

concept

Arvid Strand, Silvia Olsen,
Merethe Dotterud Leiren,
Askill Harkjerr Halse

Norsk vegplanlegging: Hvilke hensyn styrer anbefalingene?

Concept rapport Nr 43





Arvid Strand, Silvia Olsen,
Merethe Dotterud Leiren,
Askill Harkjerr Halse

Norsk vegplanlegging: Hvilke hensyn styrer anbefalingene?

Concept rapport Nr. 43

Concept-rapport nr. 43

Norsk vegplanlegging: Hvilke hensyn styrer anbefalingene?

Arvid Strand, Silvia Olsen, Merethe Dotterud Leiren,
Askill Harkjerr Halse (alle: Transportøkonomisk institutt)

ISSN: 0803-9763 (papirversjon)

ISSN: 0804-5585 (nettversjon)

ISBN: 978-82-93253-39-6 (papirversjon)

ISBN: 978-82-93253-40-2 (nettversjon)

RETTHETSHAVER

© Forskningsprogrammet Concept

Publikasjonen kan siteres fritt med kildeangivelse.

DATO: 15. mars 2015

UTGIVER: Ex ante akademisk forlag

Concept-programmet

Norges teknisk- naturvitenskapelige universitet

7491 NTNU – Trondheim

www.ntnu.no/concept

Ansvar for informasjonen i rapportene som produseres på oppdrag fra Concept-programmet ligger hos oppdragstaker. Synspunkter og konklusjoner står for forfatterens regning og er ikke nødvendigvis sammenfallende med Concept-programmets syn. Concept-rapportserie er godkjent som vitenskapelig publiseringskanal på Nivå 1. Alle bidrag kvalitetssikres av uavhengige fagfeller.

Concept-rapportserien

Forskningsprogrammet Concept er forankret ved NTNU og arbeider med forskning knyttet til utviklingen og kvalitetssikringen av store investeringsprosjekter i Norge. Dette er tverrfaglig forskning innenfor fagområdene prosjektledelse, offentlig finansiering, statsvitenskap, samfunnsøkonomisk analyse og evaluering. Rapportserien presenterer forskningsresultater på programmets fagområder og er godkjent som vitenskapelig publiseringskanal på nivå 1. Målgruppen omfatter primært forskere på respektive fagområder og fagpersoner i offentlig forvaltning og utredningsmiljøer.

Redaksjon

Knut Samset, professor, NTNU, redaktør
Gro Holst Volden, forskningssjef Concept
Morten Welde, forsker, NTNU

Redaksjonsråd

Tom Christensen, professor Universitetet i Oslo
Petter Næss, professor, Norges miljø- og biovitenskapelige universitet
Nils Olsson, professor, NTNU
Ingeborg Rasmussen, daglig leder, Vista Analyse
Jørn Rattsø, professor, NTNU
Tore Sager, professor, NTNU
Arvid Strand, forsker 1, Transportøkonomisk institutt
Heidi Ulstein, partner, Menon Business Economics
Vibeke Binz Vallevik, gruppeleder, DnV
Bjørn Otto Elvenes, førsteamanuensis, NTNU

Forord

Målet med denne studien har vært å framskaffe ny kunnskap om planleggingen og prioriteringen av norske vegprosjekter, med særlig vekt på å avdekke hvilke andre faktorer enn de prissatte samfunnsøkonomiske nytte- og kostnadsvirkningene som påvirker transportetatens forslag til Nasjonal transportplan (NTP), og på hvilken måte de spiller inn. Bakgrunnen er funn i en tidligere Concept-rapport (Welde m.fl., 2013, rapport nr. 33) som viste at samfunnsøkonomisk lønnsomhet ikke kan forklare prioriteringen av vegprosjekter i Norge.

Studien undersøker bakgrunnen for at ti vegprosjekter, to fra hver vegregion, kom med i forslaget til NTP 2014-2023. En har gjennomført dokumentstudier samt intervjuer med prosjektledere og NTP-koordinatorene i hver av vegregionene med sikte på å klarlegge hvordan prosjektporteføljen vokser fram. I tillegg er det gjort en kvantitativ analyse ved bruk av Prosjektdatabanken til Statens vegvesen for å finne ut av hvilken rolle samfunnsøkonomiske kalkyler (av netto nytte) spiller ved prioritering av prosjekter, for landet totalt og i ulike regioner.

Studien har vært avgrenset til prosjekter som anbefales i Statens vegvesens forslag til NTP, slik dette framkommer i transportetatens forslag til NTP for perioden 2014-2023. Den påfølgende politiske behandlingen av forslagene omfattes ikke av studien. Studien er avgrenset til prosjekter med statlig finansiering.

Arbeidet er utført av forskere ved Transportøkonomisk institutt (TØI) – Merethe Dotterud Leiren, Silvia Olsen, Askill Harkjerr Halse og Arvid Strand, sistnevnte som prosjektleder. Kjell Werner Johansen, TØI og Stein Berntsen, Dovre har fulgt arbeidet som referansegruppe.

Trondheim, mars 2015

Knut Samset

Programansvarlig, Concept programmet, NTNU Trondheim

Concept rapport nr. 43

Innhold

FORORD	1
INNHold.....	2
SAMMENDRAG	6
SAMFUNNSØKONOMISK LØNNSOMHET	7
OVERORDNEDE MÅL	7
ANDRE KJENNETEGN VED PROSJEKTENE.....	8
GEOGRAFISKE MØNSTRE	9
ULIKE FORVALTNINGSNIVÅERS PRIORITERINGER	10
DOKUMENTASJON AV AVVEININGER	10
VIDERE FORSKNING.....	11
SUMMARY	13
KEY GOALS.....	14
OTHER PROJECT CHARACTERISTICS	15
GEOGRAPHICAL PATTERNS	16
PRIORITIES AT DIFFERENT ADMINISTRATIVE LEVELS	17
STRATEGIC TRANSPORT PLANNING	18
1 INNLEDNING	19
2 OM NASJONAL TRANSPORTPLAN OG ETATENES ARBEID	23
2.1 MÅLENE I NTP	25
2.2 PROSESSEN MED Å FÅ PÅ Plass EN PROSJEKTPORTEFØLJE I NTP	26
2.3 SAMFUNNSØKONOMISKE ANALYSER.....	27
3 TIDLIGERE STUDIER AV PROSJEKTPRIORITERING I NTP	31
3.1 ETABLERING AV EN PORTEFØLJE AV PROSJEKTER	33
3.2 STABILITET I RESSURSFORDELING	33
3.3 SAMMENHENGENDE NETT MED KVALITET	34
3.4 FINANSIERINGSMÅTE	35
3.5 MANGELFULL PROSJEKTDOKUMENTASJON.....	35
3.6 OPPSUMMERING AV ULIKE FORHOLD.....	36

4	METODISK TILNÆRMING OG DATAGRUNNLAG	37
4.1	KVANTITATIVE ANALYSER	37
	<i>Prosjektdatabanken til Statens vegvesen.....</i>	<i>38</i>
	<i>Prosjekter nevnt i de to siste NTP-forslagene.....</i>	<i>39</i>
4.2	KVALITATIVE ANALYSER	42
	<i>Valg av ti enkeltstudier (case).....</i>	<i>43</i>
5	PRIORITERING MELLOM RIKSVEGKORRIDORER OVER TID	48
5.1	UTVIKLING FIRE SISTE NTP-FORSLAG	48
5.2	SAMMENLIKNING MED PROSJEKTDATABANKEN	53
6	ANALYSE AV PROSJEKTER NEVNT I DE TO SISTE NTP-FORSLAGENE	54
6.1	STØRRELSE, FINANSIERINGSFORM OG LØNNSOMHET	55
6.2	ENDRING I PRIORITERING FRA FORRIGE NTP-FORSLAG	57
6.3	TRE SAMMENFATTENDE FUNN	58
7	KANDIDATPROSJEKTER TIL SISTE NTP	60
7.1	BESKRIVELSE AV DATAENE OG NOEN HOVEDTREKK	60
	<i>Datakvalitet</i>	<i>61</i>
	<i>Prioritering.....</i>	<i>63</i>
	<i>Fordeling mellom regioner.....</i>	<i>64</i>
	<i>Prosjekter i ulike faser.....</i>	<i>66</i>
	<i>Lønnsomhet</i>	<i>68</i>
	<i>Muligheter for statistisk analyse.....</i>	<i>71</i>
7.2	STATISTISKE ANALYSER	72
	<i>Metode og mål på prioritering.....</i>	<i>72</i>
	<i>Mål på lønnsomhet.....</i>	<i>73</i>
	<i>Hvordan tolke resultatene?.....</i>	<i>75</i>
	<i>Resultater.....</i>	<i>76</i>
7.3	DISKUSJON OG OPPSUMMERING	82
8	STUDIER AV TI ENKELTPROSJEKTER	84
8.1	OMTALE AV DE TI PROSJEKTENE.....	85
	<i>E6 Indre Nordnes – Skardalen</i>	<i>85</i>
	<i>E6 Brattåsen – Lien</i>	<i>87</i>
	<i>E39 Drægebø – Grytås og Birkeland – Sande.....</i>	<i>90</i>
	<i>E39 Vågsbotn – Hylkje.....</i>	<i>92</i>
	<i>E134 Gvammen – Århus.....</i>	<i>94</i>
	<i>E39 Gartnerløkka – Breimyrkrysset.....</i>	<i>96</i>
	<i>Rv706 Sluppen – Stavne</i>	<i>98</i>

	<i>E6 Jaktøya – Klett – Sentervegen</i>	100
	<i>E16 Sandvika – Wøyen</i>	102
	<i>Rv110 Simo – Ørebekk</i>	104
8.2	FORHOLD AV BETYDNING FOR VALG AV PROSJEKT	106
	<i>Samfunnsøkonomi</i>	106
	<i>Hovedbegrunnelse for et vegprosjekt</i>	107
	<i>Klima</i>	108
	<i>Prosjekthistorikk og interessekonflikt</i>	109
	<i>Finansiering</i>	111
8.3	FORSKJELLER MELLOM BY OG LAND	112
9	SAMMENFATTENDE DRØFTING KNYTTET TIL SJU FORSKNINGSSPØRSMÅL OG VÅRE FUNN	114
9.1	HVORDAN OPPSTÅR EN PROSJEKTIDÉ OG HVILKE AKTØRER ER INVOLVERT I TIDLIGFASEPROSESSEN?	114
9.2	FØLGER FORDELINGEN AV PROSJEKTER <i>INNEN</i> GEOGRAFISKE OMRÅDER ET MØNSTER, OG I SÅ FALL HVILKET?	117
	<i>Region sør</i>	117
	<i>Region nord</i>	118
	<i>Region midt</i>	119
	<i>Region øst</i>	120
	<i>Region vest</i>	121
	<i>Oppsummering</i>	122
9.3	FØLGER FORDELINGEN AV PROSJEKTER <i>MELLOM</i> GEOGRAFISKE OMRÅDER ET MØNSTER, I SÅ FALL HVILKET?	123
9.4	ER DET FORSKJELL PÅ HVILKE PRIORITERINGSKRITERIER SOM SPILLER INN PÅ ULIKE NIVÅER?	124
9.5	HVORDAN SPILLER OVERORDNEDE PREMISER INN?	126
9.6	HVILKEN ROLLE SPILLER IKKE-PRISSATTE KONSEKVENSER FOR HVILKE PROSJEKTER VEGVESENET FAKTISK ANBEFALER?	128
9.7	 HVORDAN DOKUMENTERES DE AVVEININGENE OG VURDERINGENE SOM GJØRES I ETATEN?	129
10	KONKLUSJON	133
10.1	SAMMENFALLENDE FUNN OM PROSJEKTER OG PROSJEKTPRIORITERING	134
10.2	MOTSTRIDENDE FUNN OG MULIGE FORKLARINGER	135
10.3	SYSTEMET FOR STRATEGISK VEGPLANLEGGING	136
	<i>En bundet prosess</i>	137
	<i>Stiavhengighet</i>	138
	<i>Manglende transparens</i>	139
10.4	VIDERE FORSKNING	140

REFERANSER	142
VEDLEGG A: INTERVJUGUIDE TIL NTP-KOORDINATOR I REGIONEN	146
VEDLEGG B: INTERVJUGUIDE TIL PROSJEKTLEDER	150
VEDLEGG C: INTERVJUER	153
VEDLEGG D: FLERE ANALYSER AV PROSJEKTDATA	154

Sammendrag

Studien handler om prioritering av norske vegprosjekter. Vi har undersøkt hvilke faktorer som påvirker prosjektporteføljen i Nasjonal transportplan (NTP). En gjennomgang av Statens vegvesen Vegdirektoratet sin database over vegprosjekter og 10 case-studier av vegprosjekter, som inngår i NTP 2014-2023, har gitt innsikt i hvilke hensyn som vektlegges i vurderingen av enkeltprosjekter. Vi finner at de to transportmålene framkommelighet og trafiksikkerhet er sentrale, og at prosjekthistorikk er av stor betydning.

Samferdselsdepartementet har, i sine retningslinjer til Statens vegvesen, gitt uttrykk for at samfunnsøkonomiske analyser skal benyttes ved prioritering av prosjekter. Disse analysene skal bidra til oppnåelse av mål om en mer effektiv bruk av samfunnets ressurser. Imidlertid tyder funn i tidligere studier på at samfunnsøkonomiske analyser ikke har noen særlig betydning for hvilke prosjekter som politikere prioriterer i nasjonal transportplanlegging.

For å finne ut om dette er tilfelle også hos fagetaten, har vi i dette prosjektet satt fokus på hva som skjer før nasjonale vegprosjekter går til politisk behandling. Vi har sett etter generelle trekk innad og på tvers av geografi, det vil si i de fem regionene i Statens vegvesen (Nord, Midt, Øst, Sør, Vest), og om det er ulike oppfatninger på ulike forvaltningsnivåer innad i fagetaten. Vi har også søkt å forstå hva de ulike regionene og Vegdirektoratet i Statens vegvesen legger vekt på i sin faglige vurdering av hvilke prosjekter som de mener bør prioriteres, og hvorfor de prioriterer som de gjør.

Dette har vi undersøkt ved bruk av både kvantitative og kvalitative data. Prosjektdatabanken til Statens vegvesen representerer de kvantitative dataene, mens en rekke planleggingsdokumenter og informasjon fra 15 intervjuer (med en representant for NTPs programstyre, fem regionale NTP-koordinatorer og prosjektledere for undersøkte vegprosjekter) er kilden for de kvalitative dataene.

På bakgrunn av datamaterialet oppsummerer vi nedenfor hovedfunnene om betydningen av samfunnsøkonomisk lønnsomhet, transportmål og andre kjennetegn ved vegprosjektene. Vi oppsummerer også funn om forskjeller på tvers av geografi og forvaltningsnivåer, samt i hvilken grad fagetatens avveininger dokumenteres.

Samfunnsøkonomisk lønnsomhet

De statistiske analysene slår fast det som tidligere studier har funnet, nemlig at beregnet samfunnsøkonomisk lønnsomhet ikke har noen avgjørende betydning for prioriteringen av vegprosjekter. De prosjektene som fagetaten anbefaler, er i gjennomsnitt kun marginalt mer lønnsomme enn prosjekter som fagetaten ikke anbefaler innenfor gjeldende planramme. Dette gjelder også ved endrede bevilgningsomfang (planramme -20 prosent, +20 prosent og +45 prosent). Dette gjelder også når vi tar hensyn til fordelingen mellom regionene og at prosjekter befinner seg i ulike planfaser. Imidlertid tyder de statistiske analysene på at lønnsomhet spiller en viss rolle innad i Region sør (det vil si at høyere lønnsomhet gir noe utslag i høyere prioritering), noe som ikke er tilfelle i de andre regionene. Intervjuene støtter derimot ikke oppunder at Region sør vektlegger lønnsomhet i større grad enn andre regioner.

Gjennomgangen av de ti enkeltprosjektene viser at netto nytte ikke spiller en viktig rolle når Statens vegvesen skal prioritere mellom prosjekter i regionene. Avgjørende er i stedet målet om å ha en viss vegstandard overalt i landet – også der hvor det ikke er mange trafikanter, samt store tidsbesparelser ved realisering av prosjektet eller gevinster i form av reduksjon av antall ulykker. Samfunnsøkonomisk lønnsomhet har derimot en viss innvirkning på prosjektutforming, som for eksempel trasévalg, ifølge våre informanter.

Overordnede mål

Nasjonal transportplan inneholder de fire hovedmålene 1) bedre framkommelighet, 2) en nullvisjon innenfor trafikk sikkerhet, 3) begrensede klimagassutslipp og reduserte miljøskader og 4) et universelt utformet transportsystem. Studien av de ti vegprosjektene viser at betydningen av målene følger rekkefølgen de er satt opp i.

Den viktigste begrunnelsen for et vegprosjekt er *framkommelighet*. Dette målet inkluderer en rekke ulike forhold, og et skille kan trekkes mellom byrelaterte vegprosjekter og prosjekter i distriktene. I byområdene handler framkommelighet om køproblematikk for generell trafikk, næringstrafikk, kollektivtrafikk som står i kø sammen med bilene og å legge til rette for sykkelbruk ved å bygge sykkelveger. I distriktene handler framkommelighet om å forbedre standarden på veger uten gul stripe og med uheldige stigningsforhold og kurvatur.

Etter framkommelighet oppgis *trafiksikkerhet* som en viktig begrunnelse for behovet for et vegprosjekt. Dette kommer spesielt klart fram i rasutsatte områder og i distrikter med dårlige veger, selv om disse vegene i utgangspunktet ikke nødvendigvis har mange dødsulykker.

Målet om å begrense *klimagassutslipp* er ikke sentralt i de enkelte vegprosjektene. Informanter påpeker at vegbygging innebærer målkonflikter, fordi de tilrettelegger for økt trafikkvekst, samtidig som målet er å redusere slik vekst. Enkelte ønsker en større vektlegging av dette i byområder; andre mener at veksten ville ha kommet uansett. I byområdene beskrives reduksjon av klimagassutslipp som en tilleggsdimensjon, hvor prosjektene tar noe hensyn til alternative transportmidler enn bilisme. Kollektivtrafikanter kan på lik linje med bilistene stå i litt mindre kø når veger bygges ut, mens situasjonen for syklistene og gående også ofte forbedres noe. I distriktene er ikke reduksjon av klimagassutslipp av betydning. Her er informantene mer opptatte av klimatilpasning.

Fagpersonene i Statens vegvesen behandler målet om *universell utforming* som et krav mer enn som et mål. Universell utforming er derfor ikke av betydning for valg av prosjekt, men når et prosjekt er valgt, spiller det en rolle for utformingen av prosjektet.

Ikke-prissatte konsekvenser som landskapsbilde/bybilde, nærmiljø og friluftsliv, naturmiljø, kulturmiljø og naturressurser oppfattes på samme måte som universell utforming. De er viktige for utformingen av prosjektet, men tillegges ikke vekt ved prioritering av prosjekter.

Andre kjennetegn ved prosjektene

Vi finner at det er tre typer prosjekter:

- 1) prosjekter som er initiert med mål om å forbedre vegstandarden (for at denne skal bli mer enhetlig og bidra med økt framkommelighet og trafiksikkerhet)
- 2) vegprosjekter i større bysamfunn, som argumenteres for med henvisning til bedre framkommelighet og reduserte kjøproblemer, og
- 3) prosjekter som er et resultat av visjoner.

Alle disse prosjektene kan oppstå etter initiativ fra lokale politikere, aksjonsgrupper, næringsråd og lobbyvirksomhet lokalt og sentralt. Imidlertid er det sjelden at et prosjekt rykker opp i prioritering uten en

lang forhistorie. Prosjektets *ansiennitet* er av betydning for om et prosjekt blir med i Statens vegvesens forslag over prosjekter, men lang historie er ingen garanti for at et prosjekt er med videre, eller for at det gjennomføres raskt. Gjennomgangen av de ti enkeltprosjektene viser at de fleste prosjektene går tilbake til 1990-tallet. Dette gjør at det i mange tilfeller er vanskelig å si hvem initiativet til ny veg opprinnelig kom fra, noe som vil kreve at vi gikk dypere inn i enkeltprosjekter enn det vi har hatt anledning til i dette prosjektet.

Lokal enighet om et prosjekt kan virke positivt på prioriteringen som Statens vegvesen gjør. Studien av enkeltprosjektene tyder på at det ofte er *lokale konflikter* om vegalternativer innad i et prosjekt, noe som bidrar til å forlenge og dermed fordyre prosessen. Finansieringsform spiller en rolle her, da for eksempel bompenger er avhengig av både et lokalt initiativ og godkjenning på statlig nivå. Dersom trafikken lokalt er stor nok, og politikere blir enige om alternativ til full statlig finansiering, vil det være muligheter for å finansiere mer veg. Samtidig er bompenger kontroversielt og kan føre til en forlengelse av prosessen med å få på plass et prosjekt på grunn av oppblussing av lokale konflikter.

Mens informantene oppgir at det er positivt for prioriteringen at prosjektet er kommet langt i planleggingsprosessen, viser de statistiske analysene at det ikke er noen én-til-én-sammenheng mellom hvilken *planleggingsfase* prosjektet er i og om det blir anbefalt. Noen prosjekter blir anbefalt selv om de ikke har vært gjennom regulerings- eller kommunedelplan, og mange blir nedprioritert selv om de har vært igjennom begge disse planfasene. Samtidig er det påfallende at informanter i samtlige regioner oppfatter at de har svært lite handlingsrom til å prioritere prosjekter, og at det i realiteten verken er mulig eller nødvendig å prioritere mellom ulike prosjekter.

Geografiske mønstre

Den fylkesvise fordelingen av investeringsmidler er relativt stabil. Fordelingen skjer ved at regionene får økonomiske rammer for planleggingen. Innenfor disse rammene foreslår regionene prosjekter, hvilke som kommer i tillegg hvis rammene økes og hvilke som tas ut hvis rammene reduseres. Informantene oppgir at stamnettutredninger, behov for å øke standard i tråd med vegnormaler, nye tekniske krav og trafikkprognoser er momenter i vurderingen av hvor mye ressurser regionene får. De fleste informantene mener at fordelingshensyn mellom fylkene i deres regioner ikke er relevant, fordi alle fylkene har behov for vegprosjekter. Derfor oppstår heller ingen kamp mellom

fylkene. Det tyder på at regionene har en godt etablert praksis med å prioritere vegprosjekter i hvert fylke.

Fordelingen av statlig finansiering gjennom de tre siste NTP-forslagene har hatt en viss forskyvning mellom riksvegkorridorer. Særlig korridorene 5 Oslo – Bergen/Haugesund og 6 Oslo – Trondheim/Ålesund har fått en høyere del av finansieringen, mens korridorene 2 Oslo – Ørje/Magnor og 1 Oslo – Svinesund/Kornsjø har hatt henholdsvis moderat vekst og nedgang.

Ulike forvaltningsnivåers prioriteringer

Det sentrale nivået setter de økonomiske rammene, mens regionene fremmer forslag til konkrete prosjekter innenfor disse rammene. Planleggingsrammen fra sentralt hold inneholder én sum til store prosjekter og én sum til tiltak innenfor ulike programområder (eksempelvis trafikkssikkerhet, servicetiltak eller kollektivtransporttiltak). Etter at regionene har sendt inn sine forslag, foregår mye kommunikasjon om prosjektene mellom regionene og Vegdirektoratet. Vegdirektoratet og NTP-sekretariatet diskuterer prosjektene og foretar en utvelgelse.

Intervjumaterialet viser at arbeidet i regionene er sterkt påvirket av de sentrale føringene for prosjektutvelgelse – rammene som signaliseres til ulike programområder. Samtidig er fagpersonene i regionene delvis uenige i spesifiseringen av ressursrammen innenfor programområdene. Regionale synspunkter går blant annet på at de sentrale føringene er for rigide, og at de fører til for mye ressurser enn hensiktsmessig til enkelte delområder, mens andre delområder får for lite. Til tross for uenigheter, følger regionene beslutningene som tas sentralt, og det sentrale nivået gjør kun mindre endringer i de regionale forslagene. Vegdirektoratet har liten mulighet til å identifisere, utvikle og anbefale nye prosjekt. Endringer går i hovedsak ut på å endre prioriteringsrekkefølgen av prosjekter som regionene har utredet. Det er imidlertid eksempler på prosjekter som har blitt tatt med i fagetatens forslag, som ikke sto på regionenes prioriteringsliste. Dette kan være prosjekter som spilles inn gjennom politiske prosesser, eller det kan være prosjekter som kommer inn fordi de er ønsket av de andre fagetatene eller Avinor.

Dokumentasjon av avveininger

De enkelte NTP-prosjektene er omtalt i etatenes forslag til NTP, i Stortingsmeldingen om NTP og i Statens vegvesens Handlingsprogram. I tillegg, finnes det rutevise planer for riksvegnettet og en informasjonsside om

hvert NTP-prosjekt på Statens vegvesen sine hjemmesider. En gjennomgang av denne dokumentasjonen avdekker svakheter når det gjelder å dokumentere hvorfor fagetaten har valgt å prioritere ulike prosjekter:

- Etatenes forslag til vegprosjekter gir en sammenstilling av regionenes innspill til store prosjekter. Imidlertid er det ikke offentlig tilgjengelig informasjon hva regionene har spilt inn til Vegdirektoratet.
- Det er dermed heller ikke mulig å lese ut av etatenes forslag hvilke prosjekter og finansiering Vegdirektoratet legger til eller trekker fra, etter at de har mottatt regionenes forslag
- Det finnes svært få referanser til lokale prosesser og deres betydning i etatenes forslag og i Stortingsmeldingen, noe vi finner er av betydning for prioriteringen og utformingen av et prosjekt, og hvor lang tid plan- og beslutningsprosessene tar
- Etatenes forslag eller Stortingsmeldingen inneholder ikke tall på netto nytte til alle NTP-prosjektene. I Stortingsmeldingen er netto nytte for prosjektene oppgitt som «negativ» eller «svak negativ», og det synes å være vilkårlig hvilke prosjekter hvor det også er gjengitt en tallfestet nyttekostnadsanalyse.

Disse punktene viser at det er vanskelig for utenforstående å spore bakgrunnen for forslagene til vegprosjekter. For å finne ut av netto nytte for et konkret prosjekt, må man gå tilbake til bakgrunnsdokumenter som kommunedelplan, reguleringsplan eller konsekvensanalyser. En ensartet praksis, for eksempel i form av definerte kategorier for lønnsomhet, kunne gjøre resultatene av analysene mer tilgjengelige, dersom disse også ble med i etatenes forslag og Stortingsmeldingen.

Videre forskning

Det arbeidet som den store NTP-organisasjonen utfører, finnes det lite forskningsbasert kunnskap om. Vi ser gjerne at den situasjonen endres, og mener at funnene i vårt arbeid danner grunnlaget for flere interessante forskningstema.

- Vi trenger mer kunnskap om hvordan offentlige myndigheter arbeider med riksvegsystemet, og de store prosjektene i dette, på landsbasis og innen korridorene.

-
- Det er også mangel på kunnskap om arbeidet med det som i NTP-sammenheng omtales som programområder, for blant annet å vurdere hensiktsmessigheten av denne kategorien i utviklingen av landets transportsystem.
 - Et tredje sentralt område for forskningsinnsats, slik vi ser det, er byområdenes innpassing i NTP-arbeidet. Byområdenes sammensatte transportmønster gjør at slike studier vil måtte omfatte både jernbanesektoren, annen kollektivtransport og kommunenes arealplanlegging i tillegg til vegsektoren - som vi har hatt oppmerksomheten rettet mot i dette prosjektet.
 - Endelig kan et interessant tema å studere være NTP som strategisk plan. Våre funn mener vi peker i retning av at nåværende utgaver av NTP er lite strategiske. Porteføljen av store vegprosjekter er i hovedsak et resultat av lokale prosesser i vegerregionene, mens det sentrale nivået i liten grad setter sitt preg på sluttresultatet – det vil si at de gir lite retning. Når det gjelder programområdene derimot gir det sentrale nivået sterkere føringer, som ikke alltid samsvarer med opplevde behov lokalt. En vurdering av samarbeidsmuligheter mellom de ulike nivåene vil kunne bidra til å utvikle de strategiske mulighetene.

Summary

Drawing on two sources of data, we explore different factors that affect the project portfolio of road projects in Norwegian national transport planning. The sources include statistical data in the National Public Roads Administration's database of road project candidates for the National Transport Plan 2014-2023 and ten road-project case studies. The evidence suggests that the most decisive factors as to why the Norwegian Public Roads Administration prioritises a project in the Norwegian National Transport Plan is that the project contributes to the two key transport targets safety and accessibility in terms of reduced distance costs. In addition, project history is of great importance.

In its guidelines to the Norwegian Public Roads Administration, the Ministry of Transport and Communication advises the agency to make use of cost-benefit analyses when prioritising projects. The expectation is that such analyses will contribute to improve economic efficiency of the government's resources. However, previous studies suggest that cost-benefit analyses are not particularly important for politicians in their decisions, selecting which projects to be included in the National Transport Plan. In order to find out whether the Norwegian Public Roads Administration incorporate cost-benefit analyses in their selection procedures of road projects, we focus on the process prior to direct involvement of politicians.

The aim is to improve the understanding as to why certain projects gain precedence rather than other projects. One key question is whether there are any general patterns within and across the geographical 'road' areas, i.e. the five regions of the National Public Roads Administration: the North, Middle, East, South and West. Another question is whether the views differ between different administrative levels within the Norwegian Public Roads Administration.

For this purpose we have analysed statistical data from the 'Project data bank' of the National Public Roads Administration (as already mentioned) and qualitative data gathered via a number of planning documents and information from the 15 interviews. In the following, we summarise the main findings, addressing the importance of economic efficiency, transport goals and other characteristics of the projects. We also summarise the findings about differences across geography and administrative levels.

Economic efficiency

The statistical analyses provide support to the findings in previous studies, suggesting that the estimated net economic benefits do not play an important role in the prioritisation of road projects. At aggregated level, the Norwegian Public Roads Administration recommends projects, which on average, are only marginally more profitable than projects that are not recommended within the planned budget. As the agency's proposal includes alternative budgets to the reference budget, we also included these alternatives in our analyses. Evidence suggests that the mentioned finding gains support also when the planned budget is changed by -20 per cent, +20 per cent and +45 per cent. This finding also receives support when the distribution between the regions and the different planning phases of the projects are taken into consideration.

The analyses of the ten individual road projects indicate that net economic benefits do not play an important role in the prioritisation of road projects in the regions. More important is the aim of achieving a certain level of road standard, i.e. to reach a certain level of road quality nationwide – even in areas where there is not much traffic, major timesaving nor gains in the form of the reduction of the number of accidents. However, according to the informants, net economic benefits have considerable impact within individual projects, when the stakeholders make decisions of which road trace to go for, comparing trace alternatives.

Key goals

The National Transport Plan contains four key objectives: (1) to improve accessibility in terms of reduced distance costs, (2) a 'zero vision' addressing road safety, (3) to limit greenhouse gas emissions and reduce environmental damage and (4) a 'universally designed' transport system (i.e. accessibility for all travellers, whether having a disability or not). The analyses of the ten road projects show that the two former goals are considered the most important.

To *improve accessibility* in terms of reduced distance costs is the most important justification for a road project. This goal includes a number of different conditions and differs between urban road projects and projects in the rural areas. In urban areas such accessibility is about reducing congestion and encouraging bicycling and walking, incorporating pedestrian and bicycle lanes into the projects. In rural areas such accessibility is primarily about improving

the quality of roads, which for example lack the ‘yellow line’ or have unfortunate slope ratios and curvatures.

The second-most important argument for the need of a road project is *safety*. The informants highlight this issue in particular in geographical areas vulnerable to landslides and in districts with bad road quality, even though these roads do not necessarily have many fatal accidents.

Limiting *greenhouse gas emissions* is not considered vital. Informants point out the goal conflicts inherent in road building: while facilitating for increased traffic growth, on the one hand, the aim is to reduce such growth, on the other hand. Some informants argue that climate concerns should ideally have played a larger role in urban areas. Others believe that traffic would increase anyway. The informants describe the climate goal as an ‘additional’ dimension, i.e. climate concerns are incorporated only insofar as the urban road projects also improve the situation for bicyclists and pedestrians. They argue that even when for example bus lanes are not incorporated in new road projects, public transport also gains from such projects, as buses are normally in the same congested lanes as private cars. In rural areas reduction of greenhouse gas emissions is not considered important. The informants are more concerned with climate adaptation in rural areas.

Civil servants in the Norwegian Public Roads Administration consider the goal of *universal design* as a requirement that they seek to incorporate into the design of road projects, rather than as a target. Universal design is therefore not considered important in the selection of which projects that they propose to include in the National Transport Plan.

The informants perceive *non-monetised impacts* such as a landscape, local environment, outdoor recreation, culture and natural resources in the same way as universal design. Such aspects are important for project design, but are not considered important when selecting between different road projects in the proposal for the National Transport Plan.

Other project characteristics

Local politicians, action groups, industrial interests and lobbyists at local or central level take initiatives to road projects. However, it is rare that a project without a long history will be prioritised in the proposal for the National Transport Plan. The ‘*age*’ of a project plays a role as to whether it is prioritised, but seniority is no guarantee for success (i.e. that it will be prioritised) nor for quick implementation. We found that the majority of the ten road projects that

we have studied, originates in the 1990s. It makes it difficult to find out who took the original initiatives, launching the different projects.

Evidence suggests that local consensus is positively related to the Norwegian Public Road Administration's prioritisation of a road project. The exploration of the ten road projects suggests that local conflicts about the options within a project (e.g. traces) are common and contribute to delay implementation. Related to this, *funding* plays a key role; for example, toll roads or toll cordons are dependent on local consensus and finally, approved by the national parliament. If there is sufficient traffic to set up toll cordons, and policymakers agree to fund a project through such extraordinary funding, it gives the opportunity to fund more road than only via the national state funds. At the same time, such tolls are controversial and may lead to considerable delays due to the outbreaks of local conflicts.

While the informants are of the opinion that how far a project has proceeded in the *planning process* impacts whether the Norwegian Public Road Administration prioritises a project, the statistical analyses suggest that there is no one-to-one-relation between the a project's planning phase and project recommendation. The Norwegian Public Road Administration recommends some projects even if those projects have not been through regulatory or municipal plans and they choose not to prioritise several projects, which already have been through such processes.

Furthermore, it is striking that informants in the regions perceive that they do not have much 'room' to choose between projects, as a majority has already been decided on in earlier National Transport Plans or already been initiated (i.e. they are already being built).

Geographical patterns

Norway consists of 19 counties. Each of the five 'road regions' (i.e. the regional administrative borders of the Norwegian Public Roads Administration) covers three or more counties. Evidence suggests that the distribution of investment funds across the counties is relatively stable. The central level in the Norwegian Public Roads Administration provides each of the road regions with a financial frame. Given this frame, the regions proposes projects. They also include projects, which in their view should be prioritised if the budget increases and which projects should be removed if the budget decreases. The informants argue that assessments of the trunk network of roads, quality improvements of roads in line with current road norms (i.e.

handbooks), new technical requirements as well as traffic projections are important aspects that affect the amount of funding to each region.

A majority of the informants are of the opinion that ‘fair’ allocation between the counties in their regions is not a relevant criterion, when deciding which projects to prioritise, as every county is in need of new road projects. Therefore, there is no strong contest between the counties. Evidence suggests that there are well-established practices to prioritise road projects in all the counties.

Priorities at different administrative levels

The central level in the Norwegian Public Roads Administration sets the financial frame for each of the regions; and the regions propose which projects the Norwegian Public Roads Administration should prioritise within the given frames. The financial frame includes one amount for large projects and another amount for measures within various program fields such as road safety or public transport measures. When the regions have submitted their proposals, extensive communication about the projects follows between the regions and the central level. Eventually the central level discusses the projects together with the other transport agencies (i.e. the Norwegian National Rail Administration, the Norwegian Coastal Administration and Avinor, which operates airport infrastructure). Together they make a selection of transport projects.

The interview data shows that central guidance (e.g. the frames that are provided for different program areas) influences the work that takes place in the regions. However, at regional level such frames are perceived as being too rigid as they sometimes do not address experienced local needs in an appropriate way. Despite such disagreements, the regions adhere to the central guidelines. Moreover, the central level only makes minor changes in the proposals suggested by the regions – and the central level does not develop or recommend new projects. Changes made at the central level primarily address the priority order of projects. However, examples of projects exist, which the central level has incorporated, but were not included in any of the region’s proposals. Such projects may be introduced due to pressures from politicians or the other transport agencies, for example related to a port or an airport.

Strategic transport planning

The findings indicate that the Norwegian system for strategic road planning, which has evolved through four National Transport Plans, has certain weaknesses. Prior to the prioritisation of projects, the dialogue between the central and the regional level about the financial frames for various measures is lacking. An improved dialogue at this stage could contribute to a more advised use of available resources in rural areas, while at the same time ensuring the targeted use of resources in urban areas. This does not necessarily mean that projects should be prioritised differently than today, but ensure increased transparency and awareness of different concerns. It could contribute to an improved understanding as to why national political leaders and their agency, the Norwegian Public Roads Administration, prioritise the road projects they do, thereby also contribute to increased goal achievement.

1 Innledning

Statens vegvesen legger, som de andre transportetatene, ned betydelige ressurser i å utrede og anbefale prosjekter i forbindelse med forarbeidet til Nasjonal transportplan (NTP). Spesielt gjennomfører fagetaten systematiske nyttekostnadsanalyser for et stort antall prosjekter, både de som til slutt anbefales, og prosjekter som ikke når opp. En nyttekostnadsanalyse viser hvorvidt et tiltak, regnet i prissatte konsekvenser, er lønnsomt for samfunnet. De prissatte konsekvensene måles i nytte og kostnader uttrykt i kroner, og differansen kalles *netto nytte*. De viktigste komponentene i regnestykket er anleggskostnader og endrede kostnader knyttet til reisetid, ulykker, støyforhold, luftforurensning. Enhetsverdiene for kostnads- og nyttekomponenter som ikke omsettes i regulære markeder, er som oftest utviklet gjennom preferansestudier av type avledet (revealed) og erklært (stated).

I dette prosjektet kartlegger vi hvilke andre faktorer enn de prissatte konsekvensene i samfunnsøkonomiske analyser som påvirker prosjektutvelgelsen i Statens vegvesens forslag til NTP. Målet er å gi innsikt i overordnede prioriteringer i NTP og hvilke hensyn som vektlegges i vurderingen av enkeltprosjekter. Fokuset er på helt eller delvis statlig finansierte vegprosjekter som er inkludert i NTP. I den forbindelse har vi valgt å se nærmere på sju spørsmål:

1. Hvordan oppstår en prosjektide og hvilke aktører er involvert i tidligfaseprosessen (fagpersoner og politikere på ulike regionale nivåer, andre interessenter, etc.)?
2. Følger fordelingen av prosjekter innen geografiske områder et mønster, og i så fall hvilket?
3. Følger fordelingen av prosjekter mellom geografiske områder et mønster, i så fall hvilket?
4. Er det forskjell på hvilke prioriteringskriterier som spiller inn på ulike nivåer?
5. Hvordan spiller overordnede premisser som f.eks. vegnormalstandarder inn, dvs. hva utredes som del av prosessen, og hva tas for gitt?

6. Hvilken rolle spiller ikke-prissatte konsekvenser for hvilke prosjekter Vegvesenet faktisk anbefaler?
7. Hvordan dokumenteres de avveiningene og vurderingene som gjøres i Statens vegvesen?

Bakgrunnen for spørsmålene er at studier har vist at samfunnsøkonomisk lønnsomhet har liten betydning for hvilke prosjekter som prioriteres for gjennomføring¹. Dette gjelder, for det første, på politisk nivå (Ravlum og Sørensen 2005). Særlig politikere på venstresiden i norsk politikk mangler tillit til nyttekostnadsanalysene og anser ikke at vegprosjekter bør prioriteres strengt etter lønnsomhet (jf. bl.a. Nyborg 1998). For det andre, er det mye som tyder på at heller ikke fagetaten gir sine anbefalinger basert på nyttekostnadsanalysene, da deres anbefalinger synes å avvike fra anbefalinger som er naturlig å trekke, basert på samfunnsøkonomiske analyser. Flere studier, bl.a. Welde mfl. (2013), har sett på sammenhengen mellom Statens vegvesens nyttekostnadsanalyser og sannsynligheten for at vegprosjekter anbefales tatt med i NTP. Forskerne fant ingen slik sammenheng, og konkluderte at dette må bety at det er helt andre forhold enn lønnsomheten som vektlegges når Statens vegvesen gir sin anbefaling. De fant at disse andre forholdene ikke utredes og presenteres på samme systematiske og transparente måte som nyttekostnadsanalysen. Likevel later det til at Vegvesenet treffer godt med sine anbefalinger, da forslaget til NTP fra etaten i stor grad kan gjenfinnes i den endelige politiske prioriteringen.

Tidligere studier tilsier at beslutningstakerne i Statens vegvesen gjør avveininger mellom samfunnsøkonomisk lønnsomhet og andre hensyn. Som kjent, omfatter de samfunnsøkonomiske analysene i vegsektoren også ikke-prissatte konsekvenser. I Statens vegvesens håndbok Konsekvensanalyser (Håndbok 140/V712) består disse av landskapsbilde/bybilde, nærmiljø og

¹ Sumvirkningen av dette framkommer i tabell 8.1.1 i transportetatens forslag til NTP 2014-2023 (Avinor mfl 2012). Her fortelles at den samfunnsøkonomiske nettoytten for vegprosjektene i planen er -13,1 milliarder ved en investering på 41,7 milliarder. For Jernbanens del er tapet 17,7 milliarder ved en investering på 29,3 milliarder

friluftsliv, naturmiljø, kulturmiljø og naturressurser (Statens vegvesen 2014²). Tolket mindre strengt, kan alle identifiserbare virkninger av et tiltak som ikke fanges opp av de prissatte konsekvensene – sies å være ikke-prissatte konsekvenser. Hensyn som ikke er knyttet til virkningene av det enkelte tiltaket, men derimot til formelle eller ikke-formelle føringer for prioriteringen, som standardkrav eller geografisk likebehandling, kan imidlertid vanskelig ses på som ikke-prissatte konsekvenser. Welde mfl. (2013) omtaler imidlertid også mernytte og netto ringvirkninger som ikke-prissatte konsekvenser.

En prioritering som ikke er i tråd med samfunnsøkonomisk lønnsomhet basert på prissatte konsekvenser, kan likevel være samfunnsøkonomisk lønnsom hvis det finnes ikke-prissatte samfunnsøkonomiske virkninger som ikke er med i analysen. Det er imidlertid lite som tyder på at dette endrer funnet om at samfunnsøkonomiske prinsipper ikke ligger til grunn for prioriteringer i norsk vegsektor. Derfor er det av interesse å finne ut hvilke faktorer som påvirker anbefalinger, og gjennomføre en systematisk gjennomgang av disse viktigste faktorene, samt å studere i hvilken grad beslutningene kan forklares av ikke-prissatte konsekvenser, tolket i vid forstand.

For å belyse denne problemstillingen, har vi benyttet både kvalitative data samlet gjennom intervjuer og dokumenter, og kvantitative data basert på en prosjekt-database i Statens vegvesen.

I neste kapittel gir vi en kort omtale av fenomenet Nasjonal transportplan. I kapittel 3 gir vi en oversikt over relevante, tidligere studier, før vi i kapittel 4 redegjør for vår metodiske tilnærming og datagrunnlaget. Kapittel 5 er viet en analyse av prioritering over tid mellom ulike riksvegtruter. Deretter, i kapittel 6, belyser vi noen statistiske sammenhenger som finnes i det spesielle utvalget av vegprosjekter som dette prosjektet har etablert, på grunnlag av anbefalte NTP-prosjekter. I kapittel 7 gjennomfører vi statistiske analyser av en database bestående av det totale utvalget av NTP-relevante vegprosjekter, Prosjektdatabanken til Statens vegvesen. I kapittel 8 presenterer vi ti utvalgte vegprosjekter – to i hver vegregion. I rapportens to siste kapitler drøfter vi de

² V712 het tidligere Håndbok 140 (Statens vegvesen 2006). 2014-utgaven er en noe revidert utgave av Håndbok 140 fra 2006. Statens vegvesen arbeider med en større revisjon som skal være ferdig i 2017.

innledningsvis presenterte sju forskningsspørsmålene, samt presenterer prosjektets konklusjoner.

2 Om Nasjonal transportplan og etatenes arbeid

Regjeringen presenterer sin transportpolitikk i Nasjonal transportplan og beskriver hvilke mål og prinsipper som legges til grunn. Transportplanen legger en strategi for utviklingen av det samlede veg-, jernbane-, luft- og sjøtransportsystemet i Norge. Den omfatter investeringer, vedlikehold og drift av infrastrukturen. Hver plan omfatter en tiårsperiode, med hovedvekt på de første fire årene. Den revideres hvert fjerde år. Gjeldende plan er lagt for årene 2014–2023, mens neste, som nå er under forberedelse, vil gjelde for perioden 2018–2027. I dette prosjektet ser vi på planforslaget fra transportetatene og Avinor for gjeldende plan, samt i noen grad planforslaget for perioden 2010–2019.

Den gjeldende NTP, vedtatt av Stortinget 18. juni 2013, er den fjerde i rekken, etter at de etatsvise planene ble besluttet integrert i ett planarbeid på slutten av 1990-tallet. Arbeidet med den nåværende planen startet vinteren 2010 ved at Samferdselsdepartementet utarbeidet *Retningslinje 1 for transportetatene og Avinors arbeid med NTP 2014–2023*, en retningslinje presentert 16. februar 2010 (Samferdselsdepartementet 2010). Den redegjør for organisering og tidsplan for arbeidet samt hvilke analyser som skal gjennomføres. Da starter utredningsfasen, med varighet omtrent et år. Et knapt år etter – 1. februar 2011 – presenterte transportetatene og Avinor sin hovedrapport fra denne fasen. I vegregionene har det samtidig vært arbeidet med *rutevise utredninger*. Disse legges fram i april 2011 og presenterer status for riksvegnettet tre år fram i tid – 1.1. 2014 – samt redegjør for utfordringer, mål, strategier og tiltak for de ulike riksvegnettene i et 30 års perspektiv. Samtidig med at de rutevise utredningene presenteres, kommer Samferdselsdepartementet med *Retningslinje 2 for etatenes og Avinors arbeid med Nasjonal transportplan 2014–2023* – 6. april 2011 (Samferdselsdepartementet 2011).

Etter ytterligere et knapt år kommer transportetatene og Avinors planforslag i februar 2012. Dette forslaget sendes på høring i fire måneder. Deretter starter SD arbeidet med stortingsmeldingen, som legges fram etter ytterligere et knapt år i april 2013. Mens SD har arbeidet med stortingsmeldingen, har transportetatene tatt fatt på arbeidet med å klarlegge hvordan planforslaget skal gjennomføres. I Statens vegvesen utvikles det i den forbindelse handlingsprogram. Dette ble sendt fylkeskommunene til uttalelse i september

2013 (23.) med frist 20. desember for å uttale seg. Da er det gått nesten fire år siden arbeidet med revisjon av forrige NTP startet ved at SD presenterte Retningslinje 1 med opplegg for utredningsfasen. I februar 2014 kommer derfor ny retningslinje 1 fra SD (Samferdselsdepartementet 2014) og arbeidet med en ny versjon av NTP – NTP 2018-2027 - kan starte opp.

Planprosessen foregår ved at transportetatene, det vil si Statens vegvesen, Jernbaneverket og Kystverket, samt Avinor AS legger fram et felles planforslag basert på økonomiske planrammer gitt av Samferdselsdepartementet. Disse rammene varierer fra en plan til den neste. Transportetatene skal planlegge innenfor den gitte planrammen, men dessuten også presentere hva som vil være mulig å få til innenfor varierende rammer. I forslaget til gjeldende plan er det planlagt innenfor planrammen, samt ved ressursrammer på -20 prosent, +20 prosent og +45 prosent. I kapittel 7 analyserer vi aktuelle vegprosjekter for å avdekke systematiske mønstre i prioriteringen.

Mens de økonomiske rammene legges på sentralt nivå, er det lokalnivået som fremmer forslag til konkrete prosjekter. Rammene dreier seg om ressurstilgang; om hvilke økonomiske rammer det skal planlegges innenfor. Men rammene gis ikke som en sum en skal holde seg innenfor. Planleggingsrammen deles opp som en sum til store prosjekter, og en sum til tiltak innenfor programområder. Disse siste er ytterligere spesifisert i delprogramområder³.

Etter at transportetatene og Avinor har fremmet sitt forslag, sendes forslaget på høring. Etter høringsrunden legger regjeringen fram en stortingsmelding om NTP som behandles i Stortinget. I denne studien ser vi kun på Statens vegvesens del av planforslaget og de prosessene som skjer før den politiske prosessen begynner.

Mens planforslaget til transportetatene og Avinor inneholder en oversiktlig liste over forslag til prosjekter, er regjeringens transportplan et ordrikt dokument og kan synes å være litt mindre oversiktlig. Dokumentet har mye informasjon om mål, men lite om måloppnåelse.

³ For Statens vegvesen er programområdene: Bymiljøavtaler, utbedringstiltak, tiltak for gående og syklende, trafikksikkerhetstiltak, miljø- og servicetiltak samt kollektivtiltak og universell utforming

2.1 Målene i NTP

De fire hovedmålene i Nasjonal transportplan er (se kapittel 5 i stortingsmeldingen⁴):

1. Bedre framkommelighet og reduserte avstandskostnader for å styrke konkurransekraften i næringslivet, og for å bidra til å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret
2. En visjon om at det ikke skal forekomme ulykker med drepte eller hardt skadde i transportsektoren
3. Begrense klimagassutslipp, redusere miljøskadelige virkninger av transport, samt bidra til å oppfylle nasjonale mål og Norges internasjonale forpliktelser på helse- og miljøområdet
4. Et transportsystem som er universelt utformet

Regjeringen slår fast at disse målene viser til en ønsket tilstand for transportsektoren. Målene er ikke tid- eller tallfestet.

Målene for NTP er altså, hver for seg, klare, men de kan gi opphav til en rekke målkonflikter. Ressursene som settes i planen skal sikre realisering av målene. I tillegg til de fire hovedmålene, finnes det et mål uttrykt mange ganger i stortingsmeldingen om siste NTP. Det uttrykker at «veksten i persontransporten i storbyområdene skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange». Det er et mål som stiller bestemte krav til den transportpolitikken som kan føres i disse områdene. Skal de alternative transportmåtene bedre sin konkurransekraft vis a vis den individuelle bilturen, må det skje endringer i relative forhold som gjelder reisetid, reisekostnader, komfort, osv.⁵

Regjeringen tydeliggjør i Stortingsmelding 26 (2012-2013) om NTP 2014-2023 (Samferdselsdepartementet 2012) at ulike områder i landet må håndteres ulikt i

⁴ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/sd/dok/regpubl/stmeld/2012-2013/meld-st-26-20122013.html?id=722102>

⁵ Det betyr, som det heter i en artikkeloverskrift, *Vegbygging i byområder trenger en god forklaring*. Samferdsel 8/2013

transportpolitikken. På side 14 i stortingsmeldingen heter det: «Hovedutfordringen i spredtbygde områder er å tilby gode og pålitelige transportløsninger, mens utfordringen i de store byområdene er knyttet til å sikre tilstrekkelig framkommelighet og bidra til et bedre bymiljø».

Virkemidlene som regjeringen foreslår bør anvendes, blir ulike og presiseres slik:

Regjeringens hovedgrep er å prioritere tiltak for bedre kapasitet og et mer robust vegnett i distriktene, mens det i og omkring byområdene er lagt mest vekt på å utvikle et effektivt kollektivtilbud og økt tilrettelegging for syklister og fotgjengere.

Skillet mellom prosjekter i spredtbygde strøk og i større byområder som innføres i statet ovenfor, er det imidlertid vanskelig å gjenfinne når vi beveger oss inn i prosjektene i NTP. Disse kjennetegnene ved prosjektene vil vi se nærmere på i resten av rapporten.

2.2 Prosessen med å få på plass en prosjektportefølje i NTP

Arbeidet med å få på plass prosjektporteføljen i NTP er en omfattende – og komplisert – prosess. I vegregionene gjennomføres det rutevise utredninger som et sentralt dokument i arbeidet med å få fram utfordringer i ulike deler av landet, og ved, i omtalene av det enkelte prosjektet, peke på ulike utredninger som har vært utført. For prosjekter med forventet store investeringsbeløp gjennomføres det konseptvalgutredning (KVU) og tilhørende kvalitetssikring (KS1), før det utarbeides kommunedelplan og senere reguleringsplan. Med dette prosjektmaterialet på plass, skal det lokalt prioriteres mellom store prosjekter, og det skal planlegges hvordan ressurser til programområdene skal benyttes. Det skal også pekes på, som nevnt foran, hva en vil kunne få plass til av prosjektaktivitet dersom rammen blir redusert eller økt. Dette arbeidet skjer innenfor fem vegregioner, og disse planlegger innenfor åtte korridorer⁶, ut fra

⁶ Korridor 1: Oslo-Svinesund/Kornsjø; Korridor 2: Oslo-Ørje/Magnor (inneholder to ruter: 2a og 2b); Korridor 3: Oslo-Grenland-Kristiansand-Stavanger; Korridor 4: Stavanger-Bergen-Ålesund-Trondheim (inneholder tre ruter: 4a-c); Korridor 5: Oslo-Bergen/Haugesund med arm via Sogn til Florø (Inneholder tre ruter: 5a-c); Korridor

erkjennelsen av at vegsystemet er et sammenhengende hele og bør ses i sammenheng. Sentralt blir regionenes forslag behandlet av Vegdirektoratet og NTP-sekretariatet, som diskuterer de ulike prosjektene og etablerer et forslag til portefølje. Dette forslaget inngår i etatenes og Avinors forslag til Nasjonal transportplan (Avinor mfl. 2012), og er fordelt på ruter og prioritert etter ulike rammer for finansiering.

2.3 Samfunnsøkonomiske analyser

Samfunnsøkonomiske analyser blir brukt i flere samfunnssektorer, men spesielt mye i samferdselssektoren. Finansdepartementet er ansvarlig for de felles retningslinjene for samfunnsøkonomiske analyser i Norge. Disse ble grundig gjennomgått av et ekspertutvalg ledet av Kåre P. Hagen i NOU 2012:16 (Finansdepartementet 2012). Om formålet med samfunnsøkonomiske analyser, skriver utvalget følgende:

Hovedformålet med en samfunnsøkonomisk analyse er å klarlegge og synliggjøre konsekvensene av alternative tiltak før beslutning om iverksetting av tiltak fattes. Samfunnsøkonomiske analyser er dermed en måte å systematisere informasjon på (NOU 1998: 16). Analysene skal utgjøre en del av et beslutningsgrunnlag, uten dermed å representere en beslutningsregel.

Statens vegvesen gjennomfører samfunnsøkonomiske analyser av prosjekter på ulike stadier. Spesielt gjelder dette som en del av konseptvalgutredningen (KVU) av prosjekter med kostnad over 750 millioner kroner og konsekvensutredning av det enkelte prosjekt, men samfunnsøkonomiske analyser kan også bli brukt i forbindelse med andre utredninger. Retningslinjene er beskrevet i Håndbok V712 – Konsekvensanalyser (Statens vegvesen 2014), som bygger på Finansdepartementet retningslinjer.

Den samfunnsøkonomiske analysen viser konsekvensene av et mulig tiltak for samfunnet. Konsekvensene er inndelt i prissatte og ikke-prissatte

6: Oslo-Trondheim med armer til Måløy, Ålesund og Kristiansund (Inneholder fem ruter: 6a-e); Korridor 7: Trondheim-Bodø med armer mot Sverige; Korridor 8: Bodø-Narvik-Tromsø-Kirkenes med armer til Lofoten og mot Sverige, Finland og Russland (Inneholder to ruter: 8a-b)

konsekvenser. De prissatte konsekvensene måles i nytte uttrykt i kroner, for eksempel den samlede nytten av spart reisetid for trafikantene. Også kostnadene ved tiltaket er prissatte konsekvenser. Det er dermed mulig å regne ut om tiltaket er lønnsomt for samfunnet sett under ett, dersom en bare tar hensyn til de prissatte konsekvensene. Dette omtales ofte som en *nyttekostnadsanalyse*.

De prissatte konsekvensene som er inkludert i metodeverktøyet er (endringene i):

- Budsjettvirkning for det offentlige
- Operatørnytte (for eksempel inntekter for kollektivtrafikkoperatører)
- Trafikant- og transportbruker nytte (for eksempel spart reisetid)
- Trafikkulykker
- Støy- og luftforurensing
- Kostnad ved skattefinansiering (20 prosent effektivitetstap)
- Tiltakets restverdi etter beregningsperioden

Summen av de prissatte konsekvensene, der noen har positivt og noen negativt fortegn, kalles *netto nytte*. Dersom netto nytte er positiv, innebærer det i prinsippet at samfunnet får mer ut av tiltaket enn det det koster, målt i betalingsvilje. En prioritering som strengt følger samfunnsøkonomisk lønnsomhet basert på nyttekostnadsanalysen, ville innebære å gjennomføre alle tiltak med positiv netto nytte, og tilpasse budsjetttrammene etter dette.

Hvor lønnsomt et tiltak er relativt til kostnaden, kan uttrykkes ved netto nytte per budsjettkrone (NNB). Hvis størrelsen på det samlede budsjettet ligger fast og er mindre enn det som skal til for å gjennomføre alle lønnsomme prosjekter, vil en oppnå størst samlet netto nytte hvis en rangerer prosjektene etter NNB, og gjennomfører de høyeste rangerte prosjektene det er plass til innenfor rammene.

Et interessant spørsmål er i hvilken grad nyttekostnadsanalysen fanger opp graden av måloppnåelse med tanke på de overordnede målene for transportpolitikken. Dette vil det nok være delte meninger om, men til en viss grad vil det være et samsvar. Trafikant- og transportbruker nytten fanger opp økt framkommelighet, og endringen i trafikkulykker, støy og luftforurensing henger sammen med målene om et sikrere og mer miljøvennlig transportsystem.

Oppnåelsen av andre mål fanges i liten grad direkte opp av analysen. Regional utvikling, forstått som at mange ulike geografiske områder skal ha en positiv økonomisk og befolkningsmessig utvikling, gis ingen egen verdi i regnestykkene. I praksis kan det til en viss grad være motsatt, siden trafikantnytten blir størst i områder med høy befolkning og mye trafikk. Det betyr imidlertid ikke at det ikke finnes tiltak som bidrar til utvikling i mindre sentrale områder, og som også har positiv netto nytte.

En sentral diskusjon i fagmiljøene er diskusjonen rundt såkalt «mernytte» eller netto ringvirkninger (Wangsness og Rødseth 2014). Dette er økonomiske virkninger i andre markeder (for eksempel produktmarkeder eller arbeidsmarkeder) som ikke fanges opp av de prissatte konsekvensene i transportmarkedet. For at dette skal være tilfelle, må det i prinsippet være snakk om korrigering av en markedssvikt. For eksempel kan det at et område knyttes mer sammen gi økt konkurranse i markedet for varer og tjenester, og dermed lavere priser eller økt kvalitet. Dette fanges i så fall ikke opp av personenes og bedriftenes private betalingsvilje for tidsbesparelser.

Vi skal ikke gå nærmere inn på denne diskusjonen her, men bare påpeke to forhold. Det første er at de prissatte konsekvensene vist til over, også fanger opp noe av det som i dagligtalen kanskje oppfattes som «ringvirkninger», gjennom verdien av kortere reisetid og transportkostnader. Det andre er at utvikling i ett bestemt område ikke gis en verdi i seg selv. Et transporttiltak kan gjøre det mer attraktivt å bo i og å drive næringsvirksomhet i ett område på bekostning av et annet. I en samfunnsøkonomisk analyse er det bare nettoeffekten som er relevant.

Ikke-prissatte konsekvenser er virkninger der nytten ikke uttrykkes i kroner. I Vegvesenets håndbok er, som tidligere nevnt, følgende slike konsekvenser omtalt:

- Landskapsbilde
- Nærmiljø og friluftsliv
- Naturmangfold
- Kulturmiljø
- Naturressurser

Også når det gjelder disse, skal utrederne gjøre rede for omfanget av virkningene, og de måles gjerne, men ikke nødvendigvis, på en felles skala for hvor negativ eller positiv virkningen er. Det er imidlertid ingen fasit for hvordan virkningene skal vektes sammen, og hvordan de skal vektes i forhold

til de prissatte konsekvensene. I mange sammenhenger vil spørsmålet være hvor store inngrep tiltaket innebærer, for eksempel i naturen. Positive virkninger er imidlertid også mulig, særlig for «Nærmiljø og friluftsliv». En veg som legges i tunnel, kan for eksempel gjøre et by- eller friluftsområde mer tilgjengelig.

3 Tidligere studier av prosjektprioritering i NTP

Det er gjennomført få studier av prioriteringsprosesser i den overordnede samferdselsplanleggingen og –politikken. De analysene som har vært gjort, har i hovedsak handlet om politikeres beslutninger på nasjonalt nivå. Nyborg (1998) undersøkte stortingspolitikeres forhold til nyttekostnadsanalyser i tilknytning til beslutninger om nasjonale vegplaner. Hun finner at politikerne i liten utstrekning legger vekt på disse analysene ved rangering av prosjekter. Høyreorienterte politikere tillegger slike analyser mer vekt enn venstreorienterte. Ifølge Nyborg, er dette fordi de normative antakelsene som nyttekostnadsanalyser baserer seg på, i større grad stemmer overens med høyreorienterte politikeres verdigrunnlag. For eksempel kan vi anta at en politiker på høyresiden er mer innstilt på at marginale inntektsendringer skal være like for alle, mens en politiker på venstresiden kan være mer opptatt av å gjennomføre inntektsendringer etter ulike behov. Generelt vil resultatene fra nyttekostnadsanalyser ha liten verdi for en politiker som er uenig i de normative premissene verktøyet bygger på. For denne politiker vil det være mer rasjonelt å søke annen informasjon. Nyborg mener derfor at det er viktig å få fram bredspektret informasjon om prosjekter slik at ulike preferanser hos politikere kan gjenkjennes ved studier av prosjekter. Dette foreslås som et alternativ til én altomfattende nyttekostnadsbrøk (ett tall). Imidlertid kan det nevnes at politisk orientering og sammenheng med nyttekostnadsanalyser har variert noe over tid (Sager og Sørensen 2011, s. 227-229).

Andre studier, for eksempel studien av Norsk veg- og vegtrafikkplan 1998-2007, viser at representantene i Samferdselskomiteen konsentrerer seg om regjeringens strategi, og i liten grad benytter alternative innretninger i arbeidet (Ravlum og Stenstadvold 1997). En studie av samferdselskomiteens behandling av den første NTP-prosessen (2002-2011) viser blant annet at flere av representantene er kritiske til virkningsberegningene. De stiller spørsmål ved hvorvidt disse veier de ulike hensynene på en god måte (Ravlum og Stenstadvold 2001). Studien av samferdselskomiteens behandling av NTP 2006-2015 identifiserer tre problemer: et styringspolitisk problem, et informasjonsproblem og et planleggingsproblem (Ravlum og Sørensen 2005). De hittil nevnte studiene har i hovedsak rettet fokus mot prioriteringer i den politiske delen av NTP-prosessen – mot det politiske miljøets håndtering av NTP.

Vår studie fokuserer på tidligfaseprosessen for statlige vegprosjekter, fra ideen om et vegprosjekt oppstår og fram til Statens vegvesens anbefaling om hvilke prosjekter som skal tas med i Nasjonal transportplan.

Noen tidligere studier har også hatt en slik innretning. Odeck (2010) analyserte hva som legges til grunn ved valg av prosjekter til NTP 2002-2011. Odeck finner at flere av de prissatte konsekvensene av et prosjekt har betydning for valg av prosjekter, men at den relative vekten som legges på hver konsekvens ikke samsvarer med de verdiene som brukes for å beregne samfunnsøkonomisk lønnsomhet i den gjeldende praksisen. For eksempel er beslutningstakerne opptatte av konsekvensene målt i andre enheter enn kroner, for eksempel timer og antall ulykker. Han finner også at blant viktige transportmål som sikkerhet, effektivitet og regional effekt, er det bare sikkerhet som viser signifikant effekt.

Welde mfl. (2013) sammenlikner prioritering av vegprosjekter i Norge og Sverige. De finner at svensk forvaltning i noen grad benytter seg av nyttekostnadsforholdet ved rangering av prosjekter, mens dette i mindre grad er tilfelle i Norge. I Norge er det lite bruk av nyttekostnadsdata både i det administrative og det politiske miljøet.

Eliasson og Lundberg (2011) studerer bruk av nyttekostnadsdata ved utvelgelse av prosjekter til svensk transportplan 2010-2021. Forfatterne finner at planleggerne benytter nyttekostnadsforholdet ved rangering av prosjekter. Planleggerne siler ut de prosjektene som har lavest beregnet lønnsomhet etter nyttekostnadsanalysene, før listen over kandidatprosjekter blir laget. Effekten er større for store prosjekter. I motsetning til planleggerne, benytter svenske politikere dette nyttekostnadsforholdet i mindre grad, når de prioriterer.

Vi ser altså på prosessen *før* den politiske behandlingen, mens de fleste tidligere studier ser på den politiske behandlingen i Stortinget. Det innebærer likevel ikke at vi ikke undersøker betydningen av politiske faktorer, ettersom disse kan spille en rolle også i denne fasen. Som Welde mfl. (2013) er inne på, kan ideer til vegprosjekter både oppstå hos, og påvirkes av, ulike typer av interessenter. Det er kjent at administrasjonen påvirker politikere, men innflytelsen går også motsatt veg (Jacobsen 2001).

At administrasjonen og politikerne ikke utelukkende legger samfunnsøkonomiske analyser til grunn for anbefaling og valg av tiltak, kan skyldes flere forhold. Behandlingen av det som i dag kalles ikke-prissatte konsekvenser, og som inngår i retningslinjene for samfunnsøkonomiske analyser (Statens vegvesen 2014), kan være en forklaring. Hensynet til en

helhetlig transportpolitikk, det være seg samordningsproblemer innenfor konkrete geografiske områder, knutepunktutvikling eller en rettferdig geografisk fordeling av investeringsmidlene, kan være andre forklaringer. I tillegg kan det være slik at hvilke momenter som vektlegges i utvelgelsen av tiltak, kan variere fra en region til en annen. Mens Welde mfl. (2013) undersøkte prioriteringsgrunnlaget med hele landet som undersøkelsesområde, har vi også undersøkt situasjonen i hver av landets fem vegregioner.

I det følgende går vi igjennom ulike relevante forhold, som er nevnt i litteraturen. Disse er rutiner og vedtaksregler, stabilitet i ressursfordelingen, sammenhengende nett med en viss standard, finansieringsmåte og dokumentasjon på grunnlaget for beslutninger.

3.1 Etablering av en portefølje av prosjekter

Det er ingen fast prosedyre for identifisering av nye og nødvendige vegprosjekter (Welde mfl. 2013:19). Prosjekter kan bli valgt ut av Statens vegvesen, inkludert som følge av bindinger og føringer, eller oppstå som følge av lokale initiativ. Tidligere studier, blant annet Haanes mfl. (2006) indikerer at sistnevnte prosedyre er den mest vanlige.

I de lokale prosessene kan det gjøre seg gjeldende bestemte rutiner og vedtaksregler som letter samhandlingen. I den internasjonale litteraturen snakkes det om en *kulturell handlingslogikk* (Powell og DiMaggio 1991), som legger føringer for aktørenes problemforståelse og samhandling. De lokale rutinene som oppstår i behandlingen av ett prosjekt, legger i sin tur føringer for hvordan fremtidige prosjekt blir behandlet.

Nært beslektet med en kulturell handlingslogikk, er uformelle og stilltiende avtaler om hvilke hensyn som blir vektlagt i utvelgelsen av prosjekter. Lid (2014) antyder at prosjektets ansiennitet er ett slikt hensyn, og vi finner det derfor verdt å undersøke om det er slik at prosjekter som når opp i én versjon av NTP, er prosjekter som har vært lenge i systemet.

3.2 Stabilitet i ressursfordeling

Tidligere studier har vist at geografi spiller en rolle for fordelingen mellom prosjekter. Regionalpolitiske hensyn og en tankegang om at alle fylker skal bli tilgodesett, har preget fordelingen av prosjekter (se for eksempel Ravlum og Sørensen 2005). Fridstrøm og Elvik (1997) peker i denne forbindelse på at sjansen for at et prosjekt blir inkludert i vegplanen minker med antallet andre

prosjekter i samme kommune som allerede er inkludert (og dermed er rangert høyere). Dette innebærer at fylker eller regioner med lave trafikkmengder får en høyere andel prosjekter enn hva beregninger av samfunnsøkonomisk nytte skulle tilsi.

Gjennom mange år er det også konstatert utstrakt stivhengighet i fordelingen av riksveginvesteringer (Strand 1983, 1993). Med dette forstår vi at den fylkesvise fordelingen av investeringsmidler er relativt lik fra ett år til et annet. Det samme er konstatert innen NTP når det gjelder fordelingen av investeringsmidler mellom transportetatene; og særlig mellom Statens vegvesen og Jernbaneverket (Strand 2014).

3.3 Sammenhengende nett med kvalitet

Andre mulige faktorer som kan tillegges ulik vekt på ulike forvaltningsnivåer innenfor vegsektoren, er prioriteringen av større strekninger eller geografiske områder versus prioriteringen og utformingen av enkeltprosjekter, trasévalg, etc., innenfor et gitt område. Som et utgangspunkt, virker det naturlig å anta at aktører på øverste administrative nivå, i vårt tilfelle Vegdirektoratet og NTP-programstyret med sitt sekretariat, har større mulighet til å forberede og anbefale større prosjekter og sammenhengende utbygging enn vegadministrasjonen på lavere nivå. Ved en sammenhengende utbygging kan parseller som i seg selv har et lavt trafikkgrunnlag, og dermed lav samfunnsøkonomisk lønnsomhet, bli utbygd fordi det er kostnadseffektivt å inkludere dem i en større utbygging.

Videre er det naturlig å anta at aktører på lavere administrative nivåer, altså kommuner, fylkeskommuner og Statens vegvesen sine regioner, i større grad vektlegger regionaløkonomiske virkninger. Aktørene i Statens vegvesen sine regioner sitter også nærmere lokale agendasettere, og gjennomfører forhandlinger om trasévalg med kommunene. En studie av slike lokale prosesser har vist at interesser med en institusjonalisert posisjon og sterke bånd til flere forvaltningsnivåer, har gode muligheter for å påvirke det endelige planproduktet (Øvre 2012).

Vegnormalstandarder kan ha betydning for utredning og valg av prosjekt. Prosjekter som prioriteres, kan være resultat av ønske om å etablere en standard på eksisterende vegstrekninger som svarer til normal standard – for eksempel en bredde som muliggjør gul stripe. Welde mfl. (2013) finner at avvik mellom vegnormalstandard og dagens standard gjerne oppfattes som «behov» for investering. Elvik (1995) finner at en modell basert på vegstandarder bedre

forklarer fordelingen av veginvesteringer mellom fylker enn en modell basert på samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

3.4 Finansieringsmåte

Måten det norske systemet for finansiering er bygd opp, kan også ha betydning for hvorvidt et prosjekt når opp i kampen om statlig finansiering i NTP. En setning som ble benyttet jevnlig i administrasjonens NTP-dokument 2014-2023 (Avinor mfl. 2012) er denne: «Prioriteringen er betinget av at det blir tilslutning til et opplegg for delvis bompengefinansiering av utbyggingen».

Bekken og Osland (2004) finner at bompengefinansiering fører til framskynding av prosjekter, og at nytten av prosjektene derfor kan hentes ut tidligere. Ifølge forskerne har bompengefinansiering skapt en norm om spleiselag mellom lokale bidragsytere og staten, som gjerne har vært opp mot en 50-50 prosents fordeling. De lokale bidragene utløser ekstraordinære midler. Sammen med at det framskynder prosjektene, er dette en gulrot. Forfatterne finner at etablerte bompengepakker har skapt en konkurransesituasjon mellom byer eller regioner om å oppnå en større andel av sentrale budsjetter. Bompengepakker har ført til en dynamikk hvor byer eller regioner har brukt slike finansieringsmuligheter til å kjøpe seg fram i køen og etter hvert blitt en ordning de vanskelig kan avvise i frykt for å havne bak i køen. Imidlertid krever bompengefinansiering at det er nok trafikk på vegen, for at det skal kunne dekke de administrative kostnadene og bidra med et overskudd.

3.5 Mangelfull prosjektdokumentasjon

Det har blitt påpekt mangler i dokumentasjonen for prosjekter som inngår i NTP-prosessen, også for prissatte virkninger (Minken 2013). Tilgangen på offentlige datakilder om beslutningene i samferdselssektoren synes lav sammenliknet med for eksempel kommunesektoren, der detaljerte regnskapsdata gjennom flere tiår har blitt levert til Statistisk sentralbyrå (SSB) og gjort tilgjengelig for forskning. Etter at KOSTRA-systemet ble innført, rapporterer kommuner og fylkeskommuner også flere indikatorer for tjenestetilbudet til SSB. For de samferdselstjenestene som kommunesektoren er ansvarlig for, finnes altså detaljerte data for både ressursbruk og tjenestetilbud (vegstandard, kollektivtilbud, osv.) på lokalt nivå. For den statlige samferdselspolitikken er det derimot få slike data tilgjengelige. Det er

også få data knyttet til hvordan avveininger og vurderinger som Statens vegvesen gjør på ulike nivåer, når det gjelder hvorfor de har valgt å prioritere ulike prosjekter.

3.6 Oppsummering av ulike forhold

Litteraturgjennomgangen viser at det er flere ulike forhold som kan være av betydning for hvilke anbefalinger som Statens vegvesen foretar i sitt forslag til NTP. Lokale rutiner kan legge føringer for hvilke valg som blir tatt. Dette kan inkludere stilltiende avtaler eller normer som aktørene er sosialisert inn i å følge. Fordelingshensyn etter geografi kan være et hensyn som administrasjonen i Statens vegvesen tar fordi de ønsker å ta hensyn til eller har en plikt til å ta vare på hele landet (også der hvor bosetningen er spredt og hvor prosjekter dermed vanskelig er samfunnsøkonomisk lønnsomme). Dette er også relevant fordi Vegvesenet er organisert i regioner, og hver region består av fylkeskommuner. Avvik fra standard kan også være en viktig årsak til at ulønnsomme prosjekter blir valgt. Tanken er at alle vegstrekninger skal opp på en viss standard, uansett hvor i landet de ligger. Videre kan det være kostnadseffektivt å gjennomføre ulønnsomme prosjekter, dersom de inkluderes i en større utbygging, eller som en del av en lengre viktig strekning. Tidligere forskning viser også at finansiering kan spille en viktig rolle. I utgangspunktet kan vi gå ut fra at Statens vegvesen ønsker mer penger til veg. Sammen med lokale interesser kan de dermed støtte bompengefinansiering, som kan være en måte å framskynde prosjekter på, og som kan bidra til ekstraordinære midler. I tillegg til alle disse forholdene, kan vi gå ut ifra at nasjonale mål og normer samt internasjonale avtaler og EU-direktiver er av betydning for hvilke prosjekter som blir valgt. Til sist kan det nevnes at mangelen på data for den statlige samferdselspolitikken når det gjelder endelige beslutninger, kan tyde på at det er et behov for mer transparens eller en systematisering av ulike hensyn som tas.

4 Metodisk tilnærming og datagrunnlag

For å kunne si noe generelt om hensyn som tas i prosjektutvelgelsen har vi valgt å benytte oss av en kvantitativ tilnærming. Dette har vi kombinert med en kvalitativ tilnærming, for å forstå mer nærgående hvordan beslutningsprosessene foregår. I de kvalitative analysene tar vi utgangspunkt i ti enkeltprosjekter, mens i de kvantitative ser vi på de mer overordnede prioriteringene. Nedenfor vil vi gå igjennom det kvantitative og det kvalitative datagrunnlaget som vi har benyttet i prosjektet, samt presentere begrunnelsen for hvorfor vi har valgt de ti enkeltprosjektene vi går nærmere inn på.

4.1 Kvantitative analyser

Ulike typer data gir forskjellige muligheter, for eksempel til å studere prioriteringen over tid og til å se på betydningen av egenskaper ved enkeltprosjekter. Ulike egenskaper ved prosjektene og hvordan de prioriteres over tid, bidrar med informasjon om kriterier som ligger til grunn for prioriteringer. Kvantitative data gir også innsikt i om fordelingen av prosjekter mellom geografiske områder følger et mønster. For å finne ut av dette, har vi tatt i bruk tre datakilder, som er analysert hver for seg:

1. Fordeling av investeringsmidler på riksvegkorridorer og -ruter fra de fire siste NTP-forslagene
2. Prosjekter som er nevnt i de to siste NTP-forslagene (37 prosjekter), med kostnad, beregnet lønnsomhet og endring i prioritering. Her ser vi på endring i prioritering av et prosjekt fra en NTP til den neste, definert ved bruk av to dimensjoner: prosjektets plassering i tid (dvs. hvilken planperiode prosjektet er tildelt midler); og plassering avhengig av tilgang på økonomiske ressurser til NTP (dvs. under hvilken økonomisk budsjettramme prosjektet er plassert).
3. Prosjektdatabanken til Statens vegvesen for kandidatprosjekter til siste NTP (2014-2023), også prosjekter som ikke ble nevnt i NTP (totalt 220 prosjekter etter rensing av dataene (se delkapittel 7.1))

Fordeling på korridorer (1 ovenfor) gir oss mulighet til å se hvordan fordelingen av investeringsmidler utvikler seg over tid. Denne informasjonen er hentet fra tabeller som finnes i planforslagene, i noenlunde likt format. Det er ikke mulig ved hjelp av disse tallene å se på fordeling mellom andre geografiske enheter som vegregioner, fylker eller kommuner, og heller ikke på egenskaper ved prosjektene.

Prosjekter nevnt i de to siste planforslagene (2 ovenfor), gir innsikt i graden av kontinuitet fra plan til plan. Prosjektene, graden av prioritering og kostnadsramme er hentet fra vedleggstabellene i planforslagene. Informasjon om lønnsomhet er hentet fra Prosjektdatabanken til Statens vegvesen som er utarbeidet i forbindelse med NTP 2014-2023. Disse dataene er tidligere benyttet av Welde mfl (2013).

Ved å kombinere disse dataene, kan vi se på utfallet for prosjekter som har vært inne i NTP – om disse er prioritert opp eller ned eller er falt ut – og om dette henger sammen med bestemte egenskaper. Denne gjennomgangen er også en del av grunnlaget for utvelgelsen av prosjekter til enkeltstudier (se delkapittel 4.2).

Prosjektdatabanken til Statens vegvesen

I tillegg til å være en kilde til opplysninger om lønnsomhet for enkeltprosjekter, har vi også benyttet Prosjektdatabanken til statistiske analyser av prioriteringen i NTP-forslaget for 2014-2023. I disse analysene utnytter vi, på samme måte som Welde mfl. (2013, 2014), at denne databanken også inneholder prosjekter som ikke ble inkludert i etatenes NTP-forslag. Databanken inneholder opplysninger om beregnede økonomiske effekter og andre egenskaper.

Det er knyttet noen uklårheter til Prosjektdatabanken til Statens vegvesen. Basert på vår egen sammenlikning med NTP-forslaget, og innspill fra informantene, har vi avdekket 11 eksempler på prosjekter som er foreslått i NTP (enten innenfor gjeldende ramme eller ramme økt med 20 eller 45 prosent), men som ikke finnes i regnearket vi har mottatt. I tillegg er det noen prosjekter som er i regnearket, men der det er oppgitt feil grad av prioritering (se delkapittel 7.1 for en nærmere gjennomgang).

Ikke alle prosjektene som blir en del av NTP-forslaget, er foreslått av regionene. I noen tilfeller kan de komme inn seinere i prosessen. (Se delkapittel 9.1.) Når det gjelder de prosjektene i Prosjektdatabanken som ikke ble en del av NTP, har vi ikke mottatt noen eksempler fra informantene på at noen av disse ikke er spilt inn av regionene.

De statistiske analysene er basert på diskret-valg-metodikk, som første gang ble brukt for denne typen data av McFadden (1976) i en studie av veginvesteringer i California. Liknende studier har blitt gjort av Odeck (1996, 2010) og Fridstrøm og Elvik (1997) for Norge, Nilsson (1991) og Eliasson og Lundberg (2012) for Sverige og Nellthorp og Mackie (2000) for Storbritannia. Welde mfl. (2013, 2014) analyserer prioriteringen av prosjekter i både Norge og Sverige og sammenlikner resultatene.

Welde mfl. (2013) ser på samlet lønnsomhet og ulike komponenter av nyttekostnadsanalysen for hvert prosjekt, og finner ingen statistisk signifikant effekt av noen av disse på sannsynligheten for at et prosjekt blir prioritert. I våre analyser ser vi på samlet beregnet lønnsomhet og hvordan denne slår ut i kombinasjon med prosjektets geografi og modenhet.

Prosjekter nevnt i de to siste NTP-forslagene

Innledningsvis i prosjektarbeidet etablerte vi et utvalg av vegprosjekter som grunnlag for å kunne foreta valg av prosjekter for nærmere studier. Prosjektlisten omfatter et utvalg på 37 av 124 vegprosjekter, som befinner seg i transportetatens forslag til NTP for perioden 2014-2023. Utvalget på 37 er et resultat av en utvalgelsesprosess hvor prosjektene skulle finnes enten i NTP 2010-2019 eller i den etterfølgende transportplanen (NTP 2014-2023), samtidig som skulle finnes opplysninger om prosjektenes netto nytte og investeringsomfang i Prosjektdatabanken til Statens vegvesen.

I tabell 4.1 finnes det informasjon om prosjektenes kostnader og deres netto nytte, om hvordan de er finansiert (statlig eller ved en kombinasjon av statlige midler og annen finansiering, som regel bompenger), samt en vurdering av om prosjektet har fått endret prioritet fra NTP 2010-2019 til siste NTP. Denne siste vurderingen er foretatt ved å se nærmere på i hvilken planperiode (første fire år eller siste seks år) prosjektet er tildelt midler i den aktuelle planen, og om midler tildeles prosjektet innenfor planrammen eller eventuelt innenfor –20, +20 eller +45 prosent endring i den økonomiske rammen. Vi betrakter et prosjekt som prioritert opp, dersom det for eksempel har blitt framskyndet i tid eller blitt flyttet slik at det blir prioritert ved en mindre økonomisk ramme enn i forrige plan. Motsatt forstår vi et prosjekt som nedprioritert, dersom det

har blitt utsatt i tid eller blitt flyttet slik at det får midler kun dersom den økonomiske rammen er større enn i forrige plan⁷.

Prosjektene i tabell 4.1 er fordelt på fem vegregioner; 11 i Region øst, 5 i sør, 9 i vest, 6 i midt og 6 i nord. Gjennomsnittsstørrelsen på prosjektene i tabellen er ca. 1,4 milliarder kroner, mens medianstørrelsen (deler prosjektmassen i to like store mengder) er omkring 900 millioner kroner. Et stort prosjekt har vi derfor i denne undersøkelsen definert som et prosjekt med mer enn 900 millioner kroner i investering (inkludert mva.). Det gir oss 19 store og 18 små prosjekter⁸. Tolv prosjekter er statlig finansierte, 24 er samfinansierte og ett prosjekt er finansiert uten statlig finansiell medvirkning⁹. Knappt halvparten av prosjektene har positiv netto nytte (18 prosjekter). Prosjektene har ulikt utfall i NTP-prosessen fra forrige plan: Mer enn halvparten er prioritert ned (22 prosjekter), mens seks er vurdert oppprioritert. Det er en sentral utfordring å finne ut av årsakene til forskyvninger i tid for realisering, en utfordring vi ikke kan gi tilfredsstillende svar på i denne studien. To årsaker til de mange nedprioriteringene kan være sein framdrift i prosjekter som allerede er i prosjektporteføljen, og at prosjekter under gjennomføring krever mer ressurser enn antatt.

⁷ Et eksempel på hvordan vi har resonnert er det første prosjektet i tabell 4.1, E6 Manglerudprosjektet. Dette er vurdert som nedprioritert fordi det i NTP 2010-2019 er tildelt midler i siste periode, dvs. 2014-2019, dersom bevilgningene blir 20 prosent større enn planrammen. I neste plan, NTP 2014-2023, er prosjektet også tildelt midler i andre periode, dvs. i perioden 2018-2023, hvis det oppnås bevilgning som er 20 eller 45 prosent større enn planrammen.

⁸ Kostnadsdata om prosjektene er hentet fra Prosjektdatabanken til Statens vegvesen.

⁹ Det gjelder prosjektet *Rv 22 Lillestrøm-Fetsund* som ifølge prosjektets hjemmeside er finansiert av bompenger.

Tabell 4-1: Kjennetegn ved et utvalg prosjekter hentet fra NTP-forslagene for 2010-2019 og 2014-2023

Geografi (vegregion)	Prosjekt	Netto nytte	Størrelse ¹⁰	Kostnad m/mva ¹¹ mill. kr	Prioritering: Planramme og del av planperioden		Prioriterings- endring
					2010-2019	2014-2023	
Øst	E6 Manglerudprosjektet	P	Stort	5000 S+A	+20 %, 14-19	+20 %, 18-23	NED
	Rv 22 Lillestrøm-Fetsund	P	Lite	480 A	-	-20 %, 14-17	NYTT
	RV110 Simo-Ørebekk	P	Lite	210 S+A	-	G, 18-23	NYTT
	Rv2 Kongsvinger-Slomarka	N	Stort	1670 S+A	G, 10-13	-20 %, 14-17	STABIL
	E18 Knapstad-A-hus gr/Riksgrensen-Ørje	P	Stort	945 S+A	+20 %, 14-19	+20 %, 18-23	NED
	E18 Østfold grense-Vinterbro	P	Stort	2044 S+A	+20 %, 14-19	+45 %, 18-23	NED
	Rv3/Rv25 Ommangsvollen- Grundset/Basthjørnet	P	Stort	2700 S+A	+20 %, 14-19	+45 %, 18-23	NED
	E16 Bjørnum-Skaret-Rørvik	P	Stort	2410 S+A	+20 %, 14-19	+45 %, 18-23	NED
	E16 Sandvika-Wøyen	N	Stort	2100 S+A	+20 %, 14-19	G, 14-17	OPP
	E6 Fossumdiagonalen	N	Stort	2619 S	+20 %, 14-19	-	TATT UT
	E16 Fønhus-Bagn	P	Lite	410 S+A	+20 %, 14-19	-20 %, 14-17	OPP
	E18 Varoddbrua	P	Lite	500 S	G, 14-19	-20 %, 18-23	NED
	E39 Gartnerløkka- Breimyrkrysset	N	Stort	1950 S+A	+20 %, 14-19	+20 %, 18-23	NED
Sør	E134 Gvammen-Århus	N	Stort	1385 S	+20 %, 14-19	-20 %, 18-23	STABIL
	Rv7 Sokna-Ørgenvika	P	Stort	1595 S+A	+20 %, 14-19	-20 %, 14-17	OPP

¹⁰ Vi har valgt å dele prosjektporteføljen i to like store deler. (Store prosjekter har investeringer >900 millioner kroner.)¹¹ Kostnad oppgitt i Prosjektdatabanken til Statens vegvesen. Disse kan avvike mer eller mindre fra hva som gjelder i øyeblikket – noe opplysninger i beskrivelsen av enkeltprosjekter senere i rapporten illustrerer

Geografi (vegregion)	Prosjekt	Netto nytte	Størrelse ¹⁰	Kostnad m/mva ¹¹ mill. kr	Finans- iering	Prioritering: Planramme og del av planperioden		Prioriterings- endring
						2010-2019	2014-2023	
Vest	E134 Damåsen-Saggrenda	N	Stort	3114	S+A	+20 %, 14-19	+20 %, 18-23	NED
	E39 Smlene-Harestad	P	Lite	887	S+A	+20 %, 14-19	+20 %, 18-23	NED
	E134 Skjold-Solheim	P	Lite	168	S+A	Haugalandspak ken?	-20 %, 14-17	NYTT?
	Rv15 Strynefjellstunnelene	N	Stort	1422	S	G/+20%, 14- 19/10-13	-	TATT UT
	E39 Vågsbotn-Hylkje	P	Lite	480	S	G/+20%, 14- 19/10-13	-20 %, 14-17	OPP
	E39 Drægebø- Grytås/Birkeland-Sande	N	Lite	470	S	G/+20%, 14- 19/10-13	-20 %, 18-23	NED
	E39 Elkefet-Romarheim	N	Lite	900	S	+20 %, 14-19	+20 %, 18-23	NED
	E39 Sveгатjøn-Rådal	N	Stort	4200	S+A	G, 10-13	G, 14-17	NED
	E39 Eiganestunnelen	N	Stort	1830	S+A	+20 %, 14-19	G, 14-17	STABIL
	E39 Høgkjølen-Harangen	P	Lite	400	S	G/+20%, 14- 19/10-13	G, 14-17	STABIL
Midt	E6 Vindalsliene-Korporals bru	P	Lite	370	S+A	+20 %, 10-13	G, 18-23	NED
	E6 Jaktøya-Klett-Sentervegen	P	Stort	2500	S+A	+20 %, 14-19	+20 %, 18-23	NED
	E136 Breivika-Lerstad	N	Stort	1300	S+A	+20 %, 14-19	+20 %, 18-23	NED
	Rv706 Sluppen-Stavne	N	Lite	690	S+A	+20 %, 14-19	G/+20 %, 18-23	NED
	E136 Tresfjordbrua	P	Lite	805	S+A	+20 %, 14-19	-20 %, 14-17	OPP
	E136 Flatmark-Monge- Marstein	N	Lite	500	S	G/+20%, 14- 19/10-13	+45 %, 18-23	NED
	E6 Brattås-Lien	N	Stort	970	S+A	G, 10-13	+20 %, 18-23	NED
	E6 Hålogalandsbrua	P	Stort	2400	S+A	G, 13-13	G, 14-17	NED
	Vegpakke Salten							
	E8 Sørbotn-Laukslett	N	Lite	900	S+A	+20 %, 20-13	G, 18-23	NED

Geografi (vegregion)	Prosjekt	Netto nytte	Størrelse ¹⁰	Kostnad m/mva ¹¹ mill. kr	Finans- iering	Prioritering: Planramme og del av planperioden		Prioriterings- endring
						2010-2019	2014-2023	
	E6 Tana bru	N	Lite	300	S	+20 %, 14-19	-20 %, 18-23	NED
	E6 Indre Nordnes-Skardalen	N	Lite	800	S	+20 %, 14-19	-20 %, 14-17	OPP
	E69 Skavberggtunnelen	N	Lite	480	S	+20 %, 14-19	-20 %, 18-23	NED

(Forklaring: Netto nytte er positiv (P) eller negativ (N). Finansiering er statlig (S) eller annen (A). Planramme er den laveste rammen som prosjektet er anbefalt innenfor, enten redusert planramme (-20 %), gjeldende planramme (C) eller økt planramme (+20 % eller +45 %). Planperiode er den delen av perioden som prosjektet er anbefalt realisert i løpet av.

4.2 Kvalitative analyser

Vi benytter kvalitative analyser for å bedre kunne forstå hvilke hensyn som ligger til grunn for hvorfor prosjekter prioriteres. Den kvalitative analysen bidrar med innsikt i hvordan informanter, som deltar i prioriteringsprosesser, reflekterer rundt prioritering av vegprosjekter og hvilke grunner de oppgir som viktige. Den bidrar også med kunnskap om ulike kjennetegn ved vegprosjekter som har blitt prioritert. Målet med de kvalitative analysene er grunnleggende forskjellig fra de statistiske analysene: De ti vegprosjektene, som vi har valgt å se nærmere på, illustrerer eksempler på ulike typer prosjekter, som skiller seg fra hverandre når det gjelder hvor i landet de er lokalisert, prosjektstørrelse, lønnsomhet, finansiering og endring i prioritering.

De kvalitative dataene inkluderer skriftlige og muntlige kilder. De skriftlige kildene inkluderer dokumenter relatert til Nasjonal transportplan som transportetatens og Avinor sitt planforslag, stortingsmeldingen og relevant materiale på Statens vegvesen sin hjemmeside. Tilknyttet de ti vegprosjektene, som vi har sett nærmere på, har vi gått gjennom relevante dokumenter som reguleringsplaner, konsulentrapporter og informasjon om prosjektene på Statens vegvesens hjemmeside, samt enkelte dokumenter som vi har fått tilsendt fra prosjektlederne.

Muntlige data har vi samlet gjennom 15 intervjuer (se vedlegg 3), hvorav flertallet har foregått via telefon. Vi har gjennomført intervjuer med lederen av programkomiteen i NTP og NTP-koordinatoren i hver av de fem vegregionene. NTP-koordinatorene foretar prioriteringene på regionalt nivå. Da vi har snakket med alle fem, bidrar disse med et helhetsinntrykk av hvordan dette foregår i hele landet. Vi har også intervjuet prosjektlederne for de ti utvalgte vegprosjektene¹². Prosjektlederne deltar ikke i prioriteringsprosessene, men har dyp innsikt i egenskaper ved de enkelte vegprosjektene og synspunkter på hvorfor de eventuelt er viktige, og hvilke problemer de eventuelt skal bidra til å løse. Samtidig gir intervjuer med prosjektlederne en mulighet til å samle «interne» synspunkter «utenfra». De står utenfor prioriteringsprosessene, men som ansatte i Statens vegvesen, kjenner de organisasjonen godt og kan dele meninger om behov for prosjekter og eventuelt synspunkter om prioritering.

¹² En av de intervjuede prosjektlederne representerer to prosjekter

En oversikt over spørsmål som vi har stilt, finnes i vedlegg 1 og 2. Disse har variert noe fra intervju til intervju og utviklet seg i løpet av prosjektperioden. Alle intervjuene er referatført, og funnene er diskutert i prosjektgruppen. Informantene har fått tilsendt et tidlig rapportutkast med mulighet for kommentarer. Et fåtall responderte og ga oppklaringer eller tilleggsinformasjon.

Valg av ti enkeltstudier (case)

Vi har valgt å se nærmere på enkelte vegprosjekter, ti i alt, for å gi en grundigere beskrivelse av hvordan prosessen foregår fra en prosjektidé oppstår til prosjektet blir anbefalt.

Fordi vi ønsker et innblikk i hvilke hensyn som blir tatt i hele landet, har vi valgt å se nærmere på to prosjekter fra hver av de fem vegregionene (øst, sør, vest, midt og nord). Da tidligere forskning har antydnet at hvordan prosjekter finansieres kan ha betydning for om et prosjekt prioriteres eller ikke, har vi ønsket å inkludere prosjekter som representerer både statlig finansierte prosjekter og prosjekter som er finansiert med både statlige og alternative midler, som bompengeprosjekter. Vi ønsket også å inkludere både store og små prosjekter (basert på beløp i kroner) i utvalget av prosjekter. I tillegg var vi interesserte i å se på begrunnelser for prioritering mellom ulike planperioder – om et prosjekt er prioritert opp, ned eller har hatt stabil prioritering. Vi valgte å bruke de to NTP'ene for periodene 2010-2019 og 2014-2023 for å se på endringer i prosjektenes prioritet fra en plan til den neste. Vi sorterte derfor prosjekter etter kriteriene prosjektstørrelse, lønnsomhet, finansiering og endringer i prioritering som vist i Tabell 4-2. Prosjektene i vårt utvalg ordnet etter våre kriterier for valg av prosjekter for nærmere studier. Vegprosjekter markert med **fet** skrift, er statlig finansierte; de øvrige er samfinansierte.

Etter å ha sortert materialet, fant vi noen generelle trekk, som beskrives nærmere i kapittel 5. Vi kom fram til følgende antakelser, som vi la til grunn for valg av case: (1) Små prosjekter er hyppigere statsfinansierte enn store prosjekter, og de blir sjeldnere nedprioritert. Det er også en svak tendens til at de små prosjektene oftere har bedre netto nytte enn store prosjekter. (2) Prosjekter med negativ netto nytte blir svakt hyppigere nedprioritert enn prosjekter med positiv netto nytte – et funn, dog svakt, men i pakt med ønsket fra Samferdselsdepartementet om at netto nytte bør telle ved valg av portefølje. (3) Samfinansierte prosjekter har hyppigere positiv netto nytte enn statsfinansierte. I tillegg baserte vi utvelgelsen på noen funn i den statistiske analysen av prosjektporteføljen, nærmere beskrevet i kapittel 6.

Gitt den første antakelsen, om at små prosjekter er hyppigere statsfinansierte enn store prosjekter, og at de blir sjeldnere nedprioritert, søkte vi etter to små prosjekter med positiv netto nytte og med statlig finansiering, men med ulik prioritering. To slike prosjekter er E39 Vågsbotn-Hyllkje og E39 Drægebø-Sande, begge i Region vest.

Gitt den andre antakelsen, om at prosjekter med negativ netto nytte blir oftere nedprioritert enn prosjekter med positiv netto nytte, ville det være av interesse å se på prosjekter med negativ netto nytte, som blir prioritert, for eksempel E16 Sandvika-Wøyen i Region øst.

Gitt den tredje antakelsen, om at samfinansierte prosjekter har hyppigere positiv netto nytte enn statsfinansierte, fant vi det relevant å se på hvordan ulik finansiering spiller en rolle for prioritering. E134 Gvammen-Århus i Region sør er et slikt prosjekt, som det kan være interessant å sammenligne med for eksempel E16 Sandvika-Wøyen i Region øst.

Gitt at prosjekter i nord ofte har negativ netto nytte blant annet på grunn av liten og spredt bosetning, mente vi det ville være interessant å se på prosjekter med negativ netto nytte først og fremst i nord. To slike prosjekter i Region nord er E6 Indre Nordnes-Skardalen og E6 Brattåsen-Lien. Nærmere studier av disse vil gi mulighet for å se på forskjellige prosjekter hva gjelder størrelse, finansiering og deres ulike prioritering, da de også varierer langs disse dimensjonene.

Så langt er det i utvalget få prosjekter med negativ prioriteringsendring. Et slikt prosjekt er E39 Gartnerløkka-Breimyrkrysset i Region sør, et prosjekt som dessuten er et stort prosjekt med negativ netto nytte. En sammenlikning av dette med prosjektet E134 Gvammen-Århus, vil kunne fokusere på betydningen av ulik finansiering – også i samme region, da begge befinner seg i Region sør.

I Region midt synes E6 Jaktøya-Klett-Sentervegen interessant fordi det har positiv netto nytte, men negativ prioritering. Det kan være en fin sammenligning med prosjektene E16 Sandvika-Wøyen og E39 Gartnerløkka-Breimyrkrysset. Ved å velge E6 Sluppen-Stavne i Region midt, får vi inkludert et lite prosjekt med en annen finansiering og annen netto nytte enn de andre små prosjektene som så langt er valgt.

Da har vi to prosjekter i alle regioner bortsett fra i Region øst, hvor vi så langt kun har nevnt et prosjekt. Siden det i denne regionen er et flertall av prosjekter med positiv netto nytte, er det rimelig å velge et slikt prosjekt – spesielt siden vi allerede har valgt et prosjekt med negativ netto nytte (E16 Sandvika-Wøyen). Rv. 110 Simo -Ørebekk er et lite prosjekt, og dessuten en nykommer i NTP-sammenheng.

Da står vi med ti prosjekter, to fra hver vegregion, som representerer de mange dimensjonene ved NTP-prosjekter som vi ønsker å belyse betydningen av. Tabell 4-3 gir en oversikt over de valgte prosjektene.

Tabell 4-3: Ti prosjekter utvalgt til nærmere studier – fordelt etter ulike kjennetegn. Vegprosjekter markert med **fet** skrift er statlig finansierte; de øvrige er samfinansierte

Netto nytte	Positiv				Negativ		
Prioritering	Opp	Stabil	Ned	Nytt	Opp	Stabil	Ned
Stort prosjekt			E6 Jaktøya-Sentervegen		E16 Sandvika - Wøyen	E134 Gvammen - Århus	E39 Gartnerløkka-Breimyrkrysset E6 Brattåsen - Lien
Lite prosjekt	E39 Vågsbotn-Hylkje	E39 Drægebø-Sande		Rv110 Simo - Ørebekk	E6 Indre Nordnes-Skardalen		Rv706 Sluppen -Stavne

Casene er ikke valgt med mål om sammenligning i typisk forstand – til det er det for mange dimensjoner relativt til case – men heller med mål om å dekke viktige momenter som vi har funnet i en gjennomgang av databasen og litteraturen. Hovedformålet med gjennomgangen av case er å utforske hvorfor samfunnsøkonomiske forhold ikke synes å være av betydning for valg av prosjekter, hvilke andre forhold som spiller en rolle og hvorfor, eventuelt hvordan, disse andre hensynene er viktige.

5 Prioritering mellom riksvegkorridorer over tid

En lett tilgjengelig kilde til data som viser geografisk fordeling av investeringsmidler, er fordelingen på riksvegkorridorer¹³ og -ruter som finnes i planforslagene til NTP. Alle de fire siste planforslagene har tabeller som inneholder informasjon om denne fordelingen. Fordeling på korridorer og ruter sier noe om fordeling mellom landsdeler, og inndelingen spiller også en sentral rolle i utredningsarbeidet i Statens vegvesen gjennom de rutevise utredningene. Fordelingen av midler på andre typer geografiske enheter (vegregioner, fylker, kommuner) over tid ville krevd et betydelig større arbeid å sammenstille. Strand (1983, 1993) har tidligere funnet en klar kontinuitet i fordelingen av statlige veginvesteringer mellom fylker.

For de to første NTP-periodene er E39 Stavanger-Bergen inkludert i Korridor 3, senere er denne strekningen flyttet til Korridor 4, tallene for Korridor 3 blir dermed misvisende høye, og tallene for Korridor 4 tilsvarende lave for de to første periodene. Vi tar også forbehold om at det kan finnes mindre investeringstiltak i korridorene som ikke inngår i de foreslåtte rammene til strekningsvise investeringer.¹⁴

5.1 Utvikling fire siste NTP-forslag

For det første planforslaget (NTP 2002-2011), inneholder rapporten bare fordelingen av statlig finansiering. Figur 5-1 viser utviklingen i fordelingen av disse midlene gjennom de fire planforslagene i nominelle kroner. Her ser en at

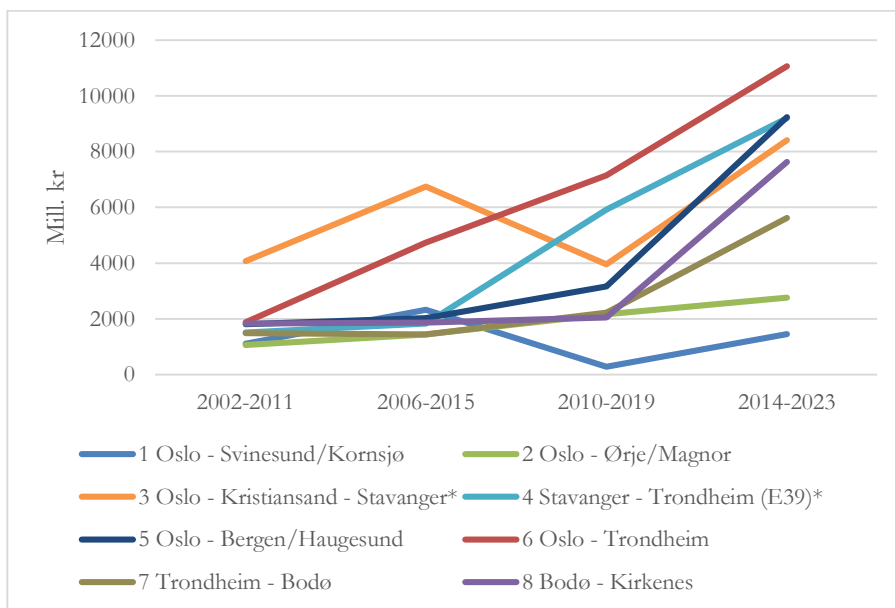
¹³ Se kapittel 2.2 for omtale av korridorene

¹⁴ I NTP-forslaget for 2006-2015 (Avinor mfl. 2008) står det for eksempel: «Statens vegvesen har ikke tatt endelig stilling til prioriteringene av mindre prosjekter og tiltak på stamvegnettet. Dette vil først bli nærmere avklart i forbindelse med utarbeidelsen av handlingsprogrammet. Dette kan medføre behov for enkelte mindre justeringer av den foreslåtte fordelingen av planrammen mellom rutene.»

det har vært en betydelig vekst for de fleste korridorene. For å bedre kunne studere fordelingen, viser vi andelen til hver korridor i

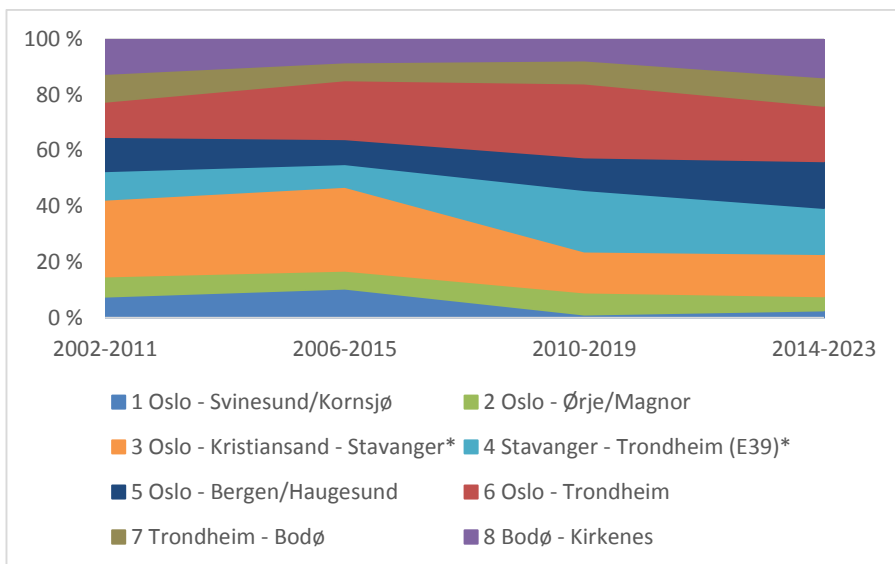
Figur 5-2.

Figur 5-3 viser andelen for de tre siste NTP'ene når vi inkluderer alle typer finansiering.

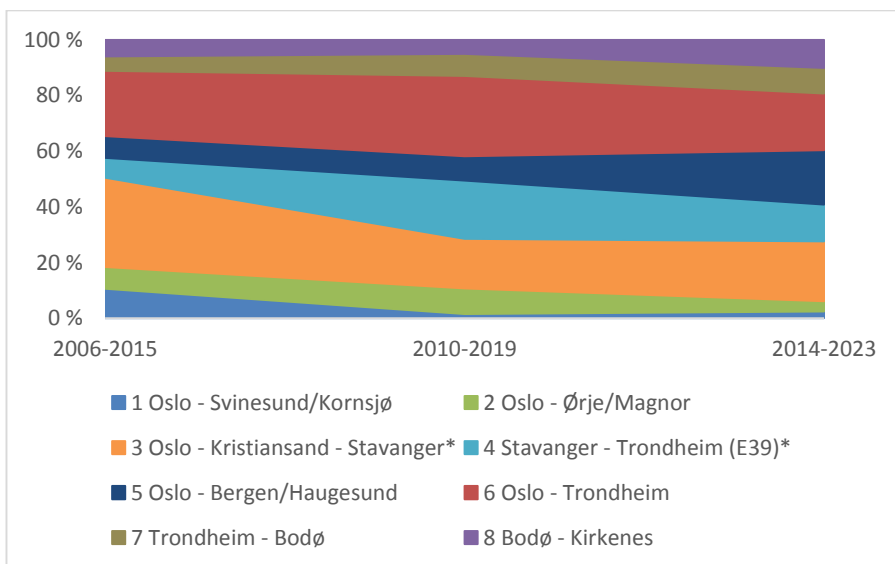


Figur 5-1. Statlige investeringsmidler til riksvegkorridorene i NTP-forslagene. (*Tall for E39 Stavanger-Bergen inngår i Korridor 3 for NTP 2002-2011 og 2006-2015.) Nominelle kroner.

Figurene viser at korridor 6 (Oslo-Trondheim med armer) har hatt en høy vekst i de foreslåtte investeringene gjennom hele perioden, men korridorens andel av investeringsmidlene har vært ganske stabil. Andelen av de statlige midlene har imidlertid økt noe, og var spesielt høy i NTP-forslaget for 2010-2019.



Figur 5-2. Fordeling av statlige investeringsmidler til riksvegkorridorene i NTP-forslagene. (*Tall for E39 Stavanger-Bergen inngår i Korridor 3 for NTP 2002-2011 og 2006-2015.)



Figur 5-3. Fordeling av samlede investeringsmidler til riksvegkorridorene i NTP-forslagene. (*Tall for E39 Stavanger-Bergen inngår i Korridor 3 for 2006-2015.)

Tallene for korridor 3 og 4 (Oslo-Kristiansand-Stavanger og Stavanger-Ålesund-Trondheim) er litt vanskelige å tolke, siden skillet mellom disse ikke er det samme for de to første NTP-forslagene. Høyst sannsynlig hadde imidlertid begge korridorene høyere bevilgninger i form av statlige midler enn de øvrige korridorene hadde i NTP 2002-2011. Økningen i økonomiske rammer til disse to korridorene kan dermed sies å gjenspeile at det har vært en kraftig økning i de statlige veginvesteringene generelt. De to korridorenes samlede andel av de statlige midlene har, som vist i

Figur 5-2, gått svakt ned.

Korridor 6 har dermed styrket seg noe i forhold til disse to når det gjelder statlige bevilgninger. Det samme gjelder korridor 5 (Oslo-Bergen/Haugesund med armer), både for statlige og samlede investeringsmidler. Denne veksten har hovedsakelig kommet i siste NTP-forslag.

Korridorene 7 og 8 (Trondheim-Bodø og Bodø-Kirkenes med armer) har også hatt en betydelig vekst i investeringene. Veksten har hovedsakelig kommet i form av statlige midler, og mest i det siste NTP-forslaget. De to korridorene har til sammen omtrent samme andel av de statlige midlene som de hadde i NTP 2002-2011. Korridor 2 (Oslo-Ørje/Magnor) har hatt omtrent samme relative vekst som de andre korridorene i statlige bevilgninger, men lavere vekst i investeringsmidlene totalt. Korridor 1 (Oslo-Svinesund/Kornsjø) har hatt en nedgang både i statlige midler og midler totalt.

Samlet sett, tyder bildet på en ganske høy grad av kontinuitet i fordelingen på korridorer. Hvis vi ser

Figur 5-2 og Figur 5-3 i sammenheng, er de eneste klare endringene over tid en økning i midlene til korridor 5 (Oslo-Bergen/Haugesund) og en reduksjon for korridor 1. Siden økningen for korridor 5 bare gjelder siste NTP-forslag, er det også for tidlig å fastslå om dette er en permanent tendens.

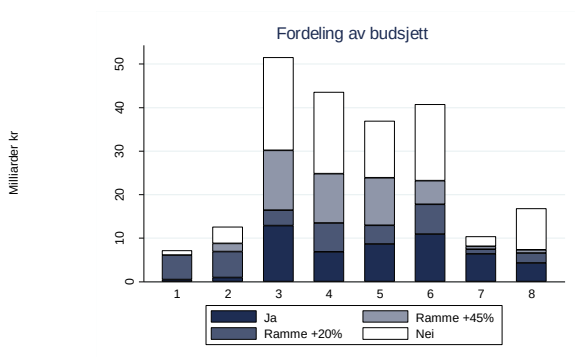
Tabell 5-1 viser de tallene som Figur 5-2 er basert på, også fordelt på ruter innad i hver korridor. Vi ser at innad i Korridor 4 har rute 4a (Stavanger – Bergen – Ålesund) hatt den største veksten i foreslåtte investeringer, mens innad i Korridor 5 har rute 5a (E134 Drammen – Haugesund med tilknytninger) hatt størst vekst. Også for de andre rutene i disse korridorene har det imidlertid vært en økning.

Tabell 5-1. Fordelingen av investeringsmidler mellom korridorer og ruter i NTP-planforslagene

Rute	2006-2015			2010-2019			2014-2023		
	Stat Mill.	Totalt Mill.	Andel	Stat Mill.	Totalt Mill.	Andel	Stat Mill.	Totalt Mill.	Andel
Oslo – Svinesund/Kornsjø									
1	2320	3320	10.6 %	280	660	1.5 %	1450	2110	2.4 %
Oslo – Ørje/Magnor									
2a	740	1040	3.3 %	1010	1600	3.7 %	1060	1280	1.4 %
2b	700	1400	4.5 %	1150	2410	5.5 %	1700	2040	2.3 %
Sum	1440	2440	7.8 %	2160	4010	9.2 %	2760	3320	3.7 %
Oslo – Grenland – Kristiansand – Stavanger									
3	6750	10050	32.1 %	3960	7790	17.9 %	8410	19130	21.5 %
Stavanger – Bergen – Ålesund – Trondheim									
4a	1020	1020	3.3 %	4310	6310	14.5 %	6635	9085	10.2 %
4b	460	560	1.8 %	850	900	2.1 %	1555	1655	1.9 %
4c	350	660	2.1 %	760	1910	4.4 %	1010	1060	1.2 %
Sum	1830	2240	7.2 %	5920	9120	20.9 %	9200	11800	13.3 %
Oslo – Bergen/Haugesund med arm via Sogn til Florø									
5a	620	620	2.0 %	1070	1470	3.4 %	4410	9920	11.1 %
5b	380	380	1.2 %	650	650	1.5 %	1320	1580	1.8 %
5c	1020	1420	4.5 %	1440	1710	3.9 %	3510	5850	6.6 %
Sum	2020	2420	7.7 %	3160	3830	8.8 %	9240	17350	19.5 %
Oslo – Trondheim med armer til Måløy, Ålesund og Kristiansund									
6a	3720	6020	19.2 %	4810	10140	23.2 %	8825	15875	17.8 %
6b	250	250	0.8 %	400	400	0.9 %	830	830	0.9 %
6c	100	100	0.3 %	830	830	1.9 %	480	480	0.5 %
6d	620	920	2.9 %	880	880	2.0 %	680	910	1.0 %
6e	50	50	0.2 %	230	340	0.8 %	250		0.0 %
Sum	4740	7340	23.4 %	7150	12590	28.8 %	11065	18095	20.3 %
Trondheim – Bodø med armer mot svenskegrensen									
7	1440	1640	5.2 %	2220	3450	7.9 %	5616	8196	9.2 %
Bodø – Narvik – Tromsø – Kirkenes + armer til Lofoten og grensene Sverige/Finland/ Russland									
8a	1160	1160	3.7 %	980	980	2.2 %	4770	6160	6.9 %
8b	700	700	2.2 %	1070	1210	2.8 %	2860	2860	3.2 %
Sum	1860	1860	5.9 %	2050	2190	5.0 %	7630	9020	10.1 %
Totalt	22400	31310	100.0 %	26900	43640	100.0 %	55371	89021	100.0 %

5.2 Sammenlikning med Prosjektdatabanken

Fordelingen av budsjettmidler for NTP 2014-2023 kan også beregnes basert på budsjettkostnadstallene i Prosjektdatabanken til Statens vegvesen. Figur 5-4 viser disse tallene. Vi ser her at samlet budsjettkostnad for de prosjektene som er anbefalt innen gjeldende ramme, ikke samsvarer helt med statlige midler totalt vist i Figur 5-1. Hvis tallene fra NTP er lavere, kan det skyldes at budsjettkostnaden også inkluderer finansiering som har blitt dekket av andre enn staten (bompengefinansiering eller samarbeid med kommune/fylkeskommune). For korridor 3 og 7 er NTP-tallene lavest. For korridor 4 og 8 er NTP-tallene derimot høyere enn budsjettsummen fra databasen. Vi vet ikke hva dette skyldes. (I kapittel 7.1 viser vi hvilke prosjekter som mangler i Prosjektdatabanken.) For de øvrige korridorane er tallene mer like.



Figur 5-4. Fordeling av budsjettmidler på riksvegkorridorer i forslag til NTP 2014-2023 ifølge Prosjektdatabanken, for ulike grader av prioritering. («Ja»: Anbefalt innenfor gjeldende NTP-ramme.)

Ellers ser vi at i korridor 7 utgjør de prosjektene som er lagt inn i Prosjektdatabanken, men ikke anbefalt innenfor gjeldende ramme, en mindre andel enn på de øvrige korridorane. Det er altså færre store prosjekter «i kø» i denne korridoren. I de øvrige korridorane er det en betydelig reserve av prosjekter som kan gjennomføres ved økte rammer.¹⁵

¹⁵ I denne figuren skiller vi ikke etter hvilken planleggingsfase prosjektene befinner seg i. Vi ser nærmere på dette i kapittel 7.1.

6 Analyse av prosjekter nevnt i de to siste NTP-forslagene

I kapittel 4.1 redegjorde vi for vårt utvalg av 37 prosjekter som er nevnt enten i NTP 2010-2019, NTP 2014-2023 eller i begge planforslagene. I tillegg til å være utgangspunktet for valg av ti prosjekter til enkeltstudier (se delkapittel 4.2), er dette utvalget interessant å se på også for å finne generelle trekk i prioriteringen i det siste planforslaget. I dette kapittelet skal vi derfor søke etter sammenhenger i dette utvalget av prosjekter.

Et ikke overraskende funn er at de 24 samfinansierte prosjektene har en klar overvekt av store prosjekter, og prosjekter med positiv netto nytte (Tabell 6-1).

Tabell 6-1: Samfinansierte prosjekter – størrelse og netto nytte

Prosjektstørrelse	Positiv NN	Negativ NN
Stort	E6 Manglerudprosjektet E18 Knapstad – Ørje E18 Østfold grense – Vinterbro Rv3/Rv25 Omangsvollen – Basthjørnet E16 Bjørnum – Skaret Rv7 Sokna – Ørgenvika E6 Jaktøya – Sentervegen E136 Tresfjordbrua E6 Hålogalandsbrua	E16 Sandvika – Wøyen E134 Damåsen – Saggrenda E39 Gartnerløkka – Breimyrkrysset E39 Sveatjønn – Rådal E39 Eiganestunnelen E136 Breivika – Lerstad E6 Brattåsen – Lien
Lite	Rv110 Simo – Ørebekk Rv2 Kongsvinger - Slomarka E16 Fønhus – Bagn E39 Smiene – Harestad E134 Skjold – Solheim E6 Vindalsliene – Korporals bru	Rv706 Sluppen - Stavne E8 Sørbotn – Laukslett

De 12 statlig finansierte prosjektene har en klar overvekt av prosjekter med negativ netto nytte, store prosjekter så vel som små. De statsfinansierte prosjektene med positiv netto nytte er gjennomgående små (Tabell 6-2).

Tabell 6-2: Statlig finansierte prosjekter – størrelse og netto nytte (NN)

Prosjektstørrelse	Positiv NN	Negativ NN
Stort		E134 Gvammen – Århus E6 Fossumdiagonalen E39 Eikefet – Romarheim Rv15 Strynefjellstunnelene
Lite	E18 Varoddbrua E39 Vågsbotn – Hylkje E39 Høggjølen - Harrangen	E6 Indre Nordnes – Skardalen E69 Skavberg tunnelen E39 Drægebø – Sande E136 Flatmark – Marstein E6 Tana bru

Nedenfor presenterer vi noen av sammenhengene vi finner i vårt definerte NTP-materiale.

6.1 Størrelse, finansieringsform og lønnsomhet

Tabell 4.1 foran inneholder opplysninger om prosjektenes lønnsomhet (netto nytte), deres størrelse, deres finansieringsform samt om prosjektenes utvikling hva gjelder prioritering fra én NTP til den neste.

Statlig finansierte prosjekter opptrer hyppigere i de deler av landet der befolkningsmengdene er minst og bosettingen er minst konsentrert. I Region nord og Region vest er om lag halvparten av prosjektene i utvalget vårt statlig finansierte, mens det samme gjelder knapt ti prosent av prosjektene i Region øst. Det er også slik at de store prosjektene opptrer hyppigere i regionene øst og sør enn i de tre andre regionene.

I Tabell 6-3 viser vi forskjellen mellom store og små prosjekter når det gjelder størrelse og beregnet lønnsomhet. 16 av 19 store prosjekter er fellesfinansiert (84 prosent), mens dette bare gjelder vel halvparten (58 prosent) av de små prosjektene.

Tabell 6-3. Finansieringsform og lønnsomhet for prosjekter av ulik størrelse

Størrelse	Finansiering			Netto nytte	
	Stat	S+A	Annet	Positiv	Negativ
Store	3	16	-	9	8
Små	8	10	1	9	11

Lønnsomheten til et vegprosjekt (netto nytte) kalkuleres som differansen mellom prosjektets nytte, i stor grad skapt ved den reduksjon i reisetid som kan realiseres ved prosjektet, og prosjektets kostnader. Av tabell 6-3 ovenfor framgår det at små og store prosjekter har rimelig jevn fordeling av positiv og negativ netto nytte. Det er en svak tendens til hyppigere negativ netto nytte blant de små prosjektene enn blant de større.

Samfinansiering gjennom innkreving av bompenger er noe som hyppigst opptrer i områder med stort befolkningsunderlag, og dermed mulighet for at mange trafikanter kan nyttiggjøre seg prosjektet. Det er derfor rimelig at samfinansierte prosjekter hyppigere har positiv netto nytte enn statlig finansierte prosjekter.¹⁶ Vårt materiale bekrefter denne antakelsen. Tabell 6-4 viser at tre av de tolv statlig finansierte prosjektene (25 prosent) har positiv netto nytte, mens mer enn halvparten (58 prosent) av prosjektene med samfinansiering har positiv netto nytte.

Tabell 6-4. Lønnsomhet for prosjekter med ulik finansieringsform

Finansiering	Positiv NN	Negativ NN
Stat	3	9
S+A	14	10
A	1	

¹⁶ Samtidig kan beregnet lønnsomhet påvirkes av hvorvidt bompengene er tatt hensyn til i trafikkberegningen. Se diskusjon i kapittel 7.1

6.2 Endring i prioritering fra forrige NTP-forslag

Tabellene ovenfor antyder at prosjektstørrelse ikke ser ut til å ha noen avgjørende effekt for lønnsomheten, og at statlig finansierte prosjekter hyppigere har negativ netto nytte. Innenfor et regime hvor prosjekters lønnsomhet framheves som et viktig kriterium ved valg av prosjekter; jamfør blant annet retningslinjer for analyse- og strategifasen i arbeidet med NTP for perioden 2018-2027 (Samferdselsdepartementet, 2014), kan vi forvente at prosjekter med positiv netto nytte hyppigere oppprioriteres enn mindre lønnsomme prosjekter. Samtidig er det trolig slik at nedprioriteringer, slik vi her har definert dette, kan ha å gjøre med å finne plass til prosjekter innenfor de økonomiske rammer som til enhver tid er til disposisjon. Det åpner for en antakelse om at store prosjekter står i fare for å bli hyppigere nedprioritert enn mindre prosjekter.

Av Tabell 6-5 framgår det en svak tendens til at store prosjekter lettere nedprioriteres enn små prosjekter - 12 av 19 store prosjekter (63 prosent) blir prioritert ned, mens dette er tilfelle for 56 prosent (10 av 18) av de små prosjektene.

Tabell 6-5. Prioriteringsendring for prosjekter av ulik størrelse

Størrelse	Prioriteringsendring				
	Ned	Stabil	Opp	Tatt ut	Nytt
Store	12	3	2	2	-
Små	10	1	4	-	3

Av tabell 6-5 framgår det at samfinansierte prosjekter hyppigere nedprioriteres enn de statsfinansierte - 17 av 25 (68 prosent) fellesfinansierte prosjekter mot fem av elleve (46 prosent) av de statsfinansierte. Er det fordi de er større, og dermed er vanskeligere å finne plass til? En slik forklaring finner støtte i konstateringen av at store prosjekter blir nedprioritert noe hyppigere enn mindre prosjekter.

Tabell 6-6. Prioriteringsendring for prosjekter med ulik finansieringsform

Finansiering	Prioriteringsendring				
	Ned	Stabil	Opp	Tatt ut	Nytt
Stat	5	2	2	2	-
S+A	17	2	4	-	2
A					1

Tabell 6-7 viser prioriteringsendring for prosjekter med positiv og negativ netto nytte. Prioritering opp og ned fra en plan til den neste synes rimelig uavhengig av prosjektets netto nytte. Ti av 15 prosjekter (67 prosent) med positiv netto nytte som var med i forrige plan har blitt nedprioritert, mens det samme gjelder 12 av de 19 (63 prosent) med negativ netto nytte. Samtidig er det flere som blir prioritert opp av de med positiv nytte (fire) enn av de med negativ nytte (to). Alle de tre nye prosjektene har også positiv netto nytte, mens de to som har blitt tatt ut, begge har negativ netto nytte.

Tabell 6-7. Prioriteringsendring for prosjekter med ulik grad av lønnsomhet

Netto nytte	Prioriteringsendring				
	Ned	Stabil	Opp	Tatt ut	Nytt
Positiv	10	1	4	-	3
Negativ	12	3	2	2	-

6.3 Tre sammenfattende funn

Vi har ovenfor funnet noen hovedtrekk om sammenhenger mellom forhold som finansiering, størrelse og lønnsomhet, på den ene siden, og om det kan ha noe å si for valg av prosjekt, på den andre siden.

- Samfinansierte prosjekter har hyppigere positiv netto nytte enn statsfinansierte.
- Små prosjekter er hyppigere statsfinansierte enn store prosjekter, og de blir sjeldnere nedprioritert (svak tendens). Det er også en svak

tendens til at de små prosjektene oftere har bedre netto nytte enn store prosjekter.

- Prosjektene som blir prioritert opp, eller kommer inn i planen, har i noe større grad positiv netto nytte – et funn, dog svakt, men i pakt med ønsket fra Samferdselsdepartementet om at netto nytte bør telle ved valg av portefølje.

I det neste kapittelet ser vi etter om det er noen klare statistiske sammenhenger mellom prioritering og lønnsomhet og andre faktorer for NTP-forslaget 2014-2023, basert på data fra Prosjektdatabanken. I studiene av ti enkeltprosjekter i kapittel 8 legger vi vekt på å utforske også andre forhold som er av betydning.

7 Kandidatprosjekter til siste NTP

I dette kapitlet studerer vi hele utvalget av prosjekter som ble vurdert i forbindelse med etatenes forslag til NTP 2014-2023, for å se hvilke mønstre som preger prioriteringen. Vi ser spesielt på hvordan kandidatprosjektene fordeler seg mellom geografiske områder og ulike planleggingsstadier, og i hvilken grad dette ser ut til å kunne forklare prioriteringene. Som Welde mfl. (2013), som har studert de samme dataene, ser vi i tillegg på betydningen av beregnet samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Det vi undersøker, er om hensynet til andre faktorer kan forklare at samfunnsøkonomisk lønnsomhet ser ut til å ha liten betydning for prioriteringen på overordnet nivå.¹⁷

Et sentralt spørsmål er om det faktisk skjer en reell vurdering av og prioritering mellom alle disse prosjektene ut i fra egenskapene deres, eller om måten beslutningene er lagt opp på gjør at mye i praksis er gitt på forhånd. I delkapittel 7.1 viser vi at det finnes et betydelig antall prosjekter å velge mellom i alle regioner. Det ser heller ikke ut til at det er entydig hvilke planleggingsfaser et prosjekt må ha vært igjennom for å kunne bli prioritert.

I delkapittel 7.2 undersøker vi statistisk hvilken betydning beregnet samfunnsøkonomisk lønnsomhet har for prioriteringen, når vi samtidig tar hensyn til geografisk fordeling og hvilken planleggingsfase hvert prosjekt er i. Vi finner at betydningen av lønnsomhet fortsatt er svært svak når vi tar hensyn til dette.

7.1 Beskrivelse av dataene og noen hovedtrekk

Dataene er hentet fra Statens vegvesens Prosjektdatabank («PDB-Excel»). Dette er, ifølge brukerveiledningen (Statens vegvesen 2014), et IT-system for

¹⁷ Eliasson mfl. (2014) har en analyse der de tar hensyn til om projektet befinner seg i et «distriktsfylke» («rural region»), der Telemark, Aust-Agder, Sogn og Fjordane, Nord-Trøndelag, Nordland, Troms og Finnmark er definert som distriktsfylker. Kontrollert for dette, finner de at prosjekter med lav kostnad i forhold til trafikkvolumet har noe høyere sjanse for å bli anbefalt.

lagring av data om kandidatprosjekt til Nasjonal transportplan og etterfølgende handlingsprogram. Dataene viser hvilke prosjekter som er anbefalt i NTP 2014-2023, og hvilke som er anbefalt hvis NTP-rammen øker med 20 eller 45 prosent.¹⁸ De viser også om prosjektet er inne i første eller andre halvdel av planperioden. I tillegg inneholder databanken en rekke opplysninger om hvert prosjekt, hovedsakelig fra de samfunnsøkonomiske analysene som Statens vegvesen eller konsulenter har gjennomført av de ulike prosjektene.

Datakvalitet

Å bruke dataene nevnt ovenfor innebærer noen åpenbare begrensninger. Vi kan kun se på prioriteringer i NTP-perioden 2014-2023, og kun på prioriteringer mellom prosjekter. Vi kan ikke undersøke hvilken betydning ulike hensyn har for *utformingen* av prosjekter. I tillegg kan databasen gi et skeivt bilde fordi det finnes andre mulige prosjekter som av ulike grunner ikke har blitt vurdert. Det dataene kan brukes til, er å si noe om prioriteringen mellom prosjekter som har oppnådd å bli kandidater til å inkluderes i NTP.

I denne studien drøfter vi i liten grad kvaliteten på de samfunnsøkonomiske analysene. I tillegg til generelle kontroverser i metode og praksis, kan det være at prosjektene har blitt regnet på med ulik grad av nøyaktighet. Vi har ikke grunnlag for å si om dette varierer mellom ulike typer av prosjekter, for eksempel mellom store og små prosjekter eller mellom prosjekter som anses som viktige og mindre viktige. I analysene i kapittel 7.2 tar vi imidlertid hensyn til hvor langt prosjektet har kommet i planleggingsprosessen, og til at prosjektstørrelse kan påvirke resultatene.

En faktor som kan påvirke beregnet samfunnsøkonomisk lønnsomhet, er hvilke forutsetninger som er gjort om bompenger i trafikkberegningene. Hvis det ikke er tatt hensyn til at bompenger gir lavere trafikk, kan nytten framstå høyere enn den blir i realiteten. For 16 av prosjektene oppgis det at beregningene er gjort under forutsetninger om bompenger (se Tabell 7-7), men det er uklart om dette samsvarer med den reelle bruken av bompenger. Ifølge de tekniske retningslinjene for trafikk- og nytteberegninger gitt i forbindelse med NTP 2014-2023 (Statens vegvesen 2011), skal prosjektene legges inn med

¹⁸ I NTP-forslaget framgår det også hvilke prosjekter som er anbefalt hvis ramma blir redusert med 20 prosent. Denne informasjonen finnes ikke i databasen.

bompenger når en skal beregne trafikken dersom det er gjort proposisjonsvedtak om bompenger i Stortinget innen juni 2011. Det kan altså være andre prosjekter der det er lagt opp til bompengefinansiering, men der dette ikke reflekteres i den beregnede trafikken.

En annen mulig svakhet er at det ikke alltid er en fasit for hva som skal regnes som et enkeltprosjekt. Vi ser noen eksempler på at flere enkeltprosjekter i databasen er omtalt som ett større prosjekt i NTP-forslaget fra etatene. Vi kan ikke kontrollere om oppdelingen er gjort «riktig», men vi tar hensyn til prosjektenes størrelse i analysene.

Etter å ha fjernet overflødige rader fra regnearket¹⁹, står vi igjen med 228 prosjekter. Åtte av disse mangler budsjettkostnad og netto nytte.²⁰ Det gjenstår da 220 prosjekter som vi har brukt i analysene våre, fire flere enn i utvalget til Welde mfl (2013). To av disse er programområdetiltak²¹, som Welde mfl. ikke inkluderer.

I tillegg har vi, ved hjelp av innspill fra noen av informantene, avdekket andre mangler, feil og inkonsistenser som vi ikke har rettet opp. Dette dreier seg om:

- Prosjekter som er nevnt i NTP, men ikke finnes i regnearket: E18 Sydhavnen, E18 Lysaker – Høvik, Rv. 150 Ulvensplitten – Sinsen, Bussterminalen Oslo, E6 Flyplasskrysset, Rv. 4 Hagantunnelen, Rv. 23 Oslofjordtunnelen, E18 Sky-Langangen, Rv 13 Ryfast, E39 Blindheimstunnelen og E6 Være-, Stavsjø og Helltunnelen
- Prosjekter som er nevnt i NTP og har feil prioritering i regnearket: Rv. 22 (to prosjekter), Rv. 3/25 Ommangsvollen – Grundset, E16 Øye – Eidsbru, Rv. 3 Grundset – Gita bru og Rv. 3 Gita bru – Skjærodden

¹⁹ Én rad er et fiktivt testprosjekt, to prosjekter er lagt inn både som enkeltprosjekter og som sammensatte prosjekter, tre prosjekter er lagt inn to ganger og ett prosjekt er lagt inn tre ganger. Vi har fjernet de sammensatte prosjektene, og beholdt den raden med høyest prosjektnummer hvis ett prosjekt er nevnt flere ganger under samme navn.

²⁰ E18 Melleby-Momarken, tre prosjekter på E6 i Stjørdal, E6 Jaktøya, Rv. 3 Åsta Bru, Rv. 4 Lygna sør og E6 Sørkjosfjellet.

²¹ Disse er E8 Sørbotn-Laukslett og E8 Atkomst Tromsø havn, Breivika. Begge er innenfor programområde «A», som står for «Annet».

- Rv. 4 Gran-Jaren (nevnt i NTP) finnes også som «Rv. 4 Roa-Gran-Jaren» (ikke anbefalt). Det er uklart i hvilken grad dette er samme prosjekt.
- I regnearket er hele prosjektet «Ev 6 Ringeby sør - Otta» anbefalt. I NTP er «E6 Frya-Sjoa» anbefalt, «E6 Sjoa - Otta» anbefalt innenfor ramme økt med 20 prosent» og Ringeby sør – Frya ikke nevnt.

Prioritering

Prioritering kan i anbefalingen av disse prosjektene måles langs to dimensjoner – hvilken budsjettamme som skal til for at prosjektet blir realisert, og om prosjektet skal realiseres i første (2014-2017) eller andre del (2018-2023) av NTP-perioden.

I Tabell 7-1 viser vi hvor mange prosjekter som er anbefalt gitt størrelsen på NTP-ramma²². Når ramma er 45 prosent høyere enn gjeldende ramme, er 125 av de 220 prosjektene anbefalt. Antallet prosjekter som blir anbefalt startet opp i første del av planperioden, øker også når ramma øker. Dette skyldes først og fremst at prosjekter som allerede er inne med lavere ramme, blir anbefalt realisert tidligere når ramma øker.

²² Fem prosjekter er oppgitt som anbefalt innenfor gjeldende NTP-ramme, men ikke når ramma øker med 20 prosent eller 45 prosent. Vi har antatt at disse også er anbefalt innenfor økte rammer. Sannsynligvis er dette riktig, med mindre etatene velger bort noen prosjekter når de får nok midler til å prioritere andre.

Tabell 7-1. Anbefalte prosjekter og oppstarttidspunkt gitt ulike NTP-rammer

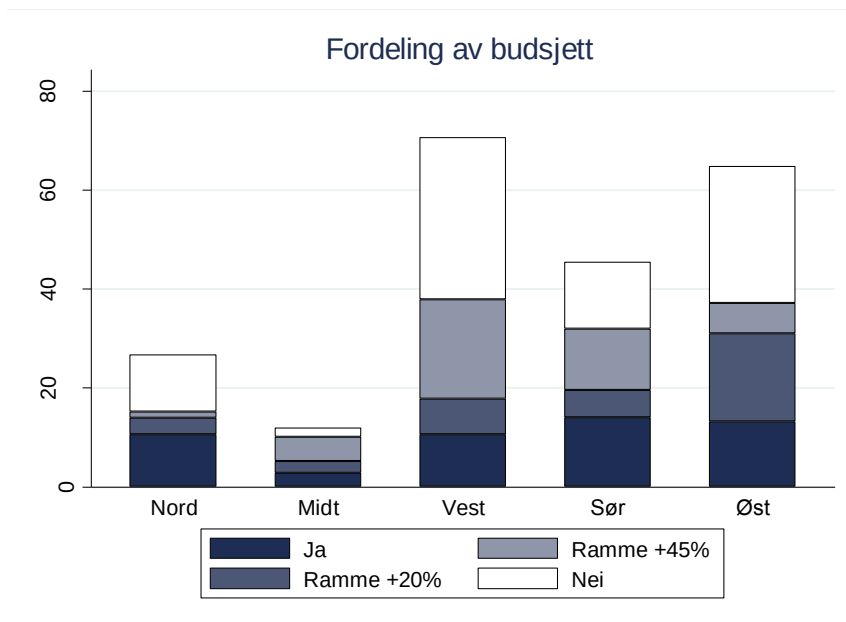
Oppstartstidspunkt	Gjeldende	NTP-ramme	
		Økt med 20 %	Økt med 45 %
1. delperiode	52	71	75
2. delperiode	3	14	50
Totalt	55	85	125

Av de 52 prosjektene som er anbefalt innenfor gjeldende NTP-ramme, og med oppstart i første del av planperioden, er mange såkalte bundne prosjekter. Dette er prosjekter som er forutsatt startet opp før 2014, noe som innebærer at de har vært til politisk behandling. 36 av prosjektene er ifølge databasen slike prosjekter.

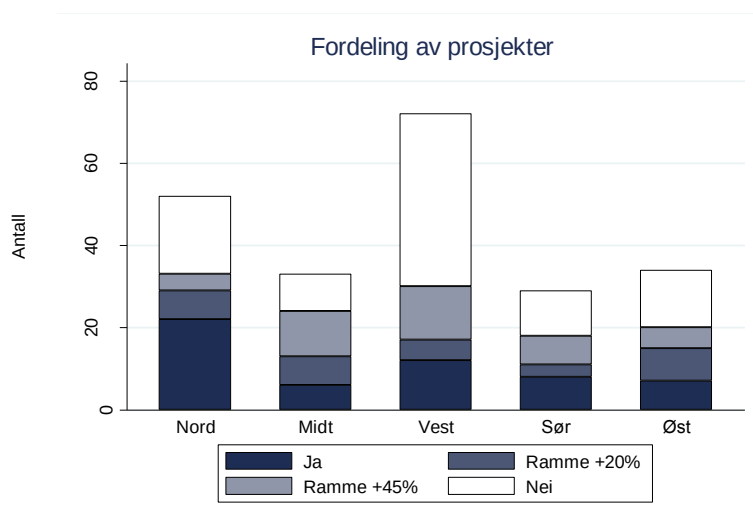
Fordeling mellom regioner

Alle prosjektene har informasjon om hvilken region de befinner seg i. I Figur 7-1 ser vi fordelingen av budsjettmidler mellom regioner for hver grad av prioritering, og i Figur 7-2 ser vi tilsvarende fordeling for antall prosjekter. (Dette er tilsvarende figurer som den vi viste for riksvegkorridorene i kapittel 5.) Vi ser at det finnes prosjekter for betydelige summer blant de prosjektene som ikke er anbefalt, med unntak av i Region midt. Dette gjelder spesielt i Region vest, der de prosjektene som ikke er anbefalt innenfor noen rammer, utgjør 35 milliarder kroner fordelt på 42 prosjekter. Vi ser ellers at de anbefalte prosjektene i Region nord er inndelt i mange enkeltprosjekter (22).

Region midt har en liten andel av budsjettramma, unntatt når vi ser på økningen til pluss 45 prosent av gjeldende ramme. Region øst får en høyere andel når ramma øker med 20 prosent og Region vest får en høyere andel når den øker med 45 prosent. Det siste skyldes i stor grad at Rogfast (en planlagt 27 kilometer lang tunnel under Boknafjorden og Kvitsøyfjord) i Region vest kommer inn i planen med denne ramma. Dette er et svært stort prosjekt og har derfor betydning for andelen Region vest får.



Figur 7-1. Fordeling av budsjettmidler i NTP per region for hver grad av prioritering



Figur 7-2. Fordeling av antall prosjekter i NTP per region for hver grad av prioritering

At fordelinga ser noe forskjellig ut i de to figurene ovenfor, skyldes at prosjektene ikke er like store i alle regioner. Prosjektene i Region sør og øst er i

gjennomsnitt større enn i de øvrige regionene. Tabell 7-2 under viser forskjellene i anleggskostnad mellom regionene og mellom prosjekter med ulik grad av prioritering. Vi ser at det generelt ikke er noen klar sammenheng mellom størrelse og om et prosjekt blir prioritert. I Region vest er det en tendens til at de større prosjektene først blir anbefalt hvis NTP-ramma øker, mens i Region øst er det de minste prosjektene som kommer inn når ramma øker til +45 prosent.

Tabell 7-2. Gjennomsnittlig anleggskostnad (mill. kr) for hver region og grad av prioritering

Anbefalt?	Region				
	Nord	Midt	Vest	Sør	Øst
Ja	479	464	807	1 864	2 214
Ramme +20%	487	355	1 483	1 911	2 354
Ramme +45%	321	450	1 568	1 984	1 233
Nei	583	219	842	983	1 929

Prosjekter i ulike faser

Databasen har informasjon om hvilken fase prosjektene er i, dvs hvor omfattende planlegging av prosjektet som er utført. Dette er interessant å ta hensyn til fordi fase trolig er viktig for å forklare hvilke prosjekter som blir prioritert. I Tabell 7-3 viser vi fordelingen på ulike faser. Utenom den spesielle kategorien vedlikehold (V), viser vi fasene i synkende rekkefølge etter hvor langt prosjektet har kommet. Vi ser at de fleste prosjektene som blir anbefalt, har vært gjennom reguleringsplan (R) eller i hvert fall kommunedelplan (K), mens det er færre av disse blant de lavere prioriterte prosjektene.

Samtidig ser vi at det ikke er noen én-til-én-sammenheng her. Det finnes både prioriterte prosjekter som ikke har vært igjennom kommunedelplan, og prosjekter som har vært igjennom reguleringsplan, men som likevel ikke blir prioritert. Dette kan tyde på at de som velger ut prosjekter, har et visst handlingsrom.

Tabell 7-3. Grad av prioritering for prosjekter i ulike faser

		Fase							Totalt
Anbefalt?		Vedl. hold (V)	Anlegg (A)	Byggeplan (B)	Reg. plan (R)	K. delplan (K)	Fylkesdelplan (F)	Utredning* (U)	
Ja	N	0	3	2	20	22	0	8	55
	%	0,00	5,45	3,64	36,36	40,00	0,00	14,55	100,00
+20%	N	0	1	1	4	8	1	15	30
	%	0,00	3,33	3,33	13,33	26,67	3,33	50,00	100,00
+45%	N	0	1	0	3	10	0	26	40
	%	0,00	2,50	0,00	7,50	25,00	0,00	65,00	100,00
Nei	N	1	0	1	13	16	1	63	95
	%	1,05	0,00	1,05	13,68	16,84	1,05	66,32	100,00
Totalt	N	1	5	4	40	56	2	112	220
	%	0,45	2,27	1,82	18,18	25,45	0,91	50,91	100,00

*«Utredning» kan være konseptvalgutredning, behovsutredning eller rutevis utredning.

Det samme gjelder hvis vi ser på når prosjektene er anbefalt startet opp. Vi tar da utgangspunkt i det oppgitte oppstartstidspunktet hvis ramma øker med 45 prosent. Som vist i Tabell 7-1 er imidlertid oppstartstidspunktet det samme for mange av prosjektene også med ramme økt med 20 prosent. Tabell 7-4 under viser at det at prosjektet har vært gjennom kommunedelplan og reguleringsplan, ikke er en forutsetning for at det blir anbefalt startet opp i

første del av NTP-perioden. 17 prosjekter som ikke har vært gjennom disse fasene, er anbefalt oppstart i første delperiode.²³

Tabell 7-4. Anbefalt oppstartstidspunkt (NTP-ramme økt med 45 prosent) for prosjekter i ulike faser

Oppstartstidspunkt	Fase						Totalt
	Vedl. hold (V)	Anlegg (A)	Byggeplan (B)	Reg. plan (R)	K. delplan (K)	Utredning* (U)	
1. delperiode	5	3	0	26	24	17	75
2. delperiode	0	0	1	14	3	32	50
Totalt	5	3	1	40	27	49	125

*«Utredning» kan være konseptvalgutredning, behovsutredning eller rutevis utredning.

Lønnsomhet

En rekke variabler i databasen sier noe om ulike nyttevirksomheter av hvert prosjekt, for eksempel nytte av spart reisetid eller færre ulykker. Welde mfl. (2013) finner ingen sammenheng mellom noen av disse og prioritering, derfor har vi valgt å konsentrere oss om samlet lønnsomhet uttrykt ved netto nytte.²⁴ Tabell 7-5 viser gjennomsnittlig netto nytte og netto nytte per budsjettkrone (NNB) for de prosjektene som er anbefalt, for de som kommer inn med økt ramme, og for de som ikke er anbefalt innenfor noen rammer. Store og svært lønnsomme eller ulønnsomme prosjekter vil slå mer ut på gjennomsnittlig netto nytte i kroner enn på gjennomsnittlig NNB.

Som forventet ut i fra resultatene til Welde mfl. (2013), ser vi at de anbefalte prosjektene ikke skiller seg ut som spesielt lønnsomme i forhold til resten. Vi ser til og med at det ikke er veldig stor forskjell mellom de som er anbefalt innenfor gjeldende ramme, og de som ikke er anbefalt innenfor *noen* rammer.

²³ Tre av disse har anbefalt oppstart i første del av planperioden med gjeldende NTP-ramme. Dette gjelder «Rv 22 Kjeller x fv120 – Lillestrøm», «E136 Vågstrandtunnelen» og «Hesseng - Riksgrense Russland».

²⁴ Samfunnsøkonomiske analyser er omtalt i kapittel 2.3

De prosjektene som kommer inn når ramma øker med 45 prosent, har høyest beregnet lønnsomhet.²⁵

Tabell 7-5. Beregnet lønnsomhet for prosjekter for ulike grader av prioritering

Anbefalt?	Netto nytte (mill. kr)	NNB*	Antall	Sum kostnad (mill. kr)
Ja	-98 452	-0,20	55	51 141
Ramme +20%	-346 510	-0,26	30	36 269
Ramme +45%	118 245	-0,03	40	44 701
Nei	-133 691	-0,23	95	87 417
Total	-108 096	-0,19	220	219 528

*Gjennomsnittlig NNB per prosjekt (ikke samlet NNB for hver kategori)

I Tabell 7-6 viser vi tilsvarende tall også fordelt på vegregioner. Her ser vi at det i Region sør er en viss tendens til at de lønnsomme prosjektene blir høyere prioritert. Delvis gjelder dette også i Region nord, men kun for netto nytte i kroner. I Region midt er bildet mer uklart, og i vest og øst er det nærmest en motsatt sammenheng. I underkapittel 7.2 undersøker vi hvor sterke disse sammenhengene er, også når vi tar høyde for andre forskjeller mellom prosjektene.

Vi ser også at Region nord har lavest gjennomsnittlig lønnsomhet blant prosjektene sine generelt, målt ved NNB. Region øst har imidlertid noen store og (beregnet) ulønnsomme prosjekter, noe som gjør at denne regionen har lavest gjennomsnittlig netto nytte målt i kroner.

²⁵ Rogfast er et stort prosjekt med høy beregnet netto nytte som slår mye ut på gjennomsnittlig netto nytte i kroner for de prosjektene som kommer inn med denne ramma. Vi ser imidlertid at også gjennomsnittlig NNB er høyere for disse prosjektene.

Tabell 7-6. Gjennomsnittlig lønnsomhet for hver vegregion og grad av prioritering

		Region				
Anbefalt?		Nord	Midt	Vest	Sør	Øst
Ja	Netto nytte (mill. kr)	-139,8	16,5	-86,7	728,4	-1032,4
	NNB*	-0,59	0,11	-0,05	0,51	-0,34
Ramme +20%	Netto nytte (mill. kr)	-325,0	-201,1	47,1	-302,7	-755,0
	NNB*	-0,54	-0,49	0,28	-0,25	-0,17
Ramme +45%	Netto nytte (mill. kr)	-262,2	60,5	828,9	-551,8	-360,0
	NNB*	-0,90	-0,14	0,51	-0,24	-0,24
Nei	Netto nytte (mill. kr)	-365,0	-144,0	171,0	-499,0	-441,1
	NNB*	-0,58	-0,61	-0,06	-0,33	0,05
Total	Netto nytte (mill. kr)	-256,0	-58,8	238,4	-152,8	-624,8
	NNB*	-0,60	-0,30	0,07	-0,07	-0,12

*Gjennomsnittlig NNB per prosjekt (ikke samlet NNB for hver kategori)

I Tabell 7-7 under viser vi hvordan lønnsomheten varierer mellom prosjekter etter hvorvidt trafikkberegningene er gjort under antakelse om bompenger. Vi ser at den klareste forskjellen mellom prosjektene er størrelsen. Den relative lønnsomheten, målt ved NNB, er omtrent lik for prosjekter med og uten bompenger. Blant prosjekter der det er uklart hvordan beregningene er gjort («vet ikke»), er det noen små prosjekter med høy NNB som trekker opp gjennomsnittlig NNB, men i liten grad gjennomsnittlig netto nytte.

Tabell 7-7. Gjennomsnittlig lønnsomhet og prosjektstørrelse for ulike antakelser om bompenger

Bompenger antatt i trafikkberegningene?	Netto nytte (mill. kr)	NNB*	Kostnad (mill. kr)	Antall
«Ja»	-383,61	-0,29	2 100,08	16
«Nei»	-80,03	-0,20	895,43	190
«Vet ikke»	-174,16	0,09	1 461,93	14
Total	-108,10	-0,19	1 019,09	220

*Gjennomsnittlig NNB per prosjekt (ikke samlet NNB for hver kategori)

Muligheter for statistisk analyse

Databasen inneholder mange variabler, men ikke alle egner seg like godt til bruk i statistiske analyser. Regioninndelingen egner seg ganske godt, i og med at alle regioner har et visst antall prosjekter. Hvis vi skulle sett på enkeltfylker eller riksvegrutene, ville noen av disse hatt svært få prosjekter (se vedlegg D). Et annet alternativ hadde vært å se på egenskapene til områdene prosjektene berører (for eksempel folketall eller grad av bebyggelse), men 111 av prosjektene mangler opplysninger om berørte kommuner. Vi har ikke prioritert å innhente slike opplysninger innenfor rammene av dette prosjektet.

De fleste av de andre variablene utgjør en komponent i den samfunnsøkonomiske analysen, for eksempel spart tid, ulykker eller utslipp. Welde mfl. (2013) har allerede sett på flere av disse uten å finne noe klart mønster, så vi vil konsentrere oss om samlet lønnsomhet.

Av de øvrige opplysningene synes hvilken fase prosjektet er i, å være viktig (Tabell 7-3). En annen interessant opplysning er om trafikkberegningene er gjort med forutsetning om bompengefinansiering.²⁶ Vi lar denne variabelen ha verdien én hvis det er oppgitt at dette er tilfelle, og null ellers (inkludert «vet ikke»). Tabell 7-8 viser deskriptiv statistikk for de variablene vi vil bruke i de statistiske analysene. Som vist tidligere, varierer netto nytte per budsjettkrone (NNB) en del mellom regioner, og også sterkt innad i hver region (standardavvik mellom 0,51 og 0,88).²⁷ Omtrent en fjerdedel av prosjektene har vært gjennom kommunedelplan og en ny fjerdedel også reguleringsplan. Gjennomsnittlig bompengandel er bare én prosent.

Tabell 7-8. Deskriptiv statistikk for variabler brukt i analysen

²⁶ Det finnes også en variabel som heter «Bompengandel fra EFFEKT». Denne er null for de aller fleste prosjekter, også for de fleste av de der det er oppgitt at trafikkberegningene tar hensyn til bompenger.

²⁷ NNB på mindre enn minus 1 tilsier at samfunnet ikke får igjen noe av kostnaden ved prosjektet, men tvert imot taper enda mer. Prosjektet som har beregnet NNB lik -1,37 er Rv2 Slomarka-Kongsvinger. Sju andre prosjekter har NNB som er så vidt under -1.

Variabel	Obs.	Gj. Snitt	Std. avvik	Min	Maks
NNB	220	-0,19	0,78	-1,37	2,70
NNB, Nord	52	-0,60	0,51	-1,04	1,89
NNB, Midt	33	-0,30	0,57	-0,95	1,34
NNB, Vest	72	0,07	0,88	-1,06	2,70
NNB, Sør	29	-0,07	0,79	-0,98	2,24
NNB, Øst	34	-0,12	0,78	-1,37	1,79
Reguleringsplan*	220	0,23	0,42	0	1
Kommunedelplan*	220	0,48	0,50	0	1
Bompenger i beregn.*	220	0,07	0,26	0	1

*Variablene har verdi lik null eller én. Gjennomsnittet gir dermed andelen med verdi lik én.

7.2 Statistiske analyser

I dette delkapitlet vil vi ved hjelp av statistiske sannsynlighetsmodeller studere betydningen av noen utvalgte faktorer på sannsynligheten for at et prosjekt blir prioritert. Dette gjør vi for å kunne si noe om hvor sterke sammenhengene er, og for å kunne se hvilke sammenhenger som holder, når vi tar hensyn til flere ulike faktorer samtidig.

Én sentral motivasjon for dette er å finne ut om samfunnsøkonomisk lønnsomhet har større betydning for prioriteringen av prosjekter når vi tar høyde for andre hensyn. Det at det ikke er en sammenheng mellom lønnsomhet og prioritering på *overordnet nivå* slik Welde mfl. (2013) finner, betyr ikke at det ikke kan være en sammenheng når myndighetene velger mellom prosjekter som er mer «like» med hensyn til andre egenskaper. Hvilke andre hensyn som har betydning, er imidlertid også interessant i seg selv.

Metode og mål på prioritering

Vi har brukt tre ulike mål på hvorvidt et prosjekt er prioritert. Blant disse, fokuserer vi mest på det første:

1. Prosjektet er anbefalt innenfor gjeldende NTP-ramme
2. Prosjektet er anbefalt innenfor gjeldende NTP-ramme, eller når ramma øker med 20 prosent

3. Prosjektet er anbefalt innenfor gjeldende NTP-ramme, eller når ramma øker med 20 eller 45 prosent.

Alle de tre målene er definert slik at et prosjekt enten er prioritert eller ikke (binære utfall). Alternativt kunne vi sett på *grad* av prioritering, og konstruert et mål som fanger opp dette. Dette krever litt mer avanserte modeller²⁸, og resultatene ville ikke sagt oss så mye mer enn når vi ser på hver type prioritering for seg. Det første målet gjør det i tillegg lettere å sammenlikne med resultatene til Welde mfl. (2013).

At utfallet er enten eller, gjør at vi kan bruke såkalte binomiale logitmodeller til å undersøke den statistiske sammenhengen mellom ulike hensyn og sannsynligheten for at et prosjekt blir valgt. I disse modellene spesifiserer vi ikke sammenhengen mellom egenskapene og sannsynligheten for å bli prioritert direkte. I stedet tenker vi oss at hvert prosjekt har en «nytte» U_i som avhenger av hver egenskap X_j pluss et restledd ε_i . Restleddet representerer «tilfeldighet», altså andre egenskaper eller forhold som vi ikke har kontrollert for.²⁹

$$U_i = \alpha + \sum_{j=1}^n \beta_j X_j + \varepsilon_i$$

Hver egenskap j har en nytteparameter β_j som sier hvor mye egenskapen bidrar til nytten. Antakelsen er at prosjektet blir prioritert hvis den samlede «nyttens» av disse egenskapene pluss restleddet overstiger et visst nivå (konstantleddet α).

Mål på lønnsomhet

Selv om vi tar metoden for nyttekostnadsanalysene for gitt, er det flere mulige mål på samfunnsøkonomisk lønnsomhet som kan brukes i analysene. Vi er i utgangspunktet ikke interessert i hvilket mål som ville vært det teoretisk riktige dersom en skulle prioritere mellom prosjekter kun etter lønnsomhet. Vårt valg

²⁸ Det naturlige ville da vært å bruke en såkalt ordnet logit- eller probitmodell. Vi viser resultater fra en slik modell i vedlegg D.

²⁹ Noe av dette kan også ses på som ren tilfeldighet. Vi skal ikke gjøre et forsøk her på å definere hva dette er, og si noe om hvorvidt det er relevant for prioritering av vegprosjekter i NTP.

handler om hvilket mål på lønnsomhet som best fanger opp de avveiningene som blir gjort i praksis, dersom lønnsomhet overhodet spiller noen rolle. Tre mål på lønnsomhet peker seg ut:

1. Lønnsomt/ulønnsomt: Én mulighet er å bare skille prosjektene etter hvorvidt netto nytten er positiv eller negativ. Når lønnsomhet vurderes opp imot andre hensyn, virker dette urimelig. *Hvor* lønnsomt eller ulønnsomt prosjektet er, bør også ha noe å si. Vi bruker derfor ikke dette målet.
2. Netto nytte i kroner: Dette fanger opp hvor lønnsomt prosjektet er. Problemet er at resultatene kan bli vanskelige å tolke. Hvor mye øker sjansen for at et prosjekt blir prioritert når nettonytten øker med 100 millioner? Det at skalaen blir så forskjellig for store og små prosjekter kan også gi utfordringer i den statistiske analysen.
3. Netto nytte per budsjettkrone (NNB). Dette målet sier hvor mye mer nytte samfunnet får per krone brukt. Det er forholdsvis enkelt å tolke, og skalaen blir mer lik for store og små prosjekter.³⁰ Som nevnt i kapittel 2.3 kan en prioritering etter NNB også begrunnes teoretisk ved at det gir høyest nytte gitt en budsjetttramme. Ulempen er at små prosjekter med høy positiv NNB kan gjøre store utslag i analysene selv om de har liten betydning sammenliknet med de store prosjektene.

Basert på drøftingen over, har vi valgt å bruke NNB som mål på lønnsomhet. Et mulig problem med dette er, som sagt, at små prosjekter kan gjøre store utslag på resultatene. Dette kan være spesielt problematisk hvis det ikke er noen klar praksis for når et prosjekt skal deles inn i mindre delprosjekter. Vi har tatt hensyn til dette ved å vekte prosjektene etter størrelse, målt ved anleggskostnad (diskontert).³¹ Dette er imidlertid heller ikke helt uproblematisk, siden kostnad også er en faktor som kan påvirke prioriteringa. Vi viser derfor resultater både når vi ikke veker, og når vi veker prosjektene etter anleggskostnad.

³⁰ McFadden (1976) får bedre forklaringskraft (ρ^2) i sine analyser når han inkluderer lønnsomhetsmål der nytte er uttrykt relativt til kostnad enn når han inkluderer nytte og kostnad målt i dollar.

³¹ Forsøk med vekting etter budsjettkostnad ga liknende resultater, men lavere ρ^2 .

Hvordan tolke resultatene?

I analysene ønsker vi å se på hvordan andre hensyn enn samfunnsøkonomisk lønnsomhet påvirker valg av prosjekter, og om lønnsomhet kan ha betydning når vi tar høyde for disse. Tabellene i delkapittel 7.1 antyder at forskjeller mellom regioner kan ha en del å si, for eksempel har Region nord generelt lav lønnsomhet for alle grader av prioritering. En enkel måte å ta hensyn til dette, er å inkludere en variabel som er lik 1 for prosjekter i den aktuelle regionen, og null for resten, for alle regioner. Denne fanger opp alle forskjeller mellom regionene som kan påvirke hvorvidt et prosjekt blir prioritert. På samme måte kan vi inkludere slike «dummyvariabler» for om det er gjennomført kommunedelplan og reguleringsplan for det aktuelle prosjektet.

Vi inkluderer også noen andre forklaringsvariabler som ikke er enten eller, men kontinuerlige. Når modellen inneholder flere forklaringsvariabler, må effekten av hver av disse tolkes som effekten *gitt at alt annet er likt*. Hvis vi for eksempel kontrollerer for region, må effekten av netto nytte per budsjettkrone tolkes som betydningen av lønnsomhet for om et prosjekt blir anbefalt over et annet prosjekt *i samme region*.

I dataene har vi, som nevnt, ikke mange variabler som fanger opp andre hensyn enn lønnsomhet. Hvis vi hadde flere slike variabler og et stort nok datamateriale, kunne vi i prinsippet kontrollert for alle andre hensyn. Muligens ville dette økt sannsynligheten for å finne en klar effekt av lønnsomhet på prioriteringene. Men vi er ikke bare interessert i å vite om lønnsomhet har betydning «når alt annet er likt», vi er også interessert i om lønnsomhet har en avgjørende betydning, og på hvilket nivå. Det er derfor nyttig å sammenlikne modeller der vi ikke inkluderer noen andre variabler, og modeller der vi lar et større sett av ulike variabler forklare prioriteringene.

I de tilfellene der vi kontrollerer for forskjeller mellom regioner, blir modellen

$$U_{ri} = \alpha_r + \beta_{(r)}NNB_{ri} + \sum_{j=1}^n \beta_j Z_j + \varepsilon_{ri}$$

der r står for region og Z_j 'ene er andre egenskaper enn lønnsomhet målt ved NNB. $\beta_{(r)}$ betyr at vi i noen tilfeller også lar effekten av NNB variere mellom regioner.

Resultater

Tabell 7-9 viser resultatene for faktorer som forklarer prioritering innenfor gjeldende ramme. Vi viser først modeller med bare lønnsomhet (NNB) som forklaring, før vi inkluderer andre mulige forklaringsvariabler.

Nyttekoefisientene gir ikke direkte effekten av hver variabel på sannsynligheten for at et prosjekt blir anbefalt, denne må beregnes for gitte verdier av de ulike variablene.

Vi ser, som forventet, at det ikke er noen klar sammenheng mellom lønnsomhet (NNB) og prioritering for alle prosjektene sett under ett (kolonne 1 og 5), i tråd med resultatene til Welde mfl. (2013). Sammenhengen er fortsatt svak når vi kontrollerer for forskjeller i lønnsomhet mellom regioner (kolonne 2 og 6), og når vi tar høyde for at prosjekter befinner seg på ulike planleggingsstadier og om beregningene er gjort under forutsetning om bompenger (kolonne 3 og 7). Det betyr at selv når valget står mellom prosjekter *i samme region og på samme planleggingsstadium*, ser ikke samfunnsøkonomisk lønnsomhet ut til å ha noen særlig betydning. I vedlegg D viser vi at det samme også gjelder når vi tar hensyn til fordeling mellom riksvegkorridorer.

I tillegg til at den estimerte effekten av lønnsomhet ikke er statistisk signifikant forskjellig fra null, er også verdien av estimatet lav. Det høyeste punkttestimatet er 0,26. Dette gir oss ikke direkte økningen i sannsynligheten for prioritering, men denne kan beregnes gitt bestemte verdier på de andre variablene.³² Estimatet på 0,26 tilsier at en økning i NNB på 0,1 bare øker sannsynligheten for at prosjektet blir anbefalt med 0,4 prosentpoeng.³³

³² Dette skyldes at logitmodeller er ikke-lineære. Hvor mye en økning i en variabel bidrar til sannsynligheten for et utfall, avhenger av verdien på denne og andre variabler.

³³ Dette er marginal effekt gitt at verdien på de øvrige variablene er lik gjennomsnittet for utvalget.

Tabell 7-9. Faktorer som forklarer om et prosjekt blir prioritert innenfor gjeldende NTP-ramme. (Robuste standardfeil i parentes. * p < 0.1, ** p < 0.05, *** p < 0.01)

	Ikke vektet				Prosjekter vektet etter størrelse			
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
NNB	-0,03 (0,21)	0,22 (0,23)	0,26 (0,23)		-0,07 (0,38)	0,14 (0,35)	-0,06 (0,31)	
NNB, Nord				-0,07 (0,53)				1,21 (1,10)
NNB, Midt				1,22 (0,78)				0,19 (0,99)
NNB, Vest				-0,24 (0,40)				-0,95* (0,51)
NNB, Sør				1,09** (0,44)				0,93** (0,46)
NNB, Øst				0,25 (0,85)				-1,56* (0,94)
Nord		1,15** (0,54)	1,19** (0,61)	0,99 (0,72)		0,84 (0,76)	0,52 (0,92)	1,85* (1,04)
Midt		-0,11 (0,63)	-0,22 (0,72)	-0,06 (0,80)		-0,02 (0,80)	0,04 (0,96)	0,75 (1,04)
Vest		-0,31 (0,54)	-0,33 (0,64)	-0,30 (0,68)		-0,75 (0,86)	-0,66 (0,84)	0,15 (0,91)
Sør		0,38 (0,59)	0,76 (0,79)	0,67 (0,89)		0,46 (0,76)	1,24 (0,95)	1,90* (1,10)
Reg. plan.			0,78* (0,46)	0,81* (0,48)			1,73** (0,71)	1,43* (0,77)
Kom. delplan.			2,12*** (0,48)	2,05*** (0,48)			2,58*** (0,81)	2,58*** (0,86)
Bomp. i beregn.			-0,99 (0,80)	-0,93 (0,83)			-1,16 (1,04)	-1,19 (1,11)
Konstant	-1,10*** (0,16)	-1,33*** (0,43)	-2,85*** (0,67)	-2,81*** (0,72)	-1,17*** (0,27)	-1,17** (0,58)	-3,59*** (0,85)	-4,18*** (1,00)
Obs.	220	220	220	220	220	220	220	220
Pseudo-R ²	0,000	0,051	0,237	0,256	0,000	0,044	0,310	0,350

Når vi derimot lar betydningen av lønnsomhet variere mellom regionene (kolonne 4 og 8), er det en positiv og statistisk signifikant sammenheng i Region sør. Det kan altså se ut til at lønnsomhet øker sannsynligheten for at et prosjekt blir prioritert blant prosjektene i denne regionen. Dette gjelder uansett om vi vekter prosjektene etter størrelse eller ikke. Estimater på 1,31 i kolonne 4 tilsier at sannsynligheten for at et prosjekt blir prioritert øker med 1,7 prosentpoeng hvis NNB øker med 0,1.³⁴ Selv i denne regionen, er effekten altså ikke voldsomt sterk, men siden lønnsomheten varierer ganske mye mellom prosjekter innad i hver region (se tabell 7-6), er den ikke helt ubetydelig.

I Region vest er den beregnede sammenhengen mellom lønnsomhet og prioritering negativ, og når vi vekter prosjektene etter størrelse (kolonne 8) er den også statistisk signifikant. For de andre regionene er resultatene mindre klare. Om resultatene reflekterer at en i NTP-prosessen faktisk prioriterer annerledes mellom prosjekter i Region sør enn i de andre regionene, er et åpent spørsmål.

I Tabell 7-10 og Tabell 7-11 viser vi tilsvarende resultater når vi, som «anbefalt», regner med også de prosjektene som er inkludert i NTP-ramme når denne øker med henholdsvis 20 og 45 prosent. Modellene er ellers de samme som over.

Vi ser at disse resultatene støtter godt opp under funnene over: Sammenhengen mellom lønnsomhet og prioritering for Region sør blir svakere når vi inkluderer prosjekter anbefalt innenfor de økte rammene, men er fortsatt positiv. Sammenhengen for Region vest er negativ også når vi inkluderer at ramma øker med 20 prosent, og er fortsatt uklar når ramma øker med 45 prosent. I Region midt har mer lønnsomme prosjekter større sannsynlighet for å bli anbefalt innenfor ei NTP-ramme økt med 45 prosent. I Region øst og nord er sammenhengen svak for alle grader av prioritering.

³⁴ Dette er marginal effekt for et gjennomsnittlig prosjekt i Region sør.

Tabell 7-10. Faktorer som forklarer om et prosjekt blir prioritert innenfor NTP-ramme økt med 20 prosent. (Robuste standardfeil i parentes. * $p < 0.1$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$)

	Ikke vektet				Prosjekter vektet etter størrelse			
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
NNB	-0,09 (0,18)	0,14 (0,20)	0,17 (0,19)		-0,28 (0,35)	-0,05 (0,30)	-0,21 (0,30)	
NNB, Nord				0,13 (0,55)				0,31 (0,99)
NNB, Midt				0,14 (0,69)				-1,28 (0,78)
NNB, Vest				-0,04 (0,28)				-0,83** (0,42)
NNB, Sør				0,81* (0,44)				0,79 (0,50)
NNB, Øst				0,13 (0,48)				-0,25 (0,89)
Nord		0,54 (0,46)	0,51 (0,51)	0,49 (0,60)		0,07 (0,63)	-0,27 (0,88)	0,06 (1,01)
Midt		-0,17 (0,50)	-0,14 (0,59)	-0,14 (0,60)		-0,30 (0,68)	-0,13 (0,85)	-0,30 (0,78)
Vest		-0,97** (0,45)	-1,03** (0,50)	-1,00** (0,50)		-1,19* (0,72)	-1,13 (0,83)	-0,99 (0,79)
Sør		-0,26 (0,51)	-0,01 (0,60)	0,00 (0,64)		-0,20 (0,68)	0,24 (0,77)	0,27 (0,79)
Reg. plan.			0,74 (0,49)	0,74 (0,50)			1,65** (0,82)	1,48* (0,86)
Kom. delplan.			1,36*** (0,37)	1,32*** (0,38)			1,71** (0,69)	1,72** (0,71)
Bomp. i beregn.			-0,84 (0,68)	-0,80 (0,70)			-0,66 (0,85)	-0,51 (0,95)
Konstant	-0,48*** (0,14)	-0,22 (0,35)	-1,06** (0,44)	-1,05** (0,44)	-0,40 (0,25)	0,02 (0,48)	-1,39* (0,80)	-1,40* (0,77)
Obs.	220	220	220	220	220	220	220	220
Pseudo- R^2	0,001	0,049	0,161	0,166	0,007	0,048	0,258	0,281

Tabell 7-11. Faktorer som forklarer om et prosjekt blir prioritert innenfor NTP-ramme økt med 45 prosent. (Robuste standardfeil i parentes. * $p < 0.1$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$)

	Ikke vektet				Prosjekter vektet etter størrelse			
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
NNB	0,11 (0,19)	0,30 (0,21)	0,34* (0,20)		0,01 (0,40)	0,09 (0,38)	0,02 (0,39)	
NNB, Nord				-0,17 (0,50)				0,39 (0,91)
NNB, Midt				1,96* (1,04)				3,37*** (1,22)
NNB, Vest				0,43 (0,28)				-0,08 (0,58)
NNB, Sør				0,61 (0,59)				0,48 (0,91)
NNB, Øst				-0,16 (0,49)				-0,40 (0,98)
Nord		0,34 (0,47)	0,30 (0,50)	0,03 (0,56)		-0,07 (0,64)	-0,22 (0,84)	0,12 (0,91)
Midt		0,68 (0,53)	0,87 (0,56)	1,63** (0,82)		1,23* (0,71)	1,72** (0,82)	3,33*** (0,98)
Vest		-0,76* (0,44)	-0,69 (0,46)	-0,68 (0,47)		-0,40 (0,68)	-0,09 (0,77)	0,05 (0,76)
Sør		0,12 (0,53)	0,58 (0,60)	0,68 (0,62)		0,73 (0,79)	1,42* (0,79)	1,62* (0,84)
Reg. plan.			0,08 (0,50)	0,16 (0,51)			0,54 (0,85)	0,38 (0,88)
Kom. delplan.			1,29*** (0,38)	1,17*** (0,39)			1,74** (0,68)	1,72** (0,69)
Bomp. i beregn.			-0,84 (0,69)	-0,93 (0,68)			-0,35 (1,01)	-0,30 (1,00)
Konstant	0,30** (0,14)	0,40 (0,37)	-0,24 (0,41)	-0,23 (0,41)	0,47* (0,28)	0,43 (0,50)	-0,74 (0,68)	-0,82 (0,67)
Obs.	220	220	220	220	220	220	220	220
Pseudo- R^2	0,001	0,046	0,111	0,127	0,000	0,036	0,168	0,179

I Tabell 7-9 finner vi ellers en klar sammenheng mellom hvilken fase (planleggingsstadium) prosjektet er i og om det blir prioritert (kolonne 3, 4, 7 og 8). Omregnet til marginale effekter øker sannsynligheten for prioritering med 25,9 prosentpoeng hvis prosjektet har vært gjennom kommunedelplan og ytterligere 19,1 prosentpoeng hvis det har vært gjennom reguleringsplan.³⁵ Dette er en betydelig effekt, men det ser ikke ut til at planleggingsstadium alene kan forklare hvilke prosjekter som blir valgt. Det ser heller ikke ut til at de prosjektene der trafikkberegningene er gjort under forutsetninger om bompenger, har høyere sannsynlighet for å bli anbefalt. Hvis dette hadde vært tilfelle, kunne vi muligens også forventet at sammenhengen mellom lønnsomhet og prioritering ble sterkere.

Gitt det moderate datautvalget på 220 prosjekter, er det litt overraskende at forskjellene mellom regioner når det gjelder betydningen av lønnsomhet, er såpass klare. Region sør skiller seg ut med en prioritering som til en viss grad er i tråd med den beregnede lønnsomheten for prosjektene. Om dette også gjelder for flere NTP-perioder, hadde vært interessant å undersøke.

Det bør presiseres at anbefalingene vi ser på, er gjort på sentralt nivå, ikke i vegregionene. Odeck (1996) ser derimot på anbefalingene fra de ulike fylkesvegkontorene før disse ble slått sammen til regioner. Han finner en positiv signifikant effekt av lønnsomhet i Nordland, Vest-Agder, Aust-Agder og Hedmark.

Som nevnt, er det mange hensyn vi ikke har kontrollert for her. For eksempel kan hensynet til geografisk fordeling *innad* i hver region gjøre at lønnsomhet blir mindre viktig. Siden vi mangler informasjon om kommune for mange av prosjektene, er det krevende å kontrollere for helt lokale forhold. I Tabell D-10-1 i Vedlegg D kontrollerer vi for befolkning og areal i det aktuelle fylket (kolonne 1 og 4), og om prosjektet er i det fylket som har regionvegkontoret. Dette påvirker resultatene lite.³⁶

³⁵ De marginale effektene er basert på resultatene i kolonne 4.

³⁶ Når vi inkluderer en dummyvariabel for hvert fylke, er ikke effekten av NNB i Region sør lenger statistisk signifikant (Tabell D-10-1). Fylkeseffektene blir imidlertid svært upresise, siden det er få prosjekter i hvert fylke.

7.3 Diskusjon og oppsummering

I dette kapitlet har vi sett nærmere på databasen over prosjekter som er vurdert inkludert i NTP 2014-2023, og undersøkt betydningen av ulike faktorer for om et prosjekt blir anbefalt. Informasjonen om hvorvidt et prosjekt er anbefalt, stemmer ikke for alle prosjekter, og noen prosjekter som er anbefalt mangler informasjon om lønnsomhet. Vi finner at:

- Region vest ser ut til å være den regionen som relativt sett utreder mest. De prosjektene som ikke er anbefalt selv med økt NTP-ramme, utgjør mer i denne regionen enn i de andre, både målt i penger og antall prosjekter.
- Det er ingen én-til-én-sammenheng mellom hvilken planleggingsfase prosjektet er i og om det blir anbefalt. Noen prosjekter blir anbefalt innenfor gjeldende ramme selv om de ikke har vært gjennom regulerings- eller kommunedelplan, og mange blir ikke anbefalt selv om de har vært gjennom begge typene plan.
- Beregnet samfunnsøkonomisk lønnsomhet ser ikke ut til å ha noen betydning for prioriteringen på et overordnet nivå. De prosjektene som ikke er anbefalt i det hele tatt (selv med økt NTP-ramme), er i gjennomsnitt bare marginalt mer ulønnsomme enn de som er anbefalt med gjeldende ramme.
- Selv hvis vi ser på valget mellom prosjekter i samme region og på samme planleggingsstadium, ser betydningen av lønnsomhet ut til å være nærmest ikke-eksisterende.
- Når valget står mellom prosjekter innad i Region sør, ser lønnsomhet ut til å ha betydning. En økning på 0,1 i netto nytte per budsjettkrone (NNB) gir to prosentpoeng høyere sannsynlighet for anbefaling.
- Innad i de andre regionene er det ingen tegn til at høyere lønnsomhet gir høyere prioritering, selv for prosjekter i samme planleggingsfase.

Resultatene er basert på analyser av prosjektene som ble vurdert i forbindelse med NTP 2014-2023. Videre studier basert på data for flere planperioder kan gi bedre innsikt i betydningen av regional fordeling for prioriteringen av prosjekter.

Som påpekt tidligere, er ikke dette en beskrivelse av den faktiske beslutningssituasjonen, men en analyse av hvilke faktorer som ser ut til å kunne forklare beslutningene. Resultatene gir for eksempel ikke grunnlag for å

si at prosjekter i Region sør i større grad blir valgt ut etter lønnsomhetskriterier enn prosjekter i de øvrige regionene. I casestudiene i de videre kapitlene ser vi på hvilke forhold beslutningstakerne sjøl mener har betydning, og tolker funnene i lys av de kvantitative trekkene.

8 Studier av ti enkeltprosjekter

I dette kapittelet vil vi først gi en oversikt over de ti valgte vegprosjektene, før vi presenterer en kort beskrivelse av enkeltprosjektene. Basert på de kvalitative dataene vi har samlet inn om prosjektene, går vi deretter igjennom forhold av betydning for valg av prosjekt og forskjeller mellom prosjektene i distriktene og i byområdene.

Som nevnt i metodekapittelet, har vi valgt case ut fra at de skiller seg fra hverandre på bakgrunn av følgende kriterier: hvor i landet de er (alle de fem vegregionene er representert), prosjektstørrelse (beløp), lønnsomhet (positiv eller negativ netto nytte), finansiering (alene statlig eller også bompengefinansiering) og endringer i prioritering (prioritert opp, ned eller holdt seg stabilt fra en planperiode til den neste). Sammenfatningen i dette kapittelet vil inneholde betydningen av samfunnsøkonomi, nasjonale mål og hovedbegrunnelse for et prosjekt, prosjekthistorikk inkludert interessekonflikter og eventuelle prioriteringsutfordringer samt finansieringsform.

Tabell 8-1 på neste side presenterer noen karakteriserende data om de ti prosjektene vi har valgt. Halvparten av prosjektene kan karakteriseres å være i distriktene (selv om Vågsbotn – Hylkje er i bynære strøk). Vi presenterer disse først. Deretter presenterer vi fem prosjekter i byområder, og prosjekter i innfartsområder til byer. Dette gir oss mulighet til å se nærmere på hvorvidt ulike hensyn gjelder i forskjellige områder i landet, slik Regjeringen har en uttalt ambisjon om (se kapittel 2.1).

Tabell 8-1: Karakteristika ved de ti prosjektene vi har studert nærmere

8.1 Omtale av de ti prosjektene

Navn	Beliggenhet kommune, i tettsted (T), utenfor tettsted (UT)	Begrunnelse	ÅDT (antall kjøretøyer)	Lengde (km)	Investering (mill kr)	Netto nytte Positiv (P), Negativ (N)	Finansiering Statlig (S), Stat+Bompenger (S+A)	Bevilgning i 2010-13/ 2014-19 ved plan teknisk ramme i NTP 2010-2019	Bevilgning i 2014-17/ 2018-23 ved plan teknisk ramme i NTP 2014-2023
E6 Indre Nordnes-Skardalen	Kåfjord, UT	Rassikring/trafikk sikkerhet	800	5,8	990	N	S	0/0	650/150
E6 Brattåsen-Lien	Grane, UT	Eliminering av dårlig vegstrekning	2000	17	970	N	S+A	150/300	0/0
E39 Drægebø-Grytås/Birkeland-Sande	Gaular, UT	Eliminering av dårlig vegstrekning	3000	9	470	N	S	0/100	200/290
E39 Vågsbotn-Hylkje	Bergen, UT	Eliminering av dårlig vegstrekning	21000	1,75	600	P	S	0/150	180/0
E134 Gvammen-Århus	Hjartdal/Seljord, UT	Eliminering av dårlig vegstrekning; innkorting	1700	11,6	2000	N	S	0/0	300/500
E39 Gartnerløkka-Breimyrkrysset	Kristiansand	Bedre framkommelighet for alle trafikkslag	45000	5,3	4000	N	S+A	0/0	0/0
Rv706 Sluppen-Stavne	Trondheim	Bedre framkommelighet for alle trafikkslag		2	800	N	S+A	0/0	0/700
E6 Jaktøya-Klett-Sentervegen		Bedre framkommelighet for alle trafikkslag	14500 /24000	8,3	2500	P	S+A	0/0	0/0
E16 Sandvika-Wøien	Bærum	Bedre framkommelighet for alle trafikkslag	35000	3,5	3300	N	S+A	0/0	1200/1500
Rv110 Simo-Ørebekk	Fredrikstad	Bedre framkommelighet for alle trafikkslag	28000	1,4	675	N	S+A	-	0/300

E6 Indre Nordnes – Skardalen

Den aktuelle vegstrekningen i Kåfjord kommune åpnet i 1975. Den har siden åpningen vært en utfordring på grunn av rasfare. Vår informant karakteriserer strekningen som en av Norges farligste, og hensikten med prosjektet er rassikring forbi Nordnesfjellet og trafikksikkerhetstiltak gjennom Løkvoll i

Manndalen³⁷. Veganlegget vil bedre regulariteten, noe som lenge har vært et sentralt krav fra næringsliv og politikere. Hvis vegen er stengt, er det en lang og tidkrevende omkjøring. Prosjektet er ikke dimensjonert for de aller størst tenkelige skredene. Hvis det skulle gå et gigantisk fjellskred, i hele Skibotndalen, ville det rasert så mye at prosjektet ikke kunne dimensjoneres for dette. Det ble lenge diskutert en lengre tunnel, noe høyere opp i dalsiden. Den ville blitt noe dyrere, men heller ikke denne løsningen ville stå klar av et gigantisk ras. Løsningen med en kortere tunnel ble derfor valgt.



Kostnadsoverslaget er på 990 millioner kroner og prosjektet skal finansieres med statlige midler og realiseres i første fireårsperiode. I stortingsmeldingen om NTP 2014-2023 opplyses det (side 321) at «prosjektet har svakt negativ beregnet samfunnsøkonomisk nettonytte. Prosjektet er likevel prioritert fordi regjeringen legger stor vekt på å øke tryggheten for befolkning og næringsliv

³⁷ <http://www.vegvesen.no/Europaveg/e6nordnesfjellet/Fakta>

samt gi bedre forutsigbarhet for de viktige godstransportene på E6. Et skred kan stenge vegen for lang tid, og hindre helt nødvendige transporter av fisk og annet gods».

Prosjektet har vært i NTP-diskusjonene lenge. Kommunedelplan ble utarbeidet i 1999/2000 og reguleringsplan vedtatt i juni 2011. Prosjektet har vært argumentert sterkt for fra lokalt hold. Spesielt ordføreren har vært aktiv. Det har også vært viktig for prosjektet at det de senere årene, i media, har vært stor oppmerksomhet rettet mot ras. Lokalt var det en overraskelse at E6 Langslett-Sørkjosen ble tatt fram før dette prosjektet.

Det er 3000 innbyggere i Kåfjord kommune. Lokaltrafikken har ikke stor betydning. Det er gjennomfartstrafikken som er det sentrale. ÅDT er om lag 800 kjøretøyer, og, som påpekt ovenfor i sitatet fra stortingsmeldingen, er netto nytte negativ til tross for at prosjektet innebærer en innkorting i veglengden. Beregninger viser nedgang i CO₂-utslipp fra trafikken per år.

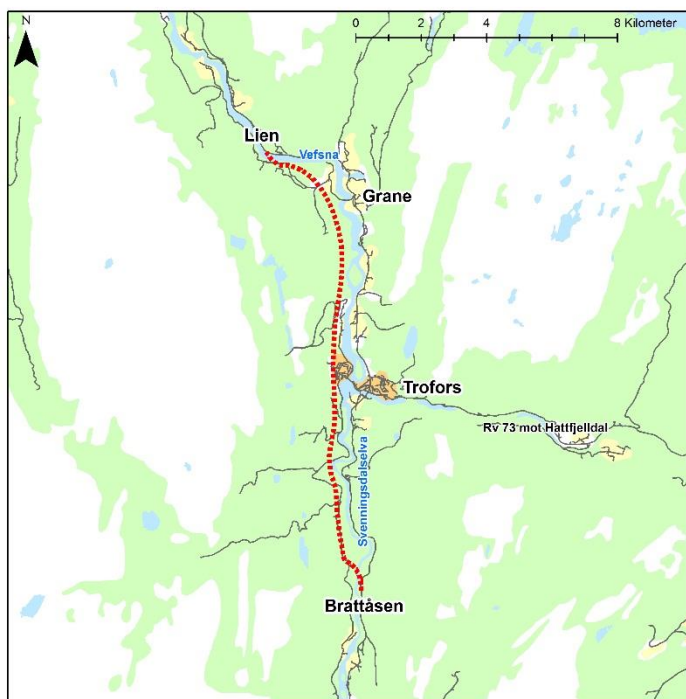
Bortsett fra tunnelinnslagene, er det ingen store inngrep i natur- eller kulturmiljø i dette prosjektet. Klimaspørsmål har ikke hatt noen spesiell betydning i utviklingen av prosjektet eller i diskusjonen om dets gjennomføring, men det er en kjent sak at klimaendringer gir mer nedbør og hyppigere ras.

De myke trafikantene er ofret lite oppmerksomhet. Det er en rasutsatt veg, og nå bygges det en tunnel der myke trafikanter ikke får tilgang. De blir derfor sendt ut på den gamle strekningen. De er imidlertid svært få.

E6 Brattåsen – Lien

Prosjektet Brattåsen – Lien omfatter bygging av E6 i ny trase vest for tettstedene Trofors og Grane – i Grane kommune i Nordland - over en strekning på om lag 17 km, samt ombygging av lokalt vegnett. I prosjektet inngår to korte tunneler på 250 meter og to bruer for kryssing av Vefsna og Svenningdalselva. Hensikten er å «bidra til å bedre hovedvegnettet på Helgeland gjennom å bygge bedre E6 mellom Brattåsen og Lien. Strekningen er en del av en lengre strekning med dårlig standard på E6 i Grane

kommune».³⁸ Prosjektet er ikke omtalt spesifikt i stortingsmeldingen om NTP 2014-2023, men det heter (side 312) at «Brattås – Lien er en del av prosjektet Brenna – Brattås – Lien som er omtalt i Nasjonal transportplan 2010-2019».



Den nye vegen blir om lag 2,5 kilometer kortere enn den gamle, og vegen flyttes fra østsiden til vestsiden av dalføret forbi Trofors. Det blir også etablert et nytt kryss for Rv 73 mot Hattfjelldal.

Det er i et gammelt veganlegg det nå skal gjøres radikale endringer i vegstandarden - etter mange års klattvis utbedring. Store deler av dagens strekning har ikke midtstripe og vegen har dårlig bæreevne. Den er i det hele ikke oppdatert slik en hovedveg som E6 bør være, slik vår informant uttrykker det. Strekningen er også ulykkesbelastet, selv om det er en lavtrafikkert veg;

³⁸ <http://www.vegvesen.no/Europaveg/e6brattasenlien/Fakta>

ÅDT er knapt 2000. Framkommelighet er et hovedargument for anlegget; en dårlig, smal veg med nedsatte fartsgrenser på deler av strekningen skal bli bedre.

Prosjektet har en lang historie. Parsellen lå inne i den rutevise planleggingen på 1980-tallet, og det ble startet opp arbeid med kommunedelplaner. Arbeidet stoppet imidlertid opp pga. innsigelser, og sammen med en stram økonomi, gjorde dette at prosjektet ikke ble prioritert i NVVP³⁹. På slutten av 1990-tallet kom det initiativ fra næringsliv og lokalpolitikere om å få gjort noe med vegen, og SVV, som fagetat, foreslo igjen å prioritere denne strekningen. De ulike aktørene har vært enige om å ville ha veg, men har ikke kunnet enes om trasé. Det har bidratt til en lang prosjekthistorie. Da arbeidet med kommunedelplan først startet opp, var det foreslått om lag 30 ulike traseer.

Regulering av Brattåsen-Lien ble vedtatt som kommunedelplan sommeren 2013, og etter klagebehandling stadfestet av Fylkesmannen i 2014. Det arbeides nå med St.prp. som skal si noe om gjennomføringen, og prosjektet skal snart gjennom KS2, som gjelder hele Helgeland sør.

Prosjektet har negativ netto nytte. Det er vanskelig å få positiv netto nytte i slike prosjekter⁴⁰, men det alternativet for prosjektet som ga best netto nytte, ble anbefalt og valgt. Det anbefalte prosjekialternativet kommer også godt ut for ikke-prissatte konsekvenser som nærmiljø og friluftsliv. Vegen er også blitt kortere – det gir mindre klimagassutslipp. Vegen er også lagt bort fra sentrumsstrøk.

Begrunnelsen for og prioriteringen av Brattåsen - Lien har endret seg fra NTP 2010-2019 til NTP 2014-2023. Mens en klassisk begrunnelse om dårlig standard, og behov for å utbedre denne, ble gitt i forrige NTP, blir prosjektet i siste NTP sett i et større perspektiv; hvordan endringer i hele transportsystemet på Helgeland kan bidra til at distriktet effektiviseres. I forrige NTP står det også at Brenna – Brattåsen - Lien ville få statlige midler hvis man ikke ble enige om bompenger, mens det nå er lagt opp til bompengefinansiering av prosjektet.

³⁹ Norsk veg- og vegtrafikkplan

⁴⁰ Prosjekter med store investeringer og forholdsvis liten trafikk

Fire kommuner samt fylkeskommunen kom til enighet om bompengefinansiert E6 i Helgeland våren 2010. Bakgrunnen for enigheten var samarbeidet om «Helgelandskrysset», som refererer til forbindelsen lenger nord mellom Mosjøen, Mo i Rana og Sandnessjøen, og hvordan disse byene kan knyttes bedre sammen. Næringslivet og industrien ønsket pendleravstand mellom byene, samtidig som politikerne har innsett at disse byene kanskje vil måtte dele på flyplass og sykehus i framtiden. Kort sagt; regionforstørring ble satt på agendaen.

Prosjektene i Helgelandskrysset omfatter E6 Helgeland nord og sør, samt Brattåsen - Lien. Bompengefinansieringen til Brattåsen - Lien henger sammen med bompengefinansieringen til Helgeland sør. Helgeland nord har fått på plass bompengefinansiering gjennom St.prp. 55, mens St.prp. for Helgeland sør og Brattåsen - Lien gjenstår.

Etableringen av Helgelandskrysset, som et regionforstørringsprosjekt, har ført til at Brattåsen - Lien i inneværende NTP er blitt flyttet etter Helgeland nord og sør. Våre informanter var ikke sikre på hva som var bakgrunnen for denne omprioriteringen, men en årsak kan være at E6 Helgeland nord og sør er parseller der man skal bruke programområdemidler. I tillegg går Brattåsen – Lien i nytt terreng, mens Helgeland nord og sør går i eksisterende vegnett. Fornying av eksisterende vegnett ble sett på som det viktigste i NTP 2014-2023.

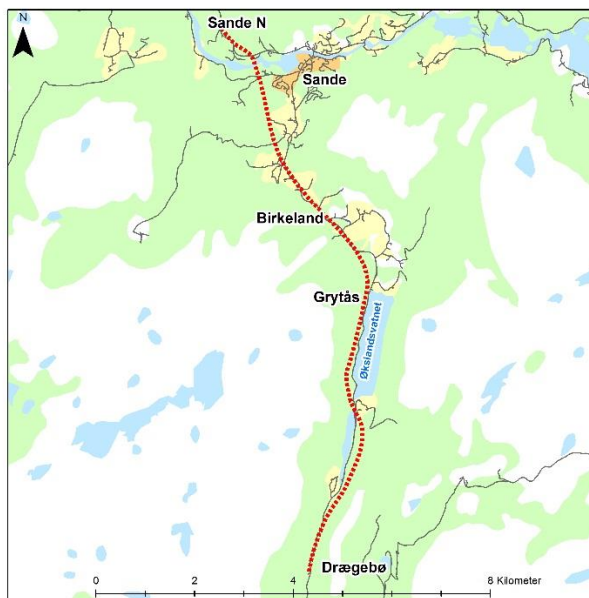
Det er usikkert når det blir byggestart for Brattåsen – Lien. Det blir først klart når St.prp. har vært behandlet i Stortinget. Det er imidlertid en forutsetning for den lokale enigheten om bompengefinansiering at E6 Helgeland betraktes som ett prosjekt, og at prosjektet står ferdig i 2020. For å klare dette må prosjektet starte i 2015. Det ligger imidlertid ikke, ifølge etatenes forslag til NTP, inne bevilgning til prosjektet før i siste periode (2018-2023).

E39 Drægebø – Grytås og Birkeland – Sande

De to strekningene som utgjør prosjektet, er en del av stamvegen langs Vestlandet – E39. Strekningen Birkeland – Sande dreier seg om omkjøringen av tettstedet Sande, mens anlegget på strekningen Drægebø – Grytås skal erstatte en lavstandard vegstrekning med en veg i ny trasé sør for, og langs Økslandsvatnet. Bakgrunnen for prosjektet er en eksisterende veg med dårlig standard hvor bredden er for liten til å etablere gul stripe. Det bygges ny veg for å få opp standarden på en stamveg. Målene er å bedre framkommeligheten og trafiksikkerheten samt fremme regional utvikling gjennom bedre framkommelighet og reduserte transportkostnader. I stortingsmeldingen om

NTP 2014-2023 heter det (side 24) at «det gjennomføres utbedringer på E39 i Sogn og Fjordane på strekningene Drægebø – Grytås, Birkeland – Sande og ...». På side 127 heter det i samme melding at «E39 i Sogn og Fjordane binder sammen en rekke mindre byer og tettsteder. Ferjeavløsningstiltak og tiltak mellom ferjeleiene vil ha betydning for å redusere reisetiden i fylket for den gjennomgående E39-trafikken. E39 Drægebø – Grytås, E39 Birkeland – Sande, ... er eksempler på tiltak mellom ferjeleiene som har betydning for både trafiksikkerhet og framkommelighet i fylket».

De to prosjektene bygges samlet som én entreprise, som i alt omfatter ni km ny veg. Anleggsarbeidet startet opp i november 2013 og er planlagt ferdig sommeren 2016. Prosjektet er del av en større utbygging på strekningen Lavik–Skei. Strekningen er oppdelt i mange parseller av planleggingsmessige, økonomiske og prioriteringsmessige grunner. Neste prosjekt videre nordover er Bjørseth–Skei (11 km), og senere veg rundt/utenom Førde.



Prosjektet er initiert gjennom lokalt press fra politikere og SVVs egne prosesser med å bedre vegstandarden. Det har vært en positiv holdning til prosjektet stort sett fra alle hold lokalt, enten de er brukere av vegen eller har eiendom langs den. Omlegging rundt Sande har møtt litt skepsis siden det kan ramme overnattingsbedrifter og handel i tettstedet.

Vegen har ÅDT rundt 3000 i det området hvor dette prosjektet er lokalisert, med mye tungtrafikk. ÅDT er ved Sande prognostisert til 4250 i 2035 (side 28 i KVVU).

Utfordringene i prosjektet er ikke spesielle. Det er et prosjekt med veg i åpent lende, en kort tunnel (800 meter) for å komme unna et rasutsatt område, og noen brukonstruksjoner. Prosjektleder presiserer at det ikke er tale om et rassikringsprosjekt, men at en fant det mest hensiktsmessig, etter en helhetsvurdering, å bygge tunnel i det konkrete området.

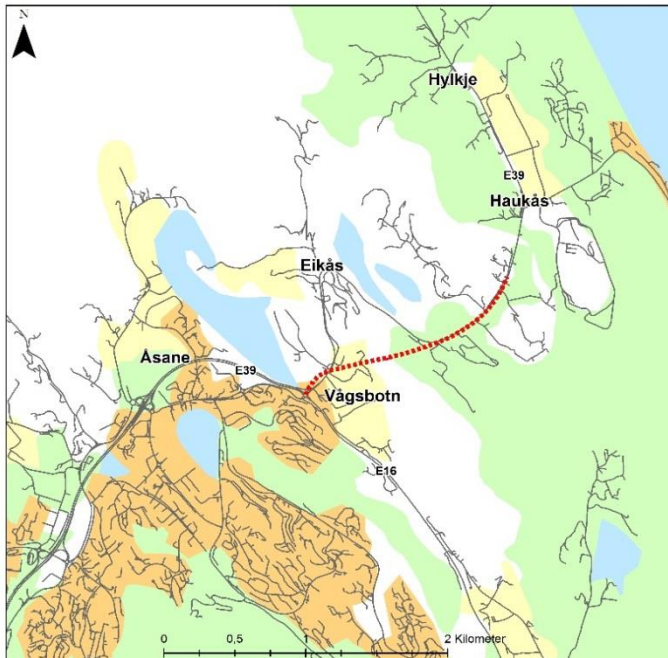
Prosjektet er statlig finansiert, og har negativ netto nytte, slik den stort sett er i alle slike prosjekter rundt om i landet med forholdsvis lave trafikk tall.

Prosjektet har viktige hensyn å ta til elver og vassdrag. Gaularvassdraget er fredet, og det finnes derfor en egen plan for å ivareta vannkvaliteten. Det foretas målinger kontinuerlig. Noen hus får støytak, men samlet sett er situasjonen at de aller fleste får det støymessig bedre. Klima er tatt i betraktning ved at det planlegges for ekstremvær. Det er satt krav til bruene i prosjektet om å takle en 200 års flom. Det kraftige regnværet på Vestlandet i oktober 2014 ga kanskje en slik situasjon, og prosjektet besto prøven ved å ta unna for vannet.

Når ny veg etableres, blir gamlevegen kommunal veg for helt lokal biltrafikk og for gående og syklende. Det bygges også, som del av prosjektet, noen lenker med ny gang- og sykkelveg for å skape sammenheng i dette nettet.

E39 Vågsbotn – Hylkje

Prosjektet består av en ny firefeltsveg i bydelen Åsane i Bergen kommune fra krysset mellom E39 og E16 i Vågsbotn til Haukås næringspark. Det er tale om en ny vegstrekning på 1750 meter med 600 meter tunnel (Eikåstunnelen). Prosjektet gjør at E39 blir en kilometer kortere. Gjennomføringen av prosjektet eliminerer en strekning på E39, delvis gjennom tett bebyggelse, med smal veg, mange kurver og mange ulykker. Langtransporten har også hatt framkommelighetsproblemer i området.



Prosjektet er i stortingsmeldingen om NTP 2014-2023 karakterisert som prosjekt under bygging, og det skrives (side 170) at «Eikåstunnelen på strekningen Vågsbotn – Hylkje på E39 fullføres i perioden 2014-2018». Det medfører riktighet i og med at vegen ble åpnet sommeren 2014. Det er ikke presentert nøkkeltall og virkningsberegninger for prosjektet i stortingsmeldingen. Netto nytte er imidlertid positiv som følge av stor trafikk (ÅDT 21000), og at tunnelarbeidet medfører innkorting av kjørt avstand. Det har, ifølge vår informant, ikke vært diskutert bruk av bompenger.

Det har vært en lang prosess å få prosjektet fram til realisering. Den startet trolig da Nordhordlandsbrua ble etablert midt på 1990-tallet. Lokalbefolkningen på Eikås opplevde da at de ble lovet tiltak i sitt område. Den lokale oppfatningen er at dette er den delen av E39 med dårligst standard. Nærmiljøet på Eikås har minnet politikerne på løftene fra 1990-tallet. Kommunen har også vært interessert i ny veg på grunn av rekkefølgebestemmelser om ikke å få bygge på regulerte arealer før ny veg er framskaffet. Både næringsarealer og store tomteområder for boligbygging blir byggeklare ved vegåpningen.

Prosjektet var inne i nasjonale transportplaner, men falt ut i en periode, og kom inn igjen i NTP da Liv Signe Navarsete var statsråd (2005-2009) og fikk, gjennom stortingsbehandlingen, inn i planen en rekke mindre prosjekter rundt om i landet. Reguleringsplan ble etablert i 2008, men den måtte endres da den ikke ble sikkerhetsgodkjent på grunn av nye tunnelforskrifter. Dobbel tunneløp måtte til.

Det aktuelle prosjektet skulle koste 180 millioner kroner, men endte på 600 millioner. Hovedutfordringen har vært å bygge samtidig som trafikken i området skulle avvikes.

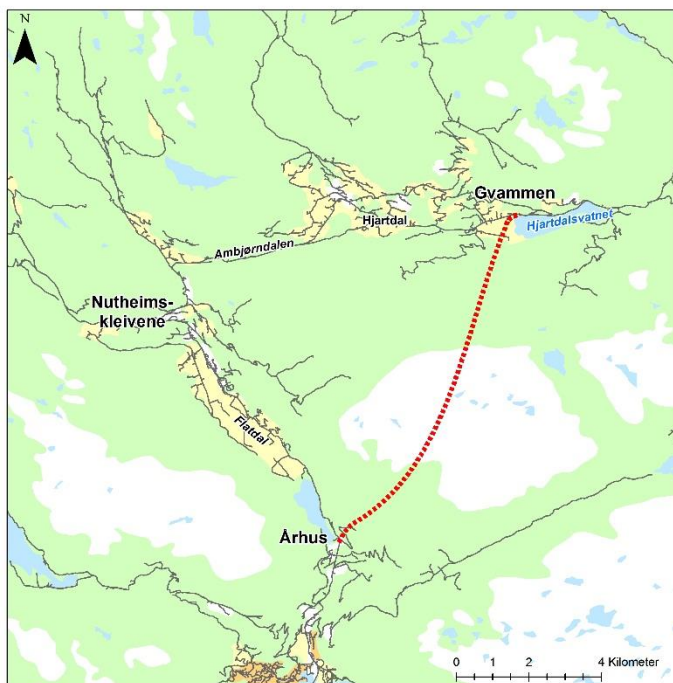
E134 Gvammen – Århus

E134 mellom Drammen og Haugesund over Haukeli er en av hovedvegforbindelsene mellom Øst- og Vestlandet. Gjennom Telemark har vegen flere steder dårlig standard, med smal veg, krapp kurvatur og store stigninger. Spesielt mellom Gvammen (Hjartdal kommune) og Århus (Seljord kommune) er det strekninger som gir betydelige utfordringer for framkommeligheten vinterstid, som Ambjørndalen og Nutheimkleivene. Gjennom Hjartdal og Flatdal er det også en god del hus langs vegen og mange avkjørsler.

Prosjektet innebærer at E134 mellom Gvammen og Århus legges i ny trasé i vel 11 kilometers lengde; derav 9,4 km i tunnel. Tunnelen får ett løp, med tovegs trafikk. Omleggingen korter inn E134 med ca. 11 km.

Bedre framkommelighet er et viktig mål med prosjektet. Den nye vegen blir tilnærmet flat (250 meter færre høydemeter), og vil redusere kjøretida betydelig - for tunge kjøretøy med om lag 18 minutter. Næringslivet er opptatt av regularitet, og betalingsviljen er stor. Det ble gjort en undersøkelse av mulighet for bompengefinansiering, men en fant at det ikke var lønnsomt – dette på grunn av høye administrative kostnader og for lite trafikk. Prosjektets styringsramme er vel 2 milliarder (2013-kr), og netto nytte er negativ.

Prosjektet gir bedre framkommelighet, er planlagt for å tilfredsstille krav om universell utforming, og kortere og flattere veg og ble vurdert som positivt for klimaet. Det forventes imidlertid mer trafikk og høyere fart, forhold som begge er negative for klima. Høyere fart på den nye strekningen kan være negativt for trafikksikkerheten. Det er søkt om tillatelse til strekningsmåling av fart i tunnelen. Kulturminner, to gravhauger, er tatt hensyn til ved at vegtraseen er justert litt, men vegen er fortsatt ført ganske nær gravhaugene. EUs tunneldirektiv har gjort prosjektet dyrere enn opprinnelig anslått.



Prosjektet Gvammen-Århus har vært ut og inn av ulike prosjektlister. Det finnes i NVVP 1998-2007, men har senere vært ute av NTP-lister som følge av uenigheter lokalt. Forsinkelser er forårsaket av uenighet om trasevalg; lokalpolitikere i Bø ønsker å få vegen på sin side av fjellet, mens lobbying fra Haukelivegens venner hadde primært som mål å gjøre vegen kortest mulig til Haugesund, og var ikke så opptatt av at vegen skulle ha en lokal funksjon. Selv om traséen var ferdig konsekvensutredet i 1998, ble ikke prosjektet prioritert i NTP før etter at SVV hadde gjort en jobb for BTV⁴¹-samarbeidet hvor det blant annet ble utredet hvilken side av Lifjell vegen skulle lokaliseres. Etter at denne utredningen konkluderte, har alle gått i takt, og har snakket prosjektet fram. I Region sør har E18-utbyggingen i Vestfold vært prioritert på grunn av

⁴¹ Buskerud-Telemark-Vestfold

mer trafikk der, men etter hvert som denne utbyggingen nærmer seg slutten, er det klart for arbeider på E134.

Prosjektet kunne ganske sikkert vært kommet fram til finansiering tidligere dersom lokale uenigheter hadde vært unngått, og planarbeidene hadde vært tilfredsstillende. Det forelå reguleringsplaner fra 2003, men prosjektet kom likevel ikke med i NTP den gangen. De siste runder med reguleringsplaner ble vedtatt i de to kommunene våren 2012, som følge av behov for å skape bedre samsvar mellom trafikkmengder og vegklasse.

E39 Gartnerløkka – Breimyrkrysset

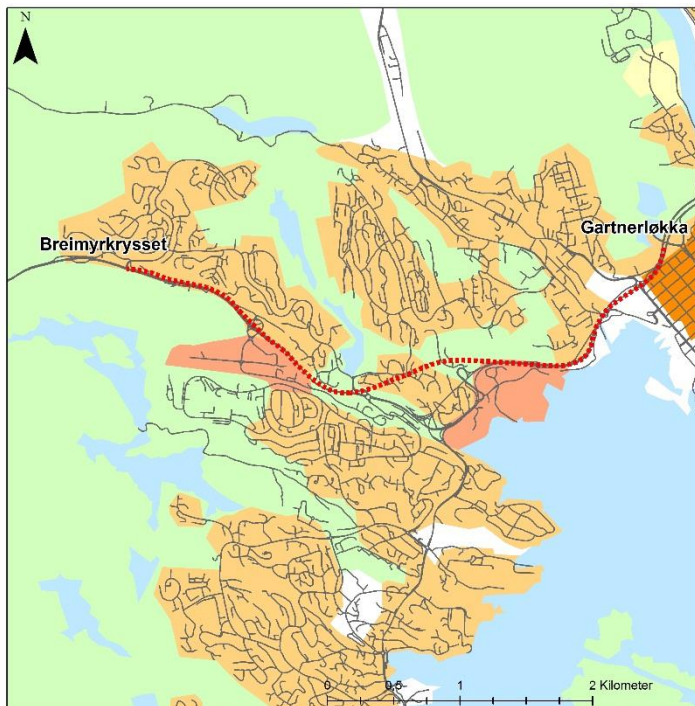
Prosjektet består i å etablere en firefelts veg i den sentrale delen av Kristiansand nord for Kvadraturen og vestover. Bedre framkommelighet er hovedmålet for prosjektet – for generell trafikk, for næringstrafikk, for kollektivtrafikk (som står i kø sammen med bilene) og for sykkel (prosjektet skal videreutvikle sykkelekspressvegen). Et delmål er at kollektivtrafikken overhode ikke skal hindres i rush. Prosjektet kommer imidlertid ikke til å føre til stor overgang av trafikanter fra bil til kollektivtransporten, siden kapasiteten for privatbilistene vil øke betraktelig. Det har ikke vært planer om å gi to felt til kollektivtrafikken. Vår informant påpeker at biltrafikken trenger de fire feltene for å få flyt – ÅDT er 45000. Med firefelts veg vil det bli etablert god kapasitet, og framkommeligheten vil være god også for kollektivtransporten. Utfordringen for kollektivtransporten er kryssene, og her er det sikret egne ramper for denne.

Som mange prosjekter, har også dette en lang historie. Rundt 1990 ble det bestemt at E18 skulle føres som en tangent til Kvadraturen (en bymotorveg). Det var på det tidspunktet mange tanker om å legge E18 i en stor ring utenfor byen, men beslutningen ble en nær tangent, begrunnet blant annet med at mye av trafikken er lokal. God vegtilknytning til havna var også viktig. Realisering av veganlegget startet fra øst inn mot Kvadraturen, og første del var ferdig i 2002.

Lokalvegens utforming videre vestover ble omstridt. Statens vegvesen Region sør gikk for høybro, mens det lokalt ble ivret for tunnel av hensyn til bymiljøet. Striden gikk helt til Samferdselsdepartementet (SD) som støttet kommunen og gikk mot egen fagetat.

Konseptvalgutredning for hele transportsystemet i Kristiansandsregionen ble godkjent i 2012 – med et ytre Ringveg-konsept. Denne vegen skulle komme når det var behov for det, og en firefelts lokalveg, som er det prosjektet vi her

omtaler, skulle etableres. Kommunedelplanen for anlegget fra 2007 skulle det ikke gås videre med, blant annet på grunn av mange kryss inne i fjell, løsninger som ikke lenger var like akseptert. Etter striden om høybro, som SD landet, og KVVU's anbefalte ringveg for fjerntrafikken, ble det mindre støy, selv om det er en stor veg i dagen som nå planlegges.



Høybroa hadde vært det billigste å satse på, men departementsvedtaket gjorde at dette alternativet ikke lenger var aktuelt. SVV tok derfor ikke, i siste runde, med høybro som alternativ, selv om fylkeskommunen ønsket det. Det var utenkelig for SVV å utfordre kommunen på nytt. Det å gå under Gartnerløkka – en merkostnad på 300 millioner kroner – er blitt godt mottatt.

Prosjektet har negativ netto nytte. Gartnerløkka-prosjektet er slik sett et godt eksempel på at andre forhold kan trumfe trafikkmengder – den viktigste bidragsyteren til positiv netto nytte. I stortingsmeldingen om NTP 2014-2023 (Samferdselsdepartementet 2012) heter det (side 275/276):

Prosjektet har en negativ beregnet samfunnsøkonomisk netto nytte. Prosjektet prioriteres likevel fordi det er viktig for trafikkforholdene og miljøet i byen og atkomstforholdene til

Kristiansand havn. Prosjektet gir også bedre framkommelighet for kollektivtrafikken og store reduksjoner i næringslivets transportkostnader.

Prosjektet er delvis bompengefinansiert som del av Samferdselspakke Kristiansand. Det har vært omtalt i NTP lenge, men har blitt stadig skjøvet ut i tid. Blant annet fordi ulike prosjekter i regionen skal inngå i en bompengepakke, og sist ble denne ferdigstilt midt i striden om den aktuelle vegen. Vågsbygdvegen ble da prioritert framfor E39 vestover fra Gartnerløkka.

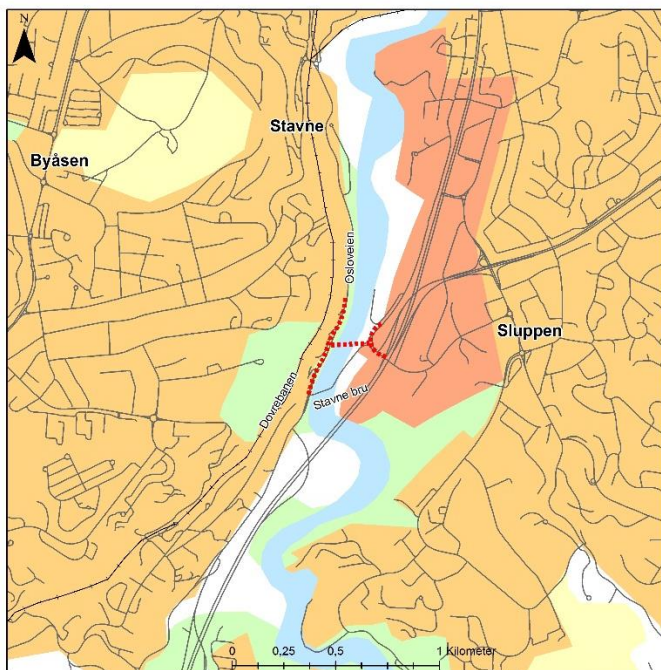
Prosjektleder melder at prosjektet blir vesentlig dyrere enn det står i NTP; trolig opp fra 2,5 til 4 milliarder kroner – særlig den første kilometeren er svært kostbar. Den ble ganske sikkert underkalkulert i de første planleggingsrundene, ut fra et håp om at alt er enkelt; eller et bevisst ønske om at alt skal være så greit som mulig.

Byggestart vil bli i 2018. Hvorvidt det skjer, avhenger av videre utvikling av NTP, men også på de lokale prosessene. Den store utfordringen med prosjektet vil være å få trafikken avviklet i byggetida.

Rv706 Sluppen – Stavne

Dette er et prosjekt som først og fremst dreier seg om å etablere ny Sluppen bru på Stavne. Prosjektet inngår i en større utbygging for å fullføre det overordnede hovedvegnettet rundt Trondheim. Gjennomgangstrafikken skal føres utenom sentrum, og gående og syklende skal tilbys bedre forhold.

Det aktuelle prosjektet er redusert i omfang over tid til først og fremst å gjelde ny Stavne bru og tilknytningen av denne til eksisterende vegnett. Man har kommet til at Oslovegen videre inn mot sentrum foreløpig ikke gjøres noe med, og en har også kuttet planen mot Stavne for å lette reguleringsplanarbeidet. Noe arbeid er allerede gjort på Stavne; blant annet kryssing av jernbanen, og deler av lokalvegnettet er gjort om til bussgate og gang- og sykkelveg.



Prosjektet er del av Miljøpakken⁴² i Trondheim⁴³. Dets prioritering har trolig flere årsaker. For det første, hadde Sluppen bru store avviklingsproblemer. Disse ble riktignok noe mindre da det ble etablert et betalingspunkt på Sluppen, noe som medførte at noe av trafikken fant andre veger. Sluppen bru ble imidlertid konstatert å være i så dårlig forfatning at noe måtte gjøres. Å sikre trafikkavviklingen har ganske sikkert vært svært viktig ved prioritering av prosjektet, men også ivaretagelse av syklistenes interesser har vært viktig. Syklistene vil, når den nye brua er på plass, få den gamle brua mer for seg selv.

Det er sterke lokalpolitiske interesser bak prosjektet – uttrykt ved kommunestyrevedtak og vedtak i fylkeskommunale organer. Det var stor interesse for å realisere prosjektet Sluppen – Stavne allerede da Miljøpakken

⁴² Miljøpakken i Trondheim er et samarbeid mellom stat, fylke og kommune om moderne bytransport. For informasjon, se <http://miljopakken.no/>

⁴³ Trinn 1 av denne ble godkjent av Stortinget i 2009, trinn 2 i 2013

startet opp. Mantraet var: «Når det innføres bompenger bør det skje noe!» Prosjektet er ikke inne med penger i NTP før i perioden 2018-2023, men det arbeides lokalt for byggestart i 2016. Lokalt mener man at man har råd til å finansiere prosjektet i tiden fram til staten kommer på banen.

Det er beregnet to års byggetid. Det innebærer ferdigstillelse sommeren 2018 om en får til byggestart sommeren 2016.

E6 Jaktøya – Klett – Sentervegen

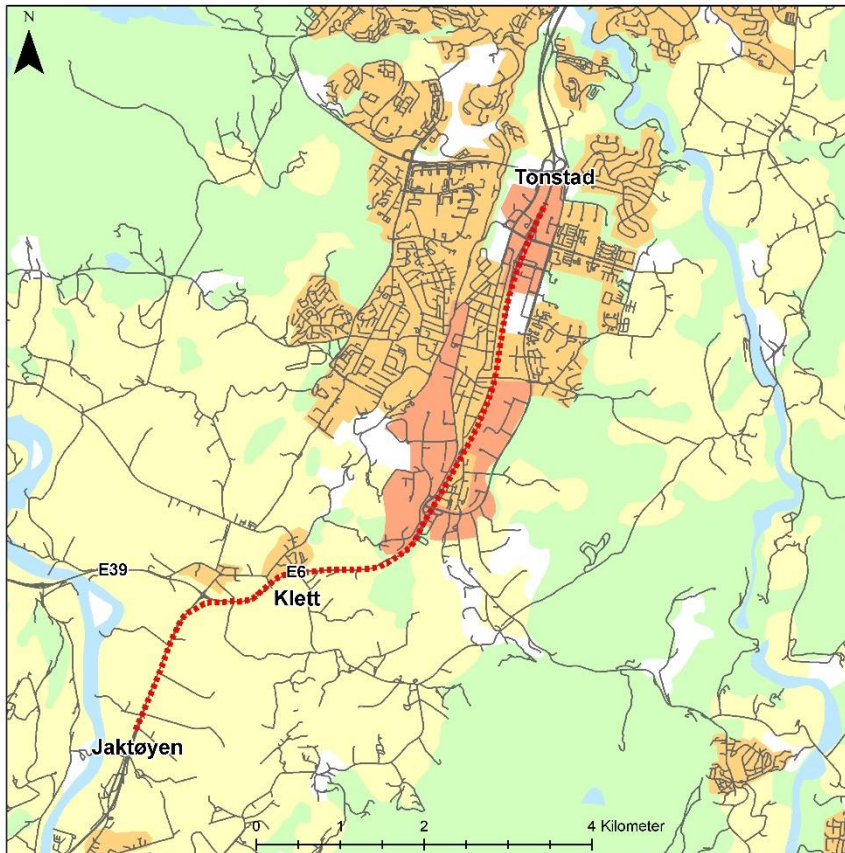
Prosjektet gjelder en del av E6 sør for Trondheim, en veg med så vel nasjonal som regional og lokal betydning, hvor det i dag er tofelts veg med varierende trafikkbelastning langs strekningen - 14500 kjøretøyer i sør og 24000 kjøretøyer i nord - men med mye kø til tider og blant annet dårlig trafikkavvikling i kryss. Kapasiteten skal økes ved bygging av firefelts veg. Det vil også bedre trafikksikkerheten. Gang- og sykkelveg er ikke en del av vegprosjektet, men etableres i en annen trasé – finansiert som del av Miljøpakken i Trondheim.

Regionbussene vil kjøre E6, og deres stoppesteder vil være ved avstikkere fra hovedvegen. Det å finne gode kollektivløsninger er alltid et kompromiss hvor hensyn må tas til de reisende som skal av og på, og deres muligheter for å komme til og fra. Det er planlagt et kollektivtransportknutepunkt i krysset mellom E6 og E39.

Prosjektet inngår som del av en oppgradering av E6 gjennom Sør-Trøndelag. Vegen lenger sør, mellom Melhus og Jaktøya, ble oppgradert i 2006. Nordover fra Sentervegen er vegsystemet bra med unntak av det som skal foretas av endringer ved Stavne bru (se foran). Strekningen Sentervegen – Tonstad (1,3 km) ble åpnet i oktober 2013.

I stortingsmeldingen om NTP 2014-2023 (side 302/303) påpekes at opprustningen av strekningen Jaktøya–Klett–Sentervegen

gir vesentlig bedring av sikkerhet og framkommelighet. Prosjektet har en positiv beregnet samfunnsøkonomisk netto nytte. Regjeringen legger vekt på at en stor flaskehals på E6 blir eliminert, at det blir bedre forhold for kollektivtrafikk og gang- og sykkeltrafikk, og at prosjektet er et prioritert prosjekt innenfor Miljøpakke Trondheim.



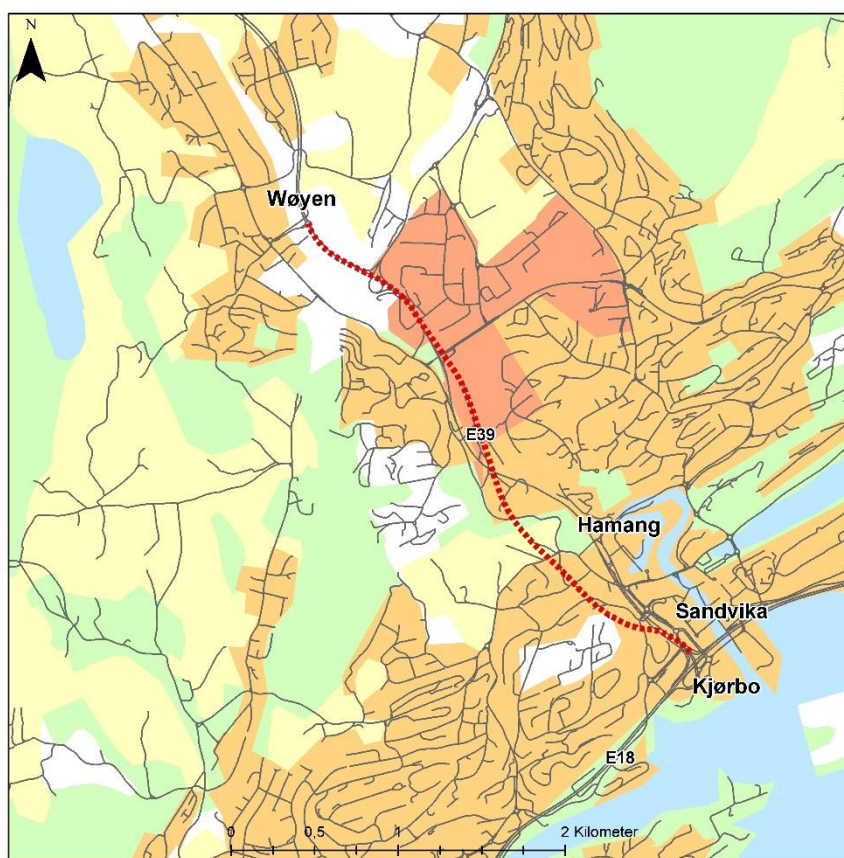
Prosjektet var ferdig regulert i 2009. Første del av prosjektet, Tonstad-Sentervegen, er, som nevnt, bygget. For resten av prosjektet regnes det med byggestart i 2015. Det pågår kvalitetssikring av byggeplanene for prosjektet (KS2-behandling) når dette skrives, og prosjektet er inne i statsbudsjettet 2014 med en bevilgning på 200 millioner kroner.

Prosjektet har gjennom årene blitt nedskalert for å redusere kostnadene. Det har blant annet medført at et tredje felt i en lang motbakke er tatt bort, og det har skjedd endringer i krysset E6/E39 hvor blant annet et toplanskryss mellom E39 og en lokalveg er erstattet av et plankryss. I tabell 15.2 i stortingsmeldingen om NTP 2014-2023 er det angitt et kostnadsanslag på 2,5 milliarder kroner. Av dette foreslås knapt halvparten (1,2 milliarder kroner) statlig finansiert.

Det finnes i stortingsmeldingen en tabell med nøkkeltall og virkningsberegninger for prosjektet (tabell 15.32). Av denne framgår det at prosjektet bidrar til økning i CO₂-utslippene fra trafikken (10600 tonn per år) og inngrep i dyrket jord (230 daa).

E16 Sandvika – Wøyen

Dagens E16 mellom Sandvika og Wøyen i Bærum kommune er en av landets mest trafikkerte tofelts veger med ÅDT 35000 kjøretøyer. E16 går gjennom Sandvika sentrum og representerer en betydelig barriere og belastning lokalt. Prosjektet er en videreføring sørover av utbyggingen av den om lag 5 km lange strekningen Wøyen–Bjørum som ble åpnet som firefelts veg i 2009.



Den nye strekningen, som er 3,5 km lang, er planlagt utbygd som firefelts veg i tunnel (2,3 km) vest for Sandvika fra Kjørbo til Bærumsvegen og videre som veg i dagen (1,2 km) fra Bærumsvegen til Vøyenenga. Prosjektet omfatter i tillegg en betydelig ombygging av lokalvegssystemet i Hamangområdet i Sandvika, der dagens E16 fjernes og deler av «Sandvikaringen» rustes opp. Nord for Hamang får dagens E16 funksjon som lokalveg, og som omkjøringsveg når vedlikehold eller hendelser gjør dette nødvendig. Ny E16 legger til rette for en utvikling av Sandvika som byområde, og reduserer lokale miljøproblemer.

Prosjektet var første gang framme i vegdiskusjoner tidlig på 1980-tallet. Reguleringsplan forelå allerede i 1984, uten at det resulterte i utbygging. Det var mye fram og tilbake gjennom mange år til det ble etablert et utredningsprogram og gjennomført en konsekvensutredning i 2004. Den store utfordringen var at man skulle koble sammen E16 og E18, og dermed skulle ha et felles planarbeid for sammenkoblingen. Da et vedtak ble fattet om at disse to vegprosjektene skulle planlegges uavhengig av hverandre, kom en kommunedelplan på plass i 2007, vedtatt i mars 2008. Deretter startet arbeidet med reguleringsplan i august 2008, og denne ble vedtatt i 2011.

I statsbudsjettet er det satt av ca. 3,8 milliarder kroner til prosjektets 3,5 km veg samt Sandvika-ombyggingen. Totalt i NTPs tiårsperiode 2014–2023 er det lagt til grunn om lag 1,1 milliarder kroner i statlige midler til E16 Sandvika–Wøyen. Annen finansiering er antydning til knapt 2 milliarder kroner (tabell 15.2 side 246 i stortingsmeldingen). Det har vært betydelige kostnadsøkninger over tid. Kostnadsdrivende forhold er kompliserte fjell- og grunnforhold, noe en ofte blir klar over underveis i prosessen. Det er også et byprosjekt, med mange vanskelige grensesnitt og mye trafikk som skal ivaretas i anleggsperioden.

Prosjektet vil forbedre vegnettet, øke framkommeligheten og trafiksikkerheten, samt gi syklistene bedre forhold. Syklistene får en rute som ikke lenger er delt med bussene. Kollektivselskapet Ruter er for øvrig en av aktørene i bildet som ikke er udelt fornøyd. Selskapet ønsket i reguleringsplanen kollektivfelt, men dette er ikke imøtekommet fullt ut. Forslag om *Bare buss på den gamle vegen* er ikke vurdert, fordi man trengte denne vegen som omkjøringsveg.

Prosjektet berører Sandvikselva, en viktig lokal fiskeelv. Anlegget vil bedre forholdene i elva. Det vil også gi mindre lokal luftforurensning, og støyskjerming for boliger vil bedre boforholdene.

I stortingsmeldingen er det gjengitt nøkkeltall og virkningsberegninger. Disse viser betydelig reduserte CO₂-utslipp (-14400 tonn) og ingen inngrep i dyrka mark. Den samfunnsøkonomiske netto nytten angis til -1,84 milliarder. På side 294 i stortingsmeldingen om NTP 2014-2023 heter det:

En foreløpig og forenklet samfunnsøkonomisk beregning viser at prosjektet ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Det har vist seg vanskelig å gjøre en god beregning pga. kompliserte trafikkforhold i området. Det arbeides derfor med nye beregninger som vil bli omtalt når prosjektet legges fram for Stortinget. Regjeringen legger imidlertid vekt på å videreføre utbyggingen av E16 i Bærum for å eliminere en flaskehals i trafikksystemet og for å legge til rette for byutvikling og bedre miljø i Sandvika. Dette er også i tråd med regjeringens prioritering av E16 som den viktigste vegforbindelsen mellom Østlandet og Hordaland/Sogn og Fjordane. Utbyggingen gir gevinst også for trafikk som velger rv7 eller rv52.

Prosjektet skulle startet opp i 2013/14. Tilgangen på penger gjennom Oslopakke 3 stoppet dette, men prosjektet startet opp på nyåret 2015.

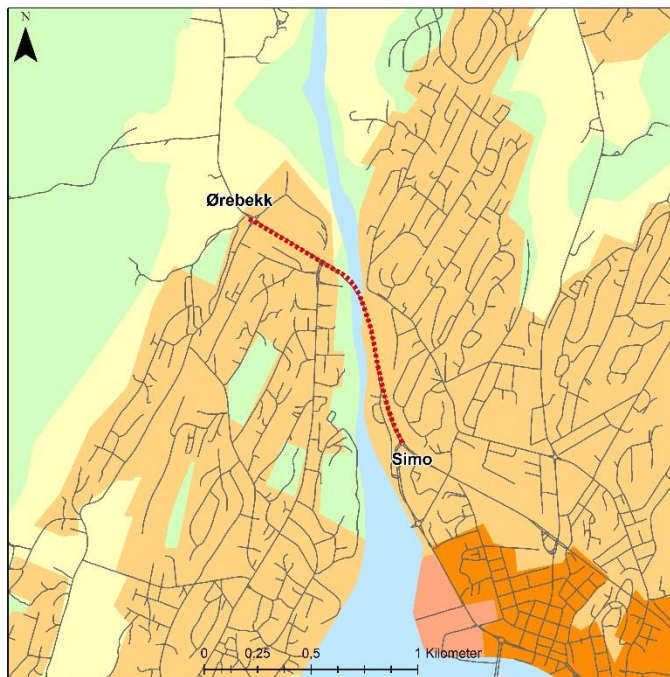
Rv110 Simo – Ørebekk

Prosjektet innebærer utbygging av innfartsvegen til Fredrikstad fra vest til firefelts veg over en 1,4 kilometer lang strekning. Det er en strekning med kø i rushtiden – ÅDT 28000 - og siktemålet er å bedre framkommeligheten for alle transportformene. Ett felt i hver retning er planlagt forbeholdt kollektivtrafikk og kjøretøy med minst to eller flere, såkalt sambruksfelt⁴⁴.

I stortingsmeldingen om NTP 2014-2023 heter det (side 255):

Prosjektet har en negativ beregnet samfunnsøkonomisk netto nytte. Regjeringen mener det likevel er viktig å prioritere prosjektet fordi det inngår i forslag til en bypakke for Nedre Glomma som har som formål å redusere personbiltrafikken gjennom et bedre tilbud til reisende med sykkel og kollektivtransport. Bypakken med alle tiltakene sett under ett har en positiv beregnet samfunnsøkonomisk netto nytte. Bypakken utvikles med grunnlag i KVU/KS1 for Transportsystemet for Nedre Glommaregionen som ble behandlet av regjeringen i 2012. Prioriteringen er betinget av at det blir tilslutning til et opplegg for delvis bompengefinansiering av bypakken.

⁴⁴ <http://www.vegvesen.no/Riksveg/rv110seut>



Kostnadsanslaget er i 2014 675 millioner kroner; en betydelig økning fra tidligere anslag på 300 millioner kroner. Det finnes byggetekniske utfordringer idet det er dårlig grunn i området i form av kvikkleire og bløtmasser. Det medfører at det blir et stort omfang av kalk/ement-peling for å stabilisere grunnen. Grunnervervskostnadene er også høye langs vegen.

Det er utarbeidet en konseptvalgutredning for Nedre Glomma-regionen. Der inngår Rv110 Simo-Ørebekk som et 1. prioritetsprosjekt i Fredrikstad-området. Reguleringsplanen ble vedtatt i oktober 2012. Det tas sikte på oppstart av prosjektet i 2015 og ferdigstillelse i 2017. Det arbeides i øyeblikket på forskutterte midler fra fylkeskommunen, blant annet midler til grunnerverv. Det tas sikte på at bompengeproposisjonen legges fram i 2015 og at det er bompengemidler som skal finansiere oppstarten av prosjektet. Om lag 40 prosent av projektkostnadene er antatt å skulle dekkes ved bompenger.

Prosjektet har stor oppslutning lokalt. Noen berørte grunneiere synes selvfølgelig det hadde vært fint å få beholde grunnen, mens andre er glade for endelig å bli innløst. De har hørt gjentatte ganger gjennom snart førti år at noe skulle skje på denne strekningen. Det er også generelt slik at noen er mot

bompenger, og er av den grunn skeptiske. Det er imidlertid den eneste motstanden prosjektleder har merket.

8.2 Forhold av betydning for valg av prosjekt

Nedenfor går vi igjennom ulike forhold som, basert på informasjonen fra de ti enkeltstudiene, er av betydning for Statens vegvesen sitt valg av prosjekter. Vi starter med å se på hvordan informantene reflekterer rundt samfunnsøkonomi. Deretter nevner vi typiske hovedbegrunnelser for hvorfor et prosjekt er valgt, etterfulgt av det nasjonale målet om å redusere klimagassutslipp og begrense miljøskadelige effekter. Vi ser på kjennetegn ved prosjekthistorikken og eventuelle konflikter eller andre lokale prioriteringshensyn som er tatt. Til slutt ser vi på om, og eventuelt hvordan, finansiering av prosjektet har vært av betydning.

Samfunnsøkonomi

Enkeltprosjektene viser at netto nytte *ikke* spiller en viktig rolle når Statens vegvesen skal prioritere mellom prosjekter i regionene. På spørsmål om samfunnsøkonomi er av betydning for valg av prosjekter i en bestemt region, svarer en prosjektleder:

Vanskelig å svare på, siden jeg ikke har sittet og sett prosjekter opp mot hverandre. Men generelt har jeg vel ikke, gjennom mine år i Vegvesenet, følt at det er netto nytte som ligger langt framme i vurderingene og samtalene. Og det gjør vel ikke noe, tenker jeg (intervju 12).

Det er rimelig å anta at dette «ikke gjør noe» henger sammen med at det er behov for en viss standard på veg overalt i landet – også der hvor det ikke er mange trafikanter, store tidsbesparelser eller gevinster i form av reduksjon av antall ulykker (se for eksempel neste del om hovedbegrunnelse for et prosjekt). En informant forteller om et prosjekt at «nettonytten er negativ, slik den stort sett er i alle slike prosjekter rundt om i landet» (intervju 17). Samtidig påpeker en prosjektleder at «det er jo helst politikk [som avgjør hvilke prosjekter som blir valgt], men vi kostnadsregner litt» (intervju 18). Tilsvarende mener en annen at det handler «vel så mye [om] de politiske målene som er satt» (intervju 15).

Flere setter også *spørsmålstegn* ved regnemåten i de samfunnsøkonomiske analysene: «Etter det jeg forstår, foregår det vel en diskusjon om de måtene å regne på er gode nok (intervju 17). Enkelte påpeker også at det er lett å

manipulere trafikkmodellberegningene (intervju 11). Ingen av prosjektlederne vi har snakket med, har økonomi som fagbakgrunn. De er ingeniører.

Netto nytte er likevel av betydning. I de fleste prosjektene vi har sett nærmere på, spiller netto nytte en rolle i valg av *alternativer* innenfor et prosjekt:

Når vi skal velge trasé, har netto nytte stor betydning. Men akkurat i dette prosjektet ble netto nytte nedtonet for å oppnå et estetisk utseende. [...] I utgangspunktet er det ikke viktig at netto nytte skal være positiv. Det krever stort sett forkorting og mye folk [mange trafikanter]. [...] [Dette] prosjektet er et godt eksempel på at andre forhold kan trumfe trafikkmengder, som er den viktigste bidragsyteren til positiv netto nytte (intervju 11).

Hovedbegrunnelse for et vegprosjekt

Hovedbegrunnelsen for prosjektene sier noe om hva som vektlegges, når Statens vegvesen velger prosjekter. Det første av de fire hovedmålene i NTP, bedre *framkommelighet* (se kapittel 2.2), utpeker seg som den viktigste begrunnelsen for hvorfor et vegprosjekt er initiert. Med unntak av én prosjektleder som fremhever det andre hovedmålet i NTP, trafikkssikkerhet, før framkommelighet, oppgir samtlige prosjektledere at framkommelighet er den viktigste grunnen for ny veg. Framkommelighet omfatter ulike utfordringer, og et skille kan trekkes mellom byrelaterte vegprosjekter og prosjekter i distriktene.

I byområder handler framkommelighet om *køproblematikk* for generell trafikk, næringstrafikk, kollektivtrafikk som står i kø sammen med bilene, men også om å bygge opp under sykkelveger (intervjuene 11, 15, 16). En av informantene forteller:

Det er en strekning som er en innfartsåre med framkommelighetsutfordringer. Det handler ikke først og fremst om å løse køproblemer, men legge til rette for å få en vridning [til grønnere transportmidler]. Men grunnen er at man har sittet mye i kø. Det skal ivareta framkommelighet for kollektivtransport, syklende og gående og løse framkommelighetsproblemer. Satsingen er på kollektivtransport, syklende og gående og trafikkssikkerhet skal ivaretas. Trafikkveksten skal begrenses i denne regionen og dette prosjektet skal bidra til dette (intervju 15)

En annen informant påpeker at «byutvikling har vært et vesentlig tema» (intervju 16). I disse byprosjektene kommer også noen tanker om det tredje målet i NTP, om å begrense klimagassutslippene, til uttrykk. Imidlertid er det diskutabelt om prosjektene faktisk kan bidra til dette (se neste del om klima).

I distriktene handler framkommelighet først og fremst om å forbedre *standarden* på ofte eldre og svært dårlige veger (intervju 12, 14, 17, 18). Informanter gir uttrykk for at det er snakk om «en sårt tiltrengt veg, hvor det er mye ulykker, stigninger og kurver» (intervju 18), og at «den nye blir kortere og flat» (intervju 12). De nye vegene vil derfor ikke bare bedre framkommeligheten, men også fremme trafiksikkerheten, regional utvikling og reduserte transportkostnader (intervju 17).

I rasutsatte områder framheves *trafiksikkerhet* som viktig, selv om et prosjekt ikke er dimensjonert for de aller størst tenkelige skredene. I slike områder er hensynet til regularitet også sentralt, da stengte veger krever lange og tidkrevende omkjøringer (intervju 13).

Som eksempelet E6 Brattåsen-Lien i Region nord viser, kan også målet for et prosjekt *endre seg* over tid. I dette tilfellet gikk prosjektet fra å handle om en veg med dårlig standard til å sees som del i et større prosjekt, hvor det handler om å knytte hele Helgeland bedre sammen med tanke på pendleravstander, bosteder og industriutvikling.

Det fjerde hovedmålet i NTP, som omhandler *universell utforming*, blir behandlet som et krav mer enn som et mål i vegprosjektene. Universell utforming har derfor lite å si for valg av prosjekt, men når et prosjekt er valgt, spiller det en rolle for utformingen av prosjektet.

Klima

Målet om å begrense klimagassutslippene er ikke sentralt i de enkelte vegprosjektene. En informant mener at «dette har egentlig ikke hatt noen spesiell betydning» (intervju 13). Andre påpeker at mindre køståing kan bidra til å redusere utslippene, eller at en kortere strekning og flatere veg er bra for klimaet (intervju 12, 14, 16). Samtidig problematiserer informantene effektene i de enkelte prosjektene, da de også forventer høyere fart og mer trafikk. Imidlertid mener en informant at den økte trafikken ville ha kommet uansett (intervju 12).

En av prosjektlederne påpeker at det er *målkonflikter* i det å bygge veger. Samtidig som Statens vegvesen tilrettelegger for veksten, er målet at den skal

bli minst mulig (intervju 11). I byområder hvor vegprosjektene skal legge til rette for sykkel og kollektivtransport, mener informantene at planene likevel ikke kommer til å føre til stor overgang fra bil til kollektivtransport, fordi kapasiteten for privatbilistene øker betraktelig ved vegbyggingen.

I et tilsvarende prosjekt blir det gitt uttrykk for at fokuset på klimahensyn er noe *spesielt* i det aktuelle prosjektet:

Vi skal tilrettelegge for alternativene. Det målet med å redusere trafikkvekst har blitt løftet nå i forhold til andre prosjekter. Her har vi faktisk et slikt delmål. Det er litt spesielt her (intervju 13)

Reduksjon i klimagassutslipp er en *tilleggsdimensjon*: «(prosjektet) legger bedre til rette for sykkel også, og vil forhåpentligvis gjøre at bussen også kommer bedre fram» (intervju 16). Utgangspunktet er gjerne køproblematikk: «Klima ble nevnt tidligere, men jeg vet ikke om det er så lett å prioritere annerledes, når trafikken står og stamper i kø» (intervju 16).

I distriktene nevnes ikke slike tilleggsdimensjoner. Der spiller reduksjon av klimagassutslipp en enda mindre rolle. En informant nevner:

Man kunne tenkt mer på myke trafikanter i dette prosjektet. Det er en rasutsatt veg, og nå bygger vi en tunnel der myke trafikanter ikke får tilgang. De blir derfor sendt ut på den gamle strekningen. Myke trafikanter blir ikke tatt på alvor, det er eksempelvis kutt i disse tiltakene i det siste statsbudsjettet (intervju 13).

Tre informanter nevner *klimatilpasning* (intervju 13, 17, 19). En av dem påpeker at «klima er tatt i betraktning ved at det planlegges for ekstremvær» (intervju 17), mens en annen forteller:

I den grad klima drøftes er det spørsmålet om hva som må gjøres i prosjektet for å gjøre det mer robust til å takle stadig hyppigere forekommende og mer intense nedbørsmengder (intervju 19).

Prosjekthistorikk og interessekonflikt

Hvor lenge et prosjekt har vært i løypa er av betydning for prioritering av et prosjekt, men ingen garanti for at et prosjekt er med videre eller for en rask gjennomføring. Et prosjekt kan ha falt ut av og kommet inn på lista til tidligere NTP'er. Som gjennomgangen av de ti enkeltprosjektene viser, har et flertall av prosjektene en *lang forhistorie*, det vil si at de fleste går minst tilbake til 1990-tallet. For informantene er det derfor i mange tilfeller vanskelig å si hvem

initiativet til ny veg opprinnelig kom fra. Ikke alle prosjektene har lang historie, for eksempel er Rv110 Simo-Ørebekk et nyere prosjekt som ble vedtatt i forbindelse med Fredrikstadpakka i 2007.

Når det gjelder *motstand* mot et prosjekt, er et typisk utsagn i intervjuene at «alle var for, bare valg av trasé man var man uenig om» (intervju 14), eller: «Dette er en av Norges farligste vegstrekninger, så dette har ikke vært noe kontroversielt valg» (intervju 13). I forbindelse med noen prosjekter nevnes det at en liten del av prosjektet har møtt noe skepsis - enten fra grunneiere langs vegen eller for eksempel fra overnattingsbedrifter som påvirkes av en eventuell omlegging av vegen. Det synes å være ganske vanlig at det er uenighet underveis i planleggingsprosessene om hvilket vegalternativ som velges, og dette er med på å forlenge – og fordyre – prosessen.

Gartnerløkka-Breimyrkrysset er et interessant eksempel på konflikt i et byområde, hvor Statens vegvesen og lokale interesser har ønsket ulik utforming, og Samferdselsdepartementet har gått mot egen fagetat og støttet de lokale interessene. Prosjektet ble initiert på 1990-tallet, men har blitt skjøvet på i tid i flere omganger. Noe av grunnen har også vært at kravene til prosjektet, for eksempel tunnelutforming har endret seg, slik at nye løsninger har blitt valgt. I siste runde valgte Statens vegvesen å ikke inkludere det billigste høybru-alternativet i sitt forslag. Hovedgrunnen var at Samferdselsdepartementet hadde avgjort at dette ikke var et aktuelt alternativ. Det var heller ikke ønskelig å utfordre Kristiansand kommune på nytt.

Gvammen-Århus er et eksempel på et prosjekt i distriktene som har vært inne på og ute av prosjektlistene til NTP, i stor grad på grunn av lokale uenigheter om trasévalg: hvilken side av fjellet vegen skulle gå. Beskrivelsen av prosjektet tydeliggjør at en del lobbyvirksomhet har funnet sted. Prosjektet finnes i NVVP 1998-2007. I dag er det lite konkurranse fra andre prosjekter for dette prosjektet fordi det knapt er vegstrekninger med like dårlig standard igjen i området.

E6 Indre Nordnes-Skardalen er et av få prosjekter som har blitt prioritert opp fra forrige NTP. En viktig grunn er at vegstrekningen er rasfarlig, samt at ordføreren, med gode politiske forbindelser til regjeringen, har jobbet mye for å fremme prosjektet. Imidlertid går ønsket om en ny veg på denne strekningen langt tilbake i tid.

Et annet prosjekt som er prioritert tidligere enn i forrige transportplan, er E16 Sandvika-Wøyen. At denne kobler E16 med E18 oppgis å være en viktig grunn. Imidlertid har også dette prosjektet lang historie, og var nevnt på 1980-

tallet i forbindelse med at den gamle vegen den gangen var en av Norges mest trafikkerte.

Lokale interesser er viktige pådrivere for å få prosjekter opp på agendaen. E39 Drægebø-Sande er for eksempel initiert gjennom lokalt press fra politikere og Statens vegvesens egne prosesser med å bedre vegstandarden. E6 Jaktøya-Klett-Sentervegen er også et prosjekt med sterke lokalpolitiske interesser uttrykt ved kommunestyrevedtak og fylkeskommunalt vedtak.

De fleste informantene mener at *fordelingsbetydning* mellom fylkene i deres regioner ikke er relevant:

Nei det har ingen betydning fordi etatene ikke jobber slik. [Dette prosjektet] har vært prioritert først på grunn av mer trafikk. [Kranglingen] har sikkert forsinket prosjektet (intervju 12).

Finansiering

Finansieringsform er av betydning fordi, for eksempel, bompenger er avhengig av et lokalt initiativ og godkjenning på statlig nivå. I litteraturen er det påpekt at bompenger kan bidra til å framskynde prosjekter (Bekken og Osland 2004). I intervjuer gir informanter fra enkelte regioner uttrykk for å være mer villige til å innføre bompenger enn Statens vegvesen på nasjonalt nivå er.

Imidlertid er bompengefinansiering avhengig av at *trafikken* er stor nok, så selv om det er et lokalt ønske om bompenger, er ikke dette alltid en løsning:

Folk er opptatt av næringstransport. Det ble gjort en undersøkelse av mulighet for bompengefinansiering, men fant at det ikke var lønnsomt – for dyrt og for lite trafikk. Men det er helt klart at betalingsviljen hos næringslivet er stor (intervju 12)

I de prosjektene vi har sett nærmere på, er det ingen automatikk i at bompenger *framskynder* prosjekter:

Bompengefinansiering har ikke ført til at prosjektet er blitt prioritert opp. Prosjektet har vært omtalt i NTP lenge, men har blitt dyttet på blant annet fordi prosjektene skal inngå i bompengepakker (intervju 11).

På den ene siden, kan bompenger føre til en *forlengelse* av fasen med å komme til enighet lokalt, ved at de skapes interessekonflikter (intervju 14). E6 Brattås–Lien er et eksempel hvor en av kommunene trakk seg ut av

prosessen, mye på grunn av uenighet rundt bompengefinansiering overhode og om hvor bommene skulle stå. Dermed stoppet prosjektet opp i en periode. På den andre siden, ser Statens vegvesen at de kan klare å finansiere mer dersom politikerne får i stand en avtale om alternativ finansiering lokalt. Full statlig finansiering kan imidlertid bidra til å gjøre prosessen enklere. Informantene bekrefter at statlig finansiering gjør det lettere å «selge inn» prosjektet for lokalbefolkningen: «det blir et mer ønsket prosjekt da» (intervju 13).

8.3 Forskjeller mellom by og land

Gjennomgangen har vist at i de fem prosjektene i distriktene er bedre vegstandard hovedbegrunnelsen for å investere i slike prosjekter. Det handler om å gjøre det mulig å etablere for eksempel gul midtstripe, noe som bidrar til å øke både trafiksikkerheten og framkommeligheten. De fem prosjektene i byområdene blir derimot fremmet med ønske om å løse opp i flaskehalser slik at trafikken kan gli lettere. De inkluderer imidlertid også sideblikk til realisering av andre mål i transportpolitikken enn framkommelighet.

Skillet mellom prosjekter i spredtbygde strøk og i større byområder som er innført av regjeringen (se kapittel 2.1), er ikke spesielt tydelig i vårt utvalg. Vi finner at vegprosjekter i NTP i hovedsak handler om å bedre framkommeligheten i vegnettet – uansett om vi befinner oss i byen eller på landet. Positiv netto nytte blir heller ikke vektlagt sterkt.

I de landlige prosjektene er det utelukkende et mål om å etablere gode tofelts vegger. Prosjektene er i stor utstrekning statlig finansierte. Et unntak er E6 Brattåsen–Lien som inngår i en større vegpakke – Helgelandspakken – med bompengeinnkreving. Prosjektene har også, nesten samtlige, negativ netto nytte. Unntaket er prosjektet E39 Vågsbotn–Hylkje som det er litt tvilsomt om er et landlig prosjekt, siden det er bynært. Det oppfyller imidlertid to sentrale kriterier for å oppnå positiv netto nytte: mye trafikk (ÅDT 21000) og betydelig innkorting av kjørt distanse mellom to punkter.

De landlige prosjektene har gjennomgående en lang historikk, gjerne på minst 30 år, og er påvirket av lokale interesser, inkludert initiativtakere i Statens vegvesen. De lokale interessene har gjerne medvirket til at prosjekter blir fremmet, samtidig som at lokale konflikter om trasévalg kan komplisere og forlenge prosessene.

I byområdene er bakgrunnen for prosjektene i stor utstrekning et mål om å skape bedre framkommelighet ved å utvide kapasiteten på lenker i vegsystemet. Trafikantene har lenge sittet i kø på gitte strekninger, og vegutvidelse eller veg

med større kapasitet i nye traseer blir løsningen. Dette er nærmest uavhengig av målformuleringer om at veksten i persontransporten i slike områder skal tas kollektivt og til fots og med sykkel, men når prosjekter først initieres, begynner fagetaten å se på hvordan man også kan tilrettelegge for slike alternative løsninger i tillegg.

I motsetning til prosjektene på landet, er alle våre fem byprosjekter bompengefinansiert i større eller mindre grad. Også for byprosjektene er netto nytten negativ for flertallet av prosjektene, uten at dette problematiseres. Ulike prosjekter kan, selv med mye trafikk, koste mye slik at netto nytte likevel blir negativ. Kostnadene kan skyldes vanskelige grunnforhold, omfattende krysskostnader eller rett og slett at det velges løsninger (alternativer) som har merkostnader som følge av at en, som i ett av våre prosjekter, velger å prioritere å ta hensyn til lokale byforhold (bybildet). Vegprosjekter som åpner for byutvikling, er også i en situasjon hvor regnemåten ennå ikke har godt tak på hvordan slike forhold skal innlemmes/innregnes.

9 Sammenfattende drøfting knyttet til sju forskningsspørsmål og våre funn

I dette kapittelet benytter vi funn vi har presentert tidligere i rapporten, samt data fra de gjennomførte intervjuene, til å besvare de sju forskningsspørsmålene som ble formulert i kapittel 1.

9.1 Hvordan oppstår en prosjektidé og hvilke aktører er involvert i tidligfaseprosessen?

Alle vegprosjekter er unike. De tilhører lokalsamfunn enten vegprosjektet dreier seg om å bringe veg til bygda for første gang – vegutløsningsprosjekter – eller å løfte vegstandarden ved breddeutvidelser som gir gul midtlinje eller vegkroppsforbedring for å gjøre høyere akseltrykk mulig. Tiltaket kan også være etablering av omkjøringsveger rundt tettsteder for å gjøre tettstedssentrum til et hyggeligere oppholdssted, eller kapasitetsøkning på innfartsveger til de større byene for å skape bedre framkommelighet.

Til tross for de unike trekkene, ser det ut til at vegprosjektene faller inn i tre grove hovedkategorier.

For det første, den jordnære, men viktige, visjonen om å skape et likeverdig vegtilbud overalt i landet. Eksempler er prosjekter som genereres av mål om å skape enhetlig standard på lengre strekninger, som for eksempel mål om gul linje i hele det overordnede vegsystemet.

For det andre, vegprosjekter i større bysamfunn. Slike prosjekter er kanskje ikke lenger like aktuelle, i lys av det erklærte målet om å ta trafikkveksten som følge av befolkningsvekst, med kollektivtransport og til fots og med sykkel, men de dukker opp fortsatt. De argumenteres for med henvisning til bedre framkommelighet og reduserte kjøproblemer, noe som gjør slike prosjekter annerledes enn gul linje prosjektene.

En tredje gruppe vegprosjekter vi vil trekke fram, kan være resultat av store visjoner som eksempelvis ferjefri E39 langs vestlandskysten fra Stavanger til Trondheim. Det kan blant annet gi opphav til nye fjordkryssingsprosjekter

med betydelige investeringsbehov. Vi har foreløpig ikke sett mange slike prosjekter i NTP-porteføljen, mens vi har en rekke eksempler på prosjekter i de to andre gruppene vi her har nevnt.

Prosjekter som genereres av mål om å skape enhetlig standard på lengre strekninger er først og fremst resultat av det nitide arbeidet med å få samsvar mellom vegstandard og trafikkutvikling, og med å få til lik vegstandard over lange avstander. Det kontinuerlige arbeidet ute i vegregionene med å utvikle rutevise planer for riksvegnettet innenfor de åtte rutene, legger her grunnlaget for prosjektutvikling. Informantene gir også uttrykk for at dette er den vanligste måten et prosjekt oppstår på. En informant oppsummerer:

Hovedtyngden av prosjekt planlegges på lengre sikt og vi ser til rutevise utredninger, der vegnettet viser hvilke prosjekt som skal prioriteres i en 30-årsperiode i blokker på 10 og 10 år. Dette ligger til grunn for hvor vi plukker fra (informant 4).

Disse prosjektenes realisering kan samtidig være gjenstand for lobbyvirksomhet fra lokalt eller sentralt hold, noe som kan være avgjørende for når de blir gjennomført. Blant prosjektene vi har studert nærmere, blir Indre Nordnes-Skardalen betegnet som et prosjekt som har vært sterkt argumentert fra lokalt hold, det samme gjelder E39 Drægebø-Sande. En informant i Region nord oppsummerer betydningen av lokale interesser slik:

Er ikke alltid det er enkelt å få grupperinger til å samle seg om et prosjekt. Men når de først klarer det, har den lokale/regionale høringsbiten mye å si (informant 3).

Byprosjekter er representert i vårt utvalg av studerte prosjekter med prosjekter som Rv706 Sluppen-Stavne, E39 Gartnerløkka-Breimyrkrysset og Rv110 Simo-Ørebekk. De fremmes for å skape bedre framkommelighet ved å løse opp i køsituasjoner. Samtidig som det presiseres at kollektivtransportens framkommelighet også søkes bedret.

Prosjekter som er resultat av store visjoner, kommer i stand etter initiativ fra lokale policymakere, aksjonsgrupper, næringsråd, osv. Nærmere studier må til for å finne ut av oppkomsten til slike prosjekter, for eksempel ferjefri E39, eller «Helgelandskrysset». Det beskrives av våre informanter som resultat av en visjon om å effektivisere hele Helgeland, bidra til regionforstørrelse og se enkeltprosjekter i en større sammenheng. Dette initiativet kom i stand ved at fire kommuner samt Nordland fylkeskommune sammen begynte å se på industrien i området, pendleravstander og den samlede infrastrukturen.

Grundigere studier vil måtte til for å avklare prosjektets (de mange delprosjektenes) veg til NTP-porteføljen.

Prosjekter kan også hentes inn i NTP i siste fase, den politiske fasen, men i slike tilfeller er det stort sett aldri tale om nye prosjekter. Det er prosjekter som har vært i systemet, og som er planlagt, men som prioriteres fram i slutfasen, utenom tur kan vi nesten si. Eksempler på dette inkluderer Rv41/451, adkomst til Kjevik fra E18, ny bru på Rv22 over Glomma i Fetsund, E6 Langslett-Sørkjosen og Rv 3 i Østerdalen.

For øvrig synes et sentralt kjennetegn ved vegprosjektenes planlegging og gjennomføring å være at de fleste har en lang historie. Gjennomgangen av et antall rutevise utredninger viser at prognosene om når navngitte prosjekter vil være realisert, svært ofte slår feil – i den forstand at realisering skjer på et senere tidspunkt enn angitt. Eksempler på dette er E39 Drægebø–Sande, E39 Gartnerløkka–Breimyrkrysset, og E6 Indre Nordnes–Skardalen. I tillegg er enkeltprosjekter ofte en del av utbyggingen av en lengre strekning, noe som kompliserer bildet ytterligere. En informant uttaler:

Prosjektet har som regel kjempelang historikk. Det som kjennetegner mange av prosjektene er at de er ledd i å ferdigstille noen lange strekninger [...] Man har bygget ut en etappe, men har igjen å fullføre lengre strekninger. Dette kjennetegner de fleste prosjektene. [...] Det er vanskelig å si hvor de kom fra, fordi det er historisk (informant 7).

At prosjekter utsettes og på den måten får en lang historikk, gjør det samtidig vanskeligere å spore hvor initiativet opprinnelig kom fra. Det kreves i hvert fall mer grundige dokumentstudier enn det vi har hatt anledning til å gjennomføre i dette prosjektet.

Prosjekter som har stått lenge på vent, forsvinner vanligvis ikke, og kan bli hentet fram etter en tankegang om at «nå må vi få gjort noe med dette prosjektet». En informant beskriver dette slik:

Vi har et prosjekt som har ligget her siden «tidenes morgen», nå må vi få se og prioritert det. [...] Vi fikk ganske strenge krav på å grunngi valg av prosjekt, og nesten enda strengere hvis vi skulle ta det ut, da ville vi jo latterliggjøre de som hadde jobbet med dette tidligere (informant 3).

Prosjektets «ansiennitet» kan således betegnes som en ytterligere forklaring på hvorfor det kommer inn i NTP, selv om prosjekter med lang fartstid selvsagt også har en begrunnelse og et opphav.

9.2 Følger fordelingen av prosjekter *innen* geografiske områder et mønster, og i så fall hvilket?

Siden lokalnivået fremmer forslag til konkrete NTP-prosjekter, som omtalt i kapittel 2.2, er det interessant å studere hvorvidt det eksisterer lokale forskjeller i hva som ligger til grunn for anbefalingen av en prosjektportefølje. Vi definerer i dette tilfellet «lokale forskjeller» som forskjeller mellom regionene. Litteraturen peker på en *kulturell handlingslogikk* (Powell og DiMaggio 1991), som legger føringer for aktørenes problemforståelse og samhandling. Rutinene som oppstår i behandlingen av ett prosjekt, legger i sin tur føringer for hvordan fremtidige prosjekter blir behandlet. Det kan således være slik at hver region har sin unike handlingslogikk, som prosjekter blir prioritert ut i fra. Samtidig har regionene ulike fysiske særtrekk; trafikkmengde, vegstandard, fordeling by/land, som kan skape forskjellige tilnærminger til hvordan den regionale prosjektporteføljen etableres.

Som vist, blant annet i kapittel 7, er det generelt en svak sammenheng mellom lønnsomhet og prioritering. Noen mindre forskjeller ble imidlertid funnet, og vi inkluderer disse i gjennomgangen nedenfor.

Region sør

Den kvantitative analysen i kapittel 7 viste at Region sør hadde en svak positiv sammenheng mellom lønnsomhet og prioritering. Vi finner imidlertid ikke at informantene i Region sør legger større vekt på nyttekostnadsanalyser i prosjektprioriteringene enn informanter i de andre regionene. En informant fra Region sør mener eksempelvis:

Men generelt har en vel ikke – gjennom mine år i Vegvesenet – følt at det er netto nyttesom ligger langt framme i vurderingene/samtalene. Og det gjør vel ikke noe, tenker jeg (informant 12).

Det ble dessuten gitt uttrykk for at regionen hadde hatt liten grad av valgfrihet i forrige NTP-periode, noe som både skyldtes mange bundne prosjekter fra NTP 2010-2019, og sentrale føringer for fordelingen mellom programområder og store prosjekter.

Begge vegprosjektene vi studerte i Region sør (E39 Gartnerløkka – Breimyrkrysset, og Gvammen-Århus), hadde en lang historikk. De hadde gått gjennom flere runder med planarbeid, og utformingen ble betegnet som

omstridt. Dette er imidlertid ikke noe særtrekk ved Region sør; det er tilsvarende prosjekter landet rundt.

Et sentralt trekk ved Region sør er at prosjekttinnsatsen i stor grad har rettet seg mot utbygging av E18, noe flere av informantene også påpekte. Når E18 i Region sør samtidig har høy ÅDT på de fleste deler av strekningen, er dette en sannsynlig årsak til at sør utmerker seg som den regionen som i størst grad har valgt lønnsomme prosjekter, til tross for at informantene i Region sør ikke er mer opptatte av nyttekostnadsanalyser enn andre informanter.

Region nord

Den kvantitative analysen i kapittel 7 viste ingen klare tegn til at samfunnsøkonomisk lønnsomhet styrer prioriteringen mellom prosjekter i Region nord, men en viss tendens til at høy netto nytte i kroner gir høyere prioritering. Region nord har samtidig generelt lavest gjennomsnittlig lønnsomhet blant prosjektene sine. Vi så også at de anbefalte prosjektene i Region nord er inndelt i mange enkeltprosjekter. Heller ikke informantene i Region nord skilte seg ut fra de andre i synet på nyttekostnadsanalyser: «Det er ikke noen hemmelighet at det [nyttekostnadsanalyser] ikke spiller så stor rolle» (informant 3).

Også i Region nord opplevde informantene relativt liten grad av valgfrihet i forrige NTP-periode. Vegprosjektene vi studerte i Region nord (Indre Nordnes–Skardalen og E6 Brattåsen–Lien) har begge negativ netto nytte, og blir begge betegnet som relativt standard prosjekter i Region nord. Mens det viktigste formålet med Indre Nordnes–Skardalen er rassikring, er det viktigste formålet med E6 Brattåsen – Lien å etablere bedre standard på E6, og prosjektet er en del av effektiviseringen av hele Helgeland.

Informantene i Region nord snakket relativt mye om betydningen av lokale initiativ. Det ble referert til et «politisk trykk», som hadde vært sterkt medvirkende til at prosjekter kom med eller rykket fram i køen. Nevnte eksempler inkluderte Rv77 Tjernfjellet, E8 Lavangsdalen, samt Harstad-pakken. Informantene snakket også om betydningen av et godt samarbeid med kommunene. At politiske føringer påvirker prosjektenes plass i køen, kan således være bakgrunnen til at en av informantene bemerket at det er relativt store forskjeller på hvor godt NTP-prosjektene fra Region nord er utredet. Politiske føringer kan med andre ord sette fortgang i prosessene, og resultere i at man satser på prosjektet selv om all dokumentasjon ikke er på plass. En annen forklaring kan være at Region nord lenge har slitt med et etterslep på planleggingsfronten; det er med andre ord ikke sikkert at det finnes prosjekter

på vent som er mer utredet enn de som kommer med. Figur 5-4 i kapittel 5 viser også at de prosjektene som er utredet, men ikke anbefalt, utgjør en mindre andel i korridor 7 enn i de fleste øvrige korridorene. En av informantene mente imidlertid at nord langt på veg har tatt igjen planleggingsetterslepet de siste årene. På tross av at det er forskjeller i de prioriterte prosjektenes modenhet i nord, opplevde en av informantene at norske beslutningstakere generelt setter pris på trygghet, og at godt avklarte prosjekter således har en sterkere stilling.

Region midt

Den kvantitative analysen i kapittel 7 viste ingen klar sammenheng mellom lønnsomhet og prioritering i Region midt. Hvis NTP-rammen ble økt med 45 prosent, ville mer lønnsomme prosjekter ha større sannsynlighet for å bli anbefalt. Ut fra samfunnsøkonomiske hensyn er det derimot naturlig å gjennomføre de mest lønnsomme prosjektene først, og deretter de mindre lønnsomme og ulønnsomme prosjektene. Region midt har en liten andel av finansieringsrammen i NTP 2014-2023, unntatt når vi ser på økningen til pluss 45 prosent av gjeldende ramme. Informantene i midt var på linje med informantene i nord og sør både når det gjaldt synet på nyttekostnads analyser og i synet på frihet i NTP-prosessen; frihetsgradene er få og nyttekostnadsanalyser lite sentrale⁴⁵.

Vegprosjektene vi studerte i Region midt (E6 Jaktøya-Klett-Sentervegen og Rv706 Sluppen–Stavne) er begge en del av Miljøpakken i Trondheim, og bompengefinansierte. Mens hovedformålet med Jaktøya-prosjektet er å øke kapasiteten, er Sluppen-Stavne en del av arbeidet med å fullføre det overordnede hovedvegnettet rundt Trondheim. Begge prosjektene har blitt nedskalert over tid, for å redusere kostnadene. Miljøpakkens ulike deler er avstemt mot hverandre slik at hovedveger skal ha halvparten av midlene. Dette betyr at dersom det blir budsjettsprekker på rammen for hovedveger, skal det økes like mye på de andre delene. Dette har gitt et forsterket fokus på kollektivtransport, gange og sykkel, selv om regionen ligger noe etter i planleggingen av disse prosjektene, forteller en av informantene.

⁴⁵ Hvorvidt informantenes syn stemmer med det vi fant i analysen i kapittel 7 blir nærmere drøftet i oppsummeringen av dette delkapittelet, samt i kapittel 10.

Bompenger var et sentralt tema i intervjuene i Region midt. Regionen har etablert et prinsipp om at på strekningsvise utbygginger skal det være delvis bompengefinansiering på prosjekter hvor det er over 4000 kjøretøyer per døgn. Ved ferjeavløsningsprosjekter og prosjekter som gir stor innkorting i kjørelengde blir det gjort egne vurderinger, og der vil bompengefinansiering være aktuelt ved langt lavere trafikk. Et prosjekt som kan delvis finansieres med bompenger, vil, i henhold til en av informantene, ha et relativt fortrinn framfor et prosjekt som ikke kan det, og trafikkgrunnlaget gir en pekepinn om samfunnsnytt. Regionen har således en sterkere preferanse for bompeng bruk enn Vegdirektoratet, og det har vært eksempler på at regionens forslag om bompengefinansiering har blitt avvist i direktoratet.

Region øst

Den kvantitative analysen i kapittel 7 viste ingen klar sammenheng mellom lønnsomhet og prioritering i Region øst. Siden øst har noen store og (beregnet) ulønnsomme prosjekter, har denne regionen lavest gjennomsnittlig netto nytte målt i kroner. Intervjuene viste at Region øst i svært liten grad hadde opplevd noen reell prioritering av prosjekter til NTP 2014-2023. Av de 35 prosjektene Region øst har i NTP 2014-2025, ble 28 av dem videreført fra NTP 2010-2019. Av de syv nye prosjektene, ble ett lagt inn av Regjeringen, og to kom som følge av EU-direktiv om tunnelsikkerhet. De resterende fire prosjektene var, i henhold til en av informantene, også svært naturlige valg; ett får forskuttering fra Avinor og er en forutsetning for deres nye terminalbygg på Gardermoen; ett lå tidligere inne i øvrige riksveger-handlingsprogrammet; ett kom inn etter sterke politiske signaler fra Oslopakke 3 og ett (Vinterbro) er siste ledd i utbyggingen av E18 til riksgrensa. Som en av informantene oppsummerer: «Når vi har lagt alle andre kabaler, så er det lite å gjøre nettonytte på» (informant 7). Dette forklarer ikke i seg selv det manglende sammenfallet mellom anbefaling og lønnsomhet; prosjektene som en gang kom inn, og som nå blir videreført fra forrige NTP, kunne jo i sin tid også ha blitt anbefalt på bakgrunn av samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Det illustrerer allikevel en treghet i systemet, og indikerer at det vil ta lang tid å realisere Samferdselsdepartementets ambisjon om at det skal legges større vekt på samfunnsøkonomisk nytte i prosjektprioriteringen enn hva som tidligere har vært tilfelle.

Vegprosjektene vi studerte i Region øst (Rv110 Simo-Ørebekk og E16 Sandvika-Wøyen) er begge prosjekter i byområder. Å øke kapasiteten samt redusere kø i rushtiden blir betegnet som viktige formål med begge prosjektene. Begge prosjektene har en lang historikk, men informantene

oppfattet det i liten grad slik at det var motstand mot prosjektene slik de nå framstår.

Til tross for at Region øst i svært liten grad opplevde noen frihet i prosjektprioriteringen, la de i utgangspunktet opp til å prioritere på bakgrunn av Vegdirektoratets og Samferdselsdepartementets retningslinjer og kriterier. Kriteriene Region øst tok utgangspunkt i inkluderte ulykkesbelastning, hensyn til næringslivet, sammenhengende utbygging, framkommelighet, bypakke, og samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Alle prosjekter ble lagt inn i et regneark, og det ble gjennomført diskusjoner på bakgrunn av de ulike kriteriene. Siden regionen ikke oppfattet at det fantes rom for prioritering, opplevde imidlertid en informant at dette mest ble en teoretisk øvelse.

Region vest

Den kvantitative analysen i kapittel 7 viste en negativ sammenheng mellom lønnsomhet og prioritering. Det så også ut til at Region vest var den regionen som relativt sett utreder mest. Omfanget av prosjekter som ikke er anbefalt, selv med økt NTP-ramme, utgjør en større andel av prosjektene i denne regionen enn i de andre, målt i både penger og antall prosjekter. Informantene i Region vest opplevde, i likhet med informantene i andre regioner, at det i liten grad er beregninger av netto nytte som styrer prioriteringene. Det ble imidlertid heller ikke gitt uttrykk for at regionen har en stor planreserve, slik analysen i kapittel 7.3 indikerte. I stedet mente en av informantene at de prosjektene fra Region vest som finnes i NTP-forslaget, er de prosjektene som er planavklarte.

Vegprosjektene vi studerte i Region vest (E39 Drægebø-Sande og E39 Vågsbotn-Hylkje) er begge prosjekter som skal utbedre dårlige vegstrekninger og gjøre dem mer trafikksikre. Lokale interesser har vært aktive i prosessen med å få prosjektene fram.

Ifølge en av informantene, er politiske ønsker noe som ofte preger arbeidet i regionen, at politikere spiller inn at: «[...] nå må vi få gjort noe med den og den strekningen» (informant 5).

Informantene opplevde at veldig mye av arbeidet skjer ute i kommunene, og at etaten således ikke lever i et vakuum av faglige vurderinger, men må være lydhør for politiske signaler, både fra sentralt og lokalt hold. Ofte blir det spilt inn ønsker om å få litt penger til oppstart av et prosjekt, slik at det kommer inn i systemet. Bompengefinansiering ble betegnet som en viktig nøkkel til innpass i NTP, og kunne bidra til at et prosjekt ble prioritert framfor andre prosjekt.

Oppsummering

Gjennomgangen av intervjuene har vist at det ikke er store forskjeller i hvordan informantene i de ulike regionene ser på arbeidet med å prioritere prosjekter. Det har med andre ord ikke avtegnet seg noen klar og regionspesifikk handlingslogikk. Dette kan bety at regionene er relativt like, og at Statens vegvesens ansatte blir sosialisert inn i samme type tankesett, for eksempel gjennom utdanningsløp og sentrale føringer. Det kan også bety at vi ikke har gjennomført et tilstrekkelig stort antall intervjuer i hver region, og studert hver region tilstrekkelig, til å fange opp slike forskjeller. I eventuelle senere studier av regionene, vil det være interessant å studere følgende tendenser nærmere:

- Lokalpolitiske interesser ble mest omtalt i Region nord og vest. Det kan virke som disse regionene har mer kontakt med ordførere og andre lokale initiativtakere enn de andre regionene
- Region midt er tydelige på bruk av bompengefinansiering ved ganske lave trafikk tall (ÅDT 4000). Miljøpakken i Trondheim har bidratt til å skape økt bevissthet rundt bruk av bompenger, og gjort at mulighet for bompengefinansiering gir prosjektet et fortrinn i utvelgelsesprosessen
- Regionene med de største prosjektene, sør og øst, er samtidig de regionene som opplever at de har minst valgfrihet i prioriteringene. I disse regionene blir det også mindre rom for å vektlegge lokalpolitiske interesser.

Gjennomgangen i dette delkapittelet har vist at det ikke er noen klar sammenheng mellom funnene i kapittel 7, og hvordan informantene oppfatter situasjonen. For eksempel viste analysen i kapittel 7 at Region sør hadde en viss positiv sammenheng mellom lønnsomhet og prioritering, mens våre informanter i Region sør ikke ser ut til å vektlegge netto nytte sterkere i sine prioriteringer enn andre informanter. Videre viste analysen at Region vest hadde høyest andel ikke anbefalte prosjekt, mens informantene ikke opplevde det slik at regionen hadde noen stor planreserve. Det er også interessant å observere at informanter i samtlige regioner oppfatter at de har svært lite handlingsrom til å prioritere prosjekter, mens vår «fasit», som vist i tabell 7.3 i kapittel 7.1, viser at det ikke er noe én-til-én-forhold mellom hvilken planleggingsfase prosjektet er i og om det blir prioritert. Det kan altså være slik at det finnes et større rom for prioritering enn hva informantene oppfatter.

9.3 Følger fordelingen av prosjekter mellom geografiske områder et mønster, i så fall hvilket?

Tidligere studier har vist at fordeling mellom geografiske områder spiller en rolle for fordelingen mellom prosjekt. For det første, har det gjennom mange år vært konstatert utstrakt stivhengighet i fordelingen av riksveginvesteringer og mer allment i samferdselssektoren (Strand 1983, 1993, 2014). Med dette forstår vi blant annet at den fylkesvise fordelingen av investeringsmidler er relativt lik fra ett år til et annet. Vi så nærmere på dette i kapittel 5, og fant at fordelingen av statlig finansiering gjennom de tre siste NTP- forslagene hadde hatt en viss forskyvning mellom riksvegkorridorer. Mens særlig korridorene 5 og 6 har fått en høyere del av finansieringen, har korridorene 2 og 1 hatt henholdsvis moderat vekst og nedgang.

For det andre, har regionalpolitiske hensyn, og en tankegang om at alle fylker skal bli tilgodesett, preget fordelingen av prosjekter (se for eksempel Ravlum og Sørensen 2005).

Den regionvise fordelingen foregår ved at regionene får økonomiske rammer for planleggingen, og beskjed om å foreslå hva de vil ha inn hvis rammene økes, og hva de må ta ut hvis rammene reduseres. Hva som bestemmer fordelingen mellom regionene, har vi ikke fått noe entydig svar på, men stamnettutredningene, behov for å tilfredsstille vegnormalene, nye tekniske krav samt trafikkprognosene er blitt nevnt som momenter i vurderingen.

Informantene i de ulike regionene opplevde i liten grad at det var noen kamp fylkene imellom om prosjekter. Dette kan imidlertid mer være en konsekvens av at regionene har en godt etablert praksis med å gi noe til hvert fylke, heller enn at det ikke eksisterer interessekonflikter. En informant svarte for eksempel:

Diplomatisk sagt: Heldigvis har alle fylkene gode prosjekter og dermed har det ikke vært problematisk. Innad i Vegvesenet har vi kommet ganske raskt fram til fordeling (informant 4).

En informant i Region øst la mer eksplisitt til grunn at prosjekter i ulike områder må vurderes på ulike premisser:

Vi kan selvfølgelig ikke bruke samfunnsøkonomiske beregninger til å sammenligne et prosjekt i Valdres og i Oslo (informant 7).

Når alle får, blir det også mindre konflikter. Et lavt konfliktnivå kan være positivt i den forstand at det ikke gir insentiver til å overdrive nytte og underdrive kostnader.

Inndelingen i korridorer bidrar også til at prosjektporteføljen blir fordelt utover hele landet. For eksempel fordeler Region vest sine midler mellom de ulike rutene, og det blir oppnevnt en person som er hovedansvarlig for å få prosjektene på plass innen hver rute. Prioriteringsarbeidet blir deretter koordinert av regionens NTP-koordinator. Flere av informantene i de andre regionene opplevde også at inndelingen i ruter bidro til fordelingen av prosjekter.

9.4 Er det forskjell på hvilke prioriteringskriterier som spiller inn på ulike nivåer?

Utgangspunktet for dette spørsmålet var en forventning om at ulike forvaltningsnivåer vektlegger ulike faktorer ved formulering og prioritering av prosjekter. Vi antok i kapittel 3.3 at aktører på øverste administrative nivå, i vårt tilfelle Vegdirektoratet og NTP-sekretariatet, har større muligheter til å forberede og anbefale større prosjekter, og sammenhengende utbygging. Videre antok vi at aktører på lavere administrative nivå, altså kommuner, fylkeskommuner og SVVs regioner, i større grad vektlegger lokale interesser og regionaløkonomiske virkninger.

I dette delkapittelet vil vi se nærmere på disse antakelsene, og vi vil også vurdere hvordan de ulike nivåene vektlegger de fire målene som er fastsatt i NTP: framkommelighet, trafiksikkerhet, miljø og universell utforming.

Som omtalt i kapittel 2.2, kommer prosjektporteføljen i NTP på plass ved at det sentrale nivået setter rammene, og regionene fremmer forslag til konkrete prosjekter, mens en i Vegdirektoratet og i NTP-sekretariatet diskuterer disse prosjektene og foretar en endelig utvelgelse. Planleggingsrammen er delt opp som én sum til store prosjekter, og én sum splittet opp til tiltak innenfor ulike programområder.

Arbeidet i regionene er, som omtalt i delkapittel 9.2, sterkt påvirket av de sentrale føringene for prosjektutvelgelse. Spesifiseringen av ressursrammen innenfor programområdene synes spesielt problematisk. Noen delområder får mer ressurser enn det lokalt nivået finner hensiktsmessig, gitt problemsituasjonen, mens andre delområder får for lite. Regionenes arbeid med å etablere investeringsprosjekter er omtalt i delkapittel 9.1, og omfatter både målsettingen

om å etablere en gjennomgående god standard på vegnettet og visjoner om regional utvikling.

Av de fire NTP- målene er det framkommelighet og trafikkssikkerhet som ser ut til å bli klart mest vektlagt i regionenes prosjektvalg. Dette blir uttrykt i klartekst av en av informantene:

Når vi skal prioritere store prosjekter, så er det primært ulykkesbelastning (trafikkssikkerhet) og framkommelighet vi prioriterer (informant 7).

Denne prioriteringen virker som en naturlig konsekvens av at Statens vegvesen i stor grad benytter de rutevise utredningene av vegstandard som et grunnlag for å foreslå prosjekter.

Miljø, klima og universell utforming blir betegnet som langt mer problematiske mål å prioritere etter. I henhold til flere av informantene, kan ikke disse hensynene egentlig sees på som mål, men som krav for hvordan prosjektene skal utformes. En informant uttrykker dette om universell utforming:

Universell utforming er ikke et entydig begrep – kan ha grader av universell utforming. Universell utforming er et krav – merkelig at det settes opp som et mål (informant 6)

Flere av informantene mener at klima er det aller vanskeligste å ta hensyn til i NTP-arbeidet. En informant mener at NTP-investeringene ikke kan adressere denne problematikken, og at man heller må se på avgiftspolitikken. En annen informant opplever at det å bygge veger som øker fartsgrensene, og dermed klimagassutslippene, er en politisk beslutning, og at selv om SVV påpeker konsekvensene er de ikke i en posisjon der de kan sette ned foten.

I Vegdirektoratet og NTP-sekretariatet foregår diskusjonene om de ulike prosjektene på rutenivå, med en helhetlig tilnærming. Hensyn som blir vurdert, inkluderer samfunnsøkonomi, vegstandard, behov for sammenhengende utbygging og trafikkssikkerhet. Diskusjonene kan også knytte seg til de transportpolitiske hovedmålene og vedtatte strategier som næringslivets behov, eliminering av flaskehalser, klima, bytransportpolitiske mål og nordområdepolitikk. Samtidig må store prosjekter avveies mot behov for programområdemidler.

Det ser ut til at regionene tar de sentrale føringene på alvor, for endringene det sentrale nivået gjør i de regionale forslagene, er små. En informant sier således:

[det] kan skje at prosjekter får mer penger eller blir avspist, men det er under 10 % avvik (informant 3). En annen informant forteller: Vi forsøker å innrette oss, men det er vi som vet best hvor skoene trykker. Vi opplevde det ikke som at det er stor uenighet mellom Vegdirektoratet og oss (informant 4).

De endringene som blir gjort fra regionenes forslag til den endelige Stortingsmeldingen, er av politisk art, mener informantene i regionene. Prosjekter som ikke sto på regionenes prioriteringsliste, kan dermed komme inn. Nevnte eksempler inkluderer

- Rv41/451, adkomst til Kjevik fra E18, kom inn som følge av Avinors deltakelse i NTP-prosessen
- Ny bru på Rv 22 over Glomma i Fetsund, en lokalpolitisk vurdering
- E6 Langslett-Sørkjosen, en lokalpolitisk vurdering

En informant oppsummerer de regionale og sentrale prosessene slik:

Det er adskillig mye mer politikk i det som går mellom Vegdirektoratet og Departementet enn her (informant 4)

Hvis prosjektene som blir tatt med på det sentrale nivået, er av politisk karakter, betyr dette samtidig at Vegdirektoratet har liten mulighet til å direkte forberede og anbefale større prosjekter og sammenhengende utbygging, slik vi opprinnelig antok. Muligheten ligger i så fall i retningslinjene. En av informantene påpekte i den sammenheng at sammenhengende utbygging/ framkommelighet var ett av åtte kriterier for prosjektutvelgelse som ble sendt fra Vegdirektoratet til regionene i arbeidet med NTP 2014-2023. Flere av informantene opplevde imidlertid at det å tenke i retning av sammenhengende utbygging i større grad preget regionens arbeid nå, i arbeidet med den kommende NTP, enn hva det hadde gjort i arbeidet med NTP 2014-2023.

9.5 Hvordan spiller overordnede premisser inn?

På bakgrunn av tidligere studier, antok vi at vegnormalstandarder har betydning for utredningen og valg av prosjekter. Welde m.fl. (2013) finner at avvik mellom vegnormalstandard og dagens standard gjerne oppfattes som «behov» for investering. Elvik (1995) finner at en modell basert på vegstandarder bedre forklarer fordelingen av veginvesteringer mellom fylker enn en modell basert på samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

Våre funn stemmer godt overens med tidligere funn. Som omtalt i delkapittel 9.1, blir det gjennomført rutevise utredninger, og mange prosjekter blir generert på bakgrunn av disse. En informant beskriver dette slik:

Prosjekt dukker opp gjennom overordnet utredning som ser på transportområdet og identifiserer behov. [...] Men behovene må identifiseres og forankres i krav
(informant 3)

Flere av informantene refererer til dette som en «faglig» begrunnelse, eller et faglig grunnlag for prosjektet, som her:

Vi mente å ha godt faglig grunnlag for sterkere fokus på rasutfordringer, dårlig vegstandard og utfordringer på vinterstid i bratte bakker – framkommelighetsfokus
(informant 6).

En rekke av enkeltprosjektene vi har studert, blir således begrunnet med egenskaper ved den gamle vegen; den kan være smal og svingete, være utsatt for ras eller ha lav regularitet.

Vi antok videre at måten det norske systemet for finansiering av vegprosjekter er bygd opp, kan ha betydning for hvorvidt et prosjekt når opp i kampen om statlig finansiering i NTP. En setning som ble benyttet jevnlig i etatenes NTP-dokument 2014-2023 er: «Prioriteringen er betinget av at det blir tilslutning til et opplegg for delvis bompengefinansiering av utbyggingen» (Avinor m.fl., 2012). Vår gjennomgang i kapittel 6 viste derimot at samfinansierte prosjekter blir hyppigere nedprioritert enn statsfinansierte prosjekter. Dette kan imidlertid skyldes at samfinansierte prosjekter samtidig er større, og derfor vanskeligere å finne plass til.

Det ser ut til at bruk av bompenger er en veletablert praksis når prosjekter utvikles. «Vi skal bruke det bompengepotensialet som finnes», forteller en av informantene (informant 6). Hvorvidt det finnes et bompengepotensial, avhenger naturlig nok av ÅDT på strekningen. Region midt har som nevnt i delkapittel 9.2, etablert en grense på om lag 4000 kjøretøyer per døgn for at prosjekter kan brukerfinansieres.

Om bruk av bompenger samtidig påvirker prosjektets plass i køen, har informantene noe ulike syn. Ingen av informantene ser på bompengefinansiering som *negativt* for prioriteringen av prosjektet (se også kapittel 9.2), men det kan føre til mer langvarige prosesser. De ser således ikke noe logisk mønster bak vårt funn om at samfinansierte prosjekter lettere blir nedprioritert. Noen av informantene går imidlertid lengre i resonneringen, og

sier at bruk av bompengefinansiering er positivt for prosjektets prioritering. En informant uttrykker dette slik:

Hvis du har 500 millioner kroner i kostnad på to prosjekter, og det ene kan finansiere 300 millioner kroner med bompenger, så vil det rykke fram i køen. Netto nytten vil være større fordi du har mer trafikk (informant 4).

Denne informanten ser altså bompengepotensialet som en type «nyttesjekk» av prosjektene, som det kan prioriteres ut i fra.

Vedtak om bompengefinansiering kan også føre til at prosjektporteføljen blir stokket om. I Region nord hadde arbeidet med Harstad-pakken ikke kommet langt nok til at prosjektet kunne bli anbefalt da regionen leverte sitt prioriteringsforslag til NTP 2014-2023, men siden fylkeskommunen og kommunene klarte å samle seg om forslaget og vedta bompengefinansiering, ble prosjektet likevel tatt inn i NTP «på tampen». Som omtalt i kapittel 8, ble også E6 Helgeland nord og sør prioritert framfor E6 Brattåsen-Lien da disse strekningene fikk bompengefinansiering.

9.6 Hvilken rolle spiller ikke-prissatte konsekvenser for hvilke prosjekter Vegvesenet faktisk anbefaler?

De samfunnsøkonomiske analysene i vegsektoren omfatter også ikke-prissatte konsekvenser. I Statens vegvesens håndbok 140/V712 består disse av landskapsbilde/bybilde, nærmiljø og friluftsliv, naturmiljø, kulturmiljø og naturressurser (Statens vegvesen 2014). Tolket mindre strengt, kan alle identifiserbare virkninger av et tiltak som er relevante for prosjektets samfunnsøkonomiske nytte – og som ikke fanges opp av de prissatte konsekvensene – sies å være ikke-prissatte konsekvenser.⁴⁶ I henhold til Welde m.fl. (2013) kan mernytte være en prissatt konsekvens i nyttekostnadsanalyser, selv om man normalt ikke inkluderer det.

⁴⁶ Hensyn som ikke er knyttet til virkningene av det enkelte tiltaket, men derimot til formelle eller ikke-formelle føringer for prioriteringen, som standardkrav eller geografisk likebehandling, kan imidlertid vanskelig ses på som ikke-prissatte konsekvenser.

Hovedinntrykket etter intervjuene er at ikke-prissatte konsekvenser i liten grad spiller noen rolle når ulike prosjekter veies mot hverandre i NTP-sammenheng. Som en av informantene sier:

Vi kan jo ta de tradisjonelle, ikke-prissatte konsekvensene først, Håndbok V712. Disse tingene blir behandlet i det innledende arbeidet, ikke i detalj, men blir behandlet. På et så grovt nivå som NTP, går man ikke så dypt inn i denne materien (informant 3).

Derimot spiller ikke-prissatte konsekvenser en rolle for hvordan *det enkelte* prosjektet blir utformet. Dette innebærer at når Vegvesenet vurderer ulike traseer og ulike alternativer for utformingen av et prosjekt, blir disse momentene tillagt vekt. Det kan handle om å ta hensyn til andel dyrket mark når man skal føre en strekning fra A til B, og å vurdere hvilke inngrep de ulike traséalternativene gjør i natur- og kulturmiljøet. En av informantene oppsummerer: «[...] innenfor et prosjekt vil Plan- og bygningsloven bidra til at vi finner det beste» (informant 4).

Selv om hensynet til ikke-prissatte konsekvenser lot til å være godt innarbeidet hos våre informanter, finnes det eksempler på at Statens vegvesen legger mindre vekt på ikke-prissatte konsekvenser enn en del interessegrupper. I dette arbeidet har vi sett et eksempel på dette i prosjektet E39 Gartnerløkka-Breimyrkrysset, der SVV foreslo høybro, og striden gikk helt til Samferdselsdepartementet, hvor lokale interesser fikk gjennomslag for at dette ikke var en akseptabel løsning.

9.7 Hvordan dokumenteres de avveiningene og vurderingene som gjøres i etaten?

I dette delkapittelet vil vi vurdere i hvilken grad vektleggingen av ulike hensyn dokumenteres ved beslutning om å anbefale eller ikke anbefale det enkelte prosjektet. Vi vil også peke på noen faktorer som ser ut til å spille en systematisk rolle, men hvor dette i liten grad dokumenteres. I tillegg til dokumentasjon av hva som har blitt lagt vekt på, er det verdt å se nærmere på hvordan beslutningsrelevant informasjon om det enkelte prosjektet dokumenteres for ettertiden. Det har blitt påpekt mangler i dokumentasjonen for prosjekter som inngår i NTP-prosessen, også for prissatte virkninger (Minken 2013). Vi har derfor sett nærmere på hvordan Vegvesenet bruker og vedlikeholder sine egne databaser.

De enkelte NTP-prosjektene er omtalt i etatenes forslag til NTP (Avinor mfl. 2012), i Stortingsmeldingen om NTP (Samferdselsdepartementet 2013), og i

Statens vegvesens Handlingsprogram (Statens vegvesen 2014). I tillegg finnes det rutevise planer for riksvegnettet, og en informasjonsside om hvert NTP-prosjekt på SVVs hjemmesider.

- *Etatenes forslag* (Avinor mfl. 2012) redegjør for de vegprosjektene og programområdetiltakene Statens vegvesens regioner anbefaler til NTP enten innenfor gjeldende ramme eller ramme økt med 20 og 45 prosent. Andre vurderte prosjekter blir ikke nevnt. Forslaget inneholder ikke systematiske begrunnelser for prosjektvalg, eller utfyllende redegjørelser for virkninger av eller egenskaper ved prosjektet. Beregnet netto nytte blir heller ikke oppgitt. I noen tilfeller finnes korte beskrivelser av formålet med prosjektet, for eksempel «for å følge opp tunnelsikkerhetsforskriftens krav», eller «prosjektet vil føre til at det blir sammenhengende firefelts veg» fra x til y. Etatenes forslag inneholder derimot et kapittel om den samlede virkningen av de foreslåtte strategier (Kapittel 8 i etatenes forslag), der det er gjennomført nyttekostnadsberegninger for mellom 65 og 80 prosent av investeringsrammen. Det er også beregnet reisetidsgevinster (i kroner) på utvalgte strekninger på riksvegnettet.
- *Stortingsmeldingen* (Samferdselsdepartementet 2013) inneholder en noe mer utfyllende beskrivelse av hvert prosjekt. Det blir oppgitt hvorvidt prosjektet har positiv eller negativ beregnet netto nytte, og for noen prosjekter blir resultater fra nyttekostnadsanalysen vist. Meldingen inneholder også en grunngivelse for hva regjeringen vektlegger, og hvorfor prosjektet blir prioritert
- *Handlingsprogrammet* (Statens vegvesen 2014) konkretiserer NTP 2014-2023, med vekt på 2014-2017. Det blir foretatt en tid- og stedfesting av prosjekter og tiltak i fireårsperioden, og midler til hvert programområde samt drift, vedlikehold og trafikanter- og kjøretøytiltak blir fordelt på år og region. Handlingsprogrammet inneholder også et kapittel om prosjektporteføljens samlede virkninger, inkludert beregnet netto nytte og oppfyllelse av de fire NTP-målene framkommelighet, trafiksikkerhet, miljø og universell utforming
- *De rutevise planene for riksvegnettet* inneholder redegjørelser om hvilke strekninger som har behov for å bygges ut og utbedres i et 30-års perspektiv. Disse dokumentene inneholder utfyllende oversikter over totalbehovet, men peker ikke ut hvilke prosjekter det skal satses på
- *Prosjektdatabasen på Statens vegvesens nettsider* inneholder et faktaark om hvert NTP-prosjekt, hvor blant annet hovedhensikten med prosjektet,

totalkostnad, finansieringsform og oppstart for prosjektet er oppgitt. I tillegg er relevante beslutningsdokumenter (for eksempel Reguleringsplan og KVV) for prosjektet samlet på denne siden.

Vegvesenets databaser blir, i henhold til en av informantene, utformet og oppdatert med hensyn på hvem de antatt viktigste brukerne er. Dette betyr at når et prosjekt er i planleggingsfasen, og man antar at informasjonen først og fremst er interessant for dem som blir berørt av prosjektet, blir faktaarket utformet slik at grunneiere og andre interessenter kan se på foreslåtte traseer, finne sin eiendom, etc. Når prosjektet er i gjennomføringsfasen, blir det derimot utformet med tanke på at potensielle entreprenører skal kunne finne fram til den informasjonen de trenger for å legge inn anbud. En annen informant påpeker imidlertid at det er et problem at prosjektenes faktaark ikke blir oppdatert med hensyn på prosjektenes kostnader.

Gjennomgangen av den foreliggende dokumentasjonen avdekker flere svakheter. For det første, er etatenes forslag til vegprosjekter en sammenstilling av alle regionenes innspill til store prosjekter. Hva regionene spiller inn til Vegdirektoratet, er imidlertid ikke offentlig tilgjengelig informasjon. Som en av informantene sier:

Du kan ikke finne grunnlag for prioritering på nettsiden vår. [Dokumenter som] vi har lagt fram til diskusjon til ledermøte, det er interne dokumenter. Vi har sendt over til Vegdirektoratet lister og oversendelsesnotat med begrunnelser, der det har vært behov for det (informant 7).

Dette gjør det svært vanskelig for utenforstående å spore hva som egentlig er bakgrunnen for prioriteringene.

For det andre, er det heller ikke mulig å lese ut av etatenes forslag hva Vegdirektoratet legger til eller trekker fra av prosjekter og finansiering, etter at de mottar regionenes forslag. Eksempelvis fant vi i delkapittel 9.4 at Rv41/451 (adkomst til Kjevik flyplass) kom inn i forslaget etter at Region sør hadde sendt sitt innspill, og det ble antatt at Avinor hadde vært en viktig pådriver for denne prioriteringen. Det er imidlertid ikke mulig å lese dette ut av forslaget. Informantene er imidlertid forsiktige med å hevde at dette burde ha vært bedre dokumentert:

[Dette er] komplekst – VD bør svare på dette. Det er en stor kabal også for VD å få det hele til å gå opp (informant 6)

For det tredje, viste vår gjennomgang av enkeltprosjekter at lokale initiativtakere så vel som lokal motstand har betydning for prioriteringen av prosjektet, utformingen av prosjektet, samt hvor lang tid prosessen tar. Det finnes imidlertid svært få referanser til de lokale prosessene i etatenes forslag og i Stortingsmeldingen. I den grad dette finnes, blir det referert til lokal tilslutning til bompengefinansiering, samt at det noen steder i meldingen heter at «videre legger regjeringen vekt på å følge opp de prioriteringer som er gjort lokalt i Oslopakke 3». Hvis man har ønske om å dukke dypere ned i de lokale prosessene, må man finlese konseptvalgutredninger, kommunedelplaner og reguleringsplaner.

For det fjerde, inneholder ikke etatenes forslag eller Stortingsmeldingen tall på netto nytte for alle NTP-prosjektene. I Stortingsmeldingen er netto nytte for noen prosjekter oppgitt for eksempel som «negativ» eller «svak negativ». For noen prosjekter er det også gjengitt en tallfestet nyttekostnadsanalyse, men hvilke prosjekter dette er, ser ut til å være ganske vilkårlig. For eksempel har man i korridor 1 (Oslo–Svinesund/Kornsjø) ikke gjengitt nyttekostnadsanalyse for andre prosjekter enn Follobanen, mens i korridor 6 (Oslo–Trondheim med armer til Måløy, Ålesund og Kristiansund) er det gjengitt nyttekostnadsanalyse for tre vegprosjekter (Rv 3/Rv 25 Ommangsvollen–Grundset/Basthjørnet, E6 Jaktøya–Klett–Sentervegen og E6 Vindalsliene–Korporals bru) samt Dovrebanen. Det er mulig at tidligere versjoner av NTP inneholder nyttekostnadsanalyser av noen prosjekter som har vært med i flere NTP-runder, men disse analysene inneholder i så fall ikke oppdaterte tall. Minken (2013) påpeker dessuten at det i mange tilfeller ikke er mulig å bedømme analysene som blir gjort i Stortingsmeldingen, fordi bakgrunnsdokumentasjonen mangler. Hvis man skal finne tallfestet nettonytte for et konkret prosjekt, må man derfor dukke ned i bakgrunnsdokumenter som kommunedelplan, reguleringsplan eller konseptvalgutredning. Nytttekostnadsanalyser er forbundet med stor usikkerhet, og det kan således være forståelig at man velger å utelate tallene. En mer ensartet praksis, for eksempel i form av definerte kategorier for lønnsomhet, ville allikevel gjort resultatene av analysene mer tilgjengelige.

10 Konklusjon

Målet med dette prosjektet har vært å gi en innsikt i Statens vegvesens overordnede prioriteringer i NTP, samt hvilke hensyn etaten vektlegger i vurderingen av enkeltprosjekter. Siden tidligere studier har vist at samfunnsøkonomisk lønnsomhet har liten betydning for hvilke prosjekter som prioriteres for gjennomføring, ble det lagt vekt på å kartlegge andre faktorer enn netto nytte.

Prosjektet konkluderer, i likhet med tidligere studier, med at de prissatte konsekvensene i samfunnsøkonomiske analyser i liten grad blir tillagt vekt i prioriteringen mellom ulike prosjekter. I stedet blir hvert prosjekt arbeidet fram og vurdert i tråd med en ambisjon om å ivareta hensyn som bedre kapasitet, bedre trafikkisikkerhet, eller bedre standard på vegnettet. At prosjektet er kommet langt i planleggingsprosessen, og at det er lokal enighet om prosjektet, er også positivt for prioriteringen.

Vi har benyttet ulike tilnærminger for å kartlegge Statens vegvesens vurderinger og prioriteringer. Tidligere studier har indikert at fordeling mellom geografiske områder kan ha betydning for prosjektvalg, og vi så derfor nærmere på dette i kapittel 5. Statens vegvesen sin Prosjektdatabank over vegprosjekter til etatenes forslag til NTP 2014-2023 ble brukt til å se på sammenhenger i NTP-porteføljen (kapittel 6), og til å gjennomføre en deskriptiv statistisk analyse av prosjektporteføljen (kapittel 7). Vi benyttet også Prosjektdatabanken til å velge ut ti enkeltprosjekter. Disse er omtalt i kapittel 8. Ved de gjennomførte case-studiene ble det benyttet relevante dokumenter samt intervjuer som datakilder. Endelig ble funnene i kapitlene 5-8, samt ytterligere data fra intervjuene, benyttet til å besvare våre innledningsvis presenterte sju overordnede forskningsspørsmål (kapittel 9).

De ulike tilnærmingene har vært svært nyttige i kartleggingen. I mange tilfeller understøtter funnene hverandre, og gjør således konklusjonene sikrere. I noen tilfeller strider imidlertid funnene i de ulike delene av rapporten tilsynelatende mot hverandre. Det er derfor naturlig å se nærmere på tilsynelatende motstridende funn, og å forsøke å forklare dem. I det følgende vil vi først sammenfatte funn som understøttes av både kvantitative og kvalitative data. Deretter vil vi drøfte funn som tilsynelatende er motstridende i den kvantitative og den kvalitative analysen. Til slutt vil vi trekke noen hovedkonklusjoner fra prosjektet.

10.1 Sammenfallende funn om prosjekter og prosjektprioritering

Punktene nedenfor oppsummerer noen viktige funn, som blir understøttet av ulike tilnærminger brukt i dette prosjektet.

- Samfunnsøkonomisk analyse spiller i liten grad noen rolle for prioriteringen mellom prosjekter til NTP. Den kvantitative analysen (kapittel 7) viste at beregnet samfunnsøkonomisk lønnsomhet ikke hadde betydning for prioritering på overordnet nivå, og liten betydning også hvis man studerer prioriteringene innenfor den enkelte vegregionen. De kvalitative analysene (kapittel 8 og 9) viste at informantene i liten grad oppfattet det slik at beregninger av netto nytte styrer prioriteringene
- Prosjekter som er kommet langt i planleggingen har et *fortrinn* framfor andre prosjekter. Den kvantitative analysen viste at prosjekter som hadde vært gjennom både kommunedelplan og reguleringsplan hadde en gjennomsnittlig økt sannsynlighet for prioritering på 36,7 prosentpoeng. Den kvalitative studien støtter også dette funnet, og det ble bemerket at beslutningstakerne i Vegdirektoratet setter pris på trygghet, i form av god dokumentasjon, når de prioriterer
- Det er allikevel ikke noen *én-til-én* sammenheng mellom omfanget av forutgående planlegging (planleggingsfase) og prioritering. Den kvantitative analysen viste at noen prosjekter blir anbefalt tross manglende regulerings- eller kommunedelplan, og mange blir nedprioriterte til tross for at de har vært gjennom disse planfasene. I den kvalitative analysen ble det blant annet pekt på at lokale prosesser og politiske initiativ kan føre til at mindre «modne» prosjekter rykker foran i køen
- Fordelingen mellom ulike geografiske områder er relativt stabil. Dette ble vist i gjennomgangen i kapittel 5, og intervjuene etterlot også et inntrykk av at etaten hadde en veletablert praksis med å fordele prosjekt mellom de ulike rutene
- Prosjekter har ofte en lang historikk. Både gjennomgangen av anslag i de rutevise utredningene, casestudiene og utsagn fra informantene bekrefter dette.

10.2 Motstridende funn og mulige forklaringer

I kapittel 6 så vi på et utvalg prosjekter (37 totalt) som finnes både i NTP 2014-2013 og i NTP 2010-2019. Vi konkluderte med følgende tre sammenfattende funn:

1. Små prosjekter er hyppigere statsfinansierte enn store prosjekter, og de blir sjeldnere nedprioritert⁴⁷ (svak tendens). Det er også en svak tendens til at de små prosjektene oftere har bedre netto nytte enn store prosjekter.
2. Prosjekter med negativ netto nytte blir svakt hyppigere nedprioritert enn prosjekter med positiv netto nytte – et funn, dog svakt, men i pakt med ønsket fra Samferdselsdepartementet om at netto nytte bør telle ved valg av portefølje.
3. Samfinansierte prosjekter har hyppigere positiv netto nytte enn statsfinansierte.

Funnet i punkt 3 kan reflektere at bompengefinansiering fordrer en viss trafikkmengde, noe som igjen er positivt for netto nytte. Samtidig kan bompenger påvirke trafikken, og dermed gjøre nytten negativt. Her bør en imidlertid være klar over, som påpekt i kapittel 7.1, at trafikkberegningene ikke er gjort uten forutsetning om bompenger for alle bompengefinansierte prosjekter. For noen prosjekter kan dette gi høyere nytte enn hvis en hadde tatt hensyn til effekten av bompenger på trafikken.

At prosjekter med statsfinansiering blir sjeldnere nedprioritert enn andre prosjekter (punkt 1 ovenfor) finner imidlertid ikke støtte i de kvalitative analysene. En del av informantene ga uttrykk for at et bompengefinansiert prosjekt hadde et fortrinn framfor andre prosjekt. I de statistiske analysene i kapittel 7 var effekten av bompengefinansiering uklar. Vi antok i kapittel 6 at

⁴⁷ Endring i prioritering ble definert langs to dimensjoner: prosjektets plassering i tid (dvs. hvilken planperiode prosjektet er tildelt midler); og plassering avhengig av tilgang på økonomiske ressurser til NTP (dvs. under hvilken økonomisk budsjettamme prosjektet er plassert).

en årsak til at samfinansierte prosjekter oftere blir nedprioritert, kan være at de samfinansierte prosjektene er større enn de statlig finansierte prosjektene, og således vanskeligere å finne plass til. Welde mfl. (2013, s.65) finner imidlertid ikke noen forskjell i hvordan store og små prosjekter blir prioritert.

Vi finner heller ikke holdepunkter for punkt 2 ovenfor i resten av datamaterialet. Dette trenger ikke å bety at det ikke finnes en slik svak tendens; siden rapporten for øvrig har sett på prioriteringene *innenfor* NTP 2014-2023. Kapittel 6 og kapittel 7 ser på ulike sider ved prioritering: I kapittel 6 er fokuset på endring i prioritering *mellom* planer, mens fokus i kapittel 7 er på utvelgelse av prosjekter til *en* plan.

I den kvalitative gjennomgangen om hvordan informantene oppfatter situasjonen (i kapittel 9), fant vi at det ikke er noen klar sammenheng mellom disse og de kvantitative funnene i kapittel 7. Spesielt var det påfallende at informanter i samtlige regioner oppfatter at de har svært lite handlingsrom til å prioritere prosjekter, og at det i realiteten verken er mulig eller nødvendig å prioritere mellom ulike prosjekter. Vår «fasit» i kapittel 7.1 viste derimot at det ikke er noe én-til-én-forhold mellom hvilken planleggingsfase prosjektet er i og om prosjektet blir prioritert, og gjennomgangen i kapittel 5 viste at alle korridorer har prosjekter som er utredet, men ikke anbefalt.

Videre viste analysen i kapittel 7 at Region sør hadde en viss positiv sammenheng mellom lønnsomhet og prioritering, mens våre informanter i Region sør ikke så ut til å observere sterkere vektlegging av netto nytte enn informanter i andre regioner. Et sentralt trekk ved Region sør er imidlertid at prosjektinnsatsen i stor grad har rettet seg mot utbygging av E18, noe flere av informantene også påpekte. Når E18 i Region sør samtidig har høy ÅDT på de fleste deler av strekningen, er dette en sannsynlig årsak til at sør utmerker seg som den regionen som i størst grad har valgt lønnsomme prosjekter.

Vi har innenfor rammene av dette prosjektet ikke hatt anledning til å vurdere hvorvidt datamaterialet som er benyttet i kapittel 7, er mangelfullt, og således gir misvisende konklusjoner, eller om det innad i regionene eksisterer et sett med etablerte «sannheter», som medarbeiderne jobber ut ifra. Vi konstaterer at analyser av de to kildene gir noe varierende konklusjoner.

10.3 Systemet for strategisk vegplanlegging

Vår studie har vist at dagens system for strategisk vegplanlegging tilrettelegger for ivaretagelse av hensyn som bedre kapasitet, bedre trafiksikkerhet, eller bedre standard, på vegnettet. At prosjektet er kommet langt i

planleggingsprosessen, og at det er lokal enighet om prosjektet, er også positivt for prioriteringen.

Det er imidlertid vanskelig å peke på spesielle forhold som gjør at et prosjekt får en plass i NTP, og det er vanskelig å identifisere noe «system» for prosjektprioritering i dagens vegplanlegging. I tillegg gjenspeiler prosjektporteføljen i NTP i liten grad det prinsipielle skillet som er lansert for virkemiddelvalg mellom byområder og distrikter. Dagens strategiske vegplanlegging kan altså føre til at de største behovene innen vegsystemet blir løst senere enn de burde, og redusere oppnåelse av målene som er fastsatt i NTP. Vi vil avslutningsvis peke på tre sentrale trekk ved dagens system: en bundet prosess, stivhengighet og manglende transparens.

En bundet prosess

Ansvarsdelingen i arbeidet med prosjektutvelgelse legger sterke bindinger på både det regionale og det sentrale nivået, i ulike deler av NTP-prosessen. Disse bindingene kan skyldes formelle forhold ved systemet, eller at handlingsrommet ikke blir utnyttet tilstrekkelig.

Det sentrale nivået fastlegger økonomiske rammer for ulike typer tiltak, og representanter for vegregionene oppfatter i flere tilfeller disse rammene som uhensiktsmessig rigide. Spesifiseringen av ressursrammen innenfor programområdene bidrar til at hvert delområde ikke får det nivået på midler som det regionale nivået finner hensiktsmessig, gitt problemsituasjonen. En bedre kartlegging av problemsituasjonen på hvert delprogramområde i forkant av fordelingen, eller en mer fleksibel bruk av midlene som stilles til rådighet, kan bidra til å bøte på dette problemet. Man kan således tenke seg en ordning hvor regionene i større grad foreslår en prioritering uavhengig av rammer, mens det sentrale nivået i større grad tar jobben med å lage en endelig prioritering i etterkant av regionenes arbeid. Den valgfriheten som finnes etter at de sentrale rammene er lagt, ligger hos de regionale enhetene i vegsektoren. Det er Statens vegvesens regioner som forbereder og anbefaler prosjekter til NTP, og det blir gjort få endringer fra regionenes forslag til den endelige Stortingsmeldingen. Vegdirektoratet har dermed liten mulighet til å identifisere, utvikle og anbefale nye prosjekter; de kan kun stokke om på prioriteringsrekkefølgen av prosjekter regionene har utredet. Vår studie indikerer dessuten at de endringene som Vegdirektoratet gjør etter at de har mottatt regionenes forslag, er av politisk karakter. Et opplegg der det sentrale nivået i større grad er involvert i utvelgingen av prosjekter kan gjøre det enklere å anbefale større prosjekter og mer sammenhengende utbygging. Dette kan gjennomføres ved at det sentrale nivået i større grad involveres enten i

regionenes arbeid med prosjektprioritering, eller ved en tyngre omprioritering på sentralt nivå etter at regionene har gjort sitt arbeid.

Stiavhengighet

Stiavhengighet betyr at veletablerte organisatoriske rutiner preger det arbeidet som blir utført (Krasner 1988; March og Olsen 1989). Organisasjonens historiske valg av en sti, i dette tilfellet en prioriteringsmetodikk, er førende for hvordan organisasjonens arbeid blir utført. Stiavhengighet ser ut til å være et gjennomgående trekk ved Statens vegvesens arbeid. Som påpekt i kapittel 2.4, har tidligere studier vist at den fylkesvise fordelingen av investeringsmidler er relativt lik fra ett år til et annet, og at fordelingen av investeringsmidler mellom transportetatene i NTP varierer lite (Strand 2014). Også analysen av fordelingen på korridorer (kapittel 5) viser at denne fordelingen har relativt høy grad av kontinuitet. I tillegg viste drøftingen i kapittel 9 at når prosjekter først er kommet inn i NTP blir de i stor grad betraktet som «bundne», og videreført til senere NTP'er, relativt uavhengig av hvorvidt planporteføljen inneholder andre prosjekter med høyere samfunnsnytte⁴⁸. Flere forskere har studert effekten av en rekke potensielle forklaringsvariable, og funnet at de formelt ikke binder valget av anbefalte prosjekter i særlig grad. Det er imidlertid vanskelig å studere eller dokumentere stiavhengighet som en forklaringsvariabel i kvantitative modeller.

Vi finner også at stiavhengighet preger arbeidet med å utrede et prosjekt og etablere en prosjektportefølje. I dette arbeidet later det til at de rutevise utredningene, og behovene som blir avdekket i disse, har en særegen plass. Som påpekt i kapittel 9.5 blir identifiserte behov i de rutevise utredningene referert til som en «faglig» begrunnelse av prosjektet. Underforstått er arbeidet med å etablere en likeverdig vegstandard i hele landet faglig fundert.

⁴⁸ Vi har riktignok studert ett prosjekt som har vært inn og ut av ulike prosjektlistor (E134 Gvammen-Århus), men dette skyldtes lokale uenigheter som medførte forsinkelser. Vi finner således ikke at dette prosjektet svekker stiavhengighet som en forklarende teori; tvert imot har Statens vegvesen avklart uenighetene, og fått prosjektet inn i NTP-porteføljen igjen – tilsynelatende uten å skjule til det faktum at prosjektet har negativ nettonytte.

Det ser derimot ikke ut til at bruk av transportmodeller som et prioriteringsverktøy har fått den samme faglige aksepten. Som nevnt i kapittel 8, stiller flere av informantene seg kritiske til regnemåten i de samfunnsøkonomiske analysene, og noen mener også at det er lett å manipulere trafikkmodellberegningene. Transportmodellene blir sett på som et verktøy når informasjon skal framskaffes for å vurdere alternative traseer i et prosjekt, mens det trengs annet grunnlag når det skal prioriteres mellom ulike prosjekter.

Bruken av nyttekostnadsanalyser kan spores tilbake til hvordan disse først ble introdusert i Statens vegvesen. Forløperen til transportmodellene, Kjørekostnadshåndboka, ble innført i 1962. Den inneholdt framgangsmåter for å beregne kjørekostnader og kjøretider for en foreslått ny veg. Hensikten var å finne traseen med den minste samfunnsøkonomiske kostnaden (Minken 2012). Selv om metodikken er betydelig utviklet siden den gang, ser det altså ut til at bruken av analysene er den samme.

Manglende transparens

Dagens transportpolitikk preges av mange, uklare og til dels motstridende mål. I prosjektporteføljen vi har undersøkt, er det bedre vegstandard (som har mange tolkninger), og tilhørende bedre framkommelighet som gjelder, enten en befinner seg i byen eller på landet. Bedre forhold for kollektivtransporten og de gående og syklende er sekundære argumenter når et prosjekt skal fremmes, mens framkommelighet for privatbilene, som utgjør den store mengden trafikanter, er hovedformålet som søkes fremmet. Trafikksikkerhet løftes også fram av informantene som svært viktig. NTP-målene miljø og klima blir innarbeidet så godt som mulig og i noen grad formulert som mål i bynære prosjekter, mens universell utforming blir betegnet som krav heller enn et mål.

Når et prosjekt blir begrunnet ut fra et sett med gode egenskaper, snarere enn ut fra den samlede samfunnsøkonomiske virkningen, foretar de som planlegger og beslutter prosjektet i praksis en flermålsanalyse. Dette betyr at de peker på hvor godt eller dårlig prosjektet yter på ulike aspekter (Strand 2012). Tidligere studier av flermålsanalyser viser imidlertid at dimensjonene ved alternativene som utredes, i liten grad presiseres, noe som gjør det vanskelig å vurdere hva slags ytelse som vurderes (Jordanger mfl. 2007). For vegprosjektene som blir anbefalt til NTP betyr dette at de aller fleste prosjekter kan forsvares, hvis dimensjonene ved prosjektet vektas riktig, men at det er svært vanskelig å etterprøve hva som er en «riktig» prosjektprioritering.

10.4 Videre forskning

Nasjonal transportplan er et produkt av et omfattende arbeid over lang tid - fire år - i et svært stort apparat. Dette store apparatets arbeid – hvordan det foregår og hvorfor det får de utfallene som kan observeres - finnes det lite forskningsbasert kunnskap om. Vi ser gjerne at den situasjonen endres, og mener at funnene i denne rapporten danner grunnlaget for flere nye, interessante forskningsspørsmål:

For det første, er det et behov for mer kunnskap om *vegkorridorene* og hvordan offentlige myndigheter arbeider med de store prosjektene i riksvegssystemet innen korridorene. En grundig studie av planleggingsarbeidet over flere tiår i et fåtall vegregioner vil kunne gi mer solid kunnskap om betydningen av vegbyråkratiets innsats, om betydningen av lokal aktivisme, om forholdet mellom fag og politikk, om forholdet mellom lokal- og sentralt nivået – og om enkeltpersoners eventuelle betydning. Siden historikk ser ut til å ha stor betydning, bør en gå nærmere inn på historien til det enkelte prosjekt enn det som har vært mulig innenfor rammene av studien vår.

For det andre, er det mangel på kunnskap om *programområdene*. Funnene viser at spesifiseringen av ressurser til ulike delprogramområder som i dag skjer på sentralt hold i NTP-systemet, er delvis i utakt med opplevde behov lokalt. Programområdeaktiviteten i regionene bør studeres nærmere for å klargjøre omfanget av og realitetene bak den observerte lokale bekymringen, som grunnlag for eventuelt å justere gjeldende praksis.

For det tredje, er det behov for å se nærmere på hvordan *byområdenes* sammensatte transportmønster blir behandlet. Det er et uttrykt mål i NTP at byområdene og mer rurale strøk av landet skal behandles ulikt. Hvordan dette skjer i praksis bør studeres nærmere. Byområdenes sammensatte transportmønster gjør det også rimelig at en slik studie vil måtte omfatte mer enn studier av vegprosjekter. Kollektivtransportsatsing innen programområdekategori og også inndragning av jernbanesektorens disponeringer vil være interessante aspekter i en slik studie.

For det fjerde viser funnene at nåværende utgaver av NTP er lite *strategiske*. Porteføljen av store vegprosjekter er i hovedsak et resultat av lokale prosesser i vegregionene, mens det sentrale nivået i liten grad setter sitt preg på sluttresultatet – det vil si at de gir lite retning. Når det gjelder programområdene derimot gir det sentrale nivået sterkere føringer. En vurdering av samarbeidsmuligheter mellom de ulike nivåene vil kunne bidra til å utvikle de strategiske mulighetene.

Referanser

Avinor, Jernbaneverket, Kystverket og Statens vegvesen (2012). *Forslag til Nasjonal transportplan 2014-2023*. Oslo.

Avinor, Jernbaneverket, Kystverket og Statens vegvesen (2008). *Forslag til Nasjonal transportplan 2010-2019*. Oslo.

Bekken, J.T. og Osland, O. (2004). “*An offer you can’t refuse...*” *Innføring av bomringer i norske byområder*. TØI-rapport 733/2004. Oslo: Transportøkonomisk institutt.

Eliasson, J., Börjesson, M., Odeck, J. og Welde, M. (2014). *Does benefit/cost-efficiency influence transport investment decisions?* CTS Working Paper 2014:6. Centre for Transport Studies, Stockholm.

Eliasson, J. og Lundberg, M. (2012). Do Cost–Benefit Analyses Influence Transport Investment Decisions? Experiences from the Swedish Transport Investment Plan 2010–21. *Transport Reviews*, 32 (1), pp. 29-48.

Elvik, R. (1995). Explaining the distribution of State funds for national road investments between counties in Norway: Engineering standards or vote trading? *Public Choice*, 85, pp. 371-388.

Finansdepartementet (2012). *Samfunnsøkonomiske analyser*. NOU 2012:16.

Fridstrøm, L. og Elvik, R. (1997). The barely revealed preference behind road investment priorities. *Public Choice*, 92, pp. 145–168.

Haanæs, S., Holte, E. og Larsen S.V. (2006). *Beslutningsunderlag og beslutninger i store statlige investeringsprosjekter*. Concept rapport nr. 3. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskaplige universitet.

Krasner, S. (1988). Sovereignty. An institutional perspective. *Comparative political studies*, 21, pp. 66-94.

Jacobsen, D.I. (2001). *Administrasjonens makt: om forholdet mellom politikk og administrasjon, og administrasjonens rolle som politisk aktør*. Oslo: Fagbokforlaget.

- Jordanger, I., Malerud, S. Minken, H. og Strand, A. (2007). *Flermålsanalyser i store statlige investeringsprosjekter*. Concept rapport nr. 18. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskaplige universitet.
- Lid, S.U. (2014). *Mellom fag, forvalting og politikk - Ein studie av vedtaksåtfærd i Statens vegvesen* (Masteroppgåve). Oslo: Universitetet i Oslo.
- March, J.G. og Olsen, J.P. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organisational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- McFadden, D. (1976). The revealed preference of a government bureaucracy: empirical evidence. *The Bell Journal of Economics*, 7(1), pp. 55–72.
- Minken, H. (2012). *Til debatten om samfunnsøkonomisk analyse i transportsektoren*. TØI-rapport 1198/2012. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Minken, H. (2013). Dropper Vegvesenet kravene til dokumentasjon? *Samferdsel* 6, 2013.
- Nellthorp, J. and Mackie, P. (2000). The UK Roads Review—a hedonic model of decision making, *Transport Policy*, 7 (2), pp. 127–138.
- Nilsson, J.-E. (1991). Investment Decisions in a Public Bureaucracy. *Journal of Transport Economics and Policy*, 25 (2), pp. 163-175.
- Nyborg, K. (1998). Some Norwegian politicians' use of cost-benefit analysis. *Public Choice*, 95, pp. 381–401.
- Odeck, J. (1996). Ranking of regional road investment i Norway: does socioeconomic analysis matter? *Transportation*, 23, pp.123–140.
- Odeck, J. (2010). What Determines Decision-Makers' Preferences for Road Investments? Evidence from the Norwegian Road Sector, *Transport Reviews*, 30 (4), pp. 473-494.
- Powell, W.W. og DiMaggio, P.J. (red.) (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago/London: The University of Chicago Press.
- Ravlum, I-A. og Stenstadvold, M. (1997). *Fra vegstubber til strategi og helhet?* TØI-rapport 374/1997. Oslo: Transportøkonomisk institutt.

-
- Ravlum, I.-A. og Stenstadvold, M. (2001). *Overordnet og helhetlig politisk styring? Stortingets behandling av nasjonal transportplan 2002-2011*. TØI rapport 543/2001. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Ravlum, I.-A. og Sørensen, C.H. (2005). *Styring, delegering og innflytelse? Om Stortingets behandling av Nasjonal transportplan 2006-2015*. TØI rapport 783/2005. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Sager, T. Ø., og Sørensen, C. H. (2011). Planning analysis and political steering with New Public Management. *European Planning Studies*, 19 (2), pp. 217-241.
- Samferdselsdepartementet (2012). *Meld. St. 26 (2012-2013) Nasjonal transportplan 2014-2023*. Oslo.
- Samferdselsdepartementet (2014). *Retningslinjer for analyse- og strategifasen i NTP 2018-2027*. Oslo.
- Samferdselsdepartementet (2011). *Retningslinje 2 for etatenes og Avinors arbeid med Nasjonal transportplan 2014-2023*.
- Samferdselsdepartementet (2010). *Retningslinje 1 for etatenes og Avinors arbeid med Nasjonal transportplan 2014-2023*.
- Statens vegvesen (2006). *Håndbok 140. Konsekvensanalyser*.
- Statens vegvesen (2014). *Håndbok V712: Konsekvensanalyser*.
- Statens vegvesen (2011). *Føringer for transportmodell og EFFEKT-beregninger av store prosjekter i planfasen av NTP 2014-2023. Tekniske retningslinjer*. Notat, Seksjon for transportplanlegging.
- Strand A. (2014). *Ny giv i den nasjonale transportplanleggingen er nødvendig*. Bidrag til Concept-antologi om effektiv ressursbruk i transportsektoren. Kommer 2015.
- Strand, A. (2013). Vegbygging i byområder trenger en god forklaring. *Samferdsel*, 8.
- Strand, A. (1983). Riksvegbevilgningenes fylkesvise fordeling. *Samferdsel*, 5.
- Strand, A. (1993). *Satsing på samferdsel – bypolitikk eller distriktspolitikk? Regionale trender*, 1.

Strand, A. 2012: Samferdselsprosjekter og andre typer prosjekter: Gode flermålsanalyser er mangelvare. *Samferdsel*, 4.

Wangsness, P. B. og Rødseth, K. L. (2014). *22 lands retningslinjer for behandling av netto ringvirkninger i konsekvensutredninger: En litteraturstudie*. TØI-rapport 1382/2014. Oslo: Transportøkonomisk institutt.

Welde, M., Eliasson, J., Odeck, J. og Börjesson, M. (2013). *Planprosesser, beregningsverktøy og bruk av nytte-kostnadsanalyser i vegsektor. En sammenligning av praksis i Norge og Sverige*. Concept rapport nr. 33. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.

Øvre, M. D. (2012). *Hvor skal vegen gå? Ny E6-trasé gjennom Sør-Fron kommune: En analyse av organisering og prosess mot det endelige planresultatet*. Masteroppgave i statsvitenskap UiO Institutt for statsvitenskap.

Vedlegg A: Intervjuguide til NTP-koordinator i regionen

1. Navn, stilling, rolle og oppgaver i NTP-prosessen

2. Innhenting av prosjekter for vurdering til NTP- porteføljen

Fortell litt om hvordan prosjektporteføljen som det skal prioriteres i etableres i din region. Bør dekke:

- Hvor innspillene kommer fra
- Hvorfor blir forskjellige prosjekter foreslått: hvilke problemer skal de løse?
- Hvilke behov/interessenter tilfredsstiller de?

I etaten:

- Hvor stor grad av utskifting av prosjekt (hvor mange nye)
- Hvor langt er prosjektene kommet i utredelsesprosessen, er det store forskjeller?

1. Generelle vurderinger av prosjektene

- Hvilke virkninger av prosjektene blir generelt vurdert som viktige?
- Hvilke objektive hensyn benyttes?
- Hvilke hensyn spiller en rolle ved valget av prosjekter som inkluderes i planen?
- I hvilken grad tror du at andre hensyn enn disse teller med?
- Er det noen som det blir lagt mer vekt på enn andre?
- Hvilke hensyn mener du *bør* spille en rolle ved valget av prosjekter i planen?

Bør dekke:

- Samfunnsøkonomisk lønnsomhet

- Ikke prissatte konsekvenser (de fem i Håndbok V712, eventuelt pluss utelatte effekter som pålitelighet, trengsel om bord?)
- Måloppfyllelse mht NTP-mål
- Lovpålagte krav og internasjonale konvensjoner
- Andre virkninger, bør dekke:
 - Vegnormalstandard
 - Regionaløkonomiske virkninger og mernytte (samfunnsøkonomisk lønnsomhet i en videre sammenheng, ringvirkninger)
 - Andre politiske mål
 - Fordelingshensyn (geografisk, inntektsforskjeller): I hvilken grad har man en geografisk fordeling av prosjektene for øye?
- Behov for sammenhengende utbygging
- Prosjektet er forutsetning for eller gir synergi med andre, framtidige prosjekter og planer (inkludert arealbruksplaner og byutviklingsprosjekter)
- Annet, spesifiser.

Videre spørsmål:

- I hvilken grad spiller målsetningene i NTP en rolle for valg av prosjekter?
- Gitt de prosjektene som til slutt blir valgt, i hvilken grad blir NTP-målene ivaretatt?
- (Be informanten prioritere hensynene til slutt: hva han/hun mener forekommer oftest eller er de viktigste kriteriene.)

2. Særlige utfordringer ved enkeltprosjekt

- Er noen prosjekt særlig utfordrende å vurdere?
- Hva har slike forhold å si for prioriteringen av et prosjekt?
Kan være:
 - Dårlig utredet
 - Problemer med finansiering
 - Usikkerhet om forutsetninger og virkninger
 - Sterke politiske føringer

3. Prosjektvalget

- Hvordan er arbeidet med å få fram en prosjektportefølje i den enkelte region/etat lagt opp?
- Hvordan foretas den endelige utvelgelsen til NTP lokalt?
- Utvikling av prosjekter i porteføljen
 - Er noen prosjekter mer eller mindre «garantert» til å bli med videre? (Hva er «bundne» prosjekter?)
 - I vår gjennomgang ser det ut til at svært mange prosjekter blir utsatt fra periode til periode?
 - Er dette vanlig, slik du ser det? Hvorfor skjer det? Hva er de vanligste årsakene?
 - Er det «riktig» å tolke utsettelse som nedprioritering?
 - Andre prosjekter får større eller mindre beløp. Handler dette om prioritering eller andre forhold (som ny kostnadsinnsikt)?
 - Spiller andre hensyn enn de påviste isolerte virkningene av et prosjekt noen rolle? Bør dekke:
 - Sammensetning av den regionale porteføljen (små-store prosjekt, geografisk fordeling innad i regionen)
 - Finansiering – samfinansiering positivt?
 - Prosjektenes ansiennitet
- Hva er hovedutfordringene for å bli enige om hvilke prosjekter som skal med, og prioritering? Bør dekke:
 - Usikkerhet om effekter? (knyttet til effekter, målsettinger, politiske forventninger?)
 - Enighet i gruppa?
 - Kontroversielle prosjektvalg?
- Er det noe man kunne gjøre for å imøtekomme disse utfordringene på en bedre måte? (Hvilke sider ved NTP-prosessen bør vurderes endret?)

4. Dokumentasjon av vurderingene (målbarhet og etterprøvbarehet)

- Hvordan dokumenteres hvilke hensyn som er tatt ved prosjektvalget og hvordan de ulike hensynene har blitt veid mot hverandre?
- Er det et behov for å dokumentere vurderingene som gjøres i større grad slik du ser det? Har du forslag til hvordan

dokumentasjonsarbeidet rundt hvilke hensyn som er tatt ved prosjektvalget kan gjøres tydeligere?

- Hva slags kvalitetssikring av det ferdige prosjektforslaget med hensyn på ivaretagelse av nasjonale mål og målsetninger kan du tenke deg?
- Kan det være aktuelt å gjennomføre en ny, andre runde med endrede forutsetninger, dersom planen ikke ser ut til å oppfylle mål og krav man har satt seg?
- Finnes det andre måter å måle og etterprøve hvordan ulike prosjekter ivaretar hensyn, som du har beskrevet som viktige?
- Kan det etableres objektive kriterier for hvor godt et prosjekt er med hensyn til de hensynene som bør spille en rolle for prosjektvalget?
- Har du forslag til hvordan dette (graden av oppfyllelse av de objektive kriteriene) kan dokumenteres og rapporteres i forbindelse med NTP-meldingen?
- I den grad det finnes legitime hensyn som ikke kan rapporteres objektivt, hvordan skal det framgå av NTP-dokumentene at de har spilt inn i prosjektvalget?

Vedlegg B: Intervjuguide til prosjektleder

1. Navn, stilling, rolle og oppgaver i NTP-prosessen

2. Bakgrunnen for prosjektet

Fortell litt om prosessen som ligger bak opprettelsen av dette prosjektet. Bør dekke:

- Når prosjektet først ble foreslått
- Hvor initiativet kom fra (fagpersoner og politikere på ulike regionale nivåer)
- Hvordan ulike aktører forholdt seg til forslaget
- Relasjon til andre prosjekt

3. Egenskaper ved prosjektet

Hvilke virkninger av dette prosjektet er spesielt viktige?

Objektive hensyn

Bør dekke:

- Samfunnsøkonomisk lønnsomhet
- Ikke prissatte konsekvenser (de fem i Håndbok V712, eventuelt pluss utelatte effekter som pålitelighet, trengsel om bord?)
- Måloppfyllelse mht NTP-mål
- Lovpålagte krav og internasjonale konvensjoner

Andre virkninger

Bør dekke:

- Vegnormalstandard
- Regionaløkonomiske virkninger og mernytte (samfunnsøkonomisk lønnsomhet i en videre sammenheng, ringvirkninger)

- Andre politiske mål
- Politiske føringer (Prosjektet er lovet igangsatt eller prioritert i stortingsmerknader og andre politiske dokumenter)
- Fordelingshensyn (geografisk, inntektsforskjeller, kjønn m.m.)
- Behov for sammenhengende utbygging
- Prosjektet er forutsetning for eller gir synergi med andre, framtidige prosjekter og planer (inkludert arealbruksplaner og byutviklingsprosjekter)
- Annet, spesifiser.

4. Spesielle utfordringer ved prosjektet

Er det noe spesielt utfordrende ved dette prosjektet, som vi bør være oppmerksomme på?

Kan være:

- Lav oppfyllelse av objektive hensyn
- Problemer med finansiering
- Usikkerhet om forutsetninger og virkninger

5. Finansiering (hvis det ikke er tilstrekkelig omtalt i punktet over)

Hva er bakgrunnen for den finansieringsløsningen som er valgt?

Bør dekke:

- Tanker om samfinansiering
- Strategiske betraktninger: ble finansieringsløsning valgt med tanke på å få prosjektet prioritert?

6. Prosjektets prioritering

Hva ble vektlagt i den endelige utvelgelsen av prosjektet til NTP?

Bør dekke:

- Egenskaper ved prosjektet (se over)
- Finansiering (se over)
- Hvordan evt spesielle utfordringer ble adressert

- Prosjektets størrelse
- Sammensetning av porteføljen
- Prosjektets ansiennitet

Opplever du at vurderingene var riktige? Evt hva burde vært vektlagt annerledes?

7. Dokumentasjon av vurderingene

- Hvordan ble de avveiningene og vurderingene som er gjort i dette prosjektet dokumentert?
- Burde noe av dokumentasjonsarbeidet bli gjort bedre/annerledes?

Vedlegg C: Intervjuer

Intervjunr.	Tittel	Dato
2 ⁴⁹	Representant for NTP sitt programstyre	13. oktober
3	Regional NTP-koordinator	24. oktober
4	Regional NTP-koordinator	15. oktober
5	Regional NTP-koordinator	17. oktober
6	Regional NTP-koordinator	17. oktober
7	Regional NTP-koordinator	15. oktober
11	Prosjektleder	16. oktober
12	Prosjektleder	17. oktober
13	Prosjektleder	15. oktober
14	Prosjektleder	30. oktober
15	Prosjektleder	23. oktober
16	Prosjektleder	24. oktober
17	Prosjektleder	31. oktober
18	Prosjektleder	20. oktober
19	Prosjektleder	30. oktober

⁴⁹ De femten intervjuene er av prosjektinterne årsaker ikke fortløpende nummerert fra 1-15

Vedlegg D: Flere analyser av prosjektdata

I kapittel 5 fant vi at beregnet samfunnsøkonomisk lønnsomhet ser ut til å ha liten betydning også når vi kontrollerer for forskjeller mellom regionene, men klare tegn til at *betydningen av lønnsomhet* varierer mellom vegregionene. I kolonne 1 og 4 av tabell D-1 undersøker vi om dette fortsatt holder når vi kontrollerer for enkelte egenskaper ved det fylket prosjektet berører. Vi ser at prosjekter i Region sør fortsatt skiller seg ut med en prioritering som tilsynelatende er i tråd med lønnsomhet. Vi finner ingen klare tegn på at areal eller befolkning i fylket⁵⁰ har betydning, eller at prosjekter i fylker der regionkontoret ligger, blir høyere prioritert.

I kolonne 2 og 5 inkluderer vi en dummyvariabel for hvert fylke. Disse blir svært upresist estimert, i og med at det er få prosjekter i hvert fylke. Effekten av NNB i Region sør blir i dette tilfellet ikke signifikant, men er fortsatt positiv. Det er altså lite som tyder på at fordeling innad i regionene driver resultatene i kapittel 5.

I kolonne 3 og 6 ser vi bort fra regioner og inkluderer i stedet en dummyvariabel for hver riksvegkorridor (1-8) slik de er definert i NTP. Vi ser at vi heller ikke i dette tilfellet får en klar effekt av NNB på den overordnede prioriteringen mellom prosjekter. (Vi har ikke sett på betydningen av lønnsomhet innad i hver korridor.)

I tabell D-2 viser vi resultater tilsvarende som dem i Tabell 7-9 når vi ser bort fra de 36 prosjektene som er «bunde», altså som er forutsatt startet opp før planperiodens start i 2014. Det er ikke gitt at disse bør tas ut, etter som de også i stor grad er et resultat av prioriteringer av NTP-etatene. Imidlertid reflekterer det at de er klare for byggestart at de har vært igjennom politisk behandling, og det er interessant å undersøke om disse prosjektene driver resultatene.

⁵⁰ Til disse variablene bruker vi fylkets befolkning (areal) som andel av regionens befolkning (areal), for å unngå for store forskjeller i skala mellom regionene.

Dette ser ikke ut til å være tilfelle. Prosjekter i Region sør skiller seg fortsatt ut med en positiv og statistisk signifikant sammenheng mellom lønnsomhet og om et prosjekt blir anbefalt innenfor gjeldende NTP-ramme (kolonne 4 og 8). Region vest har i dette tilfellet en negativ og statistisk signifikant sammenheng, til tross for at etatene bare har anbefalt tre ikke-bundne prosjekter i denne regionen. (Det er 17 bundne prosjekter i Region nord, tre i midt, åtte i vest, fire i sør og fire i øst.) For regionene sett under ett er sammenhengen mellom lønnsomhet og prioritering fortsatt svært svak (kolonne 1-3 og 5-7).

I tabell D-3 viser vi resultatene av en ordnet logitmodell som gir de ulike faktorenes betydning for *graden* av prioritering av et prosjekt. Her legger vi altså like stor vekt på forskjellen mellom å bli prioritert innenfor gjeldende ramme og innenfor ramme på pluss 20 prosent, som på forskjellen mellom å bli prioritert innenfor ramme på pluss 20 prosent og innenfor ramme på pluss 40 prosent. Disse resultatene gir et liknende mønster som de andre, men effekten av lønnsomhet på prioritering i Region sør er noe mindre tydelig.

Tabell D-10-1. Faktorer som påvirker om et prosjekt blir prioritert innenfor gjeldende NTP-ramme: Flere geografiske kontrollvariabler

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
NNB			0,23 (0,25)			0,02 (0,34)
NNB, Nord	-0,35 (0,61)	-0,41 (0,71)		1,00 (1,35)	0,52 (1,47)	
NNB, Midt	1,43* (0,80)	0,87 (0,88)		0,26 (1,04)	-0,05 (1,14)	
NNB, Vest	-0,18 (0,46)	0,28 (0,52)		-0,92 (0,58)	-0,78 (0,61)	
NNB, Sør	1,12** (0,45)	1,70 (1,44)		0,93** (0,45)	4,15** (1,66)	
NNB, Øst	0,30 (0,80)	-0,92 (0,94)		-1,51 (0,96)	-1,86* (1,05)	
Reg. plan.	0,83 (0,51)	0,90 (0,56)	0,94** (0,45)	1,39* (0,79)	1,33 (0,85)	1,71** (0,76)
Kom. delplan.	1,94*** (0,49)	2,36*** (0,54)	2,26*** (0,57)	2,59*** (0,84)	2,47*** (0,76)	2,40*** (0,73)
Bomp. i beregn.	-0,93 (0,92)	-1,25 (1,03)	-0,46 (0,80)	-1,12 (1,08)	-1,25 (1,41)	-0,23 (0,89)
Areal	-0,57 (2,42)			0,49 (2,93)		
Befolkning	1,04 (2,05)			0,82 (3,14)		
Reg. kontor	0,65 (0,49)			0,26 (0,86)		
Regiondummyer	Ja	Nei	Nei	Ja	Nei	Nei
Fylkesdummyer	Nei	Ja	Nei	Nei	Ja	Nei
Korridor dummyer	Nei	Nei	Ja	Nei	Nei	Ja
Observasjoner	220	220	220	220	220	220
Pseudo- R^2	0,265	0,338	0,302	0,352	0,432	0,318

Effektene av konstantleddet og ulike geografiske dummyvariabler er utelatt av plasshensyn. Robuste standardfeil i parentes. * $p < 0.1$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

Tabell D-10-2. Faktorer som påvirker om et prosjekt blir prioritert innenfor gjeldende NTP-ramme, bundne prosjekter utelatt⁵¹

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
NNB	0,07 (0,28)	0,22 (0,34)	0,34 (0,37)		-0,41 (0,48)	-0,01 (0,57)	-0,31 (0,54)	
NNB, Nord				0,67 (0,74)				2,73 (2,10)
NNB, Midt				1,35* (0,75)				-0,22 (1,19)
NNB, Vest				-1,97** (0,78)				-3,74*** (1,18)
NNB, Sør				1,32** (0,57)				1,08** (0,49)
NNB, Øst				0,89 (0,79)				-1,36 (1,07)
Reg. plan.			2,04*** (0,69)	2,16*** (0,75)			1,42 (1,04)	1,15 (1,09)
Kom. delplan.			2,01*** (0,67)	2,15*** (0,75)			3,12*** (1,04)	3,15*** (1,14)
Regiondummyer	Nei	Ja	Ja	Ja	Nei	Ja	Ja	Ja
Observasjoner	184	184	184	184	184	184	184	184
Pseudo- R^2	0,000	0,025	0,142	0,21	0,010	0,063	0,234	0,317

Effektene av konstantleddet og regiondummyvariabler er utelatt av plasshensyn. Robuste standardfeil i parentes. * $p < 0.1$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

⁵¹ Om trafikkberegningene er gjort under forutsetning om bompenger er utelatt som forklaringsvariabel, fordi alle dette er tilfelle for alle de anbefalte prosjektene i dette utvalget.

Tabell D-10-3. Faktorer som påvirker grad av prioritering (ordnet logitmodell)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
NNB	0,02 (0,17)	0,29 (0,20)	0,32* (0,18)		-0,10 (0,33)	0,11 (0,29)	-0,11 (0,27)	
NNB, Nord				-0,03 (0,56)				1,09 (1,22)
NNB, Midt				0,96* (0,50)				0,15 (0,77)
NNB, Vest				0,23 (0,25)				-0,48 (0,36)
NNB, Sør				0,84** (0,40)				0,64 (0,41)
NNB, Øst				-0,05 (0,55)				-0,67 (0,97)
Reg. plan.		0,71 (0,45)	0,78 (0,49)	0,63 (0,58)		0,30 (0,72)	-0,01 (0,93)	0,83 (1,08)
Kom. delplan.		0,21 (0,38)	0,37 (0,44)	0,60 (0,46)		0,28 (0,55)	0,59 (0,68)	0,78 (0,68)
Bomp. i bereg.		-0,76* (0,40)	-0,64 (0,43)	-0,57 (0,44)		-0,71 (0,63)	-0,45 (0,69)	-0,19 (0,65)
Region- dummyer	Nei	Ja	Ja	Ja	Nei	Ja	Ja	Ja
Obs.	220	220	220	220	220	220	220	220
Pseudo-R ²	0,000	0,028	0,097	0,103	0,001	0,019	0,152	0,164

Effektene av konstantleddet og regiondummyvariabler er utelatt av plasshensyn. Robuste standardfeil i parentes. * $p < 0.1$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

Concept rapportserie

Papirtrykk: ISSN 0803-9763

Elektronisk utgave på internett: ISSN 0804-5585

Lastes ned fra: www.ntnu.no/concept/publikasjoner/rapportserie

Rapport	Tittel	Forfatter
Nr. 1	Styring av prosjektporteføljer i staten. Usikkerhetsavsetning på porteføljenivå <i>Project Portfolio Management. Estimating Provisions for Uncertainty at Portfolio Level.</i>	Stein Berntsen og Thorleif Sunde
Nr. 2	Statlig styring av prosjektledelse. Empiri og økonomiske prinsipper. <i>Economic Incentives in Public Project Management</i>	Dag Morten Dalen, Ola Lædre og Christian Riis
Nr. 3	Beslutningsunderlag og beslutninger i store statlige investeringsprosjekt <i>Decisions and the Basis for Decisions in Major Public Investment Projects</i>	Stein V. Larsen, Eilif Holte og Sverre Haanæs
Nr. 4	Konseptutvikling og evaluering i store statlige investeringsprosjekt <i>Concept Development and Evaluation in Major Public Investment Projects</i>	Hege Gry Solheim, Erik Dammen, Håvard O. Skaldebø, Eystein Myking, Elisabeth K. Svendsen og Paul Torgersen
Nr. 5	Bedre behovsanalyser. Erfaringer og anbefalinger om behovsanalyser i store offentlige investeringsprosjekt <i>Needs Analysis in Major Public Investment Projects. Lessons and Recommendations</i>	Petter Næss
Nr. 6	Målformulering i store statlige investeringsprosjekt <i>Alignment of Objectives in Major Public Investment Projects</i>	Ole Jonny Klakegg
Nr. 7	Hvordan tror vi at det blir? Effektvurderinger av store offentlige prosjekt <i>Up-front Conjecture of Anticipated Effects of Major Public Investment Projects</i>	Nils Olsson
Nr. 8	Realopsjoner og fleksibilitet i store offentlige investeringsprosjekt <i>Real Options and Flexibility in Major Public Investment Projects</i>	Kjell Arne Brekke
Nr. 9	Bedre utforming av store offentlige investeringsprosjekter. Vurdering av behov, mål og effekt i tidligfasen <i>Improved Design of Public Investment Projects. Up-front Appraisal of Needs, Objectives and Effects</i>	Petter Næss med bidrag fra Kjell Arne Brekke, Nils Olsson og Ole Jonny Klakegg
Nr. 10	Usikkerhetsanalyse – Kontekst og grunnlag <i>Uncertainty Analysis – Context and Foundations</i>	Kjell Austeng, Olav Torp, Jon Terje Midtbø, Ingemund Jordanger, og Ole M Magnussen
Nr. 11	Usikkerhetsanalyse – Modellering, estimering og beregning <i>Uncertainty Analysis – Modeling, Estimation and Calculation</i>	Frode Drevland, Kjell Austeng og Olav Torp
Nr. 12	Metoder for usikkerhetsanalyse <i>Uncertainty Analysis – Methodology</i>	Kjell Austeng, Jon Terje Midtbø, Vidar Helland, Olav Torp og Ingemund Jordanger
Nr. 13	Usikkerhetsanalyse – Feilkilder i metode og beregning <i>Uncertainty Analysis – Methodological Errors in Data and</i>	Kjell Austeng, Vibeke Binz og Frode Drevland

Concept rapportserie

Papirtrykk: ISSN 0803-9763

Elektronisk utgave på internett: ISSN 0804-5585

Lastes ned fra: www.ntnu.no/concept/publikasjoner/rapportserie

Rapport	Tittel	Forfatter
	<i>Analysis</i>	
Nr. 14	Positiv usikkerhet og økt verdiskaping <i>Positive Uncertainty and Increasing Return on Investments</i>	Ingemund Jordanger
Nr. 15	Kostnadsusikkerhet i store statlige investeringsprosjekter; Empiriske studier basert på KS2 <i>Cost Uncertainty in Large Public Investment Projects. Empirical Studies</i>	Olav Torp (red.), Ole M Magnussen, Nils Olsson og Ole Jonny Klakegg
Nr. 16	Kontrahering i prosjektets tidligfase. Forsvarets anskaffelser. <i>Procurement in a Project's Early Phases. Defense Aquisitions</i>	Erik N. Warberg
Nr. 17	Beslutninger på svakt informasjonsgrunnlag. Tilnærminger og utfordringer i prosjekters tidlige fase <i>Decisions Based on Scant Information. Challenges and Tools During the Front-end Phases of Projects</i>	Kjell Sunnevåg (red.)
Nr. 18	Flermålsanalyser i store statlige investeringsprosjekt <i>Multi-Criteria Decision Analysis In Major Public Investment Projects</i>	Ingemund Jordanger, Stein Malerud, Harald Minken, Arvid Strand
Nr. 19	Effektvurdering av store statlige investeringsprosjekter <i>Impact Assessment of Major Public Investment Projects</i>	Bjørn Andersen, Svein Bråthen, Tom Fagerhaug, Ola Nafstad, Petter Næss og Nils Olsson
Nr. 20	Investorers vurdering av prosjekters godhet <i>Investors' Appraisal of Project Feasibility</i>	Nils Olsson, Stein Frydenberg, Erik W. Jakobsen, Svein Arne Jessen, Roger Sørheim og Lillian Waagø
Nr. 21	Logisk minimalisme, rasjonalitet - og de avgjørende valg <i>Major Projects: Logical Minimalism, Rationality and Grand Choices</i>	Knut Samset, Arvid Strand og Vincent F. Hendricks
Nr. 22	Miljøøkonomi og samfunnsøkonomisk lønnsomhet <i>Environmental Economics and Economic Viability</i>	Kåre P. Hagen
Nr. 23	The Norwegian Front-End Governance Regime of Major Public Projects – A Theoretically Based Analysis and Evaluation	Tom Christensen
Nr. 24	Markedsorienterte styringsmetoder i miljøpolitikken <i>Market oriented approaches to environmental policy</i>	Kåre P. Hagen
Nr. 25	Regime for planlegging og beslutning i sykehusprosjekter <i>Planning and Decision Making in Hospital Projects. Lessons with the Norwegian Governance Scheme.</i>	Asmund Myrbostad, Tarald Rohde, Pål Martinussen og Marte Lauvsnes
Nr. 26	Politisk styring, lokal rasjonalitet og komplekse koalisjoner. Tidligfaseprosessen i store offentlige investeringsprosjekter <i>Political Control, Local Rationality and Complex Coalitions. Focus on the Front-End of Large Public Investment Projects</i>	Erik Whist, Tom Christensen

Concept rapportserie

Papirtrykk: ISSN 0803-9763

Elektronisk utgave på internett: ISSN 0804-5585

Lastes ned fra: www.ntnu.no/concept/publikasjoner/rapportserie

Rapport	Tittel	Forfatter
Nr. 27	Verdsetting av fremtiden. Tidshorisont og diskonteringsrenter <i>Valuing the future. Time Horizon and Discount Rates</i>	Kåre P. Hagen
Nr. 28	Fjorden, byen og operaen. En evaluering av Bjørvikautbyggingen i et beslutningsteoretisk perspektiv <i>The Fjord, the City and the Opera. An Evaluation of Bjørvika Urban Development</i>	Erik Whist, Tom Christensen
Nr. 29	Levedyktighet og investeringstiltak. Erfaringer fra kvalitetssikring av statlige investeringsprosjekter <i>Sustainability and Public Investments. Lessons from Major Public Investment Projects</i>	Ola Lædre, Gro Holst Volden, Tore Haavaldsen
Nr. 30	Etterevaluering av statlige investeringsprosjekter. Konklusjoner, erfaringer og råd basert på pilotevaluering av fire prosjekter <i>Evaluating Public Investment Projects. Lessons and Advice from a Meta-Evaluation of Four Projects</i>	Gro Holst Volden og Knut Samset
Nr. 31	Store statlige investeringers betydning for konkurranse- og markedsutviklingen. Håndtering av konkurransemessige problemstillinger i utredningsfasen <i>Major Public Investments' Impact on Competition. How to Deal with Competition Issues as Part of the Project Appraisal</i>	Asbjørn Englund, Harald Bergh, Aleksander Møll og Ove Skaug Halsos
Nr. 32	Analyse av systematisk usikkerhet i norsk økonomi. <i>Analysis of Systematic Uncertainty in the Norwegian Economy.</i>	Haakon Vennemo, Michael Hoel og Henning Wahlquist
Nr. 33	Planprosesser, beregningsverktøy og bruk av nytte-kostnadsanalyser i vegsektoren. En sammenlikning av praksis i Norge og Sverige. <i>Planning, Analytic Tools and the Use of Cost-Benefit Analysis in the Transport Sector in Norway and Sweden.</i>	Morten Welde, Jonas Eliasson, James Odeck, Maria Börjesson
Nr. 34	Mulighetsrommet. En studie om konseptutredninger og konseptvalg <i>The Opportunity Space. A Study of Conceptual Appraisals and the Choice of Conceptual Solutions.</i>	Knut Samset, Bjørn Andersen og Kjell Austeng
Nr. 35	Statens prosjektmodell. Bedre kostnadsstyring. Erfaringer med de første investeringstiltakene som har vært gjennom ekstern kvalitetssikring	Knut Samset og Gro Holst Volden
Nr. 36	Investing for Impact. Lessons with the Norwegian State Project Model and the First Investment Projects that Have Been Subjected to External Quality Assurance	Knut Samset og Gro Holst Volden
Nr. 37	Bruk av karbonpriser i praktiske samfunnsøkonomiske analyser. En oversikt over praksis fra analyser av statlige investeringsprosjekter under KVV-/KS1-ordningen.	Gro Holst Volden

Concept rapportserie

Papirtrykk: ISSN 0803-9763

Elektronisk utgave på internett: ISSN 0804-5585

Lastes ned fra: www.ntnu.no/concept/publikasjoner/rapportserie

Rapport	Tittel	Forfatter
	<i>Use of Carbon Prices in Cost-Benefit Analysis. Practices in Project Appraisals of Major Public Investment Projects under the Norwegian State Project Model</i>	
Nr. 38	Ikke-prissatte virkninger i samfunnsøkonomisk analyse. Praksis og erfaringer i statlige investeringsprosjekter	Heidi Bull-Berg, Gro Holst Volden og Inger Lise Tyholt Grindvoll
	<i>Non-Monetized Impacts in Economic Analysis. Practice and Lessons from Public Investment Projects</i>	
Nr. 39	Lav prising – store valg. En studie av underestimering av kostnader i prosjekters tidligfase	Morten Welde, Knut Samset, Bjørn Andersen, Kjell Austeng
	<i>Low estimates – high stakes. A study of underestimation of costs in projects' earliest phase</i>	
Nr. 40	Mot sin hensikt. Perverse insentiver – om offentlige investeringsprosjekter som ikke forplikter	Knut Samset, Gro Holst Volden, Morten Welde og Heidi Bull-Berg
	<i>Perverse incentives and counterproductive investments. Public funding without liabilities for the recipients</i>	
Nr. 41	Transportmodeller på randen. En utforskning av NTM5-modellens anvendelsesområde	Christian Steinsland og Lasse Fridstrøm
	<i>Transport models and extreme scenarios. A test of the NTM5 model</i>	
Nr. 42	Brukeravgifter i veisektoren	Kåre Petter Hagen og Karl Rolf Pedersen
	<i>User fees in the road sector</i>	
Nr. 43	Norsk vegplanlegging: Hvilke hensyn styrer anbefalingene	Arvid Strand, Silvia Olsen, Merethe Dotterud Leiren og Askill Harkjerr Halse
	<i>Road Planning in Norway: What governs the selection of projects?</i>	

Forskningsprogrammet Concept skal utvikle kunnskap som sikrer bedre ressursutnytting og effekt av store, statlige investeringer. Programmet driver følgeforskning knyttet til de største statlige investeringsprosjektene over en rekke år. En skal trekke erfaringer fra disse som kan bedre utformingen og kvalitetssikringen av nye investeringsprosjekter før de settes i gang.

Concept er lokalisert ved Norges teknisk- naturvitenskapelige universitet i Trondheim (NTNU), ved Fakultet for ingeniørvitenskap og teknologi. Programmet samarbeider med ledende norske og internasjonale fagmiljøer og universiteter, og er finansiert av Finansdepartementet.

The Concept research program aims to develop know-how to help make more efficient use of resources and improve the effect of major public investments. The Program is designed to follow up on the largest public projects over a period of several years, and help improve design and quality assurance of future public projects before they are formally approved.

The program is based at The Norwegian University of Science and Technology (NTNU), Faculty of Engineering Science and Technology. It cooperates with key Norwegian and international professional institutions and universities, and is financed by the Norwegian Ministry of Finance.

Address:

The Concept Research Program
Høgskoleringen 7A
N-7491 NTNU
Trondheim
NORWAY

ISSN: 0803-9763 (papirversjon)
ISSN: 0804-5585 (nettversjon)
ISBN: 978-82-93253-39-6 (papirversjon)
ISBN: 978-82-93253-40-2 (nettversjon)

