

Store skip i tunnel i et fjell

Om konseptet som leter etter en begrunnelse

Knut Samset

Stad skipstunnel ligger fremdeles på politikernes bord, mer enn tredve år etter at prosjektforslaget ble lansert. Det er kommet inn i Nasjonal transportplan (NTP) og forprosjektet er i gang, men Stortinget må til slutt avgjøre om det skal gjennomføres eller ikke.

Skipstunnelen

Vi forskere har lenge interessert oss for dette prosjektet. Ikke fordi det gjelder verdens største og første skipstunnel, men fordi det på mange måter er ekstremt. Og det er ekstremtilfellene en lærer mest av. Her har man en særdeles langtrukken tautrekking mellom lokale interessenter og Staten, med gjentatte omkamper, nye utredninger og nye forslag. Prosjektforslagene byr på fantasifulle mål, galopperende kostnader og sørgelig lav samfunnsnytte, samtidig som mulighetsrommet forblir utforsket. Vi har analysert Stad skipstunnel i tre studier. Det gjelder en studie med undertittel «Logisk minimalisme og de avgjørende valg» (Samset m.fl., 2009), «Politisk styring, lokal rasjonalitet og komplekse koalisjoner»

(Whist og Christensen, 2011), og «Kan man stole på samfunnsøkonomiske analyser? En gjennomgang av elleve analyser av prosjektet Stad skipstunnel» (Kvalheim, 2015). Nedenfor følger noen refleksjoner fra disse studiene der en ser det hele i et større perspektiv.

Allerede på 1870-tallet fantes det skisser til en skipstunnel gjennom Stadlandet. Ideen ble aktualisert og vurdert av den tyske okkupasjonsmakten under 2. Verdenskrig. Det ville gjøre det mulig å seile innaskjærs på det meste av kyststrekningen på Vestlandet, og dermed unngå trusselen fra allierte fly og ubåter. Tanken om en skipstunnel ble tatt opp igjen etter krigen, og i 1984 tok lokale krefter initiativet til å få utredet prosjektet.



Planen er å bygge en skipstunnel i fjellet mellom to fjorder, markert med rødt på figuren. Med det unngår man å seile utaskjærs på en kort strekning der havet er spesielt vanskelig når bølgene er store. Dette var en god ide i gamle dager da båtene var små og passerte forholdsvis nær land der

havet er farligst. I dag er båtene større og sikrere og går lengre ut. Alvorlige skipsulykker hører historien til.

Allikevel vil de lokale aktørene bygge tunnelen. Staten, som skal betale regningen, sa nei fordi konseptet, det vil si tunnelen, ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Istedenfor realiserte staten to andre konsepter for å bedre sikkerheten på havet: For det første ble skipsleden lagt utenfor det problematiske området nær land, og for det andre ble det innført løpende overvåking og rapportering av vind og bølgeforhold i området, åpent tilgjengelig via Internett.

Men dette tilfredsstilte ikke de lokale initiativtakerne. De ville nå bygge en større tunnel som også kan ta store skip. Problemet er at dette konseptet i enda større grad er uhensiktsmessig. Logikken er den samme: En større tunnel blir både mindre *relevant* (store båter berøres ikke av problemet) og mindre *lønnsom* (kostnaden øker betraktelig). I tillegg er allerede sikkerheten vesentlig bedret ved sikrere båter, ny skipsled og bølgevarsling. Det er lite trolig at skipstrafikken vil benytte tunnelen når været er godt. Resultatet dersom den store tunnelen blir bygget blir kan hende at det er fritidsbåtene som blir den største brukergruppen - ikke skipstrafikken. Da vil den samfunnsøkonomiske lønnsomheten bli svært mye lavere enn prognosene stipulerer.

Et konseptvalg uten alternativer

Hva menes med et konsept? Det er en idé eller tankekonstruksjon som er ment å skulle løse et bestemt problem. Konseptet skal være prinsipielt i den forstand at en kan tenke seg flere ulike konsepter som alternative løsninger av det samme problemet.

I dette tilfellet har en altså ett problem (sikkerhet til sjøs) og fem konsepter som skal løse dette (sikrere båter, ny skipsled, bølgevarsling, liten og stor tunnel). De tre første konseptene er relevante i forhold til problemet og det interessante er at de allerede er realisert. De to siste er ikke relevante, og det oppsiktsvekkende er derfor at initiativtakerne fremdeles holder fast ved disse som konseptet.

Spørsmålet som kan stilles blir: Dersom problemet langt på vei allerede er løst, er ikke tiden kommet for å foreslå et helt annet konsept, eller kanskje heller å kaste inn håndkleet?

Fravær av en løsning som utløsende problem

En vanlig feil i konseptvalg er at en går rett på en teknisk løsning, istedenfor å ta utgangspunkt i det problemet som skal løses. Det betyr i praksis at problemet defineres som fraværet av én bestemt

.. problemet defineres som fraværet av én bestemt løsning, noe som innebærer at alternative konseptuelle løsninger utelukkes

løsning, noe som innebærer at alternative konseptuelle løsninger utelukkes. Eksempel: bondens problem er ikke at avlingen ikke er sprøytet, da finnes det bare én løsning på problemet, nemlig sprøytemidler. Problemet er at avlingen ødelegges av insektangrep, noe som det finnes det mange løsninger på, hvorav sprøytemidler bare er én

mulighet.

I tilfellet Stad-prosjektet har pådriverne definert problemet som fravær av skipstunnel. Kystverket derimot har definert problemet på følgende måte: «Problemene på Stadhavet skyldes at forholdsvis grunt vann og kuperte bunnforhold gir svært krevende bølgeforhold i dårlig vær. En strekning på

omlag fire nautiske mil er særlig utrygg for mindre fartøy, og fører til at båter får forlenget seilingstid fordi de blir liggende på vent eller må gå lenger omvei forbi Stadlandet». (Kystverket, 2007)

Det handler altså om sikkerheten. Men dersom sikkerheten til sjøs ikke lengre er et vesentlig problem, hva er da problemet? Er det regulariteten når været er dårlig? Eller skadene på lasten? I så fall er kanskje ikke skipstunnelen svaret. Eller er det statens overmakt i denne saken som er problemet? I så fall vil det å få bygget tunnelen etter alle disse årene opplagt være et svar.

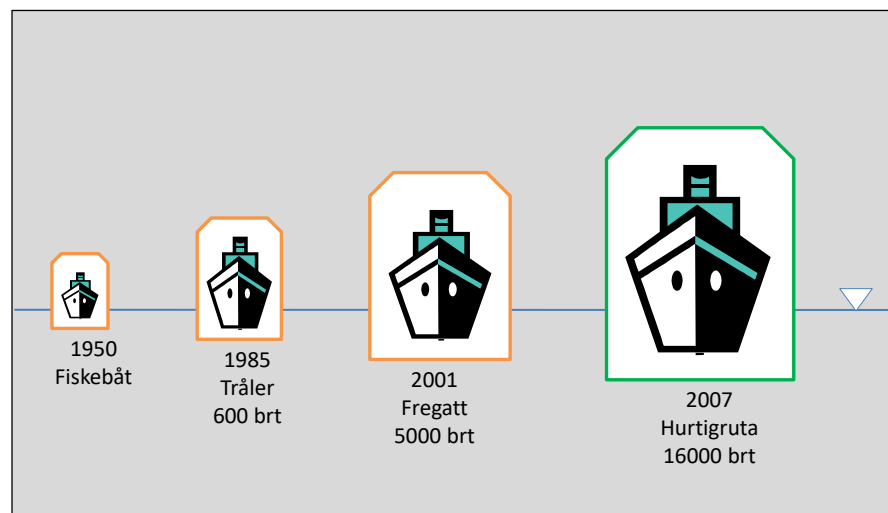
Spørsmålet som kan stilles blir da: kan det da tenkes at gjennomføringen av et alternativt og mer samfunnsnyttig investeringstiltak ville roe ned gemyttene, så sant det ble finansiert av Staten?

Store mål med lite mening

Prosjektets ambisjonsnivå uttrykkes formelt gjennom målene slik disse er formulert. Målene skal være slik at de er realistisk oppnåelige som resultat av prosjektet. Erfaringen er at målene i mange tilfeller er trivielle og ikke gir noen begrunnelse for prosjektet. I andre tilfeller kan målene være alt for ambisiøse og derfor uoppnåelige.

Den tyske okkupasjonsmakten hadde et klart mål og et realistisk ambisjonsnivå for en skipstunnel ved Stad. Det handlet om å sikre militær forsyningstransport mot allierte angrep ved å kunne seile innaskjærs. I de først årene av dagens prosjekt var begrunnelsen for skipstunnelen å øke sikkerheten til sjøs for mindre fartøyer. I 1996 var begrunnelsen i tillegg å bedre regulariteten. I 2003 økte man ambisjonene dramatisk, og begrunnelsen var at tunnelen skulle resultere i økt sysselsetting og bosetting i området. Men ettersom det er lite trolig at skipstunnelen ville kunne gi slike effekter, ble ambisjonsnivået i 2010 justert helt ned til det å øke sjøtransporten ved å redusere ventetid og skader på gods. Sikkerhet til sjøs hadde man nå åpenbart innsett ikke lenger kunne begrunne prosjektet.

Spørsmålet en kan stille er derfor: Er det et reelt behov for en skipstunnel ved Stad – eller er det bare en utdatert visjon fra tidligere tider da rammebetingelsene for skipsfarten var helt annerledes enn i dag?



Liten, større, stor - og aller størst

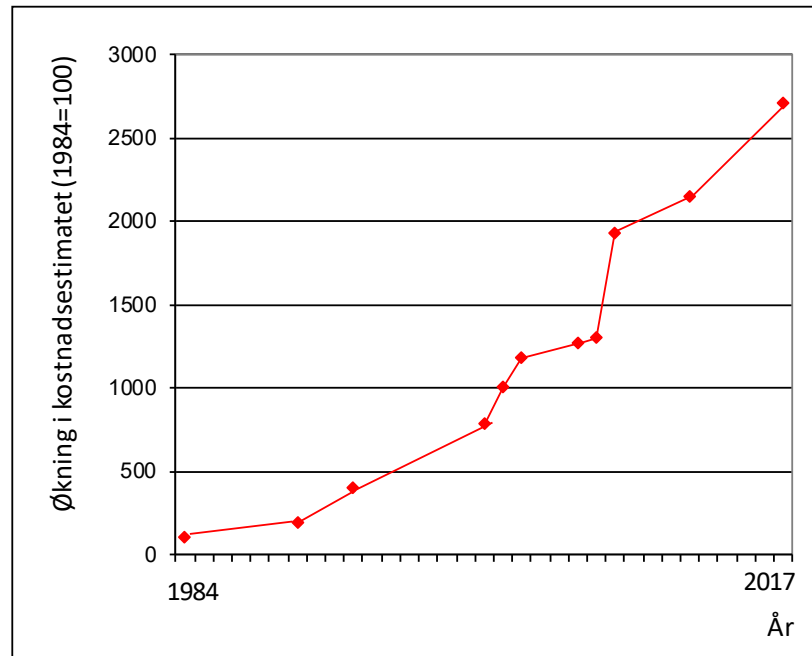
Vittige tunger forteller oss at «When in trouble, double». Det har så til de grader skjedd i dette prosjektet. Det opprinnelige forslaget i 1984 om en tunnel for mindre fartøy opptil 600 bruttotonn er blitt endret to ganger, i 2001 til fartøy opp til 5000 bruttotonn og i 2007 til 16 000 bruttotonn, som tilsvarer Hurtigrutens største passasjerskip. En tunnel av denne størrelsen skal kunne ta 85 prosent

av trafikken som passerer Stad. En større tunnel med dobbelt løp for skip opp til 35.000 bruttotonn ble også vurdert, men forkastet som ikke samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Det bemerkelsesverdige er at etter hvert som Staten aviser prosjektet, så kommer de lokale interessentene tilbake med et nytt forslag, med en annen problemforståelse og en annen begrunnelse - men med det samme konseptet bare i større format. Enda mer bemerkelsesverdig er det at Staten tilsynelatende hver gang tar dette for god fisk og tillater terningene å rulle enda en gang.

Det er åpenbart at dette slår ut på kostnadssiden. Det er et kjent paradoks i store offentlig investeringsprosjekter at kostnadsestimatene aldri nedjusteres over tid. De går alltid oppover og ofte eskalerer kostnadene. Så også i Stad-prosjektet, som vist i figuren. I

nominelle kroner er nå kostnadsestimatet mer enn 20 ganger høyere enn det opprinnelige estimatet i 1985. Prisjustert dreier det seg om en tidobling.



Erfaringen er at det første estimatet ofte er alt for lavt, som i dette tilfellet. Det kan være mange årsaker til feilestimering. Manglende informasjon, estimeringsteknikken, lang tidshorisont, osv. Men vi vet også at det i mange tilfeller, og særlig i prosjekter som skal finansieres av Staten, så vil de første estimatene være svært lave. Der dette er gjort med forsett og kalles for taktisk estimering.

Spørsmålet som kan stilles er: Hadde prosjektforslaget eksistert i dag dersom de tidlige estimatene hadde vært realistiske?

Logikk med og uten en brist

Logikken er læren om gyldige slutninger der en ser på samsvaret mellom premisser og konklusjoner og vurderer gyldigheten av disse. I en analyse av større investeringsprosjekter handler det om prosjektets forutsetninger og beslutningsunderlaget som danner premissene, og tiltakets mål som representerer konklusjonen.

Alvorlige skipsulykker hører historien til. Dersom problemet langt på vei allerede er løst, er ikke tiden kommet for å foreslå et helt annet konsept, eller kanskje heller å kaste inn håndkleet?

I tilfellet Stad skipstunnel, bygger en på en slutning der tunnelen er hovedpremiss og konklusjonen er sikkerheten for skipsflåten på den aktuelle kyststrekningen. Slutningen mister sin gyldighet etter som årene går fordi premissene endres vesentlig ved at skipsflåten utgjøres av stadig større og sikrere båter, og rammebetingelsene endres ved systematisk og presis bølgevarsel og sikrere skipsled. Det

som er nokså opplagt er at behovet for tunnelen har avtatt over tid også fordi det er blitt flere transportveier og transportmidler i tillegg til kysttransporten, som ikke minst miljømessig er mere energieffektive har mindre klimaeffekter, som vist i figuren.

Det logiske og argumentasjonsteoretiske hovedproblemet i dette tilfellet ligger i at motstandere så vel som tilhengere av prosjektet har startet fra hver sin ende av resonnementet: Tilhengere har grovt sagt vært av den oppfatning at etableringen av tunnelen etter hvert vil rettferdiggjøre behovene for den. Motstandere, eller dem som har hatt betenkeligheter med prosjektet, har argumentert for en behovsanalyse først for deretter å vurdere hvorvidt prosjektet skal iverksettes. Dette har ført til at man i en årrekke har kunnet holde liv i prosjektet med utredninger og betenkninger, som har vært basert på svært hypotetiske betraktninger om fordelene og ulempene prosjektet innebærer.

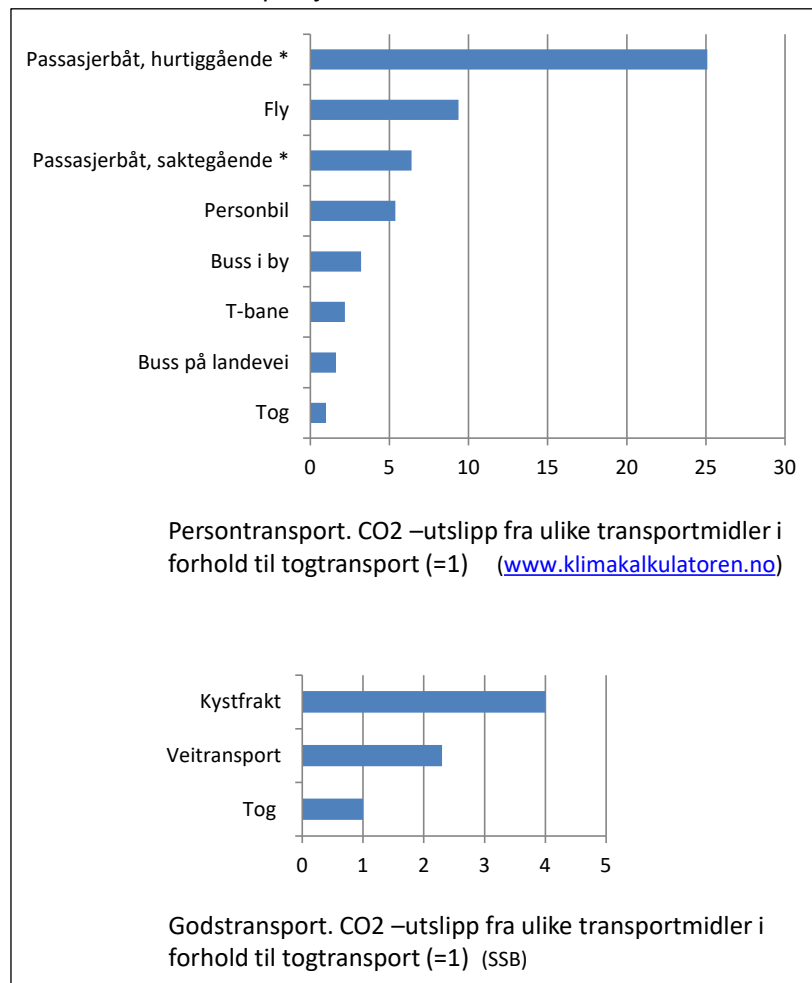
Detaljstenes maktutøvelse

Mer enn 30 år med utredninger har gitt arbeid til mange, men hva er det man har utredet? I statlige investeringsprosjekter er det et krav fra Finansdepartementet at «økonomiske og samfunnsmessige virkninger skal stå sentralt, ikke tekniske aspekter ved konseptene.» Det er de overordnede

problemstillingene som skal avklares først. Behovet for presisjon og detaljer er da begrenset. Det vil øke etter hvert som prosessen skrider frem mot planlegging og gjennomføring.

Erfaringen i utviklingen av prosjekter er at for mye informasjon og detaljer ofte er bortkastet og virker tilslørende heller enn avklarende når en ønsker å få frem en helhetsforståelse. Skjønnsmessige anslag har også generelt lengre gyldighetstid enn eksakte tall. Dessuten reduseres kostnaden for analysene dramatisk når detaljeringsgraden er lav.

I tilfellet Stad skipstunnel er prinsippet snudd på hodet. Her har en produsert den ene tekniske detaljstudien etter den andre. I løpet av årene har det vært et titalls større utredninger, og i tillegg adskillig flere tekniske delstudier. En har studert geologi, hydraulikk, logistikk, sikringstiltak, ventilasjon, trafikkvirkninger, etc., det vil si detaljer som ikke gir svar på de store spørsmålene. En har holdt seg lojalt til ett eneste konsept og ikke brukt anledningene til å vurdere alternativer.



Bestiller	Private	Fylke	Stat	Stat	Fylke/ Stat	Stat	Stat	Stat	Private	Stat
År	1990	1991	1993	1994	2001	2003	2007	2010	2011/2012	2012
Analyse	Kostnads- estimat	Lønnsomhet	Lønnsomhet	Lønnsomhet	For-prosjekt	Lønnsomhet	Lønnsomhet	Lønnsomhet	Lønnsomhet	Lønnsomhet
Nettonåverdi	N/A	Negativ	Negativ	Negativ	Negativ	Negativ	Negativ	Negativ	Positiv	Negativ

Men det skal ikke underslås at det også har vært gjort overordnede nytte/kostnadsanalyser. Hele ti ganger har uavhengige eksperter konkludert med at den samfunnsøkonomiske nytten er negativ. I 2007 reiste Kystverkets konseptvalgutredning spørsmålet om ikke-prissatte konsekvenser ville kunne tippe regnestykket over i det positive. Dette ble imidlertid korrigert i etatsens konseptvalgutredning i 2010, der en anbefalte: «ut fra en helhetsvurdering, å ikke bygge en skipstunnel gjennom Stadlandet».

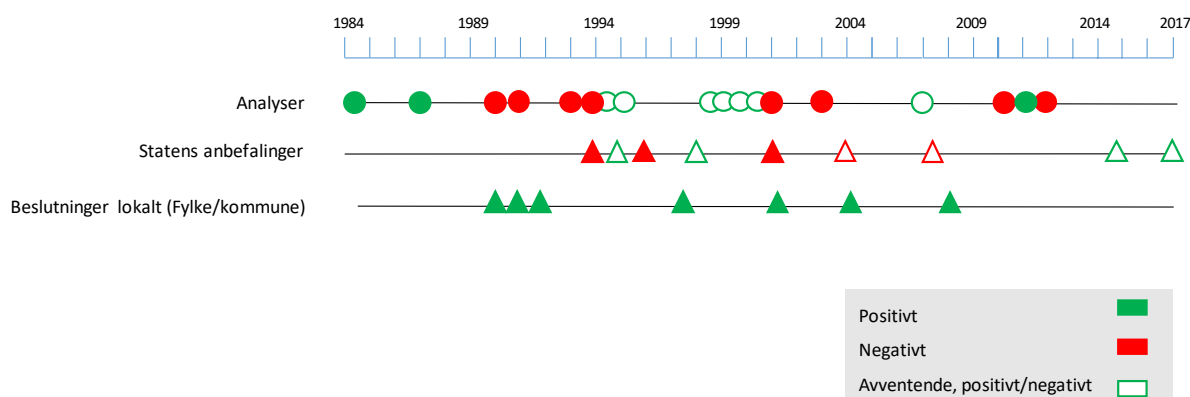
Hele ti ganger har uavhengige eksperter konkludert med at den samfunnsøkonomiske nytten er negativ.

Spørsmålet som kan stilles er: Hva er de samlede kostnadene for analysene hittil, sett i forhold til (1) hva det i sin tid ville kostet å bygge den opprinnelige tunnelen, og (2) hva nytten er dersom tunnelen ikke blir bygget?

Nei, nei, nei - og egentlig ikke

”Jeg har egentlig sluttet” heter det. Det betyr det motsatte - at en ikke har sluttet. Ordet *egentlig* sier noe om at det finnes en skjult virkelighet bak det en ser, der tingene forholder seg annerledes enn vi tror. *Egentlig ikke* blir en dobbeltnegasjon, og derfor en bekreftelse på at alt er ved det samme, er uavklart, eller at en ikke bryr seg.

Staten har i denne saken gang på gang sagt et klart og utvetydig nei, godt støttet av de samfunnsøkonomiske utrederne. Men signalene de siste årene er blitt mer uklare og kan kanskje tolkes mer i retningen *egentlig ikke*, som figuren antyder.



Det er hittil bare to vesentlige og reelle vedtak som er fattet på statlig hold i denne saken. Den første var Brundtland III regjeringens beslutning i 1996 om å skrinlegge prosjektet på grunn av dets begrensede nytte. Den andre var Bondevik I regjeringens helomvending i 1998 som innebar å gjennomføre et fullstendig forprosjekt. Deretter har Stortinget og forskjellige regjeringer bidratt til at en har fått en serie med utredninger uten at det har ført til en reell beslutning om prosjektet skal gjennomføres eller ikke. Når prosjektet etter hvert er kommet med i Nasjonal transportplan er toget omsider kommet på skinnene - og blir som kjent vanskelig å stoppe om det kommer i fart.

Erfaring fra prosjektfaget tilsier at en lang tidligfase med mange iterasjoner øker sannsynligheten for å lykkes. Når det gjelder tidligfasens lengde i Stad-prosjektet begynner man nå å nærme seg en norgesrekord, og slikt sett skulle lokalsamfunnet ha økt sjansene betydelig for å til slutt innkassere en seier over Staten.

I ettertid (2017) kan man registrere at Staten er kommet på defensiven i denne saken. De lokale pådriverne engasjerte et lokalt Sintef-kontor til å gjøre en ny samfunnsøkonomisk analyse, som på grunnlag av svært omdiskuterte antakelser konkluderte med at prosjektet i motsetning til tidligere analyser er svært lønnsomt samfunnsøkonomisk, Kvalheim (2015). Etterfølgende ekstern kvalitetssikring kom til motsatt resultat. Men så ble presse og politikere invitert med på tur om bord på Hurtigruten fra Bergen til Ålesund der blant annet Sintef-rapporten ble presentert. Det og andre lobbytiltak må ha vært vellykket, prosjektet er nå inne på Nasjonal transportplan og er nærmere statlig finansiering enn noensinne.

Vil det være en seier for demokratiet at de lokale kreftene vinner over Staten? ... eller et nederlag for demokratiet at Staten ikke en gang for alle har greid å sette en stopper for en særdeles langvarig og ressurskrevende politisk prosess?

Stortinget vil ha det avgjørende ordet.

Dersom prosjektet mot alle odds og saklige vurderinger får bevilgning blir spørsmålet som da bør stilles: Er det en seier for demokratiet at de lokale kreftene vinner over Staten. Eller er det et nederlag for demokratiet at Staten ikke en gang for alle har greid å sette en stopper for et meget dårlig investeringsprosjekt og en særdeles langvarig og ressurskrevende politisk prosess?

Kilder:

1. Holte Consulting og Pöyry, 2012, *KS1 Stad skipstunnel*, Oslo 13. mars 2012.
2. Kystverket 2010, *Konseptvalgutredning Stad skipstunnel*, Ålesund, 22.12.2010
3. Concept rapport nr. 21, 2009, K. Samset, A. Strand og V. F. Hendricks, *Sykehus, fregatter og skipstunnel: Logisk minimalisme, rasjonalitet – og de avgjørende valg*, Concept-programmet, NTNU
4. Concept rapport nr. 261, 2009, E. Whist, T. Christensen, *Politisk styring, lokal rasjonalitet og komplekse koalisjoner. Tidligfaseprosessen i store offentlige investeringsprosjekter*, Concept-programmet, NTNU
5. Kvalheim E. V., 2015, *Kan man stole på samfunnsøkonomiske analyser? En gjennomgang av elleve analyser av prosjektet Stad skipstunnel*, Arbeidsrapport, juni 2015, Concept-programmet, NTNU