

# Linesøya fastlandsforbindelse

Om betalingsvillighet, betalingsevne - og samfunnsnytten som forsvant.

## Knut Samset og Gro Holst Volden

*Linesøya i Sør-Trøndelag fikk tilslutt sin fastlandsforbindelse. Det skjedde i 2011. Gleden var stor hos øyboerne da den første bilen slapp over - med rette. Dette hadde de sloss for siden 1970-tallet. Men vil gleden bli langvarig? Og er dette et samfunnsnyttig prosjekt? Linesøya er bare ett av mange småsamfunn langs kysten som har fått eller ønsker seg fastlandsforbindelse, så dette er ikke noe nytt. Allikevel er det interessant å se nærmere på dette prosjektet.*



## Broprosjektet vurdert ex ante

Bro til Linesøya kom for alvor på dagsorden da øya innenfor, Stokkøya, fikk bro i 2000. Da hadde Linesøya ca. 200 innbyggere. Fergen som tidligere trafikkerte begge øyene måtte nå opprettholdes bare for Linesøya. Det ble svært ulønnsomt.

I 2004 gjennomførte SINTEF på oppdrag fra fylkeskommunen en samfunnsøkonomisk analyse av investeringsforslaget. Kostnaden ble anslått til 114 mill. kroner og kostnadsrisikoen ble vurdert som lav. Dette var en kjent og godt utprøvd teknisk løsning. Nyttien ble beregnet til 119 mill. kroner, hvorav

2/3 var sparte fergekostnader. Resten var i hovedsak verdien av spart reisetid og nytte for nye brukere. Konklusjonen var altså en positiv netto nåverdi på  $119 - 114 = 5$  mill. kroner. I tillegg ble det beskrevet ikke-prissatte gevinster for beboere og næringsliv på Linesøya.

Prosjektet var nå erklært lønnsomt, og fylkeskommunen vedtok å finansiere det meste (88 %), mens kommunen og lokalt næringsliv skulle finansiere resten (12 %) - samt dekke eventuelle kostnadsoverskridelser.

For å gjøre en lang historie kort: Broen stod til slutt ferdig i 2011, fire år forsinket og med store kostnadsoverskridelser, blant annet på grunn av problemer med bunnforholdene. Sluttkostanden var nå 230 mill. kroner pluss tilslutningsveier på 20 mill., i alt 250 mill. kroner, altså mer enn en dobling av opprinnelig anslag. Fylkeskommunen måtte bite i gresset og ta mesteparten av overskridelsene på sin kappe.

### Broprosjektet vurdert ex post

I dag har Linesøya ifølge egen hjemmeside bare 61 fastboende fordelt på 33 husstander. I gjennomsnitt betyr det en investering per husstand på 7,6 millioner kroner. I tillegg kommer årlige drifts- og vedlikeholdskostnader. Kan et prosjekt på en nesten fraflyttet øy være samfunnsnyttig når investeringen er så skyhøy? Dette kan vurderes på to forskjellige måter:

1. Er prosjektet samfunnsøkonomisk lønnsomt, slik en antok i 2004?
2. Er distriktpolitiske eller andre fordelingsvirkninger så viktige at de rettferdiggjør prosjektet?



### Er prosjektet samfunnsøkonomisk lønnsomt?

For at et prosjekt skal være samfunnsøkonomisk lønnsomt må den samlede betalingsvilligheten være høyere enn kostnadene. I dette tilfellet ble kostnaden mer enn dobbelt så høy som anslått, og netto nytte som var anslått positiv (5 millioner) er allerede av den grunn blitt sterkt negativ. Prosjektet er altså ikke samfunnsøkonomisk lønnsomt. Men la oss allikevel se nærmere på nyttesiden.

- Forutsetningen i 2004 var at det spares hele 5 mill. kroner per år i drift av fergen. Deler av denne gevinsten bør trolig tilskrives broen til Stokkøya. Dersom en hadde sett de to broprosjektene i sammenheng ville en tatt med kostnaden av begge broene, og vurdert denne opp mot samlede fergebesparelser (som neppe er særlig mye høyere enn det som nå er beregnet for Linesøya alene). La oss likevel se bort fra dette og anse broen til Stokkøya som sunk cost.

- Siden fergen som trafikkerte Linesøya var relativt gammel, la man inn en antatt investering i ny ferge på 15-20 mill. kroner. Gitt den negative befolkningsutviklingen på øya er det god grunn til å tvile på at dette ville skjedd, og mer generelt at et like godt fergetilbud som i dag ville blitt opprettholdt i overskuelig fremtid.
- Forsinkelsene i byggingen av broen innebar dessuten at fergedriften måtte forlenges med 4-5 år, noe som også har gitt en betraktelig reduksjon i forhold til den anslåtte nytten målt som nåverdi.
- Tidsbesparelser for innbyggere og næringsliv handler om å få lettere tilgang til markedene for de næringsdrivende, og bruke mindre tid til pendling for innbyggerne. Analysen fra 2004 la til grunn en vekst i trafikkmengde og tilsvarende økende gevinst over analyseperioden. Det som har skjedd de senere årene er imidlertid en fortsatt jevn fraflytting. Næringsaktiviteten er hovedsakelig begrenset til seks gårdsbruk. Årsdøgntrafikken i sambandet Kirkholmen-Linesøy i 2010 var bare 34 kjøretøy.
- Enkelte av øyas beboere er riktignok pendlere og vil få nytte av å slippe og reise med ferge. Men gjennomsnittsalderen på Linesøya i dag er over 60 år. Om ti år vil mer enn to tredjedeler være pensjonister. Hvis avfolkingen fortsetter vil det meste av trafikken være hytteturister. Dette er typisk for hva en har sett andre steder – at øya antakelig avfolkes raskere etter at fastlandsforbindelsen kom enn den ellers ville gjort.
- En annen sentral faktor er betalingsvilligheten for å spare tid. Denne er sterkt korrelert med inntektsnivå. I analysen fra 2004 har man trolig benyttet gjennomsnittlige tidsverdier for hele landet. Dette er trolig en betydelig overvurdering av betalingsvilligheten for tidsbesparelser for folk på Linesøya. SSB-tall viser at gjennomsnittlig skattbar inntekt for beboerne var kun 56 % av landsgjennomsnittet. Kan hende har hyttefolk og andre turister høyere betalingsvillighet for å kjøre på broen, men det er ingenting som tilsier at denne gruppen ligger over landsgjennomsnittet. Tidsbesparelser i fritid har uansett en relativt lav verdi sammenliknet med tidsbesparelser i jobb så dette slår ikke like mye ut.
- I tillegg til nyttevirkningene ovenfor nevnes også flere ikke-verdsatte gevinster. Transportøkonomer har vært opptatt av å drøfte ringvirkninger de senere årene, i form av produktivetsgevinster som primært går via forstørrede arbeidsmarkeder. Men dette er i all hovedsak et urbant fenomen som kan utløses når man knytter byer og tettsteder sammen. Selv om innbyggerne på Linesøya vil komme noe lettere til Stokkøya og kommunesenteret er det ikke grunn til å vente veldig store produktivetsgevinster av dette. En TØI-analyse av over 100 veiprojekter åpnet i perioden 1993-2005 viste ingen virkninger på folks inntektsnivå.
- Det er grunn til å tro at broen skaper muligheter for turisme eller annen næringsvirksomhet, og muligens økte inntekter av salg av hyttetomter. Det en da snakker om er imidlertid omfordelingseffekter og ikke rene samfunnsøkonomiske gevinster. En hytte solgt på Linesøya er en hytte mindre solgt et annet sted, og verdistigning på tomter og eiendom vil typisk motsvares andre steder. Å ta med dette som en tilleggsgevinst i den samfunnsøkonomiske analysen vil være dobbelttelling.

På bakgrunn av dette er det altså flere grunner til å tro at nytten var kraftig overvurdert. Anslått netto nytte var  $119 - 114 =$  pluss 5 mill. kroner. Tar en med i betraktningen det en vet i dag, vil det ikke være urimelig å anslå nytten til en fjerdedel. Netto nytte vil i så fall bli  $30 - 250 =$  minus 220 mill. kroner. Med andre ord, et ekstremt ulønnsomt prosjekt. Nytte/kostnadsbrøken er bare  $30/250 = 0,12$ .



### Kan distriktpolitiske hensyn rettferdiggjøre prosjektet?

Samfunnsøkonomisk lønnsomhet er bare ett moment som kan brukes for å prioritere offentlige veiprojekter. Et annet sentralt moment er det man kaller «hensyn til fordelingsvirkninger» eller distriktpolitikk.

.. I gjennomsnitt betyr det en investering per husstand på 7,6 millioner kroner... Næringsaktiviteten er hovedsakelig begrenset til seks gårdsbruk... Hvis avfolkingen fortsetter vil det meste av trafikken være hytteturister.

Det er lang tradisjon og politisk enighet om å opprettholde bosetting i utkant-Norge, og derfor legges relativt stor vekt på å sikre veiforbindelse også for de som bor mest avsides. Dette gjelder også folk som er bosatt på små øyer, og kan slik sett brukes til å kanskje forsvare prosjektet. Men investeringen er svært høy, som nevnt tilsvarende 7,6 millioner per husstand. Til sammenlikning representerer

årets samlede investeringer i veisektoren for hele landet i størrelsesorden bare ti tusen kroner per husstand.

For å sette investeringen ytterligere i perspektiv tilsvarer broen med tilslutningsvei så mye som to tredjedeler av hva fylkeskommunen investerer på fylkesveiene i hele Sør-Trøndelag fylke i år (ca. 330 mill. kroner). Det hører med til bildet at bare vel 60 prosent av fylkesveiene i Sør-Trøndelag har fast dekke. Bare Nord-Trøndelag har dårligere veier (SSB, 2006). Eller, om ikke dette tydeliggjør situasjonen, bør vi også nevne at investeringen tilsvarer så mye som halvparten av hva staten bevilger i år som tilskudd til rassikring på fylkesvegene (for hele landet). Broforbindelsen er riktignok del av en fylkesvei, men trafikkvolumet begrenses ved at den ender på en øy.

.. investeringen er svært høy (...) to tredjedeler av hva fylkeskommunen investerer på fylkesveiene i hele Sør-Trøndelag fylke i år.

Det er også et viktig poeng at denne broen kopler øya til Stokkøya som så er koplet til fastlandet med bro. Sett under ett har man da en langt større samlet investering til to øyer med liten befolkning og næringsvirksomhet, men som ble betjent av den samme fergen. Vurderingen av samfunnsøkonomisk lønnsomhet kommer trolig enda

dårligere ut dersom en vurderer dette som det det var, nemlig to følgeprosjekter og ikke som to uavhengige tiltak.

Selv ikke i Norge vokser penger på trær, og kapital som bindes i en bro til en øy kan ikke brukes til andre formål. Investeringen i dette tilfellet kan ikke beskrives som annet enn en gavepakke, og en meget stor sådan.

En sentral årsak til at bro kom på dagsorden var at Stortinget vedtok et prinsipp for alternativ bruk av fergetilskudd, som innebærer at anslåtte drifts-, vedlikeholds- og kapitalkostnader til fergesamband kan nyttes til delfinansiering av prosjekter som vil gjøre ferge overflødig. Måten dette gjøres på kan gi fylkeskommunene perverse incentiver til å bidra inn i denne type prosjekter uansett hvor ulønnsomme de måtte være.

Hvis lønnsomhetsanalysen i tillegg overvurderer nytten og undervurderer kostnadene, noe som trolig har skjedd her, blir det enda verre. Da vil bro-tilhengerne bruke lønnsomhetsargumentet for hva det er verdt – og her viser det seg i ettertid, dessverre, for langt mer enn hva det var verdt.

## Politikk og samfunnsnytte

Den skjevprioriteringen på veisektoren som distriktspolitikken i Norge innebærer er svært omdiskutert. Mange mener at dersom kapasitet og standard på stamveinettet og i byområdene hadde vært tilstrekkelig, så hadde det vært lettere å rettfærdiggjøre utbygging og oppgradering av veier i utkanten. Men i Norge har man istedenfor å ta de viktigste veiene først, i mange tilfeller gjort det motsatte. Dette er Linesøyforbindelsen et eksempel på, og derfor er prosjektet særdeles viktig og interessant.

Selv ikke i Norge vokser penger på trær, og kapital som bindes i en bro til en øy kan ikke brukes til andre formål.”

Om en legger de politiske føringene til grunn, burde vi allikevel kunne være enige om at de målene en blir enige om skal nås på en mest mulig kostnadseffektiv måte. Dette følger blant annet av økonomiregelverket for staten. Enten målet er økt velferd eller økt bosetting på små øyer, så er vi nokså sikre på at en kan finne andre alternative tiltak som

både er mer målrettede og billigere enn det å bygge en bro - om en leter. For å få utnyttet dette mulighetsrommet burde prosjektet vært utredet som et distriktpolitisk eller fordelingspolitisk tiltak og ikke som et transportprosjekt. Kun dersom målet var sammenfallende med virkemidlet, nemlig «ny bro til små øyer» er broen det eneste tiltaket som kommer ut.

Enten målet er økt velferd eller økt bosetting på små øyer, så er vi nokså sikre på at en – dersom en leter – kan finne andre alternative tiltak som både er mer målrettede og billigere å gjennomføre enn det å bygge en bro

Men nå er broen bygget og øyboerne får fordelene av å ha lettere tilgang til tjenester på fastlandet - og til aktiviteter på kveldstid utenfor øya. Dette er reelle samfunnsøkonomiske gevinster som folk åpenbart har betalingsvillighet for. Men dette skjer ikke uten at det også oppstår negative ikke-prissatte virkninger. Studier av sosiale endringer i et lite øysamfunn før og etter at broforbindelsen kom peker blant annet på at folks

viktigste møteplasser forsvinner. Butikken legges ned og kaia er ikke lenger i bruk. Både pendlerne og de fastboende benytter kjøpesentra og andre tilbud på fastlandet, og ingen trenger å møte på kaia for å hente posten. Det er et paradoks at viktige samfunnstilbud som butikk, post og skole i mange småsamfunn har vært skjermet nettopp av dårlig infrastruktur til omverdenen. Når veien kommer blir folks interaksjonsmønstre kraftig endret, og mange, særlig eldre mennesker uten bil, blir paradoksalt nok mer isolert enn før. Slik sett er utsiktene på Linesøya ikke helt lyse for den aldrende majoriteten av befolkningen - dersom de da ikke flytter til fastlandet.

I så fall blir broen stående som er lite benyttet monument over et mislykket konseptvalg og ett av svært mange feilslåtte distriktpolitiske tiltak.