementet og Statens vegvesen har etablert for planlegging, oppfølging og finansiering av vegprosjekter, er med på å sikre at et prosjekt gjennomføres til fastsatt tid, med forventet standard og uten vesentlige kostnadsoverskridelser.

1.2.1 Problemstillinger

Problemstilling 1:

I hvilken grad fremmer planprosessen en effektiv gjennomføring av vegprosjekter?

Det blir fokusert på om planprosessen fremmer en effektiv gjennomføring av vegprosjekter. Med effektiv gjennomføring forstås her at planene som ligger til grunn ved byggestart fører til at prosjektgjennomføringen holder seg innenfor vedtatte rammer for kostnader, tidsbruk og standard. Begrepet «planprosessen» omfatter her både plansystem og planarbeid. Med plansystemet menes de formelle krav til hvordan planleggingen skal gjøres, mens det med planarbeid siktes til hvordan planleggingen faktisk blir gjennomført og til resultatene av dette arbeidet.

Denne problemstillingen fokuserer på to faser i planprosessen, først planleggingen fram til Stortingsvedtaket om førstegangsbevilgning, dernest tidsrommet fra vedtak via prosjektering, byggeplanlegging og anbudsprosess, fram til faktisk byggestart. Forklaringsfaktorer som belyses særlig i planleggingsprosessen, er sammenhengen mellom plannivå og kostnadsoverslag knyttet til de ulike plannivåene. Videre vil kvaliteten på det plangrunnlaget som ligger til grunn ved byggestart bli belyst. Dette vil bli sett i sammenheng med eventuelle planendringer og omprosjekteringer i prosjektene etter byggestart.

Problemstilling 2:

I hvilken grad sikrer prosjektoppfølgingen i Statens vegvesen en effektiv gjennomføring av veganlegg?

Skal et prosjekt gjennomføres på en god måte er go-

de planprosesser en nødvendig, men ikke tilstrekkelig betingelse for et godt resultat. Den løpende oppfølgingen i utføringsfasen er også av sentral betydning. I tillegg er det glidende overganger mellom planfase og oppfølgingsfase i og med at detaljplanlegging/prosjektering er en integrert del av prosjektoppfølgingen. Det fokuseres her i stor grad på kvaliteten til de systemer Statens vegvesen har for prosjektoppfølging.

Et viktig element her er om Statens vegvesen har systemer som sikrer at erfaringer fra gjennomføringsfasen blir tatt vare på, slik at de kan danne et godt grunnlag for planleggingen av nye prosjekter. Særlig vil det være viktig å belyse sammenhengen mellom bruken av erfaringstall og prosjektenes risiko- og usikkerhetsvurderinger. For å gjøre dette er det interessant å få svar på om prosjektenes kostnadsstruktur er slik at erfaringstall lar seg bruke i sammenligninger på tvers av prosjekter, slik at verdifull informasjon videreføres til senere prosjekter. I tillegg vil det være viktig å avdekke om årsakene til overskridelsene burde vært fanget opp i de opprinnelige risiko- og usikkerhetsvurderinger.

Problemstilling 3:

I hvilken grad allokterer Samferdselsdepartementet/ Statens vegvesen Vegdirektoratet ressurser slik at gjennomføringen av vegprosjekter skjer effektivt?

Her er fokuset på allokeringen av ressurser til igangsatte vegprosjekter gjennom hele byggeperioden. Viktige tema er i hvilken grad vegprosjekter har en økonomisk handlingsramme som sikrer at det enkel-

te prosjektet kan gjennomføres effektivt, og Samferdselsdepartementets og Statens vegvesens rolle i den sammenheng. Et spørsmål er om vegprosjektene får de bevilgningene som er lagt til grunn i vedtatte planer, eller om de blir utsatt for bevilgningskutt i løpet av prosjektfasen. Et annet spørsmål er om det på overordnet nivå er etablert systemer for allokering og omdisponering av ressurser til vegprosjekter.

1.3 AVGRENSNING

Undersøkelsen har tatt utgangspunkt i fem konkrete utbyggingsprosjekter der fokus har vært på planprosessen og framdriften i prosjektene. Disse eksemplene er valgt ut fra økonomisk størrelse, at de har overskredet opprinnelige kostnadsoverslag med mer enn 20 %, og at de nylig er avsluttet eller vil bli avsluttet i nær framtid. En grunn til en slik tilnærming er at kostnadsoverskridelser på vegsektoren, naturlig nok, er knyttet til konkrete utbyggingsprosjekter. De fem eksemplene er:

- Trekantsambandet
- Rv 159 Knatten – Vigernes
- Ev 16 Aurland – Lærdal
- Ev 134 Drammen – Mjøndalen
- Rv 555 Nygårdstangen – Gyldenpris

I tillegg er det omfattende vegprosjektet «Vegpakke Drammen» gitt en bredere omtale som en del av kapittel 4.4.4 om bompenger. Ev 134 Drammen – Mjøndalen er en del av Vegpakke Drammen.

2 Metode og gjennomføring

2.1 INNLEDNING

Selv om antallet prosjekter som blir omtalt er begrenset, har det vært et mål å avdekke generelle forhold som bidrar til å motvirke effektive planprosesser i Statens vegvesen. Det er ikke snakk om generalisering i statistisk forstand, men mer om å avdekke allmenne sammenhenger mellom prosjektplanlegging og prosjektgjennomføring/-oppfølging i Statens vegvesen.

2.2 DOKUMENTANALYSE

Undersøkelsen bygger på en gjennomgang av blant annet stortingsdokumenter, styringsdokumenter, retningslinjer og håndbøker for Statens vegvesen. Revisjonskriteriene er i hovedsak utledet av disse kildene. Revisjonskriteriene har vært forelagt Samferdselsdepartementet, og kommentarene har blitt tatt hensyn til. Kriteriene er ytterligere justert etter dette. I tillegg er utredninger, rapporter samt dokumentasjon knyttet til det enkelte prosjekt gjennomgått.

Mer spesifikt har en analyse av dokumentasjon av kostnadsberegninger knyttet til de ulike plannivåene stått sentralt. Det har vært viktig å sammenligne kostnadsoverslagene som er knyttet til de enkelte plannivåene for hvert enkelt prosjekt. Dette for å følge utviklingen i detaljeringsgrad og usikkerheten knyttet til kalkylene. Det har også vært viktig å sammenligne kostnadsoverslag på samme plannivå mellom prosjekter. Et viktig spørsmål her har vært hvilke forskjeller som finnes mellom kostnadsoverslag på samme plannivå, og hvilke muligheter det er for å vurdere kvaliteten på ulike kostnadsoverslag opp mot hverandre.

Videre har dokumenter som er knyttet til Vegdirektoratets og Samferdselsdepartementets oppfølging av de fem prosjektene vært viktige kilder til informasjon. Et eksempel på slike dokumenter er rapporter utferdiget av internrevisjonen i Statens vegvesen.

2.3 INTERVJUER

Viktige aspekter ved Statens vegvesens styring av utbyggingsprosjekter har ikke vært skriftlig dokumentert. Som en del av datainnsamlingen ble det derfor gjort intervjuer med prosjektledelsen for de fem vegprosjektene. Ved de fleste av disse intervjuene var også utbyggings- og produksjonsavdelingen ved de respektive vegkontor representert. I forbindelse med disse intervjuene var Riksrevisjonen i to tilfeller på befaring av de aktuelle veganleggene. I tillegg har det vært gjennomført intervjuer med Vegdirektoratet der representanter for ulike avdelinger var til stede, og med Samferdselsdepartementet.

Det ble utarbeidet en intervjuguide til møtene med prosjektledelsen for de ulike prosjektene. Denne var delt i to deler, der den ene delen omhandlet generelle forhold ved planlegging, prosjektering og styring av utbyggingsprosjekter i Statens vegvesen, og den andre delen omhandlet konkrete forhold ved det enkelte prosjekt. Denne intervjuguiden var også utgangspunktet for møtene med Vegdirektoratet og Samferdselsdepartementet og ble tilpasset til å dekke mer overordnede forhold.

Intervjuguiden ble sendt ut i forkant av alle møtene. Det ble skrevet referat fra samtlige intervjuer, og disse ble verifisert av informantene.

3 Revisjonskriterier

3.1 KRAV TIL VEGPLANER OG PLANPROSESSEN

3.1.1 Realistisk budsjettering

Vegprosjekter er omfattet av bevilgningsreglementet, hvor det stilles krav til realistisk budsjettering. Bevilgningsreglementet § 4 1. ledd fastsetter at statsbudsjettet skal omfatte samtlige statsutgifter så langt som de kan forutses når budsjettet blir endelig vedtatt. Det skal ikke budsjetteres med høyere eller lavere beløp enn det som faktisk forventes utbetalt. Departementet har et overordnet ansvar for at alle utgifter som kan forutses når budsjettet blir vedtatt, er tatt med.³

3.1.2 Utredninger, beregninger og planer før et vegprosjekt etableres

I denne revisjonen legges det til grunn at en god prosjektplan bygger på grundige utredninger, hvor det klart framgår graden av usikkerhet som er knyttet til gjennomføringen. Ressurs- og organisasjonsmessige forhold må være avklart, og grunnervvssituasjonen må være under kontroll før byggestart. I tillegg blir det vektlagt at utførelse av prosjektene ikke starter før midler og planlagt organisasjon er disponibele.⁴

Det er vesentlig at det i prosjektplanen klart defineres hva som ligger innenfor og utenfor prosjektet. Planen må gi en oversikt over hvordan prosjektet er brutt ned i deloppgaver, sammenhengen mellom deloppgavene og hvilke milepæler som er satt for de ulike deloppgavene. Dette innebærer at det skal være mulig å identifisere avvik mellom plan og utførelse.

Når arbeidet med et vegprosjekt starter, skal vegmyndighetene forhåndsvurdere de forventede økonomiske og administrative konsekvensene.⁵ Det skal i nødvendig utstrekning inngå grundige og realistiske nytte- og kostnadsvurderinger. Dersom det foreligger vesentlig usikkerhet ved flere av de elementer som inngår i beregningen, må det gjøres anslag både for maksimums- og minimumsalternativer for kostnadene. Det skal også foretas vurderinger av hvordan virkningene av tiltaket antas å avhenge av de usikre faktorene.⁶

³ Veileder i statlig budsjettarbeid, Finansdepartementet 2000, s. 26

⁴ Håndbok 151 Retningslinjer: Gjennomføring og styring av store anlegg, Statens vegvesen 1989, s. 8

⁵ Utredningsinstruksen 2.2, kongelig resolusjon vedtatt 16. desember 1994

⁶ Utredningsinstruksen 2.1, kongelig resolusjon vedtatt 16. desember 1994

Vegmyndighetene må kartlegge om de forutsetninger analysene bygger på er sikre eller usikre, og hvorledes endringer i usikre forutsetninger påvirker vurderingen av tiltakene. Det bør derfor gå klart fram av analysene hvilke forutsetninger som er lagt til grunn i plangrunnlaget. Finansdepartementet anbefaler i denne sammenheng bruk av følsomhetsanalyser.⁷

Vegprosjekter har fra 1994 blitt bygd etter plan- og bygningsloven (PBL). Tidligere skjedde planleggingen etter vegloven, men dette opphørte i 1989 med en overgangsordning fram til 1994⁸. I tillegg til detaljerte saksbehandlingsregler for planlegging inneholder PBL bestemmelser om konsekvensutredninger (KU)⁹. Disse bestemmelsene med tilhørende forskrifter innebærer en utvidet saksbehandling for store vegtiltak. Det kan ikke fattes vedtak om vegtiltaket før denne saksbehandlingen er avsluttet.

I forbindelse med denne lovendringen har Miljøverndepartementet og Samferdselsdepartementet utarbeidet «Retningslinjer for planlegging av riks- og fylkesveger etter plan- og bygningsloven». Av disse retningslinjene går det fram at avklaring av vegtraseer fortrinnsvis bør skje gjennom hovedplan etter PBL, det vil si kommunedelplan, eventuelt kommuneplan eller fylkesdelplan. Videre skal det utarbeides konsekvensanalyser for alternative løsninger i forbindelse med slike planer.¹⁰

Statens vegvesen kan utarbeide og fremme utkast til oversiktsplaner, herunder vegutredninger.¹¹ «Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging» vektlegger også alternativvurderinger og beregning av samfunnsøkonomiske konsekvenser av alternativer¹². Det forutsettes at Statens vegvesen som tiltakshaver utreder alternative løsninger for å løse problemer i vegnettet og gjennomfører konsekvensanalyser for de utredede alter-

⁷ R-504 Programanalyse, veiledning for arbeid med programanalyse, utgitt av Finansdepartementet Oslo 1983 (Tanum-Norli) s. 60–67

⁸ Lovendringen skjedde i 1989, og det ble bestemt at all vegplanlegging skal skje etter plan- og bygningsloven fra 1. juli 1994

⁹ Plan- og bygningsloven kap. VII-a

¹⁰ Håndbok 140 Konsekvensanalyser, Statens vegvesen 1995, del 1 side 30

¹¹ Etter kap. V og VI (fylkesplaner og kommuneplaner) og regulerings- og bebyggelsesplan etter kap. VII, Plan- og bygningsloven § 9–4

¹² Gitt ved kongelig resolusjon av 20. august 1993 i medhold av plan- og bygningsloven § 17–1 første ledd

nativene.¹³ For å sikre at tiltakene er gjennomførbare, kreves det full regulerings- og oversiktsplandekning for strekningsvise prosjekter og at prosjektene er kvalitetssikret i forhold til miljøvirkninger.¹⁴ Den praktiske utarbeiding av planer som gjelder riks- og fylkesveger, vil derfor i de fleste tilfeller bli gjort av vegmyndighetene i samarbeid med kommunen/fylkeskommunen.¹⁵

Ved innmeldingen av vegprosjekter til Stortinget skal normalt reguleringsplanene for prosjektet være vedtatt av de respektive kommuner. Prosjekter der planprosessen startet før 1989 ble planlagt etter vegloven, og da skulle nye vegprosjekter bygge på en detaljplan. Det er de samme krav til plangrunnlaget for detaljplaner og reguleringsplaner, og i praksis er det oftest liten forskjell på detaljplaner og reguleringsplaner.¹⁶ Den største forskjellen er at detaljplaner blir utarbeidet og godkjent av Statens vegvesen selv, mens reguleringsplaner blir vedtatt av den berørte kommunen. En detaljplan ligger således som regel til grunn for en reguleringsplan. At de aktuelle reguleringsplanene er vedtatt før prosjektet blir startet er også nødvendig for at Statens vegvesen skal kunne vite sikkert hvilke elementer som er en del av prosjektet og hva som faller utenfor.

Detaljplan/reguleringsplan skal detaljeres ytterligere i en byggeplan. Byggeplanen skal inneholde alle de tekniske tegninger og beskrivelser som er nødvendige for å gjennomføre et veganlegg. Byggeplanen skal videre danne grunnlag for fullstendig kostnadsberegning av anlegget og danne grunnlag for en arbeidsbeskrivelse for alle enkeltaktiviteter som inngår i byggeobjektet. Normalt skal byggeplanen være ferdig utarbeidet før anleggsarbeidene starter.¹⁷

Statens vegvesen har som grunnleggende prinsipp at enkeltanlegg skal styres ut fra beskrivelse og kostnadsoverslag angitt i St.prp. nr. 1 (eventuelt tilleggsproposisjoner), det vil si på grunnlag av de opplysninger som er gitt til Stortinget da anlegget ble tatt opp til bevilgning. Det vektlegges at overslagene som presenteres i St.prp. nr. 1 skal være så riktige som mulig og fortrinnsvis på reguleringsplannivå, det vil si med en usikkerhet innenfor +/-10%.¹⁸ Kostnadsoverslagene må hele tiden innbefatte alle

kostnader som skal belastes anlegget. Det bør også bli foretatt følsomhetsanalyser av overslag, og ulike arbeidsoperasjoner bør følges opp med trendanalyser som viser mulige avvik om forskjellige utviklingstendenser oppstår. For spesielt store anlegg forutsettes det at Vegdirektoratet vurderer overslaget i relasjon til erfaringstall på landsbasis.¹⁹

Prosjektprotokoll skal benyttes fra start til avslutning på anlegget, og den bør inneholde prosjektdefinisjon, kostnadsoversikt, tidsplan, dokumentasjon av teknisk kvalitet og ressurstilgang. Det skal legges inn milepæler for gjennomføringen, slik at framdriften kan måles i forhold til dette. For både anlegg og vedlikehold vil det være av stor betydning å skaffe seg pålitelige erfaringstall som kan brukes til å gjøre overslag, til å sette opp alternativskalkyler i den daglige drift, og som kan brukes i budsjettarbeidet.²⁰ Det forutsettes derfor at det finnes erfaringstall som gjør det mulig å sammenligne tilsvarende deloppgaver på tvers av prosjekter.

Den vanligste måten å kvalitetssikre kostnadsoverslagene på innenfor Vegvesenet er gjennom Anslag-metoden, som ble innført i 1994. Bakgrunnen for innføringen var et ønske om å redusere risikoen for stor kostnadssprekk på enkeltanlegg, og å øke sannsynligheten for å oppfylle fastsatte nøyaktighetskrav til kostnadsoverslag. Metoden skal benyttes i forbindelse med arbeidet med Nasjonal transportplan (NTP), Norsk veg- og vegtrafikkplan (NVVP) og St.prp. nr. 1 for Samferdselsdepartementet. Anslag er en metode for kostnadsestimering tilpasset Statens vegvesens regelverk for planlegging og bygging av vegprosjekter. Metoden vektlegger at alle utenforliggende rammebetingelser og vilkår, samt interne krefter som påvirker prosjektgjennomføringen, skal identifiseres.²¹ Resultatene fra prosessen skal presenteres med oversikt over de usikkerhetsfaktorene som er brukt og verdiene som er valgt, og hvordan disse påvirker overslaget.²² For aktuelle kostnadsoverslag som er utarbeidet før 1994, og med andre metoder enn Anslag, forutsettes de samme kvalitetskrav som for overslag basert på Anslag-metoden.

3.1.3 Endring av forutsetningene krever ny behandling i Stortinget

Dersom prisstigning, endringer i planene eller andre forhold medfører en vesentlig økning av overslaget før arbeidet er satt i gang, må saken forelegges Stortinget på nytt. Blir økningen konstatert etter at arbei-

¹³ Statens vegvesen definerer en konsekvensanalyse som en kvantifisering og vurdering av hvilke virkninger alternative løsninger av et vegtiltak vil kunne medføre i forhold til en situasjon hvor dette tiltaket ikke gjennomføres. Statens vegvesens håndbok 140 Konsekvensanalyser 1995, del 1 sidene 11 og 30

¹⁴ Håndbok 158 Mål- og rammestyring Del III, Kontrakten mellom vegdirektøren og vegsjefen, Statens vegvesen, pkt. 10.5

¹⁵ Retningslinjer for planlegging av riks- og fylkesveger etter plan- og bygningsloven s. 3

¹⁶ Håndbok 121 Detaljplaner, Statens vegvesen 1985, s. 6

¹⁷ Håndbok 139 Byggeplaner, Statens vegvesen

¹⁸ Håndbok 121 Detaljplaner, Statens vegvesen 1985. I St.prp. nr. 1 (1993–94), s. 86 framholder Samferdselsdepartementet at det vil være en sannsynlighet på ca. 30 % (dvs. et konfidensintervall på 70 %) for å havne utenfor +/- 10 %. Dette forbeholdet er ikke tatt med i senere budsjettproposisjoner.

¹⁹ St.prp. nr. 1 (1993–94) Samferdselsdepartementet s. 86, Håndbok 151 Retningslinjer: Gjennomføring og styring av store anlegg, Statens vegvesen, 1989, s. 7–8

²⁰ Håndbok 151, Retningslinjer: Gjennomføring og styring av store anlegg, 1989, Statens vegvesen, s. 7–8 og vedlegg

²¹ Kvalitetssikring av kostnadsoverslag, Metoden ANSLAG, Statens vegvesen 1995, s. 15

²² Kvalitetssikring av kostnadsoverslag, Metoden ANSLAG, Statens vegvesen 1995, s. 21

det er satt i gang, må Stortinget orienteres ved første forslag om ny delbevilgning.²³ Dersom endringen skyldes at den tidligere kostnadsberegningen viser seg ikke å holde, eller at planene er endret, kan det ikke antas anbud eller settes i gang byggearbeider før et nytt kostnadsoverslag er godkjent.²⁴

I Økonomireglementet for staten står resultatoppfølging med utgangspunkt i Stortingets utgifts- og inntektsvedtak sentralt. Det skal etableres en styringsdialog mellom overordnet departement og underliggende virksomhet fra målformulering til gjennomføring og tilbake som resultatrapportering. I § 5 punkt 5.2 heter det: «Dersom det inntreffer endringer i forhold til forutsetningene for stortingsvedtak, og endringene medfører at det i departementet oppstår betydelig tvil om vedtaket kan eller bør gjennomføres, må spørsmålet om å endre vedtaket eller fravike forutsetningene forelegges Stortinget.»

I forbindelse med framlegging av tilleggsproposisjoner forventes det at Statens vegvesen foretar en ny gjennomgang av hele det opprinnelige plangrunnlaget, slik at gjenstående gjennomføring kan skje uten vesentlig usikkerhet.

3.2 OPPFØLGING AV VEGPROSJEKTER

Vegvesenets målsetting vedrørende gjennomføring og styring av store anlegg er god økonomi og produktivitet, punktlighet i framdrift og avslutning, kvalitet i utførelse og god total ressursutnyttelse²⁵. Statens vegvesens utbyggingsprosjekter skal utføres kostnadseffektivt, til angitt kvalitet og med optimal byggetid. Framdriftsplaner skal holdes for å sikre mest mulig rasjonell anleggsdrift.²⁶

Det forutsettes at Statens vegvesen har økonomisystemer som ivaretar den økonomiske oppfølgingen av utbyggingsprosjekter. Disse systemene skal til enhver tid være à jour med det faktiske forbruk på de enkelte kostnadsbærere, og kunne gi en oversikt over endringer i forbruk og kostnader.²⁷ Ulike arbeidsoperasjoner skal videre kunne følges opp ved trendanalyser som angir forventede avvik ved forskjellige utviklingstendenser.²⁸

3.2.1 Systemer for prosjektoppfølgning

Det skal fokuseres på erfaringsoverføring i alle faser av et utbyggingsprosjekt. Dette innebærer at erfarin-

ger fra planfasen er et viktig grunnlag for oppfølgingen i byggefasen. Gjenbruk av data har betydelig verdi fra tidlig planfase, via gjennomføringsfasen til drifts- og vedlikeholdsfasen. Erfaringer fra byggefasen for ulike prosjekter vil på denne måten være et viktig grunnlag ved planleggingen av nye prosjekter. Det skal således utarbeides en teknisk og økonomisk sluttrapport for alle utbyggingsprosjekter. Aktuelle temaer i sluttrapporten vil blant annet være beskrivelser av teknisk kvalitet og økonomisk utvikling. I tillegg vil det være aktuelt å gi en omtale av prosjektgruppens erfaringer fra gjennomføringen, og å gi en evaluering av plangrunnlaget. Ved innføringen av ny Håndbok 151 «Styring av utbyggingsprosjekter» i Statens vegvesen i august 2001 ble det satt et krav om at sluttrapporten skulle foreligge innen tre måneder etter at prosjektet var overlevert.²⁹

3.3 ALLOKERING AV RESSURSER TIL VEGPROSJEKTER

3.3.1 Samferdselsdepartementets rolle

Departementet har det overordnede ansvar for at de tilgjengelige midler allokeres slik at gjennomføringen av prosjektene skjer effektivt. Samferdselsdepartementet forutsettes å ha utviklet kriterier for fordeling av den samlede bevilgningen i forhold til de reelle behov. Det bør holdes av et visst reservebeløp for å dekke uforutsette utgifter.³⁰

Departementet skal føre en bevilgningsoversikt over samtlige kapitler og poster som departementet tildeler underliggende virksomheter, med angivelse av hvilken avdeling de er tillagt.³¹ Oversikten skal inneholde bevilgningstall pr. post og ajourføres med eventuelle bevilgningsendringer, samtykker til overskridelser og innsparingsbeslutninger. Departementet må nøye registrere hva som tildeles hver enkelt virksomhet under hvert kapittel og post, og har ansvaret for kontroll med at bevilgningen under hver post ikke overskrides. Samferdselsdepartementet er ansvarlig for at det ikke skjer uhjemlede overskridelser av de bevilgede beløp, og at det ikke inngås kontrakter utover de kostnadsoverslag som er forelagt Stortinget. I § 7 i bevilgningsreglementet blir det slått fast som en hovedregel at tildelt bevilgning ikke kan overskrides. Nødvendige kontrakter utover den gitte bevilgning kan ifølge § 9 inngås innenfor rammen av prosjektets godkjente kostnadsanslag.

I St.meld. nr. 41 (1993–94) Nytt overordnet styringssystem for Statens vegvesen ble det foreslått å gi Statens vegvesen større grad av frihet til å omdisponere midler for å oppnå en rasjonell utnyttning av bevilgningene. Vegmyndighetene framholdt at om-

²³ St.prp. nr. 1 (1997–98) s. 79 og Bevilgningsreglementet § 11

²⁴ Veileder Statlig budsjettarbeid, Finansdepartementet januar 2000, s. 50

²⁵ Håndbok 151 Retningslinjer: Gjennomføring og styring av store anlegg 1989, Statens vegvesen, s. 7–8

²⁶ St.prp. nr. 1 (1993–94) Samferdselsdepartementet, s. 86 og Håndbok 158 Mål- og rammestyring Del III, Kontrakten mellom vegdirektøren og vegsjefen, Statens vegvesen, pkt. 11.2.6

²⁷ Håndbok 151 Gjennomføring og styring av store anlegg, Statens vegvesen, s. 14

²⁸ Håndbok 151 Gjennomføring og styring av store anlegg, Statens vegvesen, s. 52

²⁹ Håndbok 151 Styring av utbyggingsprosjekter 2001, Statens vegvesen, s. 15

³⁰ Veileder Statlig budsjettarbeid, Finansdepartementet 2000, s. 68–69

³¹ Hovedinstruks for Samferdselsdepartementets interne økonomiforvaltning og etatsstyring

leggingen av budsjettproposisjonen først kunne skje f.o.m. 1998, som var første år i etterfølgende planperiode. I meldingen står det likevel: «Det kan imidlertid være aktuelt å foreta enkelte endringer i budsjettopplegget før neste planmelding. Dette gjelder spesielt forhold hvor den endrede organiseringen av Statens vegvesen gjør det naturlig at det gjennomføres endringer tidligere.»³²

Før 1997 ble det til investeringer i riksveger bevilget penger på kapittel 1322 Statens veganlegg, uten adgang til omdisponering fra de fire andre kapitlene til vegformål. I 1997 ble det adgang til å nytte innsparter midler under kapittel 1322 post 71 Tilskudd til rassikring under samme kapittel post 30 Riksveganlegg.

Fra 1998 ble de fem kapitlene redusert til to: Kapittel 1320 Statens vegvesen og kapittel 1321 Spesielt vedlikehold. Kapittel 1320 post 30 hadde bevilgninger til riksveganlegg. Fra samme år kunne bevilgninger under kapittel 1320 post 23 Trafikktilsyn, drift og vedlikehold av riksveger m.m. nyttes under samme kapittel post 30. Fra 1999 kunne bevilgninger under post 30 nyttes under post 23. Vegbudsjettet omfatter bare ett utgiftskapittel fra og med 1999. Ubrukte bevilgninger under disse postene kunne overføres til de to følgende budsjetterminer.

Når det gjelder bruken av bompenger som finansieringskilde, er den hjemlet i vegloven § 27. Lovteksten av 21. juni 1963 lyder: «Med samtykke frå Stortinget kan departementet fastsette at det skal krevjast bompengar på offentleg veg, fastsette storleiken på avgiftene, og sette vilkår om bestemt bruk av avgiftsmidlane.»

Det stilles samme krav til planprosess, plangrunnlag og kostnadsoverslag for et prosjekt som helt eller delvis skal finansieres med bompenger, som til et prosjekt som fullt ut finansieres over offentlige budsjetter.³³

For alle bompengeprojekter skal det opprettes et bompengeselskap. Det skal inngås en avtale mellom Staten og bompengeselskapet som regulerer selskapets rettigheter og plikter. Før bompengesaken legges fram for Stortinget, må kommunen eller fylkeskommunen ha fattet forpliktende vedtak om finansieringsopplegg og eventuelt garantiansvar eller betinget refusjon. For prosjekter uten kommunal eller fylkeskommunal garanti skal det fra bank eller annen finansinstitusjon stilles garanti overfor staten. Garantien skal foreligge før kontraktinngåelse og utgjøre 20 % av utbyggingskostnadene som finansieres av bompengeselskapet.³⁴

Bompengeselskapet skal stille midler til rådighet for Statens vegvesen i samsvar med rekvisisjon fra vegvesenet. Overføring av midler skal skje uten opphold og uten dokumentasjon av behov. Ved inngåel-

se av bompengeavtalen skal det foreligge foreløpig betalings- og rekvisisjonsplan. Endelig fordeling av statlige midler og bompengemidler i utbyggingsperioden fastlegges av de kostnadsrammene som legges til grunn i statlige langtidsplaner og de årlige riksvegbudsjett. Etter vedtak av riksvegbudsjettet skal selskapet og vegvesenet hvert år utarbeide rekvisisjonsplan.³⁵

Eventuell kostnadsøkning utover prisstigning, men innenfor den usikkerhet som er angitt i saksframlegg, dekkes i samme forhold som partenes andel av finansieringen. Kostnadsøkning utover dette dekkes i sin helhet av staten. Som kostnadsøkning regnes ikke kostnader som følger av krav om endring av trasé og standard, krevd av lokale myndigheter, bedrifter e.l., som de er villige til å finansiere. Ved forsering av anlegget dekker selskapet merkostnader, såfremt ikke merkostnadene overskrider innsparter lånerenter.³⁶ Et bompengeselskaps midler kan ikke overføres til andre vegprosjekter med mindre de hører inn under samme bompengepakke.

3.3.2 Vegdirektoratets og Statens vegvesens rolle

Vegdirektoratet skal sørge for effektiv, rasjonell og økonomisk drift. Det forutsettes at direktoratet styrer ledige bevilgninger slik at de gir størst mulig økonomisk nytte innenfor den samlede ramme. På tilsvarende måte må Statens vegvesen styre kutt i bevilgningene på en måte som reduserer sannsynligheten for skadevirkninger. Dette forutsetter at Statens vegvesen til enhver tid har oversikt over framdrift og økonomisk stilling i de enkelte prosjekter og hvilke beløp som er ledig og kan anvendes andre steder, samt hvilke beløp som er ledig under andre poster til anvendelse i byggeprosjekter. Videre må Statens vegvesen ha oversikt over de økonomiske virkninger av en forsering og tidligere ferdigstilling. Det innebærer at det må foreligge ajourførte kost/nytteanalyser og følsomhetsanalyser for hvert enkelt prosjekt. Statens vegvesen må ha laget kriterier for prioritering i langsiktig plan og årsplan. Kriteriene må ta hensyn til eventuelle kostnader ved å bryte en kontrakt i tillegg til de som er tatt med i lønnsomhetsberegningene. Dessuten må lønnsomhetsberegningene være ført á jour mht. endringer i forutsetningene.³⁷

I forbindelse med midlertidige omdisponeringer som Vegdirektoratet kunne foreta av bevilgninger til riksveganlegg, gjaldt følgende grenser fra april 1991.³⁸

³⁵ St.prp. nr. 17 (1993–94) Vedlegg om standardavtaler s. 14 pkt. 2.1 og 2.2

³⁶ St.prp. nr. 17 (1993–94) Vedlegg om standardavtaler s. 14 pkt. 2.6

³⁷ St.meld. nr. 41 (1993–94) Nytt overordnet styringssystem for Statens vegvesen, s. 9; Instruks for Vegdirektoratet fastsatt av Samferdselsdepartementet 22. januar 1996

³⁸ Brev fra Samferdselsdepartementet til Vegdirektoratet av 8. april 1991 om «Omdisponeringer av bevilgninger til riksveganlegg – heving av beløpsgrensene for Vegdirektoratets myndighetsområde»

³² St.meld. nr. 41 (1993–94), s. 40

³³ St.prp. nr. 17 (1993–94) Vedlegg om standardavtaler s. 14 pkt. 2.2

³⁴ St.prp. nr. 17 (1993–94) Vedlegg om standardavtaler s. 14 pkt. 2.2

- Innen fylket inntil 25 mill. kroner pr. sperringsanlegg (prosjekt som det blir lånt fra) og samlet inntil 30 % av anleggsbevilgningene i fylket.
- Inntil 25 mill. kroner pr. sperringsanlegg i andre fylker og 30 mill. kroner totalt fra andre fylker.

Vegsjefene har siden 1986 hatt fullmakt til midlertidig å omdisponere 5 mill. kroner pr. sperringsanlegg.

Statens vegvesen hadde inntil 2001 fullmakt til varig å overføre innsparinger på maksimalt 2 mill. kroner på et prosjekt til en disposisjonspost og innsparinger på maksimalt 5 mill. kroner på et prosjekt til prosjekt som har fått bevilgning på samme riksvegstreking. Statens vegvesen hadde fra 1989 og fram til 2001 fullmakt til å godkjenne forskottering av prosjekt med en kostnad på maksimalt 10 mill. kroner.³⁹

Hovedinstruks for ledelsen i Statens vegvesen⁴⁰ pålegger vegdirektøren et samordningsansvar for vegvesenets økonomiforvaltning, og at ansvarsforholdet mellom enhetene er koordinert.⁴¹ Vegdirektøren skal, innenfor de rammer som er trukket opp av overordnet departement, fastsette instruks for virksomheten. Denne instruks skal omfatte regler for delegering av myndighet, en presisering av hvordan de enkelte funksjoner i økonomiforvaltningen skal utføres på ulike nivåer/i organisatoriske enheter, og en avklaring av interne ansvarsforhold.⁴²

På grunnlag av tildelingsbrev fra Samferdselsdepartementet skal vegdirektøren utstede dispo-

neringsskriv til driftsenhetene og avdelingene som har fått delegert budsjett disponeringsmyndighet. Disponeringsskrivet skal bl.a. fastsette tildelt bevilgning på kapittel og post og ytterligere spesifisering etter behov, resultatkrav på de forskjellige områder, samt hvilke rapporter som skal leveres til hvilke tidspunkter. Dersom virksomheten får brev fra departementet om endringer i bevilgningene, og endringene gjelder midler som skal disponeres av underliggende enheter, skal vegdirektøren utforme supplerende disponeringsskriv.⁴³ Statens vegvesen skal hvert år lage en årsplan/virksomhetsplan, og i tilknytning til denne skal det utarbeides internbudsjetter (disponeringsplan) for å kunne føre løpende kontroll med forbruket og med innbetalingene.⁴⁴ Vegdirektoratet skal sende tertialrapporter så snart som mulig etter tertialskiftet i samsvar med kravene i tildelingsbrevet. Kravet til rapportering må vurderes ut fra behovet for å sikre nødvendig kontroll med at virksomhetene disponerer slik at det ikke oppstår risiko for overskridelse.

Ifølge instruks for vegvesenets distriktsadministrasjon⁴⁵ er distriktsadministrasjonen direkte underlagt Vegdirektoratet i saker som gjelder generelle vegspørsmål og riksveger. Distriktsadministrasjonene skal blant annet forestå planlegging og utbygging av riksvegnettet og utarbeide forslag til flerårige planer og budsjetter for riksveger innenfor sine områder og fremme forslag for Vegdirektoratet vedrørende riksveger. På denne måten er det i praksis vegkontorene som har ansvaret for enkeltprosjektene.

³⁹ St.prp. nr. 76 (2000–2001) s. 9

⁴⁰ Hovedinstruks for økonomiforvaltningen for ledelsen i Statens vegvesen

⁴¹ Hovedinstruks for økonomiforvaltningen for ledelsen i Statens vegvesen pkt. 2.2

⁴² Hovedinstruks for økonomiforvaltningen for ledelsen i Statens vegvesen pkt. 2.3

⁴³ Hovedinstruks for økonomiforvaltningen for ledelsen i Statens vegvesen pkt. 3.1

⁴⁴ Hovedinstruks for økonomiforvaltningen for ledelsen i Statens vegvesen pkt. 3.2 og 3.3

⁴⁵ Instruks for vegvesenets distriktsadministrasjon, fastsatt av Samferdselsdepartementet 22. januar 1996

4 Faktabeskrivelse

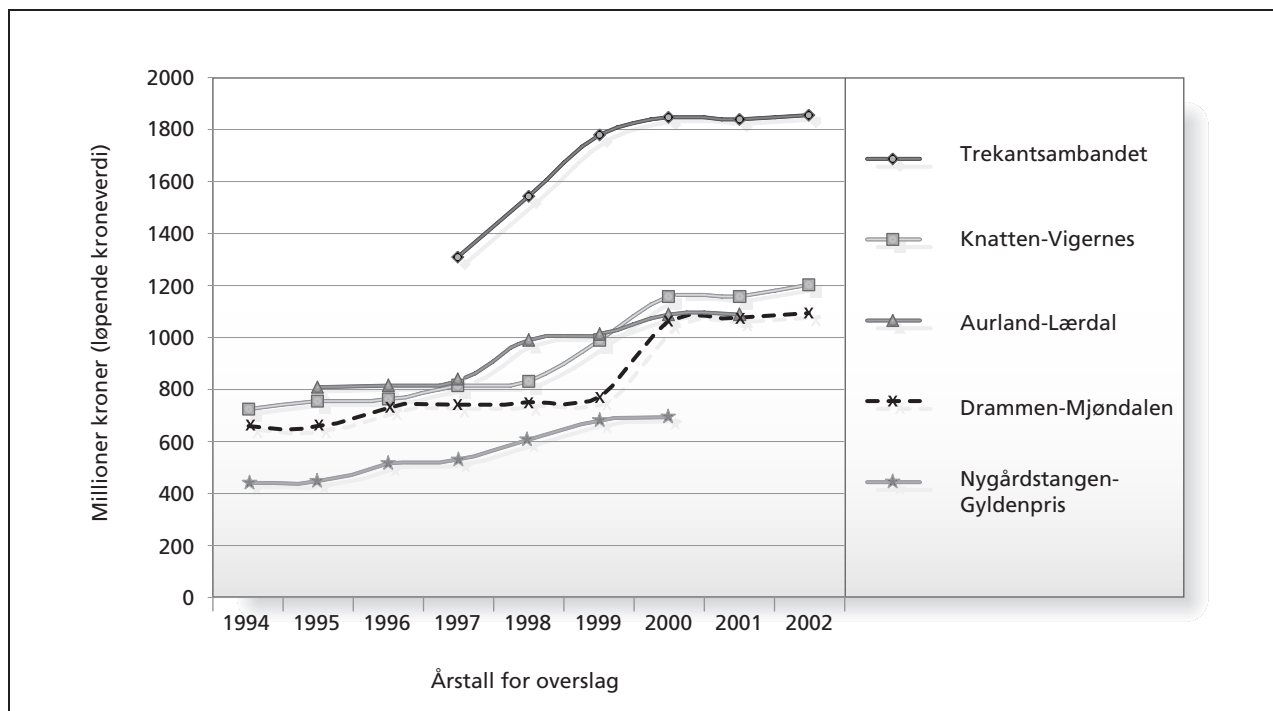
4.1 PRESENTASJON AV VEGPROSJEKTENE OG KOSTNADSUTVIKLING

I presentasjonen av prosjektene vektlegges en gjennomgang av kostnadsoverslagene fram til de ble vedtatt i Stortinget, og det fokuseres spesielt på overslagene knyttet til de ulike plannivåene. I tillegg følger en gjennomgang av den reelle kostnadsutviklingen i anleggsfasen. Alle tall er i løpende kroner, dersom annet ikke er oppgitt. Enkelte tabeller er oppgitt i 1999-kroner for direkte å kunne sammenligne projektkostnadene.

Kostnadsoverslagene knyttet til de ulike planni-

våene, det vil si hovedplan, reguleringsplan og byggeplan, er analysert og sammenlignet for de aktuelle prosjektene. Generelt er det stor variasjon i hvordan kostnadene, slik de framkommer i planene, er dokumentert i kostnadsoverslagene. Ifølge Vegdirektoratet er det lite som tilsier at overslagene på samme plannivå for ulike prosjekter i vesentlig grad skulle være forskjellige.⁴⁶

Figuren nedenfor viser kostnadsutviklingen i utbyggingsfasen for alle de fem prosjektene som undersøkelsen omfatter. Den viser økningene i anslagene som, om vi ser bort fra Trekantsambandet, har vært relativt begrensede tidlig i utbyggingsfasen.



Figur 1 Kostnadsutvikling, samtlige prosjekter fra Stortingets vedtak og fram til 2002

4.1.1 Trekantsambandet

Trekantsambandet i Hordaland omfatter utbygging av Ev 39 og Rv 542, og har gitt fastlandsforbindelse for 28 000 innbyggere på Stord, Bømlo og Fitjar. Prosjektet er en del av kyststamveien Kristiansand – Trondheim og omfatter en 8 km lang undersjøisk tunnel, to større hengebru, en lavbru og om lag 12 km veg i dagen. Prosjektet er delvis finansiert gjennom bompenger. Prosjektet berørte kommunene Bømlo, Sveio og Stord og ble igangsatt i februar 1997.

I hovedplanen fra mai 1989 er kostnadene for prosjektet beregnet til 912 mill. kroner⁴⁷ med en anslått usikkerhet på 13,3 %.⁴⁸ Når det gjelder kostnadene for bruene og tunnelen, er disse bare omtalt med sumtall og ikke underbygd med mer detaljerte kalkyler. Ved godkjenning av hovedplanen i juni

⁴⁶ Intervju Vegdirektoratet, 01.11.2001

⁴⁷ Trekantsambandet, Hovedplanens tekstdel sidene 87–96

⁴⁸ Trekantsambandet, Hovedplanens behandlingsdel sidene 298–304

1991 uttalte Vegdirektoratet at dette kostnadsoverslaget, som er utarbeidet av vegkontoret i Hordaland, synes å være i overkant av hva som er realistisk. Vegdirektoratet bad derfor Statens vegvesen Hordaland om et oppdatert og revidert overslag før sentral behandling av ny bompengesøknad.

I St.prp. nr. 9 (1992–93) blir det lagt fram forslag om forhåndsinnkreving av bompenger for Trekantsambandet. Kostnadene for prosjektet er i proposisjonen beregnet til 875 mill. kroner, og bygger på et nedjustert kostnadsoverslag slik Vegdirektoratet bad om. Kostnadsoverslaget blir i proposisjonen opplyst å ligge innenfor en usikkerhet på +/-25 %. Det foreligger ikke et detaljert kostnadsoverslag som viser hvordan Statens vegvesen kom fram til denne nye prosjektkostnaden. Det finnes kun et overslag på overordnet nivå som viser kostnadene fordelt på de enkelte prosjektelementene (bruer, tunneler og veger) som sumtall. Gjennom den nye kostnadsvurderingen er prosjektkostnaden nedjustert med ca. 140 mill. kroner i forhold til kostnadsoverslaget knyttet til hovedplanen.

Reguleringsplanen ble framlagt i april 1994 og godkjent i kommunene Sveio, Stord og Bømlo i november 1994. Prosjektet er i reguleringsplanen kost-

nadsberegnet til 1 160 mill. kroner. I tilknytning til reguleringsplanen er det utarbeidet et eget kostnadsoverslag for veger og tunneldelen av prosjektet. Overslaget er delt opp i parseller, og usikkerheten varierer fra 12,8 % til 14,8 %. For bruene foreligger det et kostnadsoverslag⁴⁹ utarbeidet av Vegdirektoratet, der de enkelte elementene i bruene er priset med rundsum. Kostnadsoverslaget for bruene inneholder en del tekniske betraktninger og sammenholder enkelte kalkyleelement mot andre lignende bruer. Det framgår i brevet om bruoverslaget at det ikke er foretatt noen beregning av usikkerheten i kalkylen, men Vegdirektoratet mener de oppgitte prisene ligger innenfor det som er akseptabelt på reguleringsplannivå, det vil si +/-10 %.

Byggeplanarbeidet startet opp høsten 1996, og anleggsarbeidet ble igangsatt i februar 1997. Ifølge prosjektledelsen for Trekantsambandet foreligger det ikke noe samlet kostnadsoverslag knyttet til byggeplanen.⁵⁰ Oppstartsbevilgning for Trekantsambandet blir gitt som en del av budsjettbehandlingen for 1997. Kostnadsoverslaget var da på 1 300 mill. kroner.⁵¹ Tabell 1 viser kostnadene for Trekantsambandet i planfasen.

Tabell 1

Beløp i mill. kroner (omregnet til 1999-kroner)					
Plannivå	H.plan 1989	St.prp. nr. 9 1992–93	Reg. plan 1994	Byggeplan	Overslag ved oppstart
Kostnadsoverslag	1 066	924	1 217	? ⁵²	1 332 ⁵³

Trekantsambandet: Kostnadsutvikling i anleggsperioden

Ved framleggelsen av statsbudsjettet for 1998 hadde kostnadsoverslaget for Trekantsambandet økt til 1 540 mill. kroner, det vil si en økning på 230 mill. kroner i forhold til budsjettproposisjonen for 1997. Delvis er dette et resultat av at alle prosjekter har fått et kostnadspåslag grunnet overgang til nytt budsjett-system. Dette innebærer en omfordeling av kostnader, der administrasjonsutgifter heretter blir ført direkte på de oppgaver de knytter seg til. Det vil si at vegkontorenes administrative kostnader i forbindelse med utbyggingsprosjekter skal kostnadsføres på de samme prosjektene. Likevel framholder Samferdselsdepartementet at en stor del av kostnadsøkningen skyldes at bruene ble dyrere enn antatt.

Ved framleggelsen av statsbudsjettet for 1999 er kostnadene økt til 1 770 mill. kroner. I forhold til

opprinnelig overslag er dette en økning på om lag 32 %. Ifølge Samferdselsdepartementet knytter kostnadsøkningen seg i hovedsak til oppjustering av overslaget for tunnelen og bruene etter innhenting av tilbud. Samtidig har påslaget for administrasjonsutgifter vært kalkulert for lavt.

Endelig pris for Trekantsambandet er 1 850 mill. kroner.⁵⁴ Tabell 2 viser kostnadsutviklingen for Trekantsambandet i anleggsperioden.

Tabell 2

1997	1998	1999	2000	2001	2002
1 300	1 540	1 770	1 840	1 833	1 850 ⁵⁵

I løpende mill. kroner

Kilde: St.prp. nr. 1 Samferdselsdepartementet

⁴⁹ Brev fra Vegdirektoratet til Statens vegvesen Hordaland, 07.04.1994

⁵⁰ E-post fra prosjektmedarbeider på Trekantsambandet Sture Karlsen til Gudmund Nilsen i Vegdirektoratet, 24.08.2001

⁵¹ St.prp. nr. 1 (1996–97) Samferdselsdepartementet

⁵² Overslag knyttet til byggeplan foreligger ikke

⁵³ Overslaget på 1 332 mill. kroner er overslaget fra St.prp. nr. 1 (1996–97) oppjustert til 1999-kroner.

⁵⁴ <http://www.vegvesen.no/prosjekter/trekant>

⁵⁵ Sluttkostnaden for hele prosjektet er ikke oppgitt i St.prp. nr. 1 (2001–2002). Overslaget på 1 850 mill. kroner er oppgitt av Statens vegvesen Hordaland.

4.1.2 Rv 159 Knatten – Vigernes x Rv 22

Prosjektet er en del av opprustingen av hovedvegnettet i Oslo-området og skulle delvis finansieres gjennom bompenggeordningen i Oslo og Akershus.⁵⁶ Målet med utbyggingen var å avlaste Strømmen og Lillestrøm for gjennomgangstrafikk, noe som skulle bidra til en vesentlig reduksjon i antall ulykker og forbedring av miljøet.⁵⁷ Traseen for ny Rv 159 var ved oppstart av planarbeidet klarlagt gjennom byggingen av firefelts veg mellom Oslo grense og Knatten. Denne vegen ble åpnet i 1978.

Prosjektet omfatter tre parseller:

- Opprusting av eksisterende veg fra Knatten til Lørdagsrud i Lørenskog kommune
- Bygging av ny Rv 159 fra Lørdagsrud til Vigernes i Skedsmo kommune
- Bygging av samleveg fra Lørdagsrud til Strømmen kirke

Utbyggingen berørte de tre kommunene Lørenskog, Rælingen og Skedsmo i Akershus. Prosjektet ble vedtatt av Stortinget i 1993 og ble igangsatt i mai 1994.

Hovedplan for prosjektet Knatten – Vigernes ble utarbeidet i 1985–86 og godkjent av Vegdirektoratet i 1990. Hovedplanen ble påklaget av Lørenskog kommune til Samferdselsdepartementet, men klagen ble avvist, og hovedplanen ble endelig fastsatt i 1992.

I St.meld. nr. 32 (1988–89) er prosjektet presentert med henvisning til hovedplan og er kostnadsberegnet til 470 mill. kroner. I tillegg er «Samleveg Lørdagsrud – Strømmen kirke» oppgitt til 100 mill. kroner i denne stortingsmeldingen.⁵⁸ Det har ikke vært mulig å få forelagt beregninger fra Statens vegvesen som kan dokumentere overslaget på 470 mill. kroner. Statens vegvesen Akershus framholder likevel at et kostnadsoverslag på 470 mill. kroner var en del av saksdokumentene til behandlingen av hovedplanen i fylkesutvalget for Akershus i 1988.⁵⁹ For Samleveg Lørdagsrud – Strømmen kirke foreligger det et overslag på hovedplannivå fra mars 1989. Dette overslaget er på 95 mill. kroner.

Det ble utarbeidet reguleringsplan for hver av de tre kommunene, og reguleringsplanene for Rælingen og Skedsmo ble vedtatt i 1993, for Lørenskog i 1994.⁶⁰ Lørenskog kommune reiste innsigelser mot den reguleringsplanen som var vedtatt i Rælingen. Denne reguleringsplanen ble forelagt Miljøverndepartementet, som stadfestet planen i februar 1995. Den endelige reguleringsplanen for Rælingen forelå dermed etter at anlegget var startet opp.

I henhold til Statens vegvesen Akershus⁶¹ ble reguleringsplanene for prosjektet godkjent av vegvesenet og berørte kommuner henholdsvis i 1992 og 1993. Kostnadsoverslag for strekningen «Lørdagsrud – Vigernes x Rv 22», datert 16.11.1992, er angitt til 500 mill. kroner. Kostnadsoverslaget er oppgitt å bygge på «detaljplan» fra november 1992 og oppgis å ha en usikkerhet på 16,5 %. Videre finnes det et kostnadsoverslag basert på Anslag-metoden, for «Omkjøringsvegen rundt Strømmen».⁶² Denne er delt i to kalkyler for henholdsvis «Omkjøring i Lørenskog» og «Omkjøring i Skedsmo», på henholdsvis 97,2 mill. og 144,6 mill. 1999-kroner. Videre er Riksrevisjonen forelagt flere delkalkyler uten at det er klart hvilke plannivå disse skal knyttes til. Et kostnadsoverslag knyttet til reguleringsplanen for parsellen «Knatten – Lørdagsrud» foreligger ikke. Det foreligger således ikke en komplett kalkyle for hele prosjektet samlet, som underbygger kostnadsvurdering i reguleringsplanen.

På byggeplannivå foreligger det kun et overslag for delparsellen «Jernbanegata Lillestrøm».⁶³ Denne kalkylen har en usikkerhet på +/-10 % og er på 23 mill. 1997-kroner. Det finnes følgelig heller ikke komplette kalkyler knyttet til byggeplaner.

Dette prosjektet blir tildelt oppstartsbevilgning ved behandlingen av statsbudsjettet for 1994. Selv om prosjektet er tredelt, er bare kostnadsoverslaget til den parsellen som skulle igangsettes først, oppgitt i St.prp. nr. 1 (1993–94). Kostnadsoverslag for første etappe (Lørdagsrud – Vigernes) er i budsjettproposisjonen oppgitt til 534 mill. kroner. Kostnaden for de to andre parsellene av prosjektet er ikke oppgitt, men totalkostnad er ifølge prosjektledelsen på dette tidspunktet kalkulert til om lag 720 mill. 1994-kroner. Tabell 3 viser kostnadsutviklingen for Knatten – Vigernes i planfasen.

⁵⁶ St.prp. nr. 96 (1987–88) Om hovedvegene i Oslo-området

⁵⁷ St.meld. nr. 32 (1988–89) Norsk veg- og vegtrafikkplan 1990–93, s. 116

⁵⁸ Samleveg Lørdagsrud – Strømmen kirke ble ikke behandlet som en del av Oslopakke I og det var derfor i 1989 uklart om dette prosjektet skulle være en del av prosjektet «Rv 159 Knatten – Vigernes». I NVVP 1994–97 er disse prosjektene slått sammen

⁵⁹ Brev fra Statens vegvesen Akershus til Riksrevisjonen 07.05.2002

⁶⁰ Årsrapporter 1993 og 1994, Planavdelingen Statens vegvesen Akershus

⁶¹ Notat fra Statens vegvesen Akershus, datert 11. april 1994

⁶² Som tilsvarende parsell 3 i prosjektet «Samleveg Lørdagsrud – Strømmen kirke»

⁶³ Dette overslaget er datert 7.10.1997, og delparsellen er en del av hovedparsellen Lørdagsrud – Vigernes

Tabell 3

Beløp i mill. (omregnet til 1999-kroner)				
Plannivå	H.plan 1992	Reg. plan 1993	Byggeplan 1997	Overslag ved oppstart
Kostnadsoverslag	670	? ⁶⁴	?	760

*Rv 159 Knatten – Vigernes x Rv 22:
Kostnadsutvikling i anleggsperioden*

Det har i anleggsperioden ikke vært oppgitt kostnadsoverslag for hele prosjektet i St.prp. nr. 1 de årene anlegget har vært under bygging. Av den grunn er denne gjennomgangen delvis basert på tall oppgitt av prosjektledelsen.

Kostnadsoverslaget er i budsjettproposisjonen for 1995 økt med 20 mill. kroner grunnet arbeid i kreosotforurenset byggegrunn. Denne økningen knytter seg til første etappe i prosjektet. Det totale overslaget for prosjektet er på ca. 750 mill. kroner.

I budsjettproposisjonen for 1997 har kostnadsoverslaget for parsellen Lørdagsrud – Vigernes blitt oppjustert med ytterligere 40 mill. kroner og er her angitt til 614 mill. kroner. Det har ifølge Samferdselsdepartementet vist seg at prosjektet har vært underkalkulert, samtidig som ny planløsning for kryssingen ved Nitelva og flomsikring har ført til merkostnader. Det samlede overslaget ved framleggningen av budsjettproposisjonen for 1997 var ifølge prosjektledelsen anslagsvis 807 mill. kroner.

I budsjettproposisjonen for 1998 er etappe 3 av utbyggingen omtalt. Dette er parsellen Lørdagsrud – Strømmen kirke. Utbyggingen av denne parsellen er planlagt å starte i august 1998. I denne budsjettproposisjonen er et samlet kostnadsoverslag for hele prosjektet oppgitt for første gang. Dette kostnadsoverslaget er på 827 mill. kroner.

Utbyggingen av andre etappe i prosjektet (Knatten – Lørdagsrud) startet i 1996. I St.prp. nr. 64 (1997–98) er kostnadsoverslaget for de to parsellene som er under bygging⁶⁵, økt med 88 mill. kroner. Økningen er grunngitt med planendringer, underkalkuleringer og endrede markedsforhold. Dette er ifølge Samferdselsdepartementet utgifter som i all hovedsak allerede var pådratt prosjektet. I denne proposisjonen er i tillegg det opprinnelige overslaget for

hele prosjektet angitt for første gang, det vil si om lag fire år etter at prosjektet ble startet opp. Det opprinnelige overslaget er angitt til 643 mill. kroner⁶⁶. Inkludert den omtalte økningen er det totale overslaget nå økt til 915 mill. kroner.

I budsjettproposisjonen for 1999 framgår det at prosjektet Rv 159 Knatten – Lørdagsrud – Vigernes ble åpnet i juli 1998. Dette inkluderer ikke parsell 3 i prosjektet Lørdagsrud – Strømmen kirke. Midlene i 1999 vil i hovedsak gå til å dekke allerede pådratte kostnader. Kostnadsoverslaget er her angitt til 817 mill. kroner, som kun omfatter parsellene Knatten – Lørdagsrud og Lørdagsrud – Vigernes. Etappe 3 «Samleveg Strømmen» er ifølge prosjektledelsen på dette tidspunktet kostnadsberegnet til 170 mill. kroner, noe som gir en total kostnad på 987 mill. kroner.

I St.prp. nr. 1 1999–2000 s. 113 er kostnadene oppgitt til 906 mill. kroner, som ikke inkluderer «Samleveg Strømmen». Dette er angitt til å være en økning på 69 mill. i forhold til budsjettproposisjonen for 1998–99. Økningen er grunngitt med at «kostnadene ved omlegging av kabler og ledninger samt trafikkomlegginger i Lillestrøm er blitt høyere enn tidligere forutsatt. Dessuten var underkalkuleringene knyttet til elektroarbeider og fjellmengder i Rælings-tunnelen større enn tidligere forutsatt. Videre var administrasjonspåslaget som følge av overgang til nytt budsjettssystem stipulert for lavt». På dette tidspunktet er ifølge prosjektledelsen «Samleveg Strømmen» kostnadsberegnet til 242 mill. kroner, uten at dette er omtalt i budsjettproposisjonen. Det totale kostnadsoverslaget er således på 1,15 mrd. kroner.

Overslaget for Lørdagsrud – Strømmen kirke har økt videre til 295 mill. kroner i budsjettproposisjonen for 2002. De samlede kostnadene for hele prosjektet vil på denne måten overstige 1,2 mrd. kroner. Tabell 4 viser kostnadsutviklingen i anleggsfasen for Knatten – Vigernes.

Tabell 4

1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
720	750	760	810	827	987	1 148	1 150	1 200

I løpende mill. kroner

Kilde: St.prp. nr. 1 Samferdselsdepartementet /prosjektledelsen for Knatten – Vigernes

⁶⁴ Fullstendige kostnadsoverslag knyttet til reguleringsplan og byggeplan foreligger ikke

⁶⁵ Dvs. parsellene Knatten – Lørdagsrud og Lørdagsrud – Vigernes

⁶⁶ Det er her lagt til grunn at tallet på 653 mill. kroner dekker hele prosjektet, inkludert også parsell 3 Lørdagsrud – Strømmen kirke

4.1.3 Ev 16 Aurland – Lærdal

Prosjektet er en del av stamvegen Oslo – Bergen og er fullfinansiert ved statlige midler. Prosjektet omfatter en tunnel på 24,5 kilometer samt tilpasninger av eksisterende veg. Tunnelen er verdens lengste vegtunnel og er et resultat av Stortingets vedtak om at stamvegen Oslo – Bergen skulle gå over Filefjell. Utbyggingen berørte kommunene Lærdal og Aurland i Sogn og Fjordane. Prosjektet ble vedtatt i juni 1992⁶⁷ og ble igangsatt ved årsskiftet 1994/95.⁶⁸

Det foreligger ikke detaljert kostnadsoverslag knyttet til hovedplannivå.⁶⁹ I St.meld. nr. 53 (1990–91) er prosjektet anslått til en kostnad på 700 mill. kroner. Dette overslaget er identisk med det som presenteres i NVVP ved St. meld. 34 (1992–93).

For prosjektet Aurland – Lærdal forelå det ingen reguleringsplaner da Stortinget vedtok utbyggingen.⁷⁰ Reguleringsplanen for Aurland ble vedtatt i november 1993 og endret i januar 1999.⁷¹ For Lærdal ble ikke reguleringsplanen vedtatt før i januar 1998. Den detaljerte byggeplanen for driften fra Lærdalssiden forelå likevel før reguleringsplanen var godkjent.⁷²

Kostnadsoverslaget⁷³ knyttet til reguleringsplanen er utarbeidet ved hjelp av Anslag-metoden og har en total kostnad for prosjektet på 805 mill. kroner. Dette korresponderer med kostnadsanslaget i budsjettproposisjonen for 1995. Det framgår av overslaget at det er 8 % sannsynlighet for at kostnadene overstiger en kostnadsendring på +/-10 %. Oppbyggingen av kalkylen i enkeltelement synes å følge samme inndeling som senere er benyttet i oppbygging av regnskapet for anlegget. Kostnadsoverslaget som er oppgitt å bygge på byggeplan, er også basert på Anslag-metoden og er fra januar 1997. Prosjektet er i kalkylen kostnadsberegnet til 930 mill. 1996-kroner. Kalkylen er oppgitt å være innenfor en nøyaktighet på +/-10 %. Det foreligger også et kostnadsoverslag fra februar 1999, der prosjektet er kostnadsberegnet til 1 056 mill. kroner. Tabell 5 viser kostnadsutvikling for Aurland – Lærdal i planfasen.

Tabell 5

Beløp i mill. (omregnet til 1999-kroner)				
Plannivå	H.plan 1991	Reg. plan 1995	Overslag ved oppstart	Byggeplan 1997
Kostnadsoverslag	757	836	836	960

Ev 16 Aurland – Lærdal: Kostnadsutvikling i anleggsperioden

I St.prp. nr. 1 for 1994–95 er det oppgitt to alternative kostnadsoverslag som er knyttet til to alternativer for tunnelinnslag i Lærdal. Kostnadene er oppgitt til henholdsvis 770 og 805 mill. kroner. Alternativet på 805 mill. kroner ble til slutt valgt og er identisk med det som er angitt i reguleringsplanen.

I budsjettproposisjonen for 1998 er kostnadsoverslaget økt med 153 mill. kroner i forhold til forrige års budsjettproposisjon. Økningen skyldes økt behov for sikring som følge av høye spenninger i fjellet, samt andre sikkerhetstiltak som lys, sambandsutstyr, nødstasjoner m.m. I denne økningen inngår også 15 mill. kroner til å dekke utgifter i forbindelse med arbeidet med konsekvensutredning for videreføring av Ev 16 i Lærdalsdalen. Kostnadsoverslaget er nå på 986 mill. kroner.

Ved budsjettbehandlingen for 2000 er kostnadsoverslaget økt ytterligere. Grunnen er reguleringsendringer og kompensasjon til entreprenøren for vanskeligere fjellforhold enn tidligere forutsatt. I forhold til opprinnelig overslag er kostnadsøkningen på 209 mill. kroner (24 %). Kostnadsoverslaget er angitt til 1 082 mill. kroner. Det siste kostnadsoverslaget for Aurland – Lærdal som er lagt fram for Stortinget er på 1 086 mill. kroner⁷⁴. Tabell 6 viser kostnadsutviklingen i anleggsperioden for Aurland – Lærdal.

⁶⁷ Jf. Innst. S. nr. 218 (1991–92)

⁶⁸ St.prp. nr. 1 (1995–96) Samferdselsdepartementet

⁶⁹ Notat datert 07.09.01 utarbeidet av prosjektledelsen Lærdal – Aurland

⁷⁰ For dette prosjektet er situasjonen noe spesiell siden tunnelen var avhengig av hvilken stamvegstrasé mellom Oslo og Bergen som ble vedtatt av Stortinget. Når det ble vedtatt at denne skulle gå over Filefjell, innebar dette også en tunnel mellom Aurland og Lærdal

⁷¹ Mer spesifikt gjelder dette «Reguleringsplan Nyheim» utarbeidet av Statens vegvesen. Denne planen ble endret av Aurland kommune 14.01.1999. Kilde: Lærdalstunnelen. Kvalitetsplan for Utbyggingsavdelingen, Statens vegvesen Sogn og Fjordane, januar 1997, revidert 10.01.2000

⁷² Lærdalstunnelen. Kvalitetsplan for Utbyggingsavdelingen, Statens vegvesen Sogn og Fjordane, januar 1997, revidert 10.01.2000

⁷³ Datert 24.04.1995

⁷⁴ St.prp. nr. 1 (2000–2001) Samferdselsdepartementet

Tabell 6

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
805	813	825	986	1 010	1 082	1 086

I løpende mill. kroner

Kilde: St.prp. nr. 1 Samferdselsdepartementet

4.1.4 Ev 134 Drammen – Mjøndalen

Prosjektet er en del av hovedvegutbyggingen i Drammensområdet, og var forutsatt fullfinansiert av bompengemidler. Prosjektet er både en del av den såkalte «Drammenspakken» og av stamvegutbyggingen Drammen – Haugesund. Drammenspakken bestod i utgangspunktet av ti delprosjekter prioritert i en viss rekkefølge.⁷⁵ I prosjektet inngår bygging av tolv kilometer veg fra Drammen til Mjøndalen, hvorav 3,7 kilometer går i tunnel. Et annet prosjekt i Drammenspakken, «kryss Bangeløkka», ble fra 1999 regnet som en del av Drammen – Mjøndalen⁷⁶. Kryss Bangeløkka var forutsatt fullfinansiert ved hjelp av statlige midler. Prosjektet berører de to kommunene Drammen og Nedre Eiker i Buskerud. Prosjektet ble vedtatt av Stortinget i 1993 gjennom budsjettbehandlingen for 1994 og igangsatt i januar 1996.

Det ble utarbeidet to hovedplaner for henholdsvis Drammen og Nedre Eiker kommune. Hovedplanen for Drammen ble vedtatt i 1991. For Nedre Ei-

ker ble den vedtatt i 1987 og justert i 1989. Det er ikke framlagt kostnadsoverslag knyttet til hovedplannivå.

Reguleringsplanene ble vedtatt i 1995.⁷⁷ For kostnader knyttet til reguleringsplan for prosjektet er det foretatt en anslagkalkyle datert 10.02.1995. Kostnadene i kalkylen er beregnet til 727 mill. kroner. Kalkylen oppgir å ligge innenfor en sikkerhet på +/-10 % med en sannsynlighet på 12 %. Overslaget ved igangsetting var identisk med overslaget knyttet til reguleringsplanene, det vil si 727 mill. kroner.⁷⁸

I tilknytning til byggeplan foreligger det kun en «avviksprognose» fordelt på de fire delparsellene som kostnadsoverslaget tilknyttet reguleringsplanen var delt inn i. Det er ikke angitt noe sikkerhetsnivå for beregningene. Kostnaden for prosjektet er i avviksprognosen beregnet til totalt 1 097 mill. kroner. I og med at prosjektet ble startet i januar 1996, ble denne avviksprognosen utarbeidet etter to års anleggsdrift. Tabell 7 viser kostnadsutviklingen for Drammen – Mjøndalen i planfasen.

Tabell 7

Beløp i mill. (omregnet til 1999-kroner)				
Plannivå	H.plan 1993	Reg. plan 1995	Overslag ved oppstart	Byggeplan 1998
Kostnadsoverslag	673	750	750	1 113

Ev 134 Drammen – Mjøndalen: Kostnadsutvikling i anleggsperioden

Prosjektet Ev 134 Drammen – Mjøndalen ble vedtatt av Stortinget ved behandlingen av St.prp. nr. 1 (1993–94). Kostnadene er oppgitt å ligge mellom 600 og 700 mill. kroner avhengig av omfanget av miljøtiltak, som skulle bli avklart i forbindelse med reguleringsplanen. Det ble ved denne budsjettbehandlingen gitt en bevilgning på 20 mill. kroner til planlegging og oppstart. Anlegget ble likevel først igangsatt i januar 1996.

I budsjettproposisjonen for 1996 er kostnadsoverslaget oppgitt til 727 mill. kroner, identisk med overslaget i reguleringsplanen. Anlegget forventes åpnet i oktober 1998. Samferdselsdepartementet

framholdt i 1999 at det er kostnadsoverslaget på 727 mill. kroner som må regnes som opprinnelig overslag for prosjektet – dette på tross av bevilgningen til planlegging og oppstart fra 1994. Grunnivelsen er at tidligere kostnadsoverslag var usikre fordi de ikke var basert på reguleringsplan.⁷⁹ Ifølge Finansdepartementet er det derimot opplagt at det kostnadsoverslaget som først oppgis for et prosjekt, må karakteriseres som det opprinnelige overslaget. At overslaget ikke er basert på reguleringsplan og er beheftet med stor usikkerhet kan ikke være avgjørende i denne sammenhengen.⁸⁰ Det blir derfor lagt til grunn at det er overslaget fra 1994 som er opprinnelig overslag.

⁷⁷ Intervju Drammen – Mjøndalen, 13.09.2001

⁷⁸ St.prp. nr. 1 (1995–96) Samferdselsdepartementet

⁷⁹ Telefaks fra Samferdselsdepartementet til Finansdepartementet 26.02.1999

⁸⁰ Brev fra Finansdepartementet til Samferdselsdepartementet, 08.03.1999

⁷⁵ St.prp. nr. 1 (1993–94) Samferdselsdepartementet

⁷⁶ St.prp. nr. 45 (1998–99)

I budsjettproposisjonene for 1997–1999 er det ikke oppgitt noen kostnadsøkninger for prosjektet. Som vist i tabell 8 nedenfor har det likevel skjedd en

glidning i beregnet åpningstidspunkt for Drammen – Mjøndalen.

Tabell 8 Beregnet åpningstidspunkt

St.prp. nr. 1 1995–96	St.prp. nr. 1 1996–97	St.prp. nr. 1 1997–98	St.prp. nr. 1 1998–99	Faktisk åpning
Oktober 1998	Oktober 1999	Høsten 2000	I løpet av 2001	Oktober 2001

I St.prp. nr. 1 (1999–2000) er kostnadsoverslaget økt til 1 054 mill. 2000-kroner.⁸¹ Dette inkluderer «kryss Bangeløkka» som opprinnelig var et eget prosjekt i Vegpakke Drammen. Opprinnelig kostnadsoverslag for prosjektet Bangeløkka var 54 mill. 1999-kroner. Årsakene til overskridelsene er angitt som følger i St.prp. nr. 45 (1998–99): miljøtiltak, på-

slag som følge av overgang til nytt budsjettssystem, tilrettelegging for fire felt, endret tolkning av reglene for merverdiavgift og forlenget byggetid. I budsjettproposisjonen for 2002 er kostnadsanslaget angitt til 1 081 mill. 2002-kroner. Anlegget ble åpnet i oktober 2001. Tabell 9 nedenfor viser kostnadsutviklingen i anleggsperioden for Drammen – Mjøndalen.

Tabell 9

1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
600–700	i.o.	727	738	745	767	1 054	1 065	1 081

Fra 2000 er kryss Bangeløkka inkludert i overslagene i.o = ikke oppgitt

Kilde: St.prp. nr. 1 Samferdselsdepartementet

4.1.5 Rv 555 Nygårdstangen – Gyldenpris

Prosjektet er en del av vestre innfartsåre til Bergen og består av ny trefelts bru over Puddefjorden, en 800 meter lang seksfelts tunnel, samt oppgradering av flere kryssløsninger. Formålet med prosjektet var å avlaste Bergen sentrum for gjennomgangstrafikk. Bergen var den eneste kommunen som var berørt av utbyggingen. Prosjektet ble vedtatt av Stortinget i 1993 gjennom budsjettbehandlingen for 1994 og igangsatt høsten 1995.

Hovedplanen for Nygårdstangen – Gyldenpris ble lagt fram så tidlig som 1983 og omhandlet hele vestre innfartsåre til Bergen. Hovedplanen ble vedtatt i Bergen kommune juni 1985, godkjent i Vegdirektoratet i mai 1986 og endelig fastsatt av Samferdselsdepartementet i 1987. I hovedplanen fra mars 1982 er hele prosjektet «Vestre innfartsåre til Bergen» kostnadsberegnet til 496 mill. 1982-kroner. Prosjektet er i hovedplanen presentert med kostnader fordelt på de parseller som inngår i prosjektet. For strekningen Nygårdstangen – Gyldenpris, er kostnadene beregnet til 241 mill. 1982-kroner.

Ifølge notat⁸² fra Hordaland vegkontor var kostnadene for hele prosjektet «Vestre innfartsåre» ved fornyet behandling av hovedplanen i 1985 beregnet

til 635 mill. 1985-kroner. Det foreligger ingen detaljert kalkyle, men kostnadene er fordelt på parseller. For strekningen Nygårdstangen – Gyldenpris utgjorde kostnadene 367 mill. 1985-kroner.

Reguleringsplanen for vestre innfartsåre til Bergen ble utarbeidet av Hordaland vegkontor og vedtatt i Bergen kommune 25. april 1988. I reguleringsplanen er strekningen Nygårdstangen – Gyldenpris kostnadsberegnet til 355 mill. 1987-kroner. Det er videre presisert at kostnadsoverslaget i reguleringsplanen er utført med hovedplans nøyaktighet og antas å ligge innenfor +/-25 % sikkerhet.⁸³ Det normale for reguleringsplanoverslag er +/-10 %.

Strekningen Nygårdstangen – Gyldenpris er første gang omtalt som eget prosjekt i budsjettssammenheng i St.meld. nr. 34 (1992–93). Prosjektet er her kostnadsberegnet til 411 mill. kroner. Dette kostnadsoverslaget bygger på en kalkyle utarbeidet av Hordaland vegkontor. Kalkylen opererer med et standardavvik på 3 %, men angir ikke med hvilken sannsynlighet kostnadene vil ligge innenfor dette intervall. Prosjektet Nygårdstangen – Gyldenpris fikk bevilget midler første gang ved behandlingen av St.prp. nr. 1 (1993–94). Disse midlene skulle benyttes til grunnerv. Prosjektet er anslått å koste 436 mill. kroner. Grunnet en mer omfattende grunnervervsprosess enn antatt ble ikke anlegget startet opp

⁸¹ Se også St.prp. nr. 45 (1998–99)

⁸² Notat Statens vegvesen Hordaland, datert 17.09.01

⁸³ Notat Statens vegvesen Hordaland, datert 17.09.01

som planlagt, og oppstart ble utsatt i ca. et år. Dette fikk ifølge budsjettproposisjonen for 1995 ingen kostnadsmessige konsekvenser. Det forutsettes også at anlegget, på tross av utsatt tidspunkt for oppstart, skulle åpnes som planlagt ved årsskiftet 1998/99. I og med at prosjektet ble igangsatt høsten 1995 er det kostnadsoverslaget i St.prp. nr. 1 (1994–95) som ligger til grunn ved faktisk igangsetting. Overslaget i denne budsjettproposisjonen er 440 mill. kroner.

Det foreligger videre et kostnadsoverslag datert 08.08.1995, som refererer til byggeplan. Dette overslaget er utarbeidet i samarbeid med et konsulentfirma og omfatter strekningen Nygårdstangen – Gyldenpris. Kostnadsoverslaget har en totalsum på 505 mill. kroner. Tabell 10 nedenfor viser kostnadsutvikling for Nygårdstangen – Gyldenpris i planfasen.

Tabell 10

Beløp i mill. kroner (omregnet til 1999-kroner)						
Plannivå	H.plan 1982	H.plan 1985	Reg.plan 1988	St.meld. nr. 34 1992–93	Overslag ved oppstart	Byggeplan 1995
Kostnadsoverslag	400	545	436	434	457	525

*Rv 555 Nygårdstangen – Gyldenpris:
Kostnadsutvikling i anleggsperioden*

I budsjettproposisjonen for 1996 har kostnadsoverslaget økt til 510 mill. kroner. Overslaget har ifølge Samferdselsdepartementet økt som følge av bedre miljøtilpasninger av fasader og fyllinger. Anleggsarbeidene startet høsten 1995. I budsjettproposisjonen for 1998 er kostnadsoverslaget økt ytterligere, til 598 mill. kroner. I forhold til opprinnelig anslag er kostnadene økt med 137 mill. kroner (30 %). Kostnadsøkningen skyldes ifølge Samferdselsdepartementet i hovedsak et krav om støvrenseanlegg og økte kostnader for Puddefjordsbrua. Prosjektet er også forsinket, og forventet åpningstidspunkt er nå sommeren 1999.

I St.prp. nr. 1 (1998–99) er kostnadsoverslaget økt videre med 57 mill. kroner i forhold til budsjettproposisjonen for 1998. I forhold til opprinnelig anslag er kostnadene nå økt med om lag 210 mill. kroner (45 %). Det totale kostnadsoverslaget er nå på 673 mill. kroner. Kostnadsøkningen skyldes ifølge Samferdselsdepartementet i hovedsak større behov for vann- og frostsikring i Nygårdstunnelen enn tidligere forutsatt. I tillegg førte funn av forurenset masse ved fundamenteringsarbeidet for Puddefjordsbrua til ekstrakostnader.

I St.prp. nr. 1 1999–2000 står det at prosjektet ble åpnet sommeren 1999. Midlene i 2000 skal gå til fullfinansiering av anlegget. Kostnadsoverslaget er på 689 mill. kroner. Tabell 11 viser kostnadsutviklingen i anleggsperioden for Nygårdstangen – Gyldenpris.

Tabell 11

1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
436	440	510	520	598	673	689

Kilde: St.prp. nr. 1 Samferdselsdepartementet

4.2 PLANPROSESSEN

4.2.1 Kvaliteten på plangrunnlaget

Manglende og mangelfulle planer ved anleggsstart

Reguleringsplanen for nye veganlegg skal som hovedregel foreligge når vedtak om utbygging blir fattet. I tillegg kan ikke større bygge- og anleggsarbeider igangsettes før reguleringsplanen foreligger.⁸⁴ Etter at reguleringsplanen er vedtatt, skal denne detaljeres videre i en byggeplan. I tillegg må både reguleringsplanene og byggeplanene være komplette for å sikre at alle kostnadselementene er inkludert i planene.

⁸⁴ Plan- og bygningsloven § 23.1

For prosjektet Aurland – Lærdal ble anleggsarbeidet igangsatt uten at alle reguleringsplaner som var relevante for prosjektet, var vedtatt. Arbeidet med tunnelen ble startet i 1995 med tunneldrift fra Aurland. På dette tidspunktet var kun reguleringsplanen for den delen som gjaldt Aurland kommune vedtatt. Planen for den delen av anlegget som lå i Lærdal kommune, var altså ikke vedtatt da anleggsarbeidet ble igangsatt. En tilnærmet lik situasjon hadde man ved oppstart av anleggsarbeidet i Lærdal. Her ble det utarbeidet to reguleringsplaner for ulike deler av prosjektet. Kun den ene av disse planene var vedtatt da anleggsarbeidet ble igangsatt i Lærdal. Endelig reguleringsplan for Lærdal forelå ikke før i januar 1998, det vil si ca. 3 år etter at anlegget var

startet opp.⁸⁵ Samferdselskomiteen har påpekt at Lærdalstunnelen vil være en av verdens lengste vegtunneler, og at det er viktig med grundig planlegging.⁸⁶ Ifølge Statens vegvesen Sogn og Fjordane kom planene og vedtakene delvis i feil rekkefølge for prosjektet Aurland – Lærdal. Blant annet var det uheldig at kommunedelplanene ikke var på plass når Stortinget vedtok prosjektet. Datagrunnlaget som lå til grunn for Stortingsvedtaket var således delvis basert på antagelser og ikke på kunnskap, ifølge Statens vegvesen Sogn og Fjordane. Disse rammebetingelsene gjorde at Statens vegvesen Sogn og Fjordane ikke hadde et sikkert grunnlag å bygge kostnadsoverslaget på. I budsjettproposisjonen for 1994, som lå til grunn for Stortingets vedtak om utbygging, var eventuelle økonomiske konsekvenser knyttet til usikkerheten i plangrunnlaget ikke omtalt. Statens vegvesen Sogn og Fjordane framholder at den økonomiske usikkerheten burde vært omtalt i større bredde i denne proposisjonen.⁸⁷

For prosjektet Knatten – Vigernes ble anleggsarbeidet for delprosjektet Knatten – Lørdagsrud igangsatt uten at det forelå en byggeplan, noe som ifølge Statens vegvesens internrevisjon førte til ineffektiv drift.⁸⁸ Blant annet hadde ikke Statens vegvesen Akershus tatt høyde for problemene som den kraftige trafikken gjennom dette anleggsområdet medførte. I intervju med prosjektledelsen og Statens vegvesen Akershus ble det framholdt at det var en feilvurdering fra vegkontorets side å forsere oppstarten av denne delparsellen.⁸⁹ Mer konkret ble arbeidet på Knatten – Lørdagsrud startet i november 1995, mens byggeplanene først forelå i januar 1996. Delprosjektet skulle utføres i egenregi, noe som betyr at det skal foreligge en produksjonsavtale mellom utbyggingsavdelingen som byggherre og produksjonsavdelingen som utfører av selve arbeidet. Denne avtalen forelå først i juni 1996. Grunnen til at det ikke fantes byggeplaner ved oppstart, var at arbeidet med denne parsellen ble forsert med ett år i forhold til opprinnelig framdriftsplan for prosjektet. Forseringen hadde ifølge Statens vegvesen Akershus sin årsak i press fra Lørenskog kommune.⁹⁰ Utbyggingsavdelingen i Vegdirektoratet framholder at direktoratet ikke kjente til eksistensen av en avtale mellom Statens vegvesen Akershus og Lørenskog kommune om forsering av Knatten – Lørdagsrud. Dette ble ifølge utbyggingsavdelingen kjent for Vegdirektoratet gjennom forberedelsene til intervjuet med Riksrevisjonen.⁹¹ Dog er denne avtalen mellom vegsjefen

i Akershus og Lørenskog kommune omtalt i Statens vegvesens egen revisjonsrapport som tar for seg hele prosjektet Knatten – Vigernes.⁹² I tillegg til delvis manglende byggeplaner var vesentlige kostnadselementer ikke inkludert i det plangrunnlaget som lå til grunn for Stortingets vedtak. For eksempel ble delparsellen «Rælingstunnelen» i hovedplanfasen endret fra en trefelts-tunnel til to parallelle tunneler med to felt hver. Dette førte til at kostnadene knyttet til det elektriske anlegget ble trukket ut av kostnadsoverslaget for tunnelen. Det ble samtidig opprettet en egen post i overslaget for alt elektrisk anlegg i hele prosjektet. Kostnadene for det elektriske anlegget og styringssystemet i Rælingstunnelen ble likevel ikke overført til dette kostnadselementet.⁹³ Ifølge Vegdirektoratet var grenseflatene mellom parsellene uklare og dårlig definert, og det var dette som førte til at elementer ble uteglemt i kostnadsoverslaget.⁹⁴

For Trekantsambandet var det utarbeidet byggeplaner for de delparsellene som ble påbegynt ved oppstart av prosjektet. Det var imidlertid ikke utarbeidet detaljerte byggeplaner eller anbudsdokumenter for hele prosjektet før anleggsarbeidet ble igangsatt. Gitt størrelsen og kompleksiteten gjorde dette det vanskelig å se helheten i prosjektet.⁹⁵ Årsaken var at Statens vegvesen Hordaland besluttet å begynne arbeidet med byggeplaner først etter at Stortinget hadde vedtatt prosjektet.⁹⁶ Samtidig ønsket Statens vegvesen å igangsette prosjektet i januar 1997 slik det var forutsatt i budsjettproposisjonen.⁹⁷ Resultatet var at prosjektledelsen kun hadde om lag fire måneder til å utferdige detaljerte byggeplaner. En konsekvens for dem som jobbet med byggeplanene, var at det ble mye assistanse mot prosjektet som bar mer preg av anleggsoppfølging enn byggeplanlegging.⁹⁸ Prosjektledelsen for Trekantsambandet påpeker at det nok hadde vært mer rasjonelt å avsette noe bedre tid til byggeplanlegging inkludert supplerende grunnundersøkelser og grunnverv, framfor en situasjon der byggeplanleggingen skjedde parallelt med den løpende anleggsoppfølgingen.

Som omtalt ovenfor forelå det for prosjektet Drammen – Mjøndalen et kostnadsoverslag for byggeplannivået først to år etter at anlegget var igangsatt. Store deler av byggeplanarbeidet ble etter an-

⁸⁵ Lærdalstunnelen. Kvalitetsplan for Utbyggingsavdelingen, Statens vegvesen Sogn og Fjordane, januar 1997, revidert 10.01.2000

⁸⁶ B.innst. S. nr. 14 (1993–94)

⁸⁷ Intervju Aurland – Lærdal, 18.09.2001

⁸⁸ Revisjonsrapport Riksveg 159 i Akershus Oslo grense – Vigernes X Rv 22, Statens vegvesen 1999

⁸⁹ Intervju Knatten – Vigernes, 08.10.2001

⁹⁰ Intervju Knatten – Vigernes, 08.10.2001

⁹¹ Intervju Vegdirektoratet, 1.11.2001

⁹² Revisjonsrapport Riksveg 159 i Akershus Oslo grense – Vigernes X Rv 22, Statens vegvesen 1999, s. 4

⁹³ Revisjonsrapport Riksveg 159 i Akershus Oslo grense – Vigernes X Rv 22, Statens vegvesen 1999, s.16

⁹⁴ Intervju Vegdirektoratet, 1.11.2001

⁹⁵ Intervju Trekantsambandet, 17.08.2000

⁹⁶ Dette hadde sin årsak i at Trekantsambandet var et omstridt prosjekt og Statens vegvesen Hordaland ville vente med å utarbeide de tekniske planene til prosjektet var vedtatt i Stortinget (Intervju Trekantsambandet, – kommentarer 10.12.2001). I tillegg manglet Statens vegvesen – Hordaland budsjettmidler til å igangsette arbeidet med byggeplanene før prosjektet var vedtatt av Stortinget. (Intervju Trekantsambandet 17.08.2000)

⁹⁷ St.prp. nr. 1 (1996–97) Samferdselsdepartementet s. 112; Intervju Trekantsambandet 17.08.2000

⁹⁸ Intervju Trekantsambandet 17.08.2000

bud tildelt et konsultentselskap som ifølge prosjektledelsen for Drammen – Mjøndalen ikke oppfylte kontrakten som forutsatt. Det oppstod ganske tidlig en diskusjon mellom Statens vegvesen som byggherre og konsulentfirmaet om konsulentfirmaets manglende kapasitet til å følge opp egen framdriftsplan og internkontroll.⁹⁹ Dette medførte at byggeplanarbeidet som tidsmessig var beregnet til ett år, ble to år forsinket. På denne måten gikk byggeplanlegging og anleggsoppfølging delvis parallelt også for prosjektet Drammen – Mjøndalen, på samme måte som for Trekantsambandet.

Utbyggingen Nygårdstangen – Gyldenpris omfatter et støvrenseanlegg som ikke var en del av planene ved Stortingets vedtak. Kostnaden for dette anlegget er oppgitt til ca. 10 mill. kroner. Anlegget ble bygd som en følge av et vedtak i det faste utvalget for plansaker i Bergen kommune, der planutvalget «påla» Statens vegvesen å installere et slikt anlegg i tunneldelen av prosjektet. Dette forutsatte en endring i reguleringsplanen. Statens vegvesen framholdt at et slikt anlegg ville ha svært liten effekt i forhold til kostnadene, og gikk derfor mot at anlegget skulle bygges. Statens vegvesen påklaget planutvalgets vedtak inn for fylkesmannen og fikk her medhold. Bergen kommune iverksatte likevel den nødvendige reguleringsendringen.¹⁰⁰ Resultatet var at støvrenseanlegget ble bygd. Anlegget er ikke tatt i bruk. Grunnen er ifølge Statens vegvesen Hordaland at tunnelluften ikke er nok forurenset til at anlegget trer i funksjon, noe som skal skje automatisk dersom gitte grenseverdier blir oversteget.¹⁰¹

Manglende miljøundersøkelser og manglende miljøhensyn

For alle veganlegg er det viktig at nødvendige grunnundersøkelser blir foretatt før anlegget blir igangsatt. Dette gjelder ikke minst for å avklare tiltak i forhold til eventuelle forurensninger i grunnen. Også andre miljøhensyn, som for eksempel hensynet til kulturminner, er det viktig å ta hensyn til i planprosessen. Alle prosjektene har i anleggsfasen i større eller mindre grad måttet ta hensyn til miljø- og kulturspørsmål som ikke var avklart i planfasen.

For Nygårdstangen – Gyldenpris ble det i anleggsfasen avdekket masser og sedimenter som var så forurenset av PCB og PAH at spesielle tiltak for håndtering var nødvendig. Forholdet omkring eventuelle funn av forurenset masse hadde vært vurdert i planfasen. Vurderingene var basert på en rapport som omhandlet miljøgifter i Bergen havneområde.¹⁰²

Denne rapporten slår fast at de undersøkte sedimentene var generelt forurenset av PCB. I tillegg var det påvist betydelig forurensning av andre tungmetaller, som kvikksølv, kopper og bly og av PAH. I tillegg slår rapporten fast at: «*Sedimentene representerer et betydelig lager for PCB som tilsier at håndteringen av sedimentene må gjøres med omhu for å hindre unødvendig spredning.*»

På tross av dette var det prosjektets forståelse i planfasen at de aktuelle massene ville kunne flyttes uten spesielle tiltak.¹⁰³ Ytterligere undersøkelser ble derfor ikke foretatt. Statens vegvesen Hordaland ser i ettertid at de burde vært mer årvåkne når det gjaldt muligheten for forurensete masser. De direkte kostnadene forbundet med funnet av forurensete masser beløp seg ifølge vegkontoret i Hordaland til ca. 4 mill. kroner. I tillegg kom følgekostnader som ikke har vært mulig å anslå. Funnet av forurensete masser førte også til problemer i forholdet mellom Statens vegvesen og entreprenøren for brudelen av prosjektet. Bruentreprenøren hevdet at funnet av forurensete masser hadde forårsaket framdriftsproblemer, og krevde kompensasjon for dette. Statens vegvesen Hordaland mente på sin side at entreprenøren i utgangspunktet hadde underestimert grovt omfanget av arbeidet med visse deler av bruentreprenen.

For prosjektet Drammen – Mjøndalen gjorde funn av kreosotforurensete masser i anleggsfasen det nødvendig med ekstraordinære tiltak. Dette førte til at deler av prosjektet ble kraftig forsinket i og med at fjerning av de forurensete massene krevde konsesjonsbehandling hos Fylkesmannen i Buskerud. Det var full stans i framdriften for den berørte delen av prosjektet i den perioden det tok å behandle konsesjonen, noe som tok 16 måneder. I tillegg måtte ytterligere grunnundersøkelser gjennomføres. Ekstrakostnaden knyttet til fjerning av de aktuelle massene beløp seg til 18 mill. kroner. Ifølge prosjektledelsen for Drammen – Mjøndalen hadde det vært gjennomført grundige grunnundersøkelser i det aktuelle området før byggestart, uten at disse avdekket kreosotforekomstene. Prosjektleder påpekte også at det har skjedd en utvikling i prosjektets levetid når det gjelder samfunnets vurdering og bevissthet omkring slike miljøproblemer.¹⁰⁴

Også for Knatten – Vigernes møtte man i anleggsfasen problemer med kreosotforurenset byggegrunn som ikke var forutsett i planfasen. Dette førte i utgangspunktet til en beregnet kostnadsøkning på 20 mill. kroner som skulle dekke fjerning av de kreosotholdige massene.¹⁰⁵ Problemet løste imidlertid delvis seg selv ved at den aktuelle delen av prosjektet av andre grunner ble omprosjekttert. Omprosjekteringen førte til at Statens vegvesens befatning med det for-

⁹⁹ Årsrapport 1997 E 134-anlegget Drammen – Mjøndalen

¹⁰⁰ Brev fra Bergen kommune til Statens vegvesen Hordaland 16.01.1998

¹⁰¹ Intervju Nygårdstangen – Gyldenpris, 25.09.2001

¹⁰² Miljøgiftundersøkelser i Bergen havneområde og Byfjorden 1993, Norsk institutt for vannforskning – Havforskningsinstituttet, februar 1994

¹⁰³ Vestre innfartsåre – Riksrevisjonens undersøkelser, Statens vegvesen Hordaland, merknader til notat fra møte 25.09.2001

¹⁰⁴ Intervju Drammen – Mjøndalen, 13.09.2001

¹⁰⁵ St.prp. nr. 1 (1994–95) Samferdselsdepartementet

urensede området ble svært begrenset, og tilleggs-kostnadene kom kun på 1,4 mill. 1995-kroner.

For Trekantsambandet ble det i forbindelse med hovedplanen utarbeidet en egen miljørapport som la føringer for det videre planarbeidet.¹⁰⁶ Ved utarbeidelsen av reguleringsplanene ble det derfor lagt stor vekt på å ivareta involverte interesser i forhold til fornminner, landskapspleie og øvrige natur- og miljøhensyn.¹⁰⁷ Dette forhindret likevel ikke at automatisk fredede kulturminner¹⁰⁸ ble skadet i anleggsperioden¹⁰⁹, noe som førte til at Samferdselsdepartementet ble ilagt et forelegg for overtredelse av kulturminneloven.

For Aurland – Lærdal kom det i anleggsperioden krav fra Riksantikvaren om en egen konsekvensutredning som skulle omhandle konsekvensene for Borgund og Undredal stavkirker. Disse kirkene ligger langt unna tunnelen, men prosjektet ville kunne føre til økt trafikk og belastning for stavkirkene. Dette kravet kom på tross av at Statens vegvesen i planfasen hadde samarbeidet med Fylkesmannen i Sogn og Fjordane for å registrere og vurdere konsekvensene for aktuelle kulturminner.

4.2.2 Endringer av reguleringsplaner og omprosjekteringer

Samferdselsdepartementet har framholdt at planendringer etter at et prosjekt er tatt opp til bevilgning, er den viktigste årsaken til kostnadsøkninger de siste årene.¹¹⁰ Også for flere av prosjektene som er med i denne undersøkelsen, har det vært til dels omfattende planendringer. Slike planendringer kan skje på flere nivåer. En mulighet er at berørte kommuner eller Statens vegvesen ønsker å foreta endringer i prosjektet som forutsetter endringer i reguleringsplanen. Dette vil ofte dreie seg om relativt store endringer, som også vil føre til endringer i byggeplanene. En annen mulighet er at planendringene skjer innenfor gjeldende reguleringsplan, det vil si at endringene skjer på byggeplannivået. Også endringer på byggeplannivå kan ha store økonomiske konsekvenser, selv om konsekvensene vanligvis er mindre enn ved reguleringsendringer. Planendringer i gjennomføringsfasen kan også være en måte å kutte kostnader på ved overskridelser, for eksempel ved å redusere standarden på deler av et prosjekt.

For alle de fem prosjektene i denne undersøkelsen har det skjedd endringer i reguleringsplanene etter at prosjektene ble vedtatt av Stortinget. Tabell 12 nedenfor viser disse endringene:

Tabell 12 Reguleringsplaner for berørte kommuner:

Kommune	Prosjekt	Tidspunkt for planvedtak	Tidspunkt for stortingsvedtak	Tidspunkt for planendring	Tidspunkt for åpning
Bømlo	Trekantsambandet	1994	1996	2000	2001
Rælingen	Knatten – Vigernes	1993	1993	1995	1998
Aurland	Aurland – Lærdal	1993	1992	1999	2000
Nedre Eiker	Drammen – Mjøndalen	1995	1993	1997	2001
Bergen	Nygårdstangen – Gyldenpris	1988	1993	1998	1999

For Trekantsambandet ble det i 1998 på bakgrunn av kostnadsoverskridelsene utarbeidet en 18-punktsliste med forslag til kostnadsreducerende tiltak. Prosjektet hadde på dette tidspunktet kommet så langt at de fleste tiltakene viste seg urealistiske. En mulighet for kostnadsuttak som gjenstod var å redusere et toplanskryss til en rundkjøring. Dette viste seg ikke gjennomførbart, og Statens vegvesen framholder at dette hadde sin årsak i at den aktuelle kommunen ikke ønsket en slik endring.¹¹¹ Reguleringsplanen for Bømlo kommune ble imidlertid noe endret for å få til en billigere løsning for den minste av bruene i prosjektet.¹¹²

For Knatten – Vigernes har det vært til dels store omprosjekteringer i løpet av prosjektet. Hovedårsaken til dette var at målsettingen for prosjektet ble endret etter at prosjektet var vedtatt av Stortinget. Prosjektet skulle i utgangspunktet være omkjøringsvei rundt Lillestrøm.¹¹³ Dette ble endret til at Rv 159 skulle bli «hovedvegen» mellom Oslo og Lillestrøm. Denne endringen i målsetting ble godkjent av Samferdselsdepartementet uten at saken ble behandlet på nytt i Stortinget. Som tidligere omtalt ble reguleringsplanen for Rælingen kommune endelig stadfestet av Miljøverndepartementet i februar 1995. Alle rede på dette tidspunktet hadde Statens vegvesen

¹⁰⁶ St.prp. nr. 36 (1995–96)

¹⁰⁷ Revisjonsrapport Trekantsambandet, Statens vegvesen 1999, s. 5

¹⁰⁸ Nærmere bestemt bosettinger fra steinalderen

¹⁰⁹ Brev fra Samferdselsdepartementet til Justisdepartementet 16.06.1999

¹¹⁰ St.prp. nr. 1 (1998–99) Samferdselsdepartementet

¹¹¹ Intervju Trekantsambandet, 17.08.2000

¹¹² Dette førte til at lengden på brua ble redusert fra 350 til 283 meter. (Brev fra Statens vegvesen Hordaland til Bømlo kommune 29.11.1999)

¹¹³ Intervju Knatten – Vigernes 08.10.2001

Akershus fremmet forslag om reguleringsendring i Rælingen. Det ble også i 1995 startet anleggsarbeider med utgangspunkt i endringsforslaget. Dette forslaget ble forkastet av kommunestyret i Rælingen i august 1995, og det var derfor på dette tidspunkt ikke samsvar mellom reguleringsplan og hva som ble bygd.¹¹⁴

Et viktig element i prosjektet var bruløsningen over Nitelva ved Lillestrøm. Bruløsningen ble omprosjektert i 1994, noe som også førte til at grensesnittet til de to tilstøtende parsellene ble endret. Både Vegdirektoratet og Samferdselsdepartementet ble gjort kjent med omprosjekteringen av bruløsningen.¹¹⁵ I tillegg ble den planlagte utbyggingen i Lillestrøm sentrum utvidet, noe som førte til at kostnadene ved denne delen av prosjektet økte kraftig. Omprosjekteringen for Knatten – Vigernes ble gjort uten at det ble gjennomført noen ny kost/nytteanalyse for å vise hvilke konsekvenser dette ville få. Grunnen til at en slik oppdatert kost/nytteanalyse ikke ble utarbeidet, var at Statens vegvesen ikke anså endringene som kostnadsdrivende.¹¹⁶ Statens vegvesen ser i ettertid at endringene i prosjektet har vært så store at det burde vært lagt fram for Stortinget for ny behandling.¹¹⁷ Ifølge Vegdirektoratet vil omprosjekteringer ofte føre til økte kostnader. Dette skyldes at man ofte får økte kostnader andre steder på prosjektet fordi omprosjekteringen får uforutsette konsekvenser.

I planleggingen fram mot reguleringsplan for prosjektet Aurland – Lærdal la Statens vegvesen til grunn ett av flere mulige alternativer for tunneltrasé.¹¹⁸ Planprosessen i Lærdal kommune førte dog til at tunnelinnslaget i Lærdal fikk en annen plassering enn det Statens vegvesen så langt hadde lagt til grunn. Det alternativet som til slutt ble valgt for tunnelinnslag i Lærdal, førte anslagsvis til en merkostnad på 30–40 mill. kroner i forhold til Statens vegvesens opprinnelige forslag.¹¹⁹ For Aurland ble reguleringsplanen endret i 1999, noe som var fire år etter at anlegget ble igangsatt og bare om lag ett år før tunnelen ble åpnet. Dette førte blant annet til at Statens vegvesen måtte bygge om en rundkjøring i Aurland som hadde vært ferdigstilt flere år tidligere. Nye detaljerte byggeplaner måtte utarbeides og ekstrakostnadene for disse reguleringsendringene var anslagsvis på 10–20 mill. kroner, ifølge Statens vegvesen Sogn og Fjordane.¹²⁰

For prosjektet Drammen – Mjøndalen ble reguleringsplanen for Nedre Eiker kommune endret i mai 1997 etter initiativ fra kommunen. Dette var om lag 11/2 år etter at anlegget var igangsatt. Omreguleringen medførte at vegbanen på en del av prosjektet ble senket 5 meter, noe som videre førte til en ekstrakostnad på anslagsvis 8 mill. kroner, samt at prosjektet ble et år forsinket.¹²¹ I forhold til omprosjekteringer klarte Statens vegvesen å ta inn igjen en del av de totale kostnadsoverskridelsene, ca. 100 mill. kroner, ved å redusere standarden på deler av prosjektet.¹²²

4.2.3 Forskjeller i plangrunnlag og oppfølging av delprosjekter i egenregi og som entreprise

Skillet mellom myndighet og produksjon

Statens vegvesen ble omorganisert i 1995, noe som medførte et organisatorisk skille mellom myndighets- og produksjonsoppgaver både ved Vegdirektoratet sentralt og ved de enkelte vegkontor. Vegkontorene ble organisert i en myndighetsdel og en produksjonsdel, begge underlagt vegsjefen. Hensikten med skillet var å oppnå en klarere rolledeling mellom Statens vegvesen som byggherre og produsent. Produksjonsavdelingene ved vegkontorene fikk rollen som tjenestetilbyder (utfører) i likhet med private entreprenører, og utbyggingsavdelingene fikk rollen som ansvarlig byggherre (bestiller) for nye veganlegg. Produksjonsavdelingene skiller seg fra private entreprenører ved at de ikke har anledning til å gå ut i direkte konkurranse med private tilbydere, men tildeles oppdrag fra vegkontorets myndighetsdel. Grunnlaget for egen produksjonsvirksomhet i Statens vegvesen er gitte strategiske mål, herunder beredskap, kompetanseoverføring, forskning og utvikling, samt å være et økonomisk korrektiv i markedet. Det er samtidig stilt som krav at produksjonsvirksomheten skal være kostnadseffektiv.¹²³

Fra og med 01.01.2003 skal vegvesenets produksjonsvirksomhet skilles ut og omdannes til et statlig aksjeselskap. Det legges opp til full konkurranseutsetting av alle nye oppdrag fra etableringstidspunktet.¹²⁴ Dette innebærer at selskapet etter etableringen ikke vil få oppdrag gjennom direkte tildeling. I St.prp. nr. 1, tillegg nr. 4 (2001–2002) konkluderer Samferdselsdepartementet med at selskapsformen vil medføre økt effektivitet. Videre framholder departementet at selskapsmodellen rendyrker funksjonene (bestiller og utbygger) slik at produksjonsdelen og myndighetsdelen kan fokusere bedre på sine respektive roller. Departementet peker også på at dette

¹¹⁴ Brev fra Vegdirektoratet til Statens vegvesen Akershus 22.12.1995; brev fra Statens vegvesen Akershus til Vegdirektoratet 6.12.1995; brev fra Rælingen kommune til Statens vegvesen Akershus 15.11.1995

¹¹⁵ Intervju Samferdselsdepartementet 20.11.2001

¹¹⁶ Intervju Knatten – Vigernes 08.10.2001

¹¹⁷ Intervju Knatten – Vigernes 08.10.2001

¹¹⁸ I Norsk veg- og vegtrafikkplan 1994–97 er fire alternative traseer omtalt

¹¹⁹ Intervju Aurland – Lærdal 18.09.2001

¹²⁰ Intervju Aurland – Lærdal 18.09.2001

¹²¹ YT 01 Ny Rv 11 Drammen grense – Mjøndalen – vurdering av event. justering av vegtrasé, Ryghkollen., Utvalgssak Plannutvalget Nedre Eiker kommune 14.05.1997

¹²² St.prp. nr. 1 (1999–2000) Samferdselsdepartementet, s. 6

¹²³ St.meld. nr. 41 (1993–94)

¹²⁴ St.prp. nr. 60 (2001–2002)

kan føre til en større bevissthet rettet mot blant annet risikohåndtering og produktivitet og at rammebetingelsene blir mer like private selskaper¹²⁵.

Plangrunnlag ved egenregi

Det er i dag de samme krav til plangrunnlag som gjelder for veganlegg om dette blir utført i egenregi eller som entreprise.¹²⁶ Til grunn for arbeider i egenregi skal det ligge en produksjonsavtale mellom produksjonsavdeling og utbyggingsavdeling. Produksjonsavtalen bygger på foreliggende byggeplaner.

For de fem prosjektene denne undersøkelsen omhandler, har plangrunnlaget ved oppstart til dels vært avhengig av om de aktuelle delprosjektene har vært i egenregi eller utført av private entreprenører. Det er et gjennomgående trekk at planene som foreligger ved oppstart av delprosjekter i egenregi, er mindre detaljerte enn ved delprosjekter i entreprise. Byggeplanene har vært av varierende detaljeringsgrad også når det gjelder ulike prosjekter i egenregi. I intervju med Statens vegvesen Buskerud om prosjektet Drammen – Mjøndalen ble det framholdt at anbuds-kontraktene normalt er mer detaljert enn produksjonsavtalene med Produksjonsavdelingen.¹²⁷

For Trekantsambandet ble flere delprosjekter utført av vegkontorets produksjonsavdeling. Etter vedtaket i Stortinget om utbygging av Trekantsambandet ble det inngått foreløpig avtale med produksjonsavdelingen om oppstart. Denne avtalen ble inngått før prosjektlederen var ansatt og prosjektorganisasjonen var på plass. Dette ble begrunnet med et behov for rask oppstart for å kunne opprettholde fastsatt framdrift og åpningsdato, samt et behov for å sikre arbeidsoppgaver for produksjonsavdelingens ansatte. I internrevisjonsrapporten om Trekantsambandet kom det fram at prosjektledelsen ved flere anledninger har vært kritisk til bruk av egne ressurser. Prosjektledelsen for Trekantsambandet framholder at produksjonsavtalens utforming kombinert med at byggeplaner forelå i begrenset grad ved oppstart, reduserte muligheten til optimal framdrift.¹²⁸

Statens vegvesen Hordaland framholder i intervju om Nygårdstangen – Gyldenpris at det er en fordel å ha noe i nærheten av et anbudsgrunnlag også ved arbeider i egenregi, selv om konsekvensene ved avvik ikke blir så store som i forhold til en entreprenør. Prosjektledelsen er enig i at detaljeringsgraden på planene må være tilpasset en rasjonell utførelse. I intervjuet ble det videre framholdt at det er et siktemål å spare penger for samfunnet totalt sett, og at man derfor ikke setter inn mer ressurser på å lage

planer for produksjonsavdelingen enn det som strengt tatt er nødvendig.¹²⁹

I noen prosjekter deltar produksjonsavdelingen i selve byggeplanarbeidet. Dette har vært tilfellet ved Statens vegvesen Buskerud, hvor produksjonsavdelingen til dels har vært med på byggeplanarbeidet på parseller hvor den selv senere har stått for gjennomføringen. Vegkontoret peker i intervjuet på at det hadde vært ønskelig med mer deltakelse fra produksjonsavdelingen fordi man da får en tilbakeføring av erfaring om hvordan man ønsker å utføre ting i praksis. Et annet aspekt ved planlegging er vurdering av ressursbehov. I prosjektet Knatten – Vigernes framholder for eksempel internrevisjonen at produksjonsavdelingen avsatte for lite ressurser i forhold til å oppnå optimal framdrift. Internrevisjonsrapporten peker videre på at når egen produksjonsvirksomhet tar på seg oppgaver, må det vurderes nøye hvilke ressurser som trengs for å få en optimal gjennomføring.¹³⁰

Samferdselsdepartementet viser i intervju til at man er kjent med at en del oppdrag som går i egenregi, har et mindre gjennomarbeidet plangrunnlag enn når private entreprenører får oppgaven. Ifølge Samferdselsdepartementet gjelder dette bare for mindre prosjekter og delprosjekter. For små prosjekter er det ifølge departementet relativt sett spesielt kostbart å utarbeide et fullstendig anbudsgrunnlag, og dette er grunnen til at slike prosjekter ofte gjennomføres i egenregi uten et nøyaktig utarbeidet plangrunnlag. Denne oppfatningen står i en viss kontrast til det som er dokumentert i kapittel 4.2.1 om kvaliteten på plangrunnlaget.

Oppfølging ved egenproduksjon

Selv om produksjonsavtaler og entreprenørkontrakter på mange måter har lik oppbygging ser Statens vegvesen som byggherre ut til å ha begrensede sanksjonsmuligheter når det gjelder egenproduksjon. Som følge av manglende sanksjonsmuligheter overfor egenregiutførelsen kan eventuelle forsinkelser medføre følge-/ventekostnader for «etterfølgende» entreprenører.¹³¹ Byggherren kan derfor få problemer med å styre gjennomføringen med hensyn til tid¹³². Forsinkelser kan selvsagt skje i forhold til entreprenører også, men da finnes det sanksjonsmuligheter, for eksempel dagbøter¹³³.

For prosjektet Drammen – Mjøndalen fikk de manglende sanksjonsmulighetene uheldige konsekvenser. Arbeidet med Strømsåstunnelen mellom Drammen og Mjøndalen ble utført av produksjons-

¹²⁵ St.prp. nr. 1, tillegg nr. 4 (2001–2002)

¹²⁶ Håndbok 151 Styring av utbyggingsprosjekter, Statens vegvesen, s. 13

¹²⁷ Intervju Drammen – Mjøndalen, 13.09.2001

¹²⁸ Revisjonsrapport Trekantsambandet, Statens vegvesen 1999, s. 13

¹²⁹ Intervju Nygårdstangen – Gyldenpris, 25.09.2001

¹³⁰ Revisjonsrapport Riksveg 159 i Akershus Oslo grense – Vigernes X Rv 22, Statens vegvesen 1999, s. 9

¹³¹ For eksempel dersom en entreprenør skal ferdigstille en parsell der grunnarbeidet er gjort i egenregi.

¹³² Intervju Drammen – Mjøndalen, 13.09.2001

¹³³ Intervju Drammen – Mjøndalen, 13.09.2001

avdelingene i Hordaland og Rogaland. Under tunneldrivingen oppstod det et avvik ved at tunnelprofilen ble trangere enn det som lå til grunn i produksjonsavtalen mellom byggherren og de utførende produksjonsavdelingene, og det ble ifølge prosjektledelsen muntlig avtalt hvordan avviket skulle rettes opp. Tunnelen ble ikke kontrollert på nytt av prosjektledelsen før produksjonsavdelingen hadde avsluttet arbeidet. En entreprenør skulle så utføre arbeid knyttet til vann- og frostsikring av den ferdigsprenge tunnelen. Gjennom kontroller utført av denne entreprenøren viste det seg at tunnelprofilen fortsatt var for trang.¹³⁴ Entreprenøren fikk av den grunn ikke utført vann- og frostsikringen før dette avviket var rettet opp. Et annet problem var at flere nisjer i tunnelveggen ikke var boret ut riktig, noe som også førte til problemer i forhold til dette sikringsarbeidet. Dette forholdet kom i tillegg til problemet med tunnelprofilen.¹³⁵

Ved overgangen til ny organisasjon i 1995 var det for Knatten – Vigernes uklart hvordan skillet mellom produksjons- og utbyggingsavdeling skulle håndteres. Dette førte til en del problemer når det gjaldt blant annet dokumentasjon av endrings- og tilleggsarbeider. Det ble foretatt en del slike endringer som var ansett som nødvendige, uten at dette er registrert og avregnet som tillegg eller endringer. Det har vært store uenigheter mellom produksjons- og utbyggingsavdelingen når det gjelder avregninger.¹³⁶ Dette illustreres ved at det har vært problemer med sluttoppgjøret mellom Statens vegvesen som byggherre og som produksjonsvirksomhet. Parsellen Knatten – Lørdagsrud ble åpnet i 1997, og endelig kostnad var i 1999, altså to år etter åpning, beregnet til 87,9 mill. 1999-kroner.¹³⁷ Prosjektet var i det alt vesentligste ferdigstilt på det tidspunktet dette overslaget ble presentert. Overslaget for parsellen er likevel økt til 110 mill. 2000-kroner i 2001¹³⁸.

Oppfølging av entrepriser og entreprenørkontrakter

For de delprosjektene som er lagt ut til entrepriser, er det i all hovedsak utarbeidet et detaljert anbudsgrunnlag som ligger til grunn for kontraktene med entreprenørene. Anbudsgrunnlaget bygger vanligvis på detaljerte planer, som igjen bygger på reguleringsplanen. De innsendte tilbud blir så vurdert, før det blir inngått en kontrakt med en av anbyderne. I og med at et anbudsgrunnlag er basert på en svært detaljert plan, skal i utgangspunktet usikkerheten om

kostnadene være tilsvarende liten. Det ser likevel ut til at det har vært til dels store avvik mellom Statens vegvesens kostnadsoverslag knyttet til ulike anbudsgrunnlag og de tilsvarende tilbudene.

Et eksempel her er kostnadsoverslagene knyttet til hengebruene på Trekantsambandet. Gjennom anslagprosessen ble de to hengebruene på Trekantsambandet kostnadsberegnet til 616 mill. 1997-kroner. Da Statens vegvesen mottok tilbudene på hengebruene, viste det seg at de lå en god del høyere enn det som var forutsatt i anslagsgjennomgangen, noe som førte til at kostnadsoverslaget måtte oppjusteres med 70 mill. kroner.¹³⁹ Dette førte også til at Vegdirektoratet stanset prosjektet i en kort periode i påvente av at Stortinget skulle behandle budsjettproposisjonen for 1998. Grunnen var at Vegdirektoratet så det som en reell mulighet at Stortinget stoppet prosjektet. Hva selve anleggsstansen kostet i direkte kostnader og følgekostnader, er ikke beregnet.¹⁴⁰

Et annet eksempel gjelder delprosjektet «Ny Puddefjordsbru», som er en del av Nygårdstangen – Gyldenpris. Tilbudene for ny Puddefjordsbru viste at det laveste tilbudet lå en god del høyere enn det som var anslått. Kostnadsoverslaget var i juli 1995 beregnet til 76,9 mill. 1995-kroner. Laveste tilbud var på 104,6 mill. 1997-kroner, og det var særlig kostnadene til stillasrigg som hadde vært undervurdert. Statens vegvesen Hordaland framholder at denne feilvurderingen kan ha sin årsak i manglende erfaringsgrunnlag, siden denne typen bru ikke er bygd i Norge siden 1950-tallet.¹⁴¹ Her må det bemerkes at det var innleide rådgivende ingeniører som utførte detaljprosjekteringen av Puddefjordsbrua. Det ble i dette arbeidet gjort nye beregninger både av kostnadene knyttet til den omtalte stillasriggen og til de ulike bruelementene. Statens vegvesen Hordaland framholder videre at rådgivende ingeniør selv er ansvarlig for sine kostnadsdata.¹⁴² Det er dog utvilsomt at Statens vegvesen Hordaland som byggherre er ansvarlig for kvaliteten på detaljprosjekteringen inkludert eventuelle kostnadsoverslag som blir gjort i den sammenheng.

Forskjellig tolkning av ordlyden i kontraktene mellom Statens vegvesen og ulike entreprenører har i flere tilfeller ført til store uenigheter mellom partene. Resultatet har vært at entreprenørene har fått vesentlige tilleggsutbetalinger utover den pris som var avtalt i kontraktene. Dette er gjerne et resultat av at forutsetningene som kontrakten bygger på, kan tolkes som å være endret, noe som ofte fører til tilleggsarbeider¹⁴³ for entreprenøren, som igjen fører til

¹³⁴ Årsrapport 1999 E 134-anlegget Drammen – Mjøndalen

¹³⁵ Intervju Drammen – Mjøndalen, 13.09.2001

¹³⁶ Revisjonsrapport Riksveg 159 i Akershus Oslo grense – Vigernes X Rv 22, Statens vegvesen 1999, s. 36

¹³⁷ Årsrapport 1998, Utbyggingsavdelingen Statens vegvesen Akershus

¹³⁸ Årsrapport 2000, Utbyggingsavdelingen Statens vegvesen Akershus

¹³⁹ St.prp. nr. 1 (1998–99) Samferdselsdepartementet

¹⁴⁰ Intervju Vegdirektoratet, 01.11.2001

¹⁴¹ Teknisk og økonomisk sluttrapport fra bygging av ny Puddefjordsbru 1997–1999, Statens vegvesen Hordaland

¹⁴² Intervju Nygårdstangen – Gyldenpris, 25.09.2001

¹⁴³ Tilleggsarbeider er således forhold og elementer som ikke er inkludert i den opprinnelige kontrakten

tilleggsutbetalinger. Et eksempel er en avtale om tilleggsutbetaling mellom vegkontoret i Sogn og Fjordane og en entreprenør i forbindelse med byggingen av Aurland – Lærdal. Utgangspunktet her var at entreprenøren krevde kompensasjon på 98 mill. kroner for ekstraordinære driftsproblemer, grunnet vanskeligere fjellforhold enn det som var forutsatt i kontrakten. De geologiske forholdene var beskrevet i en geologisk rapport som var en del av kontrakten mellom Statens vegvesen som byggherre og entreprenøren. Statens vegvesen kom til en forståelse med entreprenøren om at den geologiske rapporten delvis kunne tolkes slik entreprenøren hevdet, noe som resulterte i en tilleggsutbetaling på 25 mill. kroner. Et annet forhold er at avtalen om tilleggsutbetaling ble inngått uten at det ble gjennomført en analyse av prosessrisiko. De avsluttende forhandlingene som lå til grunn for den endelige avtalen, er heller ikke protokollert, og det er derfor vanskelig å vite hvilke vurderinger som lå til grunn for avtalen om 25 mill. kroner i ekstraordinær kompensasjon. Statens vegvesens framgangsmåte ved inngåelse av denne avtalen har vært tatt opp av Riksrevisjonen tidligere¹⁴⁴, og har ført til at Statens vegvesen har innskjerpet rutinene ved inngåelsen av denne typen avtaler.¹⁴⁵

For prosjektet Nygårdstangen – Gyldenpris var det til dels stor uenighet om sluttoppgjøret mellom Statens vegvesen Hordaland og entreprenøren som stod for byggingen av delprosjektet «Ny Puddefjordsbru». Denne uenigheten var knyttet til en lang rekke enkelttvister, og kravet fra entreprenøren var i utgangspunktet på 12 mill. kroner. Resultatet ble at Statens vegvesen Hordaland utbetalte 4 mill. kroner i sluttoppgjør, og at man frafalt et motkrav på 1,5 mill. kroner. Det var ifølge Statens vegvesen Hordaland også uenighet om hvordan sluttoppgjøret skulle utbetales. Dette førte til at sluttoppgjøret ble gjort som en a-kontoutbetaling fra byggherren som ikke var i samsvar med entreprenørens faktura. Slik sett var det ikke samsvar mellom det som var fakturert, og det som ble utbetalt.

Selv om kontrakten med en entreprenør i og for seg er god, kan Statens vegvesen som byggherre selv ønske å gjøre endringer i prosjektet som det ikke er tatt høyde for i kontrakten, og som kan være kostnadsdrivende. Et eksempel er delprosjektet «Baarlikrysset», som er en del av prosjektet Knatten – Vigernes. Denne parsellen ble lagt ut som entrepris, og kontraktssummen var om lag 20 mill. kroner. Grunnet endringer, masseøkninger og tilleggsarbeid ble sluttsummen på 27 mill. kroner, en kostnadsøkning på 34 %.¹⁴⁶

4.3 ERFARINGSOVERFØRING OG PROSJEKTOPPFØLGING

4.3.1 Erfaringsoverføring

Sluttrapporten er et sentralt dokument når det gjelder overføring av erfaringer. Alle sluttrapporter fra prosjekter over en viss størrelse skal sendes inn til Vegdirektoratet, som skal sammenstille erfaringene fra ulike sluttrapporter. Ifølge Statens vegvesens håndbok fra 2001 om styring av utbyggingsprosjekter er det i dag et krav om at sluttrapporten bør foreligge senest tre måneder etter at et prosjekt er avsluttet. To av de undersøkte prosjektene ble avsluttet i henholdsvis 1999 og 2000. Det forelå ikke en helhetlig sluttrapport for disse prosjektene pr. april 2002.

I planleggings- og byggefasen er erfaringsoverføring særlig viktig ved bytte av prosjektleder. Dette blir forsterket av at store utbyggingsprosjekter ofte går over så lang tid at det er sannsynlig at slike bytter vil skje. Et eksempel på uheldig bytte av prosjektledere foreligger for Knatten – Vigernes. Ved skiftene av prosjektleder var det ingen overlappingsperiode for å sikre kunnskapsoverføring og kontinuitet i prosjektet. I tillegg har enkelte prosjektledere vært både byggeleder og prosjektleder samtidig. Statens vegvesens egen gjennomgang av Knatten – Vigernes påpeker i denne sammenhengen at det ikke fantes noen prosedyre for å ivareta kontinuiteten ved utskifting av prosjektledere og byggeledere, og at erfarings- og kunnskapsoverføring skulle vært mer vektlagt i prosjektet.¹⁴⁷ Vegdirektoratet viser her til at de omfattende omprosjekteringen førte til at prosjektet ble vanskelig å styre.¹⁴⁸ Kombinasjonen med flere skifter av prosjektleder, og omfattende omprosjekteringer var på denne måten ekstra uheldig. I prosjektet Nygårdstangen – Gyldenpris ble det byttet prosjektleder da anlegget var nesten ferdigstilt. Det finnes heller ikke for Statens vegvesen Hordaland et formelt system for erfaringsoverføring mellom prosjektledere. Statens vegvesen Hordaland mener dette ikke er noe stort problem dersom byttet skjer innad i vegkontoret.¹⁴⁹ Ifølge Statens vegvesen Sogn og Fjordane kunne erfaringsoverføring vært et problem dersom prosjektledelsen forsvant umiddelbart etter at prosjektet var avsluttet. Det er slik at mye av erfaringskunnskapen sitter hos den enkelte prosjektleder, på tross av en god sluttrapport.

I tiden etter stortingsvedtaket om utbygging ble prosjektansvaret for Trekantsambandet midlertidig ivaretatt av Statens vegvesen Hordaland sentralt¹⁵⁰, og prosjektorganisasjonen var ikke på plass da anlegget ble igangsatt.¹⁵¹ I påvente av etablering av

¹⁴⁴ Brev fra Riksrevisjonen til Vegdirektoratet 11.11.1999 og 14.03.2000

¹⁴⁵ Omstridte krav i kontrakts- og entrepriseraker. Pålegg om risikovurdering. Protokollasjon, NA-Rundskriv nr. 02/01, Vegdirektoratet 17.01.2002

¹⁴⁶ Sluttrapport for DP4 Baarlikrysset, Statens vegvesen Akershus 13.01.2000

¹⁴⁷ Revisjonsrapport Riksveg 159 i Akershus Oslo grense – Vigernes X Rv 22, Statens vegvesen 1999, s. 26

¹⁴⁸ Intervju Vegdirektoratet 01.11.2001

¹⁴⁹ Intervju Nygårdstangen – Gyldenpris, 25.09.2001

¹⁵⁰ Midlertidig prosjektleder i denne perioden var seksjonslederen ved byggherreseksjonen i utbyggingsavdelingen, Vegkontoret i Hordaland; Intervju Trekantsambandet, 17.08.2000

¹⁵¹ Intervju Trekantsambandet, 17.08.2000

prosjektorganisasjon fattet utbyggingsavdelingen ved vegkontoret en beslutning om at fylkets produksjonsressurser så raskt som mulig skulle sette i gang arbeider på anlegget¹⁵². Det viste seg at den faste prosjektlederen som ble ansatt, var uenig i mange av disposisjonene som hadde blitt gjort av den midlertidige prosjektledelsen ved vegkontoret. Ifølge prosjektleder var det gjort svært lite av operativ planlegging, for eksempel når det gjaldt bemanning, lokalisering av prosjektkontor, forundersøkelser og kontraktsstrategi¹⁵³. Statens vegvesen har i sin egen gjennomgang av prosjektet Trekantsambandet påpekt viktigheten av å sette av tilstrekkelig tid til å etablere byggherreorganisasjon og byggeplanlegging etter at Stortingets vedtak om utbygging foreligger. Her viser også Statens vegvesen til at det kan være motstridende hensyn mellom vegkontorets ansvar for fylkets totale produksjonsressurser og prosjektledelsens ansvar for å holde prosjektet innenfor vedtatte rammer, og at dette kan gi grobunn for motsetninger.¹⁵⁴

4.3.2 Den økonomiske oppfølgingen av prosjekter

Det har vært relativt hyppige bytter av økonomisystem i Statens vegvesen. Dagens system ble innført i 1998 og har betegnelsen «Økosys-98». Dette systemet overtok for «Krøsus», som var blitt innført i 1994, mens Statens vegvesen forut for 1994 hadde et tredje system som gikk under navnet PBR. I og med at flere av de fem vegprosjektene har gått over relativt lang tid har skiftet av økonomisystem i enkelte tilfeller skjedd i byggefasen, noe som førte til problemer når det gjaldt å konvertere regnskapstall fra for eksempel Krøsus til Økosys. Det er ifølge Vegdirektoratet også komplisert dersom man skulle konvertert regnskapstall ned på et detaljert nivå. Dette innebar at kun overordnede tall som balanse, sikkerhetsstillelser og forskudd ble konvertert fra Krøsus til Økosys.¹⁵⁵

Forholdet mellom budsjett og regnskap

Budsjettallene for alle prosjekter skal registreres i Økosys.¹⁵⁶ For myndighetsavdelingene ved vegkontorene er det definert to typer budsjetter, «Kontantbudsjett» og «Prosessfordelt budsjett». Kontantbudsjettet er det en plikt å utarbeide. Dette skal inneholde tildelinger og annen finansiering og skal være knyttet til de budsjetterte utgiftene. Prosessfordelt budsjett har som formål å gi myndighetsavdelingene mulighet for oppfølging av forbruk pr. «Prosess».¹⁵⁷

Det skal derfor være mulig å følge opp budsjetterte kostnader i forhold til spesifikke arbeidsoppgaver. I tillegg er oppfølging på prosessnivå viktig siden kostnadsoverslagene i stor grad er inndelt etter prosesser.

Alle de fem prosjektene undersøkelsen omfatter er blitt fulgt opp på prosessnivå¹⁵⁸ av prosjektlederne. Et problem for de enkelte prosjektlederne er at det ikke budsjetteres med «mengder» i det prosessfordelte budsjettet. I mange tilfeller vil kostnadene for en prosess framkomme som et resultat av en enhetspris multiplisert med en gitt mengde¹⁵⁹. Det prosessfordelte budsjettet vil derfor være av begrenset nytte i og med at budsjetterte mengdeangivelser ikke er inkludert. Heller ikke når det gjelder påløpte kostnader, kan mengdeangivelser registreres i Statens vegvesens økonomisystem. Det er derfor ikke mulig for en prosjektleder ut fra Økosys å følge opp prosesser basert på mengde og enhetspris.

Det ble ved overgang til nytt regnskapssystem i 1998 innført ny struktur på oppbyggingen av prosjektnummer. Dette medførte at prosjekter som var under bygging ved endringen av regnskapssystemet, har hatt forskjellige prosjektnummer i løpet av sin «levetid». På spørsmål om hvordan dette påvirker mulighetene for økonomisk oppfølging av prosjekter, bekreftet prosjektledelsen for Drammen – Mjøndalen at overgangene mellom prosjektnummer ikke er dokumentert. Prosjektledelsen for Drammen – Mjøndalen mente imidlertid at så lenge man kjenner navnet til prosjektet, lar det seg gjøre å finne tallene og slik komme fram til totalkostnaden. Økosys er imidlertid bygd opp på en måte som gjør det nødvendig med en del ekstra manuelle øvelser med å samle tallene fra ulike kilder for så å summere dem. Systemet har derfor ikke en sporbarhet som gjør det mulig for noen som ikke fra før kjenner prosjektet veldig godt, å få fram disse tallene.¹⁶⁰

Det har også skjedd endringer i artskodene i økonomisystemet. Kodene angir type kostnad, for eksempel lønn eller byggherrekostnader. Dette har for eksempel medført at «Art 4430 tilleggsarbeider entrepriser» i dagens økonomisystem tidligere var definert ved flere artskoder. Videre har dagens «Art

¹⁵² Revisjonsrapport Trekantsambandet, Statens vegvesen 1999

¹⁵³ Intervju Trekantsambandet, 17.08.2000

¹⁵⁴ Revisjonsrapport Trekantsambandet, Statens vegvesen 1999

¹⁵⁵ Intervju Vegdirektoratet, 01.11.2001

¹⁵⁶ Statens vegvesen, konteringsinstruksen pkt. 3.2

¹⁵⁷ Prosessbegrepet har i denne sammenheng en spesifikk betydning og kan defineres som en «standardisering av metoder eller arbeidsmåter som anvendes for å løse problemer eller måter å organisere arbeidet på», (Johansen, A. & Torp, O. «Standardisering», Norsk senter for prosjektledelse, 1996). Prosessene angir således konkrete, standardiserte arbeidsoppgaver for Statens vegvesen, for eksempel fresing av asfalt, armering etc.

¹⁵⁸ Oppfølging av prosjekter på prosessnivå dreier seg således om oppfølging i forhold til konkrete arbeidsoppgaver. Aktuelle arbeidsoppgaver er beskrevet i Statens vegvesens håndbøker nr. 025 «Prosesskode-1» og 026 «Prosesskode-2»

¹⁵⁹ Dette kan for eksempel dreie seg om en gitt pris pr. m³ asfalt multiplisert med en viss mengde, som til sammen gir totalprisen

¹⁶⁰ Intervju Drammen – Mjøndalen, 13.09.2001

4432 tilleggsnotaer egenproduksjon» i tidligere utgave av økonomisystemet, hatt betegnelsen «tillegg bruentrepriser». Regnskapet er ved siden av å skulle vise og identifisere kostnader og inntekter, også et instrument for å følge opp den økonomiske utviklingen i forhold til plan/budsjett. Når påløpte kostnader og inntekter i igangværende prosjekt på denne måten kun overføres på overordnet nivå ved skifte av regnskapssystem, samtidig som prosjektnumre og artskoder endres, blir mulighetene for oppfølging begrenset.

Økosys som prosjektstyringsverktøy

Nå er Økosys ifølge Vegdirektoratet et rent regnskaps- og økonomisystem, og det har aldri vært meningen at Økosys skulle fungere som et system for prosjektoppfølgning.¹⁶¹ I praksis har likevel Økosys fungert nettopp som dette i større eller mindre grad for de fem aktuelle prosjektene. Grunnen er at Statens vegvesen har manglet et eget databasert system for økonomisk og framdriftsmessig oppfølging av utbyggingsprosjekter. Dette har vært påpekt som et problem av samtlige prosjektledere for de fem utbyggingsprosjektene, i tillegg til Statens vegvesens egen internrevisjon.¹⁶² Begrensningene som ligger i Økosys, har ført til at prosjektledelsen for alle fem prosjektene har sett det som nødvendig å opprette egne oppfølgingssystemer¹⁶³ for å kunne ha oppdatert kostnadsinformasjon om prosjektene. Det har ikke vært noen føringer fra Vegdirektoratet når det gjelder utformingen av disse hjelpesystemene, noe som har ført til store variasjoner i hvordan problemene knyttet til økonomioppfølgingen er løst. Et slikt system som skal ivareta alle sider ved prosjektoppfølgningen, skal nå implementeres og være på plass fra 01.01.2003 ifølge Vegdirektoratet. Dette systemet skal også knyttes opp mot Økosys.

Flere av prosjektlederne har påpekt at oppfølgingen via Økosys først og fremst blir en historisk oppfølging siden regnskapsrapportene fra Økosys ikke nødvendigvis er oppdaterte. I store og komplekse prosjekter har man ifølge Statens vegvesen Hordaland mange kostnadselementer som endrer seg hele tiden, og det er derfor til daglig ikke tilstrekkelig med historiske data fra Økosys.¹⁶⁴ For eksempel for Aurland – Lærdal satte prosjektlederen, på bakgrunn av tidligere erfaring med skifte av regnskapssystem, opp et eget regnearksystem på siden av det offisielle regnskapssystemet. Sidesystemet som prosjektledelsen opprettet, delte opp prosjektet i ti delprosjekter som viste kostnader pr. delprosjekt pr. år. Ifølge Statens vegvesen Sogn og Fjordane er nødvendigheten

av et slikt egenprodusert sidesystem et tegn på at økonomisystemet i Statens vegvesen ikke er godt nok i prosjektsammenheng. Vegkontoret viste til at når prosjektledelsen får de månedlige regnskapsrapportene, så skulle man umiddelbart kunne få en detaljert oversikt over den økonomiske situasjonen for prosjektet.¹⁶⁵ Økosys har ikke en funksjonalitet som gjør dette mulig.

I og med at Statens vegvesen har manglet et obligatorisk prosjektstyringsverktøy, har det i stor grad vært opp til den enkelte prosjektleder å vurdere hvordan økonomistyringen skal vektlegges. Dette gjør også prosjektet sårbart for skifte av prosjektleder. Internrevisjonen i Statens vegvesen framholder at det var avsatt for lite ressurser i prosjektorganisasjonen for Knatten – Vigernes til styring, økonomioppfølging og rapportering. Det synes å være en for stor oppgave for prosjektlederen alene å kunne følge opp alle sider ved et stort og komplisert prosjekt. Internrevisjonen i Statens vegvesen foreslår her at det i så store prosjekter ansettes en prosjektøkonom som skal ha ansvar for en forsvarlig styring, oppfølging og formidling av den økonomiske situasjonen.¹⁶⁶

Samferdselsdepartementet er kjent med at Økosys ikke er egnet som prosjektoppfølgningssystem, og at prosjektledere i Statens vegvesen har måttet ha andre oppfølgingssystemer i tillegg. Samferdselsdepartementet er også kjent med at det har variert hva de enkelte prosjektene har benyttet som supplement til Økosys, og at dette ifølge Vegdirektoratet ikke er en god nok løsning. I sluttrapporten til det regjeringsutnevnte utvalget som har vurdert styring av statlige investeringer, blir det av styringsgruppen, hvor også Samferdselsdepartementet var representert, anbefalt å gjøre et slikt prosjektoppfølgingsverktøy obligatorisk for store prosjekter.¹⁶⁷ I rapporten pekes det på den betydningen et slikt prosjektoppfølgingsverktøy har for å klargjøre hvilken prosjektfase man til enhver tid befinner seg i, som støtte for dokumentasjon av beslutninger og faseoverganger, og for å sikre prosedyrer som gjør at man ikke «glemmer» vesentlige elementer underveis. Rapportens anbefalinger på dette området har ifølge Samferdselsdepartementet ikke vært fulgt opp fra departementets side. Departementet har tillit til at Vegdirektoratet følger opp dette videre.

4.3.3 Anslag-metoden og erfaringstall

Anslag-metoden er Statens vegvesens viktigste verktøy for å utarbeide kostnadsoverslag og beregne usikkerhet for et prosjekt i planfasen. Anslag blir også brukt til å kvalitetssikre reviderte overslag i gjen-

¹⁶¹ Intervju Vegdirektoratet, 01.11.2001

¹⁶² Revisjonsrapport Riksveg 159 i Akershus Oslo grense – Vigernes X Rv 22, Statens vegvesen 1999

¹⁶³ Av Statens vegvesen Hordaland omtalt som «lommeregnskap»

¹⁶⁴ Intervju Nygårdstangen – Gyldenpris, 25.09.2001

¹⁶⁵ Intervju, Aurland – Lærdal 18.09.2001

¹⁶⁶ Revisjonsrapport Riksveg 159 i Akershus Oslo grense – Vigernes X Rv 22, Statens vegvesen 1999

¹⁶⁷ Rapport om styring av statlige investeringer, Finansdepartementet, februar 1999, s. 19–20

nomføringsfasen dersom det skulle bli kostnadsoverskridelser på et prosjekt.¹⁶⁸ Anslag ble innført i Statens vegvesen i 1993.

Et generelt forhold knyttet til beregning av usikkerhet i anslagsprosesser er måten usikkerheten i kostnadsoverslaget framkommer på. Usikkerheten i Anslag-metoden er kun en funksjon av de priser og tallstørrelser som blir benyttet i beregningene, og gjennom endring i prisoverslagene vil også usikkerheten bli endret. Dette stiller derfor store krav til realistiske overslag for de enkelte elementene. Mer spesifikt blir usikkerheten i Anslag-metoden presentert som en prosentvis sannsynlighet for at den endelige prisen skal ligge innenfor et intervall på +/-10 % i forhold til forventningsverdien. I St.prp. nr. 1 blir likevel kostnadsoverslagene for nye vegprosjekter kun presentert med en usikkerhet på +/-10 %. Dette er derfor noe upresist. +/-10 % er kun et kostnadsintervall og sier i og for seg ingenting om usikkerheten alene. Skal man kunne vurdere usikkerheten, er det nødvendig å samtidig se på sannsynligheten for at kostnadene faktisk vil ligge innenfor dette intervallet.¹⁶⁹ Samtidig er denne sannsynligheten også kun et produkt av de priser og beregnede kostnader som benyttes i anslagsprosessen. I en rapport utarbeidet av Finansdepartementet¹⁷⁰ er det oppgitt at de usikkerheter som identifiseres gjennom Anslag, etter Samferdselsdepartementets bestemmelse blir tatt ut av kalkylen når vegprosjekter presenteres for Stortinget. Departementet henviser her til St.prp. nr. 1 (1993–94) hvor det påpekes at det er ca. 30 % sannsynlighet for å havne utenfor intervallet på +/-10 %.¹⁷¹

Det er en klar sammenheng mellom et kostnadsoverslag for et prosjekt i planfasen og erfaringstall fra tidligere prosjekter, uansett hvilken metode for kostnadsberegning av nye prosjekter som blir benyttet.¹⁷² Det er på denne måten ulike typer erfaringstall som i stor grad ligger til grunn for kostnadsestimaterne i planfasen, og som er datagrunnlaget ved anslagsprosesser. Under prosjektgjennomføringen skal data om påløpte kostnader nødvendigvis registreres. Disse kostnadsdata skal sammenholdes med det som er utført av arbeid, og slik kommer man fram til faktiske priser for de ulike elementene som prosjektet består av. Disse opplysningene om faktiske kostna-

der og priser skal sammenfattes i erfaringstall. Sammenstilte erfaringstall fra ulike prosjekter vil være en sentral del av grunnlaget for å kostnadsberegne nye prosjekter.

Det finnes ikke en landsdekkende base for erfaringstall. Ansvar for å holde seg oppdatert på priser og prisutvikling ligger til hvert enkelt vegkontor. Dette er grunnlagt med at det er de som arbeider med den praktiske gjennomføringen av prosjekter ute på vegkontorene, som har den beste kunnskap om dette.¹⁷³ For eksempel kan lokale markedsforhold påvirke prisene og derigjennom også erfaringstallene. Imidlertid har mangelen på sentral styring på dette punktet ført til at det i Statens vegvesen er stor usikkerhet og til dels uenighet om hva som faktisk ligger i begrepet «erfaringstall». Dette har igjen ført til at det i enkelte anslagsprosesser har vært usikkerhet om hva erfaringstallene faktisk dekker. For eksempel har det ikke alltid vært klart om et gitt erfaringstall er inklusive eller eksklusive moms¹⁷⁴, eller om den oppgitte prisen pr. meter veg er inkludert grunnerverv eller ikke. Dette kan føre til at medarbeiderne i Statens vegvesens utbyggingsprosjekter tror man snakker om de samme prisene, uten at man faktisk gjør det.¹⁷⁵ Et annet poeng er hvilke priser man legger til grunn. Er det priser på faktisk utført arbeid, eller er det anbudspriser gitt av en entreprenør? Dette skal kanskje i utgangspunktet være det samme, men eventuelle kostnadsøkninger i byggefasen kan føre til at anbudspriser ikke vil være realistiske som utgangspunkt.

Statens vegvesen Sogn og Fjordane mener at etaten generelt ikke har vært gode nok på å lage automatiserte prisbanker for erfaringsdata, og har fått i oppgave å utvikle et system på dette feltet. Dette blir gjort i samarbeid med Statens vegvesen Sør-Trøndelag som har en spesialistfunksjon på området. Statens vegvesen Sogn og Fjordane har i stor grad måttet bruke sluttrapporter i papirversjon fra tidligere prosjekter for å finne erfaringstall som grunnlag for kostnadsoverslag. Dette kan med fordel automatiseres i en slik database.¹⁷⁶

Statens vegvesen har ifølge vegkontoret i Buskerud forsøkt å etablere en logisk kjede eller sirkel, hvor data fra arbeidet med kostnadsoverslag og deretter prosjekt- og økonomioppfølgingen i gjennomføringsfasen, sammen skal gi data som er direkte relevant for nye prosjekter som skal kostnadsberegnes. Dette arbeidet var det særlig bevissthet om rundt 1993, men det har siden ikke vært fulgt opp konsekvent. Det har siden 1993 ikke vært noen strukturert oppdatering av erfaringsdatabasen på kostnadssiden. Sluttrapportene kan dermed være forskjellige på dette området ifølge vegkontoret i Buskerud¹⁷⁷.

¹⁶⁸ Håndbok 217 Anslagmetoden – Utarbeidelse av kostnadsoverslag, Statens vegvesen

¹⁶⁹ Som en illustrasjon: Det hjelper ikke med et kostnadsoverslag på +/-10 % dersom sannsynligheten for at kostnadene vil ligge innenfor intervallet, også er 10 %

¹⁷⁰ Rapport om styring av statlige investeringer, Finansdepartementet, februar 1999

¹⁷¹ Brev Samferdselsdepartementet – Riksrevisjonen, Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende planlegging og oppfølging av veganlegg i Statens vegvesen, 13.08.2002

¹⁷² Dette er et poeng i og med at flere av prosjektene i denne undersøkelsen ble planlagt på et tidspunkt hvor Anslag ikke var innført. Det er likevel fokusert på Anslag i og med at dette er metoden for kostnadsberegninger som Statens vegvesen benytter i dag.

¹⁷³ Intervju Vegdirektoratet, 1.11.2001

¹⁷⁴ Intervju Trekantsambandet, 17.08.2000

¹⁷⁵ Intervju Nygårdstangen – Gyldenpris, 25.09.2001

¹⁷⁶ Intervju Aurland – Lærdal, 18.09.2001

¹⁷⁷ Intervju Drammen – Mjøndalen, 13.09.2001

Det finnes derfor ikke noe system i Statens vegvesen som sikrer at erfaringstall fra ulike prosjekter er sammenlignbare, eller som sikrer at erfaringstall for ulike kostnadselementer har samme innhold. Mangel på gode systemer for registrering av erfaringstall fører også til at denne informasjonen i stor grad sitter hos enkeltpersoner ved vegkontorene. Til dels sitter også kunnskapen hos ansatte ved produksjonsavdelingene og ikke hos utbyggingsavdelingene som byggherre. For eksempel framholdt prosjektledelsen for Nygårdstangen – Gyldenpris at dersom produksjonsavdelingen skulle bli skilt ut som et eget aksjeselskap, ville vegkontoret miste mye av kunnskapen om erfaringstall. Om temaet erfaringstall sier Samferdselsdepartementet at det forutsetter at Vegdirektoratet har gode systemer for dette, uten at departementet har fulgt opp dette mer konkret.¹⁷⁸

Anslag og Trekantsambandet

For Trekantsambandet ble det våren 1997 bestemt at kostnadsoverslaget for prosjektet skulle kvalitetssikres på nytt ved hjelp av Anslag-metoden, og resultatet skulle legges fram for Stortinget i forbindelse med budsjettproposisjonen for 1998. I denne prosessen deltok Vegdirektoratet, utbyggingsavdelingen ved Statens vegvesen Hordaland og prosjektledelsen. Prosessen ble ledet av en prosessleder fra et eksternt konsultantselskap. Resultatet av denne kvalitetssikringen var et nytt kostnadsoverslag på 1 671 mill. 1997-kroner, og prosesslederen konkluderte med at dette kostnadsoverslaget gav et realistisk og helhetlig bilde av kostnadene for prosjektet.¹⁷⁹ På tross av dette var Vegdirektoratets vurdering at denne Anslag-gjennomgangen hadde vært en ustabil prosess, og at man ikke kunne ha tillit til at kostnadsoverslaget på 1 671 mill. kroner var realistisk.¹⁸⁰ Vegdirektoratet besluttet av den grunn at det skulle gjennomføres en ny Anslag-gjennomgang av prosjektet to måneder senere. Denne gangen ble prosessen ledet av Vegdirektoratet. Gjennomgangen resulterte i et nytt kostnadsoverslag på 1 474 mill. 1997-kroner. Forskjellen i kostnadsoverslaget fra de to Anslag-prosessene er 197 mill. kroner. Forut for innmelding til St.prp. nr. 1 (1997–98) ble overslaget igjen oppjustert til 1 540 mill. 1998-kroner.¹⁸¹ Årsaken til denne oppjusteringen var at et vesentlig punkt

i forhold til manglende fjelloverdekning for den undersjøiske tunnelen hadde vært uteglemt i begge de to Anslag-prosessene. Dette ble klart for byggherrekontoret i Vegdirektoratet ved en tilfældighet i etterkant av den andre Anslag-prosessen. Den manglende fjelloverdekningen førte til at kostnadsoverslaget skjønnsmessig ble økt med 30 mill. kroner. Resten av kostnadsøkningen er knyttet til påslag for administrative kostnader og oppjustering av kroneverdi.¹⁸²

Den andre Anslag-prosessen var problematisk i og med at det var svært forskjellige oppfatninger prosjektlederne imellom og hva som var realistiske kostnader for de enkelte delelementene som inngikk i prosjektet. I stedet for å være en gruppeprosess der man diskuterer seg fram til enighet, ble prosessen preget av utstrakt megling mellom delvis fastlåste standpunkter.¹⁸³ Prosesslederen fra Vegdirektoratet klarte ikke å lede gruppen fram til enighet om resultatet.¹⁸⁴ Vegdirektoratets syn etter den andre Anslag-prosessen var at resultatet forutsatte stram styring, men at det ikke var urealistisk.¹⁸⁵ Prosjektledelsens syn var at kostnadsoverslaget sannsynligvis var for lavt.¹⁸⁶ For de to aktuelle Anslag-prosessene for Trekantsambandet ble sannsynligheten for å havne innenfor intervallet +/-10 % oppgitt til henholdsvis 82 % for den første Anslag-prosessen og 84 % for den andre.¹⁸⁷ Prosessleder for den første Anslag-prosessen har framholdt at den angitte usikkerheten er urimelig liten for et så stort prosjekt på et så tidlig tidspunkt.¹⁸⁸ Selv om det var under to måneder mellom de to Anslag-prosessene, ble usikkerheten beregnet å være enda lavere i den andre Anslag-prosessen. Statens vegvesen har framholdt at en sikkerhet på 84 % var urealistisk høy, men at dette forholdet ikke var av avgjørende betydning.¹⁸⁹

¹⁷⁸ Intervju Samferdselsdepartementet, 20.11.2001

¹⁷⁹ Revisjonsrapport Trekantsambandet, Statens vegvesen 1999

¹⁸⁰ Kostnadsoverslag for Trekantsambandet. Anslag-beregning på Stord 24.-26. juni 1997, i Bergen 15. august 1997, og senere vurderinger, Vegdirektoratet Utbyggingsavdelinga, Byggherrekontoret februar 1998, s. 25

¹⁸¹ Det var tre årsaker til denne oppjusteringen. For det første var det visse problemer med den undersjøiske tunnelen som ikke hadde vært tatt hensyn til i Anslag-prosessen. I tillegg ble administrative kostnader inkludert i ettertid. For det tredje ble overslaget justert fra 1997-kroner til 1998-kroner

¹⁸² Kostnadsoverslag for Trekantsambandet. Anslag-beregning på Stord 24.-26. juni 1997, i Bergen 15. august 1997, og senere vurderinger, Vegdirektoratet Utbyggingsavdelinga, Byggherrekontoret februar 1998, s. 32

¹⁸³ Kostnadsoverslag for Trekantsambandet. Anslag-beregning på Stord 24.-26. juni 1997, i Bergen 15. august 1997, og senere vurderinger, Vegdirektoratet Utbyggingsavdelinga, Byggherrekontoret februar 1998, s. 30

¹⁸⁴ Revisjonsrapport Trekantsambandet, Statens vegvesen internrevisjon juni 1999, s. 8

¹⁸⁵ Kostnadsoverslag for Trekantsambandet. Anslag-beregning på Stord 24.-26. juni 1997, i Bergen 15. august 1997, og senere vurderinger, Vegdirektoratet Utbyggingsavdelinga, Byggherrekontoret februar 1998, s. 30

¹⁸⁶ Intervju prosjektledelsen for Trekantsambandet

¹⁸⁷ Kostnadsoverslag for Trekantsambandet. Anslag-beregning på Stord 24.-26. juni 1997, i Bergen 15. august 1997, og senere vurderinger, Vegdirektoratet Utbyggingsavdelinga, Byggherrekontoret februar 1998

¹⁸⁸ Erfaringsnotat Trekantsambandet. Analyse av usikker kostnad», Prosjektstyring AS, Trondheim juli 1997

¹⁸⁹ Kostnadsoverslag for Trekantsambandet. Anslag-beregning på Stord 24.-26. juni 1997, i Bergen 15. august 1997, og senere vurderinger, Vegdirektoratet Utbyggingsavdelinga, Byggherrekontoret februar 1998, s. 30

4.3.4 Kommunikasjon mellom prosjekt og overordnet myndighet

I og med at utbyggingsprosjekter i vegsektoren er organisert som egne organisasjonsmessige enheter, er god kommunikasjon og informasjonsflyt mellom prosjektorganisasjonen og vegkontoret/Statens vegvesen for øvrig av stor betydning. Flere funn tyder likevel på at flere prosjekter har hatt problemer nettopp med dette.

For Trekantsambandets del meldte prosjektleder kort tid etter tiltredelsen i 1997 inn behov for en kvalitetssikring av kostnadsoverslaget til utbyggingsssjefen på vegkontoret. Han pekte på at en rekke prosjektelementer enten var undervurdert eller utelatt fra kostnadsoverslaget. Vegkontoret i Hordaland framholdt at en slik kvalitetssikring ikke var nødvendig på dette tidspunktet.¹⁹⁰ I tillegg tok prosjektledelsen ved flere anledninger opp behovet for bedre samarbeidsrutiner mot utbyggingsavdelingen i Vegdirektoratet. Det ble også fremmet forslag om å innføre en ordning med prosjektstyre for større prosjekter, og at Vegdirektoratet burde være fast representert i slike fora.¹⁹¹ Statens vegvesens internrevisjon peker i sin rapport på at det var uheldig at ikke vegkontoret tok stilling til hvilke konsekvenser prosjektledelsens synspunkter ville innebære for kostnadsutviklingen på prosjektet. Vegkontoret skulle ha kommet med en tilbakemelding, enten i form av tilbakevisning av prosjektleders innspill, eller en dialog om innsparing på andre prosjektelementer. Internrevisjonen vektlegger i rapporten at meldinger om forventede og sannsynlige kostnadsøkninger underveis i prosjektet burde utløst en mer aktiv holdning og burde vært behandlet med sikte på å utarbeide alternative innsparingstiltak på et tidlig tidspunkt.¹⁹² Utbyggingsavdelingen i Vegdirektoratet har i ettertid skjerpet rutineene på dette feltet i og med at det for alle prosjekter skal utarbeides en liste over elementer som kan tas ut av prosjektet ved overskridelser. Denne listen skal foreligge før et prosjekt blir igangsatt.¹⁹³

Når det gjelder Knatten – Vigernes, var det ifølge Vegdirektoratet selv først når prosjektet nærmet seg ferdigstillelse, at direktoratet fikk signaler om en solid kostnadsmessig sprekk. Direktoratet hadde tvert imot fått signaler om at alt gikk noenlunde etter planen.¹⁹⁴ I denne sammenhengen framholder Statens vegvesens internrevisjon at det allerede i 1996 var klart at kostnadsøkningen på prosjektet Knatten – Vigernes var på over 10 %, ¹⁹⁵ uten at dette ble

meldt inn til Stortinget.¹⁹⁶ Samferdselsdepartementet framholder på samme måte som Vegdirektoratet at det ikke var kjent med at kostnadsoverskridelsen var på over 10 % allerede i 1996.¹⁹⁷ Dog, i årsrapporten fra Vegdirektoratet til Samferdselsdepartementet for 1995 (datert mars 1996) er prosentvis overskridelse for parsellen Lørdagsrud – Vigernes oppgitt til 10,6 % i forhold til opprinnelig overslag.

4.4 ALLOKERING OG OMDISPONERING AV MIDLER I DE UNDERSØKTE PROSJEKTENE

4.4.1 Langsiktige planer og tilpasninger til årlige bevilgninger

Utgangspunktet for bevilgningsplaner og finansiering av vegprosjekter er Nasjonal transportplan med de tilhørende fireårige veg- og vegtrafikkplanene. Med basis i de fireårige vegplanene blir det laget flere handlingsprogrammer for veganlegg, blant annet et handlingsprogram for stamveger. I et slikt handlingsprogram er det oppgitt hvor mye midler hvert enkelt anlegg er planlagt tildelt for hvert av de fire årene som vegplanen gjelder for. Dette er basert på totalsummen til veganlegg slik den er oppgitt i vegplanen.

For planperioden 1998–2001 var totalbeløpet til veganlegg anslått til ca. 16 mrd. kroner i langtidsplanen. Av dette var om lag 10 mrd. bundet opp i vedtatte prosjekter fra forrige planperiode ifølge Vegdirektoratet.¹⁹⁸ Hovedårsaken til disse bindingene er kostnadsøkninger på prosjekter som var startet opp før 1998. På denne måten vil kostnadsøkninger i en gitt planperiode ha negative konsekvenser for prosjekter som er planlagt startet opp i neste planperiode. I tillegg var det en målsetting for Statens vegvesen at mindre tiltak skulle utgjøre 40 % av den totale tildelingen for perioden 1998–2001. Dette gjorde at svært få store prosjekter kunne startes opp i planperioden.

Vegdirektoratet framholdt i St.prp. nr. 1 (1997–98) at rasjonell framdrift på alle store anlegg ikke var mulig med den investeringsrammen som lå til grunn i budsjettproposisjonen. Statens vegvesen fikk ifølge Vegdirektoratet ikke de nødvendige midler for å holde mest mulig rasjonell drift.¹⁹⁹ Som en følge av utilstrekkelige investeringsmidler presenterte Vegdirektoratet for Samferdselsdepartementet en liste over prosjekter som kunne være aktuelle å stanse.²⁰⁰ Samferdselsdepartementet gikk ifølge Vegdi-

¹⁹⁰ Revisjonsrapport Trekantsambandet, Statens vegvesen 1999

¹⁹¹ Revisjonsrapport Trekantsambandet, Statens vegvesen 1999, s. 11

¹⁹² Revisjonsrapport Trekantsambandet, Statens vegvesen 1999

¹⁹³ Intervju Vegdirektoratet, 1.11.2001

¹⁹⁴ Intervju Vegdirektoratet, 1.11.2001

¹⁹⁵ Revisjonsrapport Riksveg 159 i Akershus Oslo grense – Vigernes X Rv 22, Statens vegvesen 1999, s. 33

¹⁹⁶ I St.prp. nr. 1 (1996–97) for Samferdselsdepartementet er kostnadsøkningen oppgitt til 7 % i forhold til St.prp. nr. 1 (1995–96) grunnet underkalkulasjon, omprosjektering og flomsikring

¹⁹⁷ Intervju Samferdselsdepartementet, 20.11.2001

¹⁹⁸ Intervju Vegdirektoratet, 1.11.2001

¹⁹⁹ Intervju Vegdirektoratet, 1.11.2001

²⁰⁰ Brev fra Vegdirektoratet til Samferdselsdepartementet 16.01.1998

rektoratet, ikke videre til Stortinget med forslag om å stanse ett eller flere prosjekter. Det må her presiseres at hovedgrunnen til at investeringsmidlene var utilstrekkelige, nettopp var kostnadsoverskridelser på en rekke prosjekter.

De årlige investeringsplaner for veganlegg tilpasses de bevilgninger Stortinget vedtar det enkelte år. Ifølge Samferdselsdepartementet er eventuelle kutt i budsjettarbeidet gjenstand for dialog mellom Samferdselsdepartementet og Vegdirektoratet om hvordan slike kutt best kan behandles. For eksempel er fortsatt rasjonell anleggsdrift et kriterium. Når et slikt budsjettkutt er vedtatt av Stortinget, formidler Samferdselsdepartementet vedtaket til Vegdirektoratet. Noen ganger bestemmer Stortinget selv hvilket prosjekt som skal få kutt i midlene. Andre ganger er det opp til Samferdselsdepartementet å bestemme hvor budsjettkuttet skal komme. Dette skjer i samråd med Vegdirektoratet. Samferdselsdepartementet framholder her at plan- og budsjettssystemene håndterer dette på en grei måte.²⁰¹ I tillegg utarbeides det såkalte marginallister i tilknytning til de handlingsprogrammene som er basert på Nasjonal transportplan. Disse marginallistene viser prioriteringer mellom prosjekter ved økning eller reduksjon i rammen for veginvesteringer og er et viktig grunnlag i en vurdering av budsjettkutt. Et annet element kan være skjerming av visse områder, for eksempel tiltak til trafikkisikring.

De utvalgte prosjektene dekker perioden fra 1992 til 2002. I denne perioden lå de samlede bevilgninger til riksveganlegg på et relativt stabilt nivå. De to første årene var de på ca. 4,5 mrd. kroner årlig, de tre neste årene på om lag 4,2 mrd. De seks siste årene er det bevilget rundt 4 mrd. kroner. Kostnadene for de fem prosjektene har til sammenligning økt med nærmere 2 mrd. kroner i forhold til opprinnelig godkjente kostnadsoverslag, og har således i stor grad bidratt til at midler som var tiltenkt planlagte veganlegg har vært bundet til allerede igangsatte prosjekter.

4.4.2 Håndtering av bevilgningskutt

Flere av prosjektene har fått kutt i årlige bevilgninger i løpet av anleggsperioden. Dette gjelder for eksempel Trekantsambandet²⁰² som fikk kuttet bevilgningen med 40 mill. kroner i 1998, og Aurland – Lærdal, som fikk kuttet bevilgningen med 10 mill. kroner i 1995.²⁰³ For Aurland – Lærdal fikk ikke det-

²⁰¹ Intervju Samferdselsdepartementet, 20.11.2001

²⁰² I forbindelse med salderingen av budsjettet for 1998 ble investeringsbudsjettet på vegsektoren kuttet med til sammen 97 mill kroner (Innst. S. nr. 252 1997–98). Av dette ble 40 mill kroner tatt fra bevilgningen til Trekantsambandet for 1998, jf. St.prp. nr. 1 (1998–99) for Samferdselsdepartementet

²⁰³ Prosjektet fikk i 1995 et bevilgningskutt på 10,2 mill. for 1995 som en del av det finanspolitiske opplegget. Det ble forutsatt at et tilsvarende beløp skulle tilføres prosjektet ekstra i 1996, jf. St.prp. nr. 53 (1994–95) s. 3

te noen negative konsekvenser for framdriften ifølge vegkontoret i Sogn og Fjordane. Opprinnelig bevilgning var på 95 mill. kroner for 1995, og forbruket for dette året var kun på 68 mill. kroner. Det var derfor uansett midler til overs selv etter bevilgningskuttet. I situasjoner hvor bevilgningskutt er aktuelt, får alle vegkontorene en henvendelse fra Vegdirektoratet med spørsmål om hvor man kan kutte uten at det får store konsekvenser. Slike bevilgningskutt blir derfor ikke oppfattet som noe stort problem.²⁰⁴

For å styre bevilgninger i forhold til framdrift foreligger det ifølge vegkontoret i Sogn og Fjordane en estimert utbetalingsplan fra entreprenøren. I tillegg har Statens vegvesen sin egen estimerte forbruksplan. Dette arbeidet starter allerede i forhold til arbeidet med Nasjonal transportplan og Norsk veg- og vegtrafikkplan, der vegkontorene må ha en plan for bevilgningstakt og det løpende behovet for midler. Det er likevel ikke alltid bevilgningen stemmer overens med planlagt framdrift, noe som ofte medfører visse tilpasningstiltak. Dette kan være midlertidig omprioritering av midler mellom prosjekter og eventuelt lån av midler fra andre fylker. I tillegg kan det være at framdriften er raskere enn planlagt, noe som igjen fører til et økt behov for mer midler. Hvorvidt et prosjekt da skal bremse noe på framdriften eller få tilført midler, blir tatt opp med Vegdirektoratet ifølge vegkontoret i Sogn og Fjordane. I tillegg vil den omfattende planprosessen når det gjelder vegprosjekter, gjøre at det som regel er noen prosjekter som ikke blir startet opp som planlagt. Bevilgningene til slike prosjekter kan brukes andre steder ifølge Statens vegvesen Sogn og Fjordane.²⁰⁵

4.4.3 Lån mellom prosjekter og mellom fylker

Fra 1991 har Statens vegvesen hatt et system for midlertidig lån av midler mellom ulike vegprosjekter. Bakgrunnen for dette systemet er å få en rasjonell utnyttelse av bevilgningene ved at tilgjengelige midler i større grad kan tilpasses framdriften i prosjektene.²⁰⁶ Ansvar for en eventuell omdisponering innad i de enkelte fylker ligger hos vegsjefen, mens omdisponeringer mellom fylker blir avgjort av Vegdirektoratet. Denne muligheten har i en viss utstrekning vært benyttet i de fem aktuelle prosjektene.

Ifølge Statens vegvesen Hordaland tilpasses pengestrømmen behovet i de årene anlegget er under bygging. Dersom deler av prosjektet ikke kommer i gang som planlagt, vil man kunne få et mindreforbruk. På prosjektet Nygårdstangen – Gyldenpris førte dette til at midler ble midlertidig ledig for andre prosjekter, i og med at blant annet ulike fasadetiltak ble utført senere enn opprinnelig planlagt. Statens vegvesen Hordaland ser denne muligheten for å omprioritere midler mellom prosjekter som et viktig

²⁰⁴ Intervju Aurland – Lærdal, 18.09.2001

²⁰⁵ Intervju Aurland – Lærdal, 18.09.2001

²⁰⁶ St.prp. nr. 76 (2000–2001)

verktøy for samlet å få en mest mulig effektiv framdrift for prosjektene i fylket. Statens vegvesen Sogn og Fjordane framholder videre at det er et visst skjønn knyttet til vurderingen av hva som er fornuftige omdisponeringer. For eksempel kan en prosjektleder få spørsmål fra vegkontoret sentralt om hvilke konsekvenser det vil få dersom prosjektet får tilført 10 mill. kroner mindre enn forutsatt et gitt år. Statens vegvesen Sogn og Fjordane kartlegger på denne måten effekter av en eventuell forsering ved tilføring av midler og konsekvenser av et eventuelt kutt i bevilgningene for de enkelte prosjektene. Et tilleggs-element her er at det kan være forskjeller når det gjelder hvor høyt i kurs ulike prosjekter står politisk sett ifølge Statens vegvesen Sogn og Fjordane. Dette har betydning for hvilke prosjekter som det er viktig å holde i gang.²⁰⁷

Vegdirektoratet framholder at det er relativt gode muligheter for et gitt prosjekt midlertidig å få tilført midler ved lån fra andre prosjekter. Grunnen til dette er den relativt omfattende prosjektporteføljen som Statens vegvesen til enhver tid administrerer. Statens vegvesen fikk for øvrig utvidede fullmakter til denne typen omdisponeringer i 2001.²⁰⁸

4.4.4 Bompenger

Uttak av bompenger

Vegmyndighetenes styring av bompengeprojekter er tidligere behandlet av Riksrevisjonen²⁰⁹ og er ikke et hovedtema i denne rapporten. Det er likevel noen sider ved bompengordningen som er aktuelle å ta opp, siden fire av prosjektene som denne undersøkelsen bygger på, er bompengeprojekter.

I forhold til eventuelle budsjettkutt framhever Samferdselsdepartementet at Statens vegvesen kan kompensere noe for dette ved forsering av bompengandelen i prosjektet.²¹⁰ Selve andelen bompenger av finansieringen er avtalefestet for hvert enkelt prosjekt og gir ikke muligheter for justeringer. På tross

av dette, dersom store bindinger fra forrige planperiode legger føringer på tildeling av statlige midler til nye prosjekter, prøver Vegdirektoratet i noen tilfeller å kompensere dette med å benytte bompengemidler på et tidligere tidspunkt enn opprinnelig planlagt. Dette skjedde for eksempel på Trekantsambandet, som fikk et bevilgningskutt på 40 mill. kroner som en del av budsjettsalderingen for 1998. Denne reduksjonen i bevilgningene skjedde midt i året, noe som ifølge prosjektledelsen for Trekantsambandet var uheldig. Dette ble kompensert ved at bompengeselskapet forskutterte 120 mill. kroner som skal betales tilbake etter et visst antall år.²¹¹

Prosjektet Nygårdstangen – Gyldenpris er delfinansiert av bompengeringen i Bergen. Ved åpningen av anlegget i 1999 var ikke alle støyskjermingstiltakene gjennomført, selv om dette var gitt som en forutsetning i reguleringsplanen.²¹² Ifølge Samferdselsdepartementet skulle disse tiltakene dekkes av midler fra bompengeringen i Bergen, noe Bergen kommune som eier av bompengeselskapet satte seg imot. Denne uenigheten mellom Bergen kommune og Samferdselsdepartementet førte til at disse tiltakene først ble gjennomført i 2002 ved bevilgning av midler over statsbudsjettet.

Vegpakke Drammen

Vegpakke Drammen ble formelt vedtatt av Stortinget gjennom budsjettbehandlingen for 1994. Samlet kostnadsramme var i 1993 på 2 630 mill. 2000-kroner. Med unntak for prosjektene Ev 134 Drammen – Mjøndalen og Sentrumsring Drammen parsell Bragernes, var usikkerheten i overslagene anslått til +/-10 % i St.prp. nr. 1 (1993–94). I 1999 hadde samlet overslag økt til 3 663 mill. 2000-kroner, som igjen hadde økt til i overkant av 5 100 mill. kroner i 2002. Dette er ca. 82 % høyere enn forutsatt. For delprosjekter som foreløpig ikke er gjennomført, er ajourført kostnadsoverslag samlet beregnet til å ligge 140 % over overslaget i St.prp. nr. 1 (1993–94).

²⁰⁷ Intervju Aurland – Lærdal, 18.09.2001

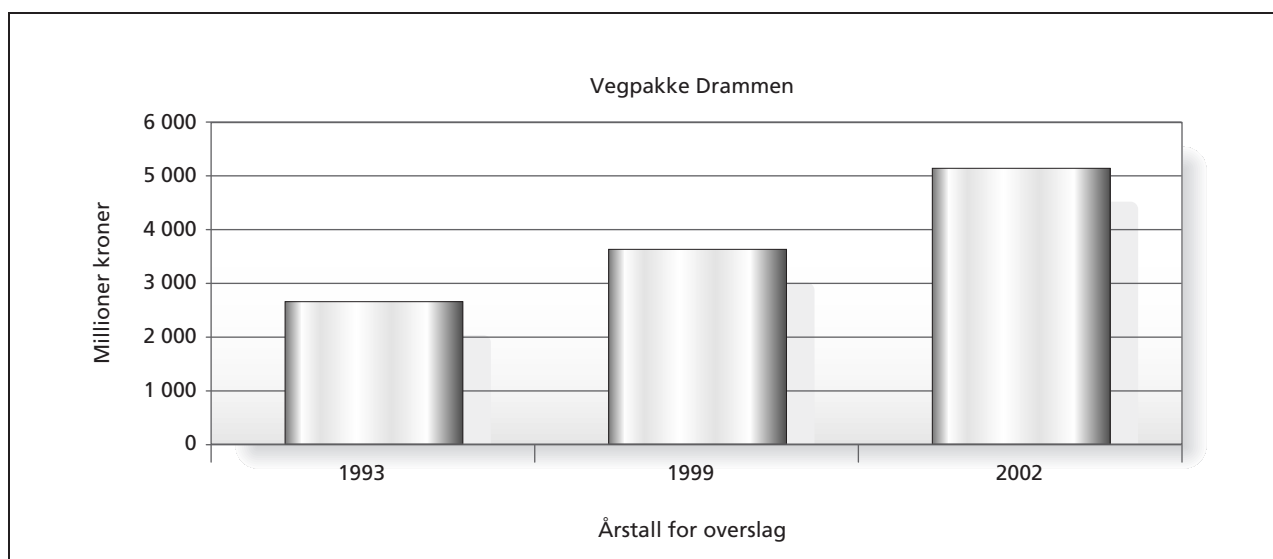
²⁰⁸ St.prp. nr. 76 (2000–2001)

²⁰⁹ Dokument nr 3:3 (1998–99) Riksrevisjonens undersøkelse av vegmyndighetenes styring i fem utvalgte bompengeprojekter

²¹⁰ Intervju Samferdselsdepartementet, 20.11.2001

²¹¹ St.prp. nr. 1 (1999–2000) Samferdselsdepartementet, s. 105

²¹² Brev fra Vegdirektoratet til Dokken borettslag, 14.06.2001



Figur 2 Kostnadsoverslag for Vegpakke Drammen

Det er fortsatt stor usikkerhet knyttet til gjeldende kostnadsoverslag for flere av de ikke gjennomførte prosjektene.²¹³ Av prosjekter i Vegpakke Drammen som er gjennomført, finner vi «Ev 18 Eik – Vestfold grense», «Kompensasjonstiltak Lier» og

«Ev 134 Drammen – Mjøndalen inkludert kryss Bangeløkka». Sentrumsring Drammen parsell Bragernes skal åpnes i 2002, i tillegg til at en del sykkelveger er bygd. Tabell 13 under viser kostnadsoverslagene for de enkelte delprosjektene.

Tabell 13

Prosjekt	Opprinnelig overslag	Herav bompenger	Revidert overslag 1999	Revidert overslag 2002
Ev 18 Eik – Vestfold grense	140		135	240
Ev 18 Ny motorvegbru Drammen	350		500	800
Ev 134 Drammen – Mjøndalen inkl. kryss Bangeløkka	710	650	1 054	1 081
Ev 134 Sentrumsring Drammen, parsell Bragernes	550		829	854
Rv 283 Øvre Sund bru/Kreftingsgate	200		450	557
Rv 319 Tørkop-Eik	150		150	260
Konnerudnedføringen	330	330	350	1 080
Kompensasjonstiltak Lier	60	60	55	72
Sykkelveger	140	110	140	Ikke oppgitt
Sum	2 630	1 150	3 663	4 944 (02-kr)

Opprinnelig overslag og overslaget fra 1999 er i 2000-kroner; overslaget fra 2002 er i 2002-kroner.

Kilde: St.prp. nr. 1 (1999–2000) for Samferdselsdepartementet og rapport fra Vegdirektoratet til Samferdselsdepartementet 12.02.2002

Flere av prosjektene var basert på reguleringsplaner som var vedtatt i 1970- og 80-årene, noe som ifølge Vegdirektoratet forklarer hvorfor de var oppgitt med en sikkerhet på +/-10 %. Det var likevel ikke tatt forbehold om muligheten for endringer av så gamle planer. Vegdirektoratet framholder her at omfanget av prosjekter ofte endres dersom det går lang tid mellom godkjent plan og byggestart. Dette kan

også medføre at Statens vegvesens detaljplan for prosjektet, som er grunnlag for den kommunale reguleringsplanen, ikke er tilstrekkelig bearbeidet.²¹⁴

I tillegg til Drammen – Mjøndalen er det særlig «Sentrumsring Drammen parsell Bragernes» som har hatt en kraftig kostnadsprekk av de prosjektene som er gjennomført. Prosjektet består blant annet av

²¹³ Brev fra Vegdirektoratet til Samferdselsdepartementet 12.04.2002

²¹⁴ Brev fra Vegdirektoratet til Samferdselsdepartementet 12.04.2002

en 2,3 km lang fjelltunnel som ble lagt ut som entreprise. De innkomne anbudene for tunnelen, samt en mer detaljert gjennomgang av kostnadene for andre deler av prosjektet, viste høsten 1997 en kostnadsøkning på mellom 30 og 40 %. Anbudsprosessen ble på grunnlag av den store økningen i kostnadsoverslaget annullert i påvente av en ny totalgjennomgang av kostnadene ved prosjektet. Dette førte også til en kraftig forsinkelse. Sentrumsring Drammen skulle etter de opprinnelige planene være åpnet i 1999, men vil først bli åpnet i løpet av 2002. Den nye totalgjennomgangen førte til at kostnadsoverslaget økte med 220 mill. 1998-kroner. Økningen skyldes ifølge Vegdirektoratet økte entreprisestandarder (20 %), endrede planløsninger (30 %) og feil og mangler i det opprinnelige overslaget (50 %).²¹⁵ Grunnet den kraftige kostnadsøkningen bad Samferdselsdepartementet om at prosjektet ikke ble igangsatt før Stortinget hadde gitt sitt samtykke.²¹⁶ Grunnlaget for denne avgjørelsen har sin bakgrunn i St.prp. nr. 1 (1997–98), s. 79: «*Dersom det under det videre planleggingsarbeidet – men før anleggsarbeidet starter – viser seg at kostnadene kan komme til å øke utover den sikkerhetsmargin som er oppgitt, vil prosjektet bli fremmet for Stortinget til fornyet vurdering.*»

På tross av dette sendte Statens vegvesen ut ny anbudsinnbydelse for fjelltunnelen før Stortinget hadde fått seg forelagt størrelsen på kostnadsoverskridelsene. Vedståelsesfristen for anbudene ville gå ut før Stortinget eventuelt kunne gi endelig tilslutning til prosjektet.²¹⁷ Stortinget fikk seg forelagt prosjektet i St.prp. nr. 64 (1997–98). Her blir det opplyst at

Samferdselsdepartementet har gitt tillatelse til å starte forberedende arbeider og å inngå kontrakter med forbehold om Stortingets godkjenning av prosjektet. Dersom prosjektet hadde blitt stanset av Stortinget, ville dette ført til at også den andre anbudsprosessen for den aktuelle fjelltunnelen måtte annulleres. På tross av forsinkelsene framhever Vegdirektoratet at prosjektet kjennetegnes ved at det ble igangsatt for raskt etter at reguleringsplanvedtaket forelå.²¹⁸

Som vi ser av tabellen ovenfor, skulle prosjektet «Konnerudnedføringen» finansieres av bompenger, nærmere bestemt av inntekter fra Kjellstadbommen i Lier. Basert på kostnadsoverslagene som lå til grunn for Vegpakke Drammen i St.prp. nr. 1 (1993–94) ble det beregnet at de brukerfinansierte prosjektene i Vegpakke Drammen var fullfinansiert ved at bompengene fortsatte ut 2001. Innkrevingen her opphørte således 31.12.2001²¹⁹, men uten at det er rom for å gjennomføre Konnerudnedføringen innenfor den aktuelle bompengordningen.²²⁰ Vegdirektoratet anslo i 2000 at finansieringsbehovet utover bompengene fra Kjellstadbommen kan komme til å bli omkring 1 mrd. kroner for å ferdigstille de brukerfinansierte prosjektene i Vegpakke Drammen.²²¹ Ifølge konsekvensutredningen for Konnerudnedføringen vil kostnadene for dette delprosjektet alene ligge på mellom 800 og 1 430 mill. 2001-kroner avhengig av valg av utbyggingsalternativ. Det løsningsforslaget for Konnerudnedføringen som er vedtatt av Drammen kommune, er kostnadsberegnet til 1 080 mill. kroner.

²¹⁵ Brev fra Vegdirektoratet til Samferdselsdepartementet, 12.02.1998

²¹⁶ Brev fra Samferdselsdepartementet til Vegdirektoratet 02.03.1998, Sentrumsring Drammen, parsell Bragernes

²¹⁷ Vedståelsesfrist er en frist satt av Statens vegvesen som oppdragsgiver og fastsetter den tiden de innkomne anbud er bindende for anbudsgiver. Hensikten med denne fristen er at pristilbudet skal være bindende for anbudsgiverne i den tiden det tar å vurdere anbudene. Forskrift om offentlige anskaffelser, § 14–2

²¹⁸ Brev fra Vegdirektoratet til Samferdselsdepartementet, 12.02.1998

²¹⁹ Brev fra Samferdselsdepartementet til Vegdirektoratet 15.03.2001, Vegpakke Drammen – Opphør av bompengene innkrevingen på Ev 18 ved Kjellstad i Lier kommune i Buskerud

²²⁰ St.prp nr. 1 (1999–2000) Samferdselsdepartementet

²²¹ Brev fra Vegdirektoratet til Samferdselsdepartementet 06.12.2000, Vegpakke Drammen. Prosjektstatus. Opphør av bompengene innkrevingen på Ev 18 ved Kjellstad i Lier kommune i Buskerud

5 Vurderinger

De fem prosjektene som undersøkelsen omhandler, har alle opplevd kraftige kostnadsoverskridelser i forhold til det som var forutsatt da prosjektene ble vedtatt av Stortinget. Bare i løpet av perioden 1997–2000, hvor alle de fem prosjektene var under bygging, økte det samlede kostnadsoverslaget for disse prosjektene fra 4,2 til 5,8 mrd. kroner.

De fem prosjektene som er undersøkt, er ikke nødvendigvis representative for den samlede prosjektporteføljen i Statens vegvesen. Det kan derfor ikke uten videre trekkes generelle konklusjoner om alle prosjektene i Statens vegvesen ut fra de forhold som er avdekket gjennom denne rapporten. De undersøkte prosjektene er imidlertid av vesentlig størrelse, og forholdene som er omtalt i rapporten, er av såpass generell karakter at dette sannsynligvis vil gjelde for flere store vegprosjekter.

Når det gjelder årsakene til kostnadsoverskridelsene, kan dette i stor grad tilbakeføres til mangelfull planlegging og mangelfulle kostnadsoverslag. I tillegg har vesentlige omprosjekteringer og manglende systemer for prosjektoppfølgning bidratt til at det har vært vanskelig å styre prosjektene.

Det er avdekket til dels store variasjoner i hvilken grad den økonomiske oppfølgingen har vært vektlagt av de respektive prosjektorganisasjonene. I tillegg har det vært opp til prosjektledelsen selv å avgjøre hvordan denne oppfølgingen skulle skje, og å finne fram til egnede oppfølgingssystemer. Dette stiller store krav til prosjektorganisasjonens kompetanse og kapasitet. Samtidig vil forskjellig praksis når det gjelder økonomisk oppfølging, kunne føre til at samordning og koordinering mellom prosjekt og overordnet myndighet blir vanskelig. Det må derfor stilles spørsmål ved om Statens vegvesen har lagt til rette for effektiv planlegging og økonomisk oppfølging og har den nødvendige kompetansen og kapasiteten til å ivareta disse oppgavene.

5.1 PLANPROSESSEN

5.1.1 Kostnadsoverslag og plangrunnlag ved oppstart

Riksrevisjonens undersøkelse viser at kostnadsoverslagene som er knyttet til de tre plannivåene «Hovedplan», «Reguleringsplan» og «Byggeplan», ikke synes å tilfredsstillende de krav som må stilles til slike kostnadsoverslag. Kostnadsoverslagene er i stor grad knyttet til delparseller av prosjekter, og det er vanskelig å knytte de oppgitte overslagene opp mot

de enkelte plannivåene. I enkelte tilfeller synes kostnadsoverslag å mangle helt. Det er for eksempel i liten grad framlagt fullstendige kostnadsoverslag som dokumenterer kostnadene som presenteres i hovedplan. Kalkylene knyttet til reguleringsplanene synes for flere av prosjektene ikke å oppfylle de formelle kravene til kostnadsoverslag på dette plannivået, da oppgitt usikkerhet for flere prosjekter ligger utenfor det fastsatte kostnadsintervallet for kalkyler knyttet til reguleringsplannivå. For eksempel er kostnadsoverslaget knyttet til reguleringsplan for Nygårds-tangen – Gyldenpris oppgitt med en usikkerhet på +/-25 %, og ikke +/-10 % som er kravet for reguleringsplannivå. Også når det gjelder kalkyler knyttet til byggeplan, er det avdekket store mangler. Slike kalkyler er blant annet i liten grad framlagt for prosjektet Trekantsambandet. Samlet gjør dette det vanskelig å følge progresjonen i planer og kostnadsoverslag med hensyn til usikkerhet og hvordan usikkerheten reduseres etter hvert som planene blir mer detaljerte i prosessen fra hovedplan til byggeplan. I tillegg er de kostnadsoverslagene som foreligger på samme plannivå, til dels svært ulikt utformet, noe som gjør det svært vanskelig å sammenligne kostnadsoverslag for ulike prosjekter. Det må derfor stilles spørsmål ved om Statens vegvesen har hatt gode nok rutiner for å sikre at kostnadsoverslag på alle plannivåer er fullstendige og holder høy kvalitet. De påviste manglene gjør at det også må stilles spørsmål ved Samferdselsdepartementets kompetanse når det gjelder å vurdere plangrunnlaget for prosjekter som blir tatt opp til bevilgning i Stortinget.

Videre må selve plangrunnlaget ved oppstart av flere prosjekter karakteriseres som sviktende. Det finnes eksempler på at reguleringsplaner ikke var godkjent ved oppstart. For eksempel for prosjektet Aurland – Lærdal forelå det ikke godkjent reguleringsplan for Lærdal kommune før i 1998, som er tre år etter anleggsstart. I tillegg var byggeplanene mangelfulle for flere av prosjektene da prosjektet ble igangsatt. For en delparsell av Knatten – Vigernes manglet byggeplanene helt. Et godt plangrunnlag er helt avgjørende for at gjennomføringen av et prosjekt skal være vellykket. Man må derfor stilles spørsmål ved den måten planarbeidet er blitt gjennomført på i Statens vegvesen.

Det kan synes som om usikkerheten ved de kostnadsanslagene som blir presentert for Stortinget, har vært underkommunisert. Usikkerheten er typisk blitt angitt til +/-10 %. Dette er imidlertid kun et kostnadsintervall, og det har vanligvis ikke vært

opplyst om hvor sannsynlig det er at kostnadene vil holde seg innenfor dette intervalleret. Det er også viktig å være klar over at usikkerheten for et kostnadsoverslag, slik den framkommer ved bruk av Anslagmetoden, kun er en funksjon av de tall og priser som legges til grunn i Anslag-prosessen. Dette gjør at det må stilles strenge krav til realismen i de erfaringstall som ligger til grunn for slike kostnadsoverslag. Deresom erfaringstallene som blir brukt ikke er realistiske, vil heller ikke kostnadsintervalleret +/-10 %, eller den oppgitte sannsynlighet for at kostnadene vil holde seg innenfor dette intervalleret, være realistisk.

Det har vært flere eksempler på at innkomne anbud for delprosjekter som er lagt ut til entrepriser, har vært vesentlig høyere enn det som har framkommet i Anslag-prosessen for de samme prosjektene. Ifølge Vegdirektoratet ligger ansvaret for kvaliteten på slike erfaringstall hos de enkelte vegkontor. Det overordnede ansvaret ligger likevel utvilsomt hos Vegdirektoratet. Dette ansvaret blir særlig viktig i og med at det i enkelte Anslag-prosesser har vært en viss uenighet om hva ulike erfaringstall faktisk omfatter. Det må derfor stilles spørsmål om Vegdirektoratets oppfølging har vært tilfredsstillende når det gjelder å framskaffe gode og realistiske erfaringstall.

Vegpakke Drammen

Det har vært store overskridelser for flere av prosjektene i Vegpakke Drammen, samtidig som kostnadsoverslagene for de gjenstående prosjektene er svært usikre. Det kan derfor stilles spørsmål ved realismen i det opprinnelige overslaget for vegpakken, slik det er oppgitt i St.prp. nr. 1 (1993–94). Man må også stille spørsmål om det var hensiktsmessig å ta Vegpakke Drammen opp til bevilgning på et tidspunkt der plansituasjonen var uavklart for mange av de prosjektene som inngår i vegpakken. For eksempel var de fleste delprosjektene oppgitt med en kostnadsmessig usikkerhet på +/-10 % i St.prp. nr. 1 (1993–94), i og med at det forelå reguleringsplan for disse prosjektene. Det må stilles spørsmål ved realismen i angivelsen av usikkerheten i og med at flere av reguleringsplanene var fra 1970- og 80-tallet, og det ikke var tatt forbehold om muligheten for endringer av så gamle planer.

5.1.2 Endringer av reguleringsplaner og omprosjekteringer

Undersøkelsen har avdekket omfattende omprosjekteringer og omreguleringer for flere av prosjektene. Særlig tydelig er dette for Knatten – Vigernes, der målsettingen for prosjektet ble endret etter at prosjektet var vedtatt av Stortinget. I samsvar med ny målsetting ble prosjektet utvidet, og det ble nødvendig med omfattende omprosjektering. Dette førte til store kostnadsøkninger og er hovedårsaken til de store overskridelsene på dette prosjektet.

Til tross for store endringer i forhold til de forutsetninger Stortinget la til grunn for vedtak om igangsetting, godkjente Samferdselsdepartementet disse endringene uten at prosjektet på nytt ble forelagt Stortinget. Årsaken til at Stortinget ikke fikk prosjektet til fornyet behandling, var ifølge Statens vegvesen at endringene ikke skulle ha noen økonomiske konsekvenser. I ettertid ser Statens vegvesen at dette var en feilvurdering.

Også i de andre prosjektene har det skjedd større eller mindre endringer i reguleringsplanene etter at prosjektene var vedtatt av Stortinget. Slike reguleringsendringer har i høy grad vært kostnadsdrivende. I tillegg til de direkte kostnadene fører omreguleringer ofte til uforutsette konsekvenser og kostnader andre steder i prosjektet. For eksempel førte en reguleringsendring etter initiativ fra Bergen kommune til at prosjektet Nygårdstangen – Gyldenpris ble utvidet med et støvrenseanlegg som ikke ble tatt i bruk, og som innebar en kostnad på omkring 10 mill. kroner. Omreguleringer har i noen grad kommet i stand etter initiativ fra de kommunene som er berørt av de aktuelle utbyggingsprosjektene. God kommunikasjon og forutsigbarhet i forholdet til berørte kommuner må derfor anses som svært viktig.

5.1.3 Manglende miljøhensyn

Alle prosjektene har i ulik grad måttet ta hensyn til miljørelaterte problemer i anleggsfasen. Disse problemene var det i liten grad tatt høyde for i planfasen. For eksempel var prosjektledelsen for Nygårdstangen – Gyldenpris i planfasen klar over at det fantes forurensede sedimenter i anleggsområdet, dog uten at spesielle tiltak ble vurdert som nødvendig i forhold til dette. Dette på tross av at det forelå en miljørapport som fastslo at sedimentene i det aktuelle området måtte håndteres med omhu for å hindre unødig spredning av PCB. I anleggsfasen viste det seg nettopp at spesielle tiltak, som også hadde kostnadsmessige konsekvenser, ble nødvendig. Generelt har det de senere år blitt en stadig større oppmerksomhet omkring miljøspørsmål i forhold til anleggsprosjekter, noe som har hatt konsekvenser også for Statens vegvesen. Det må derfor stilles spørsmål ved om Statens vegvesen har hatt tilstrekkelig fokus på miljøaspektene i disse prosjektene.

5.2 ERFARINGSOVERFØRING OG PROSJEKTOPPFØLGING

5.2.1 Svakheter med hensyn til erfaringsoverføring

Prosjektets sluttrapport er et svært viktig element i den løpende erfaringsoverføringen i Statens vegvesen. Det er også et krav om at alle sluttrapporter skal foreligge senest tre måneder etter at prosjektet er fer-

dig.²²² Selv om flere av anleggene ble åpnet for trafikk for flere år siden, foreligger det i liten grad helhetlige sluttrapporter for prosjektene som er avsluttet. For eksempel ble prosjektet Aurland – Lærdal åpnet for trafikk i 2000, men sluttrapporten foreligger fortsatt ikke pr. april 2002. Dette fører til at erfaringsoverføringen blir svekket, noe som kan bidra til økt risiko knyttet til planleggingen og gjennomføringen av nye veganlegg. Det er også en fare for at de erfaringstallene som blir tatt inn i sluttrapporten, er foreldet før rapporten blir ferdigstilt. Dette blir ekstra problematisk i og med at Statens vegvesen selv framhever at det må utvises stor forsiktighet med å bruke gammelt grunnlagsmateriale og gamle prisdata ved kostnadsestimering av nye veganlegg. Dette kan videre bidra til økt risiko knyttet til planleggingen og gjennomføringen av nye veganlegg.

5.2.2 Økonomisk oppfølging

Et kostnadselement i et vegprosjekt vil typisk bestå av en kombinasjon av mengdeberegninger og beregning av enhetspriser, og kostnadsoverslagene består i stor grad av slike beregninger. For at man i ettertid skal kunne si noe om kvaliteten på kostnadsoverslaget, må man kunne måle avvik både når det gjelder mengdebetraktninger og enhetsprisbetraktninger. Det er i Statens vegvesens regnskapssystem Økosys ikke mulig å få fram mengdebegrepet. Dette gjør at man ut fra økonomisystemet ikke kan foreta analyser for å få fram mer detaljerte avvik mellom plangrunnlag med tilhørende kostnadsoverslag og regnskapet. Det medfører at for å få oversikt over hva som er grunnlag for eventuelle avvik mellom faktisk utgiftsførte og planlagte kostnader, må dette gjøres utenfor det offisielle regnskapet. Det har også vært opplevd som et problem av flere prosjektledere at regnskapsrapportene fra Økosys ikke er oppdaterte til enhver tid, og oppfølgingen via Økosys har derfor til dels vært mer av historisk interesse. Dette gjør at

behovet for et oppfølgingssystem i tillegg til det ordinære regnskapssystemet har vært stort.

På tross av dette har Statens vegvesen ikke hatt et egnet verktøy for styring og økonomisk oppfølging av utbyggingsprosjekter. Dette er blitt vurdert som en alvorlig mangel hos alle de fem aktuelle prosjektene som inngår i undersøkelsen. Det har i stor grad vært opp til de enkelte prosjektledere selv å finne løsninger som supplement til det generelle økonomisystemet Økosys, noe som også har gjort oppfølgingssystemet sårbart for skifte av prosjektleder. Et offisielt databasert verktøy for prosjektoppfølging skal ifølge Vegdirektoratet innføres 01.01.2003. At mangelen på et slikt verktøy er et problem, har vært kjent for Vegdirektoratet i lang tid. Det må derfor stilles spørsmål ved hvorfor det har tatt så lang tid å få dette innført og ved Samferdselsdepartementets manglende initiativ, i og med at dette har vært tatt opp i forbindelse med Finansdepartementets arbeid med statlige investeringer.

5.3 ALLOKERING OG OMDISPONERING AV MIDLER I DE UNDERSØKTE PROSJEKTER

Undersøkelsen har ikke avdekket at manglende finansiering i vesentlig grad har hindret en effektiv gjennomføring av disse fem prosjektene. De har hele tiden fått de midler de trengte, til tross for store overskridelser i forhold til det opprinnelige kostnadsoverslaget. Disse prosjektene har således vært høyt prioritert av både vegkontorene og Vegdirektoratet.

Det er likevel slik at kostnadsøkninger i en gitt planperiode ofte vil ha negative konsekvenser for prosjekter som er planlagt startet opp i neste planperiode, i form av budsjettmessige bindinger. Dette kan føre til at planlagt allokering av midler for en gitt periode ikke viser seg å være realistisk. Dette gjør at realistisk budsjettering er viktig også i de langsiktige vegplanene og handlingsplanene.

²²² 3-månederskravet ble innført i Statens vegvesen ved utgivelsen av ny Håndbok 151 Styring av utbyggingsprosjekter i 2001

Undervedlegg**Dokumentoversikt****Lover og forskrifter**

- Lover og forskrifter
- Vegloven
- Forskrift om offentlige anskaffelser

Stortingsproposisjoner og innstillinger

- St.prp. nr. 1 (1993–94) Samferdselsdepartementet
- St.prp. nr. 1 (1994–95) Samferdselsdepartementet
- St.prp. nr. 1 (1995–96) Samferdselsdepartementet
- St.prp. nr. 1 (1996–97) Samferdselsdepartementet
- St.prp. nr. 1 (1997–98) Samferdselsdepartementet
- St.prp. nr. 1 (1998–99) Samferdselsdepartementet
- St.prp. nr. 1 (1999–2000) Samferdselsdepartementet
- St.prp. nr. 1 (2000–2001) Samferdselsdepartementet
- St.prp. nr. 1 (2001–2002) Samferdselsdepartementet
- St.prp. nr. 1 tillegg nr. 4 (2001–2002)

- St.prp. nr. 96 (1987–88) Om hovedvegnettet i Oslo-området
- St.prp. nr. 17 (1993–94) Om endra løyvingsvedtak m.v. for 1993 for Administrasjon, Sivil luftfart, Vegformål, Transportsubsidiar og kollektivtrafikktiltak, Jernbaneformål og Post. Vedlegg
- St.prp. nr. 53 (1994–95) Om ein del løyvingsendringar m.v. på Samferdselsdepartementets område
- St.prp. nr. 36 (1995–96) Delvis bompengefinansiering av Trekantsambandet Sveio-Stord-Bømlo og omtale av Hardangerbrua og Folgefonntunnelen i Hordaland
- St.prp. nr. 64 (1997–98) Om ein del løyvingsendringar m.v. for 1998 på Samferdselsdepartementets område
- St.prp. nr. 45 (1998–99) Om endring av løyvingar m.v. for 1999 på Samferdselsdepartementets område
- St.prp. nr. 76 (2000–2001) Om ein del saker på Samferdselsdepartementets område
- St.prp. nr. 60 (2001–2002) Om ein del saker på Samferdselsdepartementets område

- Innst. S. nr. 218 (1991–92) Innstilling fra samferdselskomiteen om stamveg Bergen – Oslo
- B.innst. S. nr.14 (1993–94)
- Innst. S. nr. 252 (1997–98) Innstilling fra finanskomiteen om omprioriteringer og tilleggsbevilgninger på statsbudsjettet 1998

Stortingsmeldinger

- St.meld. nr. 32 (1988–89) Norsk veg- og vegtrafikkplan 1990–93
- St.meld. nr. 34 (1992–93) Norsk veg- og vegtrafikkplan 1994–97
- St.meld. nr. 41 (1993–94) Nytt overordnet styringssystem for Statens vegvesen

Stortingsdokumenter

- Dokument nr. 1 (1994–95)
- Dokument nr. 1 (1999–2000)
- Dokument nr. 3:11 (1996–1997) «Riksrevisjonens antegnelser vedrørende planlegging, prosjektering og gjennomføring av Nordhordalandsbroen»
- Dokument nr. 3:3 (1998–99) Riksrevisjonens undersøkelse av vegmyndighetenes styring i fem utvalgte bompengeprosjekter

Andre generelle dokumenter

- Bevilgningsreglementet
- Veileder i statlig budsjettarbeid, Finansdepartementet 2000

- Utredningsinstruksen, kongelig resolusjon vedtatt 16. desember 1994
- Rapport om styring av store statlige investeringer, Finansdepartementet februar 1999
- R-504 Programanalyse, Veiledning for arbeid med programanalyse, Finansdepartementet 1983 (Tanum-Norli)
- Johansen, A. & Torp, O. «Standardisering», Norsk senter for prosjektledelse, 1996
- Rapport om styring av statlige investeringer, Finansdepartementet, februar 1999

Brev

- Brev fra Samferdselsdepartementet til Vegdirektoratet av 8. april 1991, Omdisponeringer av bevilgninger til riksveganlegg – heving av beløpsgrensene for Vegdirektoratets myndighetsområde
- Brev fra Vegdirektoratet til Statens vegvesen Hordaland, 07.04.1994
- Brev fra Rælingen kommune til Statens vegvesen Akershus 15.11.1995, Endret reguleringsplan med reguleringsbestemmelser for kryssområdet mellom Rv 120 og Rv 159 med tilliggende områder
- Brev fra Statens vegvesen Akershus til Vegdirektoratet 6.12.1995, Ny Rv 159 Endret reguleringsplan med bestemmelser for kryssområdet mellom Rv 120 og Rv 159 med tilliggende områder
- Brev fra Vegdirektoratet til Statens vegvesen Akershus 22.12.1995, Ny Rv 159 Endret reguleringsplan med bestemmelser for kryssområdet mellom Rv 120 og Rv 159 med tilliggende områder
- Brev fra Bergen kommune til Statens vegvesen Hordaland 16.01.1998, Melding om oppstart reguleringsarbeid for endring av R 1.749.00.00 Melding om endring, Vestre innfartsåre til Bergen, Parsell Nygårds-tangen – Gravdal
- Brev fra Vegdirektoratet til Samferdselsdepartementet 16.01.1998
- Brev fra Vegdirektoratet til Samferdselsdepartementet, 12.02.1998, Sentrumsring Drammen, parsell Bragernes
- Brev fra Samferdselsdepartementet til Vegdirektoratet 02.03.1998, Sentrumsring Drammen parsell Bragernes
- Brev fra Finansdepartementet til Samferdselsdepartementet, 08.03.1999, Samleproposisjon våren 1999 – Vegsaker
- Brev fra Samferdselsdepartementet til Justisdepartementet 16.06.1999, Erstatning for skader på kulturminner ved Ev 39 Digerneset på Stord
- Brev fra Riksrevisjonen til Vegdirektoratet 11.11.1999, Lærdalstunnelen – avtale om kompensasjon for driftsproblemer som følge av vanskelige fjellforhold
- Brev fra Statens Vegvesen Hordaland til Bømlo kommune 29.11.1999, Nytt riksvegsamband Sveio – Stord – Bømlo. Trekantsambandet. Spissøybrua. Framlegg til reguleringsendring
- Brev fra Riksrevisjonen til Vegdirektoratet 14.03.2000, Lærdalstunnelen – avtale om kompensasjon for driftsproblemer som følge av vanskelige fjellforhold
- Brev fra Samferdselsdepartementet til Vegdirektoratet 15.03.2001, Vegpakke Drammen – Opphør av bompengerevningen på Ev 18 ved Kjellstad i Lier kommune i Buskerud
- Brev fra Vegdirektoratet til Samferdselsdepartementet 06.12.2000, Vegpakke Drammen. Prosjektstatus. Opphør av bompengerevningen på Ev 18 ved Kjellstad i Lier kommune i Buskerud
- Brev fra Vegdirektoratet til Dokken borettslag, 14.06.2001, Klage på manglende oppfylning av reguleringsplan, vestre innfartsåre til Bergen
- Brev fra Vegdirektoratet til Samferdselsdepartementet 12.04.2002
- Brev fra Statens vegvesen Akershus til Riksrevisjonen 07.05.2002
- Telefaks fra Samferdselsdepartementet til Finansdepartementet 26.02.1999

Andre dokumenter Statens vegvesen og Samferdselsdepartementet

- Håndbok 025 Prosesskoder-1, Statens vegvesen
- Håndbok 026 Prosesskoder-2, Statens vegvesen
- Håndbok 121 Detaljplaner, Statens vegvesen
- Håndbok 139 Byggeplaner, Statens vegvesen
- Håndbok 140 Konsekvensanalyser, Statens vegvesen, del 1 (1995), side 30
- Håndbok 151 Retningslinjer: Gjennomføring og styring av store anlegg, Statens vegvesen 1989, s. 8
- Håndbok 151 Styring av utbyggingsprosjekter, Statens vegvesen 2001 (ny utgave)
- Håndbok 158 Mål- og rammestyring Del III, Kontrakten mellom vegdirektøren og vegsjefen, Statens vegvesen
- Kvalitetssikring av kostnadsoverslag, Metoden ANSLAG, Statens vegvesen 1995
- Håndbok 217 Anslagmetoden – Utarbeidelse av kostnadsoverslag, Statens vegvesen

- Hovedinstruks for Samferdselsdepartementets interne økonomiforvaltning og etatsstyring
- Instruks for Vegdirektoratet fastsatt av Samferdselsdepartementet 22. januar 1996
- Hovedinstruks for økonomiforvaltningen for ledelsen i Statens vegvesen
- Instruks for vegvesenets distriktsadministrasjon, fastsatt av Samferdselsdepartementet 22. januar 1996
- Retningslinjer for planlegging av riks- og fylkesveger etter plan- og bygningsloven

- Intervju Trekantsambandet, 17.08.2000
- Intervjukommentarer Trekantsambandet, 10.12.2001
- Intervju Drammen – Mjøndalen, 13.09.2001
- Intervju Aurland – Lærdal, 18.09.2001
- Intervju Nygårdstangen – Gyldenpris, 25.09.2001
- Vestre innfartsåre – Riksrevisjonens undersøkelser, Statens vegvesen Hordaland, merknader til notat fra møte 25.09.2001
- Intervju Knatten – Vigernes, 08.10.2001
- Intervju Vegdirektoratet, 01.11.2001
- Intervju Samferdselsdepartementet, 20.11.2001

- Hovedplan Trekantsambandet, tekstdel
- Hovedplan Trekantsambandet, behandlingsdel
- Dette overslaget er datert 7.10.1997, og delparsellen er en del av hovedparsellen Lørdagsrud – Vigernes

- E-post fra prosjektmedarbeider på Trekantsambandet Sture Karlsen til Gudmund Nilsen i Vegdirektoratet, 24.08.2001

- <http://www.vegvesen.no/prosjekter/trekant>

- Årsrapport 1993, Utbyggingsavdelingen Statens vegvesen Akershus
- Årsrapport 1994, Utbyggingsavdelingen Statens vegvesen Akershus
- Årsrapport 1998, Utbyggingsavdelingen Statens vegvesen Akershus
- Årsrapport 2000, Utbyggingsavdelingen Statens vegvesen Akershus
- Årsrapport E 134-anlegget Drammen – Mjøndalen 1997
- Årsrapport E 134-anlegget Drammen – Mjøndalen 1999

- Sluttrapport for DP4 Baarlikryssset, Statens vegvesen Akershus 13.01.2000
- Teknisk og økonomisk sluttrapport fra bygging av ny Puddefjordsbru 1997–1999, Statens vegvesen Hordaland

- Notat fra Statens vegvesen Akershus, datert 11. april 1994
- Notat utarbeidet av prosjektledelsen Lærdal – Aurland 07.09.01
- Notat Statens vegvesen Hordaland, datert 17.09.01, Vestre innfartsåre til Bergen. Parsell Gravdalsvatnet – Nygårdstangen. Kostnadsoverslag i hoved- og reguleringsplanfasen

- Lærdalstunnelen. Kvalitetsplan for Utbyggingsavdelingen, Statens vegvesen Sogn og Fjordane, januar 1997, revidert 10.01.2000

- Revisjonsrapport Riksveg 159 i Akershus Oslo grense – Vigernes X rv 22, Statens vegvesen 1999
- Revisjonsrapport Trekantsambandet, Statens vegvesen 1999

- Miljøgiftundersøkelser i Bergen havneområde og Byfjorden 1993, Norsk institutt for vannforskning – Havforskningsinstituttet, februar 1994

- YT 01 Ny Rv 11 Drammen grense – Mjøndalen – vurdering av event. justering av vegtrasé, Ryghkollen, Utvalgssak Planutvalget Nedre Eiker kommune 14.05.1997

- NA-Rundskriv nr. 02/01, Vegdirektoratet 17.01.2002, Omstridte krav i kontrakts- og entrepriseraker. Pålegg om risikovurdering. Protokollasjon
- Statens vegvesen, konteringsinstruksen
- Kostnadsoverslag for Trekantsambandet. Anslag-beregning på Stord 24.-26. juni 1997, i Bergen 15. august 1997, og senere vurderinger, Vegdirektoratet Utbyggingsavdelinga, Byggherrekontoret februar 1998