

På vei til kvalitet?

Evaluering av KS1 i transportsektoren

Ingeborg Rasmussen, Nicolai Heldal, Tor Homleid, Karin Ibenholt, John Magne Skjelvik og Haakon Vennemo

Vista Analyse 2010

Forord

Vista Analyse har på oppdrag fra Samferdselsdepartementet evaluert ordningen med ekstern kvalitetssikring i tidlig planfase (KS1) i samferdselssektoren.

Foreløpige konklusjoner og funn ble levert i delrapport 30.april. Delrapporten ble diskutert med prosjektets referansegruppe 6.mai.

Evalueringen bygger på dokumentanalyser, intervjuer og en webbasert spørreundersøkelse. Spørreundersøkelsen ble gjennomført av *Ideas2evidence* ved Ingrid Cecilia Holthe.

Vi takker herved alle som har stilt tid til disposisjon og som har gitt mange velfunderte innspill.

Oppdragsgivers kontaktpersoner har vært Bent E. Skogen og Jan Reidar Onshus.

Fra Vista Analyse har følgende deltatt i evalueringen: Nicolai Heldal, Tor Homleid, Karin Ibenholt, Ingeborg Rasmussen, John Magne Skjelvik og Haakon Vennemo.

Evalueringen er gjennomført uten bindinger fra oppdragsgiver. Alle feil og mangler står for Vista Analyses ansvar.

Vista Analyse AS 2.juli 2010

Prosjektleder

Ingeborg Rasmussen

Vista Analyse AS

Kvalitetssikrer

Haakon Vennemo

Innhold

Forord	1
Sammendrag	5
1. Innledning	11
1.1 Bakgrunn	11
1.2 Kvalitetssikring av store prosjekter	11
1.3 Bruk av KVV/KS1 i samferdselssektoren – status og utvikling	13
1.4 Problemstillinger for evalueringen	15
1.5 Metode, datainnsamling og gjennomføring	16
1.6 Organisering av rapporten	17
2. Styringsdokumenter og veiledere	19
2.1 Utredningsinstruksen og reglement for økonomistyring i staten	19
2.2 Plan- og bygningsloven (PBL)	20
2.3 Nasjonal Transportplan (NTP) og årlige budsjettproposisjoner	22
2.4 Rammeavtalene med kvalitetssikrerne	24
2.5 Veileder i samfunnsøkonomiske analyser	26
2.6 Etatenes veiledere	28
2.7 Veiledere	28
2.8 Kvalitetssikringssystemet i transportsektoren sett fra Samferdselsdepartementet	29
2.9 Drøfting – styringsdokumenter, rammer og signaler	29
3. Konseptvalgutredninger og kvalitetssikringsdokumenter	33
3.1 Behovsanalysen	33
3.2 Strategidokument	44
3.3 Kravdokumentet	49
3.4 Alternativanalysen	51
3.5 Konseptutforming og utsiling av konsepter	51
3.6 Analyse av valgte konsepter	55
3.7 Konklusjon basert på dokumentasjon fra KVUer og KS-rapporter	59
4. Erfaringer fra deltakere og berørte aktører	63
4.1 Egenevaluering Jernbaneverket og Statens vegvesen	63
4.2 Intervjuer med utvalgte nøkkelpersoner	67
4.3 Spørreundersøkelser	73
4.4 Oppsummering og drøfting av resultatene	83
5. Samlet evaluering	87
5.1 Regjeringen og Samferdselsdepartementet får større innflytelse på planprosessen	87
5.2 Ordningen har hatt positiv effekt på planleggingsprosessen	87
5.3 Men det er en rekke utfordringer i samvirke med Plan og bygningsloven	88
5.4 Begrepene "konsept" og "konseptuelle valg" bør presiseres	89
5.5 Departementet bør fastsette samfunns mål	90
5.6 Krav om ett utløsende behov og mål blir for snevert	91
5.7 Mål og ambisjonsnivå bør ikke kvantifiseres	92
5.8 Kravdokumentet kan droppes	92

5.9	Alternativanalysen har en rekke forbedringsmuligheter	92
5.10	Beløpskriteriet for gjennomføring av KVV/KS1 bør suppleres	94
5.11	Bør påskynde en forenkling og samordning av KVV/KS1-arbeidet.....	94
5.12	Samordning og forenkling vil gi lavere kostnader for KVV/KS1-prosessene.....	95
6.	Referanser.....	96

Sammendrag

KVU/KS1-ordningen

Ordningen med utarbeidelse av en konseptvalgutredning (KVU) for statlige investeringer over 500 mill. kr. og en ekstern kvalitetssikring av denne (KS1) ble innført i 2005. KVU/KS1 skal i samferdselssektoren gjennomføres i en tidlig planfase, normalt før konsekvensutredning og planlegging etter plan- og bygningsloven igangsettes. Utredningen skal ta utgangspunkt i et overordnet samfunnsbehov, og omfatte flere ulike alternativer (konsepter) til løsning av dette. KVU-en utformes vanligvis av Samferdselsdepartementets etater Statens vegvesen og/eller Jernbaneverket. I de fleste tilfeller vil arbeidet skje i samarbeid med berørte fylke(r) og kommune(r). KVU-en skal sendes på høring til berørte lokale myndigheter før den sendes Samferdselsdepartementet for vurdering med sikte på ekstern kvalitetssikring hos konsulent.

Utgangspunktet for KVU/KS1 er å sikre at konseptvalget undergis reell politisk styring. Som underlag for den politiske behandlingen av konseptvalget skal det utarbeides fire dokumenter:

- En behovsanalyse som har kartlagt interessenter/aktører og vurdert tiltakets relevans i forhold til samfunnsmessige behov.
- Et overordnet strategidokument som på grunnlag av behovsanalysen har definert samfunns mål og effektmål.
- Et overordnet kravdokument som sammenfatter betingelsene som skal oppfylles ved gjennomføringen.
- En alternativanalyse som skal inneholde et nullalternativ og minst to andre hovedalternativer med angivelse av resultatmål, usikkerhet og finansieringsplan. Alternativene skal bearbeides i en samfunnsøkonomisk analyse.

Det er inngått rammeavtale med i alt 5 eksterne konsulentmiljøer om gjennomføring av KS1. Kvalitetssikreren skal påse at de ulike dokumentene er tilstrekkelige som beslutningsunderlag, og kan nekte å godkjenne dem dersom man mener dette ikke er tilfelle. Kvalitetssikrer skal videre gjennomføre en egen usikkerhetsanalyse og samfunnsøkonomisk analyse, og dokumentere arbeidet i en egen rapport.

KVU/KS1-ordningen ble tatt i bruk i samferdselssektoren i 2006 tilknytning til arbeidet med Nasjonal Transportplan (NTP) 2010-2019. Prioriteringen mellom ulike prosjekter skal som tidligere skje gjennom NTP og de årlige budsjettene. Hovedregelen er nå at alle prosjekter med kostnad over 500 mill.kr. som omtales i NTP skal ha vært gjenstand for KVU/KS1-behandling i regjeringen.

Problemstilling

Samferdselsdepartementet har ønsket å gjennomgå erfaringene med ordningen i samferdselssektoren. Evalueringen har hatt følgende hovedfokus:

- Å vurdere hvordan KVU/KS1 har fungert i praksis, bl.a. i forhold til formålet med ordningen og samvirket med det øvrige plansystemet
- Å skissere konkrete forbedringer som både kan sikre at formålet med KVU/KS1 blir best mulig ivaretatt innenfor en rimelig ressursinnsats og samtidig sikre et godt fungerende plansystem.

Evalueringen er gjennomført ved hjelp av intervjuer, spørreundersøkelse og dokumentanalyse.

Konklusjoner

Regjeringen og Samferdselsdepartementet får større innflytelse på planprosessen

I de tidlige prosjektene ble KVV utarbeidet etter at man var kommet langt med konsekvensutredninger og prosesser etter plan og bygningsloven, samt behandling i kommunale og regionale organer. Etter hvert har det vært en dreining der KVV og kvalitetssikring i større grad gjennomføres før, eller delvis parallelt med planlegging etter plan- og bygningsloven, men lokale vedtak skal ikke bli fattet før etter Regjeringen har tatt stilling til resultatet fra kvalitetssikringen.

Gjennom ordningen trekkes Samferdselsdepartementet mer aktivt inn i tidligfasen enn det som har vært praksis tidligere. Dette skal redusere mulighetene for at lokale vedtak skal kunne legge føringer for, eller presse frem vedtak om statlige bevilgninger. Hensikten er å legge premisser for regionale og lokale planer som berøres av transportinfrastruktur, slik at en reduserer mulighetene for at lokale prosesser skal legge premissene for prioriteringer i den nasjonale transportpolitikken.

Vi ser også at transportetatenes innflytelse over løsningsvalg og prosjektprioritering til en viss grad svekkes ved at Samferdselsdepartementet i større grad kan legge føringer for hva som skal utredes og hvilke behov og mål som skal prioriteres.

Ordningen har hatt positiv effekt på planleggingsprosessen

Erfaringene som er fanget opp viser både positive og negative sider ved KVV/KS1-ordningen. På tross av til dels kritiske påpekninger av svakheter ved ordningen, vurderer vi det samlede bildet som klart positivt. Det er et solid grunnlag for å konkludere med at det er behov for en kvalitetssikringsordning etter dagens mønster. Følgende *positive* erfaringer har bred støtte blant informantene de spurte:

- Prosessene har vært med på å få fram hva som er det egentlige behovet for prosjektene.
- Prosessene har brakt inn en ny dimensjon i planarbeidet ved at man blir tvunget til å tenke gjennom alternative måter å løse de avdekkede behovene på.
- Prosessene bidrar til å skape større bevissthet om realismen i ulike alternativer og hvilke lokale/regionale behov som kan forventes løst gjennom statlige investeringer.
- Prosessene vil over tid gi grunnlag for bedre beslutninger, konseptvalg og prioriteringer av statlige investeringsmidler i transportsektoren.
- Elementer fra KVV/KS1-prosessen tas inn i beslutningsprosesser/grunnlag for lokale/regionale investeringsbeslutninger, for eksempel i vurderingen av fylkesveiprosjekter.
- Kvalitetssikring av prosjekter før de legges inn i NTP kan bidra til en mer hensiktsmessig gjennomføring og rekkefølgebestemmelse i NTP.
- Kvaliteten på KVV-ene er økt gjennom perioden ordningen har eksistert.

Men det er en rekke utfordringer i samvirke med Plan og bygningsloven (PBL)

Vi registrerer at lokalpolitikere i en tidlig fase følte at KVV-arbeidet overstyrte det lokale planarbeidet. En konsekvensutredningsprosess etter PBL er basert på demokratiske prinsipper, mens KS1/KVV karakteriseres av flere som teknokratiske prosesser begrunnet i regjeringens behov for å styre statens investeringsmidler. Prosessene oppleves som ressurskrevende med til dels liten nytte for det lovpålagte planarbeidet. På den andre siden pekes det også på at det kan være positivt å stille spørsmål ved gamle planvedtak og tidligere vedtatte strategier.

KVU-prosessen har gitt et større bidrag til det øvrige planarbeidet utover i perioden ordningen har fungert, og det er hensiktsmessig å gjennomføre KVU/KS1 før den lokale planprosessen er kommet for langt. Samtidig er det viktig å sikre at KVU-en tar hensyn til eksisterende planvedtak og pågående lokale/regionale planprosesser som vil kunne bli berørt av konseptvalget for det statlige investeringsprosjektet som skal utredes.

For å bidra til et mer hensiktsmessig samvirke mellom KVU/KS1-ordningen og det øvrige planverket anbefales følgende:

- En tydeligere rolle- og ansvarsavklaring mellom forvaltningsnivåene ved statlige investeringer i transportinfrastruktur
- Tydeligere krav til KVU-ene om å behandle *alle* relevante effekter i den samfunnsøkonomiske delen av analysen. Den samfunnsøkonomiske alternativanalysen bør i prinsippet inkludere alle utredningspunktene som er aktuelle for en KU, men behandle problemstillingene på et mer overordnet nivå. En gjennomgående kritikk mot KS1-ordningen er at den utelukkende fokuserer på økonomi, og at det legges for lite vekt på andre effekter som ikke kan kvantifiseres.
- Ved å stille tydeligere krav til den samfunnsøkonomiske analysen om å inkludere og behandle *alle* vesentlige effekter, bør KVU-en kunne gi et positivt bidrag til det lokale og regionale planarbeidet etter PBL. Dersom det også stilles krav til samfunnsøkonomiske analyser i konsekvensutredningen i tilknytning til infrastrukturprosjekt i transportsektoren, kan KVU-arbeidet få en bedre forankring i den lokale planprosessen og fungere som en relevant tidligfaseanalyse for det videre planarbeidet.

Begrepene "konsept" og "konseptuelle valg" bør presiseres

Det er behov for en nærmere presisering og avklaring av hva som skal forstås med et *konsept* i transportsektoren og hva som er en hensiktsmessig avgrensning av et *alternativ*. Noe av uklarheten kan tilskrives en oppfatning av at det kun aksepteres ett utløsende behov. Spesielt i byområder vil det være flere behov som til sammen utløser en investering, og det vil også være flere til dels motstridende mål en transportinfrastrukturinvestering vil virke på.

Vi registrerer også at det i kvalitetssikringen er stilt krav om at konseptene i alternativanalysen skal være gjensidig utelukkende. Det er eksempler der kollektivtransportkonsept er tatt ut av kvalitetssikrer med begrunnelse om at kollektivkonseptet ikke utelukker noen av de andre konseptene. Dermed mistes sammenhengen mellom kollektivkonseptet og den effekten valg av kollektivkonsept vil ha på alternativene. Så lenge valg av kollektivkonsept har betydning for nytterealisering av et prosjekt, og valg av konseptuell løsning virker på nytterealisering fra kollektivkonseptet, bør ikke kollektivkonseptet utelukkes fra alternativanalysen. Kravet om at konseptene i alternativanalysen skal være gjensidig utelukkende er ikke forankret i Finansdepartementets veileder for samfunnsøkonomiske analyser.

En mulig løsning på deler av uklarheten om hva som er et konsept kan være å utarbeide en totrinns KVU/KS1 for det overordnede konseptvalget for hhv transportkorridorene og byområder. Dette konseptvalget bør inkludere alle transportformer, og flere alternative løsninger.

Når det overordnede konseptvalget er fattet, bør det vurderes om strekningsvise løsningsvalg eller partielle delprosjekter kan besluttet gjennom mer avgrensede samfunnsøkonomiske alternativanalyser av mulige løsningsvalg. Herunder bør

alternative finansieringsformer (bompenger/bevilgning over statsbudsjettet, OPS), veiprisering, innfasing og organisering inkluderes.

Departementet bør fastsette samfunnsmål

Vi registrerer at kvalitetssikrerne gjennomgående er kritiske til mål- og målstruktur i KVVU-ene. Det gis til dels omstendelige drøftinger av mål og målstruktur. Det er imidlertid etter vårt skjønn uklart hva resultatet av disse drøftingene er.

Samfunnsmål bør forankres i eller fastsettes av Samferdselsdepartementet. Dersom det fastsettes flere samfunnsmål og disse skal prioriteres, bør prioriteringen fortrinnsvis legges til politisk nivå i Samferdselsdepartementet. Alternativt kan de overordnede samfunnsmålene begrunnes i vedtatte politiske styringsdokumenter, kanskje først og fremst budsjettproposisjoner og innstillinger. I det videre arbeidet anbefales det at arbeidet med målformuleringer forenkles ved at Samferdselsdepartementet fastsetter samfunnsmålene ved store investeringsprosjekt og at effektmålene utarbeides av etatene med utgangspunkt i behovsanalysen.

Krav om ett utløsende behov og mål blir for snevert

En innsnevring med krav om kun ett utløsende behov og ett samfunnsmål og effektmål for et overordnet konseptvalg blir i mange tilfeller meningsløst. Det er hensiktsmessig å være eksplisitt på hvilke behov og problemer som løses, men det må være rom for å løse mer enn ett behov og ett samfunnsmål ved store investeringsprosjekter. Spesielt i byområder kan det være mange utløsende behov som ligger til grunn for en investeringsløsning.

Mål og ambisjonsnivå bør ikke kvantifiseres

Innenfor transportsektoren er det vanskelig å forsvare en kvantifisering av ambisjonsnivået for prosjektet som en del av målformuleringen i konseptvalgfase. Nytte-kostnadsanalysen har til hensikt å nettopp vise nytte og kostnader ved ulike løsninger som også kan speile forskjellige ambisjonsnivåer på sentrale målvariable.

Formålet med KVVU/KS1-ordningen er å bidra til reelle politiske beslutninger. Ved å kvantifisere et ambisjonsnivå begrenses samtidig det politiske handlingsrommet til valg mellom løsninger til et gitt ambisjonsnivå. Politikerne fratas dermed mulighetene til å vurdere kostnadsnivå opp mot ambisjons/nyttensnivå, og for eksempel å kunne vurdere et alternativ med noe lavere ambisjonsnivå, men med langt lavere kostnader.

Dersom det utløsende behovet kommer som følge av lovpålagte krav – eksempelvis tekniske krav til signalanlegg i jernbanesektoren – vil målene kunne være absolutte og kvantifiserbare. I disse tilfellene kan det være hensiktsmessig med rendyrkede kostnads-effektivitetsanalyser, der formålet er å finne fram til den mest lønnsomme måten å innfri kravene. I tilfeller der kostnadene ved denne type krav er svært høye, bør det i tillegg gjøres en nytte-kostnadsanalyse av fortsatt drift kontra nedleggelse.

Kravdokumentet kan droppes

Kravdokumentet, hva det egentlig skal inneholde og hvilken funksjon det har møter omtrent like mange forståelser som vi har informanter. Etter våre vurderinger bør kravdokumentet tas ut av KS1/KVVU for transportsektoren og eventuelt erstattes med en sjekkliste over effekter som skal vurderes som en del av alternativanalysen. Kravdokumentet slik det framstår og forstås i dag, bidrar til forvirring og uklarheter, med fare for å svekke resultatene fra alternativanalysen.

Den samfunnsøkonomiske analysen skal håndtere både grad av måloppnåelse og positive så vel som negative eksterne effekter. Hvis dette gjøres på en faglig forsvarlig måte, er det vanskelig å se hvilken tilleggsfunksjon kravdokumentet faktisk har.

Alternativanalysen har en rekke forbedringsmuligheter

I det følgende presenteres noen svakheter og forbedringspunkter ved alternativanalysen som vi mener bør prioriteres i det videre arbeidet.

- **Bruk data og modeller mer forsiktig.** Nyttan av transportmodeller er i dag større for prosjekter utenfor byområder enn i byområder. Modellene håndterer (mange steder) ikke køer i veinettet, og håndteringen av gang/sykeltrafikk er overflattisk og lite relevant i forhold til å belyse effekter av tiltak innrettet for å gjøre det mer attraktivt å være myk trafikant. Når ulike konsepter ikke behandles med samme nøyaktighet i modellene, skapes usikkerhet rundt resultatene av beregningene. Deler av modellapparatet krever detaljerte data, og det skapes et inntrykk av et presisjonsnivå i modellberegningene som det ikke er grunnlag for. Forutsetningenes og inngangsdataenes betydning for resultatene diskuteres kun unntaksvis, og drøftingene settes sjelden i sammenheng med variable som ikke inkluderes i modellberegningene. Dette gir muligheter til å favorisere enkelte løsninger.
- **Lag en offentlig database med inngangsdata og erfaringstall.** Inngangsdata og erfaringstall bør foreligge i en felles offentlig tilgjengelig database. Det bør tilstrebes en større grad av standardisering og oppmerksomhet mot de "store" tallene i konseptvalgsfasen. Ved også å inkludere sjablongmessige data for størrelser som i dag av mange oppfattes som "ikke-kvantifiserbare" og vise konkret hvordan ikke kvantifiserbare størrelser kan håndteres i analysen vil en imøtekomme viktige innvendinger mot KVV-konseptet og gjøre arbeidet for de prosjektansvarlige langt lettere. Eksisterende modellverktøy for transportøkonomiske analyser kan med små justeringer tilpasses konseptvalgsfasen.
- **Systematisk risiko må behandles riktig og mer enhetlig.** Systematisk risiko (dvs. risiko som varierer med konjunktorene) behandles forskjellig av kvalitetssikringsmiljøene. Det er eksempler der systematisk risiko er behandlet gjennom justering av kalkulasjonsrenten, men de fleste analyser i tråd med anbefalingene for KVV benytter en risikofri rente og justerer for systematisk risiko gjennom såkalte sikkerhetsekvivalenter. Hvorvidt sistnevnte er gjort, hvordan dette er gjort, og hvilke størrelser som eventuelt er lagt inn finner vi ikke dokumentert. Intervjuene viser også at det eksisterer ulike oppfattelser av hva systematisk risiko faktisk er. Behandlingen av systematisk risiko kan påvirke rangeringen mellom alternativene. Det bør derfor lages klare og entydige retningslinjer for hvordan systematisk risiko skal behandles, slik at det sikres konsistens på tvers av prosjekter innenfor og utenfor KVV-ordningen.
- **Legg større vekt på samfunnsøkonomiske analyser.** De samfunnsøkonomiske analysene bør generelt gis større plass, og det bør stilles krav til fullstendige analyser som inkluderer variable som faller utenfor modellene, inkludert ikke-kvantifiserbare effekter.

Finansdepartementet bør ha en tydeligere rolle og et større ansvar for å utvikle veiledere som er i samsvar med øvrige retningslinjer og praksis fra departementet, og følge opp kvalitetssikringsoppdragene med tanke på en konsistent behandling av KVV-er på tvers av kvalitetssikrerne.

Beløpskriteriet for gjennomføring av KVV/KS1 bør suppleres

Dagens generelle beløpsgrense på 500 mill.kr. er etter vår oppfatning i utgangspunktet en hensiktsmessig grense også for samferdselssektoren, gitt det arbeidsomfanget som kreves for å gjennomføre en full KVV/KS1-prosess. For bl.a. rene veiutbedringsprosjekter hvor valget er enten å investere i oppgradering av veien eller ikke å gjøre noe bør det etter vår oppfatning ikke kreves full KVV/KS1-prosess, men være tilstrekkelig med en forenklet prosess der en gjør en forenklet nytte-kostnadsberegning av om prosjektet bør gjennomføres eller ikke. Samferdselsdepartementet og/eller Finansdepartementet bør avgjøre i hvert tilfelle om det er tilstrekkelig med en forenklet prosess. I denne forbindelse bør det også tas hensyn til om prosjektet er en del av en større korridorløsning eller lignende som det allerede er gjennomført KVV/KS1 for, eller om det er aktuelt å gjennomføre dette for en større strekning. Som mange har påpekt må det unngås å stykke opp større, naturlig sammenhengende prosjekter i mindre enheter og gjennomføre KVV/KS1 på hver av disse.

Bør påskynde en forenkling og samordning av KVV/KS1-arbeidet

Det legges i KVV-ene for stor vekt på kvalitetssikrernes ulike kjepphester, noe som skaper usikkerhet og til dels frustrasjoner blant de som utarbeider KVV-ene. Dette gjør det krevende for etatene å utvikle KVV-er når kvalitetssikringsprosessen gir til dels ulike signaler om retning og nivå.

Ulik tilnærming og analysepraksis gjør også at resultatene fra alternativanalysene blir for lite sammenliknbare på tvers av konsulentmiljøene. Over tid vil dette arbeidet antakelig konvergere mot en felles mal etter hvert som en får mer erfaring med bruk av ordningen. Det er imidlertid ønskelig at myndighetene gjennom kvalitetssikringsforum og i andre sammenhenger påskynder dette gjennom å utarbeide maler og retningslinjer for arbeidet. I samferdselssektoren, hvor en har et begrenset antall ulike typer prosjekter som går igjen i de fleste sammenhenger, bør det være mulig å lage forenklete maler for hvordan de ulike dokumentene skal se ut.

Samordning og forenkling vil gi lavere kostnader for KVV/KS1-prosessene

Kostnadene for å gjennomføre KVV/KS1-prosessene er anslått til å ligge på i størrelsesorden 5-6 mill. kr. per prosjekt. Disse kostnadene er etter vår vurdering høye, og det bør være mulig å redusere dem betydelig. Dette kan gjøres gjennom en mer standardisert prosedyre for hvordan KVV/KS1 skal gjennomføres i samferdselssektoren, etablering av en sentral database, færre og kortere lokale samlinger m.v. Gjennom disse endringene bør en få minst like god nytte av ordningen som i dag, og til en lavere kostnad.

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Ordningen med utarbeidelse av en konseptvalgutredning (KVU) for statlige investeringer over 500 mill. kr. og en ekstern kvalitetssikring av denne (KS1) ble innført i 2005. KVU/KS1 skal i samferdselssektoren gjennomføres i en tidlig planfase, normalt før konsekvensutredning og planlegging etter plan- og bygningsloven igangsettes. Utredningen skal ta utgangspunkt i et overordnet samfunnsbehov, og omfatte flere ulike alternativer (konsept) til løsning av dette. KVU-en utformes vanligvis av Samferdselsdepartementets etater Statens vegvesen og/eller Jernbaneverket. De mest sentrale delene av KVU-ene drøftes med Samferdselsdepartementet som ledd i dette arbeidet. I de fleste tilfeller vil arbeidet også skje i samarbeid med berørte fylke(r) og kommune(r). KVU-en skal sendes på høring til berørte lokale myndigheter før den sendes Samferdselsdepartementet for vurdering med sikte på ekstern kvalitetssikring hos konsulent.

Det er inngått rammeavtale med flere eksterne konsulentmiljø om gjennomføring av KS1. Kvalitetssikreren skal påse at de ulike dokumentene er tilstrekkelige som beslutningsunderlag, og kan nekte å godkjenne dem dersom man mener dette ikke er tilfelle. Kvalitetssikrer skal videre gjennomføre en egen usikkerhetsanalyse og samfunnsøkonomisk analyse, og skal dokumentere arbeidet i en egen rapport.

Samferdselsdepartementet har ønsket å gjennomgå erfaringene med ordningen med ekstern kvalitetssikring i tidlig planfase i samferdselssektoren, og har engasjert Vista Analyse AS til å gjennomføre en slik evaluering. Den foreliggende rapporten presenterer resultatene av evalueringen.

1.2 Kvalitetssikring av store prosjekter

1.2.1 Litt historikk

Regjeringen Bondevik I igangsatte høsten 1997 et prosjekt for å gjennomgå og vurdere systemene for å planlegge, gjennomføre og følge opp store investeringsprosjekter og foreslå forbedringer. Prosjektets sluttrapport ble avlevert i februar 1999. Regjeringen Bondevik I fulgte opp med sin vurdering av anbefalingene i Gul bok for 2000. Det ble her bl.a. uttalt at det etter regjeringens oppfatning var et udiskutabelt behov for å forbedre styringen med statlige investeringer. Det ble erkjent at det ville bli påkrevet med et langsiktig utviklingsarbeid som ville innebære både organisatoriske tilpasninger, kompetanseoppbygging og regelendringer. Som et første tiltak ble det lagt opp til å innføre en ordning med obligatorisk ekstern kvalitetssikring av alle statlige investeringsprosjekter med en antatt kostnad over 500 mill. kroner. SDØE¹ ble ikke omfattet av ordningen.

Etter forutgående anbudskonkurranse inngikk Finansdepartementet rammeavtale med fire firmaer 22. juni 2000. Rammeavtalen spesifiserte en rekke punkter av kvalitativ karakter som skulle gjennomgås, samt krav til en kvantitativ usikkerhetsanalyse.

¹ Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE) er en portefølje bestående av statens egne andeler av produksjonsrettigheter på norsk kontinentalsokkel

Kvalitetssikringen skulle kunne ut i en sluttrapport med tilråding om kostnadsramme, herunder avsetning for usikkerhet, samt en anbefaling om organisering og styring av vedkommende prosjekt. Kvalitetssikringen ble satt inn forut for at prosjektet ble fremmet for Stortinget for prinsippgodkjennelse og første bevilgning til prosjektet vedtas. Dette falt normalt sammen med avslutning av forprosjektfasen, men i detaljprosjekteringsfasen for prosjekter som krevde vedtatt reguleringsplan (i praksis prosjekter innenfor samferdselssektoren).

Rammeavtalen utløp 31. desember 2003. I alt ble det i kontraktsperioden gjort 52 avrop under rammeavtalen. I Gul bok for 2005 ble ordningen bedømt til å ha fungert godt så langt som den rekker. Det ble imidlertid påpekt at den har vist seg å være utilstrekkelig når det gjelder å sikre at selve prosjektkonseptet er relevant i forhold til de aktuelle samfunnsmessige behov, og at det utgjør det beste alternativet for å dekke disse behovene. Dette har sammenheng med når under prosjektets framdrift kvalitetssikringen settes inn. Når det ferdige forprosjektet foreligger og kvalitetssikres i KS 2 (se nedenfor) er konseptvalget for lengst gjort, og det er i praksis vanskelig å gjøre dette om.

I Gul bok for 2005 understrekes det at konseptvalget er den viktigste beslutningen for prosjektet og for staten som prosjekteier. Det er derfor av begrenset verdi å sikre realistiske rammer og et godt styringsunderlag for et prosjekialternativ som i utgangspunktet ikke skulle ha vært realisert. Regjeringen innførte derfor et nytt kvalitetssikringspunkt knyttet til konseptvalget, i tillegg til en videreføring av den daværende kvalitetssikringsordningen med enkelte justeringer. I tråd med dette utlyste Finansdepartementet med frist 29. september 2004 en anbudskonkurranse om:

- Kvalitetssikring av konseptvalg (kalt KS1).
- Kvalitetssikring av styringsunderlag samt kostnadsoverslag, herunder usikkerhetsanalyse for det valgte prosjekialternativ (kalt KS 2).

For KS1 ble det inngått avtale med følgende konsulentmiljøer:

- Holte Consulting i samarbeid med Econ Pöyry
- Metier i samarbeid med Møreforskning
- Det Norske Veritas i samarbeid med Samfunns- og Næringslivsforskning (SNF)
- TerraMar i samarbeid med Asplan Viak og Promis
- Dovre International i samarbeid med Transportøkonomisk Institutt (TØI)

Avtalen med disse miljøene utløper 31.12.2010 og det vil i løpet av 2010 bli utlyst en ny anbudskonkurranse for en ny periode.

1.2.2 Nærmere om KVV/KS1

Utgangspunktet for KVV/KS1 er å sikre at konseptvalget undergis reell politisk styring. Som underlag for den politiske behandlingen av konseptvalget, skal det utarbeides fire dokumenter for alle prosjekter med antatt kostnad over 500 mill. kroner:

- En behovsanalyse som har kartlagt interessenter/aktører og vurdert tiltakets relevans i forhold til samfunnsmessige behov.
- Et overordnet strategidokument som på grunnlag av behovsanalysen har definert samfunnsmål og effektmål.

- Et overordnet kravdokument som sammenfatter betingelsene som skal oppfylles ved gjennomføringen.
- En alternativanalyse som skal inneholde nullalternativet og minst to andre hovedalternativer med angivelse av resultatmål (innhold, herunder ytelse, samt kostnad og tid), usikkerhet og finansieringsplan, herunder rammemessig innpassing. Alternativene skal bearbeides i en samfunnsøkonomisk analyse.

KS1 går ut på å kvalitetssikre disse dokumentene. De tre første dokumentene skal kvalitetssikres med hensyn til indre konsistens og konsistens med foregående dokumenter. Det skal gis en vurdering av om de overordede målene er operasjonelle og om kravene er relevante.

I kvalitetssikringene av alternativanalysene skal det først vurderes om alternativene bidrar til å realisere de overordede målene angitt i strategidokumentet. Leverandøren skal vurdere om de oppgitte alternativer fanger opp de konseptuelle aspekter som anses som mest interessante og realistiske innenfor det samlede mulighetsrommet. Det skal videre vurderes i hvilken grad de oppgitte alternativer tilfredsstiller kravene i det forutgående kravdokumentet. Kvalitetssikrer kan be om at det gjøres endringer i alternativene, eventuelt anbefale at det utarbeides et nytt alternativ.

Det skal gis tilråding om en bør utsette konseptvalget, eller gå videre med ett, to eller flere alternativer inn i forprosjektfasen. Det skal også gis tilråding om gjennomføringsstrategi og føringer for forprosjektfasen. Med grunnlag i de kvalitetssikrede dokumentene og de aktuelle departementers etterfølgende saksbehandling, vil det bli tatt en politisk avgjørelse om hvorvidt, og eventuelt etter hvilke(t) alternativ det skal utarbeides et forprosjekt.

Når forprosjekteringen er avsluttet, settes KS2 inn etter i hovedsak samme mønster som i forrige kontraktsperiode. Ordningen er obligatorisk for alle statssektorer utenom SDØE og inntil videre helseforetakene.

1.3 Bruk av KVV/KS1 i samferdselssektoren – status og utvikling

KVV/KS1-ordningen (tidligere ofte bare kalt KS1) ble tatt i bruk i samferdselssektoren i tilknytning til arbeidet med Nasjonal Transportplan (NTP) 2010-2019, jfr. brev av 11.09.2006 fra Samferdselsdepartementet til Kommunenes sentralforbund og fylkeskommunene. Det heter i brevet at hensikten med KS1 er å sikre bedre statlig styring med planleggingen slik at planleggingsressursene settes inn der det er mest behov for å gjennomføre tiltak. Samtidig skal det sikre at de meste relevante alternativene utredes. KVV/KS1 skal videre bidra til at prosjektplanleggingen bli satt inn i en mer overordnet og strategisk ramme. Prioriteringen mellom ulike prosjekter skal som tidligere skje gjennom NTP og de årlige budsjettene. Videre heter det at KS1 skal gjennomføres innenfor rammen av eksisterende lovverk og ansvarsdeling mellom forvaltningsnivåene.

Departementet sendte 11.09.2006 ut supplerende retningslinjer for Statens vegvesen og Jernbaneverket om forholdet mellom NTP og KVV/KS1. Det heter her at hovedregelen er at alle prosjekter med kostnad over 500 mill.kr. som omtales i NTP skal ha vært gjenstand for KS1-behandling i regjeringen.

Planprosesser i transportsektoren tar lang tid fordi det er omfattende beslutninger og fordi flere forvaltningsnivå er involvert i prosessen. Mange prosjekter var kommet svært

langt i planleggingen før kravet om kvalitetssikring ble innført, selv om prosjektene ikke var blitt realisert eller ferdig realitetsbehandlet. I en overgangsperiode (de 4 første årene i planperioden 2010-2019) ble det derfor lagt opp til en fleksibel praktisering av hovedregelen gjennom parallell utforming og behandling av KVV/KS1-dokumenter og planlegging etter Plan- og bygningsloven (PBL). Når systemet er fullt implementert skal KS1-behandlingen skje før alternativutredning og tiltaksplanlegging etter PBL tar til.

Retningslinjene ga eksplisitt unntak for en del prosjekter i overgangsperioden som var kommet langt i planleggingen eller er utbedring av eksisterende veg innenfor dagens trasé. Samtidig ble det varslet igangsetting av 3 pilotprosjekter (jernbaneprojektet Eidsvoll-Hamar, vegprosjektene Kolomoen-Otta på E 6 i Hedmark/Oppland og Rogfast E 39 i Rogaland) for å få kunnskap om hvordan systemet kunne tilpasses mer detaljert til sektoren. Per juni 2010 er det følgende status for KVV/KS1-arbeidet i samferdselssektoren:

Tabell 1.1 Status for KVV/KS1 i samferdselssektoren per juni 2010.

Prosjekt	KS1 Fullført* (status)	KVV på ferdig / på høring	KVV igangsatt
Felles (4)			
Bergen-Arna	4. juli 2008		
Oslopakke 3	27. juli 2008		
Transportsystem Nord-Jæren		X	
Transportsystem Nedre Glomma		X	
Veg			
E39 Rogfast/Boknafjordskryssingen	4. desember 2007		
Vegsystemet Sluppen	7. november 2008		
E39 Lavik - Skei	12. januar 2009		
Nytt Sotrasamband	12. januar 2009		
E18 Knapstad - Follo	12. januar 2009		
Mjøsregionen og Gudbrandsdalen	5. desember 2008		
Langangen – Grimstad	17. april 2009		
RV 19 Moss – Horten			X
E6 Alta sentrum			X
RV 83 Kanbogen - Sama (Harstad)			X
RV 80 Naurstadhøgda - Thallekrysset (Saltenpakke fase II)			X
Moss m/omland			X
Grenland			X
Kristiansand			X
Bergensområdet			X
Trondheim			X
Tromsø			X
Langfjordkryssingen			X
Bodø			X
E134 Haukeli	Avbrutt, deretter redefinert og KS1 igangsatt		
Jernbane			
Eidsvoll-Hamar	Avbrutt		
Ringeriksbanen		X	
ERTMS		X	
Ny godsterminal i Trondheim		X	
Ny godsterminal i Drammensområdet		X	

* Dato for sluttrapport fra kvalitetssikrer

Kilde: Statens vegvesen, Jernbaneverket

Samtlige KS1-rapporter med tilhørende KVVU-er er gjennomgått. I tillegg er mottatt dokumentasjon fra begynte KVVU-er gjennomgått på et mer overordnet nivå.

1.4 Problemstillinger for evalueringen

Evalueringen har hatt følgende hovedfokus:

- Hvordan KVVU/KS1 har fungert i praksis bl.a. i forhold til formålet med ordningen og samvirket med det øvrige plansystemet.
- Skissere mulige konkrete forbedringspunkter som både kan sikre at formålet med KVVU/KS1 blir best mulig ivarettatt innenfor en rimelig ressursinnsats og samtidig sikre et godt fungerende plansystem.

Følgende problemstillinger er søkt besvart gjennom arbeidet med evalueringen:

1. *Hensiktsmessighet i forhold til formål.* Er kriteriene for utvelgelse av prosjekter for KVVU/KS1 hensiktsmessig i forhold til formålet med ordningen? Herunder er det en særskilt drøfting av begrepene "konsept" og "konseptuelle" valg.
2. *Prosesser og samspill.* I hvilken grad fungerer arbeidet med utforming av KVVU både lokalt og sentralt på en rasjonell og tilstrekkelig inkluderende måte overfor berørte miljøer? I dette ligger forhold knyttet til samarbeidsprosesser/organisatoriske forhold, men også forhold knyttet til samspillet mellom fag og politikk. Departementenes rolle ved gjennomføring av KVVU/KS1, spesielt i samband med fastsetting av mål og konseptuelle alternativer vurderes med utgangspunkt i at en KVVU skal være et faglig dokument.
3. *Samvirke med planlegging etter plan- og bygningsloven.* Hvilke kriterier bør ligge til grunn for å sikre et godt samvirke mellom KVVU/KS1 og ordinær planlegging etter plan- og bygningsloven (PBL)? Det er viktig å klarlegge de to ulike ordningenes roller, herunder særskilt forholdet mellom KVVU/KS1 og ny PBL med nye bestemmelser om regional planlegging.
4. *KVVU som beslutningsgrunnlag.* Hvor godt fungerer KVVU-ene som grunnlag for politiske beslutninger? Tilfredsstiller de i praksis det som er hovedintensjonen med ordningen?
5. *Konsulentmiljøers gjennomføring av kvalitetssikring.* Det er vurdert om det med utgangspunkt i rammeavtalen (praktisering av rammene som ligger i rammeavtalen, metodebruk, m.m.) er forskjeller mellom de enkelte konsulentmiljøene mht. gjennomføringen av et konkret kvalitetssikringsarbeid og om dette i så fall kan være til hinder for en velfungerende ordning.
6. *Underlag for avdekking og avveining av målkonflikter.* I hvilken grad har prosessen bidratt til å avdekke og avveie målkonflikter, for eksempel i forhold til ulike typer fremkommelighet (gående, sykkel m.m.), arealbruk og miljø?
7. *Datakrav.* Hvordan vil datakravene kunne virke begrensende når KVVU/KS1-ordningen er fullt implementert? Kan ordningen forenkles noe slik at datakravet blir mer begrenset uten at beslutningsgrunnlaget svekkes?
8. *Beløpsgrenser og kriterier.* Er dagens grenser for når KVVU/KS1 kreves hensiktsmessige? Bør beløpsgrensen på 500 mill. kroner heves, eller bør en i

denne sektoren i stedet ha en grense mht omfang og/eller type behov som skal løses? Hva er i så fall en hensiktsmessig størrelse eller utstrekning på et prosjekt for at KVV/KS1 bør kreves?

1.5 Metode, datainnsamling og gjennomføring

For å svare på problemstillingene har vi gjennomført en deskstudie av relevante dokumenter, en spørreundersøkelse og en serie dybdeintervjuer av utvalgte aktører.

1.5.1 Deskstudie

Evalueringen er dels basert på tilgjengelig skriftlig dokumentasjon, i form av KVV-rapporter, KS1-rapporter med tilhørende usikkerhets- og samfunnsøkonomiske analyser fra kvalitetssikrere, og annen skriftlig dokumentasjon fra prosjektene. Vi har gjennomgått alle avsluttede KS1-prosjekter innenfor samferdselssektoren og også sett på noen av prosjektene hvor KVV-arbeidet ikke er avsluttet, men har kommet langt. Det er lagt spesiell vekt på KVV-er som behandler areal- og transportutvikling i større byer.

Deskstudien har vært viktig for å få en oversikt over hvilke problemstillinger som har vært opp i prosessene, herunder hvilke alternativer som har vært analysert, og hvordan kvalitetssikrerne har gjennomført sine oppdrag.

1.5.2 Intervjuer

For å vurdere nytten og organiseringen, og komplettere deskstudien og spørreundersøkelsen har vi gjennomføre dybdeintervjuer med et utvalg sentrale aktører i kommuner, fylkeskommuner, direktorater og departementer. Videre har vi intervjuet representanter for alle kvalitetssikrerne som har avtale med Finansdepartementet.

Totalt har vi intervjuet 13 institusjoner og etater. De fleste intervjuene er gjennomført ved personlig møte, men noen er foretatt som telefonintervjuer.

Intervjuene har fulgt en fast mal, som er i noen grad har vært tilpasset de ulike aktørenes rolle i prosessen. Det har vært viktig at den som blir intervjuet har fått komme med innspill og kommentarer utenfor selve intervjumalen.

1.5.3 Spørreundersøkelse

Vi har gjennomført en web-basert spørreundersøkelse blant ulike lokale aktører (hovedsakelig personer i kommuner og fylkeskommuner) som har deltatt i KVV/KS1-prosesser i samferdselssektoren for å få deres oppfatninger av prosessen. Spørreundersøkelsen har vært begrenset til de aktørene som vi har hatt tilgang til e-postadresser. Respondentene er delvis funnet fra KVV-dokumenter, og delvis gjennom å søke opp berørte etater i kommuner/fylkeskommuner som er direkte berørt av de aktuelle prosjektene. Enkelte spørsmål er også sendt til andre lokale aktører som har deltatt i KVV-prosesser. Utvalget og svarprosenten gir ikke grunnlag for generalisering, men gir likevel en viktig kilde for å evaluere samspillet med planlegging etter PBL.

Undersøkelsen fokuserer på prosessene og KVV/KS1 sin plass i planleggingssystemet. I tillegg har det vært viktig å få fram ideer til hvordan systemet kan forbedres.

1.6 Organisering av rapporten

I kapittel 2 gjennomgås foreliggende styringsdokumenter i form av lover, retningslinjer, veiledere m.v. Kapittel 3 gjennomgår skriftlig materiale i form av KVVU-dokumenter og KS1-rapporter fra kvalitetssikrerne. I kapittel 4 presenteres resultatene fra intervjuene, spørreundersøkelsen og etatenes egne evaluering av KVVU/KS1-prosessen. En samlet vurdering med forslag til forbedringer av ordningen presenteres i kapittel 5. Hvert kapittel inneholder for øvrig en oppsummering og drøfting av funnene i det aktuelle kapitlet.

2. Styringsdokumenter og veiledere

En rekke ulike dokumenter har betydning for hvordan KVVU-ene skal utformes og KS1-prosessen skal gjennomføres. I dette kapitlet gjennomgås kort de viktigste dokumentene som har relevans for samferdselssektoren. Hovedvekten er lagt på å presentere innholdet i rammeavtalene med kvalitetssikrerne, ettersom disse i praksis er styrende for innholdet i KVVU-dokumentene og hele kvalitetssikringsprosessen. Forholdet til Plan- og bygningsloven og Nasjonal transportplan gis også betydelig plass. Kapitlet avslutter med en drøfting eventuelle formelle barrierer for samvirke mellom forvaltningsnivåer og regelverk som følge av utformingen av dagens regelverk.

2.1 Utredningsinstruksen og reglement for økonomistyring i staten

Instruksen, som ble fastsatt ved kongelig resolusjon 18. februar 2000 og revidert ved kongelig resolusjon 24. juni 2005, skal sikre god forståelse av og styring med offentlige reformer, regelendringer og andre tiltak. Den skal bidra til å sikre samarbeid og koordinering i saksbehandlingen, god kvalitet på utredningene og en god prosess mellom avsenderinstans og høringsinstansene. Bestemmelsene tar særlig sikte på at økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av reformer og tiltak blir kartlagt.

Instruksen gir pålegg om at de økonomiske og administrative samt andre vesentlige konsekvenser skal utredes, og den gir regler for prosedyren som skal følges ved utredning av reformer og tiltak med vekt på at utviklingsarbeid settes i gang og drives innenfor realistiske økonomiske forutsetninger. Videre fastsetter instruksen hvem saken skal legges fram for før arbeidet settes i gang, hvem saken skal legges fram for i løpet av arbeidet, og den har bestemmelser som skal sikre at den instans som har ansvaret for saken, utreder alle relevante og vesentlige konsekvenser.

Utredningsinstruksen retter seg mot departementene og deres underliggende virksomheter, og omfatter arbeidet med utredninger, forskrifter, reformer og tiltak, samt meldinger og proposisjoner til Stortinget.

Krav til gjennomføring av samfunnsøkonomiske analyser er forankret i Utredningsinstruksen (jf kap. 2.5 for beskrivelse av Finansdepartementets veileder i samfunnsøkonomiske analyser). Kravet om kvalitetssikring av store investeringsprosjekt (> 500 millioner kroner) er også delvis forankret i utredningsinstruksen og inneholder som det framgår av kap. 2.4 krav om samfunnsøkonomiske analyser etter Finansdepartementets veileder.

Reglement for økonomistyring i staten (Finansdepartementet, 2010) er også blant de sentrale forankringspunktene for kvalitetssikringsordningen. Dette reglementet har som formål å sikre at; statlige midler brukes og inntekter oppnås i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger, fastsatte mål og resultatkrav oppnås, statlige midler brukes effektivt og at statens materielle verdier forvaltes på en forsvarlig måte. Bakgrunnen for opprettelsen av kvalitetssikringen var erfaringer fra en rekke prosjekter der forutsetningene som lå til grunn for vedtakene om igangsetting ikke var blitt oppfylt. Kostnadsoverskridelser, overvurderinger av nyttesiden i prosjektene og endringer av prosjektenes omfang mv underveis i prosjektgjennomføringen karakteriserte en rekke

store investeringsprosjekter. Mangler i utforming og oppfølging av utredningsinstruksen og økonomireglementet var blant forklaringsfaktorene.

Styringsgruppen som i 1997 fikk i oppgave å gå gjennom og vurdere daværende systemer for å planlegge, gjennomføre og følge opp større investeringsprosjekter ble spesielt bedt om se gjennomgangen i sammenheng med økonomireglementet for staten, der departementenes ansvar for å kontrollere at underliggende virksomheter utøver sine oppgaver i overensstemmelse med vedtatte mål og retningslinjer fastslås.

Fra styringsgruppens innstilling ser vi at gruppen var samstemt om behovet for bedre kostnadsstyring i statlige investeringsprosjekter, at investeringene i større grad måtte forankres i overordnede målsettinger og at det måtte legges mer vekt på vurderingen av behov og alternativer. Det var videre enighet om at det burde foretas usikkerhetsanalyser i henhold til alminnelig anerkjente prinsipper, men Finansdepartementet var i mindretall om å mene at det burde være felles retningslinjer for håndtering av usikkerhet. Flertallet mente at hvert departement måtte ha frihet til selv å vurdere hvordan kostnadsstyringen skulle forbedres. Flertallet anførte at departementene har ulike hensyn å ivareta, og at det vil være uheldig om det sentralt fastsattes ensartede, kategoriske bestemmelser om mer detaljerte praktiske spørsmål som for eksempel avsetninger til usikkerhet og budsjettmessig håndtering. Disse medlemmer advarte mot at spesifiserte budsjettavsetninger til usikkerhet kunne svekke insentivene til å holde kostnadsrammene.

Resultatet ble felles retningslinjer med kvalitetssikring av kostnadsramme inklusive nødvendig avsetning for usikkerhet for at prosjektbudsjettet skal holde ved avslutningen av forprosjekt (KS 2), før fremleggelse for Stortinget for beslutning. Og en kvalitetssikring av beslutningsgrunnlaget for konseptvalg (KS1) før forprosjekt igangsettes, jf nærmere beskrivelse under kapittel 2.4.

2.2 Plan- og bygningsloven (PBL)

PBL er et verktøy for å ivareta samfunnsinteresser og arealforvaltning. Ansvaret for planlegging og vedtak av planer er lagt til Kongen i statsråd (Regjeringen), fylkestingene og kommunestyrene. Regjeringen skal utvikle og formidle nasjonale mål og retningslinjer for planleggingen i fylker og kommuner og godkjenne de regionale planstrategiene. Miljøverndepartementet skal ta stilling til konfliktsaker og sikre riktig bruk av loven. Fylkestingene skal sørge for å utarbeide og vedta regional planstrategi og regionale planer. Kommunestyrene har ansvaret for at det utarbeides kommuneplaner og reguleringsplaner.

Staten og fylkeskommunen representerer forskjellige interesser gjennom fagetater på nasjonalt og regionalt nivå. Det gjelder blant annet vei og jernbane. Slike fagmyndigheter har innsigelsesrett på sitt eget område i forhold til kommunale planer. Når det fremmes innsigelse mot kommunale planer innebærer dette at planen ikke kan vedtas av kommunestyret, men må sendes Miljøverndepartementet til avgjørelse hvis partene ikke blir enige. Dette gjelder både kommunale arealplaner, som er overordnede planer for bruken av arealene i hele kommunen, og reguleringsplaner som er detaljerte arealplankart for bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser i (del av) kommunen.

PBL krever at det utarbeides reguleringsplan før det gis tillatelse til større bygge- og anleggsarbeider. Reguleringsplaner skal utarbeides og behandles etter bestemte regler

for medvirkning. Før det utarbeides et reguleringsplanforslag skal planarbeidet varsles og oppstart av planarbeid kunngjøres. Har planen vesentlige virkninger for miljø og samfunn skal det utarbeides et forslag til planprogram som skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn med minst 6 ukers frist. Berørte offentlige organer og andre interesserte skal varsles samtidig med grunneiere, festere og berørte naboer til planområdet. Planforslaget skal sendes på høring i minst 6 uker.

Alle planer skal ha en planbeskrivelse, og for planer med vesentlige virkninger for miljø og samfunn skal denne tilfredsstillende kravet til en konsekvensutredning. Kravet til en konsekvensutredning er fastlagt i en forskrift til loven. Alternative utforminger av et prosjekt skal utredes. I noen tilfeller utredes også alternative lokaliseringer. Endelig planforslag sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn og kunngjøres. Etter høringen behandler kommunen innkomne merknader før planen sendes til kommunestyret for vedtak. Er det innsigelser til en plan, må saken avgjøres av Miljøverndepartementet dersom ikke kommunen tar innsigelsen til følge. Prosessen kan ta flere år før endelig reguleringsplan foreligger.

Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging (RTP) (gitt ved Kgl. resolusjon av 20. august 1993 i medhold av plan- og bygningsloven av 14. juli 1985, §17-1 første ledd) har hatt en særlig rolle ved utbygging av transportinfrastruktur og regional og lokal arealplanlegging. Retningslinjene skal legges til grunn for planlegging og utøvelse av myndighet etter plan- og bygningsloven i kommuner, fylkeskommuner og hos statlige myndigheter. Hensikten med retningslinjene er å oppnå en bedre samordning av arealplanlegging og transportplanlegging både i kommunene og på tvers av kommuner, sektorer og forvaltningsnivåer. Retningslinjenes siktemål har vært å:

- redegjøre for nasjonale mål av betydning for areal- og transportplanlegging,
- klargjøre viktige prinsipper for hva som bør vektlegges i planleggingen,
- peke på samarbeidsbehov og ansvar i gjennomføringen.

RTP kan betraktes som et virkemiddel som gir sentrale myndigheter muligheter til å legge overordnede føringer og premisser for regional og lokal areal- og transportplanlegging. Erfaringene tilsier at RTP er et svakt virkemiddel med begrenset betydning i tilfeller der lokale og/eller regionale hensyn kommer i konflikt med RTP.

Revisjonen av PBL som ble foretatt i 2009 har gitt fylkeskommunene en sterkere rolle i den regionale planprosessen. Planspørsmål som har betydning for flere kommuner er i utgangspunktet et aktuelt tema for en regional plan, dette kan for eksempel gjelde ulike samferdselstiltak. Planlegging på regionalt nivå skiller seg fra kommunal planlegging ved at den normalt vil ta opp avgrensede tema og tilpasses oppgaver og situasjon. Hvis et forslag til kommunal plan strider mot en regional plan kan fylkeskommunen fremme innsigelse mot planen, noe som betyr at utbyggingsplaner som strider mot den regionale planen kan bli stoppet.

Statlige planretningslinjer (SPR, tidligere kalt rikspolitiske retningslinjer) brukes for å konkretisere viktige planleggingstema. SPR skal være tydelige på mål og verdier som skal legges til grunn for planleggingen og hvordan ulike interesser og hensyn skal ivaretas og avveies. SPR kan være både tematisk og geografisk avgrenset. Statlige planbestemmelser (SPB, tidligere kalt rikspolitiske bestemmelser) er rettslig bindende bestemmelser. SPR kan fastlegge at det innenfor nærmere avgrensede geografiske områder, eller i hele landet, blir iverksatt særskilt angitte bygge- eller anleggstiltak uten

samtykke av departementet. SPB går foran eldre arealplaner og skal hindre at slike planer brukes som grunnlag for å gjennomføre uønsket utbygging.

KVU og KS1 er et nytt element i planprosessen, men er ikke lovfestet. Det er i følge Nasjonal Transportplan 2010 – 2019 (St.meld. nr. 16 (2008-2009) lagt opp til at dette skal komme før planleggingen av prosjekter etter PBL starter.

2.3 Nasjonal Transportplan (NTP) og årlige budsjettproposisjoner

2.3.1 Generelt om NTP

NTP er tiårsplaner som angir statlige myndigheters prioriteringer av investeringer innenfor samferdselssektoren. De rulleres hvert fjerde år, inneværende plan for perioden 2010-2019 ble vedtatt i 2009. De statlige transportetatene utarbeider forut for planen forslag til etatsvise handlingsprogram, hvor det presenteres konkrete investeringsplaner for kommende periode med hovedvekt på den første fireårsperioden. Fylkeskommuner, større kommuner, organisasjoner m.v. deltar også i prosessen gjennom diverse høringer og møter. På dette grunnlaget utarbeider Regjeringen en stortingsmelding med sitt forslag til prioriteringer av investeringene. Som nevnt skal etter hvert alle prosjekter over beløpsgrensen ha vært gjenstand for en KVU/KS1-prosess før de omtales i siste seksårsperiode i NTP. Det skal deretter gjennomføres planlegging i tråd med plan- og bygningsloven fram til kommune(del)plan som er kravet for at et prosjekt kan prioriteres i første fireårsperiode av NTP.

Finansieringen av de enkelte investeringsprosjektene følges opp gjennom årlige bevilgninger over statsbudsjettet. Det kan i større eller mindre grad oppstå avvik mellom planlagt framdrift av prosjekter i NTP og de årlige bevilgningene over statsbudsjettet.

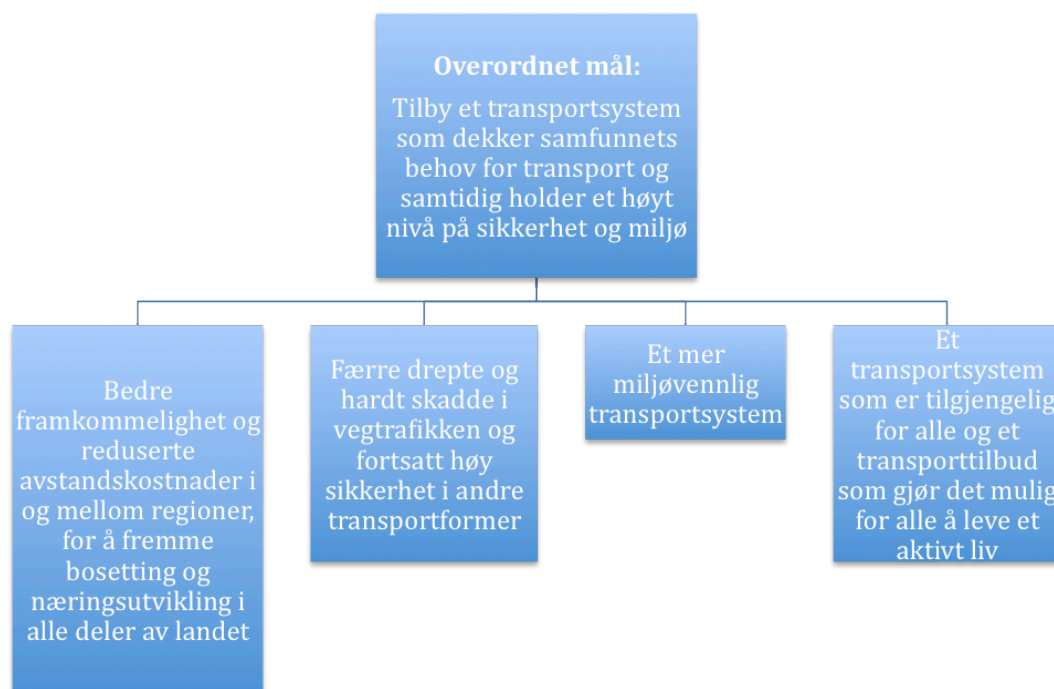
2.3.2 Mål og virkemidler i transportpolitikken

NTP redegjør også for regjeringens mål i transportpolitikken. Der framgår det at forbedring av transportinfrastrukturen er et sentralt virkemiddel i regjeringens arbeid for å ta hele landet i bruk og styrke den langsiktige verdiskapingen. Samtidig vil regjeringen øke trafiksikkerheten, begrense miljøskadene og bedre befolkningens tilgjengelighet til transportsystemet. For å kunne innrette ressursinnsatsen slik at de politiske målene for transportpolitikken nås mest mulig effektivt er det utviklet en målstruktur for NTP. Målene skal være førende for etatenes arbeid og oppfølgingen av NTP i de årlige budsjettene. Dette innebærer at målene også er førende for investeringsprosjekter som omfattes av KS1.

Målstrukturen er tredelt; et overordnet nivå som uttrykker det grunnleggende målet med transportpolitikken, fire hovedmål som staker ut kursen uten å være tall- eller tidfestet, og etappemål tilknyttet hvert hovedmål. For etappemålene er det utarbeidet indikatorer for å kunne vurdere om målene realiseres etter forventningene.

Følgende figur viser to øverste nivåene:

Figur 2.1 Målhieraki i NTP



Kilde: St.meld. nr. 16 (2008-2009)

Etappemålene under framkommelighet retter seg mot; bedring i transporttilbudet og påliteligheten i transportsystemet, reduserte reisetider i og mellom regioner, reduserte rushtidsforsinkelser for næringsliv og kollektivtransport i de fire største byområdene, bedre framkommeligheten for gående og syklende og reduserte avstandskostnader mellom regioner.

Under trafikkisikkerhet er etappemålet konkretisert med ett mål som sier at antall personer som blir drept eller hardt skadd i vegtrafikken skal reduseres med minst en tredel innen 2020. Under miljø er det en rekke etappemål; Bidra til at transportsektoren reduserer klimagassutslippene med 2,5-4,0 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i forhold til forventet utslipp i 2020, redusere NO_x-utslippene, bidra til å oppfylle nasjonale mål for lokal luftforurensing og støy, unngå inngrep i viktige naturområder og ivareta viktige økologiske funksjoner, begrense inngrep i viktige kulturminner, kulturmiljø, kulturlandskap og dyrket jord. Under det siste målet foreligger det kun ett etappemål; kollektivtransportsystemet skal bli mer universelt utformet i perioden.

Målstrukturen med indikatorer er utviklet som et verktøy i mål- og resultatstyringen. Det skilles mellom mål og virkemidler/tiltak. Eksempelvis ser vi at økt kollektivandel, utbygging av høyhastighetstog, antall kilometer firefelts motorvei eller samordnet areal- og transportpolitikk (RTP) ikke er mål i seg selv, men må betraktes som virkemidler som da må vurderes i forhold til hvilken effekt de har på de fastsatte målene under transportpolitikken. Målstrukturen gir dermed en systematisk struktur for vurdering av virkemidler/tiltak/investeringsprosjekters effekt på ulike mål. Målkonflikter gis en særskilt behandling i NTP. Det vises til at transportsektoren preges av en rekke målkonflikter som gjør det nødvendig med en nøye vurdering av virkemidler før de

settes inn. Dette innebærer prioritering av mål og identifisering av positive så vel som negative effekter på andre mål.

Det er utviklet en rekke måleindikatorer av kvantitativ og kvalitativ art under hvert etappemål. Etter våre vurderinger er disse godt egnet for bruk på prosjektnivå, tilpasset problemstillingen og et tilstrekkelig nivå for det gjeldende prosjekt. Indikatorene gir også muligheter for sammenlikninger mellom regioner og prosjekt, og kan således inngå i et grunnlag for å vurdere hvor stort et problem er, hvilke (og hvem sine) behov som bør prioriteres på tvers av prosjekter og på prosjektnivå.

I inneværende NTP har regjeringen i sine prioriteringer lagt stor vekt på å bidra til å styrke næringslivets konkurranseevne samt å bidra til levedyktige lokalsamfunn og konkurransedyktige regioner. Det varsles en politikk med en sterkere differensiering mellom by og land. Det vil si satsning på kollektivløsninger og andre tiltak for å avlaste vegnettet og øke framkommeligheten for næringstransporter i sentrale strøk, og et godt utbygd vegnett i områder med lavere befolkningsgrunnlag.

2.4 Rammeavtalene med kvalitetssikrerne

Alle kvalitetssikrerne har inngått en likelydende rammeavtale med Finansdepartementet om hvordan KS1-oppgavene skal gjennomføres og hva det skal legges vekt på i arbeidet. Det heter i disse at Leverandøren (kvalitetssikrerne) skal bistå Oppdragsgiver (vedkommende fagdepartement og Finansdepartementet) med å sikre at konseptvalget undergis reell politisk styring. Leverandørens funksjon er imidlertid begrenset til å støtte Oppdragsgivers kontrollbehov med den faglige kvaliteten på de underliggende dokumenter i beslutningsgrunnlaget.

KS1 skal finne sted ved avslutningen av forstudiefasen, og skal omfatte en kvalitetssikring av en behovsanalyse, et overordnet strategidokument, et overordnet kravdokument og en alternativanalyse. Leverandørens oppgave er å levere et sluttprodukt i form av en rapport til Oppdragsgiver, og som skal inneholde en gjennomgang og vurdering av om dokumentene er tilstrekkelige som beslutningsunderlag. Etter behov utarbeides det i tillegg arbeidsdokumenter underveis i prosessen.

Rammeavtalen understreker at det generelt må påses at dokumentene har klare og entydige konklusjoner. Alternativanalysen skal normalt kunne ut i en rangering av alternativene, med en tilråding om hvilket som bør velges. I et fåtall tilfeller kan det likevel tenkes at det vil være hensiktsmessig å gå videre med flere alternativer, eller at det bør utredes et nytt alternativ. Det kan under visse omstendigheter også være aktuelt å utsette beslutningen om å gå videre med et forprosjekt.

De fire dokumentene som gjøres til gjenstand for KS1 utgjør en logisk sekvens. I rammeavtalen sies det at leverandøren må begynne med å se over behovsanalysen før en går videre via strategidokumentet og kravdokumentet til alternativanalysen. Dersom det er grunnleggende mangler eller inkonsistenser i foregående dokumenter, vil det ikke være grunnlag for å gå videre i kvalitetssikringen før dette er rettet opp. Eventuelle mangler eller inkonsistenser må påpekes så snart som mulig etter avrop, slik at fagdepartementet kan få mulighet til å sørge for nødvendig oppretting av vedkommende dokument. Vårt inntrykk er imidlertid at kvalitetssikringsprosessen har beveget seg fra å kvalitetssikre ett og ett dokument etter hvert som de ferdigstilles til i retning av at

kvalitetssikrer kommer inn på slutten av prosessen og gjennomgår alle dokumentene samlet, eller i alle fall ser de tre første under ett.

Behovsanalysen skal i følge rammeavtalen inneholde en kartlegging av interessenter/aktører og vurderinger av hvorvidt det tiltaket som det påtenkte prosjektet representerer er relevant i forhold til samfunnsmessige behov. Leverandøren skal vurdere om dokumentet er tilstrekkelig komplett og kontrollere det med hensyn på indre konsistens. Det skal gis en vurdering av i hvilken grad effekten av tiltaket er relevant i forhold til samfunnsbehovene.

Det overordnede strategidokumentet skal med grunnlag i behovsanalysen definere samfunnsmål og effektmål for virkningene av prosjektet. Leverandøren skal kontrollere dokumentet med hensyn på indre konsistens og konsistens mot behovsanalysen. Det skal gis en vurdering av hvorvidt oppgitte mål er presist nok angitt til å sikre operasjonalitet. Hvis det er oppgitt flere enn ett mål på noen av de to punktene må det vurderes om det foreligger innebygde motsetninger, eller om målstrukturen blir for komplisert til å være operasjonell. Det er et krav at helheten av mål må være realistisk oppnåelig og at graden av måloppnåelse i ettertid kan verifiseres. I praksis innebærer dette at antallet mål må begrenses sterkt. Leverandøren skal vurdere prosjektets relevans og mulige innfasing i forhold til den eksisterende og planlagte porteføljen av prosjekter under det aktuelle fagdepartementet.

Det overordnede kravdokumentet skal sammenfatte betingelsene som skal oppfylles ved gjennomføringen. Dokumentet skal være fokusert mot effekter og funksjoner. I forhold til det å ha en konsistent prioritering og robusthet i dataenes utsagnskraft på et overordnet nivå er teknisk løsningsorientering og detaljeringsgrad av underordnet betydning. Leverandøren skal kontrollere dokumentet med hensyn på indre konsistens og konsistens mot det overordnede strategidokumentet. Leverandøren må videre vurdere relevansen og prioriteringen av ulike typer krav sett i forhold til målene i strategidokumentet.

Med bakgrunn i de foregående dokumentene skal det foreligge en alternativanalyse som skal inneholde et nullalternativ og minst to andre alternative hovedkonsepter. Nullalternativet innbefatter de vedlikeholdsinvesteringer og oppgraderinger som er nødvendige for at alternativet skal være reelt. For alle alternativer skal det være angitt resultatmål (innhold, kostnad og tid), usikkerhet og finansieringsplan, herunder tilpasning til forventede budsjettammer. Alternativene skal være bearbeidet i en samfunnsøkonomisk analyse, og det vises til den til enhver tid gjeldende versjon av Finansdepartementets veiledning i samfunnsøkonomiske analyser. Leverandøren skal i henhold til rammeavtalen:

- Starte med å vurdere hvorvidt de oppgitte alternativene vil bidra til å realisere de overordnede målene. Et alternativ som en antar vil ha liten eller ingen virkning på verken samfunnsmål eller effektmål, er irrelevant. Dersom det kan antas å ha en viss virkning med hensyn på effektmål, men liten eller ingen med hensyn på samfunnsmål gir dette en indikasjon på at det ikke dreier seg om et konseptuelt alternativ, men enten en uhensiktsmessig løsning eller en delløsning innenfor et større hele. I begge tilfeller vil det være behov for en grunnleggende omarbeidelse, eventuelt utarbeidelse av nye alternativer før en kan gå videre med kvalitetssikringen.

- Vurdere om de oppgitte alternativene fanger opp de konseptuelle aspektene som ansees mest interessante og realistiske innenfor det samlede mulighetsrommet. Det skal videre vurderes i hvilken grad de oppgitte alternativene tilfredsstiller kravene i kravdokumentet. Hvis det konkluderes negativt på ett eller begge disse punktene kan leverandøren be om at det gjøres endringer i alternativene, eventuelt anbefale at det utarbeides et nytt alternativ.
- Vurdere avhengigheter og grensesnitt mot andre prosjekter for hvert enkelt alternativ.
- Utføre en usikkerhetsanalyse etter samme mønster som KS2 for investeringskostnadene knyttet til hvert enkelt alternativ, men tilpasset det presisjonsnivået for spesifiserte og uspesifiserte poster som etter god prosjektstyringspraksis kan forventes på forstudiestadiet.
- Utføre en samfunnsøkonomisk analyse av alternativene i henhold til Finansdepartementets veileder. Som inngangsdata i analysen inngår forventningsverdiene fra usikkerhetsanalysen/-beregningene, samt den stokastiske spredning knyttet til de systematiske usikkerhetselementene.
- Gi en tilråding om beslutningsstrategi for prosjektet. Det skal vurderes hvorvidt økt informasjonstilgang på senere tidspunkter kan påvirke rangeringen mellom alternativene. I tilfelle må det tas stilling til om konseptvalget bør utsettes, eller om en bør gå videre med to eller flere alternativer gjennom forprosjektfasen. Også når ett alternativ peker seg ut skal leverandøren vurdere oppstartstidspunkt og om konseptet bør deles opp i flere trinnvise prosjekter hvor det må tas positiv beslutning for å gå videre fra et prosjekt til det neste.
- Vurdere gjennomføringsstrategien for alternativene. Det skal gis tilråding om alternativenes organisering og hvilke krav som bør stilles til prosjektorganisasjonens omfang og kvalitative nivå. Planlagt budsjettmessig innfasing skal vurderes med hensyn på realisme.
- Avslutte prosessen med en sammenfattende vurdering av alternativene.

2.5 Veileder i samfunnsøkonomiske analyser

Den nyeste "Veileder i samfunnsøkonomiske analyser" fra Finansdepartementet er fra 2005. Veilederen inneholder en gjennomgang av hva samfunnsøkonomiske analyser er og skal inneholde. Det understrekes at samfunnsøkonomiske analyser er en måte å systematisere informasjon på. Gjennom bruk av en enkel og systematisk metode skal analysene bidra til å gjøre det lettere å sammenlikne konsekvenser av ulike tiltak. Det stilles krav om at de viktigste forutsetningene for eventuell rangering mellom ulike alternativer i størst mulig grad bør synliggjøres.

Hovedformålet med samfunnsøkonomiske analyser er i følge veilederen å *klarlegge, synliggjøre og systematisere konsekvensene av tiltak og reformer før beslutninger fattes. Slike konsekvenser omfatter bl.a. kostnader som belastes offentlige budsjetter, inntekts- og kostnadsendringer for private husholdninger og privat næringsliv i tillegg til virkninger for miljø, helse og sikkerhet.* En samfunnsøkonomisk analyse skal inkludere alle relevante konsekvenser, også konsekvenser som ikke kan uttrykkes i kroneverdier.

En samfunnsøkonomisk analyse starter med en redegjørelse for bakgrunnen og begrunnelsen for at et tiltak vurderes gjennomført. Dette krever en beskrivelse av problemstillingen, - hva er problemstillingen, hvilke behov eller problem skal løses – hva skjer dersom det ikke gjennomføres noe tiltak? Videre skal formålet med tiltakene som vurderes presiseres. Om målene heter det at *målet (eller målene) ikke bør defineres så bredt at det blir vanskelig å utforme alternative tiltak eller å vurdere om målet (målene) kan nås*. Det vises til at mål kan klassifiseres i primære og sekundære mål.

Veilederen peker spesielt på at det må skilles mellom mål og virkemidler. Tiltaket med virkninger skal spesifiseres, herunder skal berørte grupper identifiseres.

Med krav om en grundig problembeskrivelse, bakgrunnsbeskrivelse, identifisering av berørte grupper og presisering av mål dekker veilederen langt på vei innholdet i behovsanalysen og strategidokumentet slik det fremkommer i rammeavtalen. Begrepsbruken er ikke helt sammenfallende, men innholdsmessig innebærer ikke KS1-kravene for de to første dokumentene noe fundamentalt nytt i forhold til veileterkrav for en samfunnsøkonomisk analyse. KS1 har derimot bidratt med tydeligere krav til målformuleringen, bl.a ved å stille konkrete krav om samfunns mål og effektmål (virkning for brukere). KS1 har økt bevisstheten om viktigheten av at et investeringsprosjekt må være begrunnet i et behov eller et problem som skal løses, og at prosjektets mål må speile det behovet som skal løses.

En betydelig del av veilederen er viet til prinsipper for verdsetting og beregning av samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Et eget kapittel omhandler hvordan risiko skal behandles i samfunnsøkonomiske analyser. Der framgår det at systematisk risiko kan bli ivarett på to ulike måter i en samfunnsøkonomisk lønnsomhetsanalyse. Den ene varianten innebærer å erstatte usikre, framtidige prosjektoverskudd med sikkerhetsekvivalenter og deretter neddiskontere de sikkerhetsekvivalente størrelsene med den risikofrie alternativavkastningen. Den alternative måten å korrigere for risiko på er å justere opp kalkulasjonsrenten med et risikotillegg og deretter neddiskontere de usikre, framtidige prosjektoverskuddene med en risikojustert kalkulasjonsrente. Kapitlet om usikkerhet omhandler også fleksibilitet, opsjoner og beslutningsstrategier ved usikkerhet på et overordnet samfunnsøkonomisk nivå. Behandling av prosjektrisiko og metoder for å beregne nødvendige usikkerhetsavsetninger på prosjektnivå, prosjektstyring og gjennomføringsstrategier på prosjektnivå er ikke tema i Finansdepartementets veileder for samfunnsøkonomiske analyser.

Hvordan en skal verdsette goder som ikke omsettes i markeder har også fått omfattende plass. Det gis også eksempel på konsekvensmatriser og andre tilnærminger for å behandle goder og virkninger som ikke kan (eller bør) verdsettes. Endelig presenteres noen eksempler på samfunnsøkonomiske analyse, hvorav veiinvesteringer utgjør ett. Veilederen gjennomgår for øvrig kort en rekke sektorveiledere, blant annet for Statens vegvesen, Jernbaneverket, Avinor og Kystverket.

Veilederen inneholder i kapitlet om behandling av risiko en henvisning til KS1-regimet. Det heter der at det i alternativanalysen skal benyttes inngangsdata fra egne usikkerhetsanalyser, hvor det beregnes forventningsverdier og spredningsmål på de ulike usikkerhetsmomentene. Gjennom usikkerhetsanalysen får en beregnet direkte den systematiske usikkerheten som er relevant for staten. En får med seg bl.a. forskjeller i systematisk usikkerhet knyttet til investeringsutgiften, variasjoner i nivået på den systematiske usikkerheten knyttet til nyttevirkningene og ikke minst variasjoner i

hvordan usikkerheten i nytte løses opp over prosjektets levetid. Det heter at dette gir et sikrere uttrykk for den systematiske usikkerheten enn et sjablonmessig risikotillegg i kalkulasjonsrenten. Det generelle risikotillegget i kalkulasjonsrenten gjøres derfor ikke gjeldende for prosjekter som faller inn under statens regler for ekstern kvalitetssikring.

2.6 Etatenes veiledere

Statens vegvesen har utarbeidet en egen Håndbok 140 Konsekvensanalyser som gir veiledning i gjennomføring av konsekvensanalyser for investeringer i veg og kollektivtrafikktiltak. Håndboken angir blant annet hvordan ulike nyttekomponenter (trafikanter, transportbruker og operatørnytte), ulykker, støy og luftforurensning, budsjett- og skattekostnad samt restverdier skal verdsettes i kroner. Videre angir håndboken hvordan ikke-prissatte konsekvenser som landskaps/bybilde, nærmiljø og friluftsliv, kultur- og naturmiljø samt naturressurser skal behandles. Håndboken gir også veiledning i hvordan tiltakenes konsekvenser for lokalt og regionalt næringsliv, bosettingsmønster, senterstruktur, arealbruksutvikling m.v. kan utredes.

Jernbaneverket har også utarbeidet en egen veileder som gir retningslinjer for hvordan nytte-kostnadsanalyser av investeringer i infrastruktur, inkludert drifts- og vedlikeholdsprosjekter, skal gjennomføres. Veilederen gir på tilsvarende måte som Statens vegvesens veileder blant annet anvisning på hvordan ulike effekter skal kvantifiseres og verdsettes. Den inneholder også retningslinjer for hvordan usikkerhet skal behandles, herunder beskrivelser av følsomhetsanalyser som omhandler både systematisk og usystematisk risiko.

2.7 Veiledere

Det er utarbeidet utkast til veiledere for ulike tema under KS1-og KS2-regimet, disse er presentert på hjemmesiden til Concept-programmet (et forskningsprogram under NTNU som har dannet grunnlaget for utarbeidelsen av KVV/KS1-prosessen) i Finansdepartementets navn. Følgende utkast finnes på www.concept.ntnu.no (alle er fra 2008):

- Veileder nr. 1: Det sentrale styringsdokumentet. Basert på et utkast utarbeidet under ledelse av Dovre International AS
- Veileder nr. 2: Felles begrepsapparat KS2
- Veileder nr. 3: Felles begrepsapparat KS1
- Veileder nr. 4: Systematisk usikkerhet. Basert på et utkast utarbeidet under ledelse av Dovre International AS
- Veileder nr. 6: Kostnadsestimering. Basert på et utkast under ledelse av Metier AS.

Det heter på hjemmesiden at Veileder nr. 5 Markedsusikkerhet fortsatt er under utarbeidelse.

Ettersom statusen til disse dokumentene er uklar og de ser ut til å ha vært lite kjent blant de som har hatt ansvar for å gjennomføre KVV-er har vi valgt å ikke gå nærmere inn på innholdet i dokumentene. Vi tillater oss likevel å stille et stort spørsmålstegn ved formålet og målgruppen for de foreliggende veilederne. Gitt at KS1 skal gi en *faglig* kvalitetssikring av et beslutningsgrunnlag er det vanskelig å se at de som skal gjennomføre kvalitetssikringen eller utarbeide KVV-er har behov for veiledere på et såpass overflatisk nivå.

01.06.2010 har Concept-programmet sendt følgende fire utkast til veiledere ut på høring:

- Veileder nr. 8: Nullalternativet.
- Veileder nr. 9: Utarbeidelse av KVV/KL-dokumenter
- Veileder nr. 10: Målstruktur
- Veileder nr. 11: Konseptvalg og detaljeringsgrad

2.8 Kvalitetssikringssystemet i transportsektoren sett fra

Samferdselsdepartementet

Kvalitetssikringssystemet (KS1 og KS 2) for transportsektoren omtales i de årlige statsbudsjettene under Samferdselsdepartementet. I NTP (St.meld. nr. 16 (2008-2009, kap.2.2.2) gis det en grundig gjennomgang av erfaringer fra, og holdninger til KS1-ordningen som element i planprosessen så langt.

Følgende identifiserte utfordringer vurderes som spesielt relevante:

- Det er krevende å få til strategiske vurderinger i tidlig fase fordi det stiller store krav til informasjon om alternative løsninger for transportutfordringene.
- Informasjon om kostnader og effekt av tiltak med en rimelig grad av sikkerhet i anslagene er oftest ikke tilgjengelig i en tidlig fase av planleggingen.
- KS1-prosessen tilstreber en faglig tilnærming med rangering av alternativene i henhold til samfunnsøkonomisk lønnsomhet, hvor prissatte og ikke prissatte effekter skal medtas. I praksis er samspillet mellom fag og politikk som KS1-prosessen legger opp til krevende.
- Etatene har i sin planlegging normalt lagt til grunn både politiske mål hvor virkningen kan beregnes i en samfunnsøkonomisk analyse og politiske mål/hensyn som ikke er prissatte. I tillegg vil det ofte være målkonflikter. Særlig gjelder dette en del miljømål, distriktpolitiske mål og framkommelighet for gående og syklende. Målene er gitt bl.a. gjennom regjeringens retningslinjer til NTP 2010-2019. Metodene som anvendes i KS1-sammenheng, med spissing inn mot noen få behov og mål, har ført til en tydelig dreining mot å vektlegge konklusjonene i samfunnsøkonomiske analyser sterkere og at de eksterne konsulenter velger ikke å anbefale videre planlegging på prosjekt som har negativ samfunnsøkonomisk lønnsomhet.
- Det er vanskelig å vurdere de samfunnsøkonomiske virkningene av alle virkemidler (for eksempel arealplanlegging) og å beregne alle effekter, selv om dette i prinsippet skal være ivarettatt i de samfunnsøkonomiske analysene.

Potensielle gevinster som omtales og vurderes som relevante for evalueringens problemstillinger:

- KS1 har gitt nyttige faglige innspill til den politiske prosessen.
- KS1-ordningen kan forenkle den påfølgende planleggingen etter plan- og bygningsloven.

2.9 Drøfting – styringsdokumenter, rammer og signaler

Gjennomgangen av styringsdokumenter og veiledere redegjør for bakgrunnen og formålet med KS1-ordningen. Hensikten er å bidra til reelle politiske valg og

prioriteringer i forbindelse med store investeringsprosjekter i transportsektoren. Dette skal sikres gjennom kvalitetssikring av beslutningsgrunnlaget i tidligfasen der sammenhengen mellom behov, mål, alternative løsninger med konsekvenser og kostnader skal være utredet på et tilstrekkelig nivå.

Hvis ordningen skal fungere etter hensikten vil staten i større grad enn tidligere legge planpremisser for lokalt og regionalt planarbeid gjennom å stille større krav til prioriteringer av overordnede (nasjonale) mål i statlige investeringsprosjekter i transportsektoren. I diskusjonen av kvalitetssikringsordningen må det derfor skilles mellom problemstillinger rettet mot rolle- og ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene, og hvordan KS1 har fungert i forhold til formålet ordningen skal tjene.

Samvirke med planlegging etter PBL – formelle barrierer?

KS1 og KVVU er et nytt element i planfasen og skal komme før den tradisjonelle planleggingen etter PBL. Gitt den lange planhorisonten bak investeringsprosjekt i transportsektoren, er det rimelig å forvente ulike former for overgangsproblemer. I tillegg medfører ordningen en tydeliggjøring av beslutningsmyndigheten for statlige investeringer, noe som i praksis medfører at staten blir en sterkere premissgiver for regional- og lokal planlegging ved investeringer i transportinfrastruktur.

KS1 og KVVU handler i hovedsak om å utarbeide gode beslutningsgrunnlag. Når ordningen er fullt ut implementert skal disse prosessene gjennomføres før planlegging etter PBL, med tilhørende planprogrammer og konsekvensutredninger settes i verk. Konsekvensutredninger (KU) og planprogrammer etter PBL er også beslutningsgrunnlag. En KU har dessuten flere overlappende utredningstemaer med det som kreves i en KVVU. En vesentlig forskjell er at en KVVU skal være på et mer overordnet nivå, og at den retter seg mot konseptuelle løsninger, mens en KU i større grad rettes mot varianter innenfor en (eller flere) valgte konseptuelle løsninger. Kravene som stilles til utarbeidelsen av de ulike beslutningsgrunnlagene er i all hovedsak sammenfallende, men supplerer hverandre på noen punkter. Beslutningsgrunnlag forankret i utredningsinstruksen og statens økonomireglement stiller større krav til samfunnsøkonomiske analyser og risikovurderinger enn KU-forskriften. KU-forskriften stiller tydeligere krav om at utredningen *"skal beskrive virkninger for miljø og samfunn av nye områder for utbygging eller vesentlig endret arealbruk i eksisterende byggeområder. Det skal også gis en vurdering av virkningene av de samlede arealbruksendringene for miljø og samfunn"*.

Tradisjonelt brukes det ulike former for konsekvensmatriser eller flermålsanalyser i konsekvensutredninger. Verdsetting av ulike effekter er mindre vanlig. I utredninger under utredningsinstruksen og økonomireglementet verdsettes tradisjonelt sett flere effekter, samtidig som de samlede effektene sees i forhold til kostnader (inkludert risiko) som belastes statsbudsjettet. Konsekvensmatriser er som vist foran, også beskrevet i veilederen for samfunnsøkonomiske analyser, og er en metode som benyttes for å håndtere effekter som ikke kan verdsettes.

Prinsipielt sett er det ikke formelle motsetninger mellom kravene til beslutningsgrunnlag for et konseptvalg og utredningsgrunnlaget som kreves for de påfølgende planprosessene. En KVVU med kvalitetssikring bør derfor kunne gi et godt grunnlag for de påfølgende planprosessene. Det kan likevel være reelle barrierer i form av ulik forvaltningsmessige tradisjoner under de ulike regelverkene, profesjonsgrenser,

ulike syn på grensen mellom fag og politikk, og reelle målkonflikter mellom forvaltningsnivåene som kan danne barrierer mot et velfungerende samvirke mellom KVVU og planlegging etter PBL. Dette belyses gjennom intervjuene og spørreundersøkelsen i neste kapittel.

Roller og målkonflikter – innsnevring av politiske valg?

Fylkeskommunen har ved revideringen av PBL fått en sterkere rolle i den regionale planprosessen, parallelt med at staten gjennom KS1 har strammet inn styringen med og kravene til statlige investeringer. Samferdselsdepartementet har også utarbeidet en målstruktur med større vekt på mål- og resultatstyring for å kunne styre ressursinnsatsen slik at de politiske målene for transportpolitikken nås mest mulig effektivt. Dette kan snevre inn målområdene for statlige investeringsmidler i transportsektoren med mindre vekt på regionale og lokale mål.

Erfaringene Samferdselsdepartementet redegjør for så langt, tyder på at ordningen har ført til en dreining mot å vektlegge konklusjonene i samfunnsøkonomiske analyser sterkere, noe som kan føre til at alternativer med relevante (ikke prissatte) effekter på andre målområder risikerer å falle ut. Hensikten med KS1 er å tydeliggjøre valgmuligheter slik at regjeringen kan få et bedre beslutningsgrunnlag tidlig i planprosessen. Dersom kvalitetssikringen foregriper politiske avveininger og prioriteringer gjennom å snevre inn de politiske valgmulighetene, vil dette være i strid med ordningens formål. Dette handler i så tilfelle om hvordan kvalitetssikringen gjennomføres. I de videre undersøkelsene (kap. 3 og 4) vil vi derfor spesielt vurdere om ordningen snevrer inn det politiske handlingsrommet og om effekter (positive og negative) på andre målområder og målkonflikter blir tilfredsstillende behandlet.

3. Konseptvalgutredninger og kvalitetssikringsdokumenter

I dette kapitlet rapporterer vi resultatene fra gjennomgangen av KUVene og kvalitetssikringsdokumentene. Rapporteringen er holdt på et overordnet nivå. Resultatene fra dette kapitlet inngår som en del av det empiriske grunnlaget for den samlede evalueringen som gjøres i kapittel 5.

Kapitlet går gjennom de fire dokumentene som skal kvalitetssikres; behovsanalysen, strategidokumentet (med målformuleringer), kravdokumentet og alternativanalysen. Dokumentgjennomgangen har vært rettet mot eventuelle forskjeller i gjennomføringen av kvalitetssikringsarbeidet. Det er søkt etter forskjeller i metodebruk, vektlegginger, forutsetninger som gjøres, og datagrunnlaget som benyttes. I tillegg er det vurdert om det er systematiske forskjeller mellom kvalitetssikringsmiljøene mht *hva* som kvalitetssikres og gis oppmerksomhet i prosessen. Dokumentanalysen har vært rettet mot å få et empirisk grunnlag for å kunne svare på følgende evalueringsspørsmål:

- *KVU som beslutningsgrunnlag.* Tilfredsstiller dokumentasjonen krav som følger av formålet med ordningen?
- *Konsulentmiljøers gjennomføring av kvalitetssikring,* med særlig vekt på om det er forskjeller mellom de enkelte konsulentmiljøene mht. gjennomføringen av et konkret kvalitetssikringsarbeid og om dette i så fall kan være til hinder for en velfungerende ordning.
- *Underlag for avdekking av målkonflikter.* Gir dokumentasjonen en tilfredsstillende avdekking av målkonflikter?
- *Datakrav.* Kan ordningen forenkles noe slik at datakravet blir mer begrenset uten av beslutningsgrunnlaget svekkes?

I den grad vi har funnet det nødvendig for evalueringen har vi gitt noe mer utdypende drøftinger av metodiske tilnærmeringer som er brukt i KUVer og/eller av KS under de enkelte deldokumentene. Det refereres ikke fra de enkelte KUVene og KS-rapportene direkte. Rapporteringen er rettet mot områder der vi finner systematiske forskjeller mht metodevalg og gjennomføring av kvalitetssikringsprosessen. Vi har ikke sett det som evalueringens mandat å vurdere kvaliteten på gjennomføringen av de enkelte kvalitetssikringsarbeidene. Derimot har vi i enkelte tilfeller gitt en vurdering av kvalitetssikres metodevalg og vektlegging der dette kan ha betydning for spørsmål om ordningen fungerer i forhold til formålet. Hvert delkapittel avslutter med en drøfting av funnene og en vurdering av KUV/KS1-prosessen basert på de enkelte dokumentene. Avslutningsvis i kapittel 3.7 gir vi en samlet vurdering av funnene fra dokumentanalysen av KUVer og KS-rapporter.

3.1 Behovsanalysen

Behovsanalysen har en sentral rolle i KUV/KS1 gjennom å redegjøre for hvilke behov eller problem det påtenkte investeringsprosjektet skal dekke. I og med investeringsprosjektene som vurderes under ordningen er på over 500 millioner kroner, er det rimelig å forvente at det redegjøres for samfunnsbehovene som ligger til grunn for tiltaket. Uten et behov eller problem som skal løses, er det vanskelig å legitimere bruk av knappe investeringsmidler på et tiltak.

Behovet (eller behovene) som danner utgangspunktet for prosjektet omtales som det *prosjektutløsende behovet*.

I hht rammeavtalen skal det allerede i behovsanalysen gjøres en første test av om tiltaket det tenkes på innfrir det identifiserte behovet prosjektet er ment å dekke. Prosjekter som ikke tilfredsstiller denne første testen kan i følge rammeavtalen avsluttes eller sendes tilbake til prosjekteier for en eventuell videre bearbeiding eller avslutning. I og med prosjektene krever en fullført kvalitetssikring før fremleggelse for politisk beslutning, gis KS gjennom denne bestemmelsen stor innflytelse over hvilke prosjekt (og prosjektutforminger) som legges fram for politisk beslutning. Dette stiller etter våre vurderinger krav til transparente vurderinger av de prosjektutløsende behovene og konsistens på tvers av kvalitetssikringsmiljøene. I vår gjennomgang av behovsanalysene har vi derfor lagt spesielt vekt på å vurdere hvilke metoder og prinsipper KS har benyttet i denne delen av kvalitetssikringsprosessen.

Rammeavtalen krever også en kartlegging av tiltakets interessenter/aktører. Det er ikke presisert hvilket nivå denne kartleggingen skal være på eller hvilken funksjon denne kartleggingen skal ha i analysen. Her kan det tenkes to ytterpunkter – fra en overordnet identifisering av interessenter og aktører som berøres av tiltaket (inkludert hvordan de berøres), til en fullstendig interessent/aktøranalyse som også inkluderer en kartlegging av hvilke behov og interesser de ulike interessentene har i forhold til tiltaket. I utgangspunktet er det rimelig å forutsette at nivået på interessentkartlegging tilpasses problemstillingen i prosjektet. I gjennomgangen av KUVene og KS-rapportene har vi spesielt sett etter hvilken rolle interessentkartleggingen har i prosjektet og begrunnelsen for valgte nivå på – og kvalitetssikreres krav til – kartleggingen.

Kapitlet starter med en presentasjon og drøfting av relevante metoder for en behovsanalyse. Hensikten med gjennomgangen er å vise grunnlaget for våre vurderinger mht metodevalg sett i lys av formålet med KS1-ordningen.

3.1.1 Metodiske og prinsipielle tilnærminger i behovsanalysen – en kort drøfting

I følge Næss (2004) kan metoder for behovsanalyser deles inn i følgende tre hovedkategorier:

1. Normative
2. Etterspørselsorienterte
3. Interessegruppebaserte

Normative behovsanalyser tar utgangspunkt i politiske målsettinger. Innenfor samferdselssektoren er det som vist under 2.3.2 etablert en målstruktur som viser sektorens overordnede mål og hovedmål. Det er også etablert mer konkrete etappemål som angir prioriteringer og nivå på kort sikt. Normative mål innenfor transportsektoren bør etter våre vurderinger kunne forankres i disse målene. Selv om målstrukturen er etablert i forbindelse med NTP (2010-2019), danner den et relevant forankringspunkt også for tidligere prosjekter. Målene er i stor grad sammenfallende med hovedmålene i St.meld. nr. 24 (2003-04) Nasjonal transportplan 2006-2015, selv om vektleggingen av miljøvennlig bytransport er litt tydeligere i dette dokumentet. NTP 2006-2015 har i tillegg effektivitet som et selvstendig mål.

Behov om kostnadseffektivitet eller reduserte kostnadene over offentlige budsjetter så vel som hos operatører og brukere av transportsystemet, er eksempel på normative behov med forankring i økonomireglementet og sektorovergripende samfunnshensyn.

Ulike finansieringsløsninger vil eksempelvis kunne ha forskjellige former for effektivitetstap og fordelingsvirkninger. Reduserte kostnader og/eller høyere kostnadseffektivitet ligger dermed som et implisitt behov som kan begrunne et investeringsprosjekt selv om det ikke inngår eksplisitt i hovedmålene i inneværende NTP. Krav om en effektiv ressursbruk og kostnadseffektivitet vil ligge som ramme for konseptvalgutredningene, uavhengig av om dette fremmes som et mål i beslutningsgrunnlaget.

Målet om et mer tilgjengelig transportsystem er til en viss grad et relativt nytt målområde innenfor transportpolitikken. Målet kan imidlertid betraktes som en sektoroperasjonalisering av et mer overgripende velferds mål som også har vært førende for transportpolitikken før det kom inn som målområde i transportpolitikken. I de fleste tilfeller vil dette målområdet dekkes gjennom krav til utformingen av transportinfrastrukturen og det offentlige transporttilbudet. Det kan dermed ha betydning for utformingen av et investeringsprosjekt, men vil kanskje ikke alene utløse investeringsprosjekter som vil falle inn under KS1-ordningen.

Miljømål og trafikksikkerhetsmål er mål som retter seg mot transportsektorens negative eksterne effekter – eller uønskede konsekvenser av transportsystemet. Disse målene vil for en del prosjekt kunne være i konflikt med målet om bedre fremkommelighet og reduserte avstandskostnader. Dette er potensielle målkonflikter som må forventes behandlet på prosjektnivå, og på et overordnet nivå mht prioriteringer. Miljø og sikkerhet reguleres også av en rekke andre virkemidler som er uavhengig av investeringsprosjektene som skal vurderes.

Dersom miljø- eller klimahensyn er behovet som begrunner et prosjekt, er det rimelig å vurdere om behovet (og den forventede effekten av tiltaket) kan løses gjennom andre virkemidler enn ved investeringer i transportinfrastruktur. Det kan tenkes investeringsprosjekter – eksempelvis hurtigtog – der det utløsende behovet både kan være klimahensyn og reduserte avstandskostnader. Tiltakets relevans bør da vurderes i forhold til begge behovene det er ment å dekke.

Uansett hvilke(t) av de angitte hovedmålene en infrastrukturinvestering henter sin hovedbegrunnelse i, er det relevant å vurdere hvordan det påtenkte tiltaket vil virke på de andre hovedmålene, og om tiltaket utformes på en måte som i størst mulig grad også tar hensyn til de øvrige målområdene.

Et relevant spørsmål er om det kan være andre normative behov som kan begrunne eller støtte investeringsprosjekter i transportsektoren. I forbindelse med behandlingen av Nasjonal transportplan 2002-2011 gav eksempelvis Samferdselskomitéen på Stortinget følgende innstilling:

"Transport bidrar til å skape markeder og muligheter. Transport er derfor et helt avgjørende element i næringspolitikken. En næringspolitikk som ikke har transport som sentralt element, vil mislykkes. Særlig viktig er det å satse på utbygging av transportinfrastruktur i Norge hvor avstandene er store innenlands og til viktige eksportmarkeder."

Innstillingen gir grunnlag for å forankre normative behov i næringspolitikken og vurdere investeringstiltak i transportsektoren som et næringspolitisk virkemiddel for økt konkurranseevne for distriktene, og Norge, gjennom å redusere eksportindustriens avstandskostnader til viktige markeder. Det kan argumenteres for at dette behovet

dekkes av målet om *bedre fremkommelighet og reduserte avstandskostnader i og mellom regioner, for å fremme bosetting og næringsutvikling i alle deler av landet*. På den andre siden kan det også oppfattes som en invitasjon til å legge lokale og regionale næringspolitiske mål til grunn for en behovsprioritering på prosjektnivå. Etter våre vurderinger tilsier dagens fordeling av ansvar og virkemidler mellom sektorer- og forvaltningsnivåer, at denne type behov bør forankres på nasjonalt nivå for statlige investeringsprosjekter. Det vil si at en prioritering av enkelte næringers eller bedrifers transportbehov, bør kunne forankres i nasjonale næringspolitiske mål dersom de skal gis relevans. Lokale næringspolitiske mål, og lokalt næringslivs (eller bedrifers) behov for transportinfrastruktur må eventuelt behandles som et "latente" behov som følger med investeringsprosjektet. Dette kan utløse behov om å maksimere positive effekter og å unngå negative effekter (Næss, 2004), men vil neppe utløse statlige investeringsmidler.

Med dette utgangspunkt kan regionale og lokale politiske mål og planer vurderes som "latente" behov der hensikten er å sikre største mulig "merverdi" av en statlig investering. I prosjekter der bompengefinansiering og lokale/regionale investeringer og tiltak gjøres i sammenheng med (eller som en del av) en statlig investeringspakke, kan det derimot være grunnlag for å forankre behov som kan begrunne et prosjekt i regionale- og lokale politiske mål. Relevante behov her kan være knyttet til byutvikling, lokalisering av handel, næring og bområder mv. Aktuelle virkemidler som kan kombineres med en statlig investering er; offentlige kjøp (kollektivtransport), lokale investeringer, økonomiske virkemidler (køprising, parkering) og regulatoriske virkemidler.

Et annet eksempel på prosjektutløsende behov av normativ art, er omleggingen av vegsystemene som følge av valgte lokalisering og utbyggingen av Operaen i Bjørvika og et mål om å utvikle området rundt Operaen. Prinsipielt sett er behov for ny transportinfrastruktur i dette tilfelle et virkemiddel under et eget prosjekt som handler om utbygging av Opera og byutvikling, og skal således behandles i den sammenheng. Når Opera- og byutviklingskonseptet ble valgt, forelå det i praksis ikke noe konseptvalg for det tilhørende transportsystemet. Spørsmålet ved denne type prosjekter blir da hvilke budsjetter og forvaltningsnivåer som skal betale, ikke hvilket konsept som skal velges, med mindre det faktisk finnes konseptuelt forskjellige løsninger for transportsystemet.

Bypakker – av typen Oslo pakke 3, er et eksempel der utøsende behov kan ligge på flere nivåer, og hvor ulike beslutninger og valg kan utløse en kjede av behov som til sammen utløser behov for transportinfrastrukturinvesteringer. Vi observerer at verken behovsanalysen eller strategidokumentet for dette prosjektet ble akseptert av KS.

Etterspørselsanalyser sikter mot å måle etterspørselen i form av antall brukere av et transportsystem. Innenfor transportsektoren gjøres dette som regel gjennom modellberegninger der befolkningsutvikling, bosettingsmønster, reisekostnader, tidsbruk, mv inngår. Innenfor transportsektoren mener vi dette bør være en vesentlig del av behovsanalysen som det må forventes at kvalitetssikrer vurderer mht forutsetninger og inngangsdata. Feil – eller overoptimistiske prognoser har tidligere vært påvist i forbindelse med investeringsprosjekt i transportsektoren. Flyvebjerg m.fl viser gjennom en empirisk studie et stort antall prosjekter med overoptimistiske etterspørselsanalyser med tilsvarende optimistiske kostnadsoverslag. Dette var særlig tilfelle for bybaneprosjekter. Fra Norge er utbyggingen av Gardermobanen et kjent

eksempel på en overestimert etterspørsel med høy kollektivandel ved priser som det senere viste seg var helt urealistiske å oppnå (NOU 1999:12). Etteranalyser av nyere prosjekter kan tyde på for stor forsiktighet i enkelte prognoser for trafikkutvikling. Feil i begge retninger kan føre til dårlige beslutninger, og en ineffektiv bruk av samfunnets ressurser.

Enkelte hevder at etterspørselsanalyser alene risikerer å snevre inn problemstillingen for mye, og at transportpolitiske målsettinger favner bredere enn å dekke etterspørselen etter transport. Blant annet heter det i Næss m.fl: *"De gjeldende transportpolitiske målsettingene i Norge og en rekke andre OECD-land (bl.a. Storbritannia) handler imidlertid om at etterspørselen etter mer biltrafikk i de største byene skal dempes ("predict and prevent" i stedet for "predict and provide"). Ved å basere planleggingen på etterspørselsbaserte modellberegninger og trendforlengelser i slike situasjoner, undergraves de politiske målene for samfunnsutviklingen. Dermed svekkes også demokratiet."*

Vår vurdering er at en behovsanalyse ikke kan baseres på etterspørsel alene, men at denne type analyser er nødvendige både med tanke på dimensjonering av et tiltak i forhold til kostnadene, og for å kunne prioritere knappe investeringsmidler mellom ulike prosjekter. Etterspørselsanalyser kan også knyttes direkte til transportsektorens overordnede mål, og hovedmålet om fremkommelighet. Vi ser også at samtlige KVUer har etterspørselsanalyser som viser dagens situasjon og forventet utvikling for flere sentrale variable. Analyseformen varierer med problemstillingen, og antagelig også med tilgjengelig empiri.

Interessentgruppebasert behovsanalyse innebærer å innhente informasjon om forskjellige interessegruppers behov i forbindelse med et problemkompleks. Med interessegrupper tenkes både på forskjellige offentlige myndigheter, grupper innenfor næringslivet og grupper innenfor sivilsamfunnet (Næss, 2005). I de fleste KVUene er det benyttet verksteder som grunnlag for interessebaserte behovsanalyser.

Samtlige KVUer har til dels grundige interessentanalyser som strekker seg utover det som kan betegnes som en kartlegging av interesserenter/aktører. Verkstedene som er hovedkilden bak interessentanalysen har i all hovedsak bestått av ulike "stakeholders" fra offentlig sektor og lokalpolitikere. Næringsliv, NGOer og brukerorganisasjoner er gjennomgående svakt representert. I spørsmålet om grensen mellom fag og politikk bør det på et prinsipielt grunnlag stilles et spørsmål ved om metoden slik den gjennomføres, og med den representativiteten verkstedene har hatt, egentlig legger opp til en nettverksbasert styringsform der samarbeidende stakeholdersgrupper får økt betydning på bekostning av mer demokratiske styringsformer. Tidligere studier har vist at interessegruppers argumentasjon har spilt en stor rolle i den faktiske identifiseringen og prioriteringen av behov i forbindelse med samferdselsinvesteringer (Nyborg og Spangen, 1993). Spørsmålet er om det fra et overordnet politisk nivå er ønskelig at denne type interesser eller ønsker skal stimuleres og vektlegges i konseptvalgfase.

Vår vurdering er at det er viktig å identifisere lokale og regionale behov og effekter av et tiltak. Prosesser med lokale interesserenter kan også bidra til en smidigere og mer effektiv gjennomføringen av tiltaket etter konseptet er valgt. Derimot er vi sterkt tvilsomme til om verkstedene kan sies å ha en representativitet som tilsier at samfunnsbehov kan forankres i denne type prosesser.

3.1.2 Hovedfunn fra behovsanalysene og kvalitetssikringsrapportene

De aller fleste behovsanalysene er akseptert av kvalitetssikrer, selv om det i flere tilfeller pekes på svakheter i analysene. KVUenes *utløsende behov* er stort sett akseptert av kvalitetssikringen på tross av flere påviste svakheter. Begrepet utløsende behov, og vektleggingen av dette har kommet klart tydeligere fram gjennom den perioden KVVU/KS1-ordningen har vært i virke.

Behov for bedre fremkommelighet, reduserte avstandskostnader og trafikksikkerhet går igjen blant de utløsende behovene. Ingen av prosjektene opererer med utløsende behov som ikke er en direkte eller indirekte form av hovedmålene i NTP. Oslopakke 3, som kanskje kunne være mest aktuelt for andre utløsende behov har riktignok ikke klargjort hva som er det utløsende behovet. En oversikt over definerte utløsende behov i KVUene, med kommentarer og eventuelle endringer fra KS er gitt i Tabell 3.1 (neste side)

Tabell 3.1 Utløsende behov i KVVU og Kvalitetssikreres vurdering av behovene

Prosjekt	KVVU	Kvalitetssikreres vurdering
Langangen - Grimstad	trafikksikkerhet og forutsigbarhet (reisetid)	Trafikksikkerhet og fremkommelighet
Larvik Skei	redusert reisetid, lavere transportkostnader og bedre fremkommelighet for sykkel og gange	Ingen av de utløsende behovene er funnet tilstrekkelig godgjort, men KS har likevel gått videre med kvalitetssikringen av prosjektet
Knapstad - Follo	forutsigbarhet og kortere transporttider bedret trafikksikkerhet og økt trygghet	Behovene er godtgjorte i behovsanalysen og effekten av tiltaket vurderes å være relevant i forhold til samfunnsbehov. KS peker på at det ikke er vesentlige framkommelighetsproblemer i dag og det er usikkerhet rundt tidskritikaliteten av tiltaket.
Sotra-sambandet	Behov for bedre transportkapasitet og framkommelighet mellom Sotra/Øygarden og Bergen Behov for bedre trafikksikkerhet og standard internt på Sotra	Behov for bedre transportkapasitet og framkommelighet på fastlandsforbindelsen mellom Sotra/Øygarden og Bergen er godtgjort. Behov for bedre trafikksikkerhet og standard langs nord-sør strekningen på Sotra er i liten grad godtgjort.
Sluppen	Redusere miljøbelastningen fra trafikk i Midtbyen og sentrumsnære bydeler mellom Midtbyen og Sluppen, redusere ulykker i Midtbyen og i Holtermanns veg/Elgeseter gate, bedre tilgjengelighet til Trøndelagsterminalen på Brattøra, redusere trafikkulykker i Sluppen-krysset, bedre tilgjengelighet øst- og sydover fra Byåsen, kortere reisetid for kollektivtrafikken, etablere et sammenhengende hovedsykkelvegnett, redusere køproblemer i rushtiden	Sammenheng i interessent- og behovsanalysen er mangelfull. KVVU trekker frem for mange behov som prosjektutløsende og viktige. Det anbefales å konkretisere og fokusere mot det behovet som er viktigst. Følgende behov er i følge KS prosjektutløsende "å redusere miljøbelastningen fra trafikk i Midtbyen og sentrumsnære bydeler mellom Midtbyen og Sluppen"
Mjøs-regionene (2 KVVUer og en samle -KVVU)	Ikke tydeliggjort, men trafikksikkerhet og framkommelighet er sterkt vektlagt	E6 kjennetegnes som en ulykkesbelastet strekning, og behovet for bedret trafikksikkerhet og økt trygghet framstår som det prosjektutløsende behovet. Det mangler en tydeliggjøring av det prosjektutløsende behovet for begge KVVUene. I tillegg skilles det i liten grad mellom samfunnsbehov og brukerbehov.
Oslopakke 3	Ikke klargjort utløsende behov	vesentlige mangler i behovsanalysen
Arna - Bergen	De to prosjektutløsende behovene som gjelder Arna-Bergen er: PB1: Behov for økt kapasitet (jernbane) PB2: Behov for innkorting og effektivisering av stamveg (veg)	De prosjektutløsende behovene er definert som bedre tilgjengelighet fra øst til sentrale Bergen og bedre framkommelighet fra øst til Bergen. Behovsanalysen vurderes å være tilstrekkelig komplett og effekten av tiltaket vurderes å være relevant i forhold til samfunnsbehovene.
Boknafjorden	Utløsende behov er ikke eksplitt avgrenset. Mest fokuserte behov: økt framkommelighet for person- og godstransporten, reduserte logistikkostnader for næringslivet og forutsigbarhet	Behovsanalysen gir en god oversikt over relevante behov.

Der KS har endret det utløsende behov sies det at dette ikke har fått betydning for den resterende analysen. I ett tilfelle er behovsanalysen (og de to neste dokumentene) krevd omarbeidet, men heller ikke i dette tilfellet har dette i følge KS fått betydning for alternativanalysen. Heller ikke der de utløsende behovene ikke er funnet tilstrekkelig godtgjort (Larvik- Skei) er prosjektene stoppet av KS.

Kvalitetssikreres tilnærming og metodebruk – store variasjoner

To kvalitetssikringsgrupper, Metier/Møreforskning og Dovre/TØI står for alle kvalitetssikringsoppdragene i transportsektoren, med unntak av et tilfelle der DNV/SNF har hatt oppdraget. Vi observerer at de tre selskapene bruker forskjellige metodiske tilnærminger i kvalitetssikringen. Dette fører til forskjellig vektlegging av hva som er viktig og til dels sprikende anbefalinger for gjennomføring av behovsanalyser.

Metier/Møreforskning skisserer i sist gjennomførte kvalitetssikring følgende opplegg og krav for gjennomgangen av behovsanalysen:

1. Historikk og situasjonsbeskrivelse: Beskrivelsen bør inneholde en kortfattet beskrivelse av historikk og dagens situasjon for å kommunisere bakteppet for analysen.
2. Identifikasjon og kategorisering av interessenter: Interessenter identifiseres og kategoriseres, og den enkelte interessents behov identifiseres.
3. Behovsbeskrivelse: Behovsbeskrivelsen bør være en oppsummering av interessentenes behov.

En sammenlikning med Metier/Møreforskning's første kvalitetssikringsoppdrag i transportsektoren kan tyde på at metodikken er noe endret underveis. I det første oppdraget kreves det at interessentene må kategoriseres i forhold til beslutningsmakt og at *interessentens* meninger må kartlegges for å få *vektede føringer* for den videre problemstillingen. Det sies også at behovsbeskrivelsen bør kategoriseres i om behovet representerer et *problem* som må/bør løses innen en viss tid, *endringer i omgivelsene* som medfører krav om investeringer eller en *mulighet* som kan gi forbedringer.

Krav om *vekting* av interessentene er tatt ut av metodebeskrivelsen i sist gjennomførte KS, men vi observerer at Metier/Møreforskning likevel anbefaler, og også etterlyser en vekting av interessentene i denne kvalitetssikringen.

KVUen for den sist gjennomførte kvalitetssikringen deler behovene inn etter systematikken Metier/Møreforskning forslår i sitt første oppdrag i transportsektoren. Vi observerer at Metier/Møreforskning's anbefalinger for inndeling av behov har gitt gjennomslag mht utforming av KVUene.

Metier/Møreforskning legger i sine kvalitetssikringer stor vekt på interessentanalysen og ser ut til å bruke denne delen av analysen som det viktigste utgangspunktet for forankring og "aksept" av utløsende behov. Det framgår at KVU-verkstedrapporten er gjennomgått og det er eksempel på at KS peker på manglende konsistens fra verkstedrapportene til KVUens oppsummering av behov. I KS-rapportene vises det også til samtaler med interessenter som er gjennomført som en del av kvalitetssikringsarbeidet. Metier/Møreforskning er ikke eksplisitte i krav om en normativ behovsanalyse, men vi ser gjennom eksempel at det etterlyses at behovene settes opp i en overordnet samfunnsmessig ramme, og at det pekes på at KVUen mangler en vektlegging og vurdering av viktighet. Det sies ikke noe om hvilket normativ utgangspunkt en slik vekting bør ha.

Metier/Møreforskning retter også flere kommentarer og anbefalinger mot begrepsbruken i KUVene. Det brukes til dels mye plass på begrepskorrigeringer uten at dette får noen betydning for den øvrige analysen. Deler av begrepskorrigeringen har fått gjennomslag ved utarbeidelsen av senere KUVer. Om dette i seg selv har bidratt til bedre beslutningsgrunnlag er vi usikre på.

Dovre/TØI går i sin kvalitetssikring av behovsanalysene mer direkte etter prosjektutløsende behov og presiserer at det prosjektutløsende behovet må være unikt for tiltaket. Det vises til at de generelle samfunnsbehovene kan være gyldig for alle samferdselstiltak, og derfor ikke i seg selv er utløsende. I operasjonaliseringen av kravet om unike behov, observerer vi krav om en godtgjøring av at behovet for fremkommelighet, trafikk sikkerhet etc kreves dokumentert med større "styrke" enn det som gjelder for et hvilket som helst område. Kravet om unikt er som vi oppfatter det dermed vel så mye rettet mot nivået på problemet som skal løses, og ikke et krav om en unik "behovstype".

For å avdekke og verifisere KUVenes prosjektutløsende behov vurderes KUVene med utgangspunkt i:

- politiske mål
- primære interessenters behov
- etterspørselsbaserte behov

Det er flere eksempler der Dovre/TØI har kommentert etterspørselsanalysene i KUVene, noe som gir uttrykk for at forutsetninger og inngangsdata for disse analysene er vurdert. Det legges også vekt på sammenlikninger med tilsvarende områder bl.a etterspørselsutvikling, kapasitet, ulykkesbelastning, fremkommelighet mv. De utløsende behovene finner i de fleste tilfellene grunnlag for aksept gjennom etterspørselsanalysene. Interessentkartleggingen og resultatene fra verkstedene er gitt mindre oppmerksomhet i rapporteringen fra Dovre/TØI. Det er et eksempel der resultatene fra verkstedene vektlegger trafikk sikkerhet på tross av at strekningene som vurderes ikke er mer ulykkesutsatt enn andre områder. KUVen har da lagt krav til trafikk sikkerhet for et investeringsprosjektet, men ikke gitt dette behovet en utløsende effekt. Denne tilnærmingen har fått aksept i kvalitetssikringen.

I vurdering av andre viktige behov gir Dovre/TØI anerkjennelse til blant annet KUVen for Arna-Bergen der det heter; *"Andre viktige behov" er en blanding av behov utledet fra NTP-målsetningene og lokalt forankrede behov og bidrar sammen med de prosjektutløsende behovene til å gjøre behovsanalysen tilstrekkelig komplett.*

Dovre/TØI har gjennomgående kortere rapporteringer fra kvalitetssikringen av behovsanalysen enn Metier/Møreforskning. De har ikke fokus på begrepsbruk og definisjoner, men ser i større grad ut til å være rettet mot innhold, forutsetninger og empirisk grunnlag for de utløsende behovene, som vel som for andre viktige behov.

Veritas/SNF har kun en kvalitetssikring fra transportsektoren. Denne kvalitetssikringen er blant "pilotprosjektene" for KS1-ordningen i transportsektoren. Veritas/SNF har vurdert behovsanalysen etter følgende systematikk og kriterier:

- 1) Prosjektutløsende behov identifisert
- 2) Tilstrekkelig komplett
- 3) Indre konsistens
- 4) Relevante interessenter er identifisert og prioritert

5) Tiltaket er relevant ifht samfunnsbehovet

Vurderingene er gitt i en oppsummerende tabell med kryss der kriteriet ikke er oppfylt, og en eller to haker som angir graden av oppfyllelse der kriteriene er oppfylt. I teksten vises det til at trafikksikkerhet er viktig for alle interessenter, men at *det er først ved å se behovsanalysen i kombinasjon med effektmål at det er grunnlag for å konkludere med at det er behovet for et mer trafikksikkert transportsystem som representerer det prosjektutløsende behovet.*

Rapporteringen gir inntrykk av at KS i første rekke har vært opptatt av formkrav, dvs kontrollert om de rette elementene er med, og om de er konsistente i forhold til hverandre.

Det er så vidt vi kan se ikke gjort noen vurdering av om dette behovet er "unikt" slik Dovre/TØI krever. Det synes dermed som interessenters "opplevelse" og behov for trafikksikkerhet aksepteres som et utløsende behov, uten nærmere krav eller sammenlikninger av om ulykkesbelastningen på den angitte strekningen er større enn for andre områder.

Kvalitetssikringsgruppen fra DNV/SNF viser til at interessenter og aktører er sortert under primære og sekundære interessentgrupper, og peker på at disse med fordel kunne ha vært prioritert innenfor disse gruppene. Det vises til at dette ikke er et krav, men at det hadde vært nyttig for den videre behandlingen å vite hvilke interessenter som vurderes som viktigst. Vi ser også fra kriteriene at prioritering av interessenter kunne gitt "poeng" i vurderingen.

Oppsummering og anbefalinger for videre arbeid med behovsanalysene

Kvalitetssikringsmiljøene har svært forskjellige tilnærminger til hvordan behovsanalysene skal kvalitetssikres, hvilke metoder som anvendes, og hva som det facto kvalitetssikres. Dette har gitt ulike anbefalinger fra KS-miljøene gjennom den perioden ordningen har fungert. KVVene bærer preg av dette i form av at KVVene gjennom ordningens virketid ser ut til å ha tatt hensyn til "alle" innspill mht form, struktur, definisjoner og fremstilling. Samtidig ser KVVene i stor grad ut til å være lagt nært opp mot kravene for en konsekvensutredning, og kan dermed synes noe mer detaljerte enn det vi oppfatter kreves av en konseptutvalgsutredning under KS1-regimet. Spesielt er interessentkartlegging svært omfattende og detaljert i forhold til ordlyden i rammeavtalen.

Vi registrerer at det kun er ett kvalitetssikringsmiljø som retter fokus mot etterspørselsanalysene i KVVene, og inkluderer disse som grunnlag for å godtgjøre avdekkede behov i behovsanalysen. Vi registrerer at av de to KS-miljøene som ikke har oppmerksomhet mot etterspørselsanalyser i behovsanalysen, gjør en av gruppene selvstendige vurderinger/analyser av trafikkgrunnlag og etterspørsel i alternativanalysen. Eventuelle avvik fra KVVens etterspørselsanalyser får da neppe betydning for kvalitetssikres vurdering av behov og mål, og dermed heller ingen betydning for avgrensningen av konseptvalgene som skal analyseres. Gitt tidligere erfaringer i sektoren der en overestimert etterspørsel kan ha bidratt til å overdimensjonere et behov, og kanskje også til utløse prosjekter på feil grunnlag, anbefaler vi at det vurderes om det bør stilles krav til at kvalitetssikrer faktisk retter oppmerksomhet mot etterspørselsanalysene i KVVene som en del av kvalitetssikringen av behovsdokumentet. Det bør også vurderes om det bør være et krav at kvalitetssikrer

har kompetanse på, og tilgang til verktøy som kan gi en reell kvalitetssikring av etterspørselsanalysene i KVVUene.

Vi registrerer at to av miljøene etterspør viktig av interessenter og interessenters behov, og at særlig ett av KS-miljøene legger stor vekt på at utløsende behov skal forankres i interessentanalysen, og også være konsistent med resultatene fra verkstedene som avholdes i forbindelse med KVVU-prosessene. Denne tilnærmingen reiser flere faglige og prinsipielle spørsmål vi mener KS1-regimet bør avklare. Med utgangspunkt i at formålet med KS1-ordningen er å bidra til reelle politiske valg, bør følgende spørsmål avklares:

- Dersom interessenter og interessenters behov skal vektes;
 - Hvilket normativt grunnlag skal vekting av interessentenes viktighet gjøres på?
 - Hvilket normativt grunnlag skal vekting av de ulike interessentgruppenes behov gjøres på?

Etter våre vurderinger handler politiske valg nettopp om å veie ulike interessenter og behov opp mot hverandre. Utreder og transportetatens ansvar bør derfor være å identifisere og synliggjøre hvem som er interessenter i et prosjekt, og hvilke aktører som berøres av prosjektet. Hvordan disse skal vektes i forhold til hverandre bør være en del av den politiske beslutningen.

Når det gjelder bruk av verksteder som ledd i en beslutningsprosess for overordnede politiske beslutninger, bør det stilles krav til en viss representativitet før resultatene fra denne type verksteder konkluderer med hva som er "viktige" behov. Vekting basert på kvantitative tellinger av hvilke behov som flest har tatt opp i prosessen gir liten verdi uten at også representativiteten er kjent og vurdert.

Dersom et utløsende behov ikke kan gis legitimitet i overordnede politiske mål, vil det være grunn til å stille et stort spørsmålstegn ved prosjektets berettigelse. Det prosjektutløsende behovet vil, dersom det er berettiget – være sentralt for målsettingen ved prosjektet så vel som for selve prosjektutformingen. Vi finner det rimelig at samfunnsbehovene må gis et "unikt" innhold slik dette operasjonaliseres i TØIs kvalitetssikring. I de fleste tilfeller vil etterspørselsanalyser være egnet til å vurdere om et behov innenfor de transportpolitiske målsettingene er på et nivå sammenliknet med andre områder, som forsvarer prioritering i form av statlige investeringsmidler. Spørsmålet er om det må være ett "stort unikt" behov – eller om det unike prosjektutløsende behov også skal kunne være summen av flere mindre behov som til sammen gir et akseptert investeringsbehov sett fra samfunnets side.

Investeringer i transportinfrastruktur har i de aller fleste tilfeller virkning på en rekke andre områder enn det som er hovedbegrunnelse for prosjektet. Spesielt i byområder kan begrunnelsen være sammensatt av flere hensyn som til sammen begrunner et investeringstiltak. I tilfeller der det foreligger en hovedbegrunnelse for et tiltak, kan også selve investeringsprosjektet utløse en rekke behov som følger av tiltaket og som bør ivaretas i prosjektutformingen. For samfunnet vil det være et mål å oppnå størst mulig positive effekter på andre målområder og å redusere negative effekter mest mulig. I terminologien til Næss omtales denne type behov som aktualiseres ved et investeringsprosjekt som "latente behov". I følge Næss må det gjøres en avveining mellom forskjellige behov for å finne fram til en samfunnsmessig gunstig løsning:

Det er med andre ord snakk om en avveining mellom forskjellige behov, og den samfunnsmessig gunstigste løsningen vil da ofte være en annen enn den som framstår som den optimale når bare det "prosjektutløsende" behovet legges til grunn (Næss, 2004).

Ved komplekse problemstillinger der statlige infrastrukturinvesteringer er ett av flere virkemidler med betydning for ett eller flere målområder, er det etter våre vurderinger desto viktigere med en behovsanalyse og klargjøring av hvilke normative behov som kan tilordnes de ulike forvaltningsnivåene. Dette kan legge grunnlaget for en koordinert virkemiddelbruk der bompenger, restriktive virkemidler overfor biltrafikken, tilskudd til kollektivtransport, arealplanlegging og andre regulatoriske virkemidler, sees i sammenheng. Det kan også legge grunnlaget for et tydeligere skille mellom mål og virkemidler. Særlig på lokalt nivå har diskusjonen en tendens til å handle om virkemidlene framfor prioriteringer av mål og effekter. Et tydeligere krav til å se forvaltningsnivåene, mål og virkemidler i sammenheng, kombinert med en større bevissthet om hva man ønsker og kan oppnå av effekter fra en infrastrukturinvestering i transportsektoren, kan kanskje også bidra til en større forståelse for forskjellen mellom mål og virkemidler.

KVUene er svært brede i behovsanalysene og dekker det meste som finnes av tenkelige ønsker og behov. KS-miljøene retter seg fra hver sine metodiske tilnærmeringer mot de prosjektutløsende behov og synes å legge større vekt på å kvalitetssikre disse enn eventuelle avveininger mellom forskjellige behov. Det er et forbedringspotensial mht å få en klarere fremstilling av hva som er behovet eller behovene som i utgangspunktet utløser prosjektet, og hva som er latente behov som følger med et investeringsprosjekt. En større tydeliggjøring her vil også kunne gjøre det enklere å behandle målkonflikter og å samordne virkemiddelbruk mellom forvaltningsnivåene senere i prosessen.

Med anbefalinger som spriker i ulike retninger fra de ulike kvalitetssikringsprosessene er det en naturlig tilpasning at KVUene også retter analysene og de konseptuelle løsningen mot utløsende behov som kan forventes å bli "godkjent", uavhengig av kvalitetssikringsmiljø. Vi er derfor usikre på kvalitetssikringsprosessen av behovsanalysene har bidratt til å sikre at de mest samfunnsmessig gunstige løsningen faktisk utredes og legges fram for politisk beslutning. Dette understøttes av at fleste prosjektene synes å komme uberørt videre, selv i de tilfellene der KS har justert de utløsende behovene og/eller fått gjennomslag for utarbeidelse av en ny behovsanalyse, eller konkludert med at det egentlig ikke er godgjort noen utløsende behov for prosjektet.

Behovsanalysens største bidrag så langt, er derfor trolig å skape oppmerksomhet og forståelse for at utløsning av statlige investeringsmidler må være begrunnet i et behov, og investeringstiltaket som vurderes må være relevant i forhold til dette behovet.

3.2 Strategidokument

Strategidokumentets vesentligste formål er å angi samfunns- og effektmål for prosjektet. Her registrer vi at det på tross av at de aller fleste behovsanalysene i all hovedsak er godkjente – stryker de fleste KVUene på samfunns- og effektmål. I den grad det har vært noen utvikling mht målfastsettelse gjennom den perioden KS1-ordningen har eksistert, synes denne å ha gått i retning av dårligere målformuleringer dersom kvalitetssikres vurderinger skal legges til grunn. Dette kan delvis skyldes at kvalitetssikringsmiljøene er

blitt mer bevisste og krevende mht hvilke mål som aksepteres, og hvordan målene skal utformes. En annen mulig forklaring er at selve kvalitetssikringen av målene mht hvilke krav som stilles, og hvor rigid KS er mht målformuleringer, kan være litt tilfeldig.

Kvalitetssikringsmiljøene er noe mer samstemte mht hva som vurderes og vektlegges i vurderingen av strategidokumentet enn det som var tilfelle for behovsdokumentene. Forskjellene i tilnærminger fra behovsanalysen bringes imidlertid videre til strategidokumentet, selv om konsekvensene av forskjellene blir mindre synlige. Metier/Møreforskning legger større vekt på interessentanalysen og interessentens behov som utgangspunkt for målene, mens Dovre/TØI forholder seg til de "aksepterte" utløsende behovene som i de fleste tilfellene er gitt legitimitet i etterspørselsanalysene. DNV/SNF har en noe mer skjematisk tilnærming og vurderer målene med utgangspunkt i egne kriterier.

Utover det som framgår av rammeavtalen er det ikke helt klart hvilke krav som bør stilles til målene eller hvilke kriterier KS tar utgangspunkt i, med unntak av Veritas/DNV som har angitt sine kriterier. Av rapportene fra kvalitetssikringene kan det imidlertid synes som om SMART-kriteriene til en viss grad ligger til grunn for kvalitetssikreres vurderinger. Disse kriteriene er som følger:

- Spesifisert – veldefinerte, entydige og ikke til å misforstå
- Målbare - kvantitativt dersom mulig, eventuelt etterprøvbare på andre måter
- Akseptert – av alle berørte parter i prosjektet, hos prosjekteier og hos brukere
- Realistiske – stor sannsynlighet for at de kan realiseres
- Tidssatte – det skal angis når effektene eller resultatene skal være oppnådd
- Enkle - målene må formuleres enkeltvis og ikke i sammensatte, uklare uttrykk.

Det er imidlertid ikke eksplisitt uttrykt at SMART-kriteriene er brukt, og det er heller ikke stilt formelle krav om at de skal brukes. Vår tolkning av KS-rapportene er at SMART-kriteriene ligger som et bakteppe for vurderingen av målformuleringene i KVVUene.

3.2.1 Innholdet i strategidokumentene i KVVUen

De fleste KVVUene har angitt samfunns mål og effektmål. Noen har også utarbeidet delmål under effektmålene. Flere har utarbeidet indikatorer som kan gi grunnlag for å måle graden av måloppnåelse. Mål er kun unntaksvis kvantifisert. Det er flere eksempler der det i KVVUen gis en egen vurdering av målkonflikter som kan oppstå ved prosjektet.

Målene er stort sett begrunnet, og forankret i behovsanalysene. I noen dokumenter foreligger det målforklaringer og begrunnelser for at noen behov er reflektert gjennom mål, mens andre er tatt hensyn til gjennom krav i kravdokumentet.

Byområdene (Oslopakke 3 og Arna-Bergen) har til dels komplekse målstrukturer. Spesielt Oslopakke 3 består av et komplekst målbilde med flere målnivåer.

Antall mål varierer, men de fleste KVVUene (unntak byområder) har ett til to samfunns mål og tre til åtte effektmål. Enkelte av samfunnsmålene er sammensatte og kan således betraktes som mer enn ett mål.

3.2.2 Kvalitetssikres påpekinger

KS gjør gjennomgående en vurdering av om målene er konsistente i forhold til behovsanalysen. Vi finner at samfunnsmålene og effektmålene vurderes å være

konsistente, eller delvis konsistente med konklusjonene i behovsanalysen i om lag halvparten av KVUene. Konsistens vurderes i all hovedsak mot det prosjektutløsende behovet.

I de resterende KVUene er det funnet svakheter i enten samfunns- eller effektmålene. I noen tilfeller vises det til mål som har liten støtte i behovsanalysen, og som derfor heller anbefales flyttet til kravdokumentet. Hvorvidt ønskede "sideeffekter" kan være et akseptabelt utgangspunkt for et samfunns- eller effektmål er uklart. Der dette er kommentert framstår kvalitetssikrer som uklar mht om denne type behov kan danne grunnlag for mål.

De aller fleste målene kritiseres for formuleringen, selv der innholdet og retningen vurderes som konsistent. Kvalitetssikreres påpekinger er i første rekke knyttet til følgende forhold:

- Ikke optimalt formulert. Målet inneholder for mange intensjoner
- Tilfredsstillende ikke utformingskriteriene i rammeavtalen
- Mangler prioritering av målene – dette kan føre til målkonflikt eller manglende retning for tiltaket
- Uklar årsakssaksammeheng mellom tiltak og mål
- Vanskelig å tolke – uklart hvilken virkning som ønskes oppnådd
- For mange mål (hentet fra Sotra-Bergen der det er 15 mål)
- Ambisjonsnivå er ikke oppgitt – vanskelig å verifisere måloppnåelse i ettertid
- Målene er ikke tidsavgrensede og målbare
- Små ytelsesforbedringer bidrar til tilfredsstillelse, målet er derfor ikke operasjonaliserbart og etterprøvbart
- Samfunnsmålet er lite presist angitt til å sikre operasjonalitet og at graden av måloppnåelse i ettertid kan verifiseres.
- Grad av effektivitet burde vært beskrevet, eksempelvis gjennom å angi ambisjon i form av en referanse eller en beskrivelse av framtidig ønsket situasjon.

3.2.3 Våre vurderinger

Generelt er det i KS-rapportene i liten grad synliggjort hvilke krav KS stiller til målformuleringer. Det er heller ikke gitt referanser til faglitteratur som eventuelt kan støtte vurderingene KS gjør. Denne type referanser ville trolig kunne være til nytte for transportetatene. Uten at kravene, kriteriene og den faglige forankringen KS benytter i vurderingene er kjent, vil det være krevende for transportetatene å treffe med formuleringer KS-miljøene vil oppfatte som gode nok. Uten noen form for referanser til faglitteratur eller redegjørelse for hvilke kriterier som er brukt, kan enkelte av målvurderingene framstå som noe "ad hoc" og normative, der kritikken i stor grad henger på hva den enkelte KS mener om målene. Vi er ikke overbevist om at målformuleringene i KVUene ville blitt kritisert for de samme svakhetene på tvers av KS-grupperingene.

Som vist foran har vi antatt at SMART-kriteriene til en viss grad har vært retningsgivende for kvalitetssikres gjennomgang. Vi mener SMART-kriterienes egnethet for konseptvalgsfasen, og særlig for investeringer i transportsektoren bør vurderes. Spesielt mener vi det bør vises varsomhet med kvantifisering og fastsettelse av ambisjonsnivået, før kostnadskonsekvensen av ulike ambisjonsnivåer er utredet. Målbare og etterprøvbare mål er et ideal, men det spørres om det er realiserbart i konseptvalgsfasen for store infrastrukturprosjekt i transportsektoren, uten at de

politiske valgene og prioriteringene som skal gjøres begrenses. Det er vanskelig å se hvordan etterprøvbareheten og operasjonaliserbarheten KS gjennomgående etterspør kan settes uten å foregripe politiske valg.

Målformuleringer av typen "styrke fremkommelighet" og "mer effektive" gir retningen for hva man ønsker å oppnå, og kan operasjonaliseres dersom det også tas som gitt et overordnet krav om en effektiv ressursbruk. Da vil det være begrensninger for hvor mye ressurser og øvrige kostnader man kan forsvare på å øke effektiviteten i transportsystemet eller øke fremkommeligheten, noe man først vil se *etter* den samfunnsøkonomiske analysen er gjennomført. Dersom politikerne har betalingsvillighet for ytterligere forbedringer enn det som kan forsvares med utgangspunkt i kravet om en effektiv ressursbruk, må dette ambisjonsnivået settes på politisk nivå.

Som vi har vist foran er de nasjonale målene for transportsektoren og en påvisning av et problemområde som følge av etterspørselen stort sett de(t) utløsende behov for statlige infrastrukturinvesteringer i transportsektoren. I mange tilfeller vil det være både mulig og relevant å konkretisere den ønskede virkningen prosjektet skal ha på de nasjonale målene. Målene som svarer til de, eller det, utløsende behovet bør derfor være tilstrekkelig konkretisert til å sikre at det påviste problemet løses, og at ambisjonsnivået på målområdet svarer til det nasjonale ambisjonsnivået på dette området. Dette tilsier en konkretisering av ambisjonsnivået på de eller det målområdet som begrunner tiltaket. Det bør kunne fastsettes, men kanskje ikke alltid med den tidsavgrensning og målbarhet KS ser ut til å etterlyse.

Ved å inkludere mål som følger av latente behov, eller andre målområder investeringsprosjektet kan virke på, kan den samlede målstrukturen gi et godt grunnlag for å velge både ambisjonsnivå og prioriteringer mellom ulike hensyn i den politiske behandlingen.

Etter et konsept er valgt bør det derimot i løpet av forprosjektfasen tilstrebes en større grad av målbare og etterprøvbare mål der dette er mulig. Da vil prosjektet ha vært gjennom en politisk behandling i forbindelse med konseptvalget, og det må forventes at det gjøres politiske vedtak som kan legge grunnlaget for å utarbeide mer spesifikke og målbare mål som senere kan etterprøves med hensyn til nyttevirkninger, måloppnåelse og kostnader.

I konseptvalgfasen for infrastrukturprosjekter i transportsektoren er det etter våre vurderinger bedre å ta utgangspunkt i OECD sine evalueringskriterier for store prosjekt, framfor SMART-kriteriene (Se Klakegg, 2004, for en grundig drøfting og beskrivelse av SMART-kriterier og OECD kriterier).

Disse kriteriene retter seg mot virkning, relevans og bærekraft. Med virkning menes det at målet må være knyttet til effekten av selve tiltaket – ikke til effekten av andre prosjekt eller tiltak. Effektmålene kan omfatte effekter som er avhengig av andre tiltak i tillegg, men da bør disse andre tiltakene være en del av de konseptuelle løsningene som vurderes. Poenget er at prosjektet må ha en årsaks-virkning effekt som speiler de ønskede virkningene ved prosjektet. Kriteriet om virkning åpner for kvantifisering der dette er hensiktsmessig, men det gir større fleksibilitet enn SMART- kriteriene mht til nivå på spesifisering og målbarhet.

Relevans er i utgangspunktet et opplagt kriterium, men som i praksis ofte viser seg å ikke være oppfylt. Kriteriet henspeiler på at målene må være gode i forhold til intensjonene bak prosjektet, og relevante i forhold til behovene prosjektet skal dekke. I praksis innebærer dette kvalitetssjekken mellom behovsdokumentet og strategidokumentet i KS1-ordningen. Som vi har sett er dette kravet etter kvalitetssikrernes vurderinger på langt nær oppfylt ved alle målformuleringene i KVVUene.

At målene er bærekraftige henspeiler på målenes langsiktighet, og stiller krav til at målene skal være relevante og aktuelle også lenge etter at selve investeringsprosjektet er ferdig utbygd. Innenfor transportsektoren hvor infrastrukturprosjektene skal vare over flere generasjoner, og også legger premisser for lokalisering av næring, handel, bosetting mv, er dette kriteriet etter våre vurderinger, spesielt viktige.

I tillegg gir Finansdepartementets veileder i samfunnsøkonomiske analyser relevante retningslinjer for målformuleringer som kan brukes i samspill med OECD-kriteriene. Denne veilederen viser blant annet til at antall mål bør begrenses, og at det kan deles opp i primær- og sekundærmål i prosjekter der det er flere mål. Det rettes også oppmerksomhet mot forskjellen mellom mål og virkemidler, og viktigheten av å skille på dette. Vi registrerer for øvrig at flere KVVUer har delt målene inn i primær- og sekundærmål (eller hovedmål og delmål). Dette ser i liten grad ut til å ha falt i smak hos KS. Så vidt vi kan lese av KS-rapportene har det også vært liten oppmerksomhet mot å skille mellom mål og virkemidler, og eventuelle delmål som ved oppfyllelse vil kunne fungere som virkemiddel i forhold til ett (eller flere) hovedmål. Der oppfyllelse av andre delmål er en *betingelse* for målrealisering skal det formelt sett inn som et krav i kravdokumentet i strukturen det er lagt opp til under KS-ordningen.

I den grad det skal stilles krav om operasjonaliserbarhet og etterprøvbarhet på konseptnivå, bør det knyttes til *løsningsvalgene* som legges fram til politisk beslutning. Der vil det framkomme hvilke virkninger som kan oppnås til hvilke kostnader, samt hvilke øvrige fordeler og ulemper som vil følge med de ulike konseptuelle valgene. I praksis vil dette si at målene i strategidokumentet setter retningen med muligheter for å antyde eller konkretisere et ambisjonsnivå på de mest sentrale målområdene, mens alternativanalysen gir de operasjonelle og målbare virkningene som senere kan etterprøves.

Gode mål viser retningen for prosjektet og synliggjør prioriteringer, og kan legge grunnlaget for å skille det viktige fra det uviktige. Begrunnelsen for målprioriteringene bør være synlig, dokumentert og etterprøvbar. Målene bør også kommunisere slik at beslutningstakerne enkelt for øye på hva som ønskes oppnådd og hvorfor. Kvalitetssikringen bør gi tillitt til at grunnlaget for, og realismen i målene er kontrollert. Et kvalitetssikringsystem som snubler i formalisme og underkjenner målformuleringer uten at det resulterer i bedre mål, vil neppe kunne få den nødvendige tillitt blant beslutningstakerne som en velfungerende kvalitetssikringsordning er avhengig av. Vi ser derfor et stort behov for å standardisere krav til målformuleringens innhold, lempe på formalismen, men stille desto tydeligere krav til at KS sjekker grunnlaget for, og realismen i målenes betydning for de transportpolitiske hovedmålene som tiltaket er rettet mot.

3.3 Kravdokumentet

Kravdokumentet skal i henhold til rammeavtalen sammenfatte betingelsene som skal oppfylles ved gjennomføringen. Dokumentet skal være fokusert mot effekter og funksjoner.

I rammeavtalen for kvalitetssikrerne påpekes det at kravdokumentet skal være fokusert mot effekter og funksjoner. Kvalitetssikrerne skal i henhold til rammeavtalen *"kontrollere dokumentet mhp. indre konsistens mot det overordnede strategidokumentet. Leverandører må videre vurdere relevansen og prioriteringen av ulike typer krav sett i forhold til målene i strategidokumentet."*

3.3.1 Innhold i KVV-ene

Formålet med kravdokumentet synes å oppfattes forskjellig i ulike prosjekter. I noen prosjekter er kravene formulert som betingelser, i tråd med formålet med dokumentet. I andre prosjekter er kravene formulert som delmål eller konkretiseringer av målene i måldokumentet.

I flere av KVV-ene er enkelte eller alle kravene formulert som konkretisering av mål. I enkelte av KVV-ene er kravene i stor grad en ren gjentakelse av målene. I noen dokumenter skilles det mellom absolutte krav og andre krav. I andre skilles det mellom tekniske, miljømessige og økonomiske krav.

Statens vegvesen benytter vegnormaler som styringsverktøy ved utforming og dimensjonering av veg- og trafikkanlegg. Vegnormalene fanger også opp internasjonale krav, blant annet fra EU-direktiver. I noen dokumenter oppfattes vegnormalene som krav til prosjektet, og gis eksplisitt henvisning. I andre kravdokumenter omtales ikke vegnormalene.

De fleste kravdokumentene er forankret i strategidokumentet. Kravene avspeiler i de fleste tilfeller de prosjektutløsende og viktige behovene i behovsanalysen, og bygger på målformuleringene i strategidokumentet.

Koplingen til alternativanalysen er imidlertid varierende. I noen prosjekter benyttes de formulerte kravene til å utelukke konsepter fra alternativanalysen, mens det i andre prosjekter ikke finnes eksplisitte referanser til kravdokumentet i alternativanalysen.

3.3.2 Kvalitetssikrers påpekninger

Kvalitetssikrers vurdering av kravdokumentet i KVV-ene varierer mellom anerkjennelse av dokumentet til beskrivelser av kravdokumentet som "åpenbart mangelfullt i forhold til utformingskriteriene i rammeavtalen" og "ikke egnet som grunnlag for å vurdere gyldighet av de foreslåtte alternativene".

Kvalitetssikrer påpekninger er i første rekke knyttet til:

- Manglende konsistens mellom krav og effektmål
- Begrepet "absolutte krav" benyttes om krav som i realiteten bare er "viktige"
- "Absolutte krav" bør defineres med varsomhet, ettersom de skal kunne benyttes til å utelate alternativer
- Ulik behandling av sidestilte prosjektutløsende behov i kravdokumentet
- Manglende vektning av krav

3.3.3 Våre vurderinger av kravdokumentet

De store variasjonene i utformingen av kravdokumentet avspeiler ulik forståelse både av:

- Formålet med kravdokumentet
- Hva kravdokumentet skal inneholde
- Dokumentets relasjon til henholdsvis behovsanalysen og alternativanalysen
- Hva som ligger i begrepet krav
- Hvordan krav skal utformes

De store variasjonene i forståelsen av kravdokumentet gjør at kravdokumentene i mange av prosjektene ikke fyller den rollen de er tiltenkt i konseptvalgutredningene.

Den varierende utformingen av kravdokumentet og kvalitetssikrers vurdering har etter vår vurdering sammenheng med definisjoner og forklaringer i rammeavtalen og i utkastene til veiledere. Definisjonene fremstår som uklare, og på enkelte punkter selvmotsigende. Nevnte formulering *"Kravdokumentet skal sammenfatte betingelsene som skal oppfylles ved gjennomføringen. Dokumentet skal være fokusert mot effekter og funksjoner."* er et eksempel på det. Den første setningen indikerer at kravene skal knyttes til *gjennomføringen* av prosjektet, mens den andre knytter kravene til *virkningene* av prosjektet.

En annen selvmotsigelse ligger i bruken av krav som *betingelse* på den ene siden og formulering omkring *prioritering* av krav på den andre. Etter vår vurdering innebærer åpningen for prioritering av krav at de implisitt betraktes som en form for mål eller ambisjon, og ikke som betingelser. Krav oppfattet som betingelser er pr definisjon absolutte, og ikke gjenstand for prioriteringer.

Kravdokumentet skal ideelt sett bygge bro mellom strategidokumentet og alternativanalyse, og bidra til utsiling av konsepter fra alternativanalysen. I praksis fyller kravdokumentet bare unntaksvis denne rollen i dokumentene. Kravene fremstår i mange tilfeller som en detaljering av målformuleringen, og har begrenset virkning på valg av konsepter i alternativanalysen. Det er vanskelig å se hva kravdokumentene tilfører mange av prosjektene utover behovsbeskrivelsene og målformuleringene i strategidokumentene på den ene siden og de samfunnsøkonomiske analysene i alternativanalysene på den andre.

I høringsutkastet for nye veiledere² presiseres det at kravene skal brukes til å drøfte godheten av de gyldige konseptuelle alternativene. Utrederne bør være varsomme ved bruk og utforming av absolutte krav, og kunne redegjøre for forankringen. Det presiseres også at det ikke er kravdokumentet, men alternativanalysen som skal angi rangeringen av alternativene. Dette er en presisering som ikke forelå ved utarbeidelse av de gjennomgåtte dokumentene. Selv med disse presiseringene ser vi ikke at det er behov for et kravdokumentet mellom strategidokumentet og alternativanalysen ved investeringsprosjekt i transportsektoren. Vi anbefaler at dagens kravdokument droppes, og det heller lages en sjekkliste over viktige indikatorer som forventes behandlet i alternativanalysen.

² Veileder nr. 9: Kvalitetssikring av konseptvalg, samt styringsunderlag og kostnadsoverslag for valgt prosjekalternativ. Utarbeidelse av KVV/KL dokumenter. Versjon 1.1, utkast, datert 28.4.2010.

3.4 Alternativanalysen

Innholdet i og kravene til alternativanalysen er nærmere beskrevet kapittel 2.4. Gjennomføringen av alternativanalysen og kvalitetssikringssprosessen kan deles inn i to hovedfaser:

- 1) Konseptutforming, avgrensning og utsiling av relevante konsepter
- 2) Analyse av relevante konsepter

Vi har systematisert gjennomgangen av dokumentene etter disse to fasene. Hovedfunnene fra begge fasene viser at det er klare variasjoner i metodikk mellom de ulike konseptvalgutredningene og KS1-rapportene. I rapporteringen har vi konsentrert oss om de områdene hvor vi finner størst variasjoner og svakheter av betydning for hvor velfungerende ordningen er i forhold til formålet.

3.5 Konseptutforming og utsiling av konsepter

3.5.1 Definisjoner og rammer – en kort drøfting

I henhold til veiledningsmateriellet³ er et konsept en *"prinsippløsning som ivaretar et sett av definerte behov og overordnede prioriteringer"*.

Konsept er i Statens vegvesens og Jernbaneverkets retningslinjer⁴ definert som *"en grunnleggende idé, en overordnet løsning for å ivareta et sett av behov og problemstillinger som er definert i form av prosjektets formål og øvrige mål."*

Samset (2008) drøfter konseptbegrepet og forklarer begrepet gjennom følgende egenskaper:

- Konseptet er en tankekonstruksjon som er ment å skulle bidra til å løse et problem eller tilfredsstille et behov
- En kan tenke seg flere ulike konsepter som alternative løsninger på det samme problemet
- Konseptene skal allikevel ha enkelte felles egenskaper som gjør dem egnet til å løse samme problem
- Konseptene skal være reelle alternativer i betydningen gjensidig utelukkende

Punktene er ikke formelt sett førende for KVV/KS1-ordningene, men er utarbeidet tett opp mot KS1/KVV-ordningen gjennom Conceptprogrammet⁵. Intervjuene i kapittel 4 viser at punktene har hatt en viss betydning for forståelsen av begrepet. Vi har derfor tatt med punktene som ramme i gjennomgangen av KVVene og KS-rapportenes behandling av begrepet.

³ Kvalitetssikring av konseptvalg, samt styringsunderlag og kostnadsoverslag for valgt prosjektoalternativ. Felles begrepsapparat KS1. Versjon 1.0, datert 11.3.2008

⁴ KS1- Ekstern kvalitetssikring i samferdselssektoren, Statens vegvesen og Jernbaneverket (november 2006)

⁵ Concept-programmet er ikke en del av kvalitetssikringsordningen. Som en viktig utviklingspartner, følger likevel Concept med i aktivitetene som foregår under ordningen, forsker på KS-rapportene fra prosjektene og deltar i Prosjekteierforum og Prosjektledelsesforum. Concept har nær kontakt med de aktuelle departementene, etatene, konsulentene og prosjektorganisasjonene i dette arbeidet. (<http://www.concept.ntnu.no/ks-ordningen>)

Så vidt vi kan bedømme er det ingen motsetninger i definisjonen av et konsept mellom de to veilederne. Begge retter konseptforståelsen mot en løsning som skal ivareta et sett av behov. Vi merker oss at både behov, prioriteringer og mål omtales i flertall. Forståelsen av at et konsept kun skal rettes mot *ett* utløsende behov (jfr intervjuene, kap. 4.2), kan dermed ikke ha sitt utspring fra definisjonene av "konsept" som er gitt under ordningen.

I egenskapene Samset omtaler er et konsept rettet mot *ett* problem med alternative løsninger for hvordan dette problemet kan løses. I forståelsen av kravet om at konseptene skal være reelle alternativer krever Samset at konseptene som vurderes skal være gjensidig utelukkende.

Hvis vi ser Samsets innsnevring av definisjonene i veilederne i lys av økonomisk planteori om mål og midler, ser vi at Leif Johansen allerede i en lærebok i økonomi fra 1965 behandler spørsmål om mål og virkemidler som gir grunnlag for å nyansere Samsets krav (Johansen, 1965). I læreboken starter Johansen med en beskrivelse av et enkelt plansystem med et sett av uavhengige mål og virkemidler. Innenfor denne enkle planmodellen vises det at det offentlige ikke kan stille seg flere mål enn det har virkemidler, og at det kan tilordnes ett virkemiddel (eller et sett av virkemidler) til hvert mål. Innenfor denne enkle planmodellen vil alternative virkemidler for å nå et mål kunne være gjensidig utlukkende.

Johansen utvider deretter modellen og viser at det generelt er nødvendig å betrakte *alle virkemidler i sammenheng med alle målsettinger vi har*. Dette blir naturlig nok komplisert, og det blir også vanskelig å måle effektiviteten (virkningen) av *ett virkemiddel med hensyn på en målsettingsvariabel*" (Johansen, 1965, side 12). Videre vises et særtilfelle der det for visse virkemidler og visse målsettingsvariable kan være slik at det nevnte virkemidlet påvirker den nevnte målsettingsvariabelen betydelig, men har liten virkning for andre målsettingsvariable. Dette omtaler han som et *selektivt virkemiddel* med hensyn på ett bestemt mål.

I et tilfelle med flere tilgjengelige alternative selektive virkemidler til disposisjon, kan et konsept innenfor Johansens planteori avgrenses i tråd med de egenskapene Samset foreslår. Det kan tenkes flere statlige investeringsprosjekter der dette kan være tilfelle, også innenfor transportsektoren. Det handler da om spesialtilfeller og bør etter våre vurderinger ikke brukes som et generelt krav til verken målformulering eller konseptavgrensning. Spesielt innenfor transportsektoren der det er flere overordnede mål, og de fleste virkemidlene (også investeringer i infrastruktur) virker på flere målområder, og også har betydning for effektiviteten av andre virkemidler i sektoren, vil en innsnevring i tråd med Samsets punkter risikere å være til hinder for at de beste løsningene sett fra samfunnets side blir vurdert.

For at KVV/KS1-ordningen skal være velfungerende, må praktiseringen av ordningen bidra til at de alternative konseptene som legges fram for politisk beslutning, faktisk er de "beste" tenkelige løsningene på problemet. I vår gjennomgang av dokumentasjonen i KVVene og KS-rapportene har vi derfor vurdert om ordningen stimulerer til utforming av gode konseptuelle løsninger. Dette er gjort i tillegg til å vurdere metodebruk og konsistens på tvers av KS-miljøene i arbeidet med konseptutforming og utsling av alternativer.

3.5.2 KVUene konseptavgrensning og utsiling?

Dokumentgjennomgangen viser varierende forståelse av begrepet konsept og hva som er en hensiktsmessig avgrensning av et alternativ både blant utrederne og kvalitetssikrerne.

Variasjonene i forståelse av hva som er konsepter er i første rekke knyttet til forhold som:

- Alternative traséer
- Behandling av kollektivtrafikk i vegprosjekter
- Kombinasjoner av flere investeringstiltak
- Kapasitet
- Kombinasjon med andre virkemidler, vegprising, bomfinansiering
- Tunnelløsninger, ferge, bro
- Gjensidig utelukkende konsepter
- Detaljeringsnivå
- Detaljeringsnivå

Ulikhetene i tolkningen av begrepet konsept gir seg utslag i behandlingen av alternative traseer. I noen prosjekter betraktes dette som alternative konsepter, i andre som varianter av samme konsept. Dette blir særlig relevant i prosjekter som i praksis er delstrekninger/delprosjekter som er en del av større prosjekter der det tidligere har vært gjennomført en KVU. Dette kan gi konseptvalg som i praksis er for avgrenset og snevre til at det kan gjøres reelle konseptuelle valg. Samtidig kan valg av løsning på en strekning legge føringer på tilstøtende transportsystemer.

Beslektet med den siste problemstillingen er vurderingen av hvorvidt de ulike konseptene skal være rendyrkede eller om også kombinasjoner av løsningselementer skal være selvstendige konsepter. Typiske eksempler er prosjekter der veg- og jernbaneutbygging kan være selvstendige alternativer, men der det også kan tenkes kombinasjoner av veg- og jernbaneutbygging. I de fleste utredningene synes tolkningen å være at kombinasjonsløsninger aksepteres. Et unntak er Arna-Bergen, der utbygging av både dobbeltspor og vegtunnel ikke er valgt ut som eget konsept.

Vi observerer at det er en problemstilling om konseptene skal være gjensidige utelukkende, og at dette behandles noe forskjellig i konseptene.

Vi observerer også at det brukes noe ulike framgangsmåter for å utelate alternativer. I noen tilfeller ser det ut til at alternativene utelukkende vurderes på grunnlag av måloppfyllelse. Andre ser ut til å utelate alternativer med utgangspunkt i kravene, eller en eller annen form for samlet vurdering av behov, mål og krav.

3.5.3 Kvalitetssikrers påpekninger

Kvalitetssikrer er i flere av prosjektene i hovedsak enig med utreder i valg av konsepter, og vurderer at de valgte konseptene dekker mulighetsrommet for reelle alternative konsepter.

På enkelte av prosjektene etterlyser kvalitetssikrer andre kombinasjoner av aspekter/løsninger enn de som er valgt ut som konsepter. En av kvalitetssikrerne etterlyser en iterativ konseptutforming, som også inkluderer samfunnsøkonomiske

hensyn. Dette ville, i henhold til kvalitetssikreren, gitt konseptanbefaling med forankring i bedre samfunnsøkonomi.

Kvalitetssikrerne påpeker svakheter ved definisjonen av nullalternativet. I ett av prosjektene påpekes det at nivået på drifts- og vedlikeholdskostnader i nullalternativet er for lavt, slik at det ikke er et realistisk alternativ. I et annet påpekes det motsatt at det er lagt inn så omfattende investeringer i nullalternativet at det i realiteten er et utbyggingsalternativ.

Styrket satsing på kollektivtrafikk er et selvstendig konsept i mange av konseptvalgutredningene for vegprosjekter. I enkelte av prosjektene har kvalitetssikrer valgt å ta ut kollektivkonseptene, med ulike begrunnelser. I ett av prosjektene er begrunnelsen at kollektivtrafikkens bidrag til prosjektets samfunns- og effektmål er marginalt. I et annet prosjekt er kollektivtransportkonsept tatt ut av kvalitetssikrer fordi kollektivkonseptet ikke utelukker noen av de andre konseptene.

3.5.4 Våre vurderinger

Den ulike behandlingen av kollektivkonseptene kan i noen tilfeller ha sin bakgrunn i ulike forståelse av hvorvidt det kun aksepteres ett utløsende behov og at dette ene utløsende behovet skal knyttes til prosjektets samfunns mål. Spesielt i byområder vil det være flere behov som til sammen utløser et investeringsbehov, og det vil også være flere til dels motstridende mål en transportinfrastrukturinvestering vil virke på.

I andre tilfeller kan ulik behandling av kollektivkonsepter skyldes ulik forståelse av hvorvidt konseptene skal være gjensidig utelukkende. I prosjekter der kollektivkonseptet ikke utelukker noen av vegalternativene, vil et krav om gjensidig utelukkende konsepter innebære at kollektivkonseptet ikke er et selvstendig konsept. Det er også eksempel på utelatelse av en kollektivløsning som en del av et konsept med utgangspunkt i samme begrunnelse. Enkelte av utrederne og kvalitetssikrerne synes å ha ulike oppfatninger av dette. Det synes derfor å være behov for en klargjøring av hvorvidt det er et krav at konseptene bør være gjensidig utelukkende. Med utgangspunkt i økonomisk planteori (jfr diskusjon under 3.5) bør påvirkningen et virkemiddel har på effekten av de øvrige virkemidlene i et konsept, spille inn på vurderingen av om det skal inkluderes i en løsning. Dersom en kollektivløsning har betydning for effekten av en vegutbygging, eller veiprising påvirker effekten av en jernbaneutbygging, er det rimelig at dette inkluderes i den konseptuelle løsningen. Det er kun i tilfeller med uavhengige mål og selektive virkemidler at det vil være relevant å stille krav om at konseptene skal være gjensidig utelukkende.

Metodene som er brukt for å sile ut alternativer varierer mellom KVVUene og mellom KS-miljøene. Metodene som brukes, og grunnlaget for å definere ut noen alternativer, er i de fleste tilfellene svakt dokumentert og dermed lite etterprøvbare.

Begrepet nullalternativ og definisjonen av det er etter vår vurdering ikke hensiktsmessig på samferdselssektoren. På samferdselssektoren vil det typisk gjennomføres mange andre tiltak som påvirker den virkeligheten prosjektet skal arbeide innenfor. Begrepet nullalternativ bør derfor erstattes med referansealternativ, som for eksempel bør inkludere alle prosjekter innenfor gjeldende NTP.

Alternativene i KVVUene er også relativt detaljerte til å være forstudier som skal danner grunnlaget for konseptvalg. Dette kompliserer analysene, og inviterer til et detaljert informasjons- og databehov. De tidligere omtalte verkstedene ser også ut til å bidra til at

et stort antall ønsker og løsninger utredes. KS stiller i mange tilfeller også store detaljeringskrav til konseptene. Et eksempel er KS-rapporten for E39 Larvik-Skei der alternativanalysen i KVUen vurderes som ufullstendig, blant annet fordi det ikke er tatt et konseptuelt valg for hvilke tunneler som skal bygges og hvor de skal munne ut innenfor den ene konseptuelle løsningen. Det er flere eksempler der KS krever større detaljer innenfor en hovedløsning enn det som er lagt fram i KVUen. Etter våre vurderinger er både KVUene og kvalitetssikres krav i de fleste tilfeller mer detaljerte enn det som kan leses av rammeavtalen og Finansdepartementets veileder i samfunnsøkonomiske analyser (jf diskusjon under kapittel 3.7.)

Samlet indikerer dokumentgjennomgangen at eksisterende veiledningsmateriell og rammeavtalen gir rom for mange ulike tolkninger. Det synes å være et stort behov for klargjøring av hva som ligger i begrepet konsept, og konkretisering/eksemplifisering av hva som representerer reelle konsepter i ulike typer situasjoner. Det er også behov for bedre retningslinjer for hvordan konsept skal siles ut, og til dokumentasjon og krav om en rimelig etterprøvbarhet av grunnlaget for utelatelse.

Iveren etter å forenkle og målrette løsningsalternativene mot ett definert utløsende behov må ikke gå på bekostning av søken etter de alternative konseptuelle løsninger som samlet sett gir de beste samfunnsmessige løsningene. En samlet vurdering av KVUene og KS-rapportene fram til nå gir et inntrykk av at dette til en viss grad har vært tilfelle. Formaliteter drukner til en viss grad i selve hensikten med ordningen, nemlig å bidra til at ulike måter å løse et problem på legges fram til politisk beslutning.

3.6 Analyse av valgte konsepter

I veiledningene til KS1-ordningen er det angitt at *"alternativene skal bearbeides i en samfunnsøkonomisk analyse"*. I rammeavtalen er det føyd til at denne skal være forankret i den til en hver tid gjeldende versjon av Finansdepartementets veileder i samfunnsøkonomiske analyser. I rammeavtalen er det også presisert at den samfunnsøkonomiske analysen skal baseres på forventningsverdiene fra usikkerhetsanalysen, og den stokastiske spredningen til de systematiske usikkerhetselementene.

I rammeavtalen for kvalitetssikrerne fokuseres det på følgende sider ved analysen av de valgte konseptene:

- Alternativenes bidrag til å realisere overordnede mål
- Tilfredsstillelse av krav
- Avhengighet og grensesnitt mot andre prosjekter
- Usikkerhetsanalyse
- Samfunnsøkonomisk analyse

Dokumentgjennomgangen indikerer at de største svakhetene og variasjonene er knyttet til den samfunnsøkonomiske analysen. Våre kommentarer vil derfor konsentreres om denne delen av alternativanalysen.

3.6.1 Innhold i KVU-ene

Variasjonene ved de samfunnsøkonomiske analysene i KVU-ene er i første rekke knyttet til:

- Hvorvidt det er gjennomført samfunnsøkonomiske analyser med verdsetting

- Tilgang på data og hensiktsmessig modellverktøy
- Behandling av systematisk risiko

I flere av alternativanalysene er det ikke gjennomført samfunnsøkonomiske analyser med verdsetting av nytte- og kostnadselementer. I disse analysene er de ulike nytte- og kostnadselementene omtalt verbalt og illustrert med pluss- og minustegn, der antall tegn angir styrken. Disse analysene overlater til leseren å avveie de ulike typene virkninger mot hverandre. Det er en tendens til at andelen av KVVU-ene som har en samfunnsøkonomisk analyse med verdsetting øker, men så sent som i 2009 ble det levert KVVU-er uten verdsetting.

Systematisk risiko behandles forskjellig i ulike KVVU-er. Der samfunnsøkonomiske analyser er gjennomført brukes stort sett en kalkulasjonsrente på 4,5%. Dette innebærer et risikopåslag på 2,5% på risikofri rente, og er i tråd med anbefalingene som er gitt for prosjekter under 500 millioner kroner. Det er eksempler der KVVUens nytte-kostnadsberegninger har brukt risikofrirente (2%) slik rammeavtalen viser. Hvordan, eller om det er justerte for systematisk risiko i disse tilfellene er dårlig dokumentert og dermed uklart.

3.6.2 Påpekninger fra kvalitetssikrer

Kvalitetssikrerne påpeker de manglende samfunnsøkonomiske analysene i enkelte av prosjektene. Ut over dette påpekes ulike konkrete mangler ved alternativanalysene.

Forståelsen av bruken av resultatene fra de samfunnsøkonomiske analysene synes å variere mellom de ulike kvalitetssikrerne. I ett av prosjektene uttrykker kvalitetssikrer forståelse for at utreder rangerer et alternativ foran et annet alternativ med bedre samfunnsøkonomisk lønnsomhet, fordi det første har ” høyere måloppnåelse i forhold til trafikksikkerhet og fremkommelighet”. Kvalitetssikrer drøfter her ikke i hvilken grad denne ulike måloppnåelsen er reflektert i verdsettingen i den samfunnsøkonomiske analysen, eller representerer ikke prissatte virkninger. En annen av kvalitetssikrerne konkluderer med at nullalternativet er det beste, fordi ingen av utbyggingsalternativene har positiv samfunnsøkonomisk lønnsomhet. I flere tilfeller endres rangeringen av alternativene gjennom KS-prosessen.

Behandlingen og forståelsen av systematisk risiko synes også å variere mellom kvalitetssikrerne. En av kvalitetssikrerne hevder at bruk av risikofri rente kombinert med justering for systematisk usikkerhet, fører til et vesentlig høyere samfunnsøkonomisk resultat enn det som ville være tilfelle ved en tradisjonell beregning med risikojustert rente på 4,5 %. Konklusjonen er basert på egne beregninger av historiske data der størrelsen på systematisk risiko er beregnet for de mest sentrale verdsatte kostnadene og nytteelementene. Ett av kvalitetssikringsmiljøene bruker konsekvent en risikojustert kalkulasjonsrente på 4,5% i sine beregninger, mens det siste miljøet bruker 2% i beregningene med en vurdering av nivået på den systematiske risikoen. Tilgjengelig dokumentasjon gir ikke grunnlag for å gå nærmere inn på hvordan systematisk risiko faktisk er beregnet i disse tilfellene. Vi registrerer derimot at det konkluderes med liten systematisk risiko knyttet til de ulike tiltakene som er vurdert. KS-miljøene bruker dermed ulike metoder og tilnærmeringer mht systematisk risiko. Dette gir variasjoner i nivået på den samfunnsøkonomiske lønnsomheten på tvers av KS-miljøene.

3.6.3 Systematisk risiko – vurdering av retningslinjer og behandling

I veileder nr. 4 for kvalitetssikring av konseptvalg står det: *"Ettersom de samfunnsøkonomiske analysene skal være basert på forventningsverdien fra usikkerhetsanalysene, vil sannsynlighetsfordelingen være tilnærmet normalfordelt"*⁶. Dette utsagnet er ikke riktig. Veilederen sier at den stokastiske spredning *unntaksvis* kan være skjevfordelt, men behandler ikke i hvilke tilfeller skjevfordeling kan oppstå. I tillegg finnes det andre symmetriske fordelinger som kan være vel så relevante som normalfordelingen ved systematisk risiko. I praksis er trolig normalfordeling den mest vanlige forutsetning i KVV/KS1-utredninger i transportsektoren. Vi finner det imidlertid gjennomgående dårlig dokumentert, og kan dermed ikke konkludere i forhold til om det er systematiske forskjeller på tvers av KS-miljøene på dette punktet. Normalfordeling er uansett neppe en riktig forutsetning for alle typer prosjekter.

Inngangsdataene i KS1-utredninger angis vanligvis med tre diskrete utfall – optimistisk, forventet, og pessimistisk. Forventningsverdien er som regel begrunnet i et empirisk grunnlag, mens optimistisk og pessimistisk verdi på utfallet synes å ha en noe mer ad hoc fastsettelse i form av et usikkerhetsspenn. Vi ser at det opereres med ulike usikkerhetsfordelinger og sikkerhetsnivå (P90,P10 og P85,P15). Etterprøvbareheten på dette punktet er svak. Vi har ikke gjennomført beregninger for å teste betydningen av de ulike KS-miljøene valg av sikkerhetsnivå, fordelinger og modellverktøy har for resultatene.

Vi ser at beregninger og vurderinger av systematisk (og uystematisk) usikkerhet til en stor grad overlates til enkelte utreder. Dokumentasjonen tyder på ulik behandling av følgende forhold:

- fastsettelse av sikkerhetsekvivalenter – uklart om sikkerhetsekvivalenter er brukt der risikofri rente er lagt til grunn for N/K-beregningene.
- lite transparente forutsetninger om sannsynlighetsfordelinger og hvordan avhengighet mellom variable er behandlet
- uklart om verdien av fleksibilitet og realopsjoner er tatt med i vurderingen av systematiske usikkerheten, slik veileder nr. 4 antyder

Analysenes etterprøvbarehet og en vurdering av alle forutsetningene, valg av sannsynlighetsfordeling og de skjønsmessige vurderingene som ligger bak beregningene, er lite transparente. Etter vår vurdering er det en betydelig risiko for at samme type prosjekter ilegges ulike kostnader ved systematisk usikkerhet gjennom dagens praksis. Det er også en betydelig risiko for inkonsistens i lønnsomhetsvurderinger mellom offentlige investeringsprosjekter som ikke inngår i kvalitetssikringsregimet (under 500 millioner kroner) og investeringsprosjekter som skal kvalitetssikres.

I prinsippet skal investeringsanalyser basert på sikkerhetsekvivalenter og en direkte plassering av den systematiske risikoen gjennom en justering av nettoinntekten fra prosjektet i hver periode og en risikojustering av kalkulasjonsrenten gi samme resultat.

En direkte plassering kan i enkelte tilfeller bidra til å gi en bedre forståelse av risikoen i tiltaket enn en risikojustert kalkulasjonsrente. Metoden kan gi et bedre bilde av hvor

⁶ Utsagnet er direkte sitat fra Veileder nr. 4 side 3. Det antas at det menes at sannsynligheten vil være tilnærmet normalfordelt.

mye av nedjusteringen som skyldes tidsfaktoren og hvor mye som kan tilskrives risikojustering. Problemet er imidlertid at det er svært vanskelig å trekke ut det systematiske elementet fra analysen. Det kan også være vanskelig å vurdere usikkerhetens relevans for staten som grunnlag for fastsettelse av sikkerhetsekvivalenter. Rammeavtalen er også uklar på om det skal tas hensyn til statens holdning til risiko. I rammeavtalen heter det; *Valutausikkerhet skal likevel ikke medtas, da staten har en risikonøytral holdning til denne type usikkerhet*. Dette kan tolkes som at staten har en risikoavers holdning i forhold til andre systematiske usikkerhetslementer uten at dette presiseres.

En neddiskontering med risikofri rente uten bruk av sikkerhetsekvivalenter tar ikke hensyn til systematisk risiko. Systematisk risiko kan i prinsippet framstilles som en egen indikator slik det blant annet er gjort KS-rapporten for E39 Lavik – Skei. Uten kvantifisering er det imidlertid vanskelig å se hvilken beslutningsstøtte denne tilnærmingen gir i en analyse der de fleste andre effekter er kvantifisert.

I mangel av tilstrekkelig empirisk grunnlag og entydige retningslinjer for statens risikoaversjon knyttet til de ulike elementene, vil en analyse etter retningslinjene i KS1 nødvendigvis måtte få et ad hoc preg og variere etter hvem som utfører beregningene. Gjennomgangen av KVUer og KS-rapporter bekrefter et inntrykk av ad hoc preg med lav etterprøvbarehet i forhold til det empiriske grunnlaget for beregning av den stokastiske spredningen, og i særdeleshet vurderingen av usikkerhetenes relevans for staten.

3.6.4 Våre vurderinger

Forklaringene på at en samfunnsøkonomisk analyse med verdsetting utelates, kan være flere. I de fleste tilfellene er begrenset eller ujevn tilgang på data en hovedforklaring. Det kan også ha hatt betydning at det i veiledningsmateriellet ikke er presisert at nytte- og kostnadselementene skal verdsettes. Det er imidlertid tradisjon for verdsetting både i SVV og JBV, slik at det burde kunne forventes i samfunnsøkonomiske analyser med verdsetting uten at dette var et eksplisitt krav i veiledningsmateriellet.

Manglende verdsetting i noen KVU-er har som nevnt sammenheng med tilgang på data og hensiktsmessig modellverktøy. Tilgjengelige trafikkberegningsmodeller som RTM og nyttekostnadsverktøy som EFFEKT oppfattes av flere av utrederne som lite egnet for relativt grove analyser på strategisk nivå.

Deler av modellapparatet krever detaljerte data, og det kan skapes et inntrykk av et presisjonsnivå i modellberegningene som det ikke er grunnlag for. Forutsetningens og inngangsdataenes betydning for resultatene diskuteres kun unntaksvis, og drøftingene settes sjelden i sammenheng med variable (kvantifiserbare så vel som ikke-kvantifiserbare) som ikke inkluderes i modellberegningene. Sentrale deler av grunnlagsanalysen med trafikkberegninger og inngangsdata fremstår dermed i flere tilfeller som "svarte bokser". Dette svekker verdien av analysene som beslutningsgrunnlag.

I enkelte tilfeller har KS gjennomført egen trafikkberegninger, mens de i andre tilfeller har vurdert forutsetninger og inngangsdata i beregningene fra KVUen, eller tatt beregningene fra KVUen som gitt. Hvordan dette er gjort kan til en viss grad tilskrives at KS har tilpasset metodebruken til problemstillingene. Samtidig synes det som det er systematiske forskjeller på tvers av KS-miljøene også på dette punktet. I noen prosjekter har ett eller flere av konseptene blitt analysert gjennom tidligere prosesser, mens andre

ikke har det. Ulik nøyaktighet for ulike konsepter skaper også usikkerhet rundt resultatene av beregningene.

Problemene med tilgjengelige transportmodeller er størst i prosjekter i byområder. RTM håndterer (mange steder) ikke køer i veinettet, og håndteringen av gang/sykkeltrafikk er overfladisk og lite relevant i forhold til å belyse effekter av tiltak innrettet for å gjøre det mer attraktivt å være myk trafikant.

Inngangsdata og erfaringstall foreligger i liten grad i en felles offentlig tilgjengelig database. Dette gir store avvik på mange sentrale forutsetninger i konseptvalgfase.

Den ulike praksisen mht systematisk risiko avspeiler ulike oppfatninger av hva systematisk risiko faktisk er, og dermed av hvordan den skal behandles. Den ulike behandlingen gir store utslag på den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av prosjektene. Det bør derfor sikres klare og entydige retningslinjer for hvordan systematisk risiko skal behandles, slik at det sikres konsistens på tvers av prosjekter innenfor KS1-ordningen.

Hvis analysene og beregningene av systematisk usikkerhet er korrekte betyr dette at det systematiske usikkerhetselementet innenfor transportsektoren er satt for høyt i retningslinjene for gjennomføring av N/K-beregninger i transportsektoren i ordinære prosjekter. KS har i ett tilfelle dokumentert beregningene i eget vedlegg, men vi har ikke etterprøvd disse beregningene. Vi registrerer imidlertid at systematisk risiko er beregnet med et noe annet metodisk utgangspunkt enn kapitalverdimodellen som er brukt som grunnlag for Finansdepartementets anbefalinger. Hvorvidt de til dels store avvikene fra Finansdepartementets sjablongmessige anbefalinger om risikotillegg skyldes faktisk forskjeller i systematisk risiko, eller forskjeller i forutsetninger, empiriske grunnlag for å beregne systematisk usikkerhet eller metodisk tilnærming, har vi ikke kunne vurdere innenfor denne evalueringens rammer. Vi registrerer at forsøkene på å beregne systematisk risiko gjennomgående viser at den systematiske risikoen for denne type prosjekter er lav. Dersom dette er riktig, bør den risikojusterte kalkulasjonsrenten som anbefales brukt i andre prosjekter i sektoren reduseres.

Retningslinjene både for systematisk risiko og andre elementer i den samfunnsøkonomiske analysen må være konsistente med øvrige anbefalinger fra Finansdepartementet, blant annet veilederen for samfunnsøkonomiske analyser. Dette er også nødvendig for å sikre konsistens med prosjekter som ikke omfattes av ordningen.

KS har ved flere anledninger endret KVUenes rangering av alternativene. Så vidt vi kan se brukes det ulike tilnæringer og metoder for å rangere alternativer. I noen tilfeller vektlegges en form for flermålanalyser eller konsekvensvurdering i forhold til mål og krav – enten i sammenheng med eller som en form for justering av resultatene fra den samfunnsøkonomiske analysen. Dette gir en risiko for dobbelttelling, noe som også synes å foreligge i enkelte utredninger.

3.7 Konklusjon basert på dokumentasjon fra KVUer og KS-rapporter

Gjennomgangen av dokumentasjonen viser at det er forskjeller mellom de enkelte konsulentmiljøene mht. gjennomføringen av et konkret kvalitetssikringsarbeid.

Kvalitetssikringen av behovsanalysene gjøres med basis i forskjellige metodiske utgangspunkt. Kvalitetssikringen varierer særlig i forhold til:

- Forståelse av formålet med og vektlegging av interessentanalysen som utgangspunkt for fastsettelse av samfunnsbehov og aksept av utløsende behov
- Detaljeringskrav til interessentanalysen, og om det kreves at interessentens behov kartlegges
- Om det stilles krav til vektlegging av interessenter, og vektlegging av deres behov
- Vektlegging av etterspørselsanalysen og om forutsetninger og inngangsdata for denne kvalitetssikres
- Vektlegging og bruk av normative behovsanalyser, samt vektleggingen av politiske mål på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå
- Kriterier for å akseptere et utløsende behov (har sammenheng med KS metodiske tilnærming til behovsanalysen)

Kvalitetssikringen av strategidokumentet, og på hvilket grunnlag målformuleringene vurderes på, er dårlig dokumentert og dermed lite etterprøvbart. Dette gir et inntrykk av at den enkelte KS har sitt eget kart og forsøker å stemme terrenget etter kartet. For at kvalitetsordningen skal fungere etter denne første perioden, er det nødvendig å stemme kartet eller terrenget, og la kvalitetssikrere så vel som utredere få tilgang til det samme kartet. En velfungerende ordning tåler neppe 5 år til med KVUer som får underkjent flesteparten av målene – uten at det egentlig får noen betydning for alternativanalysen og de konseptuelle løsningsforslagene som skal legges fram for politisk beslutning. For denne delen av KVU/KS1-prosessen er det særlig vist variasjoner mht:

- Hvorvidt mål er (kan eller bør) kvantifiseres
- Krav til etterprøvbarhet
- Kompleksitet
- Antall mål
- Krav til målformuleringene og utforming av målene
- Håndtering av målkonflikter og mål forankret i "latente" behov

De største variasjonene i forhold til punktene over går mellom KVUene og krav KS stiller til målformuleringene. Vi finner lite systematikk i målkritikken fra KS-miljøene med unntak av kritikk av manglende spesifisering, kvantifisering og etterprøvbarhet. Når SVV etter såpass mange framlagte KVUer fremdeles ikke har funnet det hensiktsmessig med en større grad av kvantifisering av målene, bør det gjøres en vurdering av hvorvidt det faktisk er hensiktsmessig med krav til kvantisering eller målbarhet i konseptvalgfase. Hensikten med KS1 er å tydeliggjøre valgmuligheter slik at regjeringen kan få et bedre beslutningsgrunnlag tidlig i planprosessen. Dersom målene blir veldig spesifiserte og absolutte, kan dette føre til at politisk ønskelige løsninger siles ut, og dermed ikke legges fram for politisk beslutning. Dette vil være i strid med ordningens formål. Utredere bør derfor være varsomme med å sette mål som risikerer å foregripe politiske avveininger og prioriteringer gjennom å snevre inn de politiske valgmulighetene. Vi anbefaler at retningslinjene for målformuleringene retter seg mot et overordnet nivå og retter seg mot virkning (i forhold til overordnede mål), relevans og bærekraft.

Det er store variasjoner mht innholdet i kravdokumentet, hvilken rolle dette dokumentet gis i den samlede utredningen og hvordan KS vurderer ulike type krav. Så lenge dokumentet ikke kan gis en funksjon i forbindelse med konseptvalg vurderinger for infrastrukturinvesteringer i transportsektoren, bør det droppes.

Alternativanalysene viser variasjon mht håndtering av:

- Hvordan et konsept avgrenses og utformes
- Hva som skal være grunnlaget for rangering av alternativene
- Behandling av systematisk (og til dels usystematisk risiko)
- Graden av verdsetting og hvordan enkelte nytteelementer behandles i den samfunnsøkonomiske analysen
- Hvorvidt og hvordan forutsetninger og inngangsdata i modellberegninger kvalitetssikres
- Dobbelttellinger og behandling av elementer som faller utenfor modellberegninger
- Håndtering av ikke-kvantifiserbare effekter i forhold til prissatte effekter

Generelt finner vi et større detaljeringsnivå i konseptutforming og databruk enn det vi oppfatter at det stilles krav om i konseptvalgfase. Vi ser et stort potensial for å forenkle modellene og datakravene slik at de kan tilpasses et overordnet konseptnivå. Transparente og etterprøvbare forutsetninger og inngangsdata, med enkle følsomhetsberegninger og identifisering av hvilke variable som er kritiske, kan gi vel så godt beslutningsgrunnlag som detaljerte data på dette nivået. Det må da forventes at KS kvalitetssikrer om det de mest relevante størrelsene er lagt inn, forutsetninger og inngangsdata, samt gjør sine egne vurderinger og analyser for å kontrollere beregningene. Sensitivitetsanalyser bør gjennomføres for de mest sentrale forutsetningene og inngangsdata. Dette krever god kjennskap til transportøkonomiske modeller og samfunnsøkonomiske nytte-kostnadsanalyser.

Det er til dels store forskjeller på sentrale områder av betydning for selve konseptutformingen, hvilke konseptalternativer som vurderes og hvordan de ulike konseptene til slutt rangeres. Kvalitetssikrernes til dels sterke fokus på ett utløsende behov og håndtering av mål og krav, kan i enkelte tilfeller ha bidratt til å snevre inn de politiske valgmulighetene. Dette ser vi spesielt ved at få forbedringstiltak som muligens kunne gitt en rimelig samfunnsøkonomisk lønnsomhet, og kanskje også hatt en positiv effekt på enkelte andre målområder, synes å mangle i beslutningsgrunnlaget.

Variasjoner i gjennomføringen av kvalitetssikringsarbeidet, og de ulike miljøenes til dels forskjellige metodevalg og perspektiver på sentrale områder svekker tillitten til ordningen. Manglende konsistens i vurderingene på tvers av KS-miljøene gjør at det er forbedringspotensial mht å få en velfungerende ordningen i hht formålet. Ansvaret for dette ligger etter våre vurderinger på Finansdepartementet og Samferdselsdepartementet. Alle KS-miljøene bruker anerkjente metoder som kan forsvares innenfor dagens rammeavtale. En presisering av hva som forventes kvalitetssikret av inngangsdata, forutsetninger og metodebruk bør kunne reguleres gjennom avrop og/rammeavtalene. Flere standard metoder og retningslinjer for transportsektoren vil også kunne bidra å utvikle ordningen slik at den kan fungere bedre i forhold til formålet.

4. Erfaringer fra deltakere og berørte aktører

I dette kapitlet presenteres erfaringer fra KVV/KS1 fra involverte og berørte aktører. Vi har benyttet tre hovedkilder for å dokumentere erfaringer:

1. Egenevaluering fra Jernbaneverket og Statens vegvesen (Notat)
2. Intervjuer med utvalgte informanter
3. Spørreundersøkelse (web) rettet mot det regionale/lokale nivå

Resultatene fra de ulike undersøkelsene presenteres hver for seg, før det avslutningsvis i kapitlet gis en sammenfattende drøfting av funnene. Undersøkelsene retter seg mot alle evalueringstemaene, men med hovedvekt på spørsmål om prosess og resultat i forhold til formålet. Resultatene fra dette kapitlet inngår sammen med de foregående kapitlene som en del av det empiriske evalueringsgrunnlaget for den samlede evalueringen i kapittel 5.

4.1 Egenevaluering Jernbaneverket og Statens vegvesen

Samferdselsdepartementet ba i brev av 30.11.2009 om at Statens vegvesen og Jernbaneverket foretar en vurdering av erfaringene med KVV-arbeidet knyttet til KS1 og KS2. Nedenfor presenteres etatenes svar på dette.

4.1.1 Jernbaneverkets erfaringer

Jernbaneverket (JBV) presenterer sine erfaringer med KVV/KS1 i notat av 08.02.2010. Det vises til at de første KVV-oppgavene fra Samferdselsdepartementet (SD) ble tildelt uten tydelig mandat og avgrensning av de enkelte prosjektene. Staten har derfor innledningsvis brukt mye ressurser til å avklare omfang og mandat for utredningene. I dag oversender departementet et oppdragsbrev for hvert prosjekt, og JBV utarbeider en "Plan for gjennomføring" basert på oppdragsbrevet. Dette gjennomgås av SD som fastsetter endelig mandat og avgrensning av prosjektet. Tidligere fastla SD samfunns målet, men praksis går nå i retning av at departementet uttaler seg om prosjektutløsende behov, samfunns mål og effektmål, og blir forelagt alternativer for alternativanalysen.

KVV-arbeidet skal foregå på et svært overordnet nivå, og i mange tilfeller vet man for lite til å utrede beslutningsrelevante tema, som også er vanskelige å prissette. De samfunnsøkonomiske vurderingene kan dermed vise seg å ikke gi et tilstrekkelig godt beslutningsgrunnlag. Samtidig synes etter JBVs syn grensesnittet mot konsekvensutredninger etter PBL å være for lite gjennomtenkt. Dette gjelder både hvilke tema som skal utredes, hvilket nivå alternativanalysen skal gjøres på, og hvilke mål som skal gjelde for prosjektet. KVV/KS1 gjennomføres også ofte uten at kommunal planlegging/arealutvikling vektlegges. KS1-regimet beveger seg i følge JBV av og til på grensen av de mål og hensyn Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging skal ivareta.

Det pekes også på at det er faglig krevende å analysere et avgrenset parsell-prosjekt innenfor en større korridor, spesielt når det gjelder hvordan en skal avgrense virkninger og fordele nytteeffekter. JBV stiller også spørsmål ved om KVV er i ferd med å erstatte byplanleggingen ved at de i økende grad benyttes på bypakker og transportplanprosjekter i byer. Det kan stilles spørsmål ved om dagens KS1-

evalueringsregime er utviklet for å takle dette. I byområder er transport bare ett av elementene som har betydning for fremtidig utvikling. Det kan derfor spørres om det er naturlig at en statlig transportetat har ansvaret for gjennomføring av KVV for prosjektporteføljer i et komplekst byområde, og om dette helle burde være et ansvar for for eksempel fylkeskommunene, ikke minst fordi det meste av veinettet i slike områder fra 01.01.2010 er fylkeskommunalt.

KVV-arbeid i byområder krever omfattende gjennomgang av enkeltprosjekter og gir store avgrensingsproblemer. Tilgjengelige trafikkmodeller gir svar på et overordnet nivå, og ikke på det nivået som er nødvendig for å kunne gi fulldekkende svar og mulighet for å kunne effektberegne og evaluere de relativt detaljerte og komplekse konseptene som byområdene stiller krav til. Mangel på presise modeller utløser behov for omfattende utvikling av målindikatorer. Det er en kompleks prosess å finne og definere indikatorer som er både treffsikre og gjennomsiktede nok. JBV peker på et behov for retningslinjer med metodebeskrivelser med gyldige og relevante kilder for indikatorer.

JBV etterlyser et bedre system for felles læring mellom etater og KS1-konsulentene. En har utfordringer med at KS1-konsulentene har ulik forståelse av rammeavtalen med Finansdepartementet, som igjen fører til ulik evaluering av KVV-dokumentene. Konsulentene har også ulike forståelser av rollene til SD og etatene.

Det pekes på at det såkalte verkstedet (1-2 dagers gruppearbeid hvor involverte aktører på lokalplan deltar) er et sentralt element i KVV-prosessen. Erfaringene viser at en ofte har problemer med å mobilisere alle interessentene og særlig næringslivet i tilstrekkelig grad. I tillegg er gjennomføringen av et verksted svært ressurskrevende både mht. menneskelige og økonomiske ressurser. JBV stiller derfor spørsmål ved nytten i forhold til kostnadene. Et alternativ som i følge JBV bør vurderes er å innhente informasjon og synspunkter fra godt informerte aktører i forbindelse med ulike faglige spørsmål slik det arbeides i ordinære forsknings- og utredningsarbeider. Senere når et vel gjennomarbeidet resultat foreligger, kan arbeidet presenteres for en større opinion gjennom høring, skriftlig eller i ett eller flere åpne møter.

Organiseringen av prosessen er ulik i ulike KVV-prosjekter. Noen har svært store prosjektgrupper, noen har styringsgrupper og med ulik grad av politisk deltakelse og informasjonsflyt. Generelt pekes det på at store KVV-er gir store, omfattende og ressurskrevende prosesser med tett møtefrekvens og liten tid til å forberede nytt stoff mellom møtene.

Utgangspunktet for en KVV/KS1-prosess er som regel ønsket om gjennomføring av enkeltprosjekter. Utvikling av alternative konsepter vil i følge JBV i noen tilfeller kunne fremstå som pliktøvelser på veien mot et vedtak om utbygging av det prosjektet som tilfredsstillende det prosjektutløsende behovet. JBV peker på at det derfor som et minimum bør være et første sjekkpunkt å vurdere om prosjektet er en del av et helhetlig transportsystem. I så fall må det gjennomføres korridorvis analyse, og ikke analyse av veg eller bane isolert. Hittil har en hatt for stort fokus på investeringsbeløpets størrelse og vært for lite flinke til i oppstartsfasen å drøfte grundig om det foreligger reelle konseptuelle valg som skal tas.

Nødvendige konsulenttenester kan ligge i størrelsesorden 1-4 mill.kr per KVV. I tillegg kommer KS1-kostnader på ca. 2-2,5 mill.kr. Videre kommer betydelig ressursbruk internt i JBV.

JBVs erfaring er at ikke alle KS1-konsulentene har den nødvendige kompetansen. Det er særlig den transportfaglige samt areal- og samfunnsplanleggingskompetansen som bør styrkes hos noen av konsulentene.

JBV anbefaler at det arbeides videre med følgende forhold med sikte på endringer:

- Sikre at alle KS1-konsulentene har en felles forståelse av rammeavtalen
- Gjennomgå og forenkle KVVU-prosessen i den grad det er mulig. Det bør diskuteres hva som er ønskelig organisering, og om det er et poeng at det lages et felles anbefalt opplegg for både veg og bane.
- Videreutvikle metodikk for nytte-kostnadsanalyser til bruk i en konseptutviklingsfase som KVVU-arbeidet er. Det er viktig å få fram virkninger av de ulike konseptene uten at en er nødt til å dykke ned i detaljerte utredninger.
- Vurdere om det er hensiktsmessig å benytte andre alternativer enn verksted for å redusere ressursbruken når man skal innhente og utvikle kunnskap i KVVU-prosjektene.
- Utvikle mer egnede verktøy/modeller hvor kravet til detaljeringsgraden i inputdataene reduseres.
- Vurdere om KVVU er hensiktsmessig for byområder, og avklare KVVU-ens grensesnitt mot byplanleggingen.
- Revidere veiledningsmaterielle med hensyn til:
 - Definisjoner og begrepsbruk,
 - Tydeliggjøre krav til detaljeringsgrad i prosjektmaterialet og resultatene som samsvarer med det utredningsnivået man er på
 - Beskrive en ny prosess mellom etat og departement som legges til grunn for KVVU-arbeidet
 - Sikre at man i KVVU-prosjektets oppstartsfase gjennomfører en grundig drøfting av reelle konseptuelle valg som skal tas.

4.1.2 Statens vegvesens erfaringer

I notatene "Erfaringer med KS1 og KS2 i Statens vegvesen" og "Erfaring med KVVU i Statens vegvesen. Innhold og metodikk i konseptvalgutredning", begge av 09.02.2010, presenterer etaten sine erfaringer. Det pekes på at utarbeidelse av konseptvalgutredninger har gitt flere positive effekter:

- Det er mer fokus på behov og hva som er sentrale utfordringer. Analysen spisses mot å søke etter: Hva er egentlig problemet?
- Man bruker mer tid i tidlig fase på vurdering av behov og utfordringer og går dypere inn i hva som er hovedutfordringene. Det blir vurdert et bredere spekter av prinsipløsninger i tidlig planfase.
- Det er en større bevissthet rundt en rød tråd gjennom dokumentet. Dette styrker utredningens indre konsistens.
- Metodikken ønskes benyttet i andre utredninger hvor det ikke er krav om KS1.

Etaten oppsummerer erfaringene med utarbeidelse av KVVU i følgende punkter:

- Det er vanskelig å komme fram til kun ett prosjekttløsende behov, særlig i byområder hvor transportsystemet dekker mange behov som bl.a. kan være forskjellige på kort og lang sikt.
- Formulering av samfunns mål som er entydig, målbart og har ambisjon er vanskelig. Det var vært knyttet utfordringer til at Samferdselsdepartementet har

fastsatt samfunnsmål, mens Statens vegvesen har stått for resten av utredningen. I noen tilfeller har dette ført til at samfunnsmålet har blitt inkonsistent med prosjektutløsende behov.

- Det er uklart hva kravdokumentet skal inneholde. I starten ble det fokusert på bl.a. vegnormaler, tunnelforskrifter og lignende, men en har etter hvert fått forståelse av at krav er noe mer.
- Eksisterende metoder og transportmodeller (EFFEKT og RTM) er egnet til bruk for KVVU. Det arbeides med tilpasninger og veiledningsmateriale. I byområder må transportmodellene suppleres med tilleggsanalyser for eksempel for sykkel- og gangtrafikk.
- Arbeidsverkstedet med bred deltakelse av interessenter og politikere er en meget godt egnet arena for forankring, relasjonsbygging, informasjonsflyt og kreativitet.
- Direkte medvirkning fra kommuner og organisasjoner, i for eksempel prosjektgrupper, bringer kunnskap om regional- og lokalpolitiske forhold inn i utredningsarbeidet. Utarbeidelse av KVVU gir modning, kompetanse og forståelse lokalt som er positivt i den videre planprosessen.
- Det er svært varierende hvilken nytte KS1-rapportene gir. Mange gir svært lite eller ingen nytte.
- Kvalitetssikrer har manglende kompetanse innen vegplanlegging og byplanlegging når det gjelder fag, prosess og lovverk.
- Konsulentene fokuserer på samfunnsøkonomi og i mindre grad på bakenforliggende analyser og beregninger av trafikkgrunnlaget. Ikke-prissatte konsekvenser neglisjeres.
- Det er utfordrende for både utreder og kvalitetssikrer å holde seg på et strategisk nivå.
- I flere KS1-rapporter forenkles problemstillingene ved at bl.a. konsepter tas ut av kvalitetssikringen. Dette gjelder bl.a. i KVVU-er hvor man har valgt å rendyrke konsepter. Her er kollektivkonsept tatt ut fordi de ikke utelukker andre konsept.

Gjennomgangen konkluderer med at det synes som om KS1-regimet er egnet til å vurdere:

- Store enkeltprosjekter med reelle konseptuelle valg, for eksempel fjordkryssinger der det vurderes fast forbindelse.
- Lengre strekninger der det er reelle korridorvalg eller reelle valg mellom teknologi (veg eller jernbane).
- Transportsystem i byområder. Dette forutsetter imidlertid at kvalitetssikrer har høy kompetanse innen veg- og byplanlegging.

Etaten konkluderer også med at KS1-regimet ikke synes egnet for:

- Utbedringsprosjekter
- Lengre strekninger innen eksisterende korridor der det vil være en kombinasjon av utbedring og mindre omlegginger
- Detaljert nivå hvor utfordringene må avklares etter plan- og bygningsloven.
- Beløpsgrensen bør heves til 1 mrd. kr. Etaten hevder også at det er unødvendig å gjennomføre kvalitetssikring på alle konseptvalgutredningene.

4.2 Intervjuer med utvalgte nøkkelpersoner

Nedenfor oppsummeres de viktigste funnene fra intervjuene av personer som har deltatt i ulike deler av KVVU-prosessen, både lokalt og sentralt. Funnene er sortert etter hovedtemaene som ble tatt opp i intervjuene.

4.2.1 Kriterier for utvelgelse av prosjekter for KVVU

Alle statlige prosjekter med en investering på mer enn 500 mill.kr. skal gjennomgå en KVVU. Som nevnt ovenfor har noen prosjekter i samferdselssektoren hvor planleggingen har kommet langt i en overgangsfase fått fritak for KVVU.

De fleste informantene som har noen oppfatninger om dette synes at den nåværende grensen for så vidt er grei, men at den bør ledsages av tilleggskriterier. Noen mener at prosjekter som ikke innebærer reelle, konseptuelle valg, for eksempel rene utbedringsprosjekter av veistrekninger, bør fritas fra det generelle kravet. En kvalitetssikrer mener at alle prosjekter over 50-100 mill.kr. som innebærer reelle, konseptuelle valg bør være gjenstand for KVVU. En representant for lokale myndigheter mener også at rene bompengeprosjekter ikke behøver være gjenstand for KVVU ettersom de ikke finansieres over statsbudsjettet

De fleste peker også på at en KVVU bør gjøres på større strekninger og ikke splittes opp i for mange små slik det har vært en tendens til i startfasen for ordningen. Det kan imidlertid være krevende å finne hensiktsmessige avgrensninger i enkelte tilfeller.

En rekke informanter etterlyser en definisjon av begrepet "konsept" og "konseptuelle valg". Forståelsen av dette varierer betydelig mellom informantene, for eksempel mener noen at bru eller tunnelløsning på fjordkryssinger ikke kan sees på som to forskjellige konsepter. De fleste sliter mest med konseptdefinisjonen for utbedringsprosjekter på vei, hvor det ikke er lett å se reelle alternativer.

En kvalitetssikrer mener at konseptene bør defineres ut fra at de skal være ulike måter å løse problemet på. Problemet med å definere konseptene skyldes således at man har problemer med å definere behovet eller problemet som skal løses. Vedkommende mener at det oftest bare er ett utløsende behov, og at en må løfte seg opp på et høyere nivå for å se dette.

Hvorvidt ulik kapasitet i form av to, fire eller seksfelts vei representerer ulike konseptuelle valg, eller ulike varianter av ambisjonsnivå innenfor samme konsept varierer. Om et behov eller problem skal løses gjennom utvidelse av veg, eller økt kapasitet på jernbane eller ved en kombinasjon oppfattes av de fleste som har uttalt seg om dette som ulike konseptuelle løsninger.

Derimot er det noe ulike oppfatninger av om bruk av vegprising eller andre former for restriksjoner representerer et konseptuelt alternativ eller om det er et virkemiddel som eventuelt kan brukes i kombinasjon med alle typer investeringsprosjekter. Det vises til at enkelte kvalitetssikrere har stilt krav om at konseptene skal være gjensidig utelukkende og at bruk av prismekanismer i praksis ikke utelukker andre alternativer. Det kan like fullt være en løsning på et kapasitetsproblem, samtidig som det også kan være en del av en finansieringsløsning.

De fleste synes å mene at det utløsende behovet er førende for hva som er en konseptuell løsning, men viser likevel til at det er utfordrende å gi begrepet en hensiktsmessig avgrensning.

Enkelte viser også til utfordringer ved forventningen om at målene skal være ambisiøse og verifiserbare i ettertid. Det stilles spørsmål ved hvordan dette skal oppfattes. Det vises til at det kan være vanskelig å sette ambisjonsnivået for målene før det er gjennomført en nytte-kostnadsanalyse. De konseptuelle løsningene som utredes bør i følge enkelte informanter tillates å ha ulike ambisjonsnivåer mht måloppfyllelse og behovstilfredsstillelse. Verifiseringen kan da knyttes til om den forventede nytten i forhold til kostnadene i valgte alternativ er realisert, framfor å ha ambisjoner om å formulere verifiserbare ambisjonsnivå på målene før man kjenner kostnadene ved å realisere målene.

Ellers peker mange på at det i den enkelte KVV-ene har vært en tendens til å behandle for mange konsepter som ikke har vært relevante i forhold til de behovene de skal tilfredsstille. Dette gjelder særlig bypakker, hvor man i det hele tatt sliter veldig med å tilpasse KVV-arbeidet til det komplekse settet av mulige tiltak og virkninger. Mange mener at KVV ikke er egnet for bypakker pga. kompleksiteten mellom tiltak og virkemidler, og at det bør være ulike krav til KVV-er i byområder og langs korridorer.

Andre mener tvert om at KVV-arbeid med en tilhørende kvalitetssikring av konseptuelle løsninger, alternativvurderinger og bevisstgjøring om behov og mål nettopp er viktig i byområder. Utfordringene er etter disse informantenes syn å finne et hensiktsmessig samspill mellom regionale og lokale myndigheter, og mellom kravene som følger av utredningsinstruksen og PBL. Kompleksitet bør i følge enkelte informanter være et positivt kriterium for krav om KS1. Jo mer komplekst et prosjekt er, jo større grunn er det til å øke bevisstgjøringen om hvilke problem som skal løses, og å kvalitetssikre at alternativene som vurderes er relevante for prosjektets mål og behovene prosjektet er ment å dekke.

4.2.2 Prosesser og samspill

Så godt som alle informantene synes KVV-prosessen er involverende, og peker på at de såkalte verkstedene som gjennomføres som arbeidsseminarer lokalt for bl.a. å definere aktuelle konsepter og få fram behovene fungerer bra. Disse "styrte brainstormingene" påvirker også folks holdninger og oppfatninger, fører til lokal forankring og bidrar til å klargjøre hva som egentlig er behovet som konseptene skal bidra til å løse, selv om de også fører til at for mange konsepter tas med i analysen. Det pekes imidlertid på at deltakerne stort sett er fra offentlig sektor (også lokalpolitikere), og at det er vanskelig å få med lokalt næringsliv og ideelle organisasjoner. Dette har bl.a. å gjøre med at verkstedene går over to dager. Dette gjør også at de blir tids- og ressurskrevende å gjennomføre for tiltakshaver, og enkelte spør seg derfor om nytten står i forhold til kostnadene. En enklere prosess kan i følge flere informanter gi tilstrekkelig nytte til lavere kostnad.

Man ser det ikke som problematisk at lokalpolitikere som skal behandle KVV-en i etterkant også deltar tidlig i prosessen. Representanter fra administrasjonen i berørte kommuner og fylkeskommuner deltar vanligvis aktivt i hele KVV-prosessen, bl.a. gjennom egne prosjektgrupper, men sjelden eller aldri i styringsgruppene.

Mange viser til at Samferdselsdepartementet var aktivt i en tidlig fase av KVV-arbeidet, og bl.a. fastsatte samfunns mål og ga føringer for arbeidet. SD har etter hvert trukket seg mer ut, og flere kvalitetssikrere etterlyser et sterkere engasjement for bl.a. å styre etatene mer, definere behov, krav og mål og sikre vurderinger og prioriteringer på tvers av vei og jernbane.

En informant er kritisk til verkstedene og lokal medvirkning. KVVU skal være et faglig dokument og et statlig verktøy for statlige prosjekter, og lokale grupper verken kan eller bør ha for stor innflytelse på valg av for eksempel stamveiløsninger i følge denne informanten. Verksteder kan være egnet for idégenerering, men fungerer best for lokale prosjekter og en trenger ikke to dager til dette.

4.2.3 Samvirke med planlegging etter plan- og bygningsloven

De fleste informanter viser til at det i startfasen har vært en del uklarheter i forhold til konsekvensutredninger (KU) etter plan- og bygningsloven (PBL). Mange av prosjektene var kommet relativt langt i KU-prosessen, og i KVVU-arbeidet ble det ofte trukket fram nye konsepter for vurdering. Dette skapte en skjevhet i informasjonsgrunnlaget for de ulike konseptene som ble krevende å håndtere.

Mange har hatt problemer med å se KVVU sin plass i forhold til KU og hvor grensen går mellom de to prosessene. De fleste er klar over at KVVU skal komme før KU, og legge rammene for ett eller to konsepter som skal utredes videre i mer detalj i en KU. Det pekes på at det "helikopterperspektivet" som KVVU legger opp til med en mer overordnet vurdering av konsepter innebærer en forenkling og stringens som er viktig i planleggingsprosessen, og som bør kunne gi enklere KU-prosesser bl.a. ved at færre alternativer utredes. KU er hittil ofte i praksis brukt som en konseptvalgutredning.

En informant peker på at KVVU/KS1 har tilført plansystemene nye måter å tenke på ved å ta utgangspunkt i hvilke behov og problemer som skal løses, og deretter tenke alternative måter å løse problemet på. Dette øker mulighetsrommet og synliggjør også at arealer og områder har en alternativ verdi, eller en annen anvendelse som kan gi vel så store verdier. Blant informantene er det også noen som peker på at flere samferdselsprosjekter er "blitt til" over tid og dermed har etablert seg som et mål i seg selv. Det at man nå stiller spørsmål om begrunnelsen og om det finnes alternative løsninger, kan oppleves som vanskelig, men er i følge en av informantene ikke nødvendigvis feil. Planmyndighetene må tåle at det stilles spørsmål ved premissene og løsningsvalg for prosjekter som berører mange, og som vil være der i generasjoner framover. Utfordringen er å finne hensiktsmessig beslutnings- og planprosesser mellom forvaltningsnivåene. Der gjenstår det noe før dette fungerer.

Men flere peker også på at KVVU-prosessen innebærer en maktforskyvning bort fra lokale organer til fordel for staten, ved at den legger føringer for det videre planarbeidet. Informanter på lokalplanet viser i denne sammenhengen bl.a. til at det ikke er samme innsigelsesrett til en KVVU lokalt som det er til en KU. KVVU-en sendes på høring når den er ferdig, og da er det vanskelig å få gjennomslag for innvendinger. Det er derfor en skepsis på lokalt hold til dette nye instrumentet, og flere frykter at mer av beslutningsprosessen skal foregå i "det lukkede rom" i forhold til den mer åpne KU-prosessen. Noen mener derfor at KVVU-systemet bør forankres i lovverket på samme måte som de lokale planprosessen og gis en lokal forankring for å fungere mer etter hensikten. Flere informanter peker på at staten gjennom KS1 i større grad får muligheter til å legge premissene for lokal- og regional planlegging. Dette gir blant annet utslag i at Rikspolitiske retningslinjer får økt vektlegging i den regionale- og lokale planleggingen. Hvorvidt dette er positivt eller negativt, sies langt på vei å være et politisk spørsmål.

En informant viser til erfaringer som er høstet i løpet av den tiden KS1-ordningen har vært i virke, og ser potensielle forbedringsområder som kan bidra til at KVVU-arbeidet i

større grad kan fungere som grunnlag for en KU og de lovpålagte prosessene som hører med til en KU. En informant mener det bør vurderes om regelverket knyttet til PBL og KU bør utvikles, slik at det i disse prosessene også stilles tydeligere krav til alternativvurderinger og behovsanalyser.

Det synes å være bred enighet om at KVV/KS1 prosessen har brakt inn en ny dimensjon i planarbeidet ved at man blir tvunget til å tenke gjennom alternative måter å løse de avdekkede behovene på.

4.2.4 KVV som beslutningsgrunnlag

De fleste kvalitetssikrerne mener at KVV-prosessen i betydelig grad har bidratt til å heve kvaliteten på beslutningsgrunnlaget, og at kvaliteten på KVV-ene som beslutningsgrunnlag har steget enormt siden starten. Noen mener imidlertid at det fremdeles er langt igjen til KVV-dokumentene fungerer som et godt beslutningsgrunnlag.

Det pekes på at mange KVV-rapporter er for lange, og bør gjøre mer "to the point". Mange skriver for kvalitetssikrerne, mens det egentlig er politikerne som er målgruppen. En må imidlertid unngå å blande politikk inn i KVV-en, og passe på at det forblir et faglig dokument. Definerings av prosjektutløsende behov er viktigst. Det reises imidlertid spørsmål ved kvalitetssikres kompetanse til å kunne omgjøre hva som er "prosjektutløsende behov". Enkelte mener at prosjekteieres utløsende behov må tas som premiss for utredning, og at kvalitetssikrers rolle må være å vurdere alternativenes eksistensberettigelse gitt prosjekteieres utløsende behov slik det fremkommer i KVV-en. Kvalitetssikrers rolle blir da å vurdere andre behov, blant annet etterspørsel, interessentkartleggingen og behov som følger av overordnede politiske føringer.

Det er ulike synspunkter blant informantene mht hvordan behov, mål og krav skal brukes for å rangere alternativene. Noen viser til at den samfunnsøkonomiske analysen bør være førende for rangeringen, mens andre mener at en rangering basert på måloppfyllelse og kravoppnåelse bør være førende for rangeringen. Blant den siste gruppen er det flere som uttrykker skepsis til samfunnsøkonomiske analyser fordi de kun vektlegger "økonomiske" størrelser. Mange utenfor kvalitetssikrernes rekke er gjennomgående kritiske til å gjennomføre kvantitative samfunnsøkonomiske analyser av konseptene pga. manglende data og kunnskap om konseptene på det overordnede nivået som KVV skal være på. Disse informantene mener at slike analyser blir alt for enkle og ikke i tilstrekkelig grad tar hensyn til den komplekse virkeligheten som planleggerne står over for. Slike analyser bør gjennomføres som et ledd i KU-prosessen.

Andre peker på at systematikken i en samfunnsøkonomisk nytte-kostnadsanalyse nettopp er egnet til å vurdere prissatte og ikke-prissatte konsekvenser opp mot hverandre, og at det derfor bør være den samfunnsøkonomiske analysen som er førende for rangeringen. Flere refererer til SVVs Håndbok 140 som viser hvordan ikke prissatte konsekvenser skal behandles. Det hevdes at denne metodikken ikke er brukt, og at dette er årsaken til at de samfunnsøkonomiske analysene kan fremstå som avgrenset til beregninger basert på et snevert utvalg av konsekvenser. De fleste synes å være enige om at det bør være mulig å gjøre grove beregninger av de viktigste variablene som skiller de konseptuelle valgene. I tillegg kan det gjøres grove kostnadsoverslag for investeringskostnadene etter dagens mønster. En informant peker på at en samfunnsøkonomisk analyse er nødvendig for å kunne avveie ulike grader av måloppnåelse mot hva det koster å nå målene. En stram siling av konseptuelle løsninger

i forhold til ambisiøse mål og krav, kan i følge denne informanten risikere å sile bort løsninger med høy samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Resultatet kan være at valget da står mellom nullalternativet og et ambisiøst prosjekt som enten representerer en "overinvesteringer" eller en løsning som forkastes fordi kostnadene blir for høye i forhold til nytten.

Enkelte mener av KVVU som beslutningsgrunnlag svekkes av at uklarheter omkring premissene for å rangere alternativene og manglende vektlegging av effekter som ikke kan gis en rutinemessig kvantifiserbar behandling i etablerte modeller. Dette sies å spesielt ramme KVVUer for byområder.

Det er likevel bred enighet om at KVVU-prosessen har bidratt til å synliggjøre reelle behov og mål, og dermed til å klargjøre beslutningsgrunnlaget. De fleste tiltakshaverne sliter med å forstå kravdokumentet og hvordan kravene skal defineres. Det er spesielt vanskelig å skille mellom mål og krav, og mange mener at kravene skal være absolutte.

Informantene på lokalt hold er usikre på i hvilken grad KVVU-prosessen har bidratt til å forbedre beslutningsgrunnlaget. Riktignok har KVVU-prosessen involvert mange gjennom verkstedene, og gitt interessante diskusjoner om mål og behov. Få nye konsepter er imidlertid kommet fram som ikke allerede har vært vurdert. Dette kan henge sammen med at KU-prosessen allerede hadde kommet svært langt i mange av prosjektene, og dette kan bli annerledes i framtida når KVVU kommer før KU.

Flere viser til at elementer fra KVVU/KS1-prosessen tas inn i lokale prosesser og ved mindre prosjekter. Dette tolkes som et tegn på at prosessen har flere nyttige elementer. Det gis også uttrykk for forventninger om at prosessen over tid vil gi bedre beslutningsgrunnlag og bidra til bedre beslutninger og prioriteringer av investeringsmidler i transportsektoren. Det vurderes gjennomgående som positivt at det stilles krav om KS1 før et prosjekt legges inn i NTP. Samtidig pekes det på at retningslinjene for utredningene og kvalitetssikringene må bedres, slik at prosjektene som legges inn i NTP blir innbyrdes sammenliknbare.

4.2.5 Konsulentmiljøenes gjennomføring av kvalitetssikringen

Intervjuene avdekker at kvalitetssikrerne har ulik tilnærming til oppgaven, noe som oppleves som forvirrende og vanskelig. De har i startfasen lagt vekt på ulike ting, og hatt en noe forskjellig måte å arbeide på. Ett miljø legger for eksempel stor vekt på å skape konsensus om arbeidet, og intervjuer derfor alle stakeholders i prosjektene. Det uttrykkes fra tiltakshaverne ønske om mer standardiserte retningslinjer for KS sitt arbeid.

Flere av informantene utenom kvalitetssikrerne mener det er en stor utfordring og uheldig at kvalitetssikrerne stort sett er økonomer og dermed har en annen faglig bakgrunn enn tiltakshaver. Spesielt påpekes det som uheldig at KS har for lite kunnskap om planleggingsprosessen. Det oppstår ofte en fagkollisjon mellom KS-ene, som er opptatt av samfunnsøkonomisk analyse, og tiltakshaverne som har en fysisk plantilnærming. KS er opptatt av at det er en rød tråd gjennom dokumentene med hensyn til behov, mål og krav, mens tiltakshaverne ser dette som mer komplekst og vanskelig å få til. KS-ene oppfattes derfor ofte som problemskapere og "hår i suppa", særlig når anbefalingene går på tvers av eksisterende planer og politiske vedtak. Men de fleste ser også at KS-ene bringer positive element inn i prosessen ved å forlange

stringens og fremme en ny måte å tenke på. Men man mener at de bør ha bedre plan- og samferdselskompetanse og legge mindre fokus på økonomi.

Andre peker på at årsaken til at de samfunnsøkonomiske beregningene i mange tilfeller er avgrenset til et snevert utvalg av prissatte konsekvenser er nedprioritering av samfunnsøkonomisk kompetanse i kvalitetssikringsgruppene, og avgrensede mandat for de samfunnsøkonomiske analysene.

Prosjektforumet hvor kvalitetssikrerne utveksler erfaringer har vært nyttig, og flere mener at disse har gjort at KS-ene er samstemte mht. mål og målformuleringer. Kvalitetssikrerne savner større bruk av uformelle fora med transportetatene og andre KS-konsulenter for å drøfte felles problemstillinger og erfaringer. Concept-miljøet burde også trekkes inn i dette. Dette miljøet har i dag lite eller ingen kontakt med kvalitetssikrerne, og trekker heller ikke økonommiljøer inn i sin forskning. Alle disse burde ha tett kontakt.

Noen mener at det ville være en fordel om KS kvalitetssikret ett og ett dokument slik man i større grad gjorde da KVVU-regimet ble innført, og ikke kommer inn enten etter at de tre første dokumentene er laget eller hele analysen er gjennomført. Dette ville gjort det lettere å fange opp merknader og ta hensyn til disse i arbeidet. KS-ene synes imidlertid at kvalitetssikringen bør gjennomføres når hele KVVU-analyser er gjennomført, for å sikre nødvendig avstand og en mest mulig uavhengig vurdering av produktet.

Det vises til at avropene for KS-ene i alle fall tidligere var hemmelige, slik at tiltakshaverne ikke fikk se hvilke faktorer man skulle etterprøves for. Dersom man hadde visst dette vil det vært lettere å utarbeide KVVU-en.

4.2.6 Avdekking og avveining av målkonflikter

KVVU-prosessen ser i liten grad ut til å ha avdekket målkonflikter som tidligere ikke var kjent. KVVU-arbeidet har imidlertid synliggjort kravet til konsistens med hensyn til avveining av målkonflikter i beslutningsprosessene. De fleste prosjekter ser ut til å ha drøftet målkonflikter i prosessene, men det har kommet lite nytt ut av dette. Noen peker på at KVVU har gitt en ny måte å tenke på i forhold til mål og krav.

Generelt er inntrykket at målkonflikter ikke har vært noe sentralt tema i KVVU-prosessen.

Derimot vises det til at KVVU/KS1-prosessen bidrar til å skape større bevissthet om realismen i ulike alternativer og hvilke lokale/regionale behov som kan forventes løst gjennom statlige investeringer.

4.2.7 Datakrav og modellbruk

De fleste mener at foreliggende data og transportmodeller ikke er gode nok til å gjennomføre analyser av ulike konsepter på det nivået som KVVU krever. Dette gjelder spesielt for å vurdere forholdet mellom kollektivtransport og veitrafikk. For å vurdere utviklingen i veitrafikken isolert sett er imidlertid modellene langt på vei gode nok.

Det vises til at modellene som brukes er til dels svært detaljerte og har klare svakheter i forhold til behovet i en KVVU, og modellenes virkemåte er lite kjent blant aktørene. EFFEKT og tilsvarende modeller kan benyttes, men er dårlig tilpasset bymiljøer. Det hevdes at det er et spesielt behov for å utarbeide modeller for bymiljøer og bypakker, og også å tilpasse KVVU-konseptet til analyser av slike pakker. Noen mener at man ofte

bruker mye tid på å anslå substitusjon mellom transportformer som ikke er så viktig eller er liten, for eksempel overgang fra vei til jernbane som følge av bedre tilbud på sistnevnte. Mange etterlyser enklere eller grovere modeller tilpasset det overordnede nivået på KVV-ene. Men det etterlyses også en sunn skepsis til modeller, ettersom de uansett vil være unøyaktige og usikre, og ikke tilpasset situasjonen i det enkelte prosjektet.

Noen peker på at det som et alternativ eller supplement til grovere modeller kan være hensiktsmessig å utvikle en database med ulike nøkkel- og erfaringstall med kostnader og nyttekomponenter fra tidligere prosjekter som kan benyttes i nye KVV-er. I dag skaffer hver enkelt kvalitetssikrer sine egne data fra forskjellige kilder til den samfunnsøkonomiske analysen, noe som framstår som uhensiktsmessig og unødige kostbart. Transportetatene sitter på betydelig erfaringsmateriale som kan systematiseres og brukes. Dataene må være på et overordnet nivå, og muliggjøre enkle beregninger og illustrasjoner av typen: Hvor stor trafikkvekst må det være for at dette tiltaket skal bli lønnsomt? Hvor store må kostnadene maksimalt være for at prosjektet skal bli lønnsomt? Er dette realistisk?

Systematisk risiko håndteres noe forskjellig av kvalitetssikrerne, og ikke alle ser ut til å ha klart for seg hvordan dette gjøres eller bør gjøres i forhold til veilederne. Noen av dem mener at dette ikke spiller så stor rolle, og at man bør være åpen for ulike måter å gjøre dette i praksis (rentepåslag eller sikkerhetsekvivalenter).

4.3 Spørreundersøkelser⁷

For å få et bredere grunnlag for å evaluere samvirke med planlegging etter plan- og bygningsloven og involvering av berørte aktører ble det gjennomført en webbasert spørreundersøkelse. Spørreundersøkelsen ble sendt ut til relevante etater/beslutningstakere i berørte kommuner, fylkeskommuner og andre instanser. Respondentene ble delvis funnet gjennom KVV-ene, og delvis gjennom søk etter epostadresser til rådmenn, ordførere, teknisk sjef, plansjef, utviklingsdirektør etc. i berørte kommuner og fylkeskommuner.

Det ble laget én undersøkelse til kommuner og fylker, sendt til et utvalg på 76 respondenter. I tillegg fikk et lite utvalg på seks respondenter, som representerte andre instanser, et eget skjema som inneholdt et utvalg av spørsmålene fra det første skjemaet. Årsaken til dette var at mange spørsmål kun var relevante for fylkeskommuner og kommuner. Det ble sendt ut to purringer. Svarprosenten for den førstnevnte gruppen ble 37 prosent, mens samtlige av respondentene fra andre instanser svarte. Ved spørsmål der begge gruppene er inkludert, er responsraten derfor 44 prosent. Den noe lave responsraten kan skyldes at flere av prosjektene er sluttført for nokså lenge siden. Dette kan bidra til at undersøkelsen føles som lite relevant for respondentene, samt at informasjonen kan være vanskelig å huske.

I rapporteringen går vi først gjennom kommunenes og fylkets rolle i, og kjennskap til, konseptvalgutredningen. Deretter presenteres områder respondentene mener ble vektlagt under utredningen. Her er også respondenter fra andre instanser enn fylkeskommune og kommune inkludert. Hvordan konseptvalgutredning og

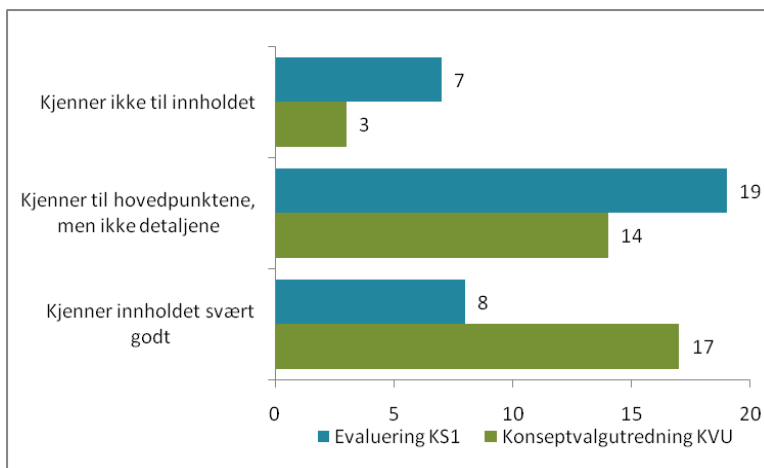
⁷ Dette delkapitlet bygger på delrapport fra *Ideas2evidence* ved Ingrid Cecilia Holthe.

kvalitetssikringsrapporten ble behandlet i fylkeskommune/kommune samt konsekvenser av dette gjennomgås så, før respondentenes samlede vurdering presenteres. Alle resultatene presenteres i faktiske tall, ettersom antallet respondenter er lavt.

4.3.1 Kommunens og fylkets rolle og kjennskap til konseptvalgutredning og den eksterne kvalitetssikringen (KS1)

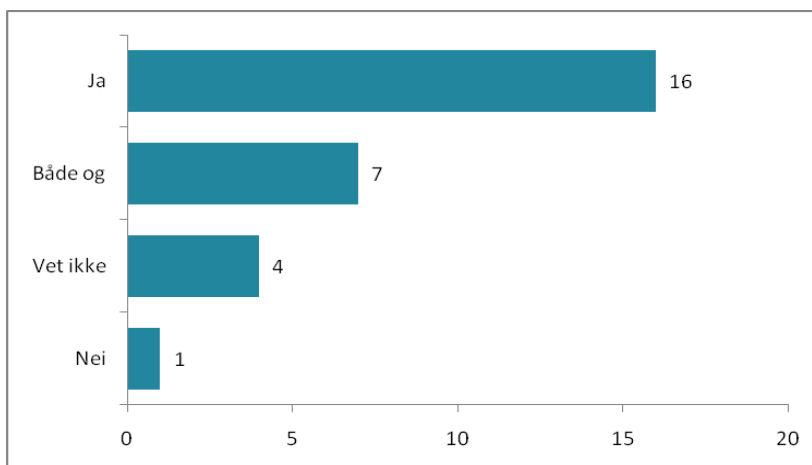
Figuren under viser kjennskapen til konseptvalgutredningen (KVU) og kvalitetssikringen (KS1) blant respondentene. De aller fleste kjenner til KVU, 31 av 34, men ikke alle kjenner til detaljene i utredningen. 14 av de totalt 34 respondentene har oppgitt at de kjenner hovedpunktene, men ikke detaljene. Mindre kjennskap er det til KS1. 19 av de 27 som har kjennskap til innholdet, kjenner ikke detaljene, men kun hovedpunktene i kvalitetssikringsrapporten. Henholdsvis sju og tre respondenter kjenner ikke til innholdet i KS1 og KVU.

Figur 4.1: Kjennskap til konseptvalgutredning og kvalitetssikringen (evaluering)



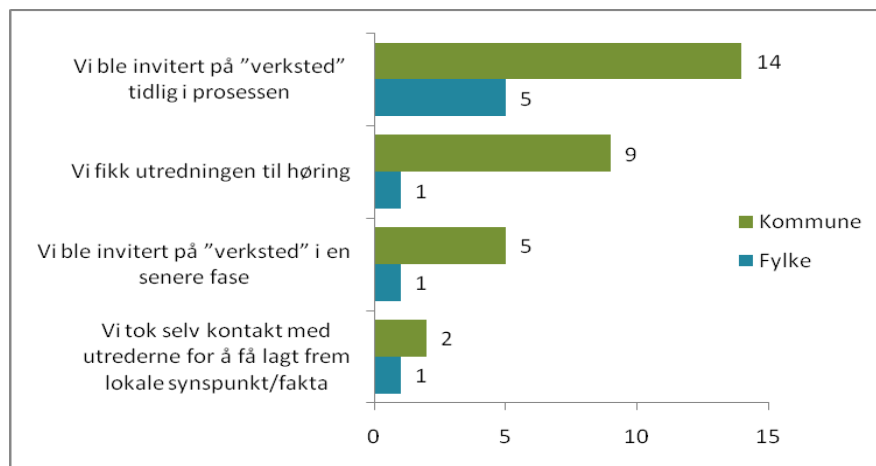
På spørsmål om kommunen/fylkeskommunen har blitt inkludert nok som samtalepartner når KVU skulle utformes, svarer overvekten positivt.

Figur 4.2: Har fylket/kommunen i tilstrekkelig stor grad blitt tatt med som samtalepartner under utformingen av konseptvalgutredningen?



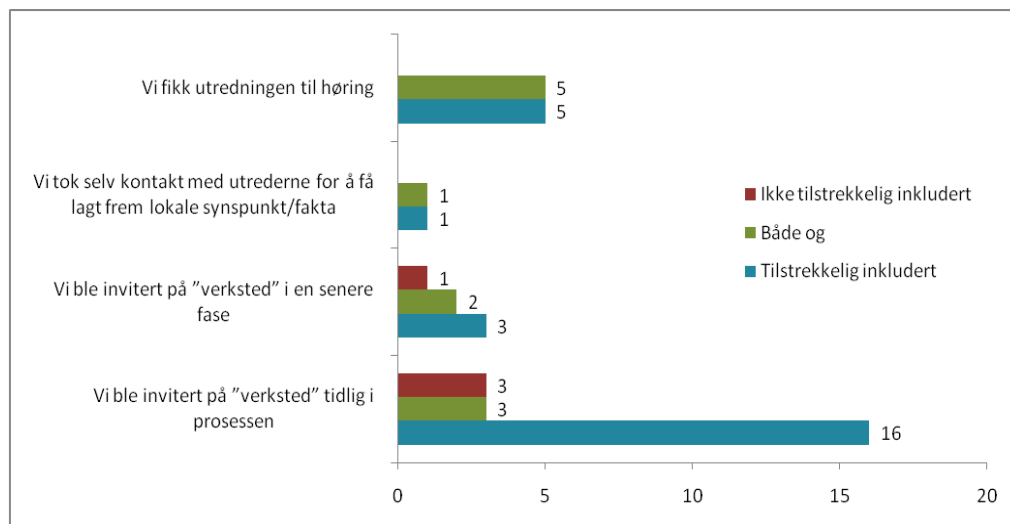
Kun én respondent mener fylket/kommunen ikke har blitt tilstrekkelig inkludert som samtalepartner i utformingen av KVU, mot 16 respondenter som er fornøyd med graden av involvering i utredningen. Sju respondenter svarer både og.

Figur 4.3: På hvilken måte ble kommune/fylkeskommune involvert i arbeidet med konseptvalgutredningen?



Utvalget fikk et spørsmål om hvordan de ble involvert i arbeidet med konseptvalgutredningen. De fleste samarbeidspartnerne, både fra kommuner og fylker, ble tidlig involvert i prosessen ved å bli invitert på "verksted". 14 representanter fra kommunen og fem fra fylket oppgir dette. Ni kommuner fikk utredningen til høring, mens fem kommuner oppgir å ha blitt involvert i en senere fase. Kun to respondenter oppgir å selv ha tatt kontakt med utrederne for å framskaffe informasjon. Det gjøres oppmerksom på at det på dette spørsmålet var mulig å krysse av for flere alternativ. Respondentene kan altså eksempelvis ha blitt inkludert tidlig i prosessen, i tillegg til å få utredningen til høring.

Figur 4.4: På hvilken måte ble de fylkeskommunene/kommunene som følte seg tilstrekkelig/ikke tilstrekkelig inkludert, involvert i arbeidet med konseptvalgutredningen?

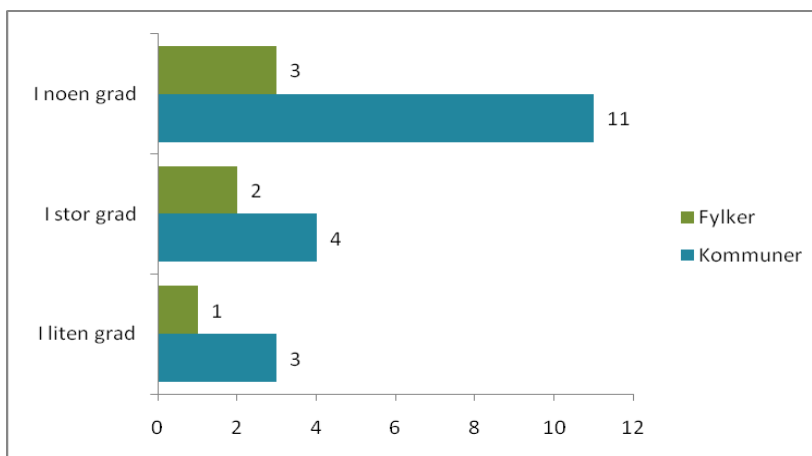


Figur 4.4 viser at de som føler seg tilstrekkelig involvert i prosessen rundt KVU har blitt involvert på ulike måter, men det store flertallet ble inkludert tidlig i prosessen gjennom "verksted". Kun fire av respondentene følte seg ikke tilstrekkelig involvert. Disse ble

invitert på "verksted" – tre av dem tidlig i prosessen og én av dem i en senere fase. Også her må det påpekes at respondentene hadde mulighet til å krysse av for flere alternativ.

Flertallet av respondentene svarer altså at de er tilstrekkelig inkludert i prosessen, men føler de at deres synspunkt har blitt ivaretatt? Figur 4.5 viser at kun fire kommunerepresentanter svarer at de i stor grad føler at deres synspunkter er tatt hensyn til i konseptvalgutredningen og kvalitetssikringen. Elleve oppgir at kommunen i noen grad ble tatt hensyn til, mens tre kommuner svarer at de i liten grad fikk gehør for sine synspunkter. Den samme tendensen kan sees hos representanter for fylkeskommunen. Hovedvekten av respondentene føler altså at deres synspunkter ble tatt hensyn til i noen grad.

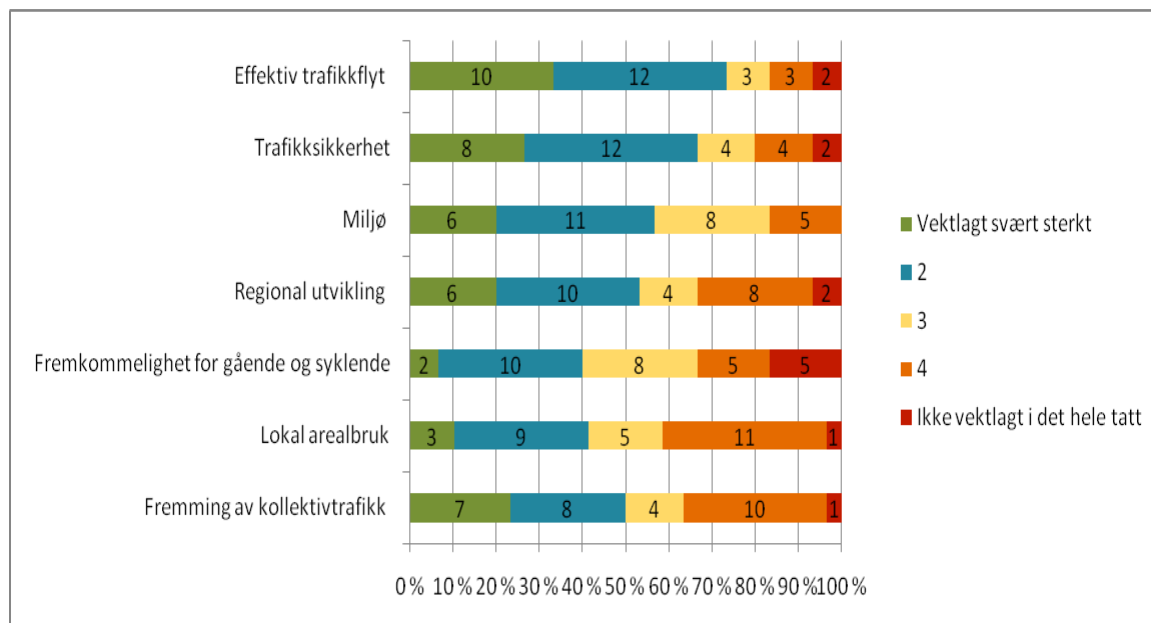
Figur 4.5: I hvor stor grad ble synspunktene og informasjonen kommune/fylkeskommune la fem tatt hensyn til i konseptvalgutredningen og kvalitetssikringen?



4.3.2 Områder vektlagt i konseptvalgutredningen

Regionale og lokale planmyndigheter kan ha andre prioriteringer av effekter og konsekvenser av et investeringsprosjekt i transportsektoren enn det som gjenspeiles på nasjonalt nivå. Det kan også være ulike oppfattelser av hvilke hensyn og konsekvenser som faktisk er vektlagt i utredningen. Det ble derfor stilt spørsmål om vektlegging av en del tema/områder som er gjennomgående i de fleste KVVU-ene.

Figur 4.6: Hvor sterkt ble følgende områder eller tema etter respondentens vurdering vektlagt i konseptvalgutredningen?



Respondentene ble bedt om å krysse av for hvor sterkt ulike områder, listet i figur 4.6 ovenfor, hadde blitt vektlagt i konseptvalgutredningen. En felles tendens for alle områdene er at flertallet av respondentene mener alle områder har blitt vektlagt til en viss grad. Hovedvekten av respondentene befinner seg altså på den positive siden av skalaen for alle alternativene. Områdene som flest respondenter mener er vektlagt er *effektiv trafikkflyt*, *trafikksikkerhet* og *miljø*, mens færrest respondenter oppgir *fremkommelighet for gående og syklende*, *lokal arealbruk* og *fremming av kollektivtrafikk* som vektlagt i konseptvalgutredningen.

Fra undersøkelsens åpne spørsmål er det gitt flere kommentarer som gjenspeiler at KVVU-prosessen i liten grad har ført til at lokale og regionale hensyn inkluderes i analysen, og at dette særlig gjenspeiles i vektleggingen av konsekvenser. En kommentar viser til at *prosessen er overstyrert og har til hensikt å få gjennom "4-felts" veg, og at miljø og bærekraft blir taperen*. Det sies også at *KVVU fungerer som en fastlåst kokebok som ikke er egnet for praktiske problemstillinger, i hvert fall ikke i byområder*.

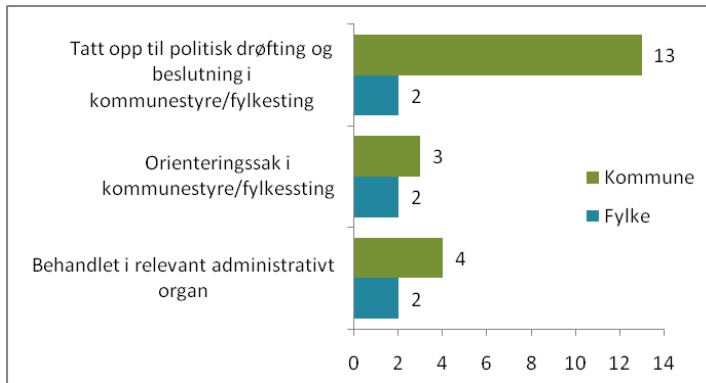
En for teoretisk tilnærming har dermed i følge enkelte av respondentene bidratt til at viktige konsekvenser ikke er vektlagt i analysene. Samtidig er det kommentarer som trekker i retning av at KVVU/KS1-utredningene har vektlagt mindre vesentlige effekter – *"Når utredningene i tillegg vektlegger uvesentlige sider av prosjektet på en urimelig måte, blir prosessen en parodi"*. Dette kan i følge enkelte av kommentarene har svekket beslutningsgrunnlaget.

4.3.3 Behandling av konseptvalgutredning og dets betydning

Det ble også stilt spørsmål om behandling av konseptvalgutredningen og hvilken betydning respondentene mente at konseptvalgutredningen og kvalitetssikringsprosessen hadde hatt. Svarene fra de åpne spørsmålene kombinert med en kontroll i forhold til hvilke prosjekt det tas utgangspunkt i tyder på at det har vært en endring i oppfattelsene av KVVU-ens betydning underveis i perioden. Fra de tidlige prosjektene fremkommer det kommentarer av typen; *"Det ble svært kunstig å late som man starter med "blanke ark" i en problemstilling det lenge har vært planer om"*. Fra de

senere prosjektene er det flere kommentarer av typen *"Sterkere fokus på behov og begrunnelse for prosjekter/tiltak er en god og nødvendig korreksjon til planleggingspraksis. Dette kan med fordel legges inn i den formelle planprosessen"*. Flere kommentarer trekker i retning av at ordningen på et generelt grunnlag oppfattes som en overstyring av lokalt selvstyre ved at staten legger tydeligere planpremisser for lokale og regionale myndigheter.

Figur 4.7: Hvordan ble konseptvalgutredningen behandlet i kommune/fylkeskommune?

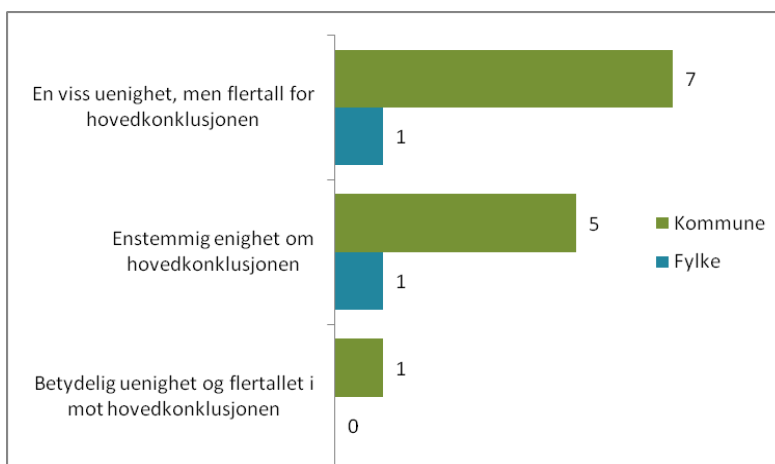


Gjennom undersøkelsen ble det også kartlagt på hvilken måte KVV-en ble behandlet i kommune/fylkeskommune og betydningen av eventuelle prosesser rundt utredningen. Figur 4.7 viser at i de fleste kommunene ble KVV tatt opp til politisk drøfting av de lokale styresmaktene. 13 kommuner oppgir dette. Henholdsvis tre og fire kommuner svarer videre at KVV-en ble tatt opp som orienteringssak i kommunestyret og at det ble behandlet i det administrative organet som var relevant. At kategorien "tatt opp til politisk drøfting i kommunestyret" er størst, kan sies å være en positiv indikator på at KVV ble vektlagt og prioritert av de fleste kommunene.

De seks svarene fra fylkene fordeler seg jevnt på alle svarkategoriene.

Av de 13 kommunene og to fylkene som svarte at KVV ble tatt opp til drøfting i lokale/regionale styresmakter, svarer fem kommuner og én fylkeskommune at det var enstemmig enighet rundt hovedkonklusjonen i utredningen, se figur 4.8 under.

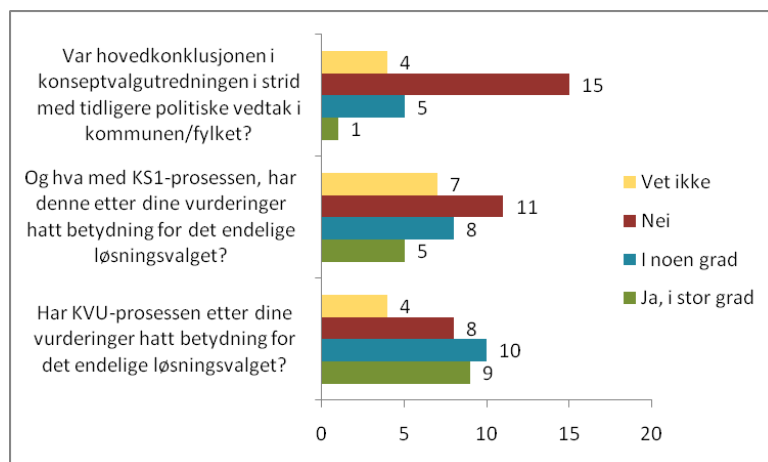
Figur 4.8: Dersom konseptvalgsutredningen ble tatt opp til politisk drøfting og beslutning i relevant politisk organ, var flertallet enig i eller i mot utredningens hovedkonklusjon?



Sju kommunerepresentanter oppgir at det var en viss uenighet i kommunestyret, men at et flertall var for utredningens hovedkonklusjon, mens kun én kommunerepresentant

svarer at det var et flertall mot hovedkonklusjonen. I ingen av fylkene var flertallet mot utredningens hovedkonklusjon.

Figur 4.9: Forhold mellom hovedkonklusjon og politiske vedtak, og betydning av KVV- og KS1-prosessene for løsningsvalg



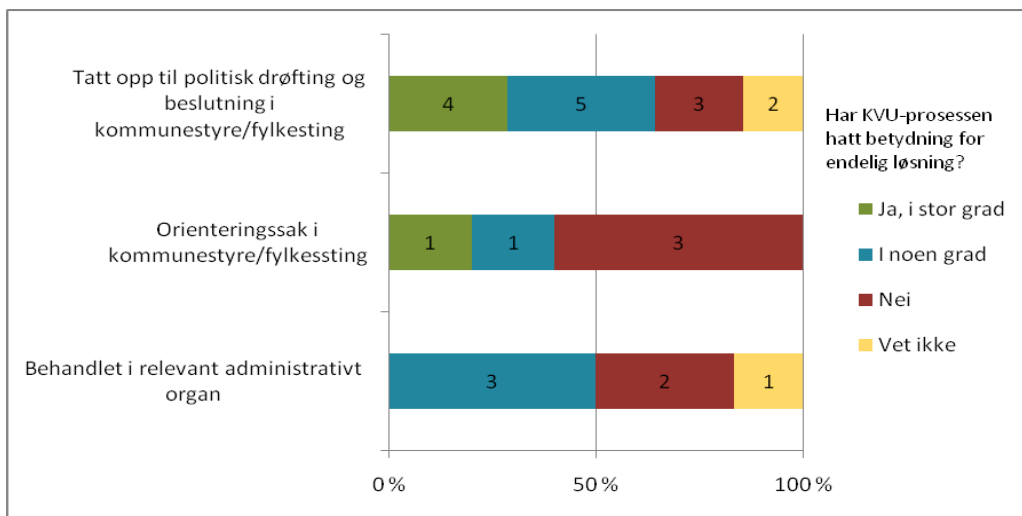
Det første spørsmålet behandlet i figur 4.9 tar for seg hvorvidt hovedkonklusjonene i KVV-en var i strid med andre og tidligere politiske vedtak i kommunestyret eller i fylkestinget. Kun en respondent oppgir at hovedkonklusjonen i konseptvalgutredningen har vært i strid med tidligere politiske vedtak i fylkesting og kommunestyre, mens fem respondenter oppgir at dette har vært tilfelle i noen grad. For flertallet av fylkene og kommunene, 15 stykker, var ikke hovedkonklusjonen i KVV-en i strid med tidligere politiske vedtak.

Hvorvidt KVV- prosessen har hatt betydning for hvordan den endelige løsningen ble seende ut, er ikke entydig. Ni respondenter oppgir at prosessen har hatt betydning, mens åtte av representantene for kommune, fylke og øvrige instanser svarer at den ikke har hatt det. Flest respondenter, ti stykker, har svart at den i noen grad har hatt betydning, mens fire svarer "vet ikke".

På spørsmål om KS1-prosessen har hatt betydning for det endelige løsningsvalget, er det flest som svarer nei, elleve respondenter. Fem oppgir at prosessen i stor grad har hatt innflytelse på løsningsvalget, mens åtte oppgir at den i noen grad hadde en slik betydning. På disse to siste spørsmålene er også seks respondenter som ikke representerer fylke eller kommune inkludert.

Hovedvekten av respondenter mener altså at prosessen rundt KS1 ikke har hatt noen betydning for løsningsforslaget, og sju av 25 respondenter svarer det samme angående KVV- prosessen. Hvordan respondentene mener at prosessene burde vært for å utøve innflytelse på de endelige løsningene, er ikke nøyaktig kartlagt her, men ved å kombinere spørsmålet om KVV- prosessens innflytelse med hvordan KVV-en ble behandlet i lokale og regionale instanser, ser vi hvilken behandling som gir mest uttelling i følge respondentene.

Figur 4.10: Hvordan konseptvalgutredningen ble behandlet i kommune/fylkeskommune brutt ned på hvilken betydning KVVU-prosessen har hatt for det endelige løsningsvalget



Ut i fra figur 4.10 kan det se ut som at å ta opp konseptvalgutredningen til politisk drøfting og beslutning i kommunestyret/fylkesting gir den beste innflytelsen på det endelige løsningsforslaget. Fire respondenter svarer positivt på begge dimensjoner her, mot én respondent på orienteringssak i kommunestyre/fylkesting. Samtidig svarer tre respondenter som oppgir politisk drøfting hos lokale/regionale styresmakter som behandlingen av KVVU, at prosessen ikke har hatt noen betydning for den endelige løsningen. Ingen av respondentene som har fått en KVVU behandlet i relevant administrativt organ oppgir at prosessen i svært stor grad hadde innflytelse på løsningen. Tre respondenter oppgir at det hadde en betydning i noen grad.

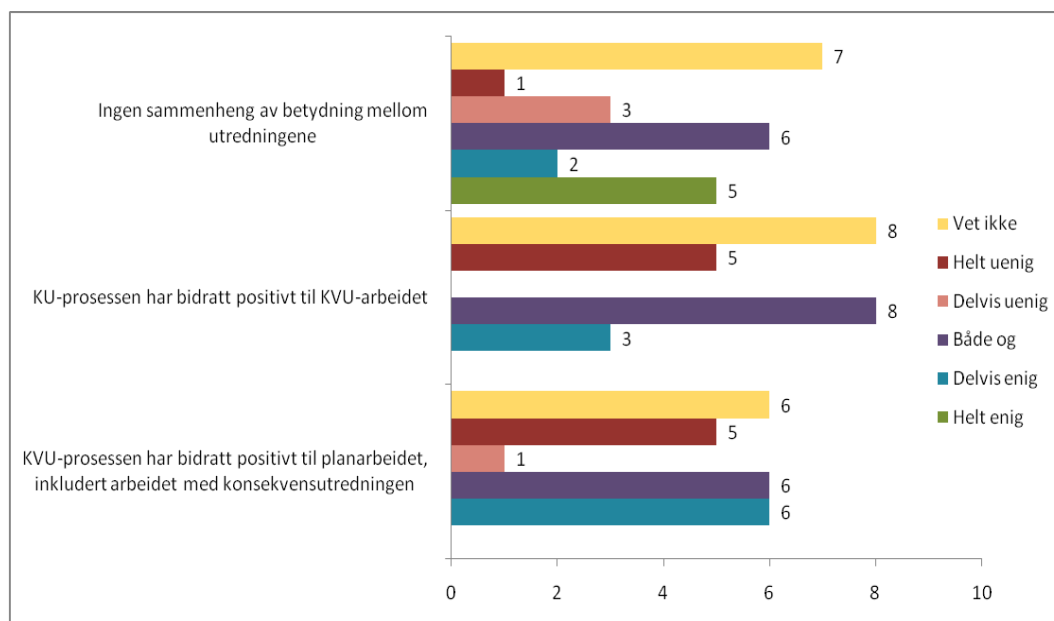
Det er verdt å minne om at responsraten var på 37 prosent i denne undersøkelsen og at antall respondenter er relativt lavt. Det er derfor hensiktsmessig, heller enn å gjøre større generaliseringer ut ifra datamaterialet, å se på tendenser og enkeltfunn som interessante.

På spørsmål om kommunen/fylket hadde utarbeidet en konsekvensutredning etter plan og bygningsloven for det aktuelle prosjektet, svarte kun fire respondenter ja. Disse fire ble bedt om å svare på om konsekvensutredningen i så fall ble utarbeidet før, parallelt med eller etter KVVUen. Resultatene viser at to respondenter svarer etter, mens én respondent oppgir at konsekvensutredningen ble utarbeidet parallelt med KVVU.

4.3.4 Samvirke med planlegging etter plan og bygningsloven (PBL)

Respondentene ble bedt om se konseptvalgutredningen (KVVU) i sammenheng med arbeidet med konsekvensutredningen (KU) ved å si seg enig eller uenig i ulike svar på spørsmålet: Hvordan vil du si at konseptvalgutredningen (KVVU) har fungert i forhold til arbeidet med konsekvensutredningen (KU)? Svarene gir som det framgår av følgende figur ingen klare tendenser.

Figur 4.11: Hvordan vil du si at konseptvalgutredningen (KVU) har fungert i forhold til arbeidet med konsekvensutredningen (KU)?

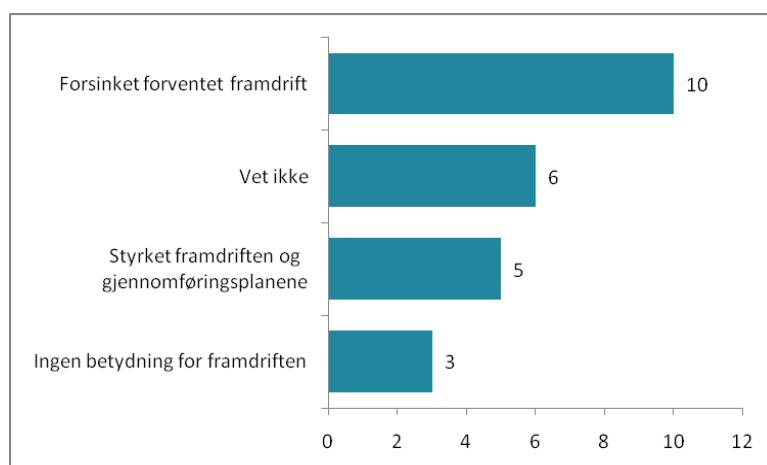


Sju respondenter sier seg helt eller delvis enig i at det ikke har vært noen sammenheng av betydning mellom KVU og KU, mens fire respondenter er helt eller delvis uenig i denne påstanden.

Det er ingen som har sagt seg helt enig i at KU-prosessen har bidratt positivt til KVU-arbeidet. Her er det overvekt på den negative enden av skalaen. Fem oppgir å være helt uenig, mens tre sier seg delvis enige. Her vil vi tilføye at KU-prosessen formelt sett skal gjennomføres etter KVU-prosessen. Spørsmålet ble tatt med for å fange opp de prosjektene der KU-prosessen var kommet langt, for å få en vurdering av KU-arbeidets relevans som grunnlag for en KVU.

Heller ikke på det siste alternativet, om KVU-prosessen har bidratt positivt til planarbeidet inkludert arbeidet med konsekvensutredningen, har noen sagt seg helt enig. Seks respondenter er delvis enige i dette, og seks respondenter er delvis eller helt uenige i påstanden. På alle svaralternativene er det mange respondenter som svarer "vet ikke".

Figur 4.12: Hvordan vil du si at arbeidet med konseptvalgutredningen har påvirket framdriften i planprosessen og prosjekteringen?



Arbeidet med konseptvalgutredningen kan ha ulike konsekvenser for framdriften i planprosessen og prosjekteringen. Figur 4.13 viser at den største gruppen respondenter, ti stykker, oppgir at konseptvalgutredningen faktisk har forsinket fremdriften. Halvparten så mange svarer at den tvert i mot har styrket framdriften og gjennomføringsplanene, mens tre av de spurte mener konseptvalgutredningen ikke har hatt noen betydning for framdriften av planprosessen og prosjekteringen. Sett fra fylkes- og kommunenivå ser det alt i alt ut til at konseptvalgutredningen og kvalitetssikringen har gitt lite nytte for den regionale og lokale planleggingen.

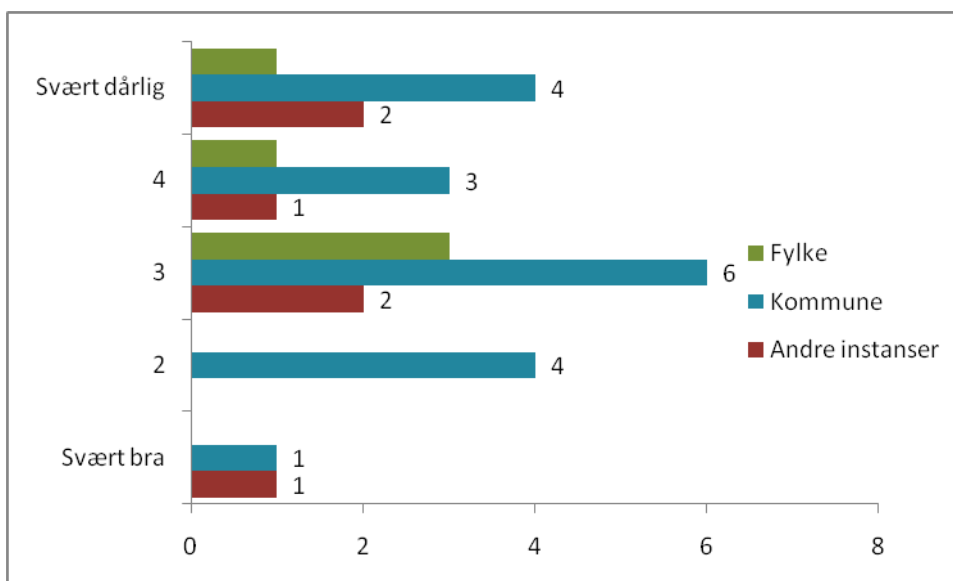
Dette støttes delvis, dog noe svakt, av resultatene presentert figur 4.13.

4.3.5 Samlet vurdering

Respondentene ble bedt om å gi en samlet vurdering av KVV/KS1-prosessen. For å utdype vurderingene ble det gitt rom for kommentarer. Blant de som viser til at ordningen alt i alt har fungert dårlig pekes det på stor ressursbruk for å komme fram til selvfølgheter, og at prosessene kun er gjennomført fordi de var pålagt. Det sies også at ytterpunktene i det som ble vurdert var så store at svaret var gitt. Andre er mer konkrete i omtalen av selve gjennomføringen av prosessen og viser til at det var unødig mye misforståelser og ekstraarbeid pga ufullstendig retningslinjer. Det vises også til KS1-konsulenter som ikke hadde samfunnsplankompetanse, og som var lite lydhøre og villig til å bruke lokal kompetanse. I den grad anbefalinger fra KS går på tvers av konklusjon i KVV, sies det at dette bør bygge på påpekninger av feil i KVV. Det pekes videre på at utredningene er kostbare og forsinker andre prosesser. Fra de tidlige prosjektene vises det til at det opplevdes som inkonsekvent at konseptvalgutredning ble besluttet etter at arbeidet med konsekvensutredning var ført svært langt. Det ble på sett å vis å "rykke tilbake til start."

Blant de positive vises det til at utredningen belyste ulike tema satt i system på en overordnet god og nødvendig måte. Blant de mer mellomfornøyde sies det at KVV nok kan ha en berettigelse i forhold til helt nye prosjekter/tiltak. KS1, og regjeringens vedtak, bør da i større grad fokusere på konsepter og strategier og mindre på detaljer og valg av alternativ.

Figur 4.13: Alt sett under ett, hvordan vil du si ordningen med konseptvalgutredning har fungert?



I figuren vises det hvordan respondentene har vurdert hvordan ordningen med konseptvalgutredning har fungert. Sju av kommunene befinner seg på den negative siden av skalaen, mens fem av kommunene mener ordningen har fungert bra. Midtkategorien er størst, med seks respondenter. Det er ingen av representantene fra fylkeskommunene som har svart positivt på dette spørsmålet. To respondenter mener ordningen har fungert dårlig eller svært dårlig, mens tre respondenter har plassert seg i midtkategorien. Av de seks respondentene fra andre instanser har én svart at ordningen har fungert svært bra, mens tre har svart at det har fungert dårlig eller svært dårlig. To av respondentene fra denne gruppen befinner seg i midtkategorien.

4.4 Oppsummering og drøfting av resultatene

De tre datasettene som er presentert i dette kapitlet gir på forskjellige måter uttrykk for erfaringer og synspunkter fra et bredt spekter aktører som på ulike måter har vært involvert i, eller berørt av kvalitetssikringssystemet. Resultatene supplerer funnene fra deskstudien og gir samlet et rikholdig inntrykk av og svar på de spørsmålene som reises i denne delen av evalueringen. Under gir vi en kort temavis oppsummering og drøfting av resultatene fra undersøkelsene presentert i dette kapitlet.

Hensiktsmessighet i forhold til formålet

Det første temaet for denne delen av evalueringen dreier seg om KS1-regimets hensiktsmessighet i forhold til formål. Synspunktene varierer noe, og det er særlig aktører på lokalt og regionalt nivå som gir en kritisk vurdering av dette. Kritikken er i all hovedsak rettet mot at ordningen til en viss grad "overkjører" regionale og lokale beslutningsmyndigheter og at beslutningsprosessen ikke har samme demokratiske forankring som prosesser etter PBL. Det spørres om det er riktig at staten på denne måten skal legge premisser for lokal og regional planlegging. Vurdert i forhold til formålet med KS1 bekrefter imidlertid denne kritikken at ordningen fungerer i tråd med formålet i og med at en sentral del av formålet nettopp er å legge beslutningene og prioriteringene bak statlig bevilgninger på statlig nivå. Hensikten har m.a.o vært å flytte innflytelse over beslutninger og prioriteringer i forbindelse med store statlige transportinfrastrukturinvesteringer fra det lokale- og regionale nivå, til nasjonalt nivå. Lokaldemokratiene får dermed mindre innflytelse over statlige investeringer. Derimot gis det politiske sentrale nivå større innflytelse over premissene for utviklingen av landets samlede transportsystem. Det kan diskuteres om dette er mer eller mindre demokratisk enn et system der statlige investeringer kommer som følge av "bottom-up" prosesser slik som ofte har vært tilfelle i transportsektoren i Norge. Spørreundersøkelsen trekker i retning av et ordningen så langt i liten grad har ført til løsninger som strider mot lokale og regionale vedtak, selv om det er eksempler der dette har vært tilfellet. Dette kan gis to tolkninger – enten at det er samsvar mellom lokale og sentrale politiske prioriteringer, eller at ordningen så langt i liten grad har flyttet de reelle beslutningene til sentralt politisk nivå. Flere peker på at KS1-ordningen har ført til at Rikspolitiske retningslinjer for areal- og transportplanlegging har fått større betydning for løsningsvalgene. Dette bekrefter et inntrykk i retning av det sentrale nivået har fått økt innflytelse over beslutningene og dermed også legger premisser for lokal og regional planlegging.

Undersøkelsene trekker entydig i retning av et behov for avklaringer og nærmere retningslinjer for hvordan et prosjekt skal avgrenses, og hvordan begrepene konsept og konseptuel løsning skal forstås og operasjonaliseres i praksis. Herunder hører en

diskusjon av avgrensning av nullalternativ, utbedringsalternativer, ambisjonsnivå og hvordan det skal verifiseres at et prosjekt i ettertid dekker de prosjektutløsende behovene og målene som var satt for prosjektet.

Prosesser og samspill

Spørreundersøkelsen trekker i retning av at arbeidet med utforming av KVVU både lokalt og sentralt inkluderer berørte offentlige aktører, men at næringsaktører og andre aktører (eksempelvis miljøorganisasjoner) i liten grad er inkludert i prosessene. Det er delte synspunkter på om prosessene gir innflytelse til berørte aktører, men det er bred enighet om at prosessene gir nyttige innspill til KVVU som et fagdokument. Undersøkelsene tyder på at det ligger et forbedringspotensial med hensyn til å involvere lokal og regional kompetanse. Dette gjelder kanskje særlig i forhold til å kunne identifisere flere reelle konsekvenser som med fordel kan behandles i beslutningsgrunnlaget. Det er en sterk kritikk mot KVVUene som beslutningsgrunnlag at de i for stor grad avgrenses til effekter som kan verdsettes og legges inn i eksisterende modeller, med den følge at flere viktige konsekvenser ikke gis en reell behandling i beslutningsgrunnlaget. Dette gjelder både effekter som kan verdsettes, og effekter som ikke er egnet for verdsetting.

Det etterlyses større tydelighet fra departementet mht målutforming og politiske premisser i tidligfasen. Når investeringsbeslutningen skal flyttes til sentralt politisk nivå, er det rimelig å forvente at det sentrale politiske nivået også er tydeligere i premissene, målene og prioriteringene prosjektene skal "måles" mot. Tydeligere politiske føringer vil også redusere mulighetene for prosjekteier (etatene) og/eller utreder å legge egne normative føringer til grunn for prioriteringene. Målene bør i all hovedsak være departementets ansvar, mens ansvaret for å sikre konseptuelle løsninger som gir størst mulig nytte i forhold til kostnadene bør ligge på etatene. Dette innebærer at det skal søkes etter løsninger som minimaliserer negative effekter på andre målområder som eksempelvis klima og miljø, og motsatt for positive effekter.

Når det gjelder gjennomføringen av prosessene er det ulike synspunkter på hvordan disse bør gjennomføres. Alt i alt synes det som de fleste heller i retning av at todagens verksted er ressurskrevende i forhold til nytten, selv om mange peker på at verkstedene er viktige. Her bør det vurderes om det bør utvikles andre former for å sikre et rasjonelt samspill slik at prosessene i større grad kan tilpasses det enkelte prosjekt.

Samvirke med planlegging etter plan- og bygningsloven

Undersøkelsene viser at det særlig ved oppstart var konflikt mellom KVVU/KS1 og planlegging etter PBL. Etter hvert som KVVU-prosessen systematisk kommer før planleggingen etter PBL tyder resultatene på at prosessene i større grad vil fungere i sammenheng. Det er foreslått å vurdere en lovfesting av KVVU/KS1, der det legges inn krav om demokratiske prosesser etter mønster fra PBL. Det er også kommet forslag om å vurdere endringer i PBL og KU-forskriften med større krav til behovsanalyser og reelle alternativvurderinger.

Det er bred enighet om at tenkesettet og strukturen i KVVU/KS1 har gitt et positivt bidrag til planfaget og tradisjonell planlegging. Prosessen har brakt inn en ny dimensjon i planarbeidet ved at man blir tvunget til å tenke gjennom alternative måter å løse de avdekkede behovene på. Hvorvidt det kreves lovendringer for å få denne dimensjonen med i tradisjonelt planarbeid er usikkert. Erfaringene så langt tyder på at elementer fra

KVU/KS1 spres i annen lokal- og regional planlegging også på områder der det ikke er krav om denne type prosesser.

Konfliktene som har vært mellom KVU/KS1 og planlegging etter PBL kan etter vår vurdering i stor grad tilskrives innfasings- og rekkefølgeproblemer ved oppstart av KS1-ordningen, og en reell uenighet om beslutningsmakt mellom sentralt og regionalt/lokalt nivå. Problemstillingen handler dermed vel så mye om en politisk rolle- og ansvarsavklaring som endringer i planarbeidet under de to ordningene. Utredningsarbeidet og prosessene i forbindelse med KVU/KS1 handler i all hovedsak om å utarbeide gode beslutningsgrunnlag. Dette kan trolig gjøres mer effektivt enn i dag ved å se utredningsarbeidet i forbindelse med KVU og PBL i sammenheng, men det er prinsipielt sett ikke noen motsetninger mellom formålene.

KVU som beslutningsgrunnlag

Det synes å være en bred enighet om at det har vært en positiv utvikling i kvaliteten på KVU-ene, og at beslutningsgrunnlaget således er blitt bedre. Det er også stor støtte for at det er behov for et kvalitetssikringssystem for å sikre at det tas best mulig beslutninger og at store investeringsbeslutninger gjøres til gjenstand for reelle politiske beslutninger.

Samtidig er det pekt på en rekke svakheter ved dagens KVU-er og kvalitetssikringen som må utbedres videre dersom ordningen fortsatt skal ha legitimitet og fungere i tråd med intensjonene. Det er bred enighet om de vesentligste svakhetene som er identifisert, mens det synes å være større sprik mht hvordan svakhetene bør utbedres. Dette kommer vi nærmere inn på under den samlede evalueringen i kapittel 5.

Konsulentmiljøenes gjennomføring av kvalitetssikringen

Undersøkelsene bekrefter funnene fra deskstudien om at det har vært til dels store forskjeller mht konsulentmiljøenes gjennomføring av kvalitetssikringsarbeidet. Dette gjelder alt fra metodebruk, til normative føringer, forutsetninger, bruk av inngangsdata, og kanskje i særdeleshet behandling av effekter som faller utenfor etablerte modeller. Dette svekker ordningens legitimitet. En velfungerende ordning krever større konsistens på tvers av kvalitetssikringsmiljøene, større grad av transparens og etterprøvbarhet, og en generelt større åpenhet. Her registrerer vi at det er utviklingsarbeid på gang. Intervjuene bekrefter også at det har vært en viss læringsprosess underveis, men det etterlyses klarere føringer fra Finansdepartementet. Videre er fraværet av økonomisk forskning under Consept-programmet pekt på som en svakhet ved læringsprosessen det er lagt opp under KS1-ordningen. Generelt er det pekt på et behov for bedre systemer for kunnskapsoverføring, kunnskaps- og kompetanseutvikling i forbindelse med ordningen.

En observasjon fra intervjuene som er gjennomført er forbausende mange forestillinger om hva en samfunnsøkonomisk analyse egentlig er, og en manglende forståelse for at Finansdepartementets veileder er tydelig på at verdsatte så vel som ikke-verdsatte konsekvenser skal inkluderes i en samfunnsøkonomisk analyse. Vi registrerer også en manglende forståelse for hvordan systematisk risiko defineres av Finansdepartementet, og endra mindre forståelse for begreper som sikkerhetsekvivalenter, risikojustering av kalkulasjonsrente mv. Flere gir også uttrykk for manglende kunnskap om hvordan transportmodellene som benyttes i KVU-en er bygd opp, hvilke forutsetninger og inngangsdata modellene bygger på, og hvor følsomme konklusjonene fra den samfunnsøkonomiske analysen er for endringer i forutsetninger og inngangsdata i

modellen. Dette synes i enkelte kvalitetssikringsmiljøer å være avgrenset kompetanse til enkeltpersoner/miljøer der det gis et inntrykk av at denne kompetanse står litt på siden av hovedfokuset for kvalitetssikringene. Vi mener det er rimelig å forvente en større innsikt i modeller, forutsetninger og metoder, også fra kompetansepersoner med andre spisskompetanseområder enn samfunns- og transportøkonomi. Observasjonene gjort gjennom intervjuene bekreftes delvis gjennom spørreundersøkelsen der flere peker på mangelfull kompetanse og "opplæring" av kvalitetssikringsmiljøene som en utfordring.

Avdekking av målkonflikter

Undersøkelsene tyder på at målkonflikter har hatt liten oppmerksomhet. Oppmerksomheten har i hovedsak vært rettet mot målformulering, antall mål, kvantifisering og muligheter for verifisering av mål. Det er en gjennomgående kritikk at kvantifiserbare mål og effekter er tillagt for stor vekt framfor mer kvalitative mål og effekter. Det er også registrert to hovedretninger mht hvordan målene (og delvis kravene) skal fungere i forhold til nytte-kostnadsanalysen. Den ene retningen vurderer måloppnåelse uten å bruke begrepet "nytte" fra samfunnsøkonomien, mens den andre retningen setter kroneverdier på nytteeffekter. Dette kan ha betydning for kravene som settes til målformuleringene og hvor absolutte krav det stilles til en måloppnåelse.

Datakrav og kriterier for KVV

Samlet sett trekker erfaringene i retning av at det er mulig å bruke mer overordnede og "grove" data enn det som til nå har vært brukt i KVV-ene. Flere peker på viktigheten av at dataene som brukes er på et hensiktsmessig nivå i forhold til betydningen de har for resultatene. Eksisterende modeller kan i følge flere tilpasses et overordnet nivå. Utfordringene er i første rekke knyttet til å etablere relevante data og modeller for byområder.

Beløpsgrensen for krav til KS1 vurderes av de fleste å være på et riktig nivå, men flere etterlyser tilleggskriterier som også gir muligheter for unnta enkelte prosjekter fra KS1.

4.4.1 Hovedinntrykk fra erfaringene

Samlet sett gir undersøkelsene blant involverte og berørte aktører bred støtte for å konkludere med at ordningen har fungert i forhold til formålet og forventningene. Det var i utgangspunktet forventet noe "prøving og feiling" og behov for opplæring. På tross av til dels kritiske påpekninger av svakheter ved ordningen, vurderer vi derfor det samlede bildet som klart positivt.

For at ordningen fortsatt skal ha legitimitet er det nødvendig at påviste svakheter forbedres. Dette drøftes i nærmere i neste kapittel.

5. Samlet evaluering

I dette kapitlet presenteres vår samlede vurdering av KVV/KS1-ordningen på bakgrunn av gjennomgangen av KVV/KS1-dokumenter, spørreundersøkelse og intervjuer av aktører som har deltatt i ordningen. Forslag til forbedringer i ordningen presenteres også.

5.1 Regjeringen og Samferdselsdepartementet får større innflytelse på planprosessen

Formålet med KVV/KS1 er å bidra til at konseptvalg ved statlige investeringsprosjekt undergis reell politisk styring. Systemet skal gi regjeringen et kvalitetssikret beslutningsgrunnlag for å kunne vedta hvilket konsept som skal planlegges videre. Konseptet som velges skal senere legges fram for en mer detaljert kvalitetssikring av kostnader, organisasjon og spesifikke løsningsvalg innenfor det valgte konseptet, en såkalt KS2. KVV/KS1 skal i dag gjennomføres for statlige investeringsprosjekt på over 500 millioner kr, herunder bompengeprojekt, og prosjekt der staten er tilskuddsgiver.

KVV/KS1-ordningen har fungert i snart fem år. Det har vært en utvikling i praksis og gjennomføring i løpet av perioden ordningen har fungert. Dette gjelder spesielt i forhold til "rekkefølge", prosess og samvirke med øvrige plansystemer. I de tidlige prosjektene registrerer vi at KVV ble utarbeidet etter at man var kommet langt med konsekvensutredninger og prosesser etter plan og bygningsloven, samt behandling i kommunale og regionale organer. Etter hvert har det vært en dreining der KVV og kvalitetssikring i større grad gjennomføres før, eller delvis parallelt med planlegging etter plan- og bygningsloven. I Nasjonal transportplan 2010-2019 er det åpnet for at planlegging etter plan- og bygningsloven kan gå parallelt med KS1, *under forutsetning av at lokale vedtak ikke blir gjort før etter Regjeringen har tatt stilling til resultatet fra kvalitetssikringen*. Det er videre satt en hovedregel om at KS1 må være gjennomført før et prosjekt kan prioriteres i Nasjonal transportplan (NTP).

Gjennom KVV/KS1-ordningen trekkes Samferdselsdepartementet mer aktivt inn i "tidligfasen" enn det som har vært praksis tidligere. Dette gir det sentrale politiske nivå større innflytelse over løsningsvalg som kan ha til dels store regionale og lokale implikasjoner. KVV/KS1 skal dermed redusere mulighetene for at lokale vedtak skal kunne legge føringer for, eller presse frem vedtak om statlige bevilgninger. Hensikten er å legge premisser for regionale og lokale planer som berøres av transportinfrastruktur, slik at en reduserer mulighetene for at lokale prosesser skal legge premissene for prioriteringer i den nasjonale transportpolitikken.

Vi ser også at transportetatenes innflytelse over løsningsvalg og prosjektprioritering til en viss grad svekkes ved at Samferdselsdepartementet i større grad kan legge føringer for hva som skal utredes og hvilke behov og mål som skal prioriteres.

5.2 Ordningen har hatt positiv effekt på planleggingsprosessen

Erfaringene som er fanget opp gjennom intervjuer, spørreundersøkelse og dokumentanalyser viser til både positive og negative sider ved KS1-ordningen. På tross av til dels kritiske påpekninger av svakheter ved ordningen, vurderer vi det samlede bildet som klart positivt. Det er et solid grunnlag for å konkludere med at det er behov

for en kvalitetssikringsordning etter dagens mønster. Følgende *positive* erfaringer har bred støtte blant informantene:

- KVVU/KS1-prosessen har vært med på å få fram hva som er det egentlige behovet for prosjektene.
- Prosessen har brakt inn en ny dimensjon i planarbeidet ved at man blir tvunget til å tenke gjennom alternative måter å løse de avdekkede behovene på.
- Prosessene bidrar til å skape større bevissthet om realismen i ulike alternativer og hvilke lokale/regionale behov som kan forventes løst gjennom statlige investeringer.
- Prosessene vil over tid gi bedre beslutningsgrunnlag og dermed legge et grunnlag for bedre beslutninger, konseptvalg og prioriteringer av statlige investeringsmidler i transportsektoren. Det er noe sprikende syn på om KS1-ordningen har hatt betydning for konseptvalg og beslutninger fram til i dag. Dette fordi en stor andel av prosjektene var kommet langt i en plan/beslutningsprosess før KVVU/KS1 ble igangsatt.
- Det er flere eksempler på at elementer fra KVVU/KS1-prosessen tas inn i beslutningsprosesser/grunnlag for lokale/regionale investeringsbeslutninger, for eksempel i vurderingen av fylkesveiprosjekter.
- Flere peker på at det er positivt at prosjekt må kvalitetssikres før de legges inn i NTP. Dette kan bidra til en mer hensiktsmessig gjennomføring og rekkefølgebestemmelse i NTP.
- Kvaliteten på KVVU-ene er økt gjennom perioden ordningen har eksistert.

5.3 Men det er en rekke utfordringer i samvirke med Plan og bygningsloven

I forhold til samvirke med det øvrige plansystemet, og da i særdeleshett PBL registrerer vi en utvikling gjennom perioden KVVU/KS1-ordningen har eksistert. Fra de tidlige prosjektene registrerer vi at lokalpolitikere følte at KVVU-arbeidet overstyrte det lokale planarbeidet. Fra informantene gis det eksempler på at lokalpolitikere har følt seg overkjørt og ment at anbefalingene mht valg av konsept gikk lenger enn hva man kunne forvente av en KVVU. Det er eksempler der lokale krefter og årelange prosesser har kommet fram til en prioritert løsning og reguleringsvedtak som det senere i KVVU-prosessen stilles spørsmål ved. Det endelige løsningsvalget kan dermed avvike fra lokale plan- og reguleringsvedtak. Det blir videre reist spørsmål ved om de KVVU-ene som gjennomføres etter at lokalt planarbeid er gjennomført kan overstyre og legge premisser for kommunens lovbestemte ansvar for arealplanlegging og byutvikling etter Plan- og bygningsloven. En KU-prosess etter PBL er basert på demokratiske prinsipper, mens KS1/KVVU karakteriseres av flere som teknokratiske prosesser begrunnet i regjeringens behov for å styre statens investeringsmidler. Prosessene oppleves som ressurskrevende med til dels liten nytte for det lovpålagte planarbeidet. På den andre siden pekes det også på at det kan være positivt å stille spørsmål ved gamle planvedtak og tidligere vedtatte strategier. En bedre styring med statlige investeringsprosjekter som berører flere kommuner og regioner kan bidra til bedre, mer helhetlige og rasjonelle løsninger.

Resultatene fra spørreundersøkelsen kan tyde på at KVVU-prosessen har gitt et større bidrag til det øvrige planarbeidet utover i perioden ordningen har fungert. Etter hvert som KVVU/KS1 gjennomføres før den lokale planleggingen kommer for langt og lokale vedtak fattes, kan KVVU-prosessen bidra positivt i det lokale planarbeidet. Dette vil trolig kreve en tydeligere rolle- og ansvarsdeling mellom forvaltningsnivåene.

Erfaringene tyder alt i alt på at det er hensiktsmessig å gjennomføre KVV/KS1 før den lokale planprosessen er kommet for langt. Samtidig er det viktig å sikre at KVV-en tar hensyn til eksisterende planvedtak og pågående lokale/regionale planer som vil kunne bli berørt av konseptvalget for det statlige investeringsprosjektet som skal utredes. Så vidt vi kan registrere, behandles lokale og regionale planer i dagens KVV-er.

Utfordringen er etter vår vurdering å sikre en tilstrekkelig og relevant lokal medvirkning, og skape prosesser som kan gi et positivt bidrag til det videre planarbeidet etter PBL lokalt og regionalt.

For å bidra til et mer hensiktsmessig samvirke mellom KVV/KS1-ordningen og det øvrige planverket anbefales følgende:

- *En tydeligere rolle- og ansvarsavklaring* mellom forvaltningsnivåene ved statlige investeringer i transportinfrastruktur
- *Tydeligere krav til KVV-ene* om å behandle *alle* relevante effekter i den samfunnsøkonomiske delen av analysen. Den samfunnsøkonomiske alternativanalysen bør i prinsippet inkludere alle utredningspunktene som er aktuelle for en KU, men behandle problemstillingene på et mer overordnet nivå. En gjennomgående kritikk mot ordningen er at den utelukkende fokuserer på økonomi, og at det legges for lite vekt på *andre effekter*. Det er en generell oppfatning at KVV-ene kun vektlegger kvantifiserbare størrelser, og at ikke-kvantifiserbare effekter dermed ikke tas hensyn til i den samlede vurderingen. Dette handler etter våre vurderinger delvis om kommunikasjon og fremstilling av de samfunnsøkonomiske alternativanalysene, delvis om hvordan konseptene og problemstillingene er avgrenset og delvis om hvilke effekter de samfunnsøkonomiske analysene behandler og vektlegger.
- Ved å stille *tydeligere krav til den samfunnsøkonomiske analysen* i KVV-en om å inkludere og behandle *alle* vesentlige effekter, bør KVV-en kunne gi et positivt bidrag til det lokale og regionale planarbeidet etter PBL. Konsekvensutredningene kan dermed suppleres med systematiske alternativvurderinger og på denne måten gi et bedre grunnlag for lokale og regionale politiske beslutninger. Dersom det også stilles krav til samfunnsøkonomiske analyser i konsekvensutredningen i tilknytning til infrastrukturprosjekt i transportsektoren, kan KVV-arbeidet få en bedre forankring i den lokale planprosessen og fungere som en relevant tidligfaseanalyse for det videre planarbeidet.

5.4 Begrepene ”konsept” og ”konseptuelle valg” bør presiseres

Det er behov for en nærmere presisering og avklaring av hva som skal forstås med et *konsept* og hva som er en hensiktsmessig avgrensning av et *alternativ*. Vi finner sprikende oppfatninger av dette blant informantene, og også mellom kvalitetssikringsmiljøene. Noe av uklarheten kan tilskrives en oppfatning av at det kun aksepteres ett utløsende behov og at dette ene utløsende behovet skal knyttes til prosjektets samfunns mål. Spesielt i byområder vil det være flere behov som til sammen utløser et investeringsbehov, og det vil også være flere til dels motstridende mål en transportinfrastrukturinvestering vil virke på.

Vi registrerer også at det i kvalitetssikringen er stilt krav om at konseptene i alternativanalysen skal være gjensidig utelukkende. Det er eksempler der

kollektivtransportkonsept er tatt ut av kvalitetssikrer med begrunnelse om at kollektivkonseptet ikke utelukker noen av de andre konseptene. Dermed mistes sammenhengen mellom kollektivkonseptet og den effekten valg av kollektivkonsept vil ha på alternativene. Så lenge valg av kollektivkonsept har betydning for nytterealisering av et prosjekt – og valg av konseptuelle løsning virker på nytterealisering fra kollektivkonseptet, blir det feil å utelukke kollektivkonseptet fra alternativanalysen. Kravet om at konseptene i alternativanalysen skal være gjensidig utelukkende er heller ikke forankret i Finansdepartementets veileder for samfunnsøkonomiske analyser. Vi viser til drøftingen under kapittel 3.5.1 der vi argumenterer for at kravet om utelukkende konsepter (og delkonsepter) kun er relevant ved selektive virkemidler. De fleste infrastrukturinvesteringer i transportsektoren vil neppe kunne karakteriseres som selektive virkemidler som kun virker på ett mål uten betydning for effekten av andre virkemidler i sektoren rettet mot det samme målet. Av samme grunn bør det tillates flere enn ett mål, selv om antall mål bør begrenses.

Det er også en rekke uklarheter knyttet til avgrensning av hva som skal menes med et konsept i transportsektoren og om grensen på 500 millioner kroner også gjelder for delstrekninger/delprosjekt som har vært del av en tidligere KVV.

Deler av frustrasjonene som registreres kan knyttes til rekkefølge og en tradisjon for å stykke opp samferdselsprosjekter i parseller og delprosjekter tilpasset den årlige budsjettbehandlingen. Dette kan gi konseptvalg som i praksis er for avgrensede og snevre til at det kan gjøres reelle konseptuelle valg. Samtidig kan valg av løsning på en strekning legge føringer for tilstøtende transportsystemer.

En mulig løsning på deler av uklarheten om hva som er et konsept kan være å utarbeide en totrinns KVV/KS1 for det overordnede konseptvalget for hhv transportkorridorene og byområder. Dette konseptvalget bør inkludere alle transportformer, og flere alternative løsninger.

Når det overordnede konseptvalget er fattet, bør det vurderes om strekningsvis løsningsvalg eller partielle delprosjekter kan besluttet gjennom mer avgrensede samfunnsøkonomiske alternativanalyser av mulige løsningsvalg. Herunder bør alternative finansieringsformer (bompenger/bevilgning over statsbudsjettet, OPS), veiprisering, innfasing og organisering inkluderes. Deler av dette arbeidet kan grense inn mot KS2 og eventuelt inkluderes som en del av KS2.

5.5 Departementet bør fastsette samfunns mål

Vi registrerer at kvalitetssikrerne gjennomgående er kritiske til mål- og målstruktur i KVV-ene. Det gis til dels omstendelige drøftinger av mål og målstruktur. Det er imidlertid etter vårt skjønn uklart hva resultatet av disse drøftingene er. Noen er opptatt av SMART-kriterier (jf.kap. 3.2), kvantifisering og etterprøvbarehet, mens andre er mer opptatt av ambisjonsnivået. Det er behov for klare retningslinjer og en mer konsistent behandling av målformuleringer på tvers av kvalitetssikringsmiljøene.

En mulig forenkling og klargjøring kan være å basere kravene til utformingen av samfunns målet og effektmålene på OECDs evalueringskriterier for prosjekter (jf diskusjonen under kapittel 3.2.3.) Disse kriteriene er:

- Virkning. Målene må være knyttet til effekten av det aktuelle prosjektet. Ikke til andre prosjekter eller tiltak.

- Relevans
- Bærekraft

Samfunnsmål bør forankres i eller fastsettes av Samferdselsdepartementet. Dersom det fastsettes flere samfunnsmål og disse skal prioriteres, bør prioriteringen fortrinnsvis legges til politisk nivå i Samferdselsdepartementet. Alternativt kan de overordnede samfunnsmålene begrunnes i vedtatte politiske styringsdokumenter. En innsnevring og spesifisering av målene, med store krav til målbarhet, risikerer å låse konseptvalgene til enkelte løsninger eller ambisjonsnivå. Dette vil i tilfelle snevre inn de politiske valgene, ved at etatene eller utredere i praksis foregriper politiske avveininger og prioriteringer.

I det videre arbeidet anbefales det at arbeidet med målformuleringer forenkles ved at Samferdselsdepartementet (fortrinnsvis på politisk nivå) fastsetter samfunnsmålene ved store investeringsprosjekt og at effektmålene utarbeides av etatene med utgangspunkt i behovsanalysen.

Behovsanalysene i KVVU-ene med en inndeling i normative behov, etterspørselsorienterte behov, interessergruppers behov (inkludert berørte aktører) og lokale/regionale behov vurderes som hensiktsmessig. Det bør imidlertid klargjøres hvilken rolle interessentanalysen er tiltenkt i behovsanalysen og detaljeringsnivået for denne analysen. Dagens praksis går betydelig lengre enn det som kan oppfattes som en kartlegging av interessenter/aktører.

Formålet med interessentkartleggingen bør etter våre vurderinger være å avdekke eventuelle latente behov og potensielle positive og eksterne effekter.

Samfunnsbehovene bør forankres i normative behovsanalyser og etterspørselsanalyser, mens interessentanalysene kan bidra til å sikre størst mulig avkastning fra den statlige investeringen. Lokale og regionale mål er relevante samfunnsbehov i de tilfellene der regionale og lokale mål og virkemidler har en gjensidig påvirkning på effekten av en statlig investering. Dette vil være tilfelle i byområder.

5.6 Krav om ett utløsende behov og mål blir for snevert

En innsnevring med krav om kun ett utløsende behov og ett samfunnsmål og effektmål for et overordnet konseptvalg blir i mange tilfeller meningsløst. Det er hensiktsmessig å være eksplisitt på hvilke behov og problemer som løses, men det må være rom for å løse mer enn ett behov og ett samfunnsmål ved store investeringsprosjekt. Spesielt i byområder kan det være mange utløsende behov som ligger til grunn for en investeringsløsning. Ved å snevre problemstillingen inn til ett utløsende behov og ett samfunnsmål, vil det være en risiko for at det utarbeides suboptimale løsningsforslag der det ikke tas tilstrekkelig hensyn til virkningene tiltaket kan ha på andre målområder.

Vi viser til Finansdepartementets veileder i samfunnsøkonomiske analyser der følgende tekst er hentet: *"Presiser hvilke mål som ønskes oppnådd ved å iverksette tiltak på det aktuelle området. Målet (eller målene) bør ikke defineres så bredt at det blir vanskelig å utforme alternative tiltak eller å vurdere om målet (målene) kan nås. I enkelte tilfeller kan det være aktuelt å klassifisere mål etter hovedmål og delmål eller primære og sekundære mål. Husk å skille mellom mål og virkemiddel."*

Formuleringen over legger etter våre vurderinger tilstrekkelig restriksjoner på antall mål, samtidig som det gis rom for å fremme de målene som faktisk ønskes oppnådd ved investeringsprosjektet som skal vurderes.

5.7 Mål og ambisjonsnivå bør ikke kvantifiseres

Innenfor transportsektoren er det vanskelig å forsvare en kvantifisering av ambisjonsnivået for prosjektet som en del av målformuleringen i konseptvalgfase. Nytte-kostnadsanalysen har til hensikt å nettopp vise nytte og kostnader ved ulike løsninger som også kan speile forskjellige ambisjonsnivåer på sentrale målvariable.

Formålet med KVV/KS1-ordningen er å bidra til reelle politiske beslutninger. Ved å kvantifisere et ambisjonsnivå begrenses samtidig det politiske handlingsrommet til valg mellom løsninger til et gitt ambisjonsnivå. Politikerne fratas dermed mulighetene til å vurdere kostnadsnivå opp mot ambisjons/nyttensnivå. Ved å kvantifiserte ambisjonsnivået – eksempelvis 19 minutter fra Oslo S til Gardermoen – vil alternativanalysen måtte begrenses til en kostnads-effektivitetsanalyse der hensikten er å finne fram til den løsningen som realiserer målet til lavest mulig kostnad. Alternativer med noe lavere måloppnåelse, for eksempel 25 minutter reisetid fra Oslo – Gardermoen til en mye lavere kostnad, vil dermed ikke kunne fremmes som løsningsalternativ. Dette kan neppe være formålstjenlig ved overordnede konseptvalg i transportsektoren.

Dersom det utløsende behovet kommer som følge av lovpålagte krav – eksempelvis tekniske krav til signalanlegg i jernbanesektoren – vil målene kunne være absolutte og kvantifiserbare. I disse tilfellene kan det være hensiktsmessig med rendyrkede kostnads-effektivitetsanalyser, der formålet er å finne fram til den mest lønnsomme måten å innfri de lovpålagte kravene. I ekstreme tilfeller der kostnadene ved denne type krav er svært høye, bør det i tillegg gjøres en nytte-kostnadsanalyse av fortsatt drift kontra nedleggelse. Det vil i tilfelle stille andre krav til den overordnede målformuleringen.

Når et konsept er valgt kan det være mer relevant å kvantifisere hvilke mål og funksjoner prosjektet skal oppfylle, og å "rigge" prosjektgjennomføringen og spesifikk løsningsvalg for å sikre en mest mulig kostnadseffektiv realisering av prosjektet. Dette vil i så tilfelle falle inn under KS2.

5.8 Kravdokumentet kan droppes

Kravdokumentet og hva det egentlig skal inneholde og hvilken funksjon det har, møter omtrent like mange forståelser som vi har informanter. Etter våre vurderinger bør kravdokumentet tas ut av KS1/KVV for transportsektoren og eventuelt erstattes med en sjekkliste over effekter som skal vurderes som en del av alternativanalysen. Kravdokumentet slik det framstår og forstås i dag, bidrar til forvirring og uklarheter med fare for å svekke resultatene fra alternativanalysen.

Den samfunnsøkonomiske analysen skal håndtere både grad av måloppnåelse og positive så vel som negative eksterne effekter (inkludert sideeffekter). Hvis dette gjøres på en faglig forsvarlig måte, er det vanskelig å se hvilken tilleggsfunksjon kravdokumentet faktisk har.

5.9 Alternativanalysen har en rekke forbedringsmuligheter

I det følgende presenteres svakheter og forbedringspunkter ved alternativanalysen vi mener bør prioriteres i det videre arbeidet.

- **Bruk data og modeller mer forsiktig.** Nyttens av transportmodeller er i dag større for prosjekter utenfor byområder enn i byområder. RTM håndterer

(mange steder) ikke kører i veinettet, og håndteringen av gang/sykkeltrafikk er overflattisk og lite relevant i forhold til å belyse effekter av tiltak innrettet for å gjøre det mer attraktivt å være myk trafikant. Når ulike konsepter ikke behandles med samme nøyaktighet i modellene, skapes usikkerhet rundt resultatene av beregningene. Deler av modellapparatet krever detaljerte data, og det kan skapes et inntrykk av et presisjonsnivå i modellberegningene som det ikke er grunnlag for. Forutsetningenes og inngangsdataenes betydning for resultatene diskuteres kun unntaksvis, og drøftingene sette sjelden i sammenheng med variable (kvantifiserbare så vel som ikke-kvantifiserbare) som ikke inkluderes i modellberegningene. Sentrale deler av grunnlagsanalysen med trafikkberegninger og inngangsdata fremstår dermed som "svarte bokser". Dette gir muligheter til å favorisere enkelte løsninger og svekker verdien av analysene som beslutningsgrunnlag.

- **Lag en offentlig database med inngangsdata og erfaringstall.** Inngangsdata og erfaringstall bør foreligge i en felles offentlig tilgjengelig database. Det bør tilstrebes en større grad av standardisering og oppmerksomhet mot de "store" tallene i konseptvalgfase. Ved også å inkludere sjablongmessige data for størrelser som i dag av mange oppfattes som "ikke-kvantifiserbare" og vise konkret hvordan ikke kvantifiserbare størrelser kan håndteres i analysen vil en imøtekomme viktige innvendinger mot KVV-konseptet og gjøre arbeidet for de prosjektansvarlige langt lettere.
- **Systematisk risiko må behandles riktig og mer enhetlig.** Systematisk risiko behandles forskjellig av kvalitetssikringsmiljøene. Det er eksempler der systematisk risiko er behandlet gjennom justering av kalkulasjonsrenten med en kalkulasjonsrente på 4,5 prosent. Flere av analysene ser imidlertid i tråd med anbefalingene for KVV å benytte en kalkulasjonsrente på 2 prosent (risikofri rente). I det siste tilfellet skal systematisk risiko behandles gjennom sikkerhetsekvivalenter i telleren. Hvorvidt dette er gjort, hvordan dette er gjort, og hvilke størrelser som eventuelt er lagt inn finner vi ikke dokumentert. Intervjuene viser også at det eksisterer ulike oppfattelser av hva systematisk risiko faktisk er, og at det eksisterer oppfattelser som ikke er i tråd med Finansdepartementets beskrivelse og anbefalinger for håndtering av systematisk risiko utenfor KS1-systemet. Behandlingen av systematisk risiko har stor betydning for nytte-kostnadsvurderingen og kan også påvirke rangeringen mellom alternativene. Det bør derfor lages klare og entydige retningslinjer for hvordan systematisk risiko skal behandles, slik at det sikres konsistens på tvers av prosjekter innenfor KVV-ordningen, samt konsistens med prosjekter som ikke omfattes av ordningen.
- **Legg større vekt på samfunnsøkonomiske analyser.** De samfunnsøkonomiske analysene bør generelt gis større plass, og det bør stilles krav til fullstendige samfunnsøkonomiske analyser som inkluderer variable som faller utenfor modellene, og ikke-kvantifiserbare effekter.

Finansdepartementet bør ha en tydeligere rolle og et større ansvar for å utvikle veiledere og følge opp kvalitetssikringsoppdragene med tanke på en konsistent behandling av KVV-er på tvers av kvalitetssikrerne. Blant informantene er det pekt på at Konseptprogrammet i liten grad trekker inn økonommiljøer i sin forskning. Det er videre pekt på at økonommiljøene i enkelte kvalitetssikringsgrupperinger har liten innflytelse over kvalitetssikringen og at den samfunnsøkonomiske delen av kvalitetssikringsoppdraget har liten vekt. I deler av kritikken som rettes mot KS1-

ordningen registrerer vi imidlertid også at flere peker på at det legges for stor vekt på samfunnsøkonomi, og det legges for liten vekt på bakenforliggende analyser og beregninger av trafikkgrunnlaget. Det sies også at hovedfokus er på samfunnsøkonomisk nytte – og at ikke-prissatte konsekvenser neglisjeres. Dette må oppfattes som en kritikk av gjennomføringen og formidlingen av de samfunnsøkonomiske analysene.

Vi ser et behov for å styrke kvalitetssikringsinstituttet i Finansdepartementet for å sikre en større konsistens på tvers av kvalitetssikringsmiljøene, og også sikre at kvalitetssikringen skjer i samsvar med øvrige retningslinjer og praksis fra Finansdepartementet.

5.10 Beløpskriteriet for gjennomføring av KVV/KS1 bør suppleres

Dagens generelle beløpsgrense på 500 mill.kr. er etter vår oppfatning i utgangspunktet en hensiktsmessig grense også for samferdselssektoren, gitt det arbeidsomfanget som kreves for å gjennomføre en full KVV/KS1-prosess. Flere har imidlertid stilt spørsmålsteget ved om det er nødvendig å gjennomføre den samme prosessen også for prosjekter hvor det ikke foreligger reelle konseptuelle valg, for eksempel for rene veiutbedringsprosjekter hvor valget er enten å investere i oppgradering av veien eller ikke å gjøre noe.

I slike tilfeller bør det etter vår oppfatning ikke kreves full KVV/KS1-prosess, men være tilstrekkelig med en forenklet prosess der en gjør en forenklet nytte-kostnadsberegning av om prosjektet bør gjennomføres eller ikke. Samferdselsdepartementet og/eller Finansdepartementet bør avgjøre i hvert tilfelle om det er tilstrekkelig med en forenklet prosess. I denne forbindelse bør det også tas hensyn til om prosjektet er den del av en større korridorløsning eller lignende som det allerede er gjennomført KVV/KS1 for, eller om det er aktuelt å gjennomføre dette for en større strekning, se ovennevnte forslag om en tottrinns prosess. Som mange har påpekt må det unngås å stykke opp større, naturlig sammenhengende prosjekter i mindre enheter og gjennomføre KVV/KS1 på hver av disse.

5.11 Bør påskynde en forenkling og samordning av KVV/KS1-arbeidet

Vi har registrert noen sentrale områder hvor det er til dels store variasjoner mellom konsulentmiljøene mht hva det legges vekt på, og hvordan kvalitetssikringen gjennomføres (jf kapittel 3). Dette skaper usikkerhet og til dels frustrasjoner blant de som utarbeider KVV-ene, og det kan også føre til at det i KVV-ene legges for stor vekt på kvalitetssikrernes "kjepphester" (jf kapittel 4). Dette kan svekke dokumentenes verdi som beslutningsgrunnlag og være til hinder for en velfungerende ordning. Det blir også krevende for etatene å utvikle KVV-arbeidet når kvalitetssikringsprosessen gir til dels ulike signaler om retning og nivå.

Ulik tilnærming og analysepraksis gjør også at resultatene fra alternativanalysene blir lite sammenliknbare på tvers av konsulentmiljøene. Over tid vil dette arbeidet antakelig konvergere mot en felles mal etter hvert som en får mer erfaring med bruk av ordningen. Det er imidlertid ønskelig at myndighetene gjennom kvalitetssikringsforum og i andre sammenhenger påskynder dette gjennom å utarbeide maler og retningslinjer for arbeidet. I samferdselssektoren, hvor en har et begrenset antall ulike typer prosjekter som går igjen i de fleste sammenhenger, bør det være mulig å lage forenklete

maler for hvordan de ulike dokumentene skal se ut. Dette vil i stor grad forenkle KVV-arbeidet. Det bør også stilles klarere krav og retningslinjer til KS-miljøene mht metodebruk og prioriteringer i kvalitetssikringen. Transparens og etterprøvnbarhet i KS-rapportene bør økes. KS-rapportene bør i utgangspunktet *ikke* unntas offentlighet. Beslutningsgrunnlaget som ligger til grunn for store statlige investeringer bør være allment tilgjengelig for derigjennom å bidra til åpenhet om hvilke virkninger og mål som er prioritert ved fordeling av investeringsmidler i samferdselssektoren.

For nærmere diskusjoner og anbefalinger for de fire KS1-dokumentene viser vi til kapittel 3.

5.12 Samordning og forenkling vil gi lavere kostnader for KVV/KS1-prosessene

Ressursinnsatsen knyttet til KVV/KS1-ordningen for gjennomførte prosjekter ble beregnet i forbindelse med utarbeidelsen NTP for perioden 2010-2019. I alt 8 prosjekter var da fullført. Kostnadene knyttet til disse KVV/KS1-prosjektene, medregnet etatenes ressursbruk og kjøp av eksterne konsulenttenester, ble anslått til om lag 50 mill. kr for veg- og jernbanesektoren samlet. Det ble i NTP-en vist til at det er for tidlig å vurdere om ressursinnsatsen står i forhold til nytten, og at regjeringen derfor vil komme tilbake til dette etter en bredere gjennomgang.

De ovennevnte kostnadene utgjør ca. 6,25 mill. kr per prosjekt. Dette er om lag på samme nivå som de kostnadene Jernbaneverket antyder, og som er gjengitt i kapittel 2. Disse kostnadene er etter vår vurdering høye, og det bør være mulig å redusere dem betydelig. Dette kan gjøres gjennom en mer standardisert prosedyre for hvordan KVV/KS1 skal gjennomføres i samferdselssektoren, etablering av en sentral database, færre og kortere verksteder m.v. Gjennom disse endringene bør en få minst like god nytte av ordningen som i dag, og til en lavere kostnad.

6. Referanser

Finansdepartementet (2005). *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*.

Finansdepartementet (2010): *Bestemmelser om økonomistyring i staten* Fastsett 12. desember 2003 med endringer, senest 8. juni 2010.

Flyvbjerg, B., Bruzelius, N. and Rothengatter, W. (2003): *Megaprojects and Risk. An Anatomy of Ambition*. Cambridge: Cambridge University Press.

Klakegg, Ole Jonny (2004): *Målformulering i store statlige investeringsprosjekt* © Concept-programmet 2004 Concept Rapport nr. 6

NOU 1999:28 Gardermoprosjektet. *Evaluering av planlegging og gjennomføring*. Utredning fra en gruppe oppnevnt ved kongelig resolusjon av 15. mai 1998
<http://odin.dep.no/sd/norsk/publ/utredninger/NOU/028005-020002/hov001-nu.html>

Nyborg, K. og I. Spangen (1996) *Politiske beslutninger om investeringer i veier. Intervjuer med medlemmer av Stortingets samferdselskomite*. TØI-notat 1026/1996, TØI.Johansen, Leif, 1965, Offentlig økonomikk, Universitetsforlaget, Oslo.

Nyborg, Karine (2002). *Miljø og nytte-kostnadsanalyse. Noen prinsipielle vurderinger*. Rapport 5/2002 ISBN 82-7988-034-8 Stiftelsen Frischsenteret 2002.

Næss, Petter med bidrag fra Kjell Arne Brekke, Nils Olsson og Ole Jonny Klakegg. *Bedre utforming av store offentlige investerings- prosjekter Vurdering av behov, mål og effekti tidligfasen* Concept rapport Nr 9

Næss, Petter (2004). *Bedre behovsanalyser. Erfaringer og anbefalinger om behovsanalyser i store offentlige investeringsprosjekter*. NIBR/Concept. 2004.

Samset, Knut (2008), *Prosjekt i tidligfase. Valg av Konsept*. Tapir Akademisk forlag, Trondheim

St.meld. nr. 16 (2008-2009) *Nasjonal transportplan 2010 - 2019*