

Inga Margrete Ydersbond, Andreas
Kokkvoll Tveit, Tom Christensen og
Askill Harkjerr Halse

Topp-politikeres bruk av beslutningsgrunnlaget for store statlige investeringer

Concept-rapport nr. 72





Inga Margrete Ydersbond, Andreas
Kokkvoll Tveit, Tom Christensen og
Askill Harkjerr Halse

Topp-politikeres bruk av beslutningsgrunnlaget for store statlige investeringer

Concept-rapport nr. 72

Concept-rapport nr. 72

Topp-politikerens bruk av beslutningsgrunnlaget for store statlige investeringer

Inga Margrete Ydersbond
Transportøkonomisk institutt

Andreas Kokkvoll Tveit
Transportøkonomisk institutt

Tom Christensen
Universitetet i Oslo

Askill Harkjerr Halse
Transportøkonomisk institutt

ISSN: 0803-9763 (papirversjon)

ISSN: 0804-5588 (nettversjon)

ISBN: 978-82-8433-038-9 (papirversjon)

ISBN: 978-82-8433-039-6 (nettversjon)

RETTIGHETSHAVER

© Forskningsprogrammet Concept

Publikasjonen kan siteres fritt med kildeangivelse.

DATO: Mai 2023

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 forfatternes 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

Gro Holst Volden, redaktør, programleder Concept

Morten Welde, seniorforsker, NTNU

Ole Jonny Klakegg, professor, NTNU

Nils O.E. Olsson, professor, NTNU

Redaksjonsråd

Askill Harkjerr Halse, forskningsleder, Transportøkonomisk institutt

Eivind Tveter, førsteamanuensis, Høgskolen i Molde

Heidi Ulstein, managing partner, Menon Economics

Ingeborg Rasmussen, styreleder, Vista Analyse

Jørn Rattsø, professor, NTNU

Petter Næss, professor, NMBU

Tina Karrbom Gustavsson, professor, KTH Stockholm

Tom Christensen, professor emeritus, Universitetet i Oslo

Tore Sager, professor emeritus, NTNU

Vibeke Binz Vallevik, gruppeleder, DNV GL

Forord

Concept-programmet driver følgeforskning på prosjektene som gjennomgår Statens prosjektmodell. Modellen omfatter blant annet krav om konseptvalgutredning (KVU) med samfunnsøkonomisk analyse, og ekstern kvalitetssikring i to steg (KS1 og KS2). Politikerne er ikke forpliktet til å følge rådene som gis i disse rapportene, men ordningen skal sikre at de er godt informerte. Gjennom årene har forskerne ved Concept-programmet studert mange ulike temaer knyttet til kvaliteten på beslutningsgrunnlaget (KVU-er og KS-rapporter) og beslutningene som tas om prosjektene. Vi har derimot aldri spurt de politiske beslutningstakerne selv om deres bruk og nytte av rapportene.

Denne studien er ment å bidra til kunnskap om nettopp dette, som i sin tur kan brukes til å tilpasse utredningene enda bedre til målgruppens behov. I tillegg vil en slik studie være et viktig bidrag til den akademiske litteraturen gjennom å presentere data som sjelden forskes på.

Forskningsprosjektet har blitt utført av Transportøkonomisk institutt på oppdrag fra Concept-programmet. En referansegruppe har fulgt arbeidet og kommet med nyttige innspill underveis. Referansegruppen har bestått av Ingvild Melvær Hanssen (Finansdepartementet), Ida Ringdal (Kunnskapsdepartementet), Siri Hall Arnøy (Samferdselsdepartementet), Heikki Eidsvoll Holmås (Entreprenørforeningen – Bygg og Anlegg EBA), Bjørn Andersen (NTNU) og Gro Holst Volden (NTNU).

Vi ønsker å takke alle politikerne som har stilt til intervju og bidratt raust og åpent med sine erfaringer og synspunkter. Vi takker også to anonyme fagfeller som har gjennomgått rapporten før utgivelse.

Trondheim, mai 2023

Gro Holst Volden

Programleder, Concept-programmet, NTNU Trondheim

Innhold

SAMMENDRAG	4
SUMMARY	8
1 INNLEDNING	12
1.1. BAKGRUNN	12
1.2. FORSKNINGSSPØRSMÅL.....	16
1.3. RAPPORTENS STRUKTUR.....	17
2 TEORETISK OG EMPIRISK BAKTEPPE.....	18
2.1. TEORETISKE PERSPEKTIVER.....	18
2.2. RELEVANSEN AV NEW PUBLIC MANAGEMENT (NPM) OG POST-NPM	23
2.3. SAMFUNNSØKONOMISKE ANALYSER SOM BESLUTNINGSGRUNNLAG	24
2.4. TIDLIGERE STUDIER	26
3 DATAINNSAMLING OG METODER	31
3.1. FORSKNINGSDESIGN	31
3.2. VALG AV INFORMANTER.....	31
3.3. INNSAMLING, ANALYSE OG PRESENTASJON AV INTERVJUDATA	36
3.4. BEHANDLING AV DATA, ANONYMISERING OG SITATSJEKK.....	39
3.5. ANDRE DATAKILDER	40
4 PRESENTASJON AV DATA OG ANALYSE: KVALITETSSIKRINGSORDNINGEN SETT MED TOPP-POLITIKERNES ØYNE	42
4.1. INNLEDNING	42
4.2. BESLUTNINGSPROSESSER OG BRUK AV BESLUTNINGSGRUNNLAGET	42
4.2.1. <i>I hvilke sammenhenger møter topp-politikerne beslutningsgrunnlaget?</i>	42
4.2.2. <i>Mange informasjonskilder</i>	43
4.2.3. <i>Hvordan brukes utredningene i praksis?</i>	46
4.2.4. <i>Strategisk bruk</i>	50
4.2.5. <i>Flere prosjekter i gode økonomiske tider</i>	52
4.2.6. <i>Når blir beslutningene reelt sett tatt?</i>	52
4.2.7. <i>Prosjekter som blir stoppet, utsatt eller endret etter en KS1- eller KS2-utredning</i>	56
4.3. STYRKER VED DAGENS KS-ORDNING	58

4.3.1.	<i>Gir en ryddigere prosess og høyere kvalitet</i>	58
4.3.2.	<i>Kompetente departementer, fagetater og konsulenter</i>	60
4.4.	SVAKHETER VED DAGENS KS-ORDNING	61
4.4.1.	<i>Generelt</i>	61
4.4.2.	<i>Utsatte for særinteressers lobbyvirksomhet.....</i>	61
4.4.3.	<i>Beslutningsprosessen kunne vært organisert bedre</i>	63
4.4.4.	<i>Varierende tillit til konsultentselskapene.....</i>	65
4.4.5.	<i>Mangler i de samfunnsøkonomiske analysene.....</i>	65
4.4.6.	<i>Formidling av KS-rapportene</i>	69
4.4.7.	<i>Andre mulige svakheter ved KS-ordningen.....</i>	70
4.5.	INFORMANTENES FORSLAG TIL FORBEDRINGER I STATENS PROSJEKTMODELL	72
4.6.	KOMMENTARER TIL INFORMANTENES PERSPEKTIV	74
5	DISKUSJON OG KONKLUSJON	76
5.1.	OPPSUMMERING.....	76
5.2.	BÅDE 'ECONOMIC MAN' OG 'ADMINISTRATIVE MAN'	81
5.3.	STRATEGISK BRUK AV BESLUTNINGSGRUNNLAGENE	85
5.4.	HVA SIER VÅRE FUNN OM BESLUTNINGSPROSESSENE I NORGE UNDER STATENS PROSJEKTMODELL?	86
5.5.	FORSLAG TIL VIDERE FORSKNING.....	89
	REFERANSER	93
	VEDLEGG 1: TEMALISTE FOR INTERVJUFORBEREDELSE	103
	VEDLEGG 2: INFOSKRIV	105
	VEDLEGG 3: INTERVJUGUIDER.....	110
	VEDLEGG 4: LISTE OVER INTERVJUER	113
	VEDLEGG 5: OM PARTIENES ARBEID MED NASJONAL TRANSPORTPLAN (NTP)	114

Sammendrag

Statlige tiltak skal i Norge utredes før de iverksettes, og jo større et tiltak er, desto bedre skal det utredes. Formålet med statens prosjektmodell (i denne rapporten bruker vi også begrepene KS-regimet, KS-systemet og KS-ordningen, som betyr det samme) er å sikre at store statlige investeringer gir størst mulig nytte for samfunnet og sørge for god kontroll med kostnader, effektiv bruk av felles ressurser og i størst mulig grad å forhindre feilinvesteringer. Mange studier har tidligere undersøkt ulike sider ved statens prosjektmodell, men få nyere studier har undersøkt hvordan beslutningsgrunnlagene som inngår i modellen blir brukt av en av dens primære brukergrupper, topp-politikerne i regjeringen og Stortinget. Dette er det overordnede forskningsspørsmålet i denne studien.

For å undersøke dette forskningsspørsmålet har vi stilt følgende spørsmål:

- 1) Hvordan ser prosessen ut der topp-politikerne får informasjon om ulike store investeringsprosjekter gjennom KVVU-er og KS-rapporter?
- 2) På hvilken måte blir KVVU-ene og KS-rapportene brukt i beslutningsprosessene?
- 3) Når i en beslutningsprosess om et stort, statlig investeringsprosjekt oppfatter beslutningstakerne at investeringsbeslutningen egentlig blir tatt?
- 4) Hva mener topp-politikerne selv er styrker og svakheter ved KS-ordningen?
- 5) Hvordan kan KVVU-ene, KS-rapportene og statens prosjektmodell forbedres slik at de i enda større grad bidrar til gode beslutninger?

Studiens viktigste data er blitt samlet inn gjennom 20 dybdeintervjuer med tidligere og/eller nåværende topp-politikere fra hele det politiske spekteret som har erfaring med statens prosjektmodell gjennom sin(e) rolle(r) i regjeringsapparatet eller som stortingsrepresentant. Videre har vi benyttet dokumentstudier til gjennomgang av eksisterende forskningslitteratur og annen relevant litteratur om emnet.

Analysene viser at beslutningsgrunnlagene blir lest i ulik grad av de forskjellige informantene, og at hvor nøye de blir lest blant annet avhenger av flere faktorer. Disse inkluderer hvor kontroversielle prosjektene som drøftes er, for eksempel i form av mengden kritisk medieoppmerksomhet de får. De fleste

leser sammendrag og/eller konklusjonene, mens noen leser utredningene fra første til siste side. Enkelte informanter som sitter i regjeringen lener seg først og fremst på oppsummeringer fra egne byråkrater. I tillegg bruker politikerne mange andre kilder for å skaffe seg informasjon.

Det går et skille mellom stortingspolitikere på den ene siden og politikere i regjeringsapparatet på den andre. De sistnevnte – spesielt gjelder dette statssekretærer som får et særlig ansvar for utbyggingssaker – går oftest vesentlig dypere inn i den faglige materien. I dette arbeidet lener statssekretærene og statsrådene seg i stor grad på et kompetent embetsverk for faglige råd. Disse faglige ressursene er langt større enn de som er tilgjengelige for de fleste stortingsrepresentanter. Alle informantene våre har begrensede tidsressurser, men når det gjelder å gå gjennom prosjekter innenfor statens prosjektmodell gjelder dette aller mest stortingsrepresentantene.

KS-systemet bidrar til at enkelte veldig samfunnsøkonomisk ulønnsomme prosjekter blir valgt bort, og at flere prosjekter blir modifisert, utredet bedre, nedskalert og utsatt. Samtidig er de politiske faktorene avgjørende for om et prosjekt oppnår støtte på Stortinget etter en KS2 og videre oppnår finansiering fra regjeringen, siden 'det politiske regnestykket avgjør.' Altså er det som regel avgjørende for om et prosjekt blir gjennomført at topp-politikerne – spesielt i regjeringen – oppfatter at det bør bli gjennomført, ikke hvorvidt prosjektet blir beregnet til å ha netto positiv samfunnsøkonomisk nytte. Dette gjelder for eksempel en rekke prosjekter i transportsektoren.

Utredningene i KS-systemet blir ofte brukt strategisk/opportunistisk. For eksempel blir en KS1 med en vurdering av netto positiv nytte for samfunnet fremhevet av dem som ønsker at dette prosjektet blir gjennomført. Topp-politikerne og andre som ønsker at et prosjekt blir stoppet, vil vektlegge eventuell netto negativ samfunnsnytte i dette prosjektet, eller andre ulemper ved det. Dersom politikere er uenige i vurderingene i en samfunnsøkonomisk analyse, vil de ofte prøve å finne svakheter ved den, for eksempel ved å stille spørsmål ved forutsetningene som ligger til grunn for analysen.

Det var sprikende oppfatninger om når beslutningene reelt sett blir tatt, og spørsmålet ble tolket og besvart ulikt av informantene. Beslutningsprosessen har mange stopp-punkter, og et prosjekt kan stoppes på omtrent alle stadier frem til det har oppnådd finansiering via statsbudsjettet. Flere informanter påpeker imidlertid at beslutninger, om for eksempel hva slags prosjekter som velges, reelt sett ofte tas tidlig i prosessen, etter en KVU og før en KS1.

Informantene fremhevet nærmest unisont at statens prosjektmodell oppleves som nyttig. Den gir en ryddigere politisk prosess og høyere kvalitet på de prosjektene som til slutt blir gjennomført, samtidig som den virker som en motvekt til situasjoner der 'bukken passer havresekken.' Statens prosjektmodell bidrar til å holde kostnadene nede og virker skjerpene på aktørene som er involvert, gjennom at prosjektforslagene blir grundig drøftet av blant annet eksterne, uavhengige konsulenter. Politikerne i utvalget har generelt stor tiltro til KS-ordningen og høy tillit til byråkratene i regjeringsapparatet, underliggende etater og til de eksterne kvalitetssikrerne.

Beslutningsprosessene har ifølge informantene betydelige forbedringspotensialer. Trass i at KS-ordningen er ment også å være en motvekt mot lobbyvirksomhet fra smale særinteresser, kritiseres mange investeringsbeslutninger likevel for å være for preget av slike. De samfunnsøkonomiske analysene ansees for å være mangelfulle, spesielt fordi de enten mangler, eller har for overfladisk drøfting av, klimaeffekter, naturverdier, langsiktige og kortsiktige miljøkonsekvenser, arealbruk, jordvern, støy, og kulturverdier. Flere informanter fremhevet at beslutningsgrunnlagene burde formidles bedre. Videre ønsket informantene mer og bedre drøfting av de politiske avveiningene som de som beslutningstakere må ta stilling til.

Et vanlig syn hos informantene er at dagens KS-regime i stor grad fremmer hensyn som Finansdepartementet er opptatt av: at prosjekter skal ha god styring og være samfunnsøkonomisk lønnsomme. Dette kan tolkes som et uttrykk for at KS-regimet, i hvert fall til en viss grad, fungerer etter hensikten – siden dette departementet vektlegger nettopp samfunnsøkonomisk lønnsomhet og budsjett disiplin. Våre analyser gir en viss støtte til 'economic man'-perspektivet, som impliserer at de økonomisk mest rasjonelle løsningene velges når det gjelder store statlige investeringer som inngår i statens prosjektmodell. Samtidig gir analysene enda sterkere støtte til 'administrative man'-perspektivet, altså at beslutningstakerne har begrenset rasjonalitet, og gjør valg basert på en rekke ulike typer logikk, inkludert hva som er politisk gjennomførbart. Politikerne i regjeringen lener seg i stor grad på råd og analyser fra sine egne byråkrater, samtidig som de manøvrerer og skal tekkes egne velgere, egne lokalpolitikere, støtte prosjekter som er i tråd med partiprogrammene, finne kompromisser med partiene de regjerer sammen med og eventuelle støttepartier, og så videre.

Basert på informantenes opplevelse av KS-ordningen er det krevende å komme med sterke anbefalinger om hvordan ordningen bør forbedres. Det synes å være et forbedringspotensial når det gjelder å gjøre utredningene mer

relevante for beslutningstakerne, spesielt KVU/KS1. For det første bør konsulentene få tydeligere fram de politiske avveiningene og konsekvensene av å velge et konsept, inkludert nullalternativet. For det andre bør beslutningsgrunnlagene oppsummeres på en bedre måte, slik at de blir mer tilgjengelige, også for de beslutningstakerne som i liten grad leser hele rapportene. For det tredje er det grunn til å vurdere om ulike faktorer som i dag ikke blir prissatt, bør prissettes i fremtiden, slik som naturverdier.

Samtidig er det mye som tyder på at utfordringene ikke bare handler om innholdet i utredningene, men hvordan beslutningsprosessen foregår, med preg av at ulike grupper innenfor de forskjellige sektorene kjemper om de samme budsjettene. Ansvaret fordeles på mange aktører, slik at det blir fragmentering av ansvaret. En mulig løsning på dette kan være at Stortinget får en mer formell rolle også når det gjelder KVU/KS1, det vil si at prosjektet er gjenstand for en form for behandling i Stortinget etter KS1, og/eller at Finansdepartementet i større grad involverer seg i de sektorvise prosessene. Dette ville imidlertid bryte med måten statens prosjektmodell organiseres på i dag, og slike alternative løsninger ville trenge grundig utredning før de eventuelt skulle iverksettes.

Målet bør være at de ulike aktørene i beslutningsprosessene i størst mulig grad har en felles forståelse for KS-ordningen og hvilken rolle den skal ha i beslutningene. Samtidig er det grenser for hvor mye man kan påvirke hvordan beslutningsprosessene arter seg og hvilke hensyn som avgjør gjennom endringer i KS-regimet. Det vanskelig å se for seg en prosess som ikke til en viss grad er preget av at sektorer og nisjeaktører kjemper om knappe midler gjennom strategisk atferd.

Summary

Norwegian public investment projects must be assessed before they are implemented, and the larger a project is, the better they must be investigated. The purpose of the Norwegian scheme for quality assurance of major public investments (in this report, we also use the terms QA regime, QA system and QA scheme, which means the same thing) is to ensure that large state investments provide the greatest possible benefit to society and ensure good control of costs, efficient use of common resources and, as far as possible, prevent unsound investments. Many studies have previously examined various aspects of the QA scheme, but few recent studies have examined how the reports made mandatory by the model are used by one of its primary user groups, the top politicians in the government and the Parliament (Stortinget). This is the overarching research question for this study.

To investigate this research question, we have asked the following questions:

- 1) What does the process look like in which top politicians receive information about various large investment projects through the conceptual appraisal and QA reports?
- 2) In what way are the conceptual appraisal and QA reports used in the decision-making processes?
- 3) When in a decision-making process do politicians perceive that the investment decision is actually being made?
- 4) What do the top politicians themselves think are the strengths and weaknesses of the QA scheme?
- 5) How can the conceptual appraisal and QA reports and the QA scheme be improved so that they to an even larger degree contribute to good decisions?

The study's most important data have been collected through 20 in-depth interviews with former and/or current top politicians from across the political spectrum who have experience with the QA scheme through their roles in the government apparatus or as parliamentary representatives. Furthermore, we have used document studies to review existing research literature and other relevant literature on the subject.

The analyses show that the decision bases are read to varying degrees by the different informants. How carefully they are read depends partly on several factors, such as how controversial the projects discussed are in terms of, for example, the amount of critical media attention they receive. Most informants

read the abstracts and/or conclusions, while some read the reports from the first to the last page. Some rely primarily on summaries from their own bureaucrats if they are in government. In addition, politicians use many other sources to get information.

There is a distinction between parliamentary politicians on the one hand and politicians in the government apparatus on the other. The latter – particularly state secretaries who are responsible for investment matters – usually delve significantly deeper into the subject matter. In this work, the state secretaries and ministers rely, to a large extent, on a competent bureaucracy for professional advice. These professional resources are far greater than those available to most members of parliament. All our informants have limited time resources, but when it comes to reviewing projects within the QA scheme, this applies most to parliamentary representatives.

According to our informants, QA system contributes to some very socio-economically unprofitable projects being rejected. Moreover, several projects are modified, investigated better, scaled down and postponed. At the same time, political factors are decisive for whether a project gains support in Parliament after a QA2 and subsequently obtains funding from the government, because ‘the political calculation decides.’ Thus, it is usually crucial for project completion that top politicians – especially in the government – perceive that a project should be implemented, not whether a project is estimated to have a net positive socio-economic benefit. This applies, for example, to a number of projects in the transport sector.

The assessments in the QA system are often used strategically/opportunistically. For example, a QA1 with an assessment of net positive benefit to society is highlighted by those who want a project to be implemented. In contrast, politicians and others who want a project to be stopped, highlight the net negative social benefit of a project. If politicians disagree with the assessments in a cost-benefit analysis, they will often try to find weaknesses in it, for example, by questioning the underlying assumptions.

There were divergent opinions as to when decisions are actually made, and the informants interpreted and answered the question differently. The decision-making process has many ‘stopping points’, and a project can be stopped at just about any stage until it has obtained funding via the state budget. However, several point out that decisions, for example about what kind of projects are chosen, are in reality often made early in the process, after a conceptual appraisal and before a QA1.

The informants emphasized almost in unison that the QA scheme is perceived as useful. It provides a more orderly political process and higher quality of the projects that are ultimately implemented, while acting as a counterbalance to

situations where ‘the fox guards the henhouse.’ The QA scheme helps to keep costs down, and has a disciplining effect on the actors involved by the thorough discussion of project proposals by, among others, external, independent consultants. The interviewed top politicians generally have great faith in the QA scheme and high trust in the bureaucrats in the government apparatus, state agencies and in the external quality assurers.

According to the informants, the decision-making processes have considerable potential for improvement. Despite the fact that the QA scheme is also intended to be a counterweight to lobbying by narrow special interests, many investment decisions are nevertheless criticized for being too characterized by such. The cost-benefit analyses are considered to be inadequate, particularly because they either lack, or has too superficial, discussion of climate effects, the value of nature, long-term and short-term environmental impacts, land use changes, soil protection, noise and cultural heritage. Several informants emphasized that the basis for decision-making should be better communicated. Furthermore, the informants generally wanted more and better discussion of the political trade-offs that they as decision-makers would have to make.

A common view among the informants is that the current QA regime largely promotes considerations that the Ministry of Finance is concerned with that projects should be well-managed and socio-economically profitable. This can be interpreted as an indication that the QA regime functions at least to some extent as intended – since this Ministry places particular emphasis on socio-economic profitability and budgetary discipline particularly. Our analyses provide some support for the ‘economic man’ perspective, which implies that the most economically rational solutions are chosen when it comes to large government investments that are part of the QA scheme. At the same time, the analyses provide even stronger support for the ‘administrative man’ perspective, i.e., that decision-makers have limited rationality and make choices based on a number of different types of logic, including what is politically feasible. Politicians in the government rely largely on advice and analysis from their own bureaucrats, while at the same time maneuvering and appeasing their own voters, their own local politicians, supporting projects that are in line with party programs, finding compromises with the parties they govern with and supporting parties, and so on.

Based on the informants’ experience with the QA scheme, it is difficult to make strong recommendations as to how the scheme should be improved. Nevertheless, there seems to be room for improvement when it comes to making the reports more relevant to decision-makers, especially the conceptual appraisal/ QA1. First, the political trade-offs and consequences of choosing a concept, including the zero alternative, should be made clearer. Second, the

analyses should be summarized in a better way, so that it is more comprehensible also to decision-makers who do not read the entire reports. Third, there is reason to consider whether various factors that are not currently priced, should be priced in the future, like the value of nature.

At the same time, there are indications that the challenges are not just about the content of the reports, but how the decision-making process takes place, influenced by various groups within the different sectors who are fighting for the same budgets. The responsibility is distributed among many actors, resulting in fragmentation of responsibility. One possible solution to this could be that the Storting has a more formal role also with regard to the conceptual appraisal/ QA1, and/or that the Ministry of Finance is more involved in sectoral processes. However, this is inconsistent with the way the QA scheme is organized today, and such alternative solutions would need a thorough upfront evaluation if they were to be implemented.

The goal should be that the various actors in the decision-making processes have, as far as possible, a common understanding of the QA scheme and its role in decision-making. At the same time, there are limits to how much one can influence the way the decision-making process works and which factors are decisive through changes in the QA regime: It is difficult to envisage a process that is not to some extent characterized by sectors and persons representing special interests fighting for scarce funds through strategic behavior.

1 Innledning

1.1. Bakgrunn

Norges politiske lederskap – Stortinget og regjeringen – er avhengig av en sterk fagekspertise for at kvaliteten på deres beslutninger skal være god (Christensen mfl., 2021). Fagekspertisen besittes generelt av ansatte med høy utdanning i departementer og direktorater/tilsyn, men også eksterne eksperter fra for eksempel konsulentselskaper (Christensen mfl., 2020). Når beslutninger om store statlige investeringsprosjekter over visse terskelverdier skal tas, trengs det gode beslutningsgrunnlag, slik som faglige utredninger. Slike investeringsprosjekter blir utredet i det som kalles statens prosjektmodell eller kvalitetssikringsordningen (KS-ordningen).

Da statens prosjektmodell ble etablert i 2000, inkluderte det kun det kostnadsfokuserte og tekniske KS2-elementet. Det var ment å være et nytt kvalitetssikringssystem for store statlige investeringsprosjekter over fastsatte terskelverdier, og skulle bidra til bedre kvalitet på prosjektene, inkludert et mer kritisk syn på kostnadene (Finansdepartementet, 2019a; Whist & Christensen, 2011). Samtidig var dette et nytt, offentlig beslutningssystem, med forankring i Finansdepartementet og med en bestemt organisering. I 2005 ble systemet endret, med innføringen av KS1 og tilhørende KVVU, noe som skulle sikre bedre reell politisk innflytelse – særlig i de innledende fasene av prosessene. Videre ønsket politikerne enda bedre utredete alternative konsepter. Endringene i 2005 var altså både et forsøk på å øke sentral politisk styring og oppnå høyere kvalitet på de valgte konseptene (Finansdepartementet, 2019a). Bakgrunnen for innføringen av KS-systemet var negative erfaringer med store offentlige byggeprosjekter på 1990-tallet. Prosjekter slik som Gardermobanen og det nye Rikshospitalet, endte opp med store kostnadsoverskridelser og forsinkelser. Andre store statlige byggeprosjekter viste seg å ha lite samfunnsnytte (Samset & Volden, 2013a).

Statens prosjektmodell omfatter per 2023 prosjekter med en anslått verdi til over 1 milliard norske kroner, mens grensen er 300 millioner kroner for digitaliseringsprosjekter. Først utføres en konseptvalgutredning (KVVU), der ulike måter å løse grunnleggende utfordringer på blir vurdert. Denne dokumenteres gjennom en utredning. Et fagdepartement har ansvaret, men utredningen blir vanligvis gjennomført av en underliggende etat. Etter dette

kvalitetssikres KVVU-en gjennom en kvalitetssikring (KS1) og tilhørende rapport, utført av en eksternt, prekvalifisert konsulent (dette kan være et forskningsinstitutt eller et konsultentselskap) hvor oppdragsgiveren er det aktuelle fagdepartementet og Finansdepartementet. KS1-rapporten skal bidra til å sikre at beslutningstakerne velger et konsept som gir høy forventet nytte, et positivt bidrag til den samfunnsutviklingen som ønskes over tid og effektiv ressursallokering. Dersom prosjektet får støtte av regjeringen, vil det iverksettes et forprosjekt av valgte konsept. Deretter kommer en ny kvalitetssikring, KS2, som er en kvalitetssikring av utredningen fra forprosjektet som er gjort, inkludert dets økonomiske beregninger. Denne dokumenteres gjennom en KS2-rapport. KS2-prosessen skal sikre at prosjektet vil oppnå det som er avtalt i prosjektplanen, og at ressursbruken i prosjektet er tids- og kostnadseffektiv. Dersom prosjektet fortsatt har støtte i regjeringen, legges det frem for Stortinget for endelig vedtak. Oppdragsgiveren for KS2-utredningene er det aktuelle fagdepartementet og Finansdepartementet. Hovedmål med statens prosjektmodell er å oppnå best mulige beslutninger, holde kontroll med utgifter og sørge for at prosjektene det investeres i gir god nytte til samfunnet, og dermed ende opp med best mulige prosjekter til Norges felles beste:

Målet er å unngå feilinvesteringer og holde god kontroll med kostnader og nytte gjennom planlegging og gjennomføring av prosjektene og på den måten sørge for en mest mulig effektiv bruk av fellesskapets ressurser. (Regjeringen, 2019).

Et annet hovedmål er å sikre regjeringen og Stortinget reell politisk styring med prosjektene. Videre er et mål med KS-ordningen at departementene som er prosjekteiere og etatene som gjennomfører, skal bli flinkere til å planlegge og gjennomføre slike store statlige investeringsprosjekter, slik at de oppnår de ønskede effektene (Volden & Samset, 2017).

Selv om beslutningsgrunnlaget er av god faglig kvalitet, er det ikke garantert at de faglige anbefalingene påvirker endelige beslutninger, slik som hvis et prosjekt blir vurdert til å ha netto negativ samfunnsnytte. Også i et hierarkisk, rasjonelt forvaltningsperspektiv må faglige hensyn avveies mot brede politiske hensyn og andre hensyn, slik som fordelingshensyn (Christensen, mfl., 2021). I et forhandlingsperspektiv vil store statlige beslutninger kunne innebære både uenighet om mål og midler, noe som ofte gir politiske kompromisser. Store offentlige prosjekter kan også være preget av beslutninger hvor kulturell stivhengighet er viktig ('slik har vi alltid gjort det') eller disse prosessene kan ha klare symbolske trekk. Det oppstår ofte utfordringer i implementeringen av

store, offentlige prosjekter, både med hensyn til kontroll og kunnskap (Aberbach & Christensen, 2014; Peters, 2005). Ikke bare er det slik at det er ulike grupper av aktører som beslutter og implementerer, men forutsetningene, også de faglige, kan endre seg underveis (Samset & Christensen, 2015). Slike faktorer kan gjøre at prosjekter utredes og kvalitetssikres i flere omganger dersom myndighetene ser det som formålstjenlig.

Statens prosjektmodell kan forstås i lys av sentrale endringer i norsk offentlig sektor de siste tiårene. Fra starten av 1980-tallet spredte en reformbølge, såkalt New Public Management (NPM), seg fra anglo-saksiske land til de fleste andre vestlige land (f.eks. Pollitt & Bouckaert, 2017). Denne medførte økende fragmentering av det offentlige apparat, vertikal og horisontal spesialisering,¹ deregulering, privatisering og markedsorientering. Norge blir ofte regnet som en nølende reformator, men innførte like fullt mange slike grep – om enn noe senere og i mer begrenset omfang enn for eksempel New Zealand og Storbritannia (Christensen & Lægreid, 2007b). På grunn av undergraving av politisk ledelses makt, mangelfull koordinering og andre opplevde svakheter med disse omfattende grepene, ble såkalte post-NPM-reformer (whole-of-government, WG) etablert omkring årtusenskiftet. Her var et sentralt grep å styrke koordinerende funksjoner på bekostning av spesialisering og fristilling (Christensen & Lægreid, 2007b). NPM og ulike NPM-inspirerte tiltak er imidlertid fortsatt til stede både i norsk sammenheng og i andre land (f.eks. Lodge & Gill, 2011). En kan si at offentlig forvaltning har blitt mer komplisert, hybrid og lagdelt enn tidligere, og dermed mer utfordrende å styre for politisk og administrativ ledelse (Christensen mfl., 2021).

Kravene til kunnskap og utredning som statens prosjektmodell stiller, har trekk som vi kjenner igjen fra både NPM og post-NPM/WG. For det første representerte introduksjonen av kvalitetssikringssystemet i seg selv et brudd med idealtypisk 'teknokratisk' samfunnsplanlegging med liten involvering av politikere. Videre er det faktum at KS1- og KS2-rapportene er utarbeidet av eksterne kvalitetssikrere slik som Dovre Group, Møreforskning, SINTEF og

¹ Horisontal spesialisering er deling av oppgaver innenfor en organisasjon etter prinsipper som: formål, funksjon, fagområde, målgruppe og geografi. I sentraladministrasjonen kan dette være å skille mellom ulike roller som eier, regulator, bestiller, regulator og kontrollør. Vertikal spesialisering/differensiering er en å legge ulike oppgaver på ulike forvaltningsnivåer, for eksempel å flytte en oppgave fra et departement til et direktorat, eller gjennom ytre fristilling der oppgaver for eksempel flyttes til et forvaltningsorgan (Christensen mfl., 2021).

Transportøkonomisk institutt (TØI) et typisk trekk fra NPM. Argumentet for å trekke på ekstern spesialisert ekspertise var at dette ville føre til mer velinformerte og kvalitetssikrede avgjørelser, inkludert bedre kostnadskontroll og mer presise kostnadsanslag, og dermed heve kvaliteten på offentlige investeringer (Finansdepartementet, 2019a; Samset & Volden, 2013a).

Dette trekket ved kvalitetskontrollsystemet består i dag. Når det gjelder trekk vi kjenner fra post-NPM-reformene, argumenterer Christensen (2009) for at innføringen av KS1 impliserte en dreining i retning av post-NPM, siden KS1 skal sikre at de fundamentale avgjørelsene tas i regjeringen og ikke i et departement eller en underliggende etat. Styrking av de koordinerende institusjonenes rolle – politiske så vel som administrative – er et sentralt trekk ved post-NPM/WG, noe vi har sett i de mange sammenslåingsreformene de siste to tiårene innenfor sektorer som sykehus, politi, høyere utdanning og velferds-administrasjon.

Et sentralt element i det faglige beslutningsgrunnlaget for store statlige investeringer er samfunnsøkonomiske analyser. Nyttekostnadsanalyser oppsummerer viktige samfunnsmessige virkninger av tiltaket i form av prissatte virkninger. Slik kan tiltaket beregnes til å være samlet sett lønnsomt eller ikke for samfunnet. Andre typer samfunnsøkonomiske analyser er kostandseffektivitetsanalyser og kostnads-virkningsanalyser. Samfunnsøkonomiske analyser forklares nærmere i delkapittel 2.3. Disse opptrer i styringsregimer inspirert av både NPM og post-NPM. NPM-bølgen medførte en økning i mål- og resultatstyring.² Økonomisk effektivitet er en vanlig styringsparameter i mål- og resultatstyringssystemer, og samfunnsøkonomiske analyser er et verktøy som kan øke ressurseffektiviteten. Økningen i mål- og resultatstyring under NPM medførte derfor trolig også en økning i bruk av samfunnsøkonomiske analyser. Det er imidlertid ingen stor motsetning mellom post-NPM-reformenes styrking av koordinerende funksjoner og bruken av samfunnsøkonomiske analyser. Post-NPM-trenden har dermed ikke redusert omfanget av slike analyser i offentlig sektor.

² Mål og resultatstyring (MRS) beskrives som en teknikk for å skape en bedre forvaltning. Innen 1990 skulle alle statlige virksomheter ha en årlig virksomhetsplan basert på klare, konsistente og konkrete mål og delmål som kunne operasjonaliseres. Disse skulle rapporteres, og resultatene skulle følges opp. Resultatene fikk konsekvenser: suksess skulle premieres og fiasko straffes (Christensen mfl., 2021).

1.2. Forskningsspørsmål

Det bevilges milliarder av kroner hvert år til prosjekter som inngår i statens prosjektmodell. Likevel er det, så vidt vi vet, få norske studier som undersøker hvordan beslutningsgrunnlaget i statens prosjektmodell i bred forstand brukes av beslutningstakerne i Stortinget og regjeringen, og få studier av topp-politikeres bruk av faglige utredninger generelt. Det finnes oss bekjent videre ingen nyere norske intervjubaserte studier av hvordan topp-politikerne i landet benytter beslutningsgrunnlagene, trass i at disse personene er en av hovedmålgruppene for disse utredningene.³ Vi vet derfor for lite om hvordan beslutningsgrunnlagene blir brukt av topp-politikerne i prosessene som berøres av statens prosjektmodell.

Med bakgrunn i dette stiller vi derfor følgende overordnede forskningsspørsmål:

Hvordan oppfatter og bruker topp-politikere beslutningsgrunnlaget for store statlige investeringer innenfor statens prosjektmodell?

Her forstår vi topp-politikere som stortingspolitikere og politikere i regjeringsapparatet. I sistnevnte gruppe er det statsråder og statssekretærer vi studerer. Vi konsentrerer oss om politikere som vi forventer at har erfaring med utredningene som hører til under statens prosjektmodell. Metode- og datakapittelet forklarer og drøfter hvilke departementer og stortingskomitéer vi har hentet våre informanter fra, hvilken tidsperiode vi har valgt ut, hvilke partier som er representert i utvalget, og andre metodiske avveininger.

Hovedspørsmålet blir belyst gjennom å drøfte disse spørsmålene nærmere:

- 1) Hvordan ser prosessene ut der topp-politikerne får informasjon om ulike store investeringsprosjekter gjennom KVVU-er og KS-rapporter?
- 2) På hvilken måte blir KVVU-ene og KS-rapportene brukt i beslutningsprosessene?

KS-ordningen er ment å gi politikerne ekstra stopp-punkter, slik at den bidrar til at kun de beste prosjektene for samfunnet slipper gjennom og oppnår å bli gjennomført. Derfor er det relevant å utforske når topp-politikerne selv mener at investeringsbeslutningen egentlig er tatt:

³ Det finnes imidlertid annen litteratur som er basert på intervjuer med topp-politikerne og som handler om norske eliter, slik som Østerud (2003).

- 3) Når i en beslutningsprosess om et stort, statlig investeringsprosjekt oppfatter beslutningstakerne at investeringsbeslutningen egentlig blir tatt?

Tidligere studier drøfter ulike styrker og svakheter ved KS-ordningen i Norge (se kapittel 2.4), men vi vet lite om hva topp-politikerne selv mener om emnet. Derfor er det relevant å finne ut mer om dette.

- 4) Hva mener topp-politikerne selv er styrker og svakheter ved KS-ordningen?

‘Den vet best hvor skoen trykker som har den på’ heter det. Derfor er det grunn til å spørre beslutningstakerne i topp-politikken hva de selv mener skal til for å gjøre utredningene og KS-ordningen bedre.

- 5) Hvordan kan KVVU-ene, KS-rapportene og statens prosjektmodell forbedres slik at de i enda større grad bidrar til gode beslutninger?

1.3. Rapportens struktur

Kapittel 2 vil presentere rapportens teoretiske og empiriske bakteppe. Først vil ulike teoretiske perspektiver skisseres, ikke minst ‘economic man’ og ‘administrative man.’ Deretter presenteres New Public Management, som KS-ordningen må sies å være en del av, før samfunnsøkonomiske analyser forklares. Til sist i kapittel 1 gjennomgås tidligere relevant norsk og internasjonal forskningslitteratur om statens prosjektmodell i henholdsvis Norge, Nederland og Sverige, nytteverdien av denne, og hvordan den eventuelt kan forbedres. I kapittel 3 presenteres datainnsamling og metoder, inkludert utvelgingskriterier for informanter, og hvordan data er blitt samlet inn og analysert. Kapittel 4 presenterer, analyserer og drøfter intervjudataene systematisk i forhold til de ulike forskningsspørsmålene og eksisterende forskningslitteratur. Styrker, svakheter og muligheter for forbedring av KS-ordningen, slik informantene ser det, blir presentert. Kapittel 5 oppsummerer og diskuterer funnene, konkluderer, og peker videre mot forskning som kan følge opp studien.

2 Teoretisk og empirisk bakteppe

2.1. Teoretiske perspektiver

Med utgangspunkt i KS-systemets bakgrunn og virkemåte, er det relevant å studere systemet gjennom perspektivene som i organisasjonsteorien kalles ‘economic man’ og ‘administrative man’. Disse legger vekt henholdsvis på økonomi og organisering (March mfl., 1958; Simon, 1991; Christensen, Læg Reid, mfl., 2021). Et økonomisk-rasjonelt perspektiv (‘economic man’) tar utgangspunkt i individuelle egeninteresser, klare *a priori* mål, klare mål-middel innsikter og full informasjon om effekter av ulike tiltak. I en offentlig sammenheng er det særlig hva som har blitt kalt nyere institusjonell økonomisk teori, som inneholder retningene rasjonelle valg, prinsipal-agent-teori og transaksjonskostnadsteori, som har ligget bak og dominert utviklingen av reformbølgen New Public Management (NPM) fra 1980-tallet og fremover (Boston, 2011). Det som kjennetegner denne tenkningen, er at den ikke er veldig eksplisitt på hvordan offentlige organisasjoner og beslutningsprosesser skal struktureres, men at den antyder en retning mot mer desentralisering og delegering. Et overordnet trekk i NPM er mer vekt på økonomiske effektivitetsbetraktninger relativt til politisk styring, andre faglige synspunkter, rettssikkerhetsbetraktninger, hensyn til berørte parter, og så videre (Christensen mfl., 2021). Når det gjelder organisering av staten ut fra denne NPM-tankegangen, har den påvirket både kontrakttenkning og sentralisering på den ene siden, men også fristilling i form av institusjonell og faglig autonomi på den annen siden. Som vi skal komme tilbake til, er begge disse sidene representert i KS-systemet.

Hvordan kan vi så forstå KS-systemet ut fra et slikt perspektiv? Poenget med individuelle egeninteresser er ikke så fruktbart som utgangspunkt, fordi det ofte er vanskelig å knytte en forbindelse mellom for eksempel aktørers individuelle bakgrunn, på den ene side, og interesser og standpunkter i en beslutningsprosess (Egeberg, 1995). Slike individuelle interesser skal aggregeres innenfor organisatoriske rammer, noe som lett blir uoversiktlig. Derimot er det mer relevant å undersøke interessene til grupper og institusjoner, men dette er da ikke individuelle interesser i snever forstand, men ulike interesser skapt av ulike institusjonelle ståsted, altså at tilhørighet til ulike institusjoner påvirker politiske posisjoner og hvilke ‘linser’ en aktør oppfatter verden med. ‘Where you stand depend on where you sit,’ som Graham Allison (1969) skriver. Er

det slik at KS-ordningen systematisk favoriserer interessene til enkelte aktører, det være seg offentlige myndigheter av ulike slag, politiske partier, regioner, private aktører, samfunnsmessige grupperinger og så videre? Hvis vi tar utgangspunkt i det enkle faktum at Finansdepartementet har hovedansvaret for KS-ordningen, virker det rimelig å forvente at et bredt sett av de kollektive interessene dette departementet forvalter blir favorisert, slik som størst mulig samfunnsøkonomisk nytte i valgte konsepter.

Når det gjelder den særlige vekten på økonomisk tenkning, kan vi si at KS-systemet har trekk av en mer tradisjonell teknokratisk og økonomisk planleggingsprosess (Boston, 2011). Vekten på klare mål, mål-middeltenkning, informasjon om effekter og så videre, dreier seg om innholdsaspektene ved slike prosesser. Dette idealet er kanskje ikke spesielt dekkende for realitetene i offentlige beslutningsprosesser, men det kan allikevel fungere som en målestokk. Politikkenes vesen er oftest å ta beslutninger basert på kompleks informasjon og manglende kunnskap, handle i pressede situasjoner og inngå kompromisser (Aberbach & Christensen, 2014). Disse trekkene er i aller høyeste grad til stede i beslutningsprosessene omkring store offentlige prosjekter. Slike store offentlige prosjekter fremstår ofte som 'wicked problems'⁴ som går på tvers av sektorer og nivåer (Head & Alford, 2013; Rittel & Webber, 1973). Hvis vi ser på strukturen i KS-systemet, kan man si at KVV/KS1 skal være bredere anlagt og mer åpen, med tydelige politiske innslag, mens KS2-fasen åpenbart er mer snever og teknokratisk-økonomisk fokusert. Det faktum at eksterne konsulenter som gjør samfunnsøkonomiske analyser er representert i begge fasene, kan gjøre det lettere å fremme samfunnsøkonomiske synspunkter også i den første delen av tidligfasen.

I tillegg til de politiske aspektene, har vi antydnet at kontrollaspektene i KS-systemet i stor grad er økonomisk orienterte, knyttet til de samfunnsøkonomiske analysene og konsultentselskapenes sentrale rolle, selv om andre personer enn samfunnsøkonomer også ofte er involvert som konsulenter. Hva så med de ulike aspektene av fagetatens autonomi? Da KS-ordningen ble innført var det et forsøk på å redusere betydningen av sektoraktørenes innflytelse, inkludert lobbyisme fra sektorene, altså var det et kontrolltiltak. Ordningen med prekvalifiserte konsulenter ble innført i år 2000, samtidig som KS2-utredningene ble innført, mens KS1-utredningene ble

⁴ 'Wicked problem' brukes som begrep for planleggingsproblemer som ikke har noen enkle løsninger, kun løsninger som er bedre eller dårligere, som er unike, som er symptomer på et annet problem, og hvor løsningene ikke kan testes umiddelbart eller endelig (Rittel & Webber, 1973).

innført i år 2005. Finansdepartementet er med-bestiller av KS1- og KS2-rapportene, og fikk dermed mer makt.

Et alternativt eller supplerende perspektiv er det instrumentelt-strukturelle ('administrative man'), basert på Herbert Simons begrep om begrenset rasjonalitet (March mfl., 1958; Simon, 1991). Begrenset rasjonalitet innebærer at aktører i beslutningsprosesser oftest ikke optimaliserer, men 'satisfierer' eller finner tilfredsstillende løsninger, eller som Gudmund Hernes sa en gang – 'godt nok er best.' Bakgrunnen for dette kan være manglende bevissthet, uenighet om bakgrunn og historie for beslutningsprosessene, manglende kunnskap om det nåtidige, uklarheter og uenigheter om problemer og løsninger, tidspress, kriser, omkamper, og så videre. For å hankses med dette må beslutningstakernes hverdag forenkles ved at de velger ut et snevrere utvalg av beslutningspremisser, eller som Cyert og March (1963) påpeker, at de ofte leter skjevt og nært. Hovedsvaret på hvordan en slik forenkling skjer er ifølge Simon (1991) at vi modifiserer effekten av manglende individuell rasjonalitet med systematisk organisering av de strukturelle rammebetingelsene for beslutninger. Schattschneider (1960) påpeker at formell organisasjon innebærer at man bygger inn skjevheter med hensyn til problemoppfatninger, løsninger, deltakere, og så videre. Dette innebærer at strukturen i de offentlige organisasjonene styrer aktørenes oppmerksomhet og kapasitet i bestemte og spesialiserte retninger.

Det instrumentelt-strukturelle perspektivet ('administrative man') finnes i to varianter – en hierarkisk og en forhandlingsorientert (March & Olsen, 1983). Vi kan skille disse variantene basert på to dimensjoner – et kontrollaspekt og et homogenitetsaspekt. Den hierarkiske varianten er karakterisert av sentralisert kontroll og stor homogenitet, mens forhandlingsvarianten preges av mindre kontroll og heterogenitet i ståsted og interesser. I forhandlingsvarianten kan beslutninger i hvert fall treffes på tre ulike måter – 1) ved at majoriteten bestemmer, 2) ved kompromiss eller: 3) ved at man er enige om å være uenige. Dette betyr at ulike aktører får innfridd sine preferanser på ulike tidspunkt, noe som letter problemer med press på kortsiktig konsistens, men øker langsiktige utfordringer med hensyn til konsistens (Cyert & March, 1963). Hva innebærer så et slikt instrumentelt perspektiv, med dets varianter, for en analyse av KS-systemet? Primært innebærer det at vi åpner opp for å studere organisatorisk design eller utforming av offentlige organisasjoner. Den gang KS-systemet ble etablert i år 2000 må vi kunne kalle det en strukturell innovasjon, og endringen i 2005 innebar en utvidelse til også å omfatte konseptvalget. Det er, imidlertid, et

behov for økende innsikt i de ulike aspektene av denne måten å organisere arbeidet med store, offentlige investeringsprosjekter.

Hvis vi skulle foreta et såkalt kontrafaktisk tankeeksperiment – hvordan ville situasjonen vært uten en slik type organisering? Sannsynligheten ville da vært stor for at man fortsatt hadde en variant av systemet som liknet på det som var før 2000, altså et mer sektor-orientert system. Det kunne imidlertid også vært at Finansdepartementet mer eksplisitt hadde bygget prosjektstyring av store statlige investeringsprosjekter sterkere inn i eget apparat, for eksempel ved å etablere en spesialisert, intern enhet for dette.

Mer interessant er det kanskje å diskutere hvilke effekter organiseringen av KS-systemet faktisk kan ha, når vi ser på dets ulike elementer. For det første, hva kan betydningen være av å ha et slikt KS-system i seg selv? Generelt skulle man tro at Finansdepartementet får mer innflytelse over slike kvalitetssikringsprosesser, siden det er forankret der, og motsatt, at sektordepartementene og eventuelt lobby-kreftene får mindre innflytelse (Christensen, 2009). Dette avhenger selvsagt av at reelle beslutninger og innflytelsesforhold av betydning rent faktisk foregår ut fra intensjonene for et slikt kvalitetssikringssystem.

For det andre, hvis vi ser på den vertikale og horisontale spesialiseringen⁵ og koordineringen av systemet mer i detalj – hva kan vi da slutte? Et sentralt aspekt er at systemet er spesialisert i KVV/KS1 og KS2, noe som er en prosess-spesialisering (Egeberg, 2012). Fungerer systemet egentlig slik at KS1 gir politisk ledelse reell innflytelse over prosessene, mens KS2 er en mer teknisk fase? Svaret på det er antakelig ja, hvis vi sammenlikner med det forrige systemet eller systemet i perioden 2000-2005 (Christensen, 2009). Hvorvidt KS-systemet gir politisk ledelse i Stortinget og i regjeringen mer reell innflytelse over store statlige investeringsprosjekter gjennom politiske beslutninger, er noe denne rapporten skal undersøke og diskutere. Dette inngår i forskningsspørsmål (3) om når investeringsbeslutningen reelt sett blir tatt.

KVV/KS1-fasen er egentlig todelt og til dels tvetydig og kompleks. KVV kan på den ene siden sees på som en mer åpen del med hensyn til mulige konsept,

⁵ Vertikal spesialisering innebærer at en organisasjon har ulike nivåer i sin organisasjon og at de lavere nivåene har mer spesialiserte oppgaver mens de overordnede har mer koordinerende oppgaver. Horisontal spesialisering betyr at oppgaver legges til organisasjoner på samme nivå, basert på prinsipper som fagområde, slik som departementene i Norge. Oppgavene som ble lagt til direktorater kalles vertikal spesialisering.

fordi den gir politisk ledelse i et fagdepartement bedre kvalitet på informasjonen om realistiske konsepter. På den andre siden bidrar også KVU/KS1 til å avgrense innspillene til politisk ledelse, og dermed gjøre valgalternativene deres snevrere. Samtidig binder utredningene opp ressurser. I denne sammenhengen spiller fagetatene en viktig rolle, noe de også gjorde før KS-ordningen ble etablert. Så, hva er den viktigste forskjellen med hensyn til sentral politisk innflytelse over prosessene fra ordningen ble innført i år 2000 og i dag? Her trengs mer kunnskap om hvordan KS-ordningen fungerer.

For det tredje, et spesielt trekk ved KS-systemet er de prekvalifiserte konsulentenes rolle både i KS1 og KS2. Deres rolle som kvalitets-sikrere gir disse konsulentene potensielt stor innflytelse over prosessene. Konsulentenes reelle innflytelse avhenger av om de har en agenda de fremmer, hvordan fagetatene og politikerne bruker utredningene deres og andre faktorer. Derfor er konsulentenes⁶ reelle innflytelse i KS-prosessene et spørsmål som burde belyses. Vel så interessant er det at to ekspertgrupper hypotetisk kan stå mot hverandre i dette systemet når det gjelder anbefalinger og forståelse av empirien, nemlig fagetatene og konsulentene. Spesielt er dette tydelig i overgangen mellom KVU og KS1, siden konsulentene kvalitetssikrer det fagetatene kommer frem til med hensyn til mulige konsepter.⁷ Rent faktisk skjer det ikke så sjelden at de eksterne kvalitetssikrerne konkluderer med at fagetatenes anbefalte løsninger ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomme.

Hvis vi vurderer KS-systemet ut fra de to variantene av det instrumentelle-strukturelle perspektivet, kan vi si at KS-systemet, og særlig revisjonen av dette, kan ha som effekt at sentral, hierarkisk styring fremmes. Det kombinerer potensielt sentralisering og tverrsektoriell samordning gjennom Finansdepartementet. Det kan imidlertid være mange forbehold med en slik konklusjon, som antydnet over, som konseptvalgutredningenes mulig bestemmende rolle, hvordan KS1 egentlig fungerer, hvordan sektorinteresser og lobbygrupper eventuelt 'temmes' med et slikt system, og så videre.

Ut fra en forhandlingsvariant kan vi si at det er innebygd mye kompleksitet, hybriditet og spenninger i KS-systemet. Det politiske lederskapet som skal håndtere KS-systemet har stort sett vært koalisjonsregjeringer uten flertall på Stortinget de siste to tiårene. Dette antyder heterogenitet og tautrekking på

⁶ Konsulentene er organisasjoner, slik som konsultentselskaper og forskningsinstitutter, som har faste oppdrag med staten om å kvalitetssikre de ulike utredningene.

⁷ Ulike konsulentmiljøer kan også ha en sentral rolle i KVU, men da som leverandører for fagetatene.

Stortinget i de ulike beslutningsprosessene som inngår i statens prosjektmodell. Lobbygruppene, enten de er funksjonelt eller geografisk basert (for eksempel representanter for arbeidstakere/-givere eller regionale/lokalt baserte grupper), representerer heterogenitet. Ulike fagetater kan ha ulike interesser og inngå koalisjoner med de andre gruppene. På toppen av det hele inkluderer statens prosjektmodell også konsulentene. Dette kan også bidra til økt heterogenitet.

2.2. Relevansen av New Public Management (NPM) og post-NPM

NPM vokste frem som en reformbølge på 1980-tallet, først i New Zealand og Australia, før den ble spredt mer globalt (Pollitt & Bouckaert, 2017).

Kjennetegnene ved NPM var 'rolling back the state' og å lage en liten og service-orientert stat; mer søkelys på økonomisk effektivitet, inkludert mer markedsstyring og privatisering; strukturell fristilling og fragmentering. Gjennomslaget for denne tenkningen kom i anglo-saksiske land med to-partisystem, hvor slike endringer var lettere å gjennomføre (Christensen & Lægheid, 2007a). Prosessene hadde også det spesielle trekket at to regjeringer i New Zealand og Australia utgått fra sosialdemokratiske partier sto bak, altså ikke såkalte nyliberale eller ny-konservative partier, selv om de støttet opp og utviklet reformene i flere land.

Fra slutten av 1990-tallet kom det en motreaksjon mot NPM, som vi kan kalle post-NPM. Denne reformbølgen, som først startet i New Zealand under Helen Clark, og ble fulgt opp også i Australia, var preget av økt sentral styring og kapasitet, og ikke minst økt vertikal og horisontal samordning, samt noen eksempler på re-nasjonalisering (Christensen & Lægheid, 2007b). Gregory (2003) illustrerer dette ved å påpeke at det var nødvendig å føye sammen systemet igjen. Fremveksten av post-NPM-reformer innebar imidlertid ikke at NPM forsvant, men at den ble noe svekket. Realiteten ble at mange land siden har kombinert disse to typer reformer på komplekse og hybride måter. Det vil si at det har blitt rom for å forfølge ulike prinsipper for styring samtidig, noe vi i Norge har sett i reformer som sykehusreformen, NAV-reformen, politireformene (2002 og 2015) (Christensen mfl., 2021).

I hvilken grad og hvordan finner vi så igjen disse reformtrekkene i KS-systemet? For det første er sentrale trekk ved KS-systemet veldig typisk NPM, nemlig økt vekt på effektivitet og kvalitet, uavhengig faglig ekspertise, mer spesialisering vertikalt og horisontalt, og klarere roller. En spenning i et slikt

system, som i andre offentlige prosesser, er spenningen mellom effektivitet og kvalitet, som ikke nødvendigvis kan maksimeres samtidig. Her har NPM vært mye preget av symboler, altså å vise at system og ledere er rasjonelle og moderne, noe KS-systemet også har trekk av (jamfør Christensen & Læg Reid, 2007a).

For det andre, det at KS-systemet også er et kontroll- og reguleringssystem er ganske typisk post-NPM, og her mest typisk *ex ante* kontroll i KS1. Dette er tatt rett ut fra læreboka i kontraktsteori i nyere institusjonell økonomisk teori (Boston, 2011). Dette trekket er imidlertid blandet med elementer av autonomi i KS-systemet, særlig det potensiale som ligger i konsulentenes rolle. For det tredje er KS-systemet preget av at beslutningstakerne skal stoppe og tenke seg om (Lave & March, 1993), noe som innebærer at de skal forsøke å kalkulere eller tenke mer rasjonelt. Dette har på den ene siden veldig klare NPM-trekk i form av mer eksplisitte nyttekostnadsanalyser, men har også post-NPM-trekk ved at både forprosjektfasen etter KS1 og den endelige behandlingen i Stortinget ikke bare er økonomisk-tekniske prosesser, men i høyeste grad politiske prosesser.

For det fjerde, det å bringe inn eksterne konsulenter er typisk NPM. Dette trekket var i utgangspunktet ment å endre beslutningsprosessene på ulike måter ved å bringe inn alternativ kunnskap og løsninger, og ikke minst skape en tettere forbindelse til privat sektor (Christensen & Læg Reid, 2007b). Dette trekket, som også hadde klare anti-politiske elementer i seg, førte i New Zealand og Australia til at administrativ ledelse på sentralt nivå måtte konkurrere med eksterne konsulenter om å gi råd til politisk ledelse. Dette svekket den administrative ledelsen, og spenninger oppsto som har vedvart. KS-systemet kan ut fra dette trekket ses som et rasjonelt system, hvor de eksterne konsulentene bedrer kvalitet gjennom sin ekspertise, som et supplement til intern ekspertise. KS-systemet har også symbolske trekk, noe som kan tilsa at de eksterne konsulentenes utredninger ikke har så stor betydning i realiteten.

2.3. Samfunnsøkonomiske analyser som beslutningsgrunnlag

Samfunnsøkonomiske analyser står sentralt i statens prosjektmodell. Dette er en obligatorisk del av alternativanalysen i KVVU og KS1, der man sammenlikner samfunnsøkonomisk lønnsomhet for de ulike konseptene. Fra og med 2019 skal i tillegg KS2 inneholde et oppdatert anslag for

samfunnsøkonomisk lønnsomhet for det valgte konseptet etter forprosjektfasen.

Det finnes ulike typer samfunnsøkonomiske analyser. I en kostnadseffektivitetsanalyse sammenliknes ulike tiltak for å nå det samme målet, og man ser på hvilket tiltak som har lavest kostnad for en gitt mål-oppnåelse (for eksempel kroner per tonn CO₂ spart). I en nyttekostnadsanalyse verdsettes alle positive og negative nyttevirksomheter i kroner og øre basert på betalingsvilje.⁸ Dersom de positive virkningene er større enn de negative (inkludert investeringskostnaden), omtales tiltaket som samfunnsøkonomisk lønnsomt.

For mange av prosjektene i statens prosjektmodell er det typisk slik at en del av virkningene er tallfestet i kroner og øre, men ikke alle. Den samfunnsøkonomiske analysen består da av både prissatte og ikke-prissatte virkninger (Bull-Berg mfl., 2014), og det finnes da ikke nødvendigvis et entydig svar på hvilket konsept som er mest samfunnsøkonomisk lønnsomt. I noen tilfeller kan det likevel være mulig å gi en faglig anbefaling ved å eliminere de alternativene som er dårligst med hensyn til både prissatte og ikke-prissatte virkninger, eller gjøre en samlet vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet basert på prissatte og ikke-prissatte virkninger. I samferdselsprosjekter er de ikke-prissatte virkningene typisk negative virkninger, for eksempel naturverdier eller kulturminner.

Et alternativ til samfunnsøkonomiske analyser er multikriterieanalyser, der de ulike virkningene kan vektlegges annerledes enn de blir vektlagt i en samfunnsøkonomisk analyse, og der en også kan inkludere andre kriterier. En mulighet er også å utføre begge typer analyser. En utfordring med multikriterieanalyser er hvilket grunnlag en skal bruke for å tillegge vekter til de ulike virkningene eller kriteriene.

For utenforstående kan muligens 'samfunnsøkonomisk lønnsomhet' framstå som et snevrere konsept enn det som er ment å være tilfelle. En samfunnsøkonomisk analyse skal i prinsippet inkludere alle de virkningene av et tiltak som har vesentlig betydning for menneskelig velferd. Dette omfatter virkninger både for næringslivet, privatpersoner og offentlig sektor, og skal også inkludere virkninger på klima og miljø. Mens klimagassutslipp blir

⁸ I prinsippet skal dette være basert på summen av alle individers betalingsvilje. I praksis bruker en gjerne gjennomsnittsverdier for utvalgte grupper eller hele befolkningen, for eksempel når det gjelder verdsetting av reisetid.

behandlet som en prissatt virkning, blir tap av naturverdier vanligvis behandlet som en ikke-prissatt virkning. I samferdselsprosjekter tallfester man typisk de positive nyttevirkningene i form av reisetidsbesparelser og sparte transportkostnader ('brukernytten'), som under visse forutsetninger også fanger opp ringvirkningene for næringslivet. De nyttevirkningene som eventuelt ikke blir fanget opp med denne metoden blir gjerne omtalt som netto ringvirkninger eller mernytte (Holmen, 2021; Wangsness mfl., 2017).

Uansett hvilke virkninger som er inkludert i de prissatte virkningene, vil ikke en nyttekostnadsanalyse gi et objektivt mål på nytten av tiltaket for samfunnet. Dette skyldes at prissettingen er basert på betalingsvilje, som igjen avhenger av inntekt og betalingsevne. Noen anbefaler derfor i stedet å bruke begrepet 'samlet netto betalingsvilje' (Koopmans & Mouter, 2020; Nyborg, 2014). Retningslinjene for samfunnsøkonomiske analyser (DFØ, 2018) sier også at man skal gjøre en egen analyse av fordelingsvirkningene av tiltaket.

2.4. Tidligere studier

Flere tidligere studier omhandler beslutningstakeres bruk av nytte-kostnadsanalyser av store statlige investeringsprosjekter i Norge, med særlig vekt på transportsektoren. I tillegg er tilsvarende studier blitt utført i andre land, blant annet i Nederland. Nyborgs (1998) studie av politikeres bruk av samfunnsøkonomiske analyser handlet om deres arbeid med nasjonal vei- og veitrafikkplan (NVVP). Studien viser at en viss andel medlemmer i transport og kommunikasjonskomitéen på Stortinget mente at nyttekostnads-analyser i transportsektoren var nyttige for å finne ut hvilke prosjekter som trengte å bli drøftet grundigere i nasjonal vei- og veitrafikkplan, men at de ikke brukte disse analysene til å bestemme hvilke prosjekter som skulle finansieres eller i hvilken rekkefølge prosjektene skulle prioriteres. Koplingene mellom frembrakt kunnskap om samfunnsøkonomisk lønnsomhet på den ene side, og investeringsbeslutninger i store offentlige prosjekter på den annen side, kan ofte derfor være løse. Informantene på venstresiden i politikken virket systematisk mer kritiske til disse analysene enn personer på høyre side av det politiske spekteret, noe som kan komme av at de mener nytte-kostnadsanalysene legger for sterk vekt på økonomiske aspekter og ikke andre hensyn (se også Mouter, 2017a; Sager, 2016).

Sager og Ravlum (2005) har analysert en rekke intervjuer med medlemmene som satt i Stortingets transport- og kommunikasjonskomité om de to nasjonale veiplanene for 1994–1997 og 1998–2007 og Nasjonal transportplan

2002–2011.⁹ De konkluderte med at 'beslutningstakerne bestilte informasjon som de ikke brukte, ba om mer informasjon som de ignorerte, tok beslutninger først og etterspurte relevant informasjon etterpå, og samlet og gjennomgikk mye informasjon som hadde liten eller ingen direkte relevans for beslutningsprosessene' (Sager & Ravlum, 2005, s. 33). Alle disse trekkene er grundig beskrevet i internasjonale studier av informasjonsgrunnlaget for beslutningsprosesser langt tilbake i tid, og viser ofte symbolske aspekter ved beslutninger: Beslutningstakerne er opptatte av hva slags inntrykk de vil gi opinionen i beslutningsprosessene og ønsker å fremstå mest mulig rasjonelle, men bruker ikke nødvendigvis faktagrunnlaget på en systematisk måte før de bestemmer seg for hva de skal mene om ulike saker (Feldman & March, 1981).

Sager & Sørensen (2011) har publisert analyser der de baserte seg på intervjuer av medlemmene av Stortingets transport- og kommunikasjonskomité i 1995, 1997, 2001 og 2004. De konkluderte blant annet med at politikerne enten ikke var villige, eller ikke greide å styre på bakgrunn av informasjonen som kom frem i utredningene som var underlag for NVVP og dens etterfølger Nasjonal transportplan (NTP). Trass i skepsis til nyttekostnadsanalysene ble de likevel benyttet som bakgrunn for de nasjonale transportplanene. Utredningene ble hovedsakelig brukt av politikerne til å legitimere den politiske prosessen bak planene, det vil si igjen at symbolske trekk er viktige i slike prosesser.

Annema mfl. (2015) intervjuet 21 nederlandske politikere om deres syn på nyttekostnadsanalyse. De fant at informantene brukte disse analysene, men ikke til å bestemme seg om ulike temaer, og at de mente at de aggregerte utfallene av analysene var lite troverdige. De ønsket evalueringsverktøy slik som multikriterieanalyse som ville vise dem tydelig viktigheten av ulike politiske avveininger i transportpolitikken. Derfor konkluderer Annema mfl. (2015) med at det ville være nyttig med et informasjonsark som omfattet både nyttekostnadsanalyse og multikriterieanalyse.

Mouter (2017a, 2017b) intervjuet 28 nederlandske politikere og 10 toppbyråkrater om hvordan nederlandske politikere bruker nyttekostnadsanalyse. Han fant ut at noen politikere ikke bruker slike analyser når de danner seg en mening, mens andre sier at det er viktig. Likevel var det ingen som kunne nevne eksempler på at en slik analyse endret deres mening om hvorvidt et prosjekt var ønskelig eller ei. Nyttekostnadsanalyser syntes brukt av politikere på en opportunistisk og symbolsk måte for å få dem til å virke mer rasjonelle. Toppbyråkratene i det nederlandske finansdepartementet bruker på sin side

⁹ I perioden fra 2001–2005 het denne komitéen Samferdselskomitéen.

analysene mer på en instrumentell måte til å nedprioritere prosjekter dersom de viser netto negativ nytte (Mouter, 2017, s. 1131). Mouter (2017b) fant ut at nyttekostnadsanalyser brukes på mange ulike måter, for eksempel: 1) til å finne ut hvor ønskelig et transportprosjekt er, 2) til å støtte egen politiske standpunkter, og 3) for å få beslutningstakerne til å virke mer rasjonelle. Barrierer for topp-politikerne og topp-byråkratene for å bruke nyttekostnadsanalysene er blant andre at de foretrekker andre informasjonskilder, er uenige med analysenes normative grunnlag, mener at forklaringskraften deres er begrenset, og at de ikke trenger å prioritere hardt i gode økonomiske tider.

Eliasson mfl. (2015) har sammenliknet hvordan nyttekostnadsanalyser og andre faktorer har påvirket investeringer i veiprosjekter i Sverige og i Norge. De konkluderer med at hverken kostnader eller samfunnsøkonomisk lønnsomhet påvirker hvilke prosjekter som blir valgt i Norge. I Sverige er det derimot visse tegn til at lønnsomhet påvirker prioriteringene, i alle fall for byråkratene i direktoratet som arbeider med prosjektene. Regjeringene tenderer til å gi mer støtte til investeringsprosjekter i områder der de har stor oppslutning blant velgerne. Begge land krever slike nyttekostnadsanalyser i store statlige investeringsprosjekter, og metodene som benyttes i disse ligner på hverandre.

Nyborg (1998), Sager & Ravlum (2005), Sager & Sørensen (2011) og Mouter (2017a og 2017b) konkluderer alle med at topp-politikerne bruker beslutningsgrunnlagene på en opportunistisk og strategisk måte for å legitimere egne politiske standpunkter. Andre forklaringer på hvorfor beslutningstakere kan vurdere beslutningsgrunnlagene som de gjør inkluderer mangel på tid og kompetanse. For eksempel viser en tidligere studie at ikke-eksperter ikke forstår hvordan forskere og andre fremstiller usikre kostnadsestimater slik som P-verdier og sannsynlighetsfordelinger (Teigen mfl., 2020).

Handberg mfl. (2022) går gjennom beslutningsgrunnlaget for NTP og for årlig porteføljeprioritering. De drøfter styrker og svakheter ved dagens ordning, og anbefaler at det utvikles metoder for å vurdere ikke-prissatte virkninger i NTP, prioriteres bevisst i videreutviklingen av metoder og praksis og skapes tverr-sektorielt samarbeid mellom Samferdselsdepartementet og Klima- og miljødepartementet for å håndtere klimarisiko og arealbruksendringer bedre. Videre bør analysene presenteres på en måte som også er forståelig for ikke-økonomer. Analysene bør også legges frem på en måte som gjør dem sammenliknbare mellom tiltak.

Ulike studier gjennomgår og analyserer mange ulike sider ved statens håndtering av investeringer under statens prosjektmodell. Studiene konkluderer blant annet med at ordningen har gitt relevante analyser av god kvalitet (se for eksempel Kvalheim mfl., 2015; Samset & Volden, 2013b). Konsulentene som utfører kvalitetssikringsanalyser skriver for et bredere publikum, det vil si også personer uten samfunnsøkonomisk bakgrunn. Likevel opplyser de ofte ikke om forutsetningene for analysene, slik som kalkulasjonsrenten, kroneverdien, analyseperioden eller levetiden (Kvalheim, 2015).

Sager (2016) undersøker hvorfor resultatene av nyttekostnadsanalysene ikke i større grad forklarer hvilke prosjekter som blir inkludert i Nasjonal transportplan (NTP). En forklaring er at Statens vegvesen ikke vektlegger slike analyser i særlig grad når de sender sine forslag til prosjekter i Nasjonal transportplan til regjeringen, og at regjeringen i liten grad endrer prioriteringene.¹⁰

Ulike data og analyser indikerer at det politiske systemet ofte favoriserer prosjekter i distrikter der regjeringen har sterk støtte blant velgerne, og at politikere ofte støtter nasjonale investeringsprosjekter som gir fordeler til egne valgdistrikter (Eliasson mfl. 2015, s. 378). En grunn er at lokale interesser får såkalt perverse insentiver til for eksempel å overdimensjonere prosjekter hvis prosjektet finansieres som en gave fra staten uten krav om egenfinansiering (Samset mfl., 2014). En annen grunn er at stortingsrepresentantene blir inn med et lokalt mandat om å kjempe for sitt hjemfylke. Fordelene ved utbygging av et prosjekt er ofte konsentrerte og kommer aller mest lokalbefolkningen til gagn, mens ulempene i form av færre penger til andre prosjekter fordeles på hele befolkningen.

Det er grunn til å forvente at makt i form av å sitte i regjering vil påvirke budsjetttrammene for de ulike sektorene, som videre vil påvirke hvilke store, statlige investeringsprosjekter som kan bli vedtatt og gjennomført. Dermed vil statens prosjektmodell sannsynligvis favorisere prosjekter innenfor geografiske områder og saksområder som partiene i regjering prioriterer nasjonalt og lokalt, slik som at det ble bevilget svært mye penger til samferdsel over statsbudsjettene i årene da Fremskrittspartiet var en regjeringspartner. Dette er et aktuelt tema for videre forskning. Samtidig vil det faktum at det ofte er mindretallsregjeringer som har sittet ved makten de siste 10-15 årene, bidra til

¹⁰ Her har det vært en endring fra og med NTP 2022–2033. Samferdselsdepartementet har nå en mer aktiv rolle i å koordinere NTP-arbeidet, og transportvirksomhetene leverer ikke lenger et samlet plangrunnlag.

at også andre partier som regjeringen samarbeider med, kan forvente å få økt innflytelse. Det har vært aller flest store, statlige investeringsprosjekter i transportsektoren. De ulike partiene på Stortinget har ulike prioriteringer ut ifra hvilke temaer de fremhever i sine partiprogrammer. Derfor er det grunn til å forvente at disse prioriteringene også gjelder deres posisjoner i beslutningsprosesser om store statlige investeringer.

3 Datainnsamling og metoder

3.1. Forskningsdesign

For å finne ut hvordan topp-politikerne bruker beslutningsgrunnlagene i prosjekter som analyseres ved hjelp av statens prosjektmodell trenger vi å få vite deres erfaringer. Dette kan gjøres på flere måter, men det mest treffsikre for å få innsikten til denne typen informanter, som kalles eliteinformanter, og som oftest har lite tid, er å gjøre kvalitative dybdeintervjuer med dem. Denne informantgruppen har ofte også begrenset interesse av og tid til å svare på spørreundersøkelser. Videre har kvalitative dybdeintervjuer den fordelen at de gir forskeren mulighet til å stille oppfølgingsspørsmål. Andre aktuelle datakilder kan for eksempel være intervjuer med politikerne i media, deres memoarer, biografier, eventuelle tv-dokumentarer og så videre. Slike kilder vil med stor sannsynlighet ikke kunne gi tilstrekkelig data, og data av tilstrekkelig høy kvalitet, til å kunne gi et godt bilde. Derfor er kvalitative dybdeintervjuer valgt som viktigste datainnsamling for å finne ut hvordan politikerne benytter beslutningsgrunnlagene, når beslutningene tas, hva politikerne ser på som KS-ordningens styrker, svakheter og forbedringspotensialer og hvordan de mener at KS-ordningen kan forbedres. Imidlertid må det informantene sier alltid tolkes og settes i sammenheng, samt verifiseres i den grad det er mulig, fordi de av ulike grunner ikke alltid er presise, for eksempel fordi de ikke lenger husker eksakt hva som har skjedd for flere år siden.

3.2. Valg av informanter

Et overordnet prinsipp for informantrekrutteringen var at vi ville ha med politikere som vi forventer har et visst inngrep med utredningene som hører inn under statens prosjektmodell. Som vi skal se under, har vi for eksempel valgt bort politikere som kun har erfaring fra stortingskomitéer eller departementer som har få eller ingen investeringssaker som berøres av statens prosjektmodell. Dette overordnede prinsippet følger naturlig av vårt forskningsspørsmål: Vi ønsker å forstå hvordan de primære målgruppene for utredningene bruker (eller eventuelt ikke bruker) dette kunnskapsgrunnlaget. Derfor er en stortingsrepresentant i en komité eller en statsråd/statssekretær i et departement med mange store investeringer innenfor statens prosjektmodell i større grad i målgruppa for en KS2 enn representanter i en komité uten slike

investeringer – selv om enhver stortingsrepresentant i prinsippet er en aktuell leser og bruker av en KS2.

Vi har avgrenset datainnsamlingen til primært å gjelde topp-politikere som hadde verv i storting og regjering i perioden frem til 2021, fordi det er enklere å være åpne om tidligere beslutninger enn om pågående prosesser. Dette skyldes ikke minst at nåværende topp-politikere i større grad kan være avkrevd hemmelighold om pågående arbeid. Vi ønsker spesielt å heve kunnskapsnivået om hvordan statens prosjektmodell blir brukt i sektorene som oftest blir berørt av modellen. Derfor har studiens informanter tung erfaring fra samferdsels-, utdannings-, forsvars-, justis- og finanspolitikk. Førstnevnte sektor er imidlertid aller best representert blant våre informanter, ettersom samferdselssektoren har klart flest prosjekter som blir omfattet av statens prosjektmodell.¹¹ Derfor vil vi også vie denne sektoren mer oppmerksomhet enn de andre sektorene vi studerer, for eksempel ved spesielt å belyse partienes arbeid med Nasjonal transportplan (NTP). Finansdepartementet har en sentral og samordnende funksjon i arbeidet med statens prosjektmodell, og deres perspektiver er nødvendige for å forstå hvordan modellen fungerer. Derfor har vi også valgt å intervju representanter derfra. Vi har også intervjuet informanter med erfaring fra Stortingets utdannings- og forskningskomité og Stortingets finanskomité. Dette skyldes først og fremst at disse har annen relevant erfaring i form av å være svært sentrale i sine partier, samt at disse komitéene arbeider med prosjekter under statens prosjektmodell.

I prosessen med å identifisere aktuelle informanter la vi til grunn et knippe kriterier for å sikre data som kan kaste lys over våre forskningsspørsmål:

- 1) For det første fokuserte vi på nåværende eller tidligere politikere med erfaring fra sektorer der det finnes en betydelig mengde prosjekter som omfattes av statens prosjektmodell. Samferdselssektoren peker seg ut med et stort antall store investeringsprosjekter som ligger under statens prosjektmodell, men også innenfor justis-, kunnskaps- og forsvarssektorene finnes en rekke investeringsprosjekter der det utarbeides KS1- og KS2-rapporter. Vi inkluderte også topp-politikere med erfaring fra Finanskomitéen på Stortinget og fra Finansdepartementet, ikke minst fordi Finansdepartementet er sentralt i statens prosjektmodell og står som med-oppdragsgiver på eksterne kvalitetssikringer.

¹¹ Se <https://www.ntnu.no/concept/ks-rapporter>.

- 2) For det andre ønsket vi god representasjon i utvalget av både stortingspolitikere og politikere med erfaring fra politisk ledelse i relevante departementer. Blant politikerne med erfaring fra politisk ledelse ønsket vi primært å rekruttere tidligere statsråder eller statssekretærer, og i mindre grad politiske rådgivere.
- 3) For det tredje ønsket vi politikere med erfaringer med statens prosjektmodell som ikke ligger for langt tilbake i tid. Dette har en rent pragmatisk begrunnelse – at det generelt er enklere å huske presist hva som foregikk for, for eksempel 5 år siden enn for 15 år siden (Andersen, 2006). Derfor har vi prioritert personer som har vært i ulike politiske stillinger i topp-politikken de siste fem årene. Personer med lang og bred erfaring ble også foretrukket fordi vi vurderte disse til å ha større erfaring, mer innsikt og flere refleksjoner enn dem som hadde sittet kort på Stortinget eller i regjeringen.
- 4) For det fjerde ønsket vi å ha god politisk bredde i utvalget vårt. Her tenker vi på politisk bredde i betydningen at alle partier representert på Stortinget i inneværende periode er representert. Dette kriteriet greide vi å oppfylle: Alle de nåværende partiene på Stortinget (unntatt Helsepartiet med sin ene representant) er representert i utvalget.
- 5) For det femte ønsket vi også å ha politikere med erfaring fra partiledelse eller parlamentarisk ledelse i utvalget. Motivasjonen for dette er at politikere i slike posisjoner gjerne har koordinerende oppgaver som skal sikre helhet i partiets politikk samtidig som de sannsynligvis har bedre oversikt over 'det store bildet' enn mange politikerkollegaer fordi de også har forhandlet med lederskapet i andre partier og opparbeidet seg meta-innsikt gjennom de koordinerende oppgavene.
- 6) For det sjetten ønsket vi en kjønnsbalansert fordeling mellom kvinner og menn. Dette viste seg imidlertid i praksis å være krevende å få til. I Transport- og kommunikasjonskomitéen på Stortinget har det det siste tiåret vært suverent flest menn, for eksempel. Derfor endte vi også opp med vesentlig flere menn enn kvinner derfra.

I flere tilfeller avdekket rekrutteringsprosessen at oppgavefordelingen innad i en politisk ledelse i et departement tilsa at vi burde intervju en gitt politiker. For eksempel opplyste en tidligere politisk rådgiver oss om at en tidligere statssekretærkollega hadde hatt et særlig ansvar for investeringssaker i deres tid i departementet. Her fulgte vi rådet om å intervju statssekretæren, som presumtivt hadde flest erfaringer å dele om statens prosjektmodell. Slike valg innebærer rimeligvis at datagrunnlaget vårt domineres av høyt informerte intervjuobjekter, samt bærer preg av en viss snøballseleksjon. Dette er en

naturlig konsekvens av vårt forskningsspørsmål. Det bør også understrekes at informasjonen om arbeidsdelingen innad i en politisk ledelse i seg selv kaster lys over forskningsspørsmålet: Eksempelet over forteller at en gitt statssekretær – ikke statsråden – var særlig tett på investerings sakene. Dette viser også at bruken av KS-rapportene varierer betydelig innad i en gruppe politikere der alle i utgangspunktet er i målgruppen for utredningene.

Siden politikeres CV-er er offentlig tilgjengelige, var jobben med å identifisere aktuelle informanter i mange tilfeller enkel. Som nevnt over krevdes det imidlertid i noen tilfeller inngående kjennskap til oppgavefordelingen innad i politisk ledelse i et departement. Dette er eksempler på at informantidentifisering og -rekruttering kunne ta betydelig tid. Videre fikk vi flere ganger gode forslag til ytterligere informanter gjennom intervjuene våre.

Som hovedregel kontaktet vi informantene først per e-post, etterfulgt av en telefonoppringning. I en rekke tilfeller viste det seg mest effektivt å nå frem til informanten gjennom deres sekretærer eller rådgivere, for eksempel på Stortinget. Alle informantene fikk i tillegg tilsendt skrevet med temaer for intervjuene i forkant slik at de kunne forberede seg best mulig, samt selvfølgelig et formelt infoskriv om studien. Vi benyttet to ulike intervjuguider, først en for de første fem intervjuene, som vi så forenklet noe før de resterende 15 intervjuene. Infoark og infoskriv er henholdsvis vedlegg 1 og 2.

Tabell 1: Sentrale kjennetegn ved vårt informantutvalg

Hvilken sektor har informanten primært sin erfaring fra?	Samferdsel/transport: 9 Finans: 5 Justis: 2 Kunnskap/utdanning: 2 Forsvar: 2
Hvilken institusjon har informanten sin erfaring fra?	Stortinget: 8 Regjeringsapparatet: 9 Betydelig erfaring fra både Stortinget og regjeringsapparatet: 3
Når har informanten sin erfaring fra? (Flere perioder er mulig)	2005–2009: 1 2009–2013: 5 2013–2017: 13 2017–2021: 13 2021–2025: 2
Parti	Rødt, Venstre, MDG og SV: 1 informant hver KrF, Sp og Ap: 2 informanter hver Frp: 4 Høyre: 6
Kjønn	14 menn, 6 kvinner

Tabell 1 gir en oversikt over en rekke sentrale bakgrunnsvariabler og egenskaper ved informantene vi har intervjuet. Som vi kan se, er samferdsel/transport den sektoren der flest informanter (9) har sin primære erfaring, fulgt av finanssektoren med fem informanter, mens justis-, kunnskaps-/utdannings- og forsvarssektorene har to informanter hver i utvalget. Merk at vi i denne sektoroppstillingen teller både erfaring fra Stortinget og regjeringsapparatet. For eksempel er det blant de ni i samferdsels/transportsektoren inkludert både informanter som har vært i transport- og kommunikasjonskomitéen og informanter som har jobbet i regjeringsapparatet. Tilsvarende er det for sektoren kunnskap/utdanning inkludert både informanter med primær erfaring fra Stortingets utdannings- og forskningskomité og fra Kunnskapsdepartementet. Siden det i norsk politikk er betydelig tradisjon for skifte av saksfelt og sektor, har en rekke av våre informanter relevant erfaring fra mer enn én sektor. I disse tilfellene har vi klassifisert dem ut fra hvilken sektor de har lengst fartstid fra.

Vi ser videre at fordelingen mellom Stortinget og regjeringsapparatet er temmelig jevn: Åtte informanter har sin primære erfaring fra Stortinget, mens ni har hovedsakelig hentet sin i denne sammenhengen relevante erfaring fra regjeringsapparatet. Tre av informantene har så mye erfaring fra begge steder at det ikke er rimelig å plassere dem i den ene eller andre kategorien. Et moment som ikke fremgår av tabellen, men som er verdt å merke seg, er hvilke roller våre informanter fra regjeringsapparatet har hatt: To av dem har vært statsråd, mens ti, det vil si halvparten av utvalget, har vært statssekretær. Dette er sannsynligvis en styrke, da statssekretærene ifølge ulike informanter har vært de blant topp-politikerne som har vært aller mest involvert i de store statlige investeringsprosjektene under statens prosjektmodell.

Tabellen inkluderer også informasjon om når informantene hadde posisjonene som gjør dem relevante for vårt prosjekt. Her har vi valgt å kategorisere informantene ut fra hvilke stortingsperioder de hadde de aktuelle arbeidsoppgavene. I tilfeller der den relevante erfaringen strekker seg over flere perioder, er alle periodene talt opp. Vårt datagrunnlag er i hovedsak hentet fra stortingsperiodene 2013–2017 og 2017–2021. Dette ble gjort med tanke på at vi ønsket informanter som husket best mulig hvilke prosesser de hadde vært involvert i. De to informantene som har erfaring fra nåværende stortingsperiode, har også omfattende erfaring fra tidligere stortingsperioder.

Av partifordelingen framgår det at Høyre, fulgt av Frp, har flest informanter i utvalget vårt. De øvrige partiene har 2 eller 1 hver. Dette er i hovedsak en følge av hvilke partier som har vært i regjering det siste tiåret. Høyre ledet

regjeringen i hele perioden 2013–2021, mens Frp var en del av regjeringskoalisjonen fra 2013 til januar 2020.

Kjønnsfordelingen er, som tabellen viser, skjev i forhold til befolkningen som helhet. Dette skyldes primært at menn er overrepresentert i universet vi henter informanter fra. For eksempel var det blant medlemmene i transport- og kommunikasjonskomitéen på Stortinget i perioden 2017–2021 nærmere 80 prosent menn. Av dem som ga oss avslag på å gjøre intervju, eller som aldri svarte, var det både kvinner og menn.

I undersøkelser som denne bestemmer intervjuobjektene selv om de vil stille opp. Dette innebærer alltid en mulighet for at særlig motiverte personer er ekstra enkle å rekruttere, og at disse gir svar som er lite representative for gruppen vi ønsker å studere. I vårt tilfelle er det neppe et betydelig problem: Et stort flertall av de vi inviterte takket ja eller foreslo andre kandidater – som regel fra samme parti – med eksplisitt henvisning til at denne ville gi mest velinformerte svar. Et eksempel på dette er den nevnte tidligere statsråden som viste oss videre til en av sine statssekretærer, fordi sistnevnte hadde fulgt investeringssaker tett. Av alle invitasjonene vi sendte ut, fikk vi kun tre ‘rene avslag,’ det vil si avslag uten forslag til en mer relevant informant, og åtte avslag totalt gjennom at de enten sa nei eller ikke svarte oss. Fem av personene vi kontaktet svarte aldri, trass i gjentatte kontaktforsøk. I og med at de forespurte er toppolitikere eller har andre toppstillinger er det å forvente at ikke alle hadde mulighet til å stille opp, og også at ikke alle besvarte våre henvendelser. Avslagene var fordelt omtrent likt på alle partier. Det er med andre ord liten grunn til å frykte betydelig skjevhet i våre data som følge av at spesielt motiverte informanter har rekruttert seg inn i utvalget, eller at noen partier ikke skulle bli tilstrekkelig godt representert.

3.3. Innsamling, analyse og presentasjon av intervjudata

Intervjuene var semi-strukturerte for å sikre at vi kan stille oppfølgingsspørsmål, og at intervjuet kan foregå som en samtale der informantene har rom for å reflektere rundt de ulike temaene som tas opp (Aberbach & Rockman, 2002; Andersen, 2006; Berry, 2002). For å teste ut hvilke spørsmål som ville egne seg best, samt få mest mulig utfyllende svar fra informantene, benyttet vi i de første fem intervjuene en intervjuguide som lå nært opp mot lista med foreløpige forskningsspørsmål. I disse intervjuene var 2-3 av forskningsprosjektets medarbeidere med for å sikre felles forståelse for

ulike problemstillinger, og for at alle skulle komme i direkte kontakt med empirien fra intervjuene. Første intervjuguide viste seg å være for lang for et intervju på 45-60 minutter, og dermed vanskelig å rekke gjennom på en god måte. Derfor forenklet vi den før de resterende intervjuene for å unngå at intervjuene skulle bli vesentlig lengre enn informantene hadde tid til. Se vedlegg 3 for intervjuguider.

Politikerne har mange saker å arbeide med, og vil ikke nødvendigvis enkelt huske saker som ligger lengre tilbake i tid, spesielt hvis de har arbeidet i flere ulike stortingskomitéer, ulike departementer, og for ulike organisasjoner. Videre er nåværende og tidligere politikere profesjonelle kommunikatorer og er derfor svært trent i å forme en intervjusamtale for 'å selge inn sine egne poeng.' Dette understreker behovet for at forskerne var godt forberedte gjennom å ha velutviklede intervjuguider, solid sakskunnskap, og strategier for å ha et aktivt grep om intervjusituasjonen. Derfor sendte vi informantene en liste med temaer for intervjuene og ba dem om å tenke gjennom spørsmålene for å øke sannsynligheten for å få best mulige svar, men de fikk ikke den fullstendige intervjuguiden. De fikk dermed ikke muligheten til å tenke ut fullstendige svar og lage politiske strategier før de møtte oss, men måtte være forholdsvis spontane i intervjuene. Strategien viste seg å være nyttig, da flere ga inntrykk av å ha forberedt seg til intervjuene og reflektert rundt prosessene de hadde deltatt i. Slik fikk vi sannsynligvis mer utdypende, korrekte og reflekterte svar enn vi ellers ville gjort, spesielt fordi enkelte uttrykte utfordringer, fordi prosessene vi drøftet lå såpass langt bak i tid. En informant sendte oss også skriftlig materiale i forkant med drøfting av de ulike temaene som var oppgitt, noe som viste seg å være nyttig for oss.

Intervjuene forløp som naturlige samtaler med en agenda. Etter hvert som vi gjorde intervjuer reflekterte vi også systematisk rundt hva andre informanter hadde sagt i tidligere intervjuer, selvsagt anonymt, for å høre deres syn på de samme temaene. Slike temaer kunne være alliansedannelser basert på ulike politiske hensyn, hvorvidt prosjekter egentlig blir utredet på godt nok grunnlag etter en KVVU, og så videre. Kvalitative forskningsintervjuer får ofte merkelapper som 'åpne,' 'kvalitative' eller 'ustrukturerte,' i motsetning til survey-preget intervjuing. I slike intervjuer har det i alle fall tidligere vært et ideal om at forskeren stiller åpne spørsmål, lytter passivt og følger opp informantens utsagn (Andersen, 2006). Vi støtter imidlertid Andersens (2006, s. 178) påstand om at i møte med ressurssterke informanter er det ofte nyttig at forskeren tar ulike grep for å styre samtalen. Dette kan gi analytisk kontroll og dermed også økt validitet og reliabilitet i dataene som samles inn. Dette opplevde også vi. Med svært ressurssterke og taleføre informanter var det

viktig å ta grep underveis i intervjuene for best mulig å komme innom alle de ulike temaene i intervjuguidene, å få dem til å reflektere rundt ulike fenomener som tidligere informanter hadde nevnt, å få utdypet ting de sa som vi trengte å vite mer om, og så videre.

Intervjuene ble tilpasset og ble gjort kontekst-sensitive for å få mest mulig relevante svar fra informantene, og intervjuguiden ble tilpasset underveis i hvert enkelt intervju. For å få en forståelse av informantenes bakgrunn og evne til å sette seg inn i de samfunnsøkonomiske vurderingene sjekket vi på forhånd hva slags utdanning de hadde. Vi stilte også enkelte spørsmål om deres forståelse av de samfunnsøkonomiske analysene i intervjuene.

Der det var naturlig benyttet vi ulike caser, her store statlige investeringsprosjekter, i intervjuene for å hjelpe politikerne å huske de ulike beslutningsprosessene. Casene vi nevnte ble valgt ut fra hvilke periode og komité/departement informantene hadde sittet i, hvilke caser som har fått mye mediaoppmerksomhet i deres periode, hvilke KVVU-er, KS-rapporter og så videre som var blitt publisert, og også ved å se om de har uttalt seg spesifikt gjennom at vi søkte på deres navn i søkemotorer på internett. Blant informantene med bakgrunn fra transportpolitikken ble Stad skipstunnel en slik case. I noen tilfeller nevnte representantene Stad skipstunnel spontant, i andre nevnte vi det for å høre deres refleksjoner rundt dette store prosjektet som en rekke ganger er blitt funnet å være samfunnsøkonomisk ulønnsomt.

En måte å få enkelte av informantene til å reflektere videre på, var å sitere Sager & Ravlums (2005) konklusjon: 'beslutningstakerne bestilte informasjon som de ikke brukte, ba om mer informasjon som de ignorerte, tok beslutninger først og etterspurte relevant informasjon etterpå, og samlet og gjennomgikk mye informasjon som ikke hadde direkte relevans for beslutningsprosessene.' Flere av informantene ventet litt da de hørte sitatet, og svarte generelt ikke så mye, antakelig fordi de ville fremstå som politisk ukorrekte dersom de støttet at sitatet hadde forklaringskraft. Andre konklusjoner vi drøftet med dem var Mouters (2017a) funn om at det var enklere å vedta prosjekter i gode økonomiske tider, at partigruppens standpunkt eller resultatet av forhandlinger med andre partier kunne avgjøre hva en representant ville stemme på, og så videre. Dette viste seg å være fruktbart og bidro også til at dataene vi samlet inn ga sammenlikningsgrunnlag med funnene i tidligere studier.

Vi stilte spørsmål og oppfølgingsspørsmål om ulike type bruk av beslutningsgrunnlagene. Spørsmålet i intervjuguiden var: 'På hvilken måte bruker du og partiet ditt KVVU-ene og KS-ene i beslutningsprosessene?' Vi hadde en formening om at utredningene kunne bli brukt på mange ulike måter, både for

å forstå mer av de ulike konseptene som ble utredet og eventuelt strategisk for å støtte opp om egne standpunkter i saker der de og/eller partiet allerede hadde gjort seg opp en mening. Tegn til bruk er når informantene for eksempel aktivt refererer til beslutningsgrunnlagene i ulike politiske prosesser. Gjennom å referere til beslutningsgrunnlaget kan topp-politikerne legitimere egne politiske standpunkter for å virke mer opplyste, som påpekt av blant andre Nyborg (1996).

De innsamlede dataene ble analysert gjennom grundig gjennomgang av det transkriberte intervjumaterialet samt intervjunotatene for å kode dataene og finne mønstre i utsagnene omkring ulike temaer, samt finne ut nøyaktig hvordan de ulike informantene beskrev ulike prosesser. Der det var nødvendig hørte vi også på intervjuene på nytt og fant ulike kilder som beskrev temaene informantene hadde snakket om for å faktasjekke utsagnene deres. Hvert intervju ble nevnt i teksten etter hvert som det ble sitert for å sikre transparens og etterprøvbarehet. Etterpå fikk informantene anledning til å lese og kommentere et utkast der deres sitater sto i kontekst slik at de kunne sikre at de ble forstått på riktig måte. Det var en fordel at de samme personene skrev teksten i rapporten som hadde gjort intervjuene, for det gjorde det enklere å få oversikt over og huske det rikholdige intervjumaterialet.

3.4. Behandling av data, anonymisering og sitatsjekk

Intervjuene varte fra rundt 40 minutter til cirka 1,5 time. De ble tatt opp på lydopptaker og transkribert av en profesjonell språkkonsulent¹² før de ble kodet og analysert for å sikre en mest mulig etterprøvbar prosess. Transparens er et ideal i forskningen (for eksempel Moravcsik, 2014). Ideelt sett ville det derfor vært bra om informantene ble nevnt ved navn i denne rapporten. Imidlertid antok vi at flere informanter ønsket å være anonyme for å føle seg frie(re) til å uttale seg i dybden om vanskelige og kontroversielle temaer, slik som store kostnadsoverskridelser i offentlig finansierte infrastrukturprosjekter, politiske kompromisser, og så videre. Informantene ble lovet anonymisering da de ble kontaktet, fordi de ulike spørsmålene som blir tatt opp er politisk sensitive. Vi kunne risikert at de hadde takket nei til å la seg intervju, fordi de oppfattet temaene som for sensitive til å ville snakke om dem uten underdekke av anonymitet. Vi opplevde i intervjuene at anonymiteten ble verdsatt ved at politikerne til dels mente at tingene de tok opp var (veldig) sensitive,

¹² Denne konsulenten hadde på forhånd signert en taushetserklæring siden dataene var politisk sensitive.

både politisk og også tematisk, for eksempel om forsvarsinvesteringsprosesser. Noen ganger nevnte de at 'dette er sensitivt' og 'dette må du ikke sitere meg på.' Flere av informantene nevnte at det var viktig å få sitatsjekk og at det var sensitive temaer som ble tatt opp under intervjuene.

Vi har i noen tilfeller latt det gå frem hvilket parti informantene representerer, samt noen andre bakgrunnsvariabler, slik som fagbakgrunn for enkelte, men ellers gitt lite informasjon, slik at leseren kan danne seg et visst bilde av 'hvor de kommer fra' uten at informantene mister anonymiteten. For å redusere risikoen for indirekte å identifisere informantene er det i flere tilfeller generelt henvist til intervjumaterialet som '(Intervjuer, 2022),' ikke til det enkelte intervjuet eller intervjuene. En liste over intervjuer presenteres i vedlegg 4.

Siden persondata i form av lydfiler, navn og kontaktinformasjon ble samlet inn søkte vi og fikk godkjenning hos Norsk senter for forskningsdata (NSD) før vi startet innsamling av slike data. Sitatsjekk er et viktig forskningsetisk premiss og også noe vi lovet informantene i infoskrivene de fikk tilsendt, samt muntlig. Å la informantene få mulighet til å kommentere et rapportutkast som helhet har i mange tidligere forskningsprosjekter vist seg å være verdifullt, siden det sikrer presis fremstilling av fakta og ofte stimulerer informantene til å gi ytterligere verdifull informasjon. Samtidig gjør erfaringsmessig det at informanter blir lovet å lese tekster og kommentere dem, ikke kun sjekke egne sitater, at de føler seg tryggere på å stille til intervju og tryggere under intervjuet, fordi de ikke trenger å frykte at deres sitater blir tatt ut av sammenheng, eller at de blir sitert for noe de ikke ønsker.

Informantene så frem til å lese egne sitater og rapportutkastet, og vi fikk tilbakemelding på sitatsjekken fra 15 av 20 informanter. Dette ga oss verdifulle presiseringer av hva de mente om ulike temaer i enkelte intervjuer, at vi måtte stryke enkelte sitater fordi temaene var sensitive, og ikke minst bekreftelse på at vi hadde forstått de aller fleste på riktig måte og at de følte seg riktig sitert.

3.5. Andre datakilder

Det er alltid en risiko for at informanter ikke forteller (hele) sannheten siden det ikke er obligatorisk for dem, og fordi de også kan ønske å fremstå i et best mulig lys (for eksempel Andersen, 2006). Derfor var det viktig i størst mulig grad å sjekke deres utsagn mot andre typer data, slik som de andre informantenes utsagn og ulike typer skriftlige kilder (datatriangulering), samt å benytte dokumentstudier (metodetriangulering) (Berry, 2002; Gerring, 2007). For å sikre høyest mulig datakvalitet benyttet vi også i størst mulig grad førstehåndskilder der dette var relevant, slik som utsagn i Stortingets

spørretime og partienes ulike uttalelser (George & Bennett, 2005, s. 90; Kjeldstadli, 1999). Der det har vært relevant, har informantenes utsagn blitt sjekket mot andre datakilder, slik som mediedekning av ulike saker, KS1- og KS2-rapporter og ulike faktasider på internett. Disse inkluderer blant annet politikerbiografiene på Stortingets nettsider og Concepts nettsider. Dette var for å sikre mest mulig valide slutninger. Videre benytter vi tidligere internasjonal og norsk forskning som bakgrunn for å drøfte våre funn.

4 Presentasjon av data og analyse: Kvalitetssikringsordningen sett med topp-politikernes øyne

4.1. Innledning

Dette kapitlet vil gå gjennom hvordan regjeringen og Stortinget arbeider med prosjekter som analyseres ved hjelp av statens prosjektmodell, sett med topp-politikernes øyne. Først vil de politiske beslutningsprosessene i regjeringen og på Stortinget bli beskrevet. Deretter vil teksten drøfte hvordan de ulike utredningene brukes og ikke brukes i praksis, og hvordan de benyttes strategisk. Kapitlet presenterer også noen faktorer som påvirker hvilke prosjekter som får støtte og ikke, slik som de totale økonomiske rammene en sektor får. Videre vil kapitlet diskutere når beslutninger reelt sett blir tatt i de ulike tilfellene, for deretter å greie ut om store statlige investeringsprosjekter som blir stoppet, utsatt eller endret etter vedtak. Videre i delkapittel 4.2 blir dagens beslutningsprosess presentert, mens styrker ved dagens KS-ordning bli diskutert i 4.3. 4.4 går gjennom hva topp-politikerne mener er svakheter ved dagens KS-ordning. Delkapittel 4.5 presenterer informantenes innspill til forbedringer i dagens kvalitetssikringssystem, mens 4.6 kommenterer informantenes perspektiver.

4.2. Beslutningsprosesser og bruk av beslutningsgrunnlaget

4.2.1. I hvilke sammenhenger møter topp-politikerne beslutningsgrunnlaget?

Topp-politikerne i Stortinget og regjeringen får informasjon om ulike store statlige investeringsprosjekter i ulike deler av beslutningsprosessen. Topp-politikerne i regjeringen, altså i de aktuelle fagdepartementene og i Finansdepartementet, kan være involvert når deres departementer bestiller en KVVU. Når det kommer KS-rapporter er det statssekretærene som følger opp disse og har møter med Finansdepartementet. Noen ganger får stortingspolitikerne informasjon om prosjekter mens de er i KVVU-fasen, slik som når Nasjonal transportplan eller andre langtidsplaner, slik som Forsvarets langtidsplan,

utarbeides. Utredningene som lages under statens prosjektmodell kommer tilbake til stortingspolitikernes bord når Stortinget skal fatte vedtak, altså etter at det foreligger en KS2 (Finansdepartementet, 2019b). Flere informanter trakk frem sterkt lokalt engasjement rundt utarbeiding av KVVU-er og ulike langtidsplaner, slik som Nasjonal transportplan og Langtidsplan for forsvaret, der 'alle' de lokale kreftene kjempet for at 'deres egne' prosjekter skulle inkluderes. KVVU- og KS1-rapportene er det primært politikerne i regjeringsapparatet som arbeider med blant topp-politikerne. I noen tilfeller arbeider også politikerne mye med disse store prosjektene før de velges inn som representanter på Stortinget eller får posisjoner i regjeringsapparatet, da i helt andre roller, for eksempel som ordførere. Dermed får disse prosjektene noen ekstra sterke forkjempere når noen av deres fremste støttespillere får verv på nasjonalt plan (Intervjuer, 2022).

4.2.2. Mange informasjonskilder

Politikerne har ofte svært lange arbeidsdager (Intervju 2, 2022) og mange saker å arbeide med. Kapasiteten til å gå dypt inn i KVVU-er, KS1- og KS2-rapporter er derfor sterkt begrenset for flere informanter (Intervju 9, 11, 17, 19, 2022), og vi fikk inntrykk av at flere leste kun sammendragene og konklusjonene. Et mindretall av informantene fortalte at de fikk satt seg godt inn i rapportene (for eksempel intervju 20, 2022), og én fortalte at tidsbruk for egen del ikke var en barriere (Intervju 14, 2022). Enkelte informanter leste kun beslutningsgrunnlagene grundig hvis prosjektet ble kontroversielt, fikk kritiske spørsmål, bemerkninger fra byråkratene i departementet, eller de selv så at det var noe som ikke virket å stemme, og gjerne hvis dette inkluderte mye medieoppmærksomhet (Intervju 11, 17, 2022).

Samtlige informanter brukte, i tråd med anbefalingene fra Finansdepartementet, ulike kilder til informasjon når de dannet seg mening om ulike store statlige investeringsprosjekter, og KVVU-er og KS-rapporter var bare én av flere/mange kilder (Intervjuer, 2022). Andre kilder til informasjon om slike investeringsprosjekter inkluderte for stortingspolitikere, statssekretærene og statsrådene i utvalget blant annet informasjon fra interesseorganisasjoner, fagorganisasjoner, interesserte personer og medieoppslag (Intervju 1, 6, 11, 20, 2022). Stortingsrepresentantene får ofte god hjelp av sine politiske rådgivere (Intervju 1, 3, 7, 2022) eller andre kompetente personer i partiorganisasjonen (Intervju 6, 2022). Å benytte personer fra andre organisasjoner som informasjonskilder gjaldt spesielt representanter for de minste partiene. Disse hadde et betydelig mindre partiapparat å bruke enn de store partiene. Samtidig fikk vi inntrykk av at disse informantene hadde en solid egen evne til å sette

seg inn i ulike sider ved de store statlige investeringsprosjektene og drøfte disse prinsipielt. De drøftet ulike sider ved beregningene i konkrete prosjekter i statens prosjektmodell i intervjuene (Intervjuer, 2022).

Stortingspolitikkerne fra regjeringspartiene hadde en annen og mye bedre uformell tilgang til informasjon om store, statlige investeringsprosjekter enn dem i opposisjonen, slik som til kvalitetssikringsdokumenter og annen informasjon. Denne informasjonstilgangen gjorde det mye enklere for dem å grave i ulike saker dersom de mente at det trengtes. Deres posisjoner ga også muligheten for å be om nye vurderinger, og dermed eventuelt å sette i gang en vurderingsprosess, uten samtidig å måtte sette i gang en ny KS1- eller KS2-utredning, dersom det var usikkerhet rundt et prosjekt (Intervju 9, 2022).

De som er eller hadde vært statssekretærer og/eller statsråder lente seg i stor grad på sammendrag og annen informasjon fra eget embetsverk og underliggende etater (Intervju 8, 14, 17, 19, 20, 2022):

Så husker jeg Kristin Clemet har alltid vært veldig opptatt av: Bruk embetsverket, de er der, de kan sakene og de er veldig dyktige. Jeg opplever at man som politiker kommer enda lenger ved å bruke embetsverket i det departementet man er i, for de er superflinke. Og ikke liksom feie dem bort og si at: 'nei, de kan ikke politikk.' De gir deg altså veldig grundige og gode gjennomganger og vurderinger (Intervju 12, 2022).

Embetsverket hadde med andre ord en sentral rolle og nøy stor tillit hos toppolitikkerne i departementenes ledelser:

Jeg føler vel ikke at jeg var veldig tett på dette, annet enn hva embetsverket syntes det var rimelig å orientere om. Kanskje var det min feil ikke å involvere meg mer, men det tilsier vel også at man hadde tillit til de andre i departementet som håndterte dette. Var det et problem, så fikk du høre om det (Intervju 16, 2022).

Selv om våre informanter jevnt over hadde stor tillit til embetsverkets kompetanse og mer generelt til departementenes muligheter til å bruke utredningene, er ikke bildet entydig. Som en informant uttrykker det: 'Jeg tror at en generell utfordring er at departementene har kapasitet til å bestille veldig mye som de har for begrenset kapasitet til å nyttiggjøre seg' (Intervju 8, 2022).

Stort tidspress og begrensede tidsressurser er en sentral grunn til at toppolitikkerne ikke nødvendigvis leser mer av rapportene enn for eksempel

sammendrag og konklusjoner. Statsrådene hadde ofte svært begrenset tid til å gå i dybden på beslutningsgrunnlagene for ulike store, statlige, investeringer, men de leste det nøye, eller satte seg godt inn i det, dersom det var behov for det. Ofte var den viktigste delen av arbeidet med disse store prosjektene delegert til statssekretærene (Intervju 17, 18, 19, 20, 2022). Statssekretærene arbeidet etter eget og andres utsagn svært seriøst med utredningene, men hvor grundig de leste dem varierte mye mellom de ulike sakene og mellom informantene. Enkelte av statssekretærene i utvalget oppga at de leste KVVU-ene og KS-rapportene med interesse fra første til siste side. Andre skummet gjennom og brukte oppsummeringer fra eget embetsverk i stor grad (Intervju 8, 12, 14, 16, 17, 20, 2022). Noen statssekretærer mente at det var deres plikt som topp-politiker å sette seg grundig inn i de ulike sakene de skulle være med og ta beslutninger om, og at dette inkluderte grundig lesning av beslutningsgrunnlagene (Intervju 20, 2022).

Statssekretærene i utvalget vektla at de måtte kunne prosjektene de arbeidet med forholdsvis godt. For flere av dem inkluderte ikke dette kun grundig lesning av skriftlig materiale fra egne byråkrater, men også grundig lesning av de viktigste delene av rapportene og å stille kontrollspørsmål (Intervju 12, 13, 18, 20, 2022). Departementenes egne utredningsarbeid der ulike prosjekter ble drøftet og prioritert mot hverandre ble også fremhevet som svært viktig av en informant (Intervju 13, 2022).

Hvis et prosjekt hadde fått en positiv vurdering av samfunnsøkonomisk nytte i en KS1- eller KS2-utredning bruker statsråden ofte veldig lite tid på prosjektet. Statsråden og statssekretærene bruker derimot mer tid dersom beregnet netto nytte var negativ eller det å stoppe prosjektet var en anbefaling fra kvalitets-sikrerne (Intervju 5, 15, 17, 19, 2022). Hvis et prosjekt har en negativ evaluering av samfunnsøkonomisk nytte, kreves mer politisk håndverk å få det løst igjennom og eventuelt gjøre dette gjennom å finne nye og smarte løsninger for å holde kostnadene nede (Intervju 7, 2022). Da må embetsverket og eventuelt underliggende etater finne ut nærmere hvilke kriterier som er lagt til grunn. Hvis det ikke er noen spesielt gode grunner for kriteriebruken, kan regjeringen ifølge en informant 'fristilles' og 'se litt bort fra premissene og kriteriene og tenke fritt' (Intervju 13, 2022). Statssekretærene kan også gå inn og undersøke ekstra dersom de erfarer at et prosjekt innebærer risiko for at partiets politikk ikke blir gjennomført (Intervju 17, 2022), eller risiko for budsjettsprekke (Intervju 15, 2022).

Hvis den lokale delen av et parti for eksempel gikk inn for et veiprosjekt, opplevde statsråder og statssekretærer at de ofte må forsvare det og prøve å få

loset det igjennom, også dersom veiprosjektet ble vurdert til å ha netto negativ samfunnsøkonomisk nytte, for å tekkes egne lokale representanter (Intervju 17, 2022). Sterkt press opplevde også stortingspolitikere: Dersom et prosjekt ikke får støtte av fylkets politikere på Stortinget, trass i at det er med i NTP,¹³ kan det i verste fall bety 'politisk selvmord' for dem og vil gi mange negative følelser fra de involverte, slik som stor skuffelse blant ordførere og de lokale velgerne (Intervju 1, 19, 2022). Derfor foretrekker politikere heller å utsette eller betydelig nedskalere et stort statlig investeringsprosjekt enn å avlyse det, fordi å stanse det kan være for kostbart politisk (Intervju 1, 6, 7, 18, 19, 2022).

Dersom det oppsto kontroverser rundt investeringsprosjekter under statens prosjektmodell, måtte statsråder og statssekretærer ta det svært alvorlig og undersøke nærmere for å unngå/forebygge for eksempel negativ medieoppmærksomhet i etterkant (Intervju 15, 2022). Topp-politikerne i regjeringen med ansvar for transportsektoren har mest kontakt med transportvirksomhetene, og selvfølgelig eget embetsverk, dersom de har spørsmål om store statlige investeringsprosjekter. En informant fortalte også at de spurte de som hadde laget kvalitetssikringen direkte, eller Nye Veier og Statens vegvesen, dersom de hadde spørsmål om de ulike prosjektene (Intervju 18, 2022).

4.2.3. Hvordan brukes utredningene i praksis?

Anbefalingene i KVVU-er og KS-rapporter ble oppfattet som noe mer alvorlig og bindende i sektorer som justis, utdanning og forskning enn i samferdselssektoren slik vi tolker datagrunnlaget. Utvalget informanter med erfaring fra disse sektorene var imidlertid vesentlig mindre enn utvalget med erfaring fra transportsektoren, så det er derfor vanskeligere å trekke generelle konklusjoner. To informanter beskrev KS-rapporter som avgjørende for om et prosjekt ville få grønt lys eller ei, og disse hadde erfaring fra utdannings- og forskningssektoren (Intervju 9, 2022), og justissektoren (Intervju 13, 2022). Dokumentert risiko ble tatt dypt alvorlig. Å gå mot anbefalingene i en KS-rapport kunne altså være politisk kostbart ifølge to av informantene i disse sektorene. For eksempel risikerte statsråden å bli konfrontert med dette av journalister dersom et prosjekt som ble anbefalt ikke gjennomført, likevel ble det, for eksempel i justissektoren, og dette prosjektet senere gikk dårlig eller det oppsto problemer. Hvis en sak ble 'en drittsak' kunne statsråden måtte bruke masse tid på å forklare hva som hadde skjedd og måtte jobbe hardt for å gjenopprette tilliten overfor media og opposisjonen i etterkant. Hvis et prosjekt innenfor statens prosjektmodell ble et politisk problem, kunne det gi

¹³ For mer om partienes arbeid med NTP, se vedlegg 5.

en politiker mye negativ oppmerksomhet, og ta søkelyset bort fra saker som ville gi positiv oppmerksomhet. Derfor var det uklokt ikke å gå en ekstra runde med et prosjekt dersom det kom kritiske innvendinger, for å forebygge slike hendelser (Intervju 14, 15, 2022).

Som regel vil også embetsverket komme med innspill og drøfte funn dersom KS-rapporter hadde negative evalueringer av et prosjekt med tanke på samfunnsøkonomisk nytte eller anbefalte nedskalering av prosjektet (Intervju 16, 17, 2022). En annen informant med bakgrunn fra kunnskapssektoren understreket at topp-politikerne i Kunnskapsdepartementet hadde mer tillit til kostnadsanslagene for et prosjekt enn til vurderingene av den samfunnsøkonomiske nytten i beslutningsgrunnlagene (Intervju 8, 2022).

Informantene i forsvarssektoren ga inntrykk av at det til syvende og sist uansett var politiske avveininger som ville avgjøre om et prosjekt ville få støtte eller ei (Intervju 12, 16, 2022). Finansdepartementet lot imidlertid KS-rapportene være avgjørende for sin holdning til et prosjekt ifølge én informant:

Du kan si at jo mer negativ en KS1 eller KS2 var, jo vanskeligere var det å få Finansdepartementet med på laget. Så Finansdepartementet lente seg i veldig, veldig stor grad på KS1 og KS2, mens man i departementene var mer opptatt av realpolitikken kan man si. Det å få til ting, det å få gjennomført ting, både som man hadde lovet tidligere og som man ønsket å oppnå (Intervju 20, 2022).

Informantene med erfaring fra Finansdepartementet vekta at rundene med KS1 og KS2 bidro til bedre prosjekter, og at det var viktig å få inn et eksternt blikk på de ulike prosjektene. En av de tre beskrev at et prosjekt kunne få støtte forutsatt at det hadde passert KS1 og KS2. Etter at et prosjekt blir lagt frem for politisk ledelse i et fagdepartement, gjerne av personer som har sterk tro på prosjektet, kommer Finansdepartementet inn etter KS1 og KS2 og 'demper stemningen' og kommer med innspill. Hvis et prosjekt får en negativ vurdering av samfunnsøkonomisk nytte i en KS1-rapport, får fagdepartementet 'en hjemmelekse' av Finansdepartementet. Samtidig mente denne informanten at når det gjelder store statlige investeringer, enten regjeringen velger å støtte en investering eller ikke, er det 'risikabelt uansett hva man gjør' (Intervju 15, 2022). Andre informanter med bakgrunn fra Finansdepartementet beskrev noe av det samme:

[...] Finansdepartementet er skattebetalernes beste venn. Der skal man ikke sløse med penger, altså, vi er knallharde (Intervju 17, 2022).

Finansdepartementet er et (litt) upopulært departement sett fra ulike perspektiv, fordi de er regnet for å være kritiske og 'utrolig gnien på penger.' Dette er noe politikere i andre departementer snakker om, og også noen ganger spøker med (Intervju 20, 2022).

KS1 og KS2 oppfattes som en 'brems' Finansdepartementet har og også bruker for å forsøke å hindre, endre eller utsette prosjekter dersom de får evalueringer som sier at de har negativ samfunnsøkonomisk nytte (Intervju 15, 2022). KVVU kunne oppfattes som 'veldig hjelpsom for å se ulike løsninger.' KS1 og KS2 kunne oftere være en 'obligatorisk strafferunde' (Intervju 20, 2022) eller 'et [obligatorisk] lite sideløp' (Intervju 16, 2022) for å tekkes Finansdepartementet. De ble også beskrevet som 'bare et trinn vi må igjennom for å komme til mål' (Intervju 19, 2022), 'slalåmporter' og 'en siste omkamp' (Intervju 5, 2022) som et prosjekt måtte gjennom før endelig gjennomføring. Enkelte svært kritiske informanter oppfattet KS2 som '[...] den siste sandpåstrøingen' (Intervju 2, 2022).

Samtidig har det hendt at Finansdepartementet gjennom politiske beslutninger også (indirekte) til rettelegger for mer utbygging: I enkelte perioder har selve modellene for å regne ut samfunnsøkonomisk lønnsomhet blitt endret, dersom politikere og embetsverk i Finansdepartementet sammen fant ut at det var faglig grunnlag for å endre på hvordan de var satt opp. Dette gjaldt for eksempel kalkulasjonsrenten, som tidligere var satt høyere slik at det skulle mer til for at prosjektene ble lønnsomme. Både kalkulasjonsrenten og flere andre forutsetninger ble endret, basert på anbefalingene til Hagen-utvalget i 2012, noe som bidro til økt beregnet lønnsomhet. I arbeidet med gjeldende NTP 2022–2033 innførte en i tillegg en økning i levetiden for veiprosjekter som gjorde at disse ble mer lønnsomme (Halse mfl., 2021).

Politikerne i Finansdepartementet kunne imidlertid likevel settes i skvis dersom eget embetsverk for eksempel frarådet en løsning, mens de lokale politikerne i partiet sterkt ønsket akkurat denne løsningen (Intervju 17, 19, 2022). Dersom Finansdepartementet sier 'nei' til mange store statlige investeringsprosjekter som grasrota i et parti som leder Finansdepartementer ønsker, blir disse delene av partiet misfornøyde med partiets representanter i Finansdepartementet og partiets ledelse. Dette kunne spesielt skje utover i perioden når regjeringsslitastjen blir større: Med lavere velgeroppslutning blir

det ekstra viktig å vise gjennomføringsevne, og da oppleves det ‘vondere og vondere’ å ikke få støtte for partiets hjertesaker i Finansdepartementet (Intervju 17, 2022). Det er imidlertid usikkert hvor ofte dette fenomenet gjør seg gjeldende.

KVU’ene i transportsektoren ble, i likhet med de andre fagsektorene i studien, også sett på som ‘førende dokument, men ikke et styrende dokument’ for hvorvidt Stortinget ville støtte et prosjekt når det kom til vurdering i KS2-fasen (Intervju 1, 2022). ‘Den politiske vurderingen vil alltid være der uansett’ understreket en informant (Intervju 3, 2022). Tilsvarende refleksjoner hadde også mange andre informanter (Intervjuer, 2022). Hvorvidt beslutningstakerne ville støtte et transportprosjekt var avhengig av mange faktorer, ikke kun de faglige anbefalingene basert på en KVU, KS1 eller KS2-utredning. I intervju materialet vårt trekkes politisk gjennomførbarhet gjennom sterk lokal støtte fram som en viktig faktor, likeså om prosjektet passet med partiets politikk generelt. Videre nevnes geografiske hensyn, lokale hensyn og muligheter for næringsutvikling i området av flere informanter (Intervju 1, 2, 7, 17, 19, 20, 2022).

Én informant mente at KVU-ene og KS1-rapportene til NTP ikke ble brukt annet enn som bakgrunn, fordi NTP skal være basert på mye bredere hensyn enn disse utredningene drøftet i dybden, slik som geografi, miljø, distriktpolitikk og regjeringens politiske mål (Intervju 4, 2022). Flere informanter viste til politiske hensyn, som at byer eller andre aktører som mister noe viktig må kompenseres. Et eksempel på en slik kompensasjon var at da Bodø mistet kampflybasen sin fikk byen støtte til prosjektet ‘ny by – ny flyplass.’ Antakelig ble politikerne mer positive til dette prosjektet fordi Bodø var i ferd med å miste en verdifull institusjon (Intervju 1, 12, 20, 2022).

Det har vært en oppfatning blant stortingspolitikere om at alle fylkene bør få gjennomslag gjennom å ha minst ett prosjekt i NTP fordi dette er rettferdig (Intervju 1, 3, 2022). Et annet moment var at dersom noen utbyggingsprosjekter skulle kuttes, så måtte det også helst gjøres på en rettferdig måte. Derfor ble det ifølge en informant kuttet flere steder i den planlagte intercity-utbyggingen, trass i at kun ett ‘ben,’ det vil si en av jernbanestrekningene i prosjektet, helt sikkert ville ha store kostnadsoverskridelser. Bakgrunnen for dette var at det ble vurdert at alle jernbanestrekningene måtte være med å ta støytene da totalbudsjettet for intercity-utbyggingen ble redusert (Intervju 5, 2022).

4.2.4. Strategisk bruk

Beslutningsgrunnlagene ble brukt opportunt/strategisk av ulike parter: Finansdepartementet ville ofte bruke en kritisk KS-rapport til å prøve å bremse, stanse eller i det minste stille kritiske spørsmål om et prosjekt. Informantene var ikke spesifikke om hvorvidt de tenkte på topp-politikerne, embetsverket, eller begge deler når de snakket om dette. De aktørene som er negative til et prosjekt, vil også bruke en negativ KS til å prøve å bremse prosjektet. Hvis en KVV, KS1 eller KS2 er positiv for et prosjekt brukes disse (selvfølgelig) aktivt for interessene som ønsker at dette prosjektet realiseres, slik som lokale aktører og politikerne i Storting og regjering som ønsker prosjektet gjennomført (Intervju 2, 3, 4, 8, 11, 16, 18, 2022). Strategisk bruk ble nevnt av ulike informanter, slik som i dette utsagnet:

I den grad det brukes politisk, da er det 'cherry picking' av argumenter for å styrke sin sak (Intervju 8, 2022).

Noen ganger kunne beslutningsgrunnlaget komme som en redning for topp-politikerne i situasjoner der en KVV hadde anbefalt en løsning som ville være politisk meget upopulær og vanskelig å oppnå støtte for. Et eksempel på dette var at en KVV foreslo samlokalisering av fengslene på Vestlandet, mens KS1-rapporten vurderte dette som samfunnsøkonomisk ulønnsomt på grunn av blant annet reiseavstander og transportkostnader. Da kunne statssekretæren peke på den kritiske KS-rapporten og si at de ikke ønsket å gå videre med prosjektet (Intervju 13, 2022). En informant fremhever at KS-regimet er nyttig også for dem som arbeider i et departement som gjerne ønsker investeringer i sin sektor, fordi prosessen hjelper til med på kvalitetssikre prosjektene som fremsettes fra aktører i sektoren:

[...] selv om det kanskje ikke oppfattes slik fra Finansdepartementet, så er også behovshavende departement ofte ute etter muligheter for å finne gode innsparinger og for å ha noen som på sine vegne klarer å utfordre egen sektor, altså utfordre de fagmiljøene som ønsker seg bygg og andre investeringer (Intervju 8, 2022).

I den grad KVV og KS1 trekkes frem i politiske føringer, så er det for enten å styrke et argument om at du skal ta det ut, eller styrke et argument om at du skal beholde det [i NTP prosessen] (Intervju 4, 2022).

Hvis topp-politikerne er uenig i konklusjonene fra en utredning, kan en løsning være å gå inn og diskutere forutsetningene for de ulike konklusjonene (Intervju 6, 17, 18, 2022). Uansett betyr det merarbeid hvis topp-politikerne er uenige med konklusjonene i en KVV, KS1 eller KS2, spesielt hvis den anbefaler at et prosjekt ikke blir realisert:

[...] det som har vært viktig da har vært å være flink til å argumentere politisk for hvorfor man likevel skal realisere det (Intervju 20, 2022).

En informant mente at hvilke prosjekter som ble støttet og ikke, noen ganger bar preg av å være symbolpolitikk for de involverte partiene. Et eksempel var som Sp's manglende støtte til nytt campus i Trondheim på grunn av kostnadene prosjektet ville medføre, mens partiet likevel arbeidet for at de store prosjektene som inngår i 'Ferjefri E39' ville bli realisert, trass i at dette 'koster veldig mange campuser' (Intervju 11, 2022). Videre var det langt fra alltid at det rimeligste alternativet i en KVV ble valgt, snarere tvert imot, ifølge en informant med bakgrunn fra både utdannings- og forsvarssektoren:

Ønsket om utbygging var i en del tilfeller så sterkt at du velger å legge det dyreste alternativet til grunn. Fordi du er redd for: at det billigste skal bli for snevert, for dårlig og at det likevel 'sprekker' og da kan du like gjerne legge det dyreste til grunn med en gang [...]
(Intervju 4, 2022).

Det samme kunne gjelde transportsektoren, at det som ifølge en KVV er det mest lønnsomme/rimeligste alternativet ikke ble valgt fordi politikerne i regjeringen ønsket 'å blidgjøre de lokale kreftene og den lokale representanten [på Stortinget]' (Intervju 17, 2022). En nylig publisert rapport (Volden mfl., 2023) viser at nullalternativet ofte ikke utredes av fagetatene på en slik måte at de fremstår som valgbare. I stedet inkluderes det som et sammenlikningsgrunnlag for de ulike konseptene som utredes, trass i at det ifølge statens prosjektmodell skal utredes som et reelt alternativ. Videre anbefaler KVV-ene nesten aldri null- og såkalte 'null-plussalternativer.' Grunnet høye kostnader for valgte konsepter 'velges' disse alternativene likevel forholdsvis ofte, i den forstand at det anbefalte konseptet ikke blir gjennomført (Volden mfl. 2023).

4.2.5. Flere prosjekter i gode økonomiske tider

I gode økonomiske tider er det blitt bevilget mye mer penger til store investeringsprosjekter innen transport og andre sektorer enn i trange økonomiske tider, fordi det er mer penger i statsbudsjettet, ifølge flere informanter (Intervju 1, 14, 20, 2022). Dette gjaldt ikke minst i transportsektoren. Stad skipstunnel¹⁴ ville sannsynligvis ikke kunne blitt foreslått, fått støtte i Stortinget og finansiering av regjeringen i dag, for eksempel, mener flere av informantene (Intervju 1, 4, 5, 7, 2022). Flere informanter har uttrykt at det var ekstra morsomt å arbeide med transportpolitikk med rause budsjetter under Solbergs ulike regjeringer der Frp satt med samferdselsministeren og sørget for rekordhøye bevilgninger til sektoren (Akerbæk, 2021; Intervju 1, 5, 7, 2022). Med de trangere økonomiske tidene fra høsten 2022 er flere store statlige investeringsprosjekter blitt utsatt og flere er blitt stanset. En av informantene uttrykte forståelse for dagens topp-politikere: Det kunne ikke være enkelt å styre i disse dyrtider, med høye strømpriser, høyere forsvarsbudsjetter på grunn av Russlands krigføring i Ukraina, høy inflasjon og så videre (Intervjuer, 2022; Skumsvoll mfl., 2022).

En annen sannsynlig forklaring på at det er mindre rom for store prosjekter nå, er at topp-politikerne og byråkratene har sett at kostnadene i mange prosjekt har økt mye etter at konseptvalget er blitt tatt og derfor blitt strengere med å bevilge penger til store investeringsprosjekter. Videre har ulike parter insentiver til å fremstille et prosjekts kostnader som lavere enn de sannsynligvis vil bli for å forsøke å oppnå støtte for det, og utnytte at 'bordet fanger,' noe som kan gi mer skepsis til ulike prosjekter hos topp-politikerne (Jordal, 2019; Ulstein mfl., 2015). Fenomenet undervurdering av kostnader for å sikre seg politisk støtte blir drøftet videre i seksjon 4.4.

4.2.6. Når blir beslutningene reelt sett tatt?

Når regjeringen bestemmer at et prosjekt over nasjonal terskelverdi skal utredes, bestiller det aktuelle fagdepartementet en konseptvalgutredning. Denne drøfter de mest aktuelle konseptene som skal løse det overordnede problemet. KVVU-en vil kvalitetssikres gjennom en KS1-rapport. Deretter vil regjeringen velge konsept. Deretter startes det et forprosjekt som dokumenteres gjennom en egen forprosjektrapport. Før prosjektet går videre skal beregningene i prosjektplanen kvalitetssikres gjennom en KS2-rapport. Dersom regjeringen velger å gå videre med prosjektet, vil det deretter

¹⁴ Se også eget avsnitt i Vedlegg 5.

eventuelt få støtte i statsbudsjettet. Statsbudsjettet vedtas av Stortinget, og mindretallsregjeringer må få støtte av andre partier på Stortinget for å sikre flertall om statsbudsjettet. Når et prosjekt får støtte i statsbudsjettet vil det sannsynligvis bli iverksatt (Finansdepartementet, 2019b).

Med en flerleddet beslutningsprosess som involverer flere eller mange mulige stopp-punkter er det relevant å undersøke nærmere når i en beslutningsprosess våre topp politikere selv anser en beslutning for å være tatt. Et prosjekt kan i teorien stanses på alle tidspunkter: før en KVV blir iverksatt (se Concept-rapport nr. 68), etter at det har blitt gjort analyser av mulige konseptvalg i konseptfasen, etter at denne er blitt kvalitetssikret i en KS1-rapport, etter et forprosjekt med tilhørende forprosjektrapport, etter en KS2-rapport i regjeringen eller i Stortinget, og fra regjeringshold etter dette, dersom forutsetninger for prosjektet for eksempel endrer seg. I transportsektoren kommer flere prosjekter eventuelt inn i NTP etter at det har vært konseptvalg, avhengig av hva myndighetene vurderer. De ulike trinnene i beslutningsprosessen vises skjematisk i Figur 1 under:



Figur 1: Beslutningsprosessen fra idéfase til et prosjekt eventuelt er gjennomført. Illustrasjonen er hentet fra Finansdepartementets 'Rundskriv R: Statens prosjektmodell' (Finansdepartementet, 2019b, s. 4).

Når i en beslutningsprosess en investeringsbeslutning egentlig ble tatt, virket å variere fra prosjekt til prosjekt. Våre informanter forsto også spørsmålet på ulike måter, noe som ble reflektert i svarene deres. Ofte har store statlige investeringsprosjekter politisk sett ('reelt sett'), ifølge flere av våre informanter, blitt vedtatt etter en KVV-anbefaling, altså forholdsvis tidlig i beslutningsprosessen, før det er blitt utført et forprosjekt, før dette er blitt kvalitetssikret gjennom en KS2, og før regjering og Storting formelt har fattet endelige vedtak. Prosjekter som går til KS1 og spesielt KS2 gjør dette fordi de er tenkt gjennomført (Intervju 5, 10, 11, 18, 20, 2022). Samtidig er prosjektene som inngår i statens prosjektmodell flerårige, og det er ofte lange prosesser fra det blir utført en KVV til prosjektene eventuelt blir ferdigstilte.

[...] fikk du bare en [anbefaling fra en] KVU, så hadde du omtrent prosjektet 'i boks.' Men en vet jo at det er en lang vei fram for det (Intervju 10, 2022).

Noen av informantene fortalte at en investering ble veldig forpliktende dersom personer i eller i tilknytning til regjeringsapparatet har lovet noe offisielt, da er det vanskelig for regjeringen å snu i den saken etter dette. Prestisjen til prosjektet hadde da økt vesentlig og gitt prosjektet et fortrinn i forhold til andre prosjekter (Intervju 19, 2022). Særlig å love noe i mediene kunne oppfattes som forpliktende:

[...] enhver idé som først har begynt å materialisere seg, det skal veldig mye til for at den blir stoppet, altså, særlig etter at den har vært ute i media, ikke sant, og fått god oppmerksomhet der (Intervju 14, 2022).

Andre mente at beslutningen reelt sett var blitt tatt når et forslag til å gå videre med et prosjekt forelå i form av et regjeringsnotat (R-notat) og denne hadde blitt godkjent i regjeringens R-konferanse (Intervju 17, 2022). Videre ble prosessene rundt statsbudsjettet ikke overraskende nevnt: '[...] når det er kommet inn i statsbudsjettet, da er det for sent å snu, men før det er det egentlig mulig å snu på ethvert tidspunkt [...]' (Intervju 13, 2022). Dersom regjeringen er en mindretallsregjering, trenger den støtte fra ett eller flere partier på Stortinget, og i dette tilfellet tas beslutningen når regjeringen har fått den nødvendige støtten (Intervju 1, 2022). For transportsektoren oppfatter mange at prosjektene er vedtatte når de kommer inn i første delen av NTP, det vil si den delen av NTP som gjelder for utbyggingsprosjekter i første seksårsperiode av planen (Intervju 5, 2022), selv om inkludering i denne delen av NTP heller ikke betyr at prosjektet blir igangsatt. En annen informant, som både hadde erfaring fra justissektoren og andre sektorer, fortalte at en forutsetning i regjeringen for at et prosjekt under statens prosjektmodell skulle støttes, var at det hadde 'passert KS1 og/eller KS2' (Intervju 14, 2022).

'[...] Meningen om en sak er som regel formet ganske tidlig. Og premissene er ganske tidlig lagt' (Intervju 14, 2022).

En informant mente at det var vanskelig å skifte posisjon hvis vedkommende allerede hadde gjort seg opp en mening om et stort statlig prosjekt (Intervju 20, 2022), partigruppen hadde vært enige internt, eller prosjektet ble prioritert politisk. Noen ganger hadde partiet allerede forhandlet seg frem til en felles posisjon med andre partier, og ville derfor ikke skifte posisjon til et prosjekt

(Intervju 1, 2022). Et parti kunne innta en aksepterende posisjon til et prosjekt, selv om de i utgangspunktet var kritiske, for å tekkes andre partier (Intervju 11, 2022).

NTP blir ifølge flere informanter oppfattet som en slags bindende plan, selv om den ikke er det juridisk sett. Derfor har det vært stor kamp om å få prosjektene sine nevnt der (Intervjuer, 2022), ikke minst i første delperiode, som er mest bindende for regjeringen:¹⁵

Men, alle vet jo også at å være med i NTP ikke er det samme som at du får realisert et prosjekt. Så der har du kampen mellom det som i hvert fall før det første fireårsperiode og det som er etterpå (Intervju 4, 2022).

Ordførere og andre som har fått sine hjertesaker inn i NTP og/eller utredet i form av en KVV, har opparbeidet seg store forventninger om at disse lokale prosjektene vil bli gjennomført (Intervju 7, 2022). Praksis viser at ordførere kan oppfatte NTP-er som forholdsvis bindende, jamfør at Ringerike kommune vil saksøke staten for stansen i Ringeriksbaneprosjektet, trass i at de aldri har formelt blitt lovet at det vil bli realisert (Rønhovde & Brock, 2022).

Som vi har sett, er det flere informanter som framhever at det ikke er uvanlig at beslutninger reelt sett, slik de ser det, tas i god tid før KS1 og KS2. I den grad dette stemmer, er det et tegn på at KS-systemet ikke har de ønskede effektene. Enkelte informanter uttrykker en slik kritikk eksplisitt: '[...] jeg opplever at du da tvinges inn i et løp der det ikke er noen rettetmuligheter' når et prosjekt er kommet inn i selve planleggingsfasen sier en informant, og legger senere til at: 'Når du ser på noen av prosjektene som har fått betydelig økte kostnader underveis, både på samferdsel og på bygg, så må en spørre seg, fungerer systemet?' (Intervju 4, 2022). Disse utfordringene og mulige løsninger på dem blir også drøftet i Samset & Bukkestein (2020) og i Samset (2022).

Informantenes utsagn peker mot at det er flere stopp-punkter i prosessen. Prosjektene kan endre karakter etter hvert som de blir utredet, slik at noen prosjekter endres eller stoppes, mens andre for eksempel oppnår støtte på Stortinget, men likevel blir satt på vent av budsjettmessige grunner. Andre sider ved beslutningsprosessene som sterkt påvirker hvilke prosjekter som til sist blir iverksatt og ferdigstilt er hvorvidt regjeringen velger å støtte prosjektet

¹⁵ Denne perioden var tidligere på fire år og er nå på seks år. Fra og med NTP 2022-2033 inneholder ikke lenger NTP konkrete prosjekter med oppstart i andre delperiode.

gjennom statsbudsjettet, og hvorvidt eventuelle støttepartier for regjeringen er villige til å forsvare prosjektet dersom det står i fare for å bli satt på vent eller eventuelt skrinlagt.

4.2.7. Prosjekter som blir stoppet, utsatt eller endret etter en KS1- eller KS2-utredning

En negativ konklusjon når det gjelder samfunnsøkonomisk nytte i en KS1 (og eventuelt KS2 også etter 2019) ville ikke nødvendigvis bety at et prosjekt ble stoppet. De fleste prosjektene i transportsektoren virket for eksempel å ha blitt videreført i de to forrige stortingsperiodene trass i negative KS1- og KS2-rapporter ifølge våre informanter (Intervjuer, 2022). For politikerne i Samferdselsdepartementets ledelse i perioden under Solbergs regjeringer var politiske mål og ambisjoner viktigere enn anbefalingene fra KS1 og KS2 (Intervju 20, 2022). Dersom et prosjekt ble evaluert til å ha netto negativ samfunnsøkonomisk nytte, ville det heller bli mer debatt rundt prosjektet, og det måtte kanskje endres. Slike negative evalueringer kunne også bety at det ble mer arbeid for statsråden og statssekretærene for å sørge for at prosjektet likevel skulle bli realisert (Intervju 8, 17, 2022). En informant påpekte at nettopp å finne ut hva de politiske forutsetningene er og hvilke politiske målsettinger et prosjekt skal oppfylle, og løse prosjekter igjennom, er et av områdene politikerne har mest kompetanse på, og også en oppgave de er best til å løse. Videre var det viktig å være godt forberedt i møtet med Finansdepartementet (Intervju 8, 2022):

«Og du vet jo som statssekretær i et 'utgiftsdepartement' at det finnes statssekretærer i Finansdepartementet som blir briefet av sine [i Finansdepartementet] og da er det greit å kunne møte dem og være vel forberedt (Intervju 8, 2022).»

I empirien vår var det få eksempler på at prosjekter ble stoppet etter en KVVU eller KS1-rapport, eller senere i prosessen, spesielt i transportsektoren. Flere av informantene med erfaring derfra kunne ikke komme på et eneste prosjekt som var blitt stoppet etter KS2 (det vil si ikke vedtatt på Stortinget) i deres stortingsperiode(r). Kun prosjekter med utsikter til store økninger i kostnader var ifølge informantene våre stoppet etter at det hadde blitt anbefalt gjennom en KVVU.

De få eksemplene som ble nevnt var følgende: Intercity-utbyggingen gjennom Østfold ble nedskalert etter at en KS2 viste at det ville koste mye mer enn tidligere forutsatt å bygge ut dobbeltspor gjennom Moss. Kostnadsestimatet

var dobbelt så høyt som anslaget i KS1 (Intervju 5, 18, 2022). Nedskaleringen medførte blant annet at en utsatte målet om dobbeltspor i den ytre delen av intercity-triangelet (Bentzrød, 2021; Husø & Pedersen, 2020). Fergefri E39 er en samling prosjekter som det er kommet mange omkamper rundt (Intervju 6, 2022). Videre ble Rogfast midlertidig stoppet på grunn av kostnads-overskridelser i forhold til kostnadsrammen vedtatt på Stortinget (Intervju 5, 2022; Statens vegvesen, 2021).¹⁶ Det ble utredet å bygge bro over Oslofjorden til Drøbak, men dette ville være for dyrt, og derfor ble tunnel heller valgt (Intervju 17, 2022).

I de andre sektorene i utvalget, det vil si kunnskaps-, forsvars- og justissektoren, var flere prosjekter ifølge informantene og andre data blitt stanset etter kritiske KS1- og KS2-rapporter. Et eksempel på et prosjekt som ble stoppet etter en kritisk KS2, var Merverdiprosjektet i Politiet. Dette ble stykket opp i stedet (Slettholm mfl., 2015; Intervju 14, 15, 2022). Andre prosjekter som ble stoppet var det mangeårige Helikopter 90-prosjektet (forsvarshelikoptre produsert gjennom et NATO-prosjekt) og det påbegynte Archer-prosjektet (et prosjekt for å utvikle kanoner i samarbeid med Sverige). De sistnevnte prosjektene ble imidlertid ikke stoppet som følge av KS-rapporter, men som følge av betydelige mangler og kostnadsøkninger for Helikopter 90-prosjektet, og fagmilitære vurderinger for Archer-prosjektet (Bentzrød, 2013; Gjetnes, 2022; Intervju 12, 2022).

Dersom det er ett departement som kunne være i stand til å stoppe et investeringsprosjekt, burde Finansdepartementet være en nærliggende kandidat. Imidlertid er det ifølge vårt datamateriale sjelden Finansdepartementet har bidratt til å stoppe et ifølge KS-rapportene samfunnsøkonomisk ulønnsomt prosjekt. Det kunne derimot påvirke de økonomiske rammene og tidsrammene i prosjektet (intervju 8). Derfor var det ekstra viktig for informantene, spesielt statssekretærene, å sette seg nøye inn i prosjekter som det var kommet kritiske innvendinger til, enten det var kommet gjennom medieoppslag, fra andre partier eller fra konsulentene bak kritiske KS1- og KS2-rapporter. Dersom et prosjekt skulle stanses, var det viktig å ha svært gode grunner til dette (Intervju 19, 2022).¹⁷

¹⁶ Se også <https://no.wikipedia.org/wiki/Rogfast>.

¹⁷ Et eksempel på en svært god grunn i dagens situasjon nevnt i intervjuene er endrete rammebetingelser på grunn av økte forsvarsutgifter som følge av Russlands angrep på Ukraina fra februar 2022 og etterpå.

Prosjekter med forventning om store kostnadsoverskridelser har lavere sannsynlighet for å bli iverksatt, men hvorvidt dette skjer kommer også i stor grad an på det politiske klimaet rundt dette prosjektet. Når sterke parter gir stor støtte til et prosjekt, blir prosjektets kostnader mindre viktige, for spissformulert: ‘det er det politiske regnestykket som er det regnestykket som avgjør ting’ (Intervju 11, 2022). Andre informanter pekte mot det samme:

Er det godt politisk forankret så er det veldig mye som skal til for å endre den enigheten. Og sannsynligvis er det ingen prosjekter som blir stoppet på grunn av en negativ rapport dersom man har bestemt seg politisk (Intervju 20, 2022).

Jordal mfl. (2018) har sett litt på mulige årsaker til at prosjekter i statens prosjektmodell blir stoppet, endret eller lagt på vent. De finner at ganske mange av disse har vært utsatt for en kritisk KS1 som har stilt spørsmål ved behovet/ nytten, økning i kostnaden, organisering eller teknologivalg. Forskerne konkluderer derfor ganske klart med at KS-ordningen har bidratt til å forbedre prosjektene. En svakhet ved framgangsmåten er imidlertid at de kun ser på beslutningsgrunnlaget for de prosjektene som har møtt motstand, de sammenlikner ikke disse med de som har blitt videreført uten endringer. Derfor er det vanskelig å si i hvilken grad KS-ordningen i stort utgjør en barriere mot at tvilsomme prosjekter som blir evaluert i statens prosjektmodell blir gjennomført. Det virker imidlertid sannsynlig at KS-ordningen bidrar til at mange prosjekter blir endret på ulike måter som en konsekvens av de kritiske merknadene som kommer når prosjektene kvalitetssikres (Samset & Volden, 2013b).

4.3. Styrker ved dagens KS-ordning

4.3.1. Gir en ryddigere prosess og høyere kvalitet

Informantene uttrykte alle som én at det er viktig å få eksterne blikk for å kvalitetssikre kostnader, sjekke konsepter, og få mest og best mulig fakta på bordet i store statlige investeringsprosjekter, slik at folk kan være trygge på at prosessen gjøres på en god og forutsigbar måte (Intervjuer, 2022). Kvalitetssikringsrundene var også nyttige for å unngå feilinvesteringer, at staten bruker mye penger på noe som ikke blir noe av (Intervju 15, 2022) og situasjoner der ‘bukken passer havresekken’ – som sannsynligvis i større grad ville vært tilfellet der KS-ordningen hadde vært organisert som ordinære sektorvise prosesser (Intervju 17, 2022). KS-rapportene er ‘ubehagelig effektive,’ og motvirker også dårlige beslutninger i prosesser der ‘alle går i takt’ (Intervju 15, 2022) gjennom

at man har sjekkpunkter i den politiske prosessen. I tillegg skal de bidra til å holde kostnadene nede (Intervju 19, 2022) gjennom at de ved å stille legitime spørsmål virker 'skjerpende' (Intervju 8, 2022). KS-prosessene kan også avdekke viktige forhold som ikke tidligere er blitt drøftet (Intervju 16, 2022). Våre informanter var nesten unisont positive til disse aspektene, for eksempel:

Men jeg opplever det ikke som bare nyttig, men veldig nyttig. Og det sier jeg fordi det gir et blikk utenfra som en har veldig behov for, fordi når en sitter i et fagdepartement så vil en bli veldig låst til en del av de politiske utsagnene og løftene - det er veldig lett å love og ha ambisjoner i ulike retninger (Intervju 13, 2022).

En grunn til dette er at underliggende etater, som direktorater, byråkrater og topp-politikerne selv kan ha (sterke) preferanser for bestemte løsninger og at et blikk utenfra da kan hjelpe departementet å få en realitetsorientering (Intervju 7, 13, 15, 2022). Videre oppleves KVVU-ene som politisk svært nyttige fordi ulike løsninger blir diskutert opp mot hverandre (Intervju 13, 2022).

Flere påpekte at prosessene gjør at prosjektene totalt sett blir bedre, selv om de kan oppleves som strevsomme og forsinkende underveis (Intervju 8, 10, 11, 12, 13, 17, 2022). En grunn til at prosjektene blir bedre er at prosessene prøver å være objektive gjennom at vurderingene gjøres av uavhengige tredjeparter i KS1 og KS2, når eksterne kvalitetssikrere er inne. Kvalitetssikringsprosessene hjelper regjeringen med å finne beste løsning, uavhengig av hvordan det politiske landskapet ser ut (Intervju 12, 17, 18, 2022). Videre er disse prosessene fra regjeringshold helt nødvendige for å forebygge store kostnadsoverskridelser som da eventuelt må dekkes inn gjennom å ta penger fra andre budsjetter, noe som alltid er ugreit (Intervju 15, 2022).

Kvalitetssikringsordningen bidrar til å sikre legitimitet gjennom at prosessen blir grundigere før store investeringsprosjekter besluttes. Videre er det naturlig og viktig fra et demokratisk perspektiv (Intervju 6, 7, 2022). Satt på spissen: 'Det er bare Nord-Korea og Kina som får til å gjøre ting raskt og effektivt' (Intervju 6, 2022). Å få beregnet kostnadene ved ulike prosjekter har også vært viktige for å se hva samfunnet har råd til innenfor et budsjett, samt undersøke hvordan prosjekter eventuelt kan gjøres rimeligere (Intervjuer, 2022). En annen positiv side ved kvalitetssikringsrapportene var at de kunne gi innspill til hvordan ulike prosjekter kunne nedskaleres og avdekke innsparingspotensialer (Intervju 8, 2022).

[...] jeg synes jo at KS1 og KS2 er gode regimer, for tross alt gir det oss en bedre føring. Men det politikerne sliter med er at det oppleves som ekstrarunder (Intervju 5, 2022).

4.3.2. Kompetente departementer, fagetater og konsulenter

Politikerne vi intervjuet har stor tiltro til systemet: a) underliggende etater, b) de eksterne konsulentene som kvalitetssikrer (de fleste, men ikke alle informantene), og c) byråkratene (nevnt spesielt fra dem som representerte regjeringen) (Intervjuer, 2022).

Våre informanter har gjennomgående stor respekt for og tillit til aktørene som utfører eller bestiller KVVU-er, KS1- og/eller KS2-rapporter, samt de eksterne konsulentene (Intervju 1, 3, 7, 8, 9, 11, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 2022).

Byråkratene i departementene fikk mye ros for sin kompetanse og sterke innsats. Den solide kompetansen og engasjementet til eget embetsverk ble nevnt av flere som en betydelig fordel i denne prosessen. Disse bidro også til kontinuitet i oppfølgingen på tvers av ulike regjeringer (Intervju 5, 12, 14, 17, 19, 20, 2022). De eksterne konsulentene som står bak KS-rapportene og de statlige etatene som står bak KVVU-ene oppfattes også stort sett som svært dyktige. En informant mente også at det var mer hensiktsmessig å bruke eksterne krefter enn interne, fordi det ikke ville gi mening kostnadmessig å holde seg internt med all den tiltrengte kompetansen (Intervju 18, 2022).

Vi har ingen kompetanse til å stille spørsmål til metoder eller grunnlag som sådan, det er jo en stor tillit til underliggende etater og det beslutningsgrunnlaget, at det er det rette, da. [...] Norge er gjennomsyret med tillit til det vi får fra faginstanser (Intervju 3, 2022).

De færreste informantene stilte spørsmål ved kvaliteten på disse rapportene. Den delen av analysen de ofte hadde aller mest tiltro til, var beregningene av kostnader (Intervjuer, 2022). Dersom de stilte spørsmål, var det generelt enten for å forstå dem bedre, for å holde kontroll og sjekke ting, eller fordi de ville gå videre med et prosjekt som utredningen viste hadde lav eller negativ nytte. I slike tilfeller ønsket informantene å finne mulige måter å argumentere for å begrunne at rapportene ikke var noen fasit. Kun noen få informanter mente at mange av eller enkelte av disse utredningene ikke holdt mål faglig sett (Intervju 2, 5, 2022).

4.4. Svakheter ved dagens KS-ordning

4.4.1. Generelt

Informantene hadde mange refleksjoner om svakhetene ved dagens KS-ordning og hvordan statens prosjektmodell kunne blitt organisert på en enda bedre måte. For det første mente flere informanter at prosjektene som ble valgt ut, i for stor grad kunne bli vedtatt på grunn av god lobbyvirksomhet av særinteresser. Videre kan beslutninger reelt sett bli vedtatt veldig tidlig i en beslutningsprosess, basert på for dårlige tall og analyser. For det tredje mente enkelte at konsultentselskapene ikke reelt sett er uavhengige. Mangler i de samfunnsøkonomiske analysene ble for det fjerde trukket frem av mange av informantene. For det femte påpekte flere informanter at KS-rapportene generelt hadde stort forbedringspotensial i sin formidling. For det sjette var det flere som ønsket at prosessen kunne blitt organisert bedre. Til sist var andre mulige svakheter som ble trukket frem: at statens prosjektmodell er avhengig av en god bestilling fra departementene, at statens prosjektmodell gjør at beslutningsprosessene tar lengre tid, og også at et prosjekts kostnader ofte undervurderes (Intervjuer, 2022).

4.4.2. Utsatte for særinteressers lobbyvirksomhet

Informantene ga uttrykk for å bli utsatt for stor lobbyvirksomhet i ulike sammenhenger når det gjelder beslutninger om store statlige investeringer, eller store planprosesser slik som i partiets arbeid med Nasjonal transportplan (Intervju 1, 2022). Enkelte prosjekter ble forstått som et resultat av meget godt lobbyhåndverk fra for eksempel lokale ordførere, slik som Stad skipstunnel (se også Vedlegg 5). Fra tidlig i prosessene utsettes stortingsrepresentantene for lobbyvirksomhet fra særinteresser, noe som kan bidra til å gjøre de politiske prosessene bedre, men også gjøre at de blir preget av smale interesser (Intervjuer, 2022).

Flere informanter peker på at mange beslutninger reelt sett tas ganske tidlig i utredningsløpet til et prosjekt, i den forstand at det er vanskelig å stoppe eller endre prosjektet når utredningene først er i gang. På grunn av dette er det risiko for at (spesielt ressurssterke) særinteresser vinner frem. I den første delen av planleggingsprosessen er ofte en del kritiske motstemmer lite aktive. Dette kan for eksempel gjelde interessenter som ønsker å ivareta natur- og miljøhensyn. Dermed kan prosjekter som egentlig ikke er spesielt gode, likevel komme langt i en beslutningsprosess, og nærmest bli oppfattet som vedtatt før det stilles viktige kritiske spørsmål.

En annen uheldig faktor av kan være at kommunene kan ha mye makt under utredningsfasen: Ifølge en informant kan de blant annet gjøre reguleringer av areal og andre tiltak for å tilrettelegge slik at analysene i en KVV vil peke i retning av deres foretrukne konsepter (Intervju 5, 2022). Vi er imidlertid usikre på hvor stor makt kommuner kan ha i utredningsfasen generelt.

I et demokrati er særinteresser og deres lobbyvirksomhet viktig av mange grunner. Det er grunn til å tro at KS-ordningen, siden Finansdepartementet er medbestiller av KS-utredninger og disse utføres av uavhengige konsulenter, til en viss grad utgjør en motvekt til at beslutninger blir for preget av særinteressene til ulike aktører. Samtidig kunne en nok gjort mer for å gjøre KS-ordningen enda mindre sårbar for innflytelse fra særinteresser og deres lobbyvirksomhet.

Når en KVV settes i gang, har gjerne sentrale parter allerede en klar idé og plan om hva de ønsker at skal bli gjort (Intervju 16, 2022). Dette gjelder også storstilte planer, slik som det en informant kalte 'motorveiplanen,' altså målet om at nye veier skal bygges ut som motorveier med fire felt og 110 km/t i fartsgrense, som et mindretall av partiene er bak (Frp), men som kan komme langt i gjennomføringen, fordi disse partiene for eksempel har hatt samferdselsministeren og også har fått et meget godt samferdselsbudsjett (Intervju 2, 2022).

Måten statens prosjektmodell er organisert på gjør beslutningsprosessene til dels personavhengige – at utfallene påvirkes av om det kommer inn stortingsrepresentanter og andre som har tid, krefter og kompetanse nok til å bry seg og stille kritiske spørsmål (Intervju 2, 2022). Noen tilfeller hvor alle KVV-er og KS-rapporter har vist negativ samfunnsøkonomisk lønnsomhet, men der prosjektet likevel er blitt vedtatt og igangsatt, blir forklart med dyktig lobbyarbeid fra ulike særinteresser (Intervju 7, 2022). Et eksempel flere har nevnt er Stad skipstunnel (for eksempel Intervju 1, 5, 7, 2022).¹⁸ I enkelte prosjekter er det involvert stortings- og regjeringsrepresentanter som tidligere har arbeidet som lobbyister for ulike store investeringsprosjekter. Dette bidrar til at disse prosjektene enklere får støtte på Stortinget og i regjeringen (Intervjuer, 2022).

¹⁸ Se også Vedlegg 5.

4.4.3. Beslutningsprosessen kunne vært organisert bedre

Flere informanter mente at selve prosessen der politikerne vedtar ulike store, statlige investeringer kunne vært organisert bedre. En kritikk fra noen informanter var at siden prosjekter ofte reelt sett (politisk sett) vedtas svært tidlig i den formelle beslutningsprosessen, kan det gi uheldige utslag (Intervju 2, 5, 12, 2022). Trass innføringen av statens prosjektmodell, mener informantene at store prosjekter likevel noen ganger planlegges uten grundig (nok) utredning og debatt:

[...] så tar en kanskje beslutninger på tidspunkter, reelle beslutninger i de politiske prosessene før en vet kostnaden på ting. Sånn at når en gjør konseptvalg, og det kanskje er fire konseptvalg på det tidspunktet og veldig dårlige økonomiske analyser som ligger til grunn. Ofte, hvis du ser på mange prosjekter, er det da en tar beslutningen' (Intervju 5, 2022).

I flere prosjekter har ifølge flere informanter ikke risikofaktorene blitt undersøkt og drøftet godt nok, noe som har bidratt til enorme overskridelser av vedtatte budsjetter og at politikerne får mindre tillit til KS-rapportene. Informantene har imidlertid ikke spesifisert om det er overskridelser av de opprinnelige budsjettene før de ble justert, og/eller er overskridelser av endelige vedtatte budsjetter (Intervjuer, 2022). Dette gjelder ikke minst i jernbanesektoren (Intervju 9, 2022). Hvorvidt risikofaktorer blir undersøkt og drøftet på en adekvat måte kan være et relevant tema for følgeforskningsstudier. Ifølge en informant hender det at politikerne vedtar investeringsprosjekter som ikke er optimale, fordi de involverte aktørene er redde for at pengene ellers vil gå til andre prosjekter (Intervju 2, 2022). Dette resonnementet virker å få en viss støtte fra andre informanternes utsagn (Intervju 6, 2022). En informant mistenkte at prosjekter kunne bli estimert til å være rimeligere enn det personene som ledet prosessene trodde, for at prosjektene lettere skulle oppnå politisk støtte, for med politisk støtte kunne 'bordet fange' og prosjektene ofte bli gjennomført likevel, uavhengig av eventuelle kostnadsoverskridelser (Intervju 17, 2022).

Premissene for KVVU-en diskuteres ifølge enkelte informanter sjelden, selv om det kan være god grunn til å stille spørsmål ved flere av premissene, slik som ved 'fire felts motorvei i 110 hele veien fra Oslo rundt spissen av Norge og til Stavanger' (Intervju 2, 11, 2022). Noen informanter mente at tidsverdiene fikk uforholdsmessig stor vekt i beslutningsgrunnlaget for transportprosjekter, slik at prosjekter som kunne spare reisetid for folk oftere ville ende med å bli

regnet for å være samfunnsøkonomisk lønnsomme (Intervju 2, 11, 2022). I tillegg stiller en seg spørsmålet hva nytteverdien egentlig er, og om samfunnet alltid blir bedre jo raskere transporten går fra A til B (Intervju 11, 2022).

Én informant mener også at politikere som ikke sitter i regjeringen kommer for sent 'på ballen' i store statlige investeringsprosjekter, som med fordel kunne vært belyst gjennom en bred nasjonal debatt i Stortinget før de ble utviklet ferdig:

[...] Stortinget får [...] i stor grad prosjekter som er ferdig tygd og de kan ikke påvirke konseptene. Og det gjør jo at det er veldig, veldig vanskelig, og på toppen av det hele så har vi fått Nye Veier¹⁹-konstruksjonen som gjør at vi ikke har politisk styring på prioriteringen beller lenger (Intervju 2, 2022).

Det blir brukt store ressurser på en KVV og KS1, men de drøftes likevel ofte ikke i dybden på Stortinget. Når KS1 i transportprosjekter kommer til stortingspolitikerne, har de gjerne vært gjennom en langvarig debatt mellom ulike departementer, uten at stortingspolitikerne nødvendigvis er klar over dette (Intervju 4, 2022, også nevnt i et senere intervju).

[...] Vi får aldri noen særlige muligheter til å gå inn i store prosjekter unntatt når det gjelder NTP som er hvert fjerde år. Det kan være et flere milliarders prosjekt som er på konseptnivå, ikke sant? Hvilke valg skal vi ta da? (Intervju 2, 2022).

En respondent reflekterte at i NTP-prosessen kunne ulike departementer stå mot hverandre fordi fagdepartementet 'eide' KVV-en og forsvarte den, mens Finansdepartementet 'eide og forsvarte' innholdet i KS1 og KS2 (Intervju 4, 2022). Mange fagdepartementer likte ikke denne gjennomgangen fra Finansdepartementet, at prosjektene deres ble 'tittet i kortene og ble vurdert' (Intervju 17, 2022). Denne 'revirtenkningen' mellom Finansdepartementet og fagdepartementet kunne også føre til dragkamp som ble oppfattet som lite

¹⁹ Imidlertid virket flertallet av informantene våre å være fornøyde med nykonstruksjonen Nye Veier, spesielt informantene fra høyresiden av det politiske spekteret (Intervjuer, 2022). For eksempel mente de at politikere ikke hadde fått mindre makt fordi de fortsatt bestemmer hvilke strekninger som skal bygges ut (Intervju 5, 2022). Videre beskrev to informanter opprettelsen Nye Veier som rasjonelt fordi samfunnsøkonomiske kriterier skulle ligge til grunn for rekkefølgen av prosjekter som ble igangsatt der (Intervju 5, 7, 2022).

meningsfull og sløsing med tid (Intervju 4, 8, 2022): ‘Det blir for mye debatt og for lite dialog’ (Intervju 8, 2022).

4.4.4. Varierende tillit til konsulentselskapene

Hovedtendensen i vårt intervjumateriale er som nevnt at informantene har tillit til kvalitetssikrernes kompetanse og integritet. Noen informanter mener likevel at konsulentselskapene/institusjonene som utfører kvalitetssikringene ikke er uhildet og at de skriver det de tror at oppdragsgiverne ønsker å høre. Ifølge dette synet kan selskapene/institusjonene være motivert av å få nye oppdrag fra fagdepartementene i framtida, selv om én av de to oppdragsgiverne for KS-rapportene her er Finansdepartementet og dermed skal være nøytral (Intervju 2, 8, 11, 13, 2022). Et mulig eksempel som nevnes er at det kombinerte jernbane- og veiprosjektet Ringeriksbanen/E16 blir anbefalt i KS2-utredningen, trass i at det underveis i utredningen ‘slaktes’ (Intervju 2, 2022). Én informant mener at veldig mange av KVV-ene og KS1-rapportene har vært laget av de samme fagmiljøene, og at det at det stort sett var de samme konsulentselskapene som har fått utredningsoppgavene i transportsektoren, gjør at tilliten til konklusjonene ble lavere (Intervju 4, 2022).

4.4.5. Mangler i de samfunnsøkonomiske analysene

Trass i at politikerne ofte etter egne utsagn stiller få spørsmål ved de samfunnsøkonomiske analysene, mener de at utredningene kan være mangelfulle (Intervjuer, 2022). Vi gjengir her noen synspunkter, som vi understreker at er informantenes egne og basert på deres inntrykk og forståelse av analysene. Vi kommenterer noen av påstandene i kapittel 4.6.

Og selv om en driver samfunnsøkonomisk analyse så er det mange som har stor skepsis til både kriteriene bak en samfunnsøkonomisk analyse og utformingene av dem (Intervju 4, 2022).

Mange informanter hadde en kritisk distanse til nytte-kostnadsanalysene i beslutningsgrunnlagene (Intervjuer, 2022), for eksempel:

De samfunnsøkonomiske analysene er mer skrivebordsøvelser med tall enn virkeligheten [...] De har en firkantet økonomisk forståelse av hva man får igjen. Men som politiker må man også ta hensyn til andre faktorer som bidrar, slik som at næringslivet får kortere og raskere transportveier, det at folk som reiser langs E6 får en tryggere

reisevei som er mindre ulykkesutsatt, og så videre (Intervju 20, 2022).

For eksempel mener én informant at langsiktig kostnadsutvikling av ulike prosjekter bør drøftes på en mye bedre måte enn i dag (Intervju 11, 2022). Et stort flertall av våre informanter i transportsektoren understreker at KVVU-ene og KS-rapportene mangler gode indikatorer for faktorer de oppfatter er viktige å vurdere i utbyggingssaker (Intervjuer, 2022). Dette gjelder også i noen grad i de øvrige sektorene, selv om utbyggingene der ofte skiller seg fra samferdsels-investeringer når det gjelder miljøeffekter, med mer.

En rekke informanter peker på faktorer og effekter som de mener ikke blir berørt, analysert eller drøftet på en meningsfull eller tilstrekkelig måte i utredningene under statens prosjektmodell. Blant faktorene som nevnes finner vi klimaeffekter, naturverdier, langsiktige og kortsiktige miljøkonsekvenser, arealbruk, jordvern, støy, og kulturverdier (Intervju 2, 4, 6, 7, 9, 11, 20, 2022). Flere informanter hevder også at næringsutvikling og verdiskaping i for liten grad blir fanget opp i analysene, og at dette fører til lavere investeringer enn man ellers kunne hatt. Miljøpartirepresentantene, det vil si representantene fra SV, Venstre og MDG, nevnte særlig manglende verdsetting og/eller drøfting av naturverdier og klimaeffekter som et stort problem ved de samfunnsøkonomiske analysene slik de utføres i dag. Disse informantene mener viktige negative aspekter ved ulike utbyggingsprosjekter ikke blir tilstrekkelig belyst. Ifølge disse informantene undervurderes både kortsiktige og langsiktige miljøkonsekvenser ofte, med konsekvens at prosjekter fremstår som bedre enn det de egentlig er for samfunnet (Intervjuer, 2022). Et eksempel:

Arealet var ikke vurdert i det hele tatt, ikke nevnt i NTP. Altså i 2021 så nevner man ikke i det hele tatt Naturpanelets advarsel, det er ca. 14 000 vitenskapelige papere som sier at det er arealforvaltningen som er den største trusselen mot menneskeheten ved siden av klimaendringene. Og stammen av dyr og insekter og så videre stuper, ja er halvert på 40 år (Intervju 2, 2022).

Videre står ulike prosjekter i åpenbar motstrid når det gjelder Stortingets vedtak, for eksempel å overføre mer transport av gods fra vei til sjø:

[...] det å bruke 340 milliarder på å bygge fergefri E39 er jo å investere 340 milliarder i å redusere godstransport på sjø (Intervju 11, 2022).

Verdsetting av naturverdier er en mildt sagt krevende økonomisk øvelse. En informant fra høyresiden av det politiske spekteret hevdet at mulige konsekvenser av økt vektlegging av klima- og naturverdier i nytte-kostnadsanalysene ville være at *ingen* utbyggingsprosjekter i Norge blir samfunnsøkonomisk lønnsomme siden naturverdiene er så enormt høye (Intervju 20, 2022). En annen informant fra høyresiden mente at naturverdier derimot noen ganger ble vektet for høyt slik at veier har måttet legges om for å beskytte naturverdier og dermed fått uforholdsmessig store ekstrautgifter (Intervju 18, 2022). Samtidig påpekte andre fra høyresiden at nyttekostnadsanalyser i seg selv er en krevende øvelse (Intervjuer, 2022), for eksempel: 'Det å veie pris opp mot nytte, det er fryktelig vanskelig, altså' (Intervju 19, 2022).

En informant fra venstresiden var kritisk til prissetting av naturverdier fordi det kan innebære en risiko for at de ikke verdsettes høyt nok, dersom måten det gjøres på ikke er god nok, og at partiet derfor foretrakk ikke å verdsette naturverdier i samfunnsøkonomiske analyser. Mange verdier i naturen kjenner vi ikke til enda heller, slik som verdien av økosystemtjenester, noe som bidrar til at korrekt verdsetting vil være vanskelig å få til. I tillegg argumenterer denne informanten for at korrekt verdsetting av naturverdier kan bli en uforholdsmessig ressurskrevende øvelse. Per i dag kan verdsetting til og med der det finnes mye erfaring med dette, slik som når det gjelder klimagassutslipp, likevel bidra til for lave kalkyler dersom for lave karbonpriser legges til grunn. Likevel påpeker informanten at kvantifisering kan ha mye for seg, for eksempel for å si hvor mange prosent av en naturtype som vil bli truet av et inngrep, hvor mye av en art som vil forsvinne som resultat av et tiltak, og så videre (Intervju 6, 2022).

En annen kritikk av beslutningsgrunnlaget fra venstresidens representanter er at det ikke berører fordelingseffekter, slik som mellom regioner, ulike aldersgrupper, ulike yrkesgrupper, og så videre (Intervju 6, 2022). De savnet også diskusjon av andre effekter ved tiltakene: Dersom hovedferdselsårer legges til nye traseer, for eksempel innenlands i stedet for rundt kysten av Agder, vil bosetting og næringsvirksomhet gradvis legges der den nye veien er og føre til byspredning og mindre aktivitet og færre arbeidsplasser i kystbyene på Sørlandet. Politikerne trenger derfor å stille seg store spørsmål som: 'Hvordan vil vi at næringsutviklingen skal skje? Hvor skal arbeidsplasser etableres? Hvor skal vi bygge boliger?' (Intervju 2, 2022 og andre intervjuer).

Representantene fra høyresiden av det politiske spekteret og fra Arbeiderpartiet savnet mer og bedre drøfting av investeringsprosjekters

positive effekter på bosetting, samferdsel i en region, lokalt næringsliv, og trygghet i trafikken, spesielt i Nord-Norge (Intervju 1, 18, 20, 2022). Et eksempel er verdien av en vei der fisk for 'enorme verdier' fraktes for å nå markedene, og også verdien av god vei for lokalmiljøet (Intervju 1, 2022). I tillegg kunne aspekter ved prosjekter, slik som 'å rydde opp i kø, kork og kaos' ifølge en informant fra høyresiden få for lite vektning sammenliknet med tidsbesparelsen et tiltak kunne gi (Intervju 18, 2022). Det er ikke kun lav samfunnsøkonomisk lønnsomhet i prosjekter i Nord-Norge: Prosjekter som har enorm betydning i sør, slik som Operatunellen i Oslo, hadde også ifølge analysene lav samfunnsøkonomisk lønnsomhet: 'Det er nesten ikke noen steder det går flere biler i døgnet' (Intervju 18, 2022). Å inkludere de positive effektene av ulike tiltak vil bidra til vesentlig mer positiv samfunnsøkonomisk verdsetting enn det som fremgår av dagens beregninger, hevdet noen informanter (Intervju 1, 18, 20, 2022).

Selv om det bor få personer et sted, for eksempel i mange deler av Nord-Norge, så er nytten av en utbygging for disse høy, for eksempel når det gjelder å forbedre hovedferdselsårer som alle benytter for å komme seg frem. Prosjekter kan derfor forsvares på grunn av deres egenverdi, selv om de ut ifra ekspertberegninger ikke har netto positiv samfunnsøkonomiske nytte, understreket to av informantene (Intervju 1, 20, 2022). Enkelte utredninger kunne med fordel ha satt seg bedre inn i lokale forhold, understreket en annen informant (Intervju 12, 2022).

Relevante berørte parter interesser blir ikke nødvendigvis drøftet i beslutningsgrunnlagene, selv om et prosjekt i høyeste grad ville påvirke velferden til disse aktørene, påpekte enkelte av høyresidens informanter. Når det gjelder justissektoren, var det ikke alltid at konsekvenser for viktige parter utenfor sektoren selv var inkludert i en KVVU, slik som for publikum, de ansatte, politiet, næringslivet og andre, selv om de i høyeste grad påvirker hvor produktivt samfunnet er, slik som deres reisevei til for eksempel et fengsel (Intervju 13, 2022). I noen sektorer var det også slik at det var nettopp de ikke-prissatte virkningene av et tiltak som var de sentrale, dermed blir det vanskelig å si noe klart om samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

For investeringer i et digert nytt bygg ved Universitetet i Oslo eller en campus for NTNU dominerer de ikke-prissatte effektene i avveiningen totalt. Så der er rett og slett ikke kost/nytteanalysen veldig hjelpsom for å få fram hva som er nytten (Intervju 8, 2022).

Konsekvensen av dette er at KS-prosessen ifølge en informant ‘mangler en politisk legitimitet’ i undervisnings- og forskningssektoren blant annet fordi bygninger skal muliggjøre forskning av høy kvalitet og relevans, gi møtepunkter mellom studenter fra ulike studieretninger, innovasjon, og så videre. Det er svært vanskelig/umulig å tallfeste den samfunnsøkonomiske nytten av slik forskning (Intervju 8, 2022). Nyttekostnadsanalyser fungerer bedre i transportsektoren enn i andre sektorer fordi det er enklere å prissette virkningene der, påpekte to informanter. De mente også at det viktigste er å håndtere kostnadsanslagene, heller enn for å komme med vurderinger av hva som er best for samfunnet (Intervju 1, 8 og 9, 2022). At de samfunnsøkonomiske analysene ikke var tilstrekkelig dekkende er altså en kritikk som (i ulike former) går igjen i vårt intervjumateriale.

En informant fra høyresiden hadde imidlertid en annen oppfatning: at analysene kunne favne for vidt gjennom at miljøvirkninger fikk for mye oppmerksomhet, og at miljøvirkninger heller kunne blitt vurdert som en ‘noe mer separat prosess’ (Intervju 16, 2022). Videre mener noen informanter at det i enkelte utredninger blir gjort sammenlikninger som ikke er reelle, og som dermed fremstiller prosjekter som bedre enn de egentlig er, i en nytte-kostnadsanalyse. En informant understreket for eksempel at å sammenlikne bilvei med ferger med konvensjonelle motorer er uheldig når fergene i Norge blir elektriske i stor skala og derfor utgjør det mest relevante sammenlikningsgrunnlaget (Intervju 2, 2022).

4.4.6. Formidling av KS-rapportene

Informantene mente generelt at rapportene trengte å bli mer leservennlige for en allment opplyst person, og at rapportene kunne være vanskelige å forstå:

[...] De er ikke enkelt skrevet, for å si det rett ut, de er ikke veldig folkelig skrevet. Det er ganske mye tekst der som du skal være godt inne i stammespråket innenfor de forskjellige tingene hvis du skal forstå dem. Og der synes jeg vi har en jobb å gjøre i forhold til å alminneliggjøre disse rapportene (Intervju 7, 2022).

Flere informanter mente at rapportene var krevende å forstå, og at de var prissgitt gode oppsummeringer enten i rapporten (Intervju 11, 2022) eller fra andre hold, slik som fra embetsverket for statssekretærenes del (Intervju 13, 17, 19, 2022). De ble av flere oppfattet som en obligatorisk øvelse i å lese dokumenter som ble opplevd som ‘tekniske,’ ‘tørre,’ og for mange også ‘vanskelige å forstå’ og var skrevet på ‘samfunnsøkonomisk stammespråk.’

Andre informanter leste derimot rapportene med interesse og ga uttrykk for at de forsto innholdet i de samfunnsøkonomiske analysene. Det siste gjaldt særlig dem som hadde økonom-bakgrunn, det vil si cirka en fjerdedel av utvalget (Intervjuer, 2022).

Informantene som oppfattet at rapportene er lite tilgjengelige, understreket også at de har forståelse for at det kan være krevende å overholde faglige standarder samtidig som man formidler godt til ikke-eksperter. Flere foreslo at et mulig kompromiss er å gjøre rapportsammendrag og liknende enda mer allment tilgjengelige, slik at konsulentene sikrer at de fleste lesere kan få en god forståelse av funnene (Intervjuer, 2022).^{20,21} Dette er også i tråd med rådene til Kvalheim (2015).

Én informant understreket at hen opplever rapportene som solid faglig håndverk, men at konsulentene har lite forståelse for den politiske virkeligheten der rapportene kan bli tatt i bruk. Videre mener vedkommende at også rapport-sammendragene er skrevet slik at det er enkelt for særinteresser å håndplukke enkeltstående elementer eller utsagn og tolke det til fordel for sitt syn. Dette kan motvirkes ved at formidlingen av rapportenes funn blir gjort slik at de er mindre sårbare for slik strategisk atferd. Eksempelvis bør konklusjoner og sammendrag fortelle både hva rapportene viser, og *hva de ikke viser*, foreslår hen. Dette innebærer at forfatterne av en KS-rapport forsøker å forutse hvordan særinteresser på uriktig grunnlag kan forsøke å ta rapporten til inntekt for sitt syn, og imøtegå slik strategisk bruk allerede når konklusjonen skrives (Intervju 8, 2022).

4.4.7. Andre mulige svakheter ved KS-ordningen

En informant mente at beslutningsprosessene kunne være litt for avhengige av at embetsverket i departementene og direktoratene gjorde en god jobb: 'Så litt for ofte er vi nok avhengige av at embetsverket har både gitt oppdraget på en klok måte og stilt de gode spørsmålene i prosessen.' Samme informant påpekte at oppdragsbeskrivelsene fra departementene eller underliggende etater ikke alltid var gode nok (Intervju 13, 2022).

²⁰ Under enkelte intervjuer nevnte vi og beskrev multikriterieanalyse overordnet som et mulig virkemiddel å benytte i tillegg til nytte-kostnadsanalysene, siden dette er blitt drøftet tidligere. Se: Minken mfl. (2014). Enkelte av informantene som fikk beskrevet dette syntes det hørtes fornuftig ut (Intervjuer, 2022), andre var usikre (Intervju 1, 2022).

²¹ De nye supersidene i KS-utredningene kan bidra til å gjøre formidlingen bedre.

En annen ulempe var at utredningene av enkelte ble ansett for å være kostbare (Intervju 14, 18, 2022). Noen tenkte også at en ulempe ved ordningen var at prosjekter tar mer tid (Intervju 4, 14, 15, 2022), at KS1 og KS2 forlenget prosessen kraftig mellom KVVU og igangsetting av et prosjekt (Intervju 18, 2022). Som eksempel nevnte en informant at det hadde tatt mye lengre tid å anskaffe nye redningshelikoptre nå enn på 1970-tallet: rundt 18 år (2002–2020) mot 2–3 år (1970–1972) (Regjeringen, 2020; Wikipedia, 2022). Informanten siterte en statsråd som hadde sagt at: ‘Alle prosjekter blir stoppet i KS2 i vår tid’ (Intervju 15, 2022), så kritiske KS2-evalueringer ble åpenbart oppfattet som vanlig en periode. Noen informanter mener at KS1 og KS2 kunne gått mer parallelt (Intervjuer, 2022). Beslutningsgrunnlagene for ulike prosjekter har ikke forhindret at mange prosjekter under statens prosjektmodell har fått økte kostnader sammenliknet med tidligere kostnadsanslag. Dette gjør som nevnt at flere topp-politikere ikke har den største tiltroen til utredningenes økonomiske vurderinger (Intervju 4, 9, 2022, nevnt i flere intervjuer).²²

Noen informanter synes også det er rart at kostnadene ofte blir undervurdert på et tidlig stadium, og lurte på om dette var gjort strategisk av fagfolk for å få prosjektene til å fremstå som rimeligere og mer attraktive enn de egentlig var. Flere informanter impliserte at dersom et prosjekt først ble videreført, ville det antakelig bli gjennomført uansett; at ‘bordet fanger.’ Fra en slik synsvinkel kan moderate budsjetter være strategiske (Intervju 17, 2022). Imidlertid kan å budsjettere for lavt også innebære risiko. En informant påpekte at det var enklere å la prosjekter som holdt seg innenfor budsjetttrammene få fortsette, enn dem som ikke gjorde dette (Intervju 14, 2022). Samtidig reflekterte informanten over at uansett om regjeringen velger å støtte et prosjekt eller ikke så er det risikabelt (Intervju 14, 2022). Ikke å støtte store statlige investeringsprosjekter utgjør også en risiko for eksempel for å få kritikk fra opinionen.

Enkelte faktorer som kan være utslagsgivende for prosjekters totale kostnader er også bortimot umulige å forutsi. Et eksempel: Kvikkleire i grunnen under Moss sentrum vil gjøre at jernbanestrekningen gjennom Moss vil bli flere milliarder dyrere enn planlagt. Den estimerte kostnaden har gått opp fra opprinnelig 12 milliarder til 40 milliarder norske kroner (Intervju 5, 2022).

²² Kun en informant nevnte et prosjekt som hadde vært flere hundre millioner kroner rimeligere enn det som var budsjettet (Intervju 13, 2022).

4.5. Informantenes forslag til forbedringer i statens prosjektmodell

Basert på de kritiske kommentarene fra informantene samt deres anbefalinger trekker vi ut følgende forslag til tiltak for å forbedre beslutningsunderlaget i og bruken av statens prosjektmodell. Vi understreker at dette bygger på informantenes synspunkter, som ikke nødvendigvis samsvarer med våre egne:

- a) Å få på plass mer og bedre drøfting av ikke-verdsatte faktorer, eventuelt å prissette dem, slik som natur- og miljøverdier. Det er alltid en risiko for at 'det som telles blir det som teller,' spesielt fordi Finansdepartementet er opptatte av tall. Disse kritiske informantene mente at det trengtes bedre metoder for å vurdere naturverdier og andre verdier, at det burde bli informert bedre om forutsetningene for de ulike beregningene, de burde være mer forståelige, og så videre. Derfor bør innføring av et klimabudsjett og et arealbudsjett med tilsvarende regnskap på alle nivåer vurderes (Intervju 2, 9, 2022). Andre informanter ønsket innføring av bedre analyser av regionforstørring, å være en del av et nasjonalt og regionalt nett, og også ulike fordelingseffekter (Intervju 6, 18). I andres øyne burte næringsutvikling, næringsliv og bosetting og distriktshensyn analyseres (implisitt fra Intervju 2, 3, 11, 13, 18, 2022). Disse refleksjonene kan også ses i lys av anbefalingene fra Handberg mfl. (2022): at ikke-prissatte virkninger av tiltak bør vurderes bedre og presenteres på en måte som gjør dem sammenliknbare mellom tiltak.
- b) Å gjøre noe med vektleggingen av tidsverdier slik at disse ikke blir så dominerende, og brukes på en mer 'edruelig' måte.
- c) Generelt trenger rapportene, ikke minst sammendrag og konklusjoner å bli enklere å forstå for ikke-økonomer. Videre kan de med fordel fortelle hva analysene kan brukes til og ikke, slik at de ikke blir misbrukt. De praktiske implikasjonene av de ulike beregningene kan vises bedre. I KS-rapporter kunne også disse vært bedre til å diskutere hva de ikke har studert og dermed hva man ikke kan trekke ut av rapportens analyser og konklusjoner, for å forebygge mulige feiltolkninger (Intervju 8, 2022). I likhet med informantene til Annema mfl. (2015) etterspurte våre informanter å få vite mer om de ulike avveiningene i transportpolitikken i kvalitetssikrings-rapportene. Våre

informanter ønsket også en bedre og mer forståelig presentasjon av analysene der politiske avveininger ble diskutert.

d) Noen informanter ønsket også mer drøfting av usikkerhet (sensitivitet) i anslagene for ulike kostnader for å få vite noe om sannsynligheten for budsjettoverskridelser og hvordan endringer i beregningene kunne gi andre svar (Intervju 13, 2022).

e) Finansdepartementet kunne dras inn tidligere i beslutningsprosessene og komme i inngrep med de store prosjektene på et enda tidligere tidspunkt (Intervju 19, 2022). Hovedregelen er at prosjekter som skal inn i Nasjonal transportplan for første seksårsperiode skal ha vært gjennom en KVV, med godkjent kommunedelplan, mens store statlige investeringsprosjekter som skal inn i Nasjonal transportplans siste seksårsperiode minst skal ha vært gjennom KVV og KS1 (Statens vegvesen, 2023).

f) En mulighet er at NTP kunne vært gjeldende for en kortere periode enn i dag, for eksempel 6 år som i Sverige i stedet for dagens 12 år (Intervju 3, 2022).²³ En annen informant ønsket at NTP er rullerende og gjorde at enkeltprosjekter ikke trenger å presenteres for Stortinget, og håndteres av Samferdselsdepartementet som gir Stortinget en status for prosjektene hvert år, inkludert hvilke prosjekter de har gitt støtte. I tillegg ønsket denne informanten mer fagstyre, som i Sverige (Intervju 5, 2022). Andre informanter ville nok være svært uenige med at Stortinget skulle få mindre formell makt i prosessene.

g) En informant ønsket at embetsverket i Finansdepartementet skulle få en annen holdning til ikke-prissatte effekter av et infrastrukturtiltak og få mer respekt for at disse effektene kunne være vel så viktige, og like reelle som de prissatte. Samtidig kan byråkratene eller konsulentene som utfører KVV-er og KS-rapporter være grundigere på å beskrive de ikke-prissatte virkningene av ulike tiltak, slik at det blir enklere for embetsverket å forstå at disse virkningene også er viktige. Samtidig burde departementene hatt mer arbeidskapasitet, slik at de kunne nyttiggjøre seg informasjonen i utredningene enda bedre (Intervju 8, 2022).

²³ Dette er til en viss grad ivare tatt fra og med NTP 2022–2033 i form av at man ikke lenger inkluderer konkrete prosjekter med oppstart etter de første seks årene.

h) Politikere utenfor regjeringen bør komme tidligere på ballen når beslutninger skal tas, mente enkelte informanter med bakgrunn fra Stortinget. De mente at det er problematisk at Stortinget først kommer på banen når prosjekter endelig skal vedtas, for eksempel.

i) Departementene kunne med fordel hatt mer arbeidskapasitet til å nyttiggjøre seg informasjonen fra beslutningsgrunnlagene. Dette gjelder både embetsverket og statssekretærene.

4.6. Kommentarer til informantenes perspektiv

I gjennomgangen av resultatene i dette kapitlet har vi forsøkt å gjengi informantenes perspektiv på Statens prosjektmodell basert på vår tolkning av datamaterialet. Selv om dette må sies å være en høyst kompetent type informanter, hender det at de uttaler seg upresist om deler av statens prosjektmodell og det faglige grunnlaget som inngår i denne. Dette er helt legitimt – informantene uttaler seg om sitt perspektiv som politikere – ikke som byråkrater eller forskere. Det er likevel deler av resultatene som vi mener at det er hensiktsmessig å kommentere:

Noe av kritikken av samfunnsøkonomiske analyser kan framstå upresis sett fra fagfolks ståsted. Informantene er ikke alltid like tydelige på om de mener at en virkning mangler i analysene, er mangelfullt analysert, eller er tillagt for liten vekt. I de tilfellene der informantene mener at virkninger er utelatt, skiller de ikke nødvendigvis mellom virkninger som bidrar til samfunnsøkonomisk lønnsomhet ('nettovirkninger') og rene fordelingsvirkninger ('bruttovirkninger') eller bidrag til å nå politiske mål, som ikke er en del av den samfunnsøkonomiske analysen. Dette kan heller ikke forventes av personer som ikke har samfunnsøkonomisk bakgrunn.

For eksempel ser noen informanter ut til å mene at de samfunnsøkonomiske analysene av samferdselsprosjekter ikke i tilstrekkelig grad inkluderer de positive virkningene for økonomi og næringsliv. Slike virkninger skal imidlertid i stor grad være fanget opp av den såkalte brukernytten av tiltaket. I hvilken grad det er en ytterligere nytte her – såkalt mernytte eller netto ringvirkninger – er et tema som har fått mye oppmerksomhet i fagmiljøene, men så langt er det lite som tyder på at dette har stor betydning for regnestykkene om samlet samfunnsøkonomisk lønnsomhet (Holmen, 2021; Hansen og Johansen, 2017).

En beslektet påstand er at regnestykkene undervurderer nytten av samferdselsprosjekter som berører distriktsområder der det bør relativt få mennesker, men som likevel kan ha stor betydning. I gjennomsnitt har prosjekter i usentrale områder lavere beregnet nytte (Halse & Fridstrøm, 2018), men dersom tiltaket innebærer en vesentlig forbedring og/eller berører strekning med mye trafikk, vil det likevel kunne ha betydelig nytte.

Når det gjelder påstandene om undervurderte miljøvirkninger, bør en skille mellom klimautslipp og virkninger på naturen. Klimautslipp (og lokale utslipp) er i dag inkludert i de prissatte virkningene, og en bruker nå også en betydelig høyere pris per tonn CO₂ enn tidligere. Tap av naturarealer er derimot behandlet som en av de ikke-prissatte virkningene. Påstanden om mangelfull analyse og vurdering av disse stemmer ganske godt med funnene til Bull-Berg mfl. (2014), som ellers finner at de ikke-prissatte virkningene får mer omtale i KVVU enn i KS1. Statens vegvesens veileder har nokså omfattende retningslinjer for behandling av ikke-prissatte virkninger, men disse er ikke laget for å prioritere mellom prosjekter på strategisk nivå (Bull-Berg mfl., 2014; Handberg mfl., 2022).

En mulig tolkning av kritikken mot de samfunnsøkonomiske analysene er at informantene mener at noen av virkningene som inngår burde vært vektlagt annerledes. Målet med en samfunnsøkonomisk analyse er imidlertid å beregne innbyggernes samlede betalingsvilje basert på samfunnsøkonomisk teori (med de begrensningene det innebærer). At beslutningstakerne er uenige i både premisene og konklusjonene er sånn sett legitimt, men alle innvendingene bør ikke nødvendigvis tolkes som faglig kritikk.

Man bør også ha i bakhodet at informantene uttaler seg om situasjonen i den perioden der de har hatt mest med statens prosjektmodell å gjøre. Selv om dette for mange av informantene er nokså nylig, kan det ha skjedd en utvikling i praksis siden dette. Dette kan for eksempel gjelde praksis for samfunnsøkonomiske analyser eller hvordan beslutningsgrunnlaget blir formidlet. Funnene gir likevel et inntrykk av hva politikerne spesielt er kritiske til, og hvilke argumenter de eventuelt bruker for å ikke legge vekt på de faglige anbefalingene.

5 Diskusjon og konklusjon

5.1. Oppsummering

I denne rapporten har vi undersøkt følgende overordnede forskningsspørsmål: *Hvordan oppfatter og bruker topp-politikere beslutningsgrunnlaget for store statlige investeringer innenfor Statens prosjektmodell?* Vårt viktigste datagrunnlag er intervjuer med 20 nåværende eller tidligere politikere med erfaring fra Stortinget og/eller regjeringsapparatet. Transport var den sektoren i politikken som var best representert i vårt datagrunnlag, men vi intervjuet også informanter med bakgrunn fra justis-, kunnskaps-, forsvars- og finanspolitikken. I tillegg har vi benyttet en rekke andre kilder, inkludert forskningslitteratur, nettsider fra aktuelle departementer og direktorater og KS1- og KS2-rapporter.

Vårt hovedforskningsspørsmål har blitt drøftet gjennom å besvare fem underspørsmål:

- 1) Hvordan ser prosessen ut der topp-politikerne får informasjon om ulike store investeringsprosjekter gjennom KVVU-er og KS-rapporter?
- 2) På hvilken måte blir KVVU-ene og KS-rapportene brukt i beslutningsprosessene?
- 3) Når i en beslutningsprosess om et stort, statlig investeringsprosjekt oppfatter beslutningstakerne at investeringsbeslutningen egentlig blir tatt?
- 4) Hva mener topp-politikerne selv er styrker og svakheter ved KS-ordningen?
- 5) Hvordan kan KVVU-ene, KS-rapportene og statens prosjektmodell forbedres slik at de i enda større grad bidrar til gode beslutninger?

Når det gjelder underspørsmål (1), er et sentralt funn at det er stor variasjon i politikernes informasjonsinnhenting. Noen ganger får politikerne kjennskap til beslutningsgrunnlaget allerede i KVVU-fasen. Dette skjer gjerne i saker med stort lokalt engasjement eller der politikkerne selv eller partifellene deres er særlig interesserte. Selv om bildet ikke er entydig, finner vi i hovedsak at det er politikere i regjeringsapparatet som er i inngrep med KS1-rapporter, mens stortingspolitikere tenderer til å være mest involvert med KS2-rapporter. Også på andre måter ser det (ikke overraskende) ut til å være klare forskjeller mellom politikere fra regjeringsapparatet og fra Stortinget. I førstnevnte

gruppe peker statssekretærene seg ut i den forstand at de ofte er tettest på prosessene med store prosjekter blant topp-politikerne. De går i noen tilfeller dypt inn i beslutningsgrunnlaget selv. Videre lener de seg i stor grad på kompetansen og ressursene i departementenes embetsverk, som nyter betydelig tillit blant topp-politikerne.

Kapasiteten til å gå dypt inn i beslutningsgrunnlaget synes – ikke uventet – å være vesentlig lavere blant stortingspolitikere og i apparatet rundt dem. Mangel på tid er den primære årsaken til at en del politikere ofte kun i begrenset grad setter seg inn i beslutningsgrunnlagene. Samtidig leste politikere som er samfunnsøkonomer ofte beslutningsgrunnlagene grundigere enn de andre, uavhengig av et temas grad av politisering, antakelig fordi beslutningsgrunnlagene er enklere for dem å forstå, og fordi dette var innenfor deres egen fagdisiplin. Topp-politikerne bruker en rekke kilder, inkludert lobbyister og egne partifeller med sakskompetanse, når de danner seg meninger om de ulike prosjektene som blir vurdert i statens prosjektmodell.

Når det gjelder underspørsmål (2), finner vi at KVVU-ene og KS-rapportene blir brukt på ulike måter på forskjellige tidspunkt i beslutningsprosessene, at det er store variasjoner fra sak til sak, og forskjeller i hvor politikere har sin erfaring fra. Hovedinntrykket er at politikere oftest tar innholdet og funnene i beslutningsgrunnlaget til etterretning. Ikke overraskende setter politikere seg grundigst inn i beslutningsgrunnlaget i de mest politiserte og kontroversielle sakene. I forlengelsen av dette kan det sies at jo mer positive funn i beslutningsgrunnlagene – for eksempel høy vurdert samfunnsnytte – jo mindre tid tenderer informantene til å bruke på beslutningsgrunnlaget og prosessene, vel og merke hvis de er enige i konklusjonene. Det kan for eksempel skyldes at prosjekter med vurdert høy samfunnsnytte krever mindre politisk håndverk fra et departement for å bli realisert.

I en del tilfeller går informantene likevel inn i rapportene og vurderer analyser og forutsetninger kritisk, spesielt når prosjekter blir politiserte, de er uenige i rapportenes konklusjoner, eller et prosjekt de i utgangspunktet støtter har fått vurdert netto negativ samfunnsnytte. Dette skjer noen ganger i det som mange framstiller som dragkamper mellom Finansdepartementet på den ene siden og de aktuelle sektordepartementene på den andre. Vi finner også at politikere henter inn informasjon fra et rikt utvalg av kilder, noe som reflekterer både deres bakgrunn og hvilke ulike roller de spiller. For en del informanter synes ikke beslutningsgrunnlaget under statens prosjektmodell å være de viktigste kildene til informasjon.

Flere av våre informanter understreker også at de tror KS-regimet generelt har en disiplinerende effekt på alle parter i investeringssaker – ikke minst sektor-departementer og kreftene som ønsker investeringer. En mekanisme som pekes på av flere informanter, er at KS-regimet reduserer insentivet til bevisst å estimere prosjektkostnader for lavt før vedtakene blir gjort. Når det er sagt, er det tydelig at politiske hensyn er avgjørende i investeringsspørsmål, og at prosjekter ofte blir støttet politisk, trass i at KS-rapporter finner sterk negativ samfunnsnytte før utbyggingen starter, eller store forventede kostnads-økninger. Kravene som stilles av KS-regimet gjør at de kreftene som ønsker utbygging i større grad må håndtere kritiske innvendinger enn de ville gjort uten den gjentatte kvalitetssikringen, slik at beslutningsprosessene etter alt å dømme blir bedre enn de hadde vært uten en slik kvalitetssikringsprosess.

Spredningen er også stor blant informantene våre når det gjelder syn på underspørsmål (3) om når investeringsbeslutningen blir tatt. Dette reflekterer trolig at det er stor variasjon mellom investeringssaker. Våre informanter understreker at selv om mange interessenter oppfatter det at et prosjekt er omtalt i NTP som viktig (særlig første periode), er det midler over statsbudsjettet som drar prosjektet over mållinjen. Et sentralt funn er at i noen tilfeller synes de reelle beslutningene langt på vei å ha blitt tatt svært tidlig, og at eventuelle negative funn i utredningene i liten grad påvirker beslutningene om investering. Samtidig påpeker informantene at et prosjekt både i teorien kan stoppes og i praksis faktisk stoppes på ethvert tidspunkt i statens prosjektmodell. Prosjekter planlegges ofte over flere år, og også vedtatte prosjekter kan stoppes dersom viktige betingelser endrer seg, slik som færre midler i statsbudsjettet til transportsektoren. Dette har nylig vært tilfelle på grunn av stor økning i forsvarsbudsjettet i etterkant av Russlands angrep på Ukraina februar 2022.

Når det gjelder spørsmål (4) om KS-ordningens styrker, er helhetsinntrykket at et flertall av informantene i hovedsak mener at systemet fungerer godt. De fleste politikerne har tillit til det faglige arbeidet i rapportene, til de involverte byråkratene, og til de eksterne kvalitetssikrernes kompetanse. Enkelte informanter fremhever imidlertid at tilfeller av lite holdbare konklusjoner har redusert deres generelle tillit til KS-regimet. Videre understreker mange informanter at KS-regimet gir ryddigere prosesser og et vesentlig mer solid kunnskapsgrunnlag når beslutninger skal tas, slik at de endelige beslutningene blir bedre enn de hadde vært uten et slikt regime.

En oppfatning som deles av de fleste informantene, er at dagens KS-regime virker til fordel for kreftene som søker å kutte kostnader og prioritere

prosjekter med høy beregnet samfunnsøkonomisk nytte. Dette synet fremmes av både politikere med erfaring fra Finansdepartementet og fra departementene som søker investeringer til sin sektor. Om dette bør ses på som en styrke ved regimet, avhenger nok av hvilken sektor informanten arbeider i. Informantene med bakgrunn fra kultur- og utdanningssektoren påpekte at de ikke-prissatte effektene var de viktigste i deres sektor, og at høy estimert samfunnsøkonomisk nytte ikke nødvendigvis gir noen god pekepinn på et prosjekts samfunnsrelevans eller reelle samfunnsnytte.

Når det gjelder informantenes kritiske merknader til KS-ordningen, fremhever flere at beslutningsprosessen kunne ha blitt organisert bedre. Flere mener også at enkelte prosjekter reelt sett besluttet uten at svakheter blir drøftet åpent og ærlig i stor nok grad. Noen få av våre intervjuobjekter – gjerne politikere med erfaring som statssekretær utenfor Finansdepartementet – hevder at KS-prosessene kan oppleves som noe unødvendige og ressurskrevende sjekkpunkter som må gjennomgås, og at disse ulempene oppleves som større enn verdien som utredningene tilfører. Én av informantene med denne bakgrunnen understreker likevel at KS-regimet er nyttig også for sektordepartementer, fordi det hjelper til med å kvalitetssikre konsepter som skal dekke behovene som fremmes fra egen sektor.

Et sentralt moment knyttet til rapportenes analyser er hvilke virkninger som prissettes i de samfunnsøkonomiske analysene og hvordan det gjøres. Informanter fra sektorer der oppsidene med investeringer er vanskelig å tallfeste, mener at dagens KS-rapporters søkelys på de kvantifiserte effektene i en nytte-kostnadsanalyse gjerne medfører at positive virkninger blir oversett eller undervurdert. I samferdselssektoren splittes informantene i synet på hvor høyt tid bør verdsettes. Representanter for partier som er motstandere av en del utbygginger i transportsektoren på grunn av miljøkonsekvenser, altså miljøpartiene, mener at innspart tid verdsettes for høyt, og at en rekke viktige effekter blir undervurdert, slik som naturverdier og kulturverdier. Representanter for partier som oftest søker mer utbygging, det vil si høyresiden og Arbeiderpartiet, oppfatter på sin side at verdien av tid blir undervurdert. Flere av de sistnevnte representantene er også av den oppfatning at positive økonomiske effekter blir utelatt eller verdsatt for lavt.

Når det gjelder underspørsmål (5), er det krevende å komme med sterke anbefalinger om hvordan ordningen bør forbedres. Dette skyldes at oppfatningene spriker mye på grunn av ulike politiske og institusjonelle ståsted, og at en del av informantenes forslag ikke nødvendigvis er i tråd med kunnskapsstatus for øvrig. Et knippe forslag fra politikerne ble presentert i 4.5,

og diskutert av rapportforfatterne i 4.6. Med utgangspunkt i innspillene fra informantene og øvrig kunnskap om statens prosjektmodell foreslår vi følgende fire punkter til hvordan modellen og utredningene kan bedres:

- a) Våre informanter, valgt ut fra antatt relevans og kompetanse, hadde god innsikt i KS-ordningen, og bedre innsikt i denne enn de fleste andre politikere. Når mange av disse synes at KS-rapporter er vanskelige å forstå, viser dette at det sannsynligvis er enda vanskeligere for andre politikere å forstå dem. Derfor mener vi på lik linje med Kvalheim (2015) og Handberg mfl. (2022) at det er viktig å gjøre rapportene mer forståelige og tilgjengelige.
- b) Det synes for eksempel å være et forbedringspotensial når det gjelder å gjøre utredningene mer relevante for beslutningstakerne, spesielt KVV/KS1. En bør få tydeligere fram de politiske avveiningene og konsekvensene av å velge et alternativ, inkludert nullalternativet. Dette kan både dreie seg om avveininger mellom virkninger som inngår i den samfunnsøkonomiske analysen (inkludert ikke-prissatte virkninger) og avveininger opp imot andre hensyn, som for eksempel fordelingsvirkninger og vedtatte politiske mål. En måte dette kan skje på, er også ved å inkludere en multikriterieanalyse i rapportenes konklusjoner.
- c) For det tredje bør grunnlaget oppsummeres på en bedre måte, slik at det blir mer tilgjengelig også for de mange beslutningstakerne som i liten grad leser hele rapportene. Dette vil også bidra til å gjøre avveiningene tydeligere. I tillegg er det viktig å presisere hva rapportene ikke sier noe om, slik at en unngår misforståelser eller at rapportene blir brukt til å legitimere standpunkter de ikke gir holdepunkt for.
- d) For det fjerde kan en antakelig prissette flere av de nåværende ikke-prissatte virkningene, for eksempel naturverdier, eller en kan gjøre andre grep for å sikre at disse blir tillagt vekt i beslutningene, slik som å beskrive dem mer nøyaktig og utfyllende enn i dag, slik som naturverdier.

Samtidig er det mye som tyder på at utfordringene ikke bare handler om innholdet i utredningene, men hvordan beslutningsprosessen er lagt opp. Statens prosjektmodell er ment å være sektorovergripende, noe som reflekteres i forankringen den har i Finansdepartementet. Beslutningsprosessene bærer imidlertid fortsatt preg av sektortankegang og fragmentering ifølge enkelte informanter. Samtidig er man avhengig av sektorenes fagkunnskap for å frembringe kunnskapsgrunnlaget. I stedet for at prosjektene som tjener det

norske samfunnets felles beste velges, arbeider personer innen ulike sektorer og fra ulike deler av landet for sine foretrukne prosjekter, noe som overordnede beslutninger må ta i betraktning. Dette påpekes også av andre informanter. En mulig løsning på dette kan være at Stortinget får en mer formell rolle også når det gjelder KVV/KS1, det vil si at prosjektet er gjenstand for en form for behandling i Stortinget etter KS1, noe som ville endre selve ordningen betraktelig og potensielt frata regjeringen et viktig styringsinstrument. En annen mulighet er at Finansdepartementet i større grad involverer seg i de sektorvise prosessene, noe som det antakelig politisk ikke ville være lett å få aksept for. Målet bør uansett være at de ulike aktørene i størst mulig grad har en felles forståelse av KS-ordningen og hvilken rolle den skal ha i beslutningene.

5.2. Både ‘economic man’ og ‘administrative man’

Denne rapporten kaster lys på en mer overordnet debatt i faglitteraturen: Om statens prosjektmodell for store statlige investeringer best kan forstås som en ‘economic man’-modell der de økonomisk mest rasjonelle beslutningene tas, eller som en ‘administrative man’-modell. Ifølge ‘administrative man’-modellen har beslutningstakerne begrenset rasjonalitet og gjør valg etter beste mulig innsikt i de ulike investeringsprosjektene basert på en rekke ulike typer hensyn, inkludert hva som er politisk gjennomførbart og hvilken betydning organiseringen av KS-ordningen har. Ikke overraskende finner vi noe støtte til begge disse modellene. Det er nok likevel ‘administrative man’-modellen som i størst grad samsvarer med beslutningsprosessene slik de beskrives i vårt datamateriale. Her bør det likevel understrekes at KS-regimet trolig gjør at innslaget av ‘economic man’ i beslutningsprosessene er vesentlig tydeligere enn det ville vært uten et slikt regime, selv om det er lett å påpeke vesentlige avvik fra dette. ‘Administrative man’ gir et mye videre perspektiv enn ‘economic man’, noe som bedre reflekterer den komplekse rollen politisk ledelse står i når den skal avveie ulike hensyn. Den strukturelle komponenten, altså hvordan statens prosjektmodell organiseres, er den viktigste for å forstå dens utfall i form av hvilke prosjekter som oppnår støtte og blir iverksatt eller ei.

En måte å tolke ‘økonomisk rasjonell’ på er å velge de prosjektene som blir vurdert til å være samfunnsøkonomisk lønnsomme i en nyttekostnadsanalyse. Forbehold mot dette resonnementet er at ikke alle faktorer tas med i slike analyser, at analysene kan være utført ulike typer kvalitet, og også at faktorer kan endre seg, slik at prosjekter som blir vurdert til ikke å være samfunnsøkonomisk lønnsomme kan bli det, og vice versa. Flere av dataene peker i retning av at KS-systemet gjør at beslutningene som tas i alle fall blir

mer økonomisk rasjonelle. For det første viser datagrunnlaget eksempler på at noen få prosjekter som i KS-rapporter har blitt vurdert til sannsynligvis å gi store kostnadsoverskridelser, er blitt stoppet. Altså har beslutningsgrunnlagene under statens prosjektmodell trolig bidratt til å få stoppet flere av de antatt aller dyreste og mest risikable prosjektene. Videre brukes KS1- og KS2-rapportene systematisk av Finansdepartementet når de går gjennom og drøfter med fagdepartementene de ulike prosjektene som går inn under statens prosjektmodell. I likhet med Mouters (2017a, 2017b) analyser av det nederlandske og analysene til Eliasson mfl. (2015) av det svenske og norske politiske systemet, bruker også det norske Finansdepartementet nyttekostnadsanalyser til å vurdere hvilke prosjekter som bør støttes eller eventuelt kan trenge en ekstra gjennomgang. En kritisk KS1 eller KS2 vil gjøre at Finansdepartementet stiller flere oppfølgingsspørsmål, og at fagdepartementene som har ansvar for prosjektet, vil få mer å gjøre når det gjelder å eventuelt forsvare prosjektet, og eventuelt bidra til å endre det, slik at prosjektet for eksempel blir rimeligere eller endres for å imøtekomme kritiske merknader. Altså: KS er en 'brems' som Finansdepartementet kan bruke (Intervju 15, 2022).

Dette kan tolkes som et uttrykk for at regimet fungerer etter hensikten – siden Finansdepartementet vektlegger samfunnsøkonomisk lønnsomhet, at prosjekter skal gi mest mulig verdi for investeringene, og at de skal holde sine budsjettammer. Altså: 'Finansdepartementet er skattebetalernes beste venn,' som en informant spissformulert kommenterte (Intervju 17, 2022). Informantene var nesten unisont enige om at statens prosjektmodell bidrar til å forbedre prosjektene som får støtte og som oppnår å få finansiering, noe som tyder på at systemet på overordnet nivå bidrar til mer økonomisk rasjonell bruk av fellesskapets begrensede ressurser.

Det er imidlertid mye som tyder på at statens prosjektmodell fungerer mer som en 'administrative man' enn som en 'economic man,' siden det til syvende og sist er 'det politiske regnestykket' som ifølge et flertall av informantene som oftest avgjør om prosjekter vil oppnå støtte og få finansiering eller ei. Dette betyr både at regjeringen må avveie ulike hensyn, som forekommer i politiske forhandlinger, ut over de økonomiske, men også bruke sin hierarkiske makt til å utnytte det hierarkiske instrument KS-ordningen innebærer. I transportsektoren fikk for eksempel de aller fleste transportprosjektene ifølge våre informanter i Solbergs to perioder (2013–2021) støtte av Stortinget, uavhengig av deres vurderte totale samfunnsøkonomiske nytte i de ulike utredningene. Et tydelig eksempel på dette er den solide politiske støtten til

Stad skipstunnel, trass i et stort antall uavhengige utredninger som har vist stor netto negativ samfunnsøkonomisk nytte siden 1990-tallet.

Ulike data peker mot at beslutningstakerne i Stortinget og regjeringen benytter en rekke forskjellige kilder til informasjon om prosjektene som inngår under statens prosjektmodell. Samtidig har beslutningstakerne på Stortinget både begrenset tid og rasjonalitet ved at de ikke har kapasitet til å utforske 'alle mulige konsekvenser' av de ulike prosjektene, og i mange tilfeller også begrenset innsikt i de ulike samfunnsøkonomiske analysene som ligger til grunn, fordi det er utenfor deres faglige domene. Samtidig påvirkes de av mange ulike interesser og hensyn, slik som hva som er rasjonelt ut fra deres partis verdier, og hva som er gunstig for landsdelen og fylket de representerer, fordi lokalpolitikk betyr mye i Norge. Betydningen av lokalpolitikken støtter opp om funnene til Eliasson mfl. (2015) om at transportprosjekter i landlige strøk der politikerne hadde størst støtte blir prioritert. Politikerne i regjeringen lener seg i stor grad på sine egne byråkrater, samtidig som de manøvrerer og skal tekkes egne velgere og lokalpolitikere, støtte prosjekter som er i tråd med partiprogrammene, og finne kompromisser med partiene de regjerer sammen med og eventuelle støttepartier. Disse faktorene peker mot at statens prosjektmodell enda bedre beskrives som en 'administrative man' enn som en 'economic man,' selv om trekkene fra begge modeller i høyeste grad er til stede.

Disse funnene er i tråd med funnene i mange nasjonale og internasjonale studier, blant annet Nyborgs (1998) funn om at nyttekostnadsanalysene ikke var avgjørende for hvilke prosjekter som fikk støtte i forløperen til Nasjonal transportplan, Norsk veg- og vegtrafikkplan. Eliasson mfl. (2015) finner ingen sammenheng mellom vurdert samfunnsøkonomisk nytte og valg av prosjekter i transportsektoren i Norge, og Sager (2016) kom fram til at nytte-kostnads-vurderinger ikke var avgjørende for hvilke prosjekter som inngikk i Nasjonal transportplan. Funnene for transportsektoren støtter også internasjonal faglitteratur om at det generelt er liten sammenheng mellom vurdert samfunnsøkonomisk nytte og hvilke store statlige investeringsprosjekter som får støtte i mange sammenhenger (Eliasson mfl., 2015; Eliasson mfl., 2020; Sager, 2016).

Derfor er det interessant at informantene i denne studien fra kunnskaps-, justis- og forsvarssektoren, i motsetning til informantene fra transportsektoren, ga inntrykk av at KS-rapportene kunne være avgjørende. Hvorvidt dette faktisk er tilfelle, og hva det i så fall skyldes, hadde vært interessant å undersøke videre. En mulig forklaring er at konsulentene i

mindre grad prissetter alle virkninger i disse sektorene sammenliknet med samferdsel. Samferdselsdepartementets fagetater har dessuten tung kompetanse på å lage KVVU-er, samtidig som de også er følsomme for politiske signaler. Disse faktorene kan bidra til at topp-politikerne i samferdselsdepartementet og i Stortinget har en større tendens til å følge anbefalingene fra en KVVU og se bort fra en kritisk KS1-rapport enn topp-politikerne i andre sektorer.

En annen mulighet er at KS-rapportene i disse tilfellene faktisk var avgjørende for å få politisk støtte. Dette gjaldt hvis analysene viste at det var stor sannsynlighet for at et prosjekt ville få enorme kostnadsoverskridelser i forhold til budsjett, altså at det var en stor kostnadsrisiko, og ifølge våre informanter i justis-, forsvars- og utdanningssektoren hvis (enkelte av) prosjektene var vurdert til å ha netto negativ samfunnsøkonomisk nytte (Intervjuer, 2022). I likhet med informantene til Nyborg (1998), virker politikernes på venstresiden av politikken (spesielt SV og Rødt) å være mer kritiske til nyttekostnadsanalyser enn politikernes på høyresiden politisk, noe som kan reflektere en ekstra skepsis til NPM. Også Ap- og Sp-politikernes i utvalget fremholdt at det var en rekke faktorer som var svært viktige for dem, som ikke nødvendigvis ble fanget opp i en samfunnsøkonomisk nyttekostnadsanalyse, og at vurderingene av de ulike prosjektene uansett måtte gjøres politisk (Intervjuer, 2022). Slike hensyn kunne være geografiske prioriteringer, balanse mellom ulike transportmåter og byer mot distrikter, betydning for trafikkssikkerheten i landsdelen, og så videre.

Imidlertid hadde de aller fleste informantene i vår studie kritiske kommentarer til bruk av nyttekostnadsanalyser, uavhengig av politisk farge. Kritiske kommentarer kom også i rikt monn fra personer som representerer sentrumpartier, spesielt dem med en miljøprofil, slik som MDG, KrF og Venstre. Kritikken deres gjaldt spesielt manglende diskusjon, måling eller oppmerksomhet rundt såkalte 'ikke-prissatte virkninger,' slik som naturverdier, arealbruk, jordvern, støy og kulturverdier. Disse kan, slik politikernes i utvalget vårt ser det, ofte undervurderes i nyttekostnadsanalysene og gjøre at tiltak virker mer lønnsomme enn de reelt sett er. Andre informanter, representanter for Høyre, Frp og Ap, ønsket mer vektlegging av ulike transportinvesteringers positive effekter, slik som på bosetting, lokalt næringsliv og trygghet i trafikken. Økt verdsetting av disse faktorene ville tvert imot forbedre den samfunnsøkonomiske verdsettingen av ulike investeringstiltak mener disse.

5.3. Strategisk bruk av beslutningsgrunnlagene

Flere informanter i vårt utvalg pekte på det samme: at topp-politikerne typisk kunne finne sin politiske posisjon først, og deretter bruke kvalitetssikrings-rapportene til å støtte opp under denne, dersom disse rapportene konkluderte med det samme som dem. Dette finner også Sager & Ravlum (2005) i sin studie av Stortingets transportkomité. Beslutningsgrunnlagene ble brukt strategisk av mange informanter til å støtte opp om prosjektene de ønsket dersom beregnet netto nytte var positiv eller kritisere prosjektene de ikke ønsket dersom netto nytten var negativ. Dersom en KS-rapport viste noe annet enn det enkelte politikere og deres partier hadde vurdert til å være ønsket løsning, ville de gå inn og se kritisk på forutsetningene for de ulike analysene for å prøve å finne svakheter (Intervjuer, 2022).

Det var flere grunner til at det kunne være vanskelig for et parti å endre posisjon etter en KS-rapport som ga en anbefaling som viste noe annet enn partiets egne posisjon. Disse inkluderte at partiet allerede hadde blitt enig internt om hva det skulle mene om saken, og at partiet allerede hadde kommet til enighet om saken i forhandlinger med andre partier. I tillegg er det menneskelig å se etter analyser som bekrefter egne antagelser og legge mindre vekt på analyser som viser et helt annet bilde (bekreftelsesskjevhet, *confirmation bias*).

Våre funn er i tråd med tidligere internasjonal forskningslitteratur. Mouter (2017b) konkluderte med at nyttekostnadsanalyser ble brukt opportunistisk og på en symbolsk måte for å få beslutningstakerne til å virke mer rasjonelle. Hvor utbredt dette fenomenet er, gir våre data ikke grunnlag til å si noe eksakt om. Samtidig er det grunn til å tro at det varierer fra prosjekt til prosjekt hvor mye mening en topp-politiker har gjort seg opp i forkant, for eksempel ut ifra hvorvidt prosjektet er av en type partiet pleier å prioritere å støtte, i hvor stor grad ulike lobbyister har kontaktet politikerne for å snakke om prosjektet, og hvorvidt politikerne har vært involvert i prosjektet i dets tidlige faser for eksempel gjennom andre roller vedkommende har hatt.

Intervjudataene gir en viss støtte for at topp-politikerne ønsker å tekkes velgerne og de lokale politikerne spesielt fra eget hjemfylke, noe som også kan gjøre det vanskeligere å bytte standpunkt etter en KS-rapport. Det oppfatter at de har et mandat til å forsvare det de oppfatter at er innbyggernes i deres hjemfylkes interesser. For eksempel ble ikke nødvendigvis det rimeligste konseptet i en konseptvalgutredning valgt, fordi topp-politikerne i regjeringen for eksempel ønsket 'å blidgjøre de lokale kreftene og den lokale

representanten [på Stortinget]' (Intervju 17, 2022). Dette viser at den politiske logikken har mange elementer, hvorav den økonomiske bare er én og ofte ikke den viktigste.

5.4. Hva sier våre funn om beslutningsprosessene i Norge under statens prosjektmodell?

En grunnpilar i statens prosjektmodell er at man skal gjøre samfunnsøkonomiske analyser, som viser at systemet bygger på det samme idégrunnlaget som New Public Management ble introdusert med på begynnelsen av 1980-tallet. I nyliberalistisk tankegang er kostnadseffektivitet og profitt viktig, faktorer som er hovedmål i privat sektor (Lie & Christensen, 2007, s. 89). Dette trekket, altså nytte-kostnadsanalysene og deres påfølgende drøftinger, er det mange respondenter som synes er nyttig og viktig. Samtidig er det flere som synes at KS-utredningene er for snevre fordi at de enten ikke diskuterer eller diskuterer for overfladisk faktorer som partiet vektlegger, slik som klima-, miljø-, og naturverdier. Med Aberbach og Christensens (2014) analyse av hvorfor endringer og reformer feiler i bakhodet, så kan man si at KS-systemet strever med rasjonell kalkulasjon eller klar mål-middel-tenkning, eller retttere sagt strever med at det økonomisk-rasjonelle elementet er for snevert for en mer kompleks politisk logikk hvor flere hensyn må tas.

Det er også tydelig at KS-systemet sannsynligvis gir bedre diskusjoner, bedre kvalitetssikring, og til slutt bedre prosjekter med mer positiv nytte for samfunnet, enn dersom systemet ikke hadde eksistert. Da tenker vi særlig på systemet i dag sammenliknet med perioden før systemet ble innført i år 2000 med KS2 og i år 2005 med KS1. Det er vanskelig å vite om KS-systemet ville fungert bedre enn eventuelle ordinære sektorvise prosesser der kun for eksempel fagdepartementet og underliggende etat var involvert frem til prosjektene ble finansiert og påbegynt. Flere av informantene (Intervjuer, 2022) mener imidlertid at det nettopp er riktig og viktig å få inn blikk utenfra, slik som når eksterne konsulenter evaluerer prosjektene i KS-rapporter, og at det er effektivt å gjøre det slik.

Vårt materiale viser også at økonomiske perspektiver har begrensninger på mange måter, nettopp fordi det er flere trekk ved prosessene som viser betydningen av 'administrative man' eller hvordan den formelle strukturen påvirker prosessen rundt prosjektene, noe som kan trenge de økonomiske perspektivene i bakgrunnen. For det første bruker regjeringen generelt, og Finansdepartementet spesielt, sin hierarkiske innflytelse til å organisere og

påvirke prosessene i den retningen de ønsker (Christensen, 2009). Dette innebærer både muligheter til å støtte eller undergrave prosjekter og deres analyser, ut fra politiske interesser. Samtidig viser analysene at det er sjelden at Finansdepartementet i praksis stopper et prosjekt, og at det heller bidrar til at prosjekter, spesielt om de viser risiko for store kostnadsoverskridelser eller netto negativ samfunnsnytte, blir gått gjennom på nytt og eventuelt endret, noe ofte er en politisk villet handling. Selv om Finansdepartementet oppfattes som en 'festbrems,' 'gniene med pengene' og et 'nei-departement,' indikerer intervjudataene at det likevel er de politiske avveiningene som til slutt veier tyngst også i Finansdepartementet.

Fagdepartementene kan også utøve sterk hierarkisk innflytelse i KVVU-fasen. Dette må holdes sammen med det faktum at mange av våre informanter mener de reelle avgjørelsene om et prosjekt ofte gjøres tidlig i prosessene. Politisk sett oppleves det også som veldig forpliktende dersom en topp-politiker har lovet noe, for eksempel i mediene. Så er det viktig, at selv om beslutninger om valg av konsept for eksempel gjøres tidlig, betyr det ikke at prosjektet nødvendigvis får støtte, og videre at det får midler til å bli bygd ut via statsbudsjettet. Beslutningsprosessen har som vist mange stopp-punkter, inkludert etter en KS1, etter en KS2, i regjeringskonferansene, når partiene i regjering forhandler om statsbudsjettet med eventuelle støttepartier og når statsbudsjettet endelig vedtas.

Dersom det skal mye til for å endre en avgjørelse på senere stadier, har aktørene som er sentrale tidlig i prosessene stor makt over utfallet, i alle fall når det gjelder konsept. Dette er en konsekvens som KS-systemet forsøker å motvirke, men som fortsatt synes å gjøre seg gjeldende til en viss grad, i alle fall når det gjelder de store linjene i et prosjekt. Samtidig virker det som om KS-systemet er effektivt gjennom at det påvirker prosjekter som får kritikk: Kritikk fra KS-rapporter bidrar til at prosjektene må skaleres annerledes, utsettes, reduseres i omfang, utredes bedre, forsvarer grundigere, og så videre.

Informantenes svar viser også at en forhandlingsvariant av et instrumentelt perspektiv er aktuell for å forstå prosessene (jf. Christensen mfl., 2021). I KVVU-fasen er det en tautrekking mellom ulike interesser, noe det også er i de andre fasene. Det tautrekkes mellom Finansdepartementet og andre departementer, internt mellom departement og underliggende etater, for ikke å snakke om at det er mye lobbyvirksomhet fra ulike aktører gjennom hele prosessen. Dette gjør ikke bare prosessene mer komplekse, men også mer tidkrevende, noe som er et genuint politisk trekk. Om dette innebærer bedre kvalitet på beslutningsprosessene er et mer åpent spørsmål, men det er grunn til å tro at

innføringen av ulike sjekkpunkter underveis skaper større tillit, større konsistens, mer kvalitetskontroll og bedre kostnadskontroll enn tilfelle var før KS-ordningen ble innført i år 2000 og utvidet i 2005 (se også Samset & Volden, 2013b).

Anbefalingene i de ulike beslutningsgrunnlagene blir ofte ikke fulgt, i form av at prosjekter med vurdert negativ netto samfunnsøkonomisk nytte likevel får støtte av topp-politikerne, spesielt i transportsektoren. Dette kan det til en viss grad ansees for å være positivt fra et demokratisk perspektiv. Dette kan bety at det er topp-politikerne som faktisk bestemmer, at det er de politiske hensynene som veier tyngst for dem, heller enn resultatet av nyttekostnadsanalyser, og at Norge ikke er et ekspertvelde der konsulentene som utfører KS1 og KS2 har fått for mye makt på bekostning av politikerne og demokratiske prosesser, slik Christensen (2009) fryktet. Samtidig kan dette også vise hvordan underliggende etater, for eksempel Statens vegvesen, i liten grad lar samfunnsøkonomisk lønnsomhet være styrende og hvordan partsinteresser med egeninteresse i et prosjekt har innflytelse på forslagene til prioriteringer i Nasjonal transportplan (Sager, 2016).

Demokratiske beslutninger kan være mer eller mindre informerte av ekspertkunnskap. Et vedtak som ser bort fra samfunnsøkonomisk lønnsomhet er ikke nødvendigvis mer demokratisk enn et vedtak der Stortinget velger ikke å støtte et prosjekt som har netto negativ samfunnsøkonomisk nytte. Det er trinnene som leder frem til beslutningen som avgjør hvor demokratisk beslutningsprosessen er, og det viktigste er ikke mengden informasjon, men at beslutningene er tilstrekkelig belyst før de tas og at de politiske prosessene i forkant av dette er best mulig organisert.²⁴

Sager & Ravlum (2005) konkluderte spissformulert med at politikerne i Stortingets transportkomité i perioden fra rundt 1994 til 2002 'bestilte informasjon som de ikke brukte, ba om mer informasjon som de ignorerte, tok beslutninger først og etterspurte relevant informasjon etterpå, og samlet og gjennomgikk mye informasjon som ikke hadde direkte relevans for beslutningsprosessene.' I vår studie er det imidlertid ingen som har gitt direkte uttrykk for at de ikke har brukt informasjonen de har fått forelagt i det minste på en eller annen måte, eller bedt om informasjon som senere er blitt ignorert. Flere av våre informanter ga imidlertid uttrykk for at de hadde brukt svært lite tid på hele eller deler av beslutningsgrunnlagene. Mange informanter ga uttrykk for at de har opplevd nyttekostnadsanalysene som begrenset nyttige,

²⁴ Se kap. 5 om partienes arbeid med Nasjonal transportplan.

og at andre hensyn enn de samfunnsøkonomiske har vært viktigere, og at de uansett synes disse analysene har hatt moderat forklaringskraft. Dette kan ha flere grunner, for eksempel deres innvendinger til de samfunnsøkonomiske analysene, høyt tidspress og at mange av dem opplevde at KS-rapportene var vanskelige å forstå. Derfor ble KS-rapportene også lest og brukt mindre. I ett tilfelle var også en kritisk KS-rapport en redning for regjeringen slik at de slapp å skulle forsvare en flytting de i utgangspunktet ikke var tilhenger av. De kunne heller stoppe prosjektet og peke på den kritiske KS-rapporten som grunn til dette.

Nærmest samtlige topp-politikere i utvalget mente at KS-ordningen ga bedre beslutninger enn tilfellet hadde vært uten en KS-ordning. De fleste hadde tiltro til kvaliteten på de ulike utredningene, og tillit til dem som bidro i prosessen, det være seg underliggende etater, konsulentselskaper eller byråkratiet i departementene. Heller enn å fjerne ordningen hadde de flere idéer til hvordan KS-ordningen kunne forbedres (se kap. 4.5). Samtidig er det tydelig at Finansdepartementet, etter at KS-systemet ble innført, har fått en avgjørende betydning, også i transportsektoren, på ulike måter: Gjennom KS-prosessen kommer det opp mer og bedre faktagrunnlag til politikerne i Stortinget og regjeringen før beslutninger om investeringsprosjektene skal tas, og gjennom at Finansdepartementet stiller kritiske spørsmål når prosjekter innebærer risiko for kostnadsoverskridelser og blir vurdert til å ha netto negativ samfunnsnytte.

Innføringen av Finansdepartementet som medbestiller av KS-rapporter har sannsynligvis gitt sektordepartementene og lobbyinteresser noe mindre innflytelse enn de hadde før ordningen ble innført i år 2000. Dette er noe som kan undersøkes nærmere i videre forskning på temaet. Samtidig har denne delen av KS-ordningen noen ganger bidratt til det enkelte av våre informanter oppfatter som en ufruktbar dragkamp, eller 'revirmarkering' mellom departementer (Intervju 4, 2022). I tillegg kan oppfatningene av hva som er virkeligheten og hvilke virkninger som er de sentrale i ulike prosjekter, være forskjellig mellom fagdepartementene og Finansdepartementet, slik at de kan 'diskutere forbi hverandre' (Intervju 8, 2022).

5.5. Forslag til videre forskning

Til sammen gir vårt utvalg på 20 nøkkelinformanter et utfyllende bilde av hvordan politikere i Norge bruker og forholder seg til beslutningsgrunnlaget i store statlige investeringsprosjekter. Noen av funnene våre knytter seg imidlertid til kun deler av utvalget. For eksempel finner vi en del forskjeller mellom sektorer, partier og partityper. I enkelte av disse gruppene er antallet

informanter lavt, og man bør derfor være forsiktig med å generalisere funnene derfra. Dersom man er spesielt interessert i hvordan politikere i enkeltsektorer – for eksempel justis, kunnskap eller forsvar – forholder seg til beslutningsgrunnlag, er det nærliggende å intervju enda flere informanter fra disse sektorene. Dette vil også gi bedre grunnlag for å sammenlikne på tvers av sektorer.

Et annet moment som gjelder representativitet, er at vi har valgt å konsentrere oss om informanter som antas å ha en viss kjennskap til KS-ordningen. Denne avgrensingen ble gjort fordi disse politikerne trolig hadde best kjennskap til hvordan beslutningsgrunnlaget typisk blir brukt, og godt grunnlag for å foreslå forbedringer. De behovene for forbedret formidling som våre informanter peker på, gjelder trolig i enda større grad for de presumtivt mindre informerte politikerne. Videre ville det være interessant å studere politikere med mindre erfaring med KS-regimet, for eksempel, for å forstå hvordan samfunnsøkonomiske analyser bør presenteres for å informere et bredere 'praktikerpublikum.'

Et stridstema knyttet til statens prosjektmodell er om og i så fall hvordan ulike virkninger prissettes i samfunnsøkonomiske analyser. Tendensen i vårt intervjumateriale er at de som fremmer et gitt formål (for eksempel naturverdier) som regel ønsker at dette formålet eller verdien skal prissettes, selv om enkelte påpeker at dette kan være en (veldig) krevende øvelse. Videre studier av hvordan prissetting påvirker utfall kan ha stor verdi for vår forståelse av beslutningsprosesser om store investeringer. Videre er det relevant å utforske konkrete temaer, slik som hva slags effekt det vil ha dersom det blir innført klimabudsjetter, arealbudsjetter, og naturregnskap i de ulike sektorene. Det er grunn til å tro at slik prissetting kan være verdifull, jamfør verdsetting av klima- naturverdier i den internasjonale diskursen av verdien av ulike tiltak for å beskytte klima og miljø. Denne viser at det blir tydelig hvor enormt samfunnet kan tape hvis slike faktorer ikke hensyntas nok. Metodene for å verdsette slike verdier stadig blir bedre (for eksempel Atkinson & Mourato, 2008; O'Mahony, 2021).

Som våre intervjuer har vist, har et flertall av politikerne lite tid til å sette seg grundig inn i KS-rapportene, noe som reflekterer at politikere har problemer med kapasitet og oppmerksomhet på en overfylt politisk agenda. De kan heller ikke forventes å være eksperter på samfunnsøkonomiske analyser og de andre metodene som blir brukt i utredningene, selv om noen av dem selv er økonomer eller konsulterer seg med kolleger eller interessenter som med

økonomisk kompetanse. Det ville derfor være interessant å undersøke videre hvor stor forståelse informantene har om de samfunnsøkonomiske analysene.

Dersom misforståelser er et problem, er det gode grunner til å legge enda større vekt på å formidle til brukerne hva analysene i bunn og grunn handler om. En mulighet for videre forskning kan være å presentere beslutningstakerne for konkrete analyser (reelle eller fiktive) og be dem kommentere på disse og vurdere prosjektene i lys av analysene, inspirert av dybdeintervjuene Nyborg gjorde på 1990-tallet, da hun forsket på politiske prosesser i transportsektoren og intervjuet personer i Stortingets transport-komité.

Introduksjonen av Finansdepartementet som medbestiller av KS-rapporter har sannsynligvis gitt sektordepartementene og lobbyinteresser noe mindre innflytelse enn de hadde før ordningen ble innført i år 2000. Dette er noe som kan undersøkes nærmere i videre forskning på temaet, for eksempel gjennom forskningen i Concept-programmet.

Våre informanter har fremhevet flere mekanismer som KS-regimet kan påvirke beslutninger gjennom. Hvor virksomme og avgjørende disse mekanismene faktisk er, kan belyses gjennom mer inngående studier basert på prosess-sporing (Bennett & Checkel, 2015). Slike studier går dypt inn i de mange leddene i kausalkjeden frem mot vedtak i ulike utbyggingssaker. En hypotese som kan etterprøves er at effektene av de ulike mekanismene varierer sterkt med faktorer, som for eksempel interessekonstellasjonene for og imot en mulig utbygging. Til å undersøke slike spørsmål kan også kvantitative metoder som benyttes i ulike studier av interessegruppers innflytelse også være aktuelle (se Klüver, 2013), og kombinasjon av de kvalitative og kvantitative metodene kan gi mest mulig robuste slutninger. En annen fruktbar tilnærming for å forstå store statlige investeringsprosesser i lys av interessekoalisjoner, er å benytte ulike metoder til å belyse mekanismene som beskrives i Advocacy Coalition Framework (Jenkins-Smith mfl. 2014).

Å følge pågående enkeltprosesser tett over lang tid kan gi mer valide slutninger av mer beskrivende karakter: I vår studie har informantene ofte svart på bakgrunn av erfaringer høstet over lang tid. Dette kan gjøre at politikernes beskrivelse av egne tanker og handlinger er påvirket av etterrasjonalisering og andre faktorer. Samtidig kan det også gjøre dem mindre sårbare for mulige skjevheter, fordi informanter også kan se sammenhenger tydeligere og også være mer åpne når de får ulike prosesser på avstand. Kontinuerlig datainnsamling i følgestudier vil være mindre sårbare for

erindringsforskyvning, og derfor kunne gi et riktigere bilde av politikernes bruk av beslutningsgrunnlaget. Slike studier vil imidlertid møte på den utfordring at prosessene med enkeltprosjekter ofte tar et tiår eller mer. Derfor trenger slike eventuelle følgestudier godt uttenkte design.

Referanser

- Aberbach, J. D. & Christensen, T. (2014). Why Reforms So Often Disappoint. *American review of public administration*, 44(1), 3-16.
<https://doi.org/10.1177/0275074013504128>
- Aberbach, J. D. & Rockman, B. A. (2002). Conducting and Coding Elite Interviews. *PS, Political Science & Politics*, 35(4), 673-676.
http://journals.cambridge.org/download.php?file=%2FPSC%2FPSC35_04%2FS1049096502001142a.pdf&code=d7f01088e3225d85329e7a33e0a9df0e
- Akerbæk, E. (2021, 30. mars). Har regjeringen doblet samferd-sels-bud-sjettet? *Faktisk.no*. <https://www.faktisk.no/artikler/jeo3x/har-regjeringen-doblet-samferdselsbudsjettet>
- Allison, G. T. (1969). Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis,. *The American Political Science Review* 63(3), 689-718.
<https://www.jstor.org/stable/1954423>
- Andersen, S. S. (2006). Aktiv informantintervjuing. *Norsk statsvitenskapelig tidskrift*, 22(3), 278-298.
http://www.idunn.no/ts/nst/2006/03/aktiv_informantintervjuing
- Annema, J. A., Mouter, N. & Razaei, J. (2015). Cost-benefit Analysis (CBA), or Multi-criteria Decision-making (MCDM) or Both: Politicians' Perspective in Transport Policy Appraisal. *Transportation Research Procedia*, 10, 788-797.
<https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.trpro.2015.09.032>
- Atkinson, G. & Mourato, S. (2008). Environmental Cost-Benefit Analysis. *Annual Review of Environment and Resources*, 33(1), 317-344.
<https://doi.org/10.1146/annurev.environ.33.020107.112927>
- Bennett, A. & Checkel, J. T. (2015). *Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bentzrød, S. B. (2013, 8. desember). Sverige beholder kanonen Norge ikke vil ha. *Aftenposten*. Lesedato: 8. februar 2023. [Sverige beholder kanonen Norge ikke vil ha \(bt.no\)](https://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/Sverige-beholder-kanonen-Norge-ikke-vil-ha-bt.no)
- Bentzrød, S. B. (2021, 5. mars). Regjeringen kutter kraftig i jernbaneplanene for Østlandet. *Aftenposten*. Lesedato: 13. desember 2022.

<https://www.aftenposten.no/norge/i/2dqP3v/regieringen-kutter-kraftig-i-jernbaneplanene-for-oestlandet>

- Berry, J. M. (2002). Validity and Reliability Issues in Elite Interviewing. *PS, Political Science & Politics*, 35(4), 679-682.
<http://journals.cambridge.org/action/displayAbstract?fromPage=online&aid=134503&fileId=S1049096502001166>
- Boston, J. (2011). Basic NPM Ideas and Their Development. I T. Christensen & P. Lægreid (Red.), *The Ashgate Research Companion to New Public Management* (s. 17-32). London/New York: Ashgate.
- Bull-Berg, H., Volden, G. H. & Grindvoll, I. L. T. (2014). *Ikke-prissatte virkninger i samfunnsøkonomisk analyse. Praksis og erfaringer i statlige investeringsprosjekter*. Concept-rapport nr. 38. Trondheim: NTNU, Ex ante akademisk forlag.
https://www.ntnu.no/documents/1261860271/1262010703/NORSK_web_nr38_ny%2017.%20juni.pdf
- Christensen, J., Holst, C. & Christensen, J. (2020). *Ekspertenes inntog*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T. (2009). *The Norwegian Front-End Governance Regime of Major Public Projects - A Theoretically Based Analysis*. Concept-rapport nr. 23. Trondheim: NTNU, Ex ante akademisk forlag.
<https://www.ntnu.no/documents/1261860271/1262010703/Concept%2023%20FrontEndGovernance.pdf>
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P., Aars, J. & Christensen, T. (2021). *Forvaltning og politikk* (5. utgave). Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T. & Lægreid, P. (2007a). *Transcending new public management: the transformation of public sector reforms*. Aldershot: Ashgate.
- Christensen, T. & Lægreid, P. (2007b). The Whole of Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*, 67(6), 1059-1066.
<https://www.jstor.org/stable/4624667>
- Christensen, T., Lægreid, P., Røvik, K. A. & Christensen, T. (2021). *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (4. utgave). Oslo: Universitetsforlaget.
- Cyert, R., M., & March, J. G. (1963). *A Behavioural Theory of the Firm*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.
- DFØ. (2018). *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*. Oslo: Direktoratet for økonomistyring.

<https://dfo.no/sites/default/files/fagomr%C3%A5der/Utdredninger/Veileder-i-samfunnsokonomiske-analyser.pdf>

- Egeberg, M. (2012). How Bureaucratic Structure Matters: An Organizational Perspective. I B. G. Peters & J. Pierre (Red.), *The SAGE Handbook of Public Administration* (s. 157-168). London: Sage.
- Eliasson, J., Börjesson, M., Odeck, J. & Welde, M. (2015). Does Benefit-Cost Efficiency Influence Transport Investment Decisions? *Journal of Transport Economics and Policy*, 49(3), 377-396.
<https://www.ingentaconnect.com/content/lse/jtep/2015/00000049/00000003/art00002>
- Eliasson, J., Savemark, C. & Franklin, J. (2020). The Impact of land use Effects in Infrastructure Appraisal. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 141(november 2020), 262-276.
<https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.tra.2020.09.026>
- Feldman, M. S. & March, J. G. (1981). Information in Organizations as Signal and Symbol. *Administrative Science Quarterly*, 26(2), 171-186.
<https://doi.org/10.2307/2392467>
- Finansdepartementet. (2019a, 30. oktober). Bakgrunn for statens prosjektmodell. Oslo: Finansdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/statlig-okonomistyring/ekstern-kvalitetssikring2/bakgrunn-for-ks-ordningen/id2523908/>
- Finansdepartementet. (2019b). Rundskriv R-108/2019: Statens prosjektmodell - Krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring av store investeringsprosjekter i staten. Oslo: Finansdepartementet.
- George, A. L. & Bennett, A. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Gerring, J. (2007). *Case Study Research: Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gjetnes, I. (2022, 13. november). Det er ingen skam å snu om helikopteret NH-90. Spesielt i denne sikkerhetspolitiske situasjonen. *Aftenposten*. Lesedato: 15. desember 2022.
<https://www.aftenposten.no/meninger/debatt/i/wAr6od/det-er-ingen-skam-aa-snu-om-helikopteret-nh-90-spesielt-i-denne-sikkerhetspolitiske-situasjonen>

- Gregory, R. (2003). All the King's Horses and all the King's Men: Putting New Zealand's Public Sector Back Together Again. *International Public Management Review*, 4(2): 41-58
- Halse, A. H. & L. Fridstrøm (2018). *Jakten på den forsvunne lønnsombet. Om norske veiprosjekters manglende samfunnsøkonomiske avkastning*. TØI-rapport 1630/2018. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
<https://www.toi.no/getfile.php?mmfileid=47672>
- Halse, A. H., Wangsness, P. B. & Minken, H. (2021). *Endringer i beregningsforutsetninger og betydning for samfunnsøkonomisk lønnsombet i samferdselsprosjekter*. Concept-rapport nr. 66. Trondheim: NTNU, Ex ante akademisk forlag.
<https://www.ntnu.no/documents/1261860271/1262010703/Concept-rapport+nr.+66.pdf/ae4c94be-a5de-f60e-7024-5be0d7b7b126?t=1639661795286>
- Handberg, Ø. N., Grieg, E., Navrud, S., Foseid, H., Golbrandsen, M. U., Midttømme, K., Seeberg, A. R., Aalen, P. & Ulstein, H. (2022). *Bedre beslutningsgrunnlag i transportsektoren*. Menon-publikasjon nr. 103/2021. Oslo: Menon Economics. <https://www.menon.no/wp-content/uploads/2021-103-Bedre-beslutningsgrunnlag-i-transportsektoren.pdf>
- Hansen, W., & Johansen, B. G. (2017). Regional repercussions of new transport infrastructure investments: An SCGE model analysis of wider economic impacts. *Research in Transportation Economics*, 63, 38-49.
- Head, B. W. & Alford, J. (2013). Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management. *Administration & society*, 47(6), 711-739.
<https://doi.org/10.1177/0095399713481601>
- Holmen, R. B. (2021). *Grunnlaget for ex ante-evalueringer av nettoringvirkninger fra transportinvesteringer i Norge*. Concept temahefte nr. 17. Trondheim: NTNU, Ex ante akademisk forlag.
<https://www.ntnu.no/documents/1261860271/1262010610/Grunnlaget+for+ex+ante+evalueringer.pdf/2cc2c6ad-1183-9152-8f07-5a078db86148?t=1661345148030>
- Husø, A. & Pedersen, L. H. (2020, 26. oktober). Bane Nor vil halvere antall kilometer med dobbeltspor. NRK. <https://www.nrk.no/norge/bane-nor-gar-for-halvering-pa-ytre-intercity-full-pakke-pa-indre-1.15202126>
- Jenkins-Smith, H. C., Nohrstedt, D., Weible, C. M. & Sabatier, P. A. (2014). The Advocacy Coalition Framework. A. Sabatier & C. M. Weible

(Red.), *Theories of the Policy Process* (s. 183-223). Boulder, Colorado: Westview Press.

- Jordal, H. A. (2019). *Kostnad- og nyttentutvikling i tidligfasen*. Concept arbeidsrapport 2019-4. Trondheim: NTNU, Ex ante akademisk forlag.
<https://www.ntnu.no/documents/1261860271/1262021752/Kostnad-og-nyttentutvikling+i+tidligfasen+-+Arbeidsrapport.pdf/d6b86fa9-7509-42f2-b4ab-67c50c127da1?version=1.0>
- Jordal, H. A., Samset, K. & Whist, E. (2018, september). Statlige KS-prosjekter som har stoppet opp. Concept arbeidsrapport 2018-5. Trondheim: NTNU, Ex ante akademisk forlag.
<https://www.ntnu.no/documents/1261860271/1262021752/2018-5+Avviste+prosjekter+-+rapporten+FINAL.2.0.pdf/64e46ac1-398a-4767-b121-da196c00a271>
- Kjeldstadli, K. (1999). *Fortida er ikke hva den en gang var: en innføring i historiefaget* (2. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Klüver, H. (2013). *Lobbying in the European Union: Interest Groups, Lobbying Coalitions, and Policy Change*. Oxford: Oxford University Press.
- Koopmans, C. & Mouter, N. (2020). Chapter One - Cost-benefit analysis. N. Mouter (Red.), *Standard Transport Appraisal Models, (Advances in Transport Policy and Planning vol. 6)* (s. 1-42). Elsevier.
<https://doi.org/https://doi.org/10.1016/bs.atpp.2020.07.005>
- Kvalheim, E. V. (2015). *Forståelig og transparent? Formidlingen av resultater fra samfunnsøkonomiske analyser*. Concept arbeidsrapport. Trondheim: NTNU, Ex ante akademisk forlag.
<https://www.ntnu.no/documents/1261860271/1262021752/Concept+1214+formidling+29+04+2015+-+endelig.pdf/a9cee9f7-1917-44e0-b3f3-2812a33e3147>
- Kvalheim, E. V., Christensen, T., Samset, K. & Volden, G. H. (2015). *Har regjeringen fått et bedre beslutningsgrunnlag?* Concept arbeidsrapport. Trondheim: NTNU, Ex ante akademisk forlag.
<https://www.ntnu.no/documents/1261860271/1262021752/4200+Regjeringens+beslutningsgrunnlag+sluttrapport.pdf/ff529615-f4c4-4b9d-a561-1d4790f7faea>
- Lave, C. A. & March, J. G. (1993). *An Introduction to Models in the Social Sciences*. Lanham, Md: University Press of America.
- Lie, A. & Christensen, T. (2007). Nyliberalisme og forvaltningspolitikk – fra modernisering til fornying? Kap. 5, ss. 87-104 i *Nyliberalisme – ideer og*

- politiske virkelighet* (2007). Red: Mydske, P. K., Claes, D. H., og Lie. A. Oslo: Universitetsforlaget.
- Lodge, M. & Gill, D. (2011). Toward a New Era of Administrative Reform? The Myth of Post-NPM in New Zealand. *Governance (Oxford)*, 24(1), 141-166. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2010.01508.x>
- March, J. G. & Olsen, J. P. (1983). Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us about Government. *American Political Science Review*, 77(2), 281-296. <https://doi.org/10.2307/1958916>
- March, J. G., Simon, H. A. & Guetzkow, H. (1958). *Organizations*. New York: Wiley.
- Minken, H., Strand, A. & Olsen, S. J. (2014). *Systematisering av grunnlaget for prioriteringer i planarbeidet til Nasjonal transportplan*. TØI-rapport 1379/2014. Oslo: Transportøkonomisk institutt. <https://www.toi.no/publikasjoner/systematisering-av-grunnlaget-for-prioriteringer-i-planarbeidet-til-nasjonal-transportplan-article33145-8.html>
- Moravcsik, A. (2014). Trust, but Verify: The Transparency Revolution and Qualitative International Relations. *Security Studies*, 23(4), 663-688. <http://dx.doi.org/10.1080/09636412.2014.970846>
- Mouter, N. (2017a). Dutch Politicians' Attitudes towards Cost-Benefit Analysis. *Transport Policy*, 54, 1-10. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2016.11.001>
- Mouter, N. (2017b). Dutch Politicians' use of Cost-Benefit Analysis. *Transportation*, 44(5), 1127-1145. <https://doi.org/10.1007/s11116-016-9697-3>
- NTB. (2021, 4. januar). Hareide klar til å ta Nasjonal transportplan ut av luksusfellen. *Veier24*. Lesedato: 15. desember 2022. <https://www.veier24.no/artikler/hareide-klar-til-a-ta-nasjonal-transportplan-ut-av-luksusfellen/505021>
- Nyborg, K. (1998). Some Norwegian Politicians' use of Cost-Benefit Analysis. *Public Choice*, 95(3), 381-401. <https://doi.org/10.1023/A:1005012509068>
- Nyborg, K. (2014). Project Evaluation with Democratic Decision-making: What does Cost-Benefit Analysis really Measure? *Ecological Economics*, 106, 124-131. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2014.07.009>

- ahony, T. (2021). Cost-Benefit Analysis and the Environment: The Time Horizon is of the Essence. *Environmental Impact Assessment Review*, 89, 1-9. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.eiar.2021.106587>
- Peters, B. G. (2005). *Institutional Theory in Political Science: the 'New institutionalism.'* London: Continuum.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2017). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. (4. utgave). Oxford: Oxford University Press.
- Ravlum, I.-A. & Sørensen, C. H. (2005). *Styring, delegering og innflytelse? Om Stortingets behandling av Nasjonal transportplan 2006-2015*. TØI-rapport 783/2005. Oslo: Transportøkonomisk institutt. <https://www.toi.no/getfile.php?mmfileid=874>
- Regjeringen. (2019, 30. oktober). *Hva er statens prosjektmodell?* Hentet 22. november 2022 fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/statlig-okonomistyring/ekstern-kvalitetssikring2/hva-er-ks-ordningen/id2523897/>
- Regjeringen. (2020). Organisering av luftambulansetjenesten. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/organisering-av-luftambulansetjenesten/id2839130/?ch=4>
- Rittel, H. W. J. & Webber, M. M. (1973). Planning Problems are Wicked Problems. *Policy Sciences*, (4), 155-169. <http://blogs.lt.vt.edu/design/files/2013/11/Rittel.pdf>
- Rønhoide, H. & Brock, T. (2022, 27. november). Føler seg lurt – nå vil kommunen saksøke staten. NRK. Lesedato: 27. november 2022. <https://www.nrk.no/osloogviken/ringerike-kommune-har-investert-milliarder--vil-saksøke-staten-for-loftebrudd-om-ringeriksbanen-1.16153380>
- Sager, T. & Ravlum, I.-A. (2005). The Political Relevance of Planners' Analysis: The Case of a Parliamentary Standing Committee. *Planning Theory*, 4(1), 33-65. <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1473095205051441>
- Sager, T. & Sørensen, C. H. (2011). Planning Analysis and Political Steering with New Public Management. *European Planning Studies*, 19(2), 217-241. <https://doi.org/10.1080/09654313.2011.532666>
- Sager, T. Ø. (2016). Why don't cost-benefit results count for more? The case of Norwegian road investment priorities. *Urban, Planning and Transport Research*, 4(1), 101-121. <https://doi.org/10.1080/21650020.2016.1192957>

- Sager, T. Ø. (2022). *Stanse svake prosjektforslag oftere og tidligere? Gjennomgang av internasjonal litteratur*. Concept-rapport nr. 68. Trondheim: NTNU, Ex ante akademisk forlag.
- Samset, K. & Christensen, T. (2015). Ex Ante Project Evaluation and the Complexity of Early Decision-Making. *Public Organization Review*, 17(1), 1-17. <https://doi.org/10.1007/s11115-015-0326-y>
- Samset, K. & Volden, G. H. (2013a). Prinsipp, praksis og ringvirkninger. *Stat og Styring*, 23(3), 23-26. <https://www.idunn.no/doi/full/10.18261/ISSN0809-750X-2013-03-12>
- Samset, K. & Volden, G. H. (2013b). *Statens prosjektmodell. Bedre kostnadsstyring. Erfaringer med de første investerings tiltakene som har vært gjennom ekstern kvalitetssikring*. Concept-rapport 35. Trondheim: NTNU, Ex ante akademisk forlag. https://www.ntnu.no/documents/1261860271/1262010703/Concept_rapport_nr_35.pdf
- Samset, K., Volden, G. H., Welde, M. & Bull-Berg, H. (2014). *Mot sin hensikt. Perverse insentiver – om offentlige investeringsprosjekter som ikke forplikter*. Concept-rapport nr. 40. Trondheim: NTNU, Ex ante akademisk forlag.
- Samset, K., og Bukkestein, I. (2020). *Hvordan stoppe dårlige begrunnede prosjekter på et tidlig tidspunkt*. Trondheim: NTNU, Ex ante akademisk forlag.
- Schattschneider, E. E. (1960). *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. Illinois: The Dryden Press. <https://www.amazon.com/Semisovereign-People-Realists-Democracy-America/dp/0030133661>
- Simon, H. A. (1991). Bounded Rationality and Organizational Learning. *Organization Science*, 2(1), 125-134. <https://doi.org/10.1287/orsc.2.1.125>
- Skumsvoll, N. F., Ellefsen, V. U., Westhrin, V., Bakken, J. D., Øverbø, S. L. & Solheim, I. (2022, 6. oktober). Slik er satsingene på samferdsel: Dropper store prosjekter. NRK. Lesedato: 15. desember. https://www.nrk.no/vestfoldogtelemark/statsbudsjettet-2023_-slik-er-satsingene-pa-samferdsel-1.16126345
- Slettholm, A., Torset, N. S. & Ekroll, H. C. (2015, 1. juli). Regjeringen har brukt en kvart milliard på prosjekt som skulle revolusjonere norsk politi - nå blir det stanset. *Aftenposten*. Lesedato: 15. desember 2022. <https://www.aftenposten.no/norge/i/y0W2/regjeringen-har-brukt->

[en-kvart-milliard-paa-prosjekt-som-skulle-revolusjonere-norsk-politi-naa-blir-det-stanset](#)

Statens vegvesen. (2021, 19. oktober). Første spadestikk på Rogfast.
<https://www.vegvesen.no/vegprosjekter/europaveg/e39rogfast/nyhetarkiv/forste-spadestikk-pa-rogfast/>

Statens vegvesen (2023). Planlegging i Statens vegvesen.
<https://www.vegvesen.no/fag/veg-og-gate/planlegging-prosjektering-og-grunnerverv/planlegging/>

Teigen, K. H., Andersen, B., Alnes, S. L. & Hesselberg, J.-O. (2020). Entirely Possible Overruns: How People Think and Talk about Probabilistic Cost Estimates. *International Journal of Managing Projects in Business*, 13(2), 293-311. <https://doi.org/10.1108/IJMPB-06-2018-0114>

Ulstein, H., Wifstad, K., Seeberg, A. R., Hardersen, R. & Løken, A. M. (2015). *Kostnadsutvikling mellom KS1 og KS2 i byggeprosjekter*. Oslo: Menon Business Economics, Advancia, DNV GL.
<https://www.menon.no/wp-content/uploads/21kostnadsutvikling-ks1-til-ks2-final.pdf>

Volden, G. H. & Samset, K. (2017). *Statlige investeringstiltak under lupen. Erfaring med evalueringer av de 20 første KS-prosjektene*. Concept-rapport nr. 52. Trondheim: NTNU, Ex ante akademisk forlag.
https://www.ntnu.no/documents/1261860271/1262010703/CONCEPT_52_etterjustert_norsk_web.pdf/4ef69cf3-e34a-4761-a244-06a833998d0c?version=1.0

Volden, G. H., Andersen, B., Engebø, A., og Welde, M. (2023). *Nullalternativets rolle i konseptvalgutredninger*. Concept-rapport nr. 71. Trondheim: NTNU, Ex ante akademisk forlag.

Wangsness, P. B., Rødseth, K. L. & Hansen, W. (2017). A Review of Guidelines for Including Wider Economic Impacts in Transport Appraisal. *Transport Reviews*, 37(1), 94-115.
<https://doi.org/10.1080/01441647.2016.1217283>

Whist, E. & Christensen, T. (2011). *Politisk styring, lokal rasjonalitet og komplekse koalisjoner: Tidligfaseprosessen i store offentlige investeringsprosjekter*. Concept-rapport nr. 26. Trondheim: NTNU, Ex ante akademisk forlag.
https://www.ntnu.no/documents/1261860271/1262010703/Ferdig%20med%20omslag_NORSK%20VERSION%20HOVEDRAPPORT.pdf

Wikipedia. (2022, 12. desember). NAWSARH-prosjektet.
<https://no.wikipedia.org/wiki/NAWSARH-prosjektet>

Østerud, Ø. & Norge Arbeids- og, administrasjonsdepartementet (2003). *Makt og demokrati: sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen. Utredning fra en forskergruppe oppnevnt ved kongelig resolusjon 13. mars 1998, avgitt til Arbeids- og administrasjonsdepartementet 26. august 2003* (Bd. 2003: 19). Oslo: Statens forvaltningstjeneste, Informasjonsforvaltning.

Aare, O. & Rygg, B. (2022, 4. oktober). Stad skipstunnel: Kutt der det monner – gjennomfør der det nytter. *Teknisk Ukeblad*. Lesedato 22.11.2022. https://www.tu.no/artikler/stad-skipstunnel-kutt-der-det-monner-gjennomfor-der-det-nytter/522668?cx_testId=2&cx_testVariant=cx_undefined&cx_artPos=0#cxrecs_s

Vedlegg 1: Temaliste for intervjuforberedelse

Tema for intervju: Statlige beslutningstakers bruk av utredninger i forbindelse med store investeringer

Dette dokumentet gir en oversikt over hvilke tema og problemstillinger vi vil berøre i intervjuene. Det overordnede forskningsspørsmålet for prosjektet er: **Hvordan kan beslutningsprosessene hos topp-politikere rundt store statlige investeringer i infrastruktur best forstås?** For å undersøke dette spørsmålet nærmere, vil vi stille fire hovedspørsmål som danner grunnlaget for en rekke oppfølgingsspørsmål som kan være aktuelle:

- 1) Hvordan ser prosessen ut der politikerne får informasjon om ulike store investeringsprosjekter gjennom KVVU-er og KS-rapporter?**

Her er vi for eksempel interessert i å vite hva politikere leser av rapportene, hvilke deler (om noen) de bruker mest tid på, hvordan innholdet forstås, hvordan politikernes bruk påvirkes hvis de ulike rapportene/dokumentene konkluderer ulikt, hvilken kontakt politikerne har med andre aktører knyttet til kunnskapsgrunnlaget, med mer.

- 2) Hva mener politikerne selv er kriterier for gode investeringsbeslutninger?**

Her er vi ute etter å forstå hva grunnlag politikerne mener investeringsbeslutninger bør tas på, og hvordan de ulike rapportene/dokumentene svarer på disse kriteriene. Vi er også interessert i å vite hvordan rapportenes innhold vektas mot andre hensyn.

- 3) På hvilken måte blir KVVU-ene og KS-rapportene brukt i beslutningsprosessene?**

Hvordan forstår politikerne ulike begreper og konsepter som går igjen i rapportene (nyttekostnadsanalyse mfl.)? Hvor langt oppfatter politikerne at en prosess *egentlig* er kommet før en KVVU eller ekstern kvalitetssikring?

4) Hva er barrierene for å bruke KVVU-ene og KS-rapportene?

I hvilken grad har politikerne tid til å bruke utredningene, hvor formålstjenlige/nyttige opplever politikerne at rapportene er? Varierer bruken av rapportene med andre faktorer, som for eksempel den generelle økonomisk situasjon i Norge?

Vedlegg 2: Infoskriv

Vil du delta i forskningsprosjektet

” Statlige beslutningstakers perspektiv på beslutningsgrunnlaget for store statlige investeringer”?

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å finne ut mer om hvordan statlige beslutningstakere i Stortinget og regjeringen bruker informasjonen de får tilsendt i form av KVVU-er, KS1-er og KS-2-rapporter. Forskningsprosjektet gjøres av Transportøkonomisk institutt (TØI) på oppdrag fra følgeforskningsprogrammet Concept, som utvikler kunnskap som sikrer bedre konseptvalg, ressursutnyttning og effekt av store statlige investeringer, og har følgeforskning av store, statlige investeringer som en hovedaktivitet. Concept finansieres av Finansdepartementet.

Formål

Formålet med studien er å finne ut: Hvordan kan beslutningsprosessene hos topp-politikere rundt store statlige investeringer i infrastruktur best forstås? Spørsmål som vi vil stille for å belyse dette spørsmålet inkluderer:

- 1) Hvordan ser prosessen ut der politikerne får informasjon om ulike store investeringsprosjekter gjennom KVVU-er og KS-rapporter?
- 2) Hva mener politikerne selv er kriterier for gode investeringsbeslutninger?
- 3) På hvilken måte blir KVVU-ene og KS-rapportene brukt i beslutningsprosessene?
- 4) Hva er barrierene for å bruke KVVU-ene og KS-rapportene?

For å belyse dette kommer vi til å intervju 20-30 nåværende og tidligere politikere i regjeringen og i Stortinget innenfor sektorene der statens prosjektmodell oftest benyttes, det vil si transport, bygg/IKT og forsvar. Målet er å bringe forskningen på feltet videre, samt også å forstå mer om hvordan informasjonen disse politikerne mottar best kan utformes for å hjelpe dem i beslutningsprosessene. Dette er et oppdragsforskningsprosjekt som vi har som mål at skal munne ut i en kvalitetssikret Concept-rapport samt en artikkel på

forskning.no. Vi ser også for oss at vi kan bruke materialet til en vitenskapelig artikkel i et fagfellevurdert internasjonalt tidsskrift.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Transportøkonomisk institutt er ansvarlig for prosjektet. NTNU ved Concept-programmet er ansvarlig for å sette sammen en referansegruppe som vi vil konsultere med underveis i prosjektet. Referansegruppen vil bestå av minst to personer fra Concept-programmet, antakelig leder Gro Holst Volden og Bjørn Andersen samt andre relevante personer.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Som politiker i Stortinget eller regjeringen, og som person med erfaring fra områdene der det lages ulike typer beslutningsgrunnlag i henhold til statens prosjektmodell har du førstehåndserfaring med hvordan de ulike dokumentene benyttes. Det foreligger få studier, og spesielt nyere studier, om hvordan dagens ordning fungerer der topp-politikere er blitt intervjuet i dybden om dette, og derfor er det svært verdifullt for forskningen å få intervju med deg. Til vår studie trenger vi 20-30 nåværende og tidligere topp-politikere. Rundt halvparten av disse skal ha jobbet med transport, da dette er området der det lages flest utredninger.

Hva innebærer det for deg å delta?

Deltakelse innebærer at du stiller opp i et dybdeintervju våren 2020. Dette vil ta 45-60 minutter og foregå fysisk, per telefon eller via Teams, Zoom eller Skype. Vi vil også kanskje be deg om å svare på et spørreskjema der vi spør om hvor mye tid du bruker på å lese de nevnte rapportene for å samle inn mer kvantitative typer data.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle dine personopplysninger vil da bli slettet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg. Hvis du takker ja vil du få tilsendt intervjuguiden i forkant slik at du kan

forberede deg best mulig.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrevet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. Intervjuet vil bli tatt opp med lydopptaker og notater vil bli tatt underveis. Informasjonen vil bli lagret på et sted der kun prosjektmedarbeiderne har tilgang og som er passordbeskyttet på TØIs nettverk. Navn og intervjudata vil bli lagret på separate steder. Personsensitive data slik som lydopptak vil bli slettet når prosjektet er over. Intervjuene vil bli lagret i anonymisert versjon. Det er imidlertid en mulighet for at informantene i egenskap av å være offentlige personer kan identifiseres indirekte i endelig publikasjon. Du vil få mulighet til å lese gjennom og kommentere på alle data som har sammenheng med intervjuet og din organisasjon før rapporten og dens sammendrag blir publisert.

Hva skjer med personopplysningene dine når forskningsprosjektet avsluttes?

Prosjektet vil etter planen avsluttes i desember 2022, når analysen vår er godkjent av oppdragsgiver og publisert. Da blir intervjunotatene og de transkriberte filene lagres anonymt på TØIs servere, mens lydfilene og de eventuelle bildefilene vil bli slettet.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra Transportøkonomisk institutt har Personverntjenester vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke opplysninger vi behandler om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene
- å få rettet opplysninger om deg som er feil eller misvisende
- å få slettet personopplysninger om deg
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å vite mer om eller benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- Transportøkonomisk institutt ved Inga Margrete Ydersbond, imy@toi.no, 92019154, eller prosjektleder Askill Harkjerr Halse, ash@toi.no, 97178580.
- Vårt personvernombud er Norsk senter for forskningsdata, og dets kontaktpersoner ved TØI er Silvia Olsen, sjo@toi.no, 40882359 og Gro Østlie gro@toi.no, [91619347](tel:91619347).

Hvis du har spørsmål knyttet til Personverntjenester sin vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt med:

- Personverntjenester på epost (personverntjenester@sikt.no) eller på telefon: 53 21 15 00.

Med vennlig hilsen

Inga Margrete Ydersbond
Andreas Kokkvoll Tveit
Prosjektansvarlige

Askill Harkjerr Halse
Prosjektleder

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet *Statlige beslutningstakers perspektiv på beslutningsgrunnlaget for store statlige investeringer*, og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- ☐ å delta i et dybdeintervju
- ☐ å svare på et kortfattet spørreskjema

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet.

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Vedlegg 3: Intervjuguider

Innledende intervjuguide

Det overordnede forskningsspørsmålet er: **Hvordan kan beslutningsprosessene hos topp-politikere rundt store statlige investeringer i infrastruktur best forstås?** For å undersøke dette spørsmålet nærmere, vil vi stille fire hovedspørsmål som danner grunnlaget for en rekke oppfølgingsspørsmål som kan være aktuelle:

- 5) **Hvordan ser prosessen ut der politikerne får informasjon om ulike store investeringsprosjekter gjennom KVVU-er og KS-rapporter?**
 - Hva leser politikerne i rapportene? Alt? Hele? Evt. hvilke deler?
 - Hvor lang tid bruker de på å gå gjennom rapportene? Hva bruker de mest tid på?
 - Hvordan oppfatter de rapportene? Hva forstår de?
 - Endrer de mening etter å ha lest dem? Oppfølgingsspørsmål: Når? Hvorfor?
 - Hvis KVVU-en og KS-rapporten konkluderer ulikt, hvilket råd følger de da, og hvorfor?
 - Hva gjør de dersom de har spørsmål til innholdet? Hvem spør de eventuelt da?
 - Hva slags kontakt har beslutningstakerne med politikere på regionalt og lokalt plan om store investeringsprosjekter?
- 6) **Hva mener politikerne selv er kriterier for gode investeringsbeslutninger?**
 - Hvor viktig er: A) å oppnå politiske mål, B) å ha et solid faglig grunnlag, C) kostnadskontroll, D) hensyn til ulike grupper i samfunnet, slik som personer som bor i enkelte områder, E) miljø og klima, F) samfunnsøkonomisk lønnsomhet?
 - Hvorvidt svarer innholdet i de ulike rapportene til disse ovennevnte kriteriene slik politikerne ser det?
 - Hva gjør politikerne dersom de er uenig med innholdet (analyser og konklusjoner)?
 - Hvordan mener de at KVVU-ene og KS-rapportene eventuelt kan forbedres?
 - Hvor viktig er KVVU-ene og KS-rapportene sammenliknet med andre typer faktorer i ulike beslutningsprosesser, slik som lokale

interesser?

7) På hvilken måte blir KVU-ene og KS-rapportene brukt i beslutningsprosessene?

- Hvordan forstår politikerne ulike begreper (nyttekostnadsanalyse m. fl.)?
- Hvordan er tilliten til konklusjonene og anbefalingene?
- Hvor langt er en prosess kommet før en KVU?
- Hva tenker politikerne at samfunnsøkonomisk lønnsomhet måler?
 - o Hva er prissatte virkninger? Og ikke-prissatte virkninger?
- Hvor mange/hvilke føringer er allerede lagt?
- Når er det eventuelt for sent å ombestemme seg?
- Er det noen tydelige fellestrekk eller ulikheter mellom hvordan KVU-ene og KS-rapportene brukes på tvers av fagområder? Hva er disse i så fall, og hva skyldes disse ulikhetene?

8) Hva er barrierene for å bruke KVU-ene og KS-rapportene?

- I hvilken grad har politikerne tid til å lese utredningene?
- I hvilken grad er faktorer som politikerne vektlegger, for eksempel miljøhensyn eller lokal utvikling dekket i analysene?
- Hvilke strategier foretrekker politikerne for å danne seg meninger? Heller basert på samtaler heller enn på rapporter?
- Unngår politikerne å lese slike analyser når de allerede har dannet seg en mening? Spesielt når partigruppen allerede er blitt enige, eller det allerede er blitt enighet mellom ulike partier?
- I hvilken grad er politikerne enige eller uenige i det normative grunnlaget for samfunnsøkonomiske analyser og andre deler av utredningene?
- Mener politikerne at analysene har begrenset forklaringskraft? Hvorfor/hvorfor ikke?
- Når det er gode økonomiske tider bryr politikerne seg mindre om hvorvidt et prosjekt er samfunnsøkonomisk lønnsomt eller ei?

Intervjuguide høsten 2022

- 1) Hvordan ser prosessen der du har vært involvert der politikerne får informasjon om ulike store investeringsprosjekter gjennom KVU-er og KS-rapporter?
- 2) Kan du beskrive prosessene du har vært involvert i når det gjelder Nasjonal transportplan?
- 3) Hva mener du selv er de viktigste kriteriene for gode investeringsbeslutninger i store statlige prosjekter?
- 4) Hva gjør du dersom du er uenig med innholdet (analyser og konklusjoner)?

- 5) Hvordan mener du at KVVU-ene og KS-rapportene eventuelt kan forbedres?
- 6) På hvilken måte bruker du og partiet ditt KVVU-ene og KS-ene i beslutningsprosessene?
- 7) Hvordan er din tillit til de ulike utredningenes konklusjoner og anbefalinger?
- 8) Hvor mange/hvilke føringer er allerede lagt når prosessen er gått til en KS2, for eksempel?
- 9) Når er det eventuelt for sent å ombestemme seg for politikerne og stoppen en prosess?
- 10) Når i prosessen er det en beslutning egentlig tas?
- 11) Hvilke barrierer opplever du at det er for å bruke KVVU-ene og KS-rapportene?
 - I hvilken grad har politikerne tid til å lese utredningene?
 - I hvilken grad er faktorer som politikerne vektlegger, for eksempel miljøhensyn eller lokal utvikling dekket i analysene?
 - Hvilke strategier foretrekker politikerne for å danne seg meninger? Heller basert på samtaler heller enn på rapporter?
 - Unngår politikerne å lese slike analyser når de allerede har dannet seg en mening? Spesielt når partigruppen allerede er blitt enige, eller det allerede er blitt enighet mellom ulike partier?
 - I hvilken grad er politikerne enige eller uenige i det normative grunnlaget for samfunnsøkonomiske analyser og andre deler av utredningene?
 - Mener politikerne at analysene har begrenset forklaringskraft? Hvorfor/hvorfor ikke?
 - Når det er gode økonomiske tider bryr politikerne seg mindre om hvorvidt et prosjekt er samfunnsøkonomisk lønnsomt eller ei?
- 12) Hvordan kan KVVU-ene og KS-rapportene eventuelt bli bedre?
- 13) Hvordan kan de politiske beslutningsprosessene rundt store statlige investeringer eventuelt forbedres, slik du ser det?

Vedlegg 4: Liste over intervjuer

Intervju	Dato	Parti	Form	Intervjuer
1	03.jun.22	Ap	Teams	Andreas K. Tveit, Askill H. Halse og Inga M. Ydersbond
2	09.jun.22	SV	Teams	Andreas K. Tveit og Inga M. Ydersbond
3	15.jun.22	H	Teams	Askill H. Halse og Inga M. Ydersbond
4	16.jun.22	Sp	Teams	Andreas K. Tveit og Askill H. Halse
5	01.jul.22	KrF	Fysisk møte	Andreas K. Tveit og Inga M. Ydersbond
6	09.aug.22	Rødt	Teams	Andreas K. Tveit
7	11.aug.22	Ap	Teams	Andreas K. Tveit
8	18.aug.22	H	Teams	Andreas K. Tveit
9	19.aug.22	KrF	Teams	Andreas K. Tveit
10	23.aug.22	Ap	Teams	Andreas K. Tveit
11	25.aug.22	MDG	Fysisk møte	Inga M. Ydersbond
12	07.sep.22	H	Teams	Inga M. Ydersbond
13	09.sep.22	H	Teams	Inga M. Ydersbond
14	13.sep.22	FrP	Teams	Inga M. Ydersbond
15	13.sep.22	Sp	Teams	Andreas K. Tveit
16	22.sep.22	H	Teams	Andreas K. Tveit
17	27.sep.22	FrP	Teams	Andreas K. Tveit
18	27.sep.22	FrP	Teams/Telefon	Andreas K. Tveit
19	28.sep.22	H	Teams	Andreas K. Tveit
20	03.okt.22	FrP	Teams	Inga M. Ydersbond

Vedlegg 5: Om partienes arbeid med Nasjonal transportplan (NTP)

I transportsektoren får Stortingets transport- og kommunikasjonskomité informasjon om KVVU-er og KS-rapporter i utarbeidelsen av Nasjonal transportplan, som behandles av Stortinget hvert fjerde år. Nasjonal transportplan har i andre sammenhenger fått kritikk for å ha blitt en utopisk ønskeliste der alle sektorer og fylker har fått sitt, til en prislapp som ikke er håndterlig for staten (f.eks. NTB, 2021), noe også en av våre informanter kommenterte:

NTP er jo blant annet delt i to slik at den første delen er den som har sjans til å bli gjennomført og den andre delen er bare en sånn ønskeliste som noen tror det er gøy å være på og som brukes som plattform for å krige ting inn i del 1. Men det er ingen som har tenkt til å gjennomføre det i denne omgang. Det finnes ikke penger til det for det er ikke finansiert. Så det er en sånn 'adelskalender' (Intervju 11, 2022).

Informantene fortalte at veldig mange utenfor Stortinget opplevde at prosjekter som blir nevnt i NTP skal bli bygd. Derfor måtte partiet lære opp egne lokalpolitikere i hvordan den politiske prosessen fungerer, slik at de ikke skulle danne seg for høye forventninger (for eksempel Intervju 1, 2022).

De største partiene, Høyre og Arbeiderpartiet, har brede gjennomganger av alle store investeringsprosjekter fylkesvis i forbindelse med sitt arbeid med NTP, og bruker da informasjon blant annet fra Statens vegvesen eller andre statlige etater. I Arbeiderpartiet ble også forslaget sendt til partiets finansfraksjon for godkjenning. En viktig faktor for Arbeiderpartiet var å finne ut hva som er økonomisk mulig innenfor de daværende budsjettene. KVVU-ene ga for dem et troverdig anslag om prosjektenes mulige økonomiske omfang. I prosessen med å lage en parti-NTP hadde Ap møter med 'alle' interessenter, inkludert Trygg Trafikk, lokale interesser representert ved for eksempel ordførere, og fagorganisasjonene som alle drev med lobbyvirksomhet for sine hjertesaker. Den viktigste kilden til informasjon i Arbeiderpartiet var imidlertid ikke konseptvalgutredningene, men heller de interne drøftingene (Intervjuer, 2022). Samtidig fikk Ap mye informasjon fra ulike organisasjoner:

Men så er det jo samtidig nesten en ekstrem lobbying opp mot NTP, fra absolutt alle organisasjoner. Man kan nesten se på alle som er på høring at disse også har vært innom alle partiene. Ap var nok ekstra utsatt fordi meningsmålingene viste at vi kunne komme i posisjon [gjennom å vinne stortingsvalget] (Intervju 1, 2022).

SV organiserte parti-interne prosesser for å danne seg en felles mening om ulike samferdselsprosjekter i Nasjonal transportplan, og fikk dannet seg dette både horisontalt og vertikalt i partiet. De laget også sin egne alternative transportplan. Storingsrepresentantene reiste rundt i fylkene og hadde møter før Covid-19 og holdt digitale møter etter dette. Det var sannsynligvis enklere for SV enn for partier som hadde mange lokale ordførere og dermed sterkere interessekonflikter innad i partiet. SVs holdning til ulike saker ble diskutert på gruppemøter (Intervjuer, 2022).

Høyres representanter reiste også rundt i fylkene for å bli kjent med dem og behovene der i forbindelse med Nasjonal transportplan. De arbeidet mot fylkesorganisasjonene og holdt fysiske møter før Covid-19 gjorde at det måtte holde møtene digitalt i stedet. Partiet arrangerte en intern politisk høring. Så lagde partiet internt en rangering over viktige investeringsprosjekter. Viktige prosjekter kunne være dem som hadde positiv samfunnsøkonomisk nytte eller dem som hadde politiske dimensjoner gjennom at de lå i fylkene representantene kom fra. Å arbeide for prosjekter fra eget hjemfylke ble regnet for å være helt legitimt og også forventet av stortingsrepresentantene generelt, uavhengig av parti. I tillegg hadde Høyres representanter møter med interessegrupper, inkludert dem som arbeidet for spesifikke prosjekter (Intervju 3, 2022). Kriterier for gode investeringsbeslutninger var nytten og hvordan de ulike prosjektene ville bli brukt. Disse informantene mente at jo lavere prisen på et prosjekt var, desto enklere var det å få gjennomført prosjektet, fordi det kunne presses inn i eksisterende budsjetter. En svært sentral side ved beslutningsgrunnlagene var kostnadsanslagene for de ulike prosjektene. Videre diskuterte de ikke bare den totale rammen for NTP, men også hvilke prosjekter som skulle inn og når (Intervju 19, 2022).

Sps representanter diskuterte det fylkeslagene meldte inn til dem at var de viktigste samferdselssakene for dem når det gjelder vei og bane. Dette blir sammenstilt av sentralstyret og stortingsgruppa. Så drøftet partiet prioriteringer siden alt som er meldt inn ikke kommer innenfor de økonomiske rammene til første del av NTP. Sp brukte ikke beslutningsgrunnlagene for å prioritere i NTP, siden NTP skulle være basert på bredere hensyn enn hva som var samfunnsøkonomisk lønnsomt. På noen prosjekter ble de viktigst for liksom å tikke av at det ikke var noe som var

alvorlig galt, mer enn for å være en anbefaling om det skulle få prioritet eller ikke' (Intervju 4, 2022). Sps kriterier for gode investeringsbeslutninger: 1) dekke et områdes transportbehov, 2) bygges uten kostnadsoverskridelser, 3) ha en fornuftig tidsplan, 4) trafikkssikkerhet ivaretas, 5) redusere klimagassutslipp.

Frps strategi: Partiet brukte mange ulike kilder for å danne seg meninger om ulike store statlige investeringsprosjekter. Kilder kunne være rapporter, informasjon fra partiets lokallag, medieoppslag og andre kilder (Intervjuer, 2022).

MDG: Med sine få representanter måtte de være selektive om hvilke prosjekter de skulle gå i dybden og diskutere. Partiet brukte mange ulike kilder for informasjon for å danne seg inntrykk av ulike statlige investeringsprosjekter, og informasjon fra godt opplyste kilder var viktigere enn informasjon som fremgikk fra KVVU-er og KS-rapporter. MDG laget seg en alternativ grønn transportplan. Nasjonal transportplan fikk ulike beskrivelser, inkludert 'summen av kampen mellom benkene på Stortinget' og et 'kompromiss der alle fylkene og partiene til slutt fikk noe' (Intervjuer, 2022).

I Rødt blir partigruppen enige om hva de mener om ulike temaer. Ofte har lokalpolitikkerne best oversikt, og også de som har bakgrunn fra lokalpolitikken og fylkespolitikken. Leserekkefølgen av en KVVU er først å se på konklusjonene. Dersom Rødt er uenige vil de gå inn i forutsetningene for analysene for å se om de er politisk uenige i disse. Hvis Rødts politikere er enige vil de derimot ikke bruke så mye tid på KVVU-er, eller KS-rapporter. Rødts kriterier for gode investeringsbeslutninger: Først vite målet for investeringen, og effekten av å nå dette målet, ikke bare kostnadmessig, men også langs andre parametre (Intervjuer, 2022).

Venstre: Hvis prosjekter var basert på lokale initiativ kunne de være enklere å støtte. Venstre mener at de samfunnsøkonomiske kriteriene er gode, men at de må kunne justeres og være forståelige slik at ulike prosjekter kan sammenliknes etter like kriterier. Samtidig hadde også Venstre innvendinger mot ulike store statlige byggeprosjekter basert på deres innvirkning på blant annet klima og miljø (Intervjuer, 2022).

De ulike partiene har som forventet hatt ulike favoritt-temaer som de har arbeidet for. SV, MDG og Rødt ofte enige i ulike spørsmål, inkludert betydningen av kollektivtransport og jernbane. I flere spørsmål var det dem mot de andre partiene. På grunn av de store budsjetttrammene og Frps satsning på transport ble Frp presset av Venstre og KrF til også å satse på jernbane.

Ap, Høyre og KrF er ofte enige i store veiutbyggingssaker. Frp har vært særlig opptatt av å få bygget (motor)veier. KrF har vært spesielt opptatt av trafikkssikkerhet og barnas nasjonale trafikkplan. Venstre har vært spesielt opptatt av miljø og jernbane. Da det var en regjering med Høyre, Venstre, KrF og Frp møttes representanter fra disse partiene for å komme til enighet om hvordan NTP burde se ut. Forhandlingene ble ikke for krevende, fordi sektoren totalt sett hadde veldig mye penger i budsjettet, slik at alle kunne få støtte for sine kjernesaker. Noen ganger har representantene for distriktene eller kysten alliert seg for å få gjennomslag, mens andre ganger har representantene fra Nord-Norge gjort det samme på tvers av partier (Intervjuer, 2022).

Stad skipstunnel

Geografiske hensyn kunne også være avgjørende for å forstå hvorfor beslutninger endte som de gjorde slik som at alle deler av landet bør få infrastrukturinvesteringer. Dette ble brukt som en av flere forklaringer på hvorfor Stad skipstunnel ble vedtatt i Stortinget i statsbudsjettet for 2021²⁵ trass i manglende samfunnsøkonomisk nytte i de fleste av et 20-talls ulike utredninger over flere (ti)år (Intervju 1, 2022). Dermed er Stad skipstunnel også et erkeeksempel på et prosjekt som fra en (snever) samfunnsøkonomisk vinkling ikke burde få støtte. Betydningen av rettferdighet og geografiske hensyn ble også per høsten 2022 aktivt brukt av lobbyistene for dette prosjektet (for eksempel Aare & Rygg, 2022). Flere informanter forklarte støtten til prosjektet med svært dyktige lokale lobbyister, slik som de lokale ordførerne. Andre med sympati for kystproblemstillinger, og mente at den delen av Norge, Vestlandet og kysten også burde nyte godt av statlige investeringer i store transportprosjekter (Intervju 1, 4, 7, 2022).

[Prosjektet] levde sitt eget liv hele veien fra starten, og de politiske oppfatningene var jo at det skulle gjennomføres. Det ble jo flere og flere partier og noen var skeptiske i begynnelsen, men de ble jo overbevist om dette uten at det røkket ved egentlig konklusjonene i KVVU-ene og KS-rapportene, for å si det sånn. Så den syntes jeg var en rar prosess (Intervju 7, 2022).

Stad skipstunnel ville kanskje eller sannsynligvis ikke blitt vedtatt med dagens samferdselsbudsjett påpekte flere (blant annet intervju 1). Én informant

²⁵ <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=83142>

hevder at skipstunnelen antakelig vil få en stor kostnadsoverskridelse (intervju 5). Forfatterne av den siste KS-rapporten som var kritisk til dette store statlige investeringsprosjektet ble kalt 'blåruss' og nådde på ingen måte gjennom (Intervju 7, 2022).

Dermed blir Stad skipstunnel et eksempel på at det uansett er 'det politiske regnestykket' som avgjør til slutt, ikke hvorvidt KS-rapportene er positive eller negative. Dersom et prosjekt har stor nok støtte hos topp-politikerne og blir vedtatt og får finansiering blir det igangsatt uansett.

Concept rapportserie

Papirtrykk: ISSN 0803-9763

Elektronisk utgave på internett: ISSN 0804-5585

Lastes ned fra: <https://www.ntnu.no/concept/concept-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 prosjekter <i>Up-front Conjecture of Anticipated Effects of Major Public Investment Projects</i>	Nils Olsson

Rapport	Tittel	Forfatter
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 Analysis</i>	Kjell Austeng, Vibeke Binz og Frode Drevland
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

Rapport	Tittel	Forfatter
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

Rapport	Tittel	Forfatter
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
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.	Morten Welde, Jonas Eliasson, James Odeck, Maria Börjesson

Rapport	Tittel	Forfatter
	<i>Planning, Analytic Tools and the Use of Cost-Benefit Analysis in the Transport Sector in Norway and Sweden.</i>	
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. <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>	Gro Holst Volden
Nr. 38	Ikke-prissatte virkninger i samfunnsøkonomisk analyse. Praksis og erfaringer i statlige investeringsprosjekter <i>Non-Monetized Impacts in Economic Analysis. Practice and Lessons from Public Investment Projects</i>	Heidi Bull-Berg, Gro Holst Volden og Inger Lise Tyholt Grindvoll
Nr. 39	Lav prising – store valg. En studie av underestimering av kostnader i prosjekters tidligfase <i>Low estimates – high stakes. A study of underestimation of costs in projects' earliest phase</i>	Morten Welde, Knut Samset, Bjørn Andersen, Kjell Austeng
Nr. 40	Mot sin hensikt. Perverse insentiver – om offentlige investerings-prosjekter som ikke forplikter	Knut Samset, Gro Holst Volden, Morten Welde og Heidi Bull-Berg

Rapport	Tittel	Forfatter
	<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 <i>Transport models and extreme scenarios. A test of the NTM5 model</i>	Christian Steinsland og Lasse Fridstrøm
Nr. 42	Brukeravgifter i veisektoren <i>User fees in the road sector</i>	Kåre Petter Hagen og Karl Rolf Pedersen
Nr. 43	Norsk vegplanlegging: Hvilke hensyn styrer anbefalingene <i>Road Planning in Norway: What governs the selection of projects?</i>	Arvid Strand, Silvia Olsen, Merethe Dotterud Leiren og Askill Harkjerr Halse
Nr. 44	Ressursbruk i transportsektoren – noen mulige forbedringer <i>Resource allocation in the transport sector – some potential improvements</i>	James Odeck (red.) og Morten Welde (red.)
Nr. 45	Kommunale investeringsprosjekter. Prosjektmodeller og krav til beslutningsunderlag. <i>Municipal investment practices in Norway</i>	Morten Welde, Jostein Aksdal og Inger Lise Tyholt Grindvoll
Nr. 46	Styringsregimer for store offentlige prosjekter. En sammenliknende studie av prinsipper og praksis i seks land. <i>Governance schemes for major public investment projects: A comparative study of principles and practices in six countries</i>	Knut F. Samset, Gro Holst Volden, Nils Olsson og Eirik Vårdal Kvalheim
Nr. 47	Governance Schemes for Major Public Investment Projects. A comparative study of principles and practices in six countries.	Knut F. Samset, Gro Holst Volden, Nils Olsson og Eirik Vårdal Kvalheim
Nr. 48	Investeringsprosjekter og miljøkonsekvenser. En antologi med bidrag fra 16 forskere. <i>Environmental Impact of Large Investment Projects. An Anthology by 16 Norwegian Experts.</i>	Kåre P. Hagen og Gro Holst Volden
Nr. 49	Finansiering av vegprosjekter med bompenger. Behandling av og konsekvenser av bompenger i samfunnsøkonomiske analyser.	Morten Welde, Svein Bråthen, Jens Rekdal og Wei Zhang

Rapport	Tittel	Forfatter
	<i>Financing road projects with tolls. The treatment of and consequences of tolls in cost benefit analyses.</i>	
Nr. 50	Prosjektmodeller og prosjekteierstyring i statlige virksomheter. <i>Project governance and the use of project models in public agencies and line ministries in Norway.</i>	Bjørn Andersen, Eirik Vårdal Kvalheim og Gro Holst Volden
Nr. 51	Kostnadskontroll i store statlige investeringer underlagt ordningen med ekstern kvalitetssikring. <i>Cost performance in government investment projects that have been subjected to external quality assurance.</i>	Morten Welde
Nr. 52	Statlige investeringer under lupen. Erfaring med evaluering av de 20 første KS-prosjektene. <i>A Close-up on Public Investment Cases. Lessons from Ex-post Evaluations of 20 Major Norwegian Projects</i>	Gro Holst Volden og Knut Samset
Nr. 53	Fremsynsmetoder <i>Foresight methods</i>	Tore Sager
Nr. 54	Neglected and underestimated impacts of transport investments	Petter Næss, Gro Holst Volden, James Odeck og Tim Richardson
Nr. 55	Kostnadsstyring i entreprisekontrakter <i>Cost performance of construction contracts</i>	Morten Welde, Roy Endre Dahl, Olav Torp og Torbjørn Aass
Nr. 56	Styring og gjennomføring av store statlige IKT-prosjekter <i>Governance of Major Public ICT-projects</i>	Håkon Finne
Nr. 57	Effektivitet og produktivitet i norsk veibygging 2007-2016 <i>Efficiency and productivity in Norwegian road construction 2007-2016</i>	Kenneth Løvold Rødseth, Rasmus Bøgh Holmen, Finn R. Førund og Sverre A.C. Kittelsen
Nr. 58	Mandater for konseptvalgutredninger. En gjennomgang av praksis.	Knut Samset og Morten Welde

Rapport	Tittel	Forfatter
	<i>The Terms of Reference Document for Conceptual Appraisal. A Review of Current Practice.</i>	
Nr. 59	Estimering av kostnader i store statlige prosjekter: Hvor gode er estimatene og usikkerhetsanalysene i KS2-rapportene? <i>Estimating costs in large government investment projects. How good are the estimates and uncertainty analyses in the QA2-reports?</i>	Morten Welde, Magne Jørgensen, Per Fridtjof Larsen og Torleif Halkjelsvik
Nr. 60	Noen krevende tema i anvendte samfunnsøkonomiske analyser. En undersøkelse av praksis i Statens prosjektmodell. <i>Salient topics in cost-benefit analyses of major public projects in Norway</i>	Haakon Vennemo, Jens Furuholmen, Orvika Rosnes og Lenid Andreev
Nr. 61	Samspillprosjekter i bygg- og anleggsbransjen <i>Partnering in construction projects</i>	Svein Bråthen, Maria Laingen, Paul Torgersen og Merethe Kristin Woldseth
Nr. 62	Vegprosjekter, verdiskaping og lokale mål <i>Road projects and local economic impacts</i>	Morten Welde, Eivind Tveter og Anne Gudrun Mork
Nr. 63	Betydningen av lønnsomhet ved valg av vegtrasé i kommunedelplanprosessen <i>The importance of value for money when choosing a road route in the municipal sub-plan process</i>	Ingri Bukkestein og Ole Henning Nyhus
Nr. 64	Hvordan lykkes med digitalisering? En undersøkelse av nyttestyring i IT-prosjekter i offentlig sektor. <i>How to succeed with digitalization? A study of benefit management in public IT projects</i>	Helene Berg, Kjetil Holgeid, Magne Jørgensen og Gro Holst Volden
Nr. 65	Styring av prosjektporteføljer i offentlig sektor <i>Management of project portfolios in the public sector</i>	Ingri Bukkestein, Gro Holst Volden og Bjørn Andersen

Rapport	Tittel	Forfatter
Nr. 66	Endringer i beregningsforutsetninger og betydning for samfunnsøkonomisk lønnsomhet i samferdselsprosjekter <i>Changes in cost-benefit analysis assumptions and their impact on net benefits of transport investments</i>	Askill H. Halse, Paal B. Wangsness og Harald Minken
Nr. 67	Til Dovre faller? En studie av faktisk levetid for veg og jernbane <i>The service life of transport infrastructure: An ex-post analysis of rail and roads</i>	Eivind Tveter, Tore Tomasgard og Maria Laingen
Nr. 68	Stanse svake prosjektforslag oftere og tidligere? Gjennomgang av internasjonal litteratur <i>Stopping weak project proposals more frequently and earlier? A review of international literature</i>	Tore Sager
Nr. 69	Til rett tid? En undersøkelse av forsinkelser i gjennomføringsfasen av store statlige prosjekter <i>Over time or on time? A study of delays in large government investment projects</i>	Morten Welde og Ingrid Bukkestein
Nr. 70	Hva kjennetegner samfunnsøkonomisk lønnsomme vegprosjekter? En analyse basert på data fra nasjonale transportplaner i Norge og Sverige. <i>What characterises road projects with a positive value for money? A study based on data from national transport plans in Norway and Sweden</i>	James Odeck, Maria Börjesson, Johanna Jussila Hammes, Gro Holst Volden og Morten Welde
Nr. 71	Nullalternativets rolle i konseptvalgutredninger <i>The role of the do-nothing option in conceptual appraisals</i>	Gro Holst Volden, Bjørn Andersen, Atle Engebø og Morten Welde
Nr. 72	Topp-politikeres bruk av beslutningsgrunnlaget for store statlige investeringer <i>Top politicians' use of the decision basis for major public investments</i>	Inga Margrete Ydersbond, Andreas Kokkvoll Tveit, Tom Christensen og Askill Harkjerr Halse

Forskningsprogrammet Concept skal utvikle kunnskap som sikrer bedre konseptvalg, ressursutnyttelse og effekt av store statlige investeringer. Programmet har et særlig fokus på tidligfasen i prosjektene, fra den første ideen oppstår til endelig finansiering av gjennomføringen er vedtatt.

En hovedaktivitet er å drive følgeforskning knyttet til store, statlige investeringsprosjekter underlagt den norske ordningen med ekstern kvalitetssikring. Basert på analyse av data og andre, teoretisk eller metodisk baserte forskningsprosjekter, utvikler vi ny kunnskap om hvordan vurdere, ta beslutninger om og styre store statlige prosjekter. Concept-programmet er finansiert av Finansdepartementet.

The Concept Research Programme develops ways to improve the choice of conceptual solutions, use of resources and enhance the effect of large government investment projects. The programme has a particular focus on the front-end of projects, from the initial idea until the decision to implement is made.

A main activity is to carry out trailing research linked to large government investment projects subject to the Norwegian scheme of external quality assurance. Based on analysis of data and other, theoretically or methodologically based research projects, we develop new knowledge about how to assess, make decisions about and manage large government projects. The Concept programme is funded by the Ministry of Finance.

Address:

The Concept Research Programme
Department of Civil and Environmental
Engineering
NTNU
7491 Trondheim
Norway

ISSN: 0803-9763 (papirversjon)

ISSN: 0804-5588 (nettversjon)

ISBN: 978-82-8433-038-9 (papirversjon)

ISBN: 978-82-8433-039-6 (nettversjon)

