

RAPPORT

EVALUERING AV OMORGANISERING AV VEGSEKTOREN VED INTRODUKSJONEN AV ET VEISELSKAP



MENON-PUBLIKASJON NR. 159/2023

AV SVEINUNG FJOSE, MARIA KØBER GULDVIK, PETER AALEN, HENRIK SCHWABE OG HEIDI ULSTEIN

Forord



På oppdrag for Samferdselsdepartementet har Menon Economics gjennomført en evaluering av omorganiseringen av vegsektoren ved introduksjonen av Nye Veier. Oppdraget er formulert som følger: *å vurdere om dagens organisering av vegsektoren på statlig nivå samlet sett bidrar til effektiv ressursutnyttelse, politisk styring og ivaretagelse av de overordnede målene i Nasjonal transportplan (NTP)*. Oppdraget er videre spisset til å vurdere hvilke effekter etablering av Nye Veier har hatt på vegsektoren samlet sett, både gjennom det Nye Veier selv har gjort og gjennom endringene det har ført til hos Statens vegvesen og eventuelt hos andre aktører i sektoren.

Arbeidet er gjennomført av Sveinung Fjose, Heidi Ulstein, Peter Aalen, Henrik Schwabe og Maria Køber Guldvik. Tom Colbjørnsen og Jan Bakken har fungert som sentrale sparringspartnere og eksterne kvalitetssikrere.

Menon Economics er et forskningsbasert analyse- og rådgivningsselskap i skjæringspunktet mellom strategi og samfunnsøkonomi. Vi tilbyr analyse- og rådgivningstjenester til bedrifter, organisasjoner, kommuner, fylker og statlige virksomheter.

Vi takker Samferdselsdepartementet for et veldig spennende oppdrag. Vi takker også alle intervjuobjekter, og retter en særlig takk til ledelse og medarbeidere i Nye Veier og Statens vegvesen som har stilt opp på samtaler og intervjuer, skaffet til veie data og bistått gjennom innspill og nyanseringer.

Desember 2023

Sveinung Fjose
Prosjekteier
Menon Economics

Maria Køber Guldvik
Operativ prosjektleder
Menon Economics

Innhold

SAMMENDRAG	3
Om oppdraget	3
Organiseringens påvirkning på «mer for pengene»	4
Organiseringens påvirkning på øvrige mål i NTP	4
Organiseringens påvirkning på andre forhold	5
Fremtidig gevinst av organiseringen	5
1 BAKGRUNN OG KONTEKST FOR OPPDRAGET	7
1.1 Om oppdraget	7
1.2 Om aktørene	7
1.3 Hva har skjedd og hva kunne ha skjedd? En kontrafaktisk analyse	10
1.4 Opprettelsen av Nye Veier er innføring av målestokkonkurranse – ikke konkurranseutsetting	10
1.5 Leseveiledning	13
2 METODE OG FRAMGANGSMÅTE	15
2.1 Dokumentstudier	15
2.2 Statistiske analyser	16
2.3 Intervjuer	16
3 ORGANISERINGENS PÅVIRKNING PÅ «MER FOR PENGENE»	18
3.1 «Mer for pengene» i Nye Veiers utbyggingsportefølje	19
3.2 «Mer for pengene» i Statens vegvesens utbyggingsportefølje	26
3.3 Kostnadene har økt i byggefase for både Statens vegvesen og Nye Veier	30
4 ORGANISERINGENS PÅVIRKNING PÅ ØVRIGE MÅL I NTP	32
4.1 Nullvisjon for drepte og hardt skadde	32
4.2 Enklere reisehverdag og økt konkurransevne for næringslivet	36
4.3 Bidra til oppfyllelse av Norges klima- og miljømål	37
4.4 Effekt på effektiv bruk av ny teknologi er usikker	41
5 ORGANISERINGENS PÅVIRKNING PÅ ANDRE RELEVANTE FORHOLD	46
5.1 Samfunnssikkerhet og beredskap	46
5.2 Drift og vedlikehold	48
5.3 Kompetansemiljø	51
5.4 Politisk styring	54
6 FREMTIDIG GEVINST AVHENGIG AV FLERE FORHOLD	58
6.1 Lavere utbyggingstakt kan gi lavere gevinst målt i kroner	58
6.2 Spesialiseringsgevinster versus konkurransegevinster	58
6.3 Kan Statens vegvesen kopiere egenskapene Nye Veier har i dag?	59
VEDLEGG 1: NÆRMERE OM METODIKK FOR Å UNDERSØKE MÅLOPPNÅELSE INNEN NTP-MÅLET «MER FOR PENGENE»	62
VEDLEGG 2: INTERVJUOBJEKTER	65
VEDLEGG 3: OVERSIKT OVER ENDRINGER VED FERDIGSTILTE PROSJEKTER AV NYE VEIER	66
VEDLEGG 4: KOSTNADSUTVIKLING I VEGUTBYGGING	67
VEDLEGG 5: REDUKSJON OG DERETTER UTFLATING I NETTONYTTEN PER INVESTERTE KRONE I STATENS VEGVESENS UTBYGGINGSPORTEFØLJE?	68

Sammendrag

Opprettelsen av Nye Veier i 2016 har bidratt til at man har oppnådd å få «mer for pengene» i statlig veibygging. Dette var også hovedmålsetningen med opprettelsen. Sterkt bidragsytende til måloppnåelsen er både at Nye Veier har evnet å levere godt på sitt samfunnsoppdrag, og at Statens vegvesen i betydelig grad har maktet å redusere kostandene i etterkant av etableringen av Nye veier. Resultatene i form av kostnadsreduksjon er bemerkelsesverdig, og dokumenterer at målestokkonkurransen mellom Nye Veier og Statens vegvesen har fungert etter hensikten. I sine årsrapporter dokumenterer Statens vegvesen bedret leveranse også på områder hvor de ikke har målestokkonkurranse med Nye Veier. Målestokkonkurranse er altså ett av flere virkemidler et departement kan bruke for å bedre effektiviteten. Dersom omfang av målestokkonkurranse mellom Statens vegvesen og Nye Veier i fremtiden reduseres, er det grunn til å anta at gevinstene som er oppnådd på sikt vil reduseres betydelig.

At man har fått mer for pengene medfører også bedre måloppnåelse på andre målsetninger i Nasjonal transportplan (NTP) som «reduksjon i antall drepte og hardt skadde» og «enklere reisehverdag og økt konkurranseevne for næringslivet». Effektene knyttet til «effektiv bruk av ny teknologi» og «bidrag til oppfyllelse av Norges klima og miljømål» er mer usikker.

Mulighet for politisk styring av beslutninger i Statens vegvesen er noe høyere enn ovenfor Nye Veier. Dette er i tråd med intensjonen med opprettelse av Nye Veier. Begge selskaper er samtidig betydelig politisk styrt.

Om oppdraget

Den offentlige vegsektoren i Norge har i senere år gjennomgått betydelige endringer. De største endringene har bestått av opprettelsen av et statlig utbyggingsselskap for vei i 2016 (Nye Veier), overføring av vegadministrasjon for fylkesvegene i Fylkeskommunene i 2020, samt innføring av en bompengereform implementert i 2018. Menon har fått i oppdrag av Samferdselsdepartementet å foreta en bred evaluering av opprettelsen av Nye Veier, formulert som følger: «å vurdere om dagens organisering av vegsektoren på statlig nivå samlet sett bidrar til effektiv ressursutnyttelse, politisk styring og ivaretagelse av de overordnede målene i Nasjonal transportplan (NTP).» Oppdraget er videre spisset til å vurdere hvilke effekter etablering av Nye Veier har hatt på vegsektoren samlet sett, både gjennom det Nye Veier selv har gjort og gjennom endringene det har ført til hos Statens vegvesen og eventuelt hos andre aktører.

Kompliserende forhold for analysen

For å kunne svare godt og presist på spørsmålene i evalueringen, må en gjøre vurderinger av hva som ville ha skjedd i tilfellet Nye Veier ikke hadde blitt opprettet. Det må altså anslås en effekt av de samme prosjektene sammenlignet med et *null-alternativ uten Nye Veier*.

Opprettelsen av Nye Veier er et av flere større grep tatt innen statlig veisektor – det er derfor krevende å skille effekten av Nye Veier fra andre grep. Planlegging og gjennomføring av større utbyggingsprosjekter tar også mange år. Stadig flere prosjekter ferdigstilles både i Nye Veier og Statens vegvesen, men det er fortsatt en stor andel som ligger i planleggingsfasen eller er i gjennomføring. Selv om det har gått åtte år siden Nye Veier ble opprettet, og det fremkommer resultater, prognoser og forventninger fra planprosessene, er det likevel tidlig å kunne si noe om endelige og faktiske effekter for porteføljen som helhet. Dette er forhold ved evalueringen som det er tilknyttet usikkerhet til.

Vurdering av målestokkonkurranse

Formålet med etableringen av Nye Veier var dels å øke effektiviteten i ressursbruken og dels å fremme innovasjon, spesielt innen prosess, teknologi og digitalisering, i vegsektoren. Dette skulle oppnås ved å introdusere konkurranse på byggherrenivå mellom Nye Veier og Statens vegvesen. Formatet på konkurransen mellom virksomhetene er å regne som målestokkonkurranse.¹ Konkurransen kan bidra til klarere beslutningsgrunnlag. Dette skjer gjennom at konkurranse potensielt kan redusere risikoen for asymmetrisk informasjon i forhandlinger mellom departementet og de to virksomhetene.

Organiseringens påvirkning på «mer for pengene»

Vår vurdering er at opprettelsen av Nye Veier i 2016 har bidratt til at man har oppnådd å få «mer for pengene» i statlig veibygging, som også var hovedmålsetningen med opprettelsen. Det er enighet om dette også blant informantene vi har intervjuet. Effekten har i hovedsak to opphav:

- **Nye Veiers utbyggingsportefølje:** Kostnadsreduksjoner har funnet sted gjennom en rekke større og mindre tiltak som har gitt reduserte utbyggingskostnader, samtidig som nytten for trafikanter og samfunnet samlet har økt. Samlet sett dokumenterer Nye Veier en kostnadsreduksjon på 17 prosent i sin portefølje av ferdigstilte prosjekter. De dokumenterer videre reduserte kostnader og økt nytte også i de prosjekter som vil utbygges fremover. Kostnadsreduksjonen er både et resultat av rammebetingelsene Nye Veier er gitt, og egenskapene Nye Veier har opparbeidet og tilegnet seg.
- **Kostnadsreduksjon i Statens vegvesen:** Mens kostnadene i planfasen økte med om lag 40 prosent i forkant av opprettelsen av Nye Veier, dokumenterer Statens vegvesen en kostnadsreduksjon på om lag 7 prosent i den delen av planporteføljen som er mest sammenlignbar med porteføljen til Nye Veier. Kostnadsreduksjonene har i liten grad gått på bekostning av nytten for trafikantene. Den bemerkelsesverdige sterke effekten på kostnadsreduksjon, skyldes trolig omfattende og systematisk arbeid gjennom flere år i Statens vegvesen. Økt fokus på optimalisering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet i planfasen og innføring av endringslogg og styringsmål i planfase har vært sentrale tiltak.

I evalueringen har vi gjennomført intervjuer med respondenter tilknyttet Nye Veier, Statens vegvesen, samt mer uavhengige eller nøytrale respondenter. Funnene som fremgår av vår analyse av utbyggingsregnskaper stemmer relativt godt overens med respondentenes tilbakemeldinger.

Mens både Nye Veier og Statens vegvesen har redusert kostnadene i prosjektene betydelig gjennom optimaliseringer i planfasen har begge virksomheter opplevd kostnadsøkninger på om lag 10 prosent i investeringsfasen. Det er utfordrende å vurdere hva av kostnadsøkningen som skyldes prosjektstyringen, og hva som skyldes prisstigning og andre forhold.

Organiseringens påvirkning på øvrige mål i NTP

Nasjonal transportplan 2022-2033² setter fire andre hovedmål som er likestilt med «mer for pengene». Disse er «bidra til oppfyllelse av Norges klima- og miljømål», «nullvisjon for drepte og hardt skadde», «enklere reisehverdag og økt konkurransevne for næringslivet» og «effektiv bruk av ny teknologi». Gjennom at det bygges mer vei enn hva alternativet hadde vært uten, bidrar opprettelsen til målsetningen om «nullvisjon for drepte og hardt skadde» og «enklere reisehverdag og økt konkurransevne for næringslivet». Det understrekes

¹ På engelsk og innen økonomifaget også omtalt som benchmarking.

² Nasjonal transportplan, Meld. St. 20 (2020-2021).

samtidig at effekten både skyldes etableringen av Nye Veier, og de egenskaper Nye Veier har vist, og den betydelige kostnadsreduksjon som er dokumentert i Statens vegvesen i etterkant av opprettelsen.

Selv om det har vært en positiv utvikling i fokuset på klima og miljø over tid, medfører bygging av vei utslipp av klimagasser, naturinngrep, og tenderer til å øke omfanget av reising. Effekten på «bidra til oppfyllelse av Norges klima- og miljømål» er dermed i beste fall usikker. Respondentene i undersøkelsen vurderer videre at opprettelsen av Nye Veier kun i begrenset grad har bidratt til målsetningen «effektiv bruk av ny teknologi».

Organiseringens påvirkning på andre forhold

Gjennom opprettelsen av Nye Veier har statlig veisektor blitt mer fragmentert da det nå er to heller enn én utbygger.³ Fra et *beredskapsmessig ståsted* er det en fordel med få aktører, ettersom dette letter kommando- og kommunikasjonslinjene. Slik sett kan det argumenteres for at opprettelsen av Nye Veier er negativt sett fra et beredskapsmessig ståsted. Intervjurespondentene tegner samtidig et mer sammensatt bilde, og viser til at Statens vegvesens størrelse og kompleksitet har medført enkelte utfordringer med hensyn til koordinering ved hendelser – en ulempe en liten organisasjon Nye Veier i mindre grad har opplevd. Videre trekkes det frem at opphevelsen av sams vegadministrasjon og overføringen av ansvar til fylkene i betydelig større grad enn opprettelsen av Nye Veier har bidratt til fragmentering.

Nye Veiers utbyggingsportefølje bestod ved oppstart av flere lengre og sammenhengende strekninger. Porteføljen har siden blitt noe mer sammensatt, og består nå også av enkelte korte delstrekninger, samt noen lengre strekninger som trolig ikke blir underlagt full utbygging og der Statens vegvesen har drift- og vedlikeholdsansvar. Dette gir flere utfordringer knyttet til drift og vedlikehold, spesielt da erfaringer viser at lange sammenhengende strekninger er en forutsetning for effektiv drift og vedlikehold. Dagens sammensetning av porteføljene medfører koordineringsbehov og tilhørende koordineringskostander. Samferdselsdepartementet anbefales uansett å utrede om en annen type organisering av drifts- og vedlikeholdsansvaret kan gi besparelser og lavere kostnader. Analysen bør inkludere riks- og fylkesveier.

Nye Veier er et statlig aksjeselskap, mens Statens vegvesen er en offentlig etat. Mulighetene for politisk inngripen er større i en etat enn ovenfor et aksjeselskap. Samtidig er Nye Veier omfattende politisk styrt gjennom at Samferdselsdepartementet er generalforsamling og velger styret, bevilger finansiering, vedtar portefølje, inngår veiutbyggingsavtaler, samt gjennom omfattende dialog. Sterkere mulighet for Nye Veier til selv å bestemme rekkefølgen i utbygging medfører at omfang av politisk styring ovenfor Nye Veier er noe mindre enn hva tilfellet er ovenfor Statens Vegvesen, i tråd med intensjonen for opprettelsen av Nye Veier.

Fremtidig gevinst av organiseringen

En betydelig del av gevinsten som er dokumentert i denne rapporten skyldes trolig effekten av målestokkonkurransen. Denne effekten vil trolig opphøre dersom man fra politisk hold velger å ikke opprettholde Nye Veier.

Omfang av fremtidig gevinst vil samtidig være avhengig av total fremtidig utbygging. Jo lavere totalt nivå på fremtidig utbygging, jo lavere vil gevinsten være målt i kroner.

³ [Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om ny inndeling av regionalt folkevalgt nivå](#), Innst. 385 S (2016-2017).

Ved sammensetning av porteføljene til Statens vegvesen og Nye Veier, eksisterer et dilemma. Desto likere porteføljene er, jo sterkere vil trolig målestokkonkurransen mellom virksomhetene være, med de positive effekter det kan gi. På den annen side vil likere porteføljer trolig gi reduserte muligheter for spesialisering, en spesialisering som trolig også kan lede til lavere kostnader for både utbygging, drift og vedlikehold. Videre vil en oppstyking av utbyggingsansvar med tilhørende drift og vedlikehold innenfor samme geografiske område kunne gi merkostnader.

1 Bakgrunn og kontekst for oppdraget

Dette kapittelet introduserer evalueringsoppdraget, aktørene i sektoren og kompliserende forhold for evalueringen. Videre kommer vi kort inn på relevant litteratur som belyser oppdraget.

1.1 Om oppdraget

I Hurdalsplattformen heter det at regjeringen vil «*utrede hvordan utbygging, drift og vedlikehold av veier skal organiseres med bakgrunn i at stadig flere utbyggere og veieiere gir fare for økte kostnader, mer fragmenterte fagmiljøer og mindre sammenhengende utbygging*». ⁴ Denne evalueringen må ses som en oppfølging av dette punktet.

I Samferdselsdepartementets utlysning ble det presisert at oppdraget er «*å vurdere om dagens organisering av vegsektoren på statlig nivå samlet sett bidrar til effektiv ressursutnyttelse, politisk styring og ivaretagelse av de overordnede målene i Nasjonal transportplan (NTP)*». Det er altså lagt opp til en bred evaluering av grepet med å introdusere Nye Veier og hvilke effekter det har hatt samlet sett på statlig veisektor.

Nye Veier ble opprettet med formål om å oppnå en mer helhetlig utbygging og større kostnadseffektivitet for den porteføljen de blir gitt ansvar for, og dermed gi merverdi utover utbygging i tradisjonell forstand. ⁵ Nå ønsker Samferdselsdepartementet å få kartlagt hvilken effekt introduksjonen av Nye Veier har gitt vegsektoren, både gjennom Nye Veiers aktivitet og gjennom en eventuell innvirkning på Statens vegvesen eller andre aktører i sektoren. Evalueringen er dermed ikke en direkte sammenligning mellom Statens vegvesen og Nye Veier, selv om vi naturlig kommer inn på forskjeller mellom de to virksomhetene.

Evalueringen vil ikke bare fokusere på den historiske effekten siden introduksjonen, men også drøfte videre potensiell effekt. Oppdraget består blant annet av å vurdere sannsynliggjorte gevinster opp mot sannsynlige kostnader. Oppdraget vil derfor ta for seg både en vurdering av hva effekten har vært av å operere med to statlige byggherrer, og en vurdering av fremtiden med å fortsette å operere med to byggherrer *over tid*, herunder også risikoen for fallende produktivitet ved å gå tilbake til *én* byggherre på riksveier.

1.2 Om aktørene

Staten, fylkeskommunene og kommunene er veimyndigheter og har ansvaret for hhv. riksvei, fylkesvei og kommunalt veinett. Denne evalueringen fokuserer på statlig veisektor som omfatter ca. 10 600 km riksvei.

Vegsektoren på statlig nivå er organisert i en etat (Statens vegvesen (SVV)), et utbyggingselskap (Nye Veier AS (NV)) og et tilsyn (Vegtilsynet (VT)). Ved opprettelse av Nye Veier fikk Samferdselsministeren to organisasjoner til å gjennomføre bl.a. utbygging, drift og vedlikehold av riksvegnettet, innenfor den politikk og de rammer som Stortinget og regjeringen legger føringer for. Meld. St. 25 (2014-2015) «På rett vei» påpeker viktigheten av å tilrettelegge for at de to byggherrene kan utnytte og videreutvikle sine fordeler for å oppnå effektiv utbygging av riksvegnettet, og nå samlet mål for transportpolitikken. ⁶

⁴ [Hurdalsplattformen – For en regjering utgått fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet 2021-2025](#), s. 41.

⁵ [På rett vei - Reformen i veisektoren](#). Meld. St. 25 (2014-2015).

⁶ [På rett vei - Reformen i veisektoren](#). Meld. St. 25 (2014-2015).

I det følgende presenterer vi kort og noe overfladisk de to virksomhetene nærmere, inkludert relevante forskjeller i deres mandat, størrelse og organisasjonsform.

1.2.1 Nye Veier

Nye Veier ble etablert som et statsaksjeselskap i 2015 og har vært i ordinær drift siden 2016. Selskapet har hovedkontor i Kristiansand, og hadde 181 ansatte i november 2023. Nye Veier er 100 pst. eid av Samferdselsdepartementet, og eierskapsutøvelsen utføres i tråd med Meld. St. 6 (2022–2023) *Et grønnere og mer aktivt statlig eierskap 2022–2023* (eiermeldingen). Nye Veiers virksomhet er også en del av statens samlede sektorpolitikk på vegområdet, der SD fastsetter rammer for virksomheten gjennom statsbudsjettet og Nasjonal transportplan.

Ifølge Nye Veiers formålsparagraf er «selskapets oppgaver å gjennomføre planlegging, utbygging, drift og vedlikehold av de riksveistrekninger som omfattes av selskapets portefølje og som selskapet etter avtale med Den norske stat har påtatt seg ansvar for, samt virksomhet nært tilknyttet dette»⁷. Ved opprettelsen fikk Nye Veier ansvar for en oppstartportefølje på åtte strekninger med underliggende prosjekter. Porteføljen ble i senere tid utvidet i to omganger, først med tre nye strekninger i 2019, og så i forbindelse med NTP 2022-2033 hvor de fikk flere strekninger og ansvaret for Fellesprosjektet FRE16 (Ringeriksbanen og E16). Nye Veiers mandat omfattet også drift og vedlikehold for strekningene virksomheten har bygget ut⁸.

Selskapet har i dag en utbyggingsportefølje på 1 269 kilometer riksvei og 40 kilometer dobbeltsporet jernbane. Nye Veier har videre driftsansvar for om lag 120 km ferdig utbygget riksvei.

Nye Veiers aktivitet finansieres ved bevilgninger over statsbudsjettet og bompenger. Selskapet inngår utbyggingsavtaler med Staten ved Samferdselsdepartementet for hvert enkelt veiprojekt selskapet prioriterer for utbygging, herunder særskilte proposisjoner vedtatt av Stortinget for avtaler der det er lagt til grunn et bompengebidrag. Ved opprettelsen ble det vedtatt at Nye Veier skulle finansieres gjennom en årlig statlig ramme på 5 mrd. kroner (2016-kroner) som prisjusteres årlig. Alle Nye Veiers kostnader til administrasjon, planlegging, utbygging og drift og vedlikehold dekkes innenfor selskapets ramme⁹.

Rekkefølgen på utbygging av strekninger skal prioriteres etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet. På sine egne nettsider omtaler Nye Veier porteføljeprioriteringene.¹⁰ Før veistrekninger kan prioriteres for utbygging, utarbeider Nye Veier en beregning av samfunnsøkonomisk lønnsomhet som vurderer både prissatte og ikke-prissatte forhold ved prosjektet, og hensyntar blant annet, trafikkmengde, trafiksikkerhet, reisetid, rasfare og klimagassutslipp. I selve prioriteringen legges det også vekt på forhold rundt: samfunnsikkerhet, muligheten for helhetlig utbygging, trafiksikkerhet (særlig vektet) og bompengebelastning.

⁷ [Vedtekter for Nye Veier](#). Fastsatt ved stiftelsen 04.05.2015, sist endret 15.06.2021 til også å inkludere jernbanestrekninger etter at virksomheten fikk ansvar for Fellesprosjektet Ringeriksbanen og E16 (FRE16).

⁸ Et klarere oppdrag innen drift og vedlikehold ble ifølge sentrale interessenter intervjuet i undersøkelsen i etterkant av opprettelsen i 2016

⁹ Utbyggingsavtalene som inngås mellom Samferdselsdepartementet og Nye Veier for enkeltstrekninger håndteres som fastprisavtaler, det vil si at Nye Veier tar risikoen for kostnadene og utbyggingsrammen gitt i avtalen. Dersom utbyggingskostnadene overstiger rammen, vil dette påvirke selskapets disponible midler, og få direkte påvirkning på finansieringen av andre prosjekter. I motsatt fall vil prosjekter som ferdigstilles under avtalt budsjett ramme tilføre selskapet økonomiske midler som videreføres til andre prosjekter.

¹⁰ <https://www.nyeveier.no/om-oss/>

1.2.2 Statens vegvesen

Statens vegvesen er et forvaltningsorgan underlagt Samferdselsdepartementet. Det har eksistert et veidirektorat siden 1864, som med tiden har utviklet seg til det Statens vegvesen som er i dag. Statens vegvesen hadde ved utgangen av 2022, 4909 ansatte fordelt på seks fagdivisjoner og et direktorat.

Statens vegvesens samfunnsoppdrag er definert som følger i etatsinstruksen: «*Statens vegvesen skal innenfor sitt ansvarsområde utvikle og tilrettelegge for et effektivt, miljøvennlig, fremtidsrettet og trygt transportsystem. Statens vegvesen skal levere gode tjenester gjennom effektiv bruk av offentlige midler. Statens vegvesen har sektoransvar for å følge opp nasjonale oppgaver for hele veitransportsystemet. Statens vegvesen utøver sitt samfunnsoppdrag gjennom tre roller: byggherre, myndighetsorgan og fagorgan*». Instruksen definerer nærmere det ansvar som ligger i de tre rollene.

Statens vegvesen har ansvar for alt av riksveinettet som ikke er en del av Nye Veiers portefølje. Det omfatter i dag om lag 9 400 km. For 2023 var Statens vegvesens investeringsposter¹¹ på om lag 13,2 mrd. kr, med et drifts- og vedlikeholdsbudsjett¹² på om lag 9,4 mrd. Det er åpnet for at midler kan overføres mellom disse postene, så samlet tilgjengelige midler til utbygging, drift og vedlikehold var på 22,6 mrd. kr.¹³ I tillegg delfinansieres flere utbyggingsprosjekter med bompenger. Det er anslått at bompengefinansiering vil utgjøre om lag 7,9 mrd. kr i Statens vegvesens prosjekter i 2023.¹⁴

Majoriteten av Statens vegvesens finansiering kommer direkte gjennom tildelinger i statsbudsjettet. Midlene er fordelt på poster med spesifikasjoner og ytterligere utdypninger i tildelingsbrev. Bompengeinntekter kommer i tillegg. Rammene for riksveginvesteringer er videre satt gjennom målene og prioriteringene i den til enhver tid gjeldende nasjonale transportplanen.

Gjennom behandlingen av NTP 2022-2033 sluttet Stortinget seg til at Statens vegvesen gis handlingsrom til å gjennomføre jevnlige vurderinger og prioriteringer av prosjektenes omfang og rekkefølge, innenfor de rammer som er gitt i Nasjonal transportplan.¹⁵ Det omtales at «Porteføljeprioriteringene vil blant annet være basert på en analyse av prosjektenes samfunnsøkonomiske lønnsomhet inklusiv ikke prissatte virkninger, samt usikkerhetsvurderinger.» Statens vegvesens arbeid med porteføljeprioritering skjer innenfor gjeldende økonomiske rammer for enkeltprosjekter. Vegvesenets porteføljeprioritering er en del av regjeringens beslutningsgrunnlag når den foreslår for Stortinget hvilke prosjekter som skal starte opp. De årlige prioriteringene som fremkommer av første 6. års periode i Nasjonal transportplan er styrende for utbyggingsrekkefølgen (dersom ikke vesentlige prosjektendringer oppstår). Nye Veier AS, derimot, beslutter selv hvilke prosjekter som skal gjennomføres innenfor sine økonomiske rammebetingelser, ut ifra blant annet, vurderinger knyttet til samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

¹¹ Samferdselsdepartementet. (2022). Kap. 1320, post 29 og 30. På post 29 budsjetteres også vederlag til OPS-selskaper for å drifte og vedlikehold veier som er åpnet for trafikk. Tallene er justert iht. saldert budsjett og inneholder gjeldende budsjettstørrelser jf. Finansdepartementets [Prop. 118 S \(2022-2023\)](#) og Finanskomiteens [Innst. 490 S \(2022-2023\)](#).

¹² Samferdselsdepartementet. (2022). Kap. 1320, post 22.

¹³ Bevilgninger kan i utgangspunktet ikke overskrides eller brukes til andre formål enn forutsatt av Stortinget, men bevilgningsvedtakene på disse postene har stikkordet "kan nyttes under". Det åpner for at bevilgningen på en eller flere av postene kan overskrides, mot tilsvarende innsparing på en eller flere av de andre postene.

¹⁴ Prop. 1 S (2023-2024), Samferdselsdepartementet, s. 101.

¹⁵ <https://www.vegvesen.no/faa/fokusomrader/nasjonal-transportplan/gjennomforingsplan-2022-2027/kriterier-for-portefoljestyring-av-riksveiinvesteringer/>

1.3 Hva har skjedd og hva kunne ha skjedd? En kontrafaktisk analyse

Analysen er kontrafaktisk: For å kunne svare godt og presist på spørsmålene i evalueringen, må en gjøre vurderinger av hva som ville ha skjedd i tilfellet Nye Veier ikke hadde blitt opprettet. Det må altså anslås en effekt av de samme prosjektene sammenlignet med et *null-alternativ uten Nye Veier*.

Nye Veier er gitt mandat til å prioritere en utbyggingsrekkefølge i henhold til samfunnsøkonomisk lønnsomhet. I en kontrafaktisk situasjon må en ta stilling til om de samme strekningene ville blitt utbygd uten Nye Veier, og til en annen kostnad, og annen nytte, i et annet format eller til et annet tidspunkt.

Når vi forsøker å forestille oss en alternativ situasjon, må vi basere oss på antagelser og modeller som i de fleste tilfeller ikke kan gjenspeile virkeligheten nøyaktig.

Opprettelsen av Nye Veier er en av flere større grep tatt innen statlig veisektor – det er derfor krevende å skille effekten av Nye Veier fra andre grep. Kompliserende for analysen er at etableringen av Nye Veier har foregått samtidig med omfattende endringer i den statlige samferdselssektoren. Siden 2016 har bevilgningene til veiformål over statsbudsjettet økt.¹⁶ Økningen har skjedd samtidig som at administrasjonen av fylkesvegoppgaver ble overført fra Statens vegvesen til fylkeskommunene fra 2020, som en del av regionreformen. Arbeidet med NTP er også lagt om i perioden, og det politiske fokuset på hva man ønsker å oppnå i transportsektoren har endret seg.¹⁷ Videre har vi i analyseperioden gått fra å ha svært stabil og relativt lav inflasjon, til å ende med en unormalt høy inflasjon mot slutten av perioden.¹⁸ Det har også i samme periode vært en pandemi som har hatt innvirkning på trafikk tettheten, gjennomføring og kjøremønstre.

Veitbygging tar tid – effektene lar vente på seg: Planlegging og gjennomføring av større utbyggingsprosjekter tar mange år. Stadig flere av Nye Veier sine prosjekter ferdigstilles, men det er fortsatt en stor andel som ligger i planleggingsfasen eller er i gjennomføring. Selv om det har gått åtte år siden Nye Veier ble opprettet, og det fremkommer resultater, prognoser og forventninger fra planprosessene, er det likevel tidlig å kunne si noe om endelige og faktiske effekter.

1.4 Opprettelsen av Nye Veier er innføring av målestokkonkurranse – ikke konkurranseutsetting

Formålet med etableringen av Nye Veier AS (og rammeverk for offentlig-privat-samarbeid (OPS)) i transportsektoren skulle dels være mer effektiv ressursbruk, lavere kostnader, og dels mer innovasjon, ikke minst teknologisk og digitalt¹⁹. Opprettelsen av Nye Veier medførte en konkurranse på byggherrenivå som var forventet å utløse merverdi i form av økt kostnadseffektivitet og redusert tid i planlegging og gjennomføring av vegutbygging.

Teoretisk kan det skilles mellom priskonkurranse og målestokkonkurranse.²⁰ Priskonkurranse handler om at likestilte aktører konkurrerer om prosjekter fra samme oppdragsgiver, med pris som en viktig beslutningsparameter. Konkurransen reguleres normalt gjennom anbudsprosesser, og er særlig effektiv med

¹⁶ Prop 1 S (2016-2022).

¹⁷ Det har blant annet blitt et betydelig større fokus på klima og miljø, gjenbruk og samfunnsikkerhet og beredskap.

¹⁸ Utviklingen i pris, både generelt og for veganlegg er presentert i vedlegg 4.

¹⁹ På rett vei – Reformen i veisektoren, Meld. St. 25 (2014-2015).

²⁰ I litteraturen innen samfunnsøkonomi og strategi brukes som regel det engelske uttrykket benchmarking.

sikte på å redusere kostnader. Effektiv priskonkurranse forutsetter et minimum av aktører, og er derfor lite effektivt på byggherrenivå i den statlige vegsektoren, der det kun er to oppdragstakere.

Målestokkonkurranse innebærer at oppdrag tildeles gjennom avtaler mellom Samferdselsdepartementet (SD) og henholdsvis Nye Veier og Statens vegvesen, basert på departementets evaluering av de to virksomhetenes bidrag til å nå målene for statens veipolitikk. Med utgangspunkt i Stortingets bevilgning, og NTP som overordnet føring, tildeles de to aktørene byggherreansvaret for hver sine strekninger.

Målestokkonkurransens viktigste funksjon er at den gir departementet et sikrere beslutningsgrunnlag for å avgjøre hvilke krav den skal bygge inn i sine oppdragskontrakter med Nye Veier og Statens vegvesen. Økonomisk teori advarer mot at slike forhandlinger kan preges av asymmetrisk informasjon, der virksomhetene vil ha bedre tilgang på relevant informasjon og kompetanse enn departementet, og dermed bygge inn elementer som reduserer innovasjons- og effektiviseringspresset²¹. Målestokkonkurranse kan i prinsippet redusere faren for dette ved at man kan sammenligne informasjonen fra to aktører som begge er tjent med å framstå mest mulig effektive med sikte på tilgang til fremtidige prosjekter.

1.4.1 Konkurranse et virkemiddel for økt effektivitet

Virksomheters og prosjekters effektivitet består av to komponenter:

Formålseffektivitet, som innebærer at produksjonen av varer og tjenester imøtekommer relevante interessenters behov. Formålseffektivitet skaper merverdi og økt nytte for interessentene, ut over den verdi produktene ville hatt uten bedriftens bidrag.

Effektiv ressursutnyttelse, også kalt *ressurseffektivitet*, handler om produktivitet, dvs. om å få størst mulig produksjon ut av virksomheten eller prosjektets ressurser. Produktivitet måles vanligvis i en produktivetsbrøk, der den totale produksjonen (output) står i telleren, og samlet ressursinnsats (input) i nevneren. Kostnadseffektivitet, som innebærer å gjennomføre bedriftens formål til lavest mulig kostnader, er et annet mål på ressurseffektivitet.

På prosjektnivå kommer forskjellen mellom formåls- og ressurseffektivitet til uttrykk i form av henholdsvis nytte og kostnader for relevante interessenter.²² Et veiprojekts totale effektivitet avhenger både av dets formåls- og ressurseffektivitet, dvs. av både nytte og kostnader. Høy produktivitet og kostnadseffektivitet er uvesentlig dersom prosjektet ikke skaper nytte som er relevante for involverte interessenters behov. Det er imidlertid ikke tilstrekkelig at prosjektet er nyttig, dersom det legger beslag på ressurser som interessentene ville hatt mer igjen for å allokere til alternative prosjekter.

Samfunnsøkonomisk lønnsomhet måler om relevante aktørers samlede nytte av et prosjekt for relevante interessenter overstiger de totale ulempene og kostnadene det har for samfunnet å gjennomføre prosjektet. Nytt og kostnader kan være vanskelig å måle. For utbyggingsprosjekter skilles det gjerne mellom prissatte og

²¹ *Economics, Organization and Management*, P. Milgrom og J. Roberts, New Jersey, Prentice Hall, 1992.

²² *Fleere har foreslått å innføre dynamisk effektivitet som en tredje effektivitetskomponent. For eksempel skriver Tormod Hermansen i sin bok «En bedre styrt stat?» fra 2015 at effektive virksomheter også må ha kapasitet til å fornye, omstille og tilpasse seg endringer i teknologi, brukerbehov og politiske føringer, uten at det er nødvendig med detaljerte instruksjoner ovenfra. Betegnelsen dynamisk effektivitet har imidlertid i liten grad blitt fulgt opp i statlige dokumenter, ikke fordi behovet for omstillinger underkjennes, men fordi det ivaretas gjennom formåls- og ressurseffektivitet.*

ikke-prissatte effekter av veibygging. For å øke de samfunnsøkonomiske analysenes kvalitet og relevans, har man i senere år forsøkt å prissette effekter som tidligere kun ble omtalt, herunder verdien av natur.

1.4.2 Ytre konkurranse og intern effektivitet

Sammenhengen mellom virksomheters konkurranseeksponering og verdiskaping, mellom ytre press og intern effektivitet, er et klassisk tema i både økonomi- og organisasjonsfag. Et sentralt poeng er at virksomheter som mangler konkurranse, lett kan fristes til å begrense sin søken etter nye løsninger og teknologier som kan resultere i økt velferd.²³ Samtidig kan fravær av konkurranse følge av at interne og eksterne interessenter makter å tilegne seg noen av ressursene som ellers ville gått til kvalitetsforbedringer av varer og tjenester og kostnadsreduksjoner.²⁴ Anvendt på statlig veibygging betyr dette at planlegging og gjennomføring av prosjekter kan bli unødvendig kostbare, blant annet fordi byggherren presses til å imøtekomme interne og eksterne interessenter som har makt til å få gjennomslag for kostnadsdrivende løsninger eller andre fordyrende elementer. Dersom bevilgende myndigheter ikke kan velge mellom alternative byggherrer, kan de ha utfordringer med å påpeke og motsette seg slike fordyrende forhold i sin allokering av samfunnets ressurser.

Utfordringene med en viss naturlig ineffektivitet i statlige monopoler bidro til at man fra slutten av 70- og begynnelsen av 80-tallet hadde en reformbølge hvor man søkte å bruke markedslignende mekanismer for å sikre effektivitet i den offentlige tjenesteproduksjonen. Trenden går under navnet New Public Management og bestod i 1) privatisering av deler av tjenesteproduksjonen²⁵, 2) konkurranseutsetting av tjenesteproduksjonen²⁶, 3) innføring av målestokkonkurranse mellom aktørene²⁷ og 4) opprettelse av mer spissede offentlige selskaper med sterkere vektlegging av kostnadseffektivitet, understøttet andre kvalitetskriterier som blant annet punktlighet og sikkerhet.^{28,29} Opprettelsen av Nye Veier, med sterkere fokus på samfunnsøkonomisk lønnsomhet og kostnadseffektivitet kan på denne bakgrunnen ses på som en del av en større trend med oppsplitting av selskaper.³⁰

Kunstige markeder kan ha betydelige administrasjonskostnader

New Public Management har blitt utsatt for omfattende kritikk. Kritikken har både gått ut på at man har privatisert fellesgoder, slik at velferdsnivået har gått ned. En annen substansiell kritikk har vært at vektlegging av kostnadseffektivitet har bidratt til at andre målsetninger med det offentlige eierskapet har kommet i bakgrunnen. Videre har trenden også blitt kritisert for at kostnadene ved konstruksjon og operering av kunstige markeder er høyere enn den potensielle gevinsten ved konkurranse.³¹

²³ J. A. Schumpeter, 1942. *Capitalism, Socialism and Democracy*.

²⁴ R. M. Cyert og J. G. March, 1963. *A Behavioral Theory of The Firm*.

²⁵ *Deregulering av tele- og kringkastingsmonopolene kan her tjene som gode eksempler på vellykkede reformer (Hermansen, 201X)*

²⁶ *Eksempler her er konkurranseutsetting av enkelttjenester knyttet til spesialisthelsetjenesten, konkurranseutsetting av kommunale helsetjenester mv.*

²⁷ *Til dels gjelder dette innføring av stykkprisfinansiering i spesialisthelsetjenesten som er et kostnadsrefusjonssystem som skal sørge for at sykehusene får riktig betalt for oppgavene de har utført, men med begrenset konkurranseinnhold. Finansieringen av forskningskomponenten innen høyere utdanningsinstitusjoner er et eksempel der bevilgningens størrelse avhenger av sammenlignbar produksjon i form av publikasjoner m.m.*

²⁸ *Utskillelse av Avinor Flysikring av Avinor, med klart mandat for Avinor Flysikring å produsere flysikringstjenester så kostnadseffektivt som mulig innen absoluttes sikkerhetskrav tjener som et godt eksempel på slik konkurranseutsetting*

²⁹ Christensen, T og Læg Reid P: *New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice*, 2001.

³⁰ *Trenden med sterkere grad av oppsplitting av selskaper kom samtidig med en tilsvarende trend i privat næringsliv, men hvor slanking og spissing av selskaper var i større grad er begrunnet ut fra behov for konsentrasjon av produksjon hvor bedriftene har komparative fortrinn. Dette er blant annet beskrevet i Porter M E (1979) *Competitive Strategy: Techniques for Analyzing Industries and Competitors*; Barney J & Hesterly W (2018): *Strategic Management and Competitive Advantage: Concepts and Cases* og *The Economics of Organization* og Williamson O E (1981); *The Transaction Cost Approach**

³¹ Christensen, T og Læg Reid P: *New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice*, 2001.

1.4.3 Empiriske analyser av målestokkonkurranse

Målestokkevaluering, eller benchmarking, begynner med å kartlegge bedrifter og etater langs flere resultatindikatorer. Deretter sammenlignes resultatene på tvers av relevante bedrifter, gjerne holdt opp mot «best practice» innen bransjen. Metoden gjør det mulig for eiere, ledelse, medarbeidere og andre å evaluere virksomheter på andre forhold utover økonomiske resultater, blant annet kvalitet, arbeidsmiljø, miljøavtrykk og brukertilfredshet. Benchmarking bredder ut virksomheters konkurranseeksponering, dels ved å gjøre det mulig å konkurrere på flere indikatorer enn bare pris, og dels ved å åpne for konkurranse mellom virksomheter som ikke opererer i tradisjonelle markeder. Målestokkonkurranse egner seg derfor potensielt godt til vegsektoren, der byggherrene kan måles opp mot hverandre når det gjelder effektiv veibygging, men også øvrige NTP-mål.

Bruk av målestokkonkurranse forekommer oftest blant (store) private selskaper, og brukes for bedre å forstå egne resultater, og dermed gi grunnlag for bedre beslutninger og effektiv kostnadskontroll. Styringsverktøyet bidrar i mindre grad til økt innovasjonsevne og nye produkter/tjenester.³² For offentlige virksomheter har målestokkevalueringer dokumentert betydelige effektiviseringspotensial på ca. 20 prosent blant kommunale barnehager, grunnskoler og omsorgstjenester. Det betyr i gjennomsnitt at samme produksjon kan produseres med 20 prosent færre ressurser, eller at samme ressursbruk kan øke produksjonen med 20 prosent. Videre fremgår det at forbedringspotensialet er størst hos de minst effektive virksomhetene.³³ Produktivitetskommisjonen viste i sin første rapport tilsvarende effektiviseringspotensial blant ulike statlige virksomheter.³⁴

1.5 Leseveiledning

Rasjonalet bak opprettelsen av Nye Veier var et politisk ønske om å sørge for gode velferdstjenester til innbyggerne og konkurransekraft for næringslivet gjennom en satsning på effektiv infrastruktur av høy kvalitet.³⁵ Nye Veier skulle «løfte flere riksveistrekninger og gjennomføre utbyggingen mer effektivt»,³⁶ og ble med andre ord unnfanget for å levere «mer for pengene» i form av utbygging og drift og vedlikehold.

Vi forventer at etableringen av Nye Veier har hatt størst effekter på målet om «mer for pengene», og har derfor viet kostnadseffektivitet og nyttegevinster størst plass i utredningen. Nye Veier ble gitt en annen organisering og andre rammebetingelser enn Statens vegvesen, herunder langsiktig og forutsigbar finansiering og en portefølje av veiprosjekter hvor utbyggingsrekkefølgen skulle prioriteres ut fra strekningenes samfunnsøkonomiske lønnsomhet. Videre fikk Nye Veier en kompensasjonsmodell for prosjektene hvor virksomheten tok risikoen for kostnadene (og den mulige positive kostnadsmarginen) i utbyggingsavtalene med samferdselsdepartementet. Disse virkemidlene utgjør viktige rammebetingelser som gir Nye Veier muligheter til å etablere gode prosjektprosesser og verktøy som forventes å realisere effektivitetsgevinster. Dette omtales i kapittel 3.

Siden etableringen av Nye Veier har transport- og vegsektoren mottatt nye føringer og mål som skal oppnås. NTP 2022-2033 presenterer ett overordnet mål – Et effektivt, miljøvennlig og trygt transportsystem i 2050 – og fire likestilte mål for transportsektoren utover «mer for pengene», som er «bidra til oppfyllelse av Norges klima- og miljømål», «nullvisjon for drepte og hardt skadde», «enklere reisehverdag og økt konkurransevne for næringslivet» og «effektiv bruk av ny teknologi». Det har også blitt stilt spørsmål ved hvorvidt Nye Veiers mandat

³² Kristoffer Evanger Hansen og Mats Fjærvik. *Benchmarking sin rolle i økonomiske styringssystemer. Masteroppgave. Norges Handelshøyskole 2018.*

³³ Referert etter Meld.St. 1 (2023-2024) *Nasjonalbudsjettet*, s. 132.

³⁴ *Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd. Produktivitetskommisjonens første rapport. NOU 2015:1*, s. 304-310.

³⁵ [På rett vei - Reform i veisektoren](#), Meld. St. 25 (2014-2015).

³⁶ [På rett vei - Reform i veisektoren](#), Meld. St. 25 (2014-2015), s. 6.

har resultert i målkonflikt med de andre NTP-målene. Vi har skilt ut og tar for oss disse øvrige målene i kapittel 4.

Organiseringen av statlig veisektor i to aktører har videre gitt noen sideeffekter. I innspillene til denne evalueringen er det særlig fire områder som trekkes frem. Dette er påvirkning på politisk styring, påvirkning på samfunnssikkerhet og beredskap, kompetansemiljø i sektoren og utvikling på drift og vedlikehold. Organiseringens påvirkning på slike forhold diskuteres i kapittel 5.

Gjennom Samferdselsdepartementets innspillmøte 23. juni 2022 om utredning av vegsektoren, tok flere til orde for at Nye Veier har hatt en positiv effekt, men at denne nå kanskje er tatt ut. Avslutningsvis diskuteres fremtidig gevinst av flere veieiere og utbyggere i statlig veisektor i kapittel 6.

2 Metode og framgangsmåte

I tråd med anbefalingene i evalueringslitteraturen³⁷ har vi i oppdraget benyttet metodemessig triangulering. Dette innebærer at vi har brukt ulike informasjonskilder for å belyse problemstillingene. Fordi flere av de forhold som ønskes belyst i noen grad må baseres på vurderinger til ansatte i Nye Veier og Statens vegvesen, samtidig som disse har insentiv til å svare strategisk, har vi valgt å basere vurderingene på 1) intervjuer 2) rapporter og annet skriftlig materiale 3) statistikk og data, samt 4) faglitteratur om forventet effekt av aktuelle tiltak i organisasjoner.

I evalueringen har informantene insentiv til å svare strategisk. Informasjonen fra de to virksomhetene sees derfor også opp mot intervjuer med fag/bransjeorganisasjoner og andre aktører fra vegsektoren. Det er også supplert med dokumentstudier og statistiske analyser.

Følgende kilder er brukt i evalueringen:

- Dokumentstudier
- Statistikk tilgjengeliggjort av Statens vegvesen og Nye Veier
- Intervjuer

Disse datakildene er vurdert opp mot forventede resultater fra relevant litteratur.

2.1 Dokumentstudier

I evalueringen har vi gjennomgått en rekke ulike dokumenter for å belyse vegsektoren og dens kompleksitet. Dette gjelder, men er ikke utelukket til følgende kilder:

- Styringsdokumenter i Nye Veier og Statens vegvesen³⁸
- Skriftlige innspill til innspillmøtet 23. juni 2022 om utredning av vegsektoren
- Statens vegvesen og Nye Veiers innspill til, henholdsvis, Nasjonal transportplan (2022-2033) og Nasjonal transportplan (2025-2036).
- Tertial, kvartal og årsrapporter, for Statens vegvesen og Nye Veier i perioden 2016 til 2022.
- Tildelingsbrev til Statens vegvesen
- Eierskapsmeldingen³⁹
- Dokumenter knyttet til porteføljestyling og porteføljeprioriteringer i Statens vegvesen og Nye Veier
- Stortingsproposisjon som inneholder beslutning om opphøring av sams vegadministrasjon⁴⁰
- Relevante rapporter om utviklingen i sektoren som eksempelvis (dette er ikke en fullstendig uttømmende liste):
 - Concepts rapport om hvorvidt Nye Veier lykkes med å redusere utbyggingskostnader⁴¹
 - NORCE sin rapport om innovasjon i anleggsbransjen og hvorvidt Nye Veier har spilt en rolle⁴²
 - Riksrevisjonens rapport om kvalitet og effektivitet i drift og vedlikehold av riks- og fylkesveier⁴³

³⁷ Finansdepartementet. (2005). *Veileder til gjennomføring av evalueringer*. OECD DAC (2023):

<https://www.oecd.org/dac/evaluation/dacriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm>

³⁸ Eksempelvis prinsipper for porteføljevurderinger for begge, eierstyringsmodell og vedtekter for Nye Veier

³⁹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-6-20222023/id2937164/>

⁴⁰ *Ny inndeling av regionalt folkevalgt nivå*, Prop. 84 S (2016-2017).

⁴¹ *Concept*. (2020). *Lykkes Nye Veier med å redusere utbyggingskostnaden i sine prosjekter?*

⁴² *NORCE*. (2022). *Innovasjon i anleggsbransjen - En studie av Nye Veiers prosjekter med norske totalentreprenører*

⁴³ *Riksrevisjonen*. (2023). *Kvalitet og effektivitet i drift og vedlikehold av riks- og fylkesveier*.

Vi har gjennom evalueringsperioden fått løpende innspill fra både oppdragsgiver og informantene som belyser ulike temaer i evalueringen og søkt å hensynta disse der det er relevant.

2.2 Statistiske analyser

Vi har i analysen søkt å dokumentere effekt gjennom datadrevne analyser. Dette har i hovedsak vært mulig for NTP-målet «mer for pengene». Dette målet kan operasjonaliseres på to måter, som til dels overlapper. Et bredt mål på hvor nyttig veiene er for innbyggerne er samfunnsøkonomisk nettonytte, der kostnaden og nytten for samfunnet av prosjektene sammenstilles. Har nettonytten økt vil dette tilsi at man har fått «mer for pengene».⁴⁴ Her finnes imidlertid kun sammenlignbare data over tid for Nye Veier og ikke for Statens vegvesen (mer utdypende forklaring beskrives i delkapittel 3.2.2). En smalere operasjonalisering av «mer for pengene» er å få bygget veiprojekter til en lavere investeringskostnad. Fordelen med målet er at det finnes rikelig med data på indikatoren som er sammenlignbar over tid. Nedsiden er at den ikke tar høyde for hvor nyttig veiene som blir bygd er for trafikantene. Gitt at man tar høyde for om endringene i investeringskostnader medfører forskjeller i veistandard eller reisetid, er imidlertid endringer i investeringskostnad også en god indikator for endringer i nettonytte. Vi benytter begge operasjonaliseringene for å måle effekten, der datatilgangen tillater det.

Vår overordnede fremgangsmåte er å undersøke utvikling i nytte og kostnader over tid per prosjekt, fra tidlig fase til gjennomføring. Endringer i nytte og kostnader som virksomhetene har realisert i sine prosjekter gir nyttig innsikt i virksomhetenes måloppnåelse av «mer for pengene». Vi sammenligner hverken kostnader, løpemetriser eller nytte mellom prosjekter eller porteføljer på tvers av virksomhetene. En rettferdig sammenligning på tvers av prosjekter og porteføljer, som tar høyde for prosjektspesifikke forhold, ville krevd en *svært* detaljert gjennomgang av hvert enkelte prosjekt. Prosjektspesifikke ulikheter vil gjøre slike sammenligninger diskutabile uansett detaljeringsgrad. I tillegg ville en slik sammenligning i for stor grad vært preget av hvilke prosjekter virksomhetene er tildelt av Stortinget, heller enn om de har maktet å forbedre prosjektene de er tildelt.

Ved å systematisere de samfunnsøkonomiske analysene og se utvikling i prosjektene over tid, kan vi vurdere hvordan kostnads- og nyttenivå har endret seg systematisk likt eller ulikt i henholdsvis Statens vegvesen og Nye Veier. Beregningene er videre kvalitetssikret og gjennomgått for å se på utviklingen for de to virksomhetene og samlet. En detaljert beskrivelse av tilnærmingen er presentert i vedlegg 1.

2.3 Intervjuer

Vi har gjennomført tre hovedtyper av intervjuer: eksplorative intervjuer, semistrukturerte dybdeintervjuer og forankringssamtaler. De ulike formene er beskrevet nedenfor.

- *Eksplorative intervjuer:* De eksplorative intervjuene ble gjennomført som åpne samtaler med hensikt å få innspill fra informantene om hva de vurderer er de viktigste effektene og årsakssammenhengene. De eksplorative intervjuene ble brukt for å få opp omfanget av innspill som interessentene ønsker å formidle, og som grunnlag for å utarbeide intervjuguide.
- *Semistrukturerte dybdeintervjuer:* Vi har benyttet semistrukturerte dybdeintervjuer med spørsmål som innebærer både påstander og graderinger. Informantene ble bedt om å vurdere enighet og gradering

⁴⁴ Ettersom ikke-prissatte virkninger i liten grad lar seg aggregere og kvantifisere på tvers av prosjekter og over tid, benytter vi prissatt nettonytte som mål for analysen. Vi tar imidlertid inn vurderinger av viktige ikke-prissatte virkninger som klimagassutslipp og arealbeslag under vurderingen av NTP-målet om oppfyllelse av Norges klima- og miljømål.

på en skala fra 1 til 5, hvor de videre ble bedt om å begrunne svargivning og reflektere rundt problemstillingen. Gjennom både tall og refleksjoner, får vi et rikt datamateriale til å foreta nyanserte vurderinger. Samtidig bidrar det til at graden av enighet blir opp til informantene, og ikke noe vi som evaluator vurderer i etterkant basert på deres formuleringer.

- *Forankringssamtaler:* Vi har i etterkant av analysefasen presentert funn og vurderinger i prosjektet for interessentene med sikte på å få deres vurderinger og tilbakemeldinger. Gjennom forankringssamtaler sikrer vi en felles forståelse for innholdet i evalueringen samtidig som vi kan hensynta motforestillinger eller nyansere budskapet mer der det er relevant.

Det har til sammen blitt gjennomført 51 intervjuer. Dette inkluderer 15 eksplorative intervjuer med til sammen 22 personer, 32 dybdeintervjuer, og forankringssamtaler med ledelsen og tillitsvalgte i Nye Veier og Statens vegvesen. Enkelte sentrale personer i Statens vegvesen og Nye Veier har blitt intervjuet flere ganger. Intervjuene har inkludert: ledelsen i de respektive virksomhetene, utvalgte prosjekteiere/prosjektledere, og tillitsvalgte og verneombud. I tillegg har vi snakket med fagforeninger/næringsorganisasjoner, KS, entreprenører og rådgivende ingeniører og utvalgte andre organisasjoner. De eksplorative intervjuene inkluderer også et intervju med Samferdselsdepartementet. En oversikt over intervjuobjekter finnes i vedlegg 2. Vi har etterstrebet å sammenstille anonymisert informasjon fra intervjuene på en måte som fanger hovedpoengene som respondentene uttrykker og eventuelle skilnader mellom aktørene. Slik forsøker vi å fange hovedtrekkene som preger sektoren og deres implikasjoner (syntetisering) og samtidig identifisere underliggende drivere. I tilfeller der det er hensiktsmessig fremhever vi tilbakemeldinger som stammer fra ledelsespersoner eller tillitsvalgte.

3 Organiseringens påvirkning på «Mer for pengene»

Våre analyser viser at opprettelsen av Nye Veier i 2016 har bidratt til at man har oppnådd å få «mer for pengene» i statlig veibygging, som også var hovedmålsetningen med opprettelsen. Det viktigste grepet for kostnadsreduksjon har vært optimalisering av prosjektene med hensyn til samfunnsøkonomisk lønnsomhet i planfasen. Dette har skjedd gjennom en rekke større og mindre grep som har gitt lavere utbyggingskostnader, uten at nytten for trafikanter og samfunnet har gått ned. Nye Veier har lykket med å redusere forventede utbyggingskostnader i planfasen med 17 prosent og samtidig økt trafikanntnyttene med om lag 3 prosent. For sammenlignbare prosjekter i Statens vegvesens portefølje, har kostandene blitt redusert med nær 7 prosent i planfasen.⁴⁵ Sett opp mot en dokumentert kostnadsøkning i Statens vegvesens portefølje på 40 prosent i forkant av opprettelsen av Nye Veier i 2016, fremstår kostnadsreduksjonen på 7 prosent som bemerkelsesverdig høy. De gode resultatene i begge selskaper skyldes systematisk arbeid over tid hos begge. Rammebetingelsene i Nye Veier medfører at de har sterkere virkemidler for å presse igjennom kostnadskutt i utbyggingsporteføljen enn det Statens Vegvesen har. Bedre rammebetingelser forklarer trolig deler av sterkere dokumentert effekt i form av kostnadsreduksjon. Samtidig må det understrekes at Nye Veier også kan dokumentere svært god effekt av sin arbeidsmåte, hvilket også trekkes frem av informantene vi har intervjuet i evalueringen.

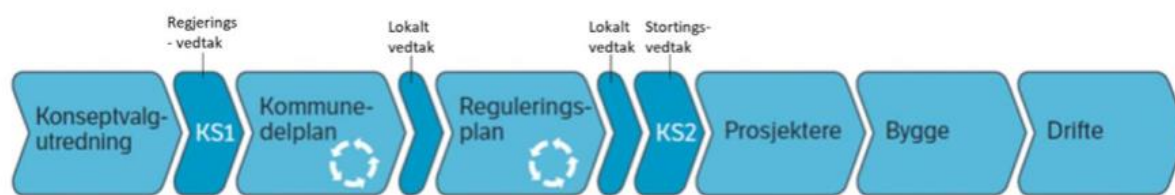
Målestokkonkurransen mellom Nye Veier og Statens vegvesen er trolig en vesentlig forklaring bak resultatene. Samtidig påpeker Statens vegvesen også betydelig bedret leveranse på samfunnsoppdraget på områder hvor de ikke har konkurranse mot Nye Veier. Selv om målestokkonkurranse fremstår som viktig for å sikre effektivitet og god leveranse på samfunnsoppdraget, ser vi også at effektivitet kan forbedres gjennom ordinær etats- og virksomhetsstyring.

Vi har i analysen valgt å dele opp kostnadsutviklingen i to distinkte faser – planfasen og gjennomføringsfasen. Sistnevnte måler om kostnadsutviklingen i selve utbyggingen målt opp mot vedtatt styringsmål ved igangsettelse. Det går med andre på evnen til å holde kostnadene nede under gjennomføringen av store anleggsprosjekter, etter at veglinje, utbyggingskonsept og investeringsnivå er fastsatt. Kostnadsreduksjoner i planfase måler i hvor stor grad virksomhetene har evnet å optimalisere løsning og veglinje før anleggsarbeidet går i gang. Resultatene for Statens vegvesen og Nye Veier totalt sett er vist i figuren nedenfor

Fasene i større vegprosjekter innen SVV er vist i Figur 3-1. På overordnet nivå er dette relativt likt som for Nye Veier, vist i Figur 3-2. Det er under arbeid med kommunedelplan og i noen grad i arbeidet med reguleringsplan, at det fortsatt kan finnes større frihetsgrader til å justere prosjektet.

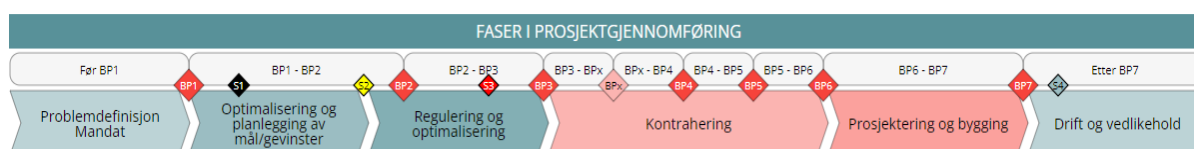
⁴⁵ Sistnevnte er sterkt påvirket av det svært kostnadsbesparende valget om å redusere planlagt standard på E39 Ålesund-Molde. Holder man dette prosjektet utenfor har kostnadene i planfase økt med 1,5 prosent for SVV i perioden. Sistnevnte er likevel også en meget sterk forbedring sett opp mot kostnadsveksten fra NTP 2014-2023 til NTP 2018-2029. Reduksjonen i standard på E39 Ålesund-Molde har bidratt til at trafikkantnyttene i SVVs planportefølje samlet sett trolig har blitt redusert, slik at økningen i nettonytte over porteføljen er noe lavere enn kostnadsbesparelsen på om lag 7 prosent.

Figur 3-1: Oversikt over fasene i et større veiprojekt innen SVV. Kilde: Concept Arbeidsrapport 7-2020⁴⁶



Planfasen er for Nye Veiers del definert som fra overføring til Nye Veier og til fasen hvor man beslutter de økonomiske rammene for utbygging (BP3), mens gjennomføringsfasen defineres som fra BP3 (Beslutningspunkt 3) og til ferdigstilt prosjekt (siste prognose for prosjekter i byggefase). Se Nye Veiers eierstyringsmodell under, der BP3 om lag tilsvarer samme punkt i fremdriften som KS2 for SVV. Se Vedlegg 1 for en nærmere beskrivelse av vår valgte metodikk for å undersøke måloppnåelsen innen NTP-målet «Mer for pengene».

Figur 3-2: Faser i Nye Veiers prosjektgjennomføring. Kilde: Nye Veier



3.1 «Mer for pengene» i Nye Veiers utbyggingsportefølje

Nye Veier har lyktes med å redusere forventede utbyggingskostnader i planfasen med 17 prosent og samtidig økt trafikantnyttene med om lag 3 prosent. Rammebetingelsene i Nye Veier medfører at de har sterkere virkemidler for å presse igjennom kostnadsutt i utbyggingsporteføljen enn det Statens Vegvesen har. Bedre rammebetingelser forklarer trolig deler av sterkere dokumentert effekt i form av kostnadsreduksjon. Samtidig må det understrekes at Nye Veier også kan dokumentere svært god effekt av sin arbeidsmåte, hvilket også trekkes frem av informantene vi har intervjuet i evalueringen.

I vurderingen av «mer for pengene» i Nye Veiers utbyggingsportefølje starter vi med å gjengi informantenes vurdering av måloppnåelsen før vi illustrerer det gjennom dokumenterte tall fra Nye Veier.⁴⁷

3.1.1 Informantenes oppfatning av Nye Veiers betydning for vegsektorens måloppnåelse av «mer for pengene»

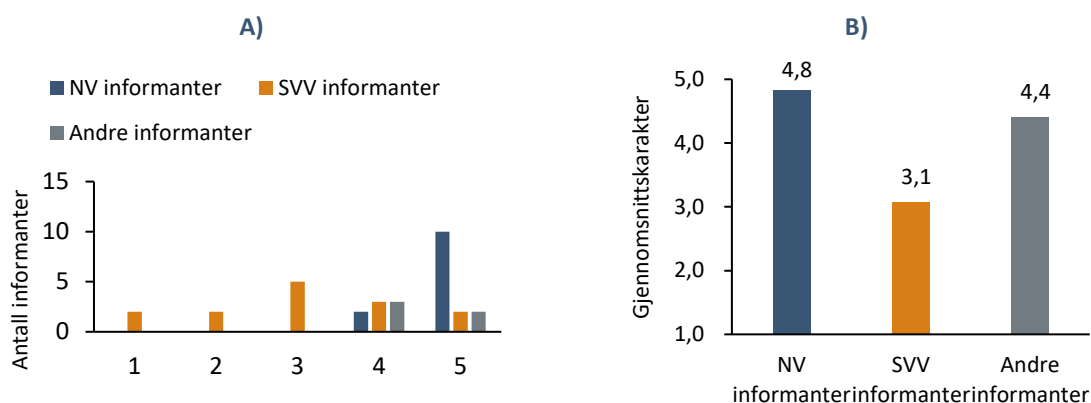
Informantene har ulike oppfatninger av vegsektorens måloppnåelse av «mer for pengene» og Nye Veiers rolle i denne. Representanter fra Nye Veier og representanter for entreprenører og rådgivende ingeniører (andre) opplever i stor grad at introduksjonen av Nye Veier har resultert i mer effektiv veibygging. Informanter med

⁴⁶ Morten Welde, 2020. <https://www.ntnu.no/documents/1261860271/1262021752/Lykses+Nye+Veier+med+å+redusere+utbyggings-kostnaden+i+sine+prosjekter+%281%29.pdf/16921483-2af6-dac7-6b91-1b59b89f6e6c?t=1608629331426>

⁴⁷ I tallanalysene skiller vi mellom samlet portefølje, ferdigstilte prosjekter, pågående prosjekter og fremtidige prosjekter. Dette skiller er viktig ettersom kostnadsutviklingen innen ferdigstilte prosjekter er sikker, mens endelig sluttkostnad ikke er kjent for pågående, og i enda større grad, fremtidige prosjekter. I disse tilfellene opereres det med en forventet sluttkostnad. Resultater for pågående og fremtidige prosjekter er dermed mer usikre enn for ferdigstilte prosjekter. Slik beskrevet over har vi i tillegg valgt å skille kostnadsutviklingen i to distinkte faser – planfasen og byggefase. Fasene og fremgangsmåte er detaljert beskrevet i vedlegg 1.

tilknytning til Statens vegvesen er i utgangspunktet noe enige i dette, men opplever at effekten av Nye Veier er tatt ut og at de har liten betydning for dagens måloppnåelse, og vurderer totaleffekten til å være nøytral (se figuren under). Begrunnelsene utdypes nærmere under.

Figur 3-3: Informantenes svar på spørsmålet: På en skala fra 1 til 5⁴⁸, i hvilken grad vil du si at introduksjonen av Nye Veier har gitt «mer for pengene». A) viser fordeling over antall per karakter. B) gjennomsnitt fordelt på gruppe.



Informantene er overordnet sett enige i at Nye Veier har bidratt positivt til mer effektiv veibygging. De er derimot uenige om Nye Veiers bidrag er begrenset til årene som etterfulgte opprettelsen av virksomheten, eller om det fortsatt er gjeldende.

Flere informanter trekker frem at Nye Veier har påvirket norsk veiutbygging ved å utfordre etablerte arbeidsmetoder og standarder. Informantene oppgir at Nye Veier ved å introdusere en annen tilnærming i planprosessene, nye kontraktsformer og posisjonere sin egen virksomhet for innovasjon, har utløst endringer som har spredd seg videre til andre aktører. De viser videre til at Nye Veier har utfordret oppfatningen av hva som var akseptabel veistandard innenfor gjeldende regelverk.

Et annet bidrag som trekkes frem av informantene er at fokus på samfunnsøkonomisk lønnsomhet og nytte i planleggingen av veiprojekter har resultert i en økt fokus på kostander. Informantene fra Nye Veier utdyper dette videre med at de har et fokus på utfordringen som skal løses og finne enklere løsninger uten at nytten forringes. Dette har utløst nye tilnærminger til veiutbygging, og utfordret lokalpolitiske ønsker tilknyttet veiprojekter. Reformen av vegsektoren⁴⁹ og NTP 2022-2033 fremhevet betydningen av samfunnsøkonomisk lønnsomhet og nytte i veiutbygging⁵⁰.

Informanter knyttet til Statens vegvesen og Nye Veier er uenige om effektene av å ha to veibyggere fortsatt er gjeldende og positiv. En del av uenigheten omhandler Nye Veiers evne til fortsatt å kunne vise til forbedret samfunnsøkonomisk lønnsomhet og nytte i egne prosjekter. Nye Veiers oppstartsportefølje fra 2016 bestod av strekninger som stort sett var planlagt og estimert av Statens vegvesen. Nyere strekninger som Nye Veier har fått tilført har varierende planstatus. Informanter knyttet til Statens vegvesen gir uttrykk for at disse prosjektene verken er like lønnsomme eller vil bli bygget like effektivt som oppstartsporteføljen.

⁴⁸ 1 = i svært liten grad, 3 = hverken liten eller stor grad, 5 = i svært stor grad

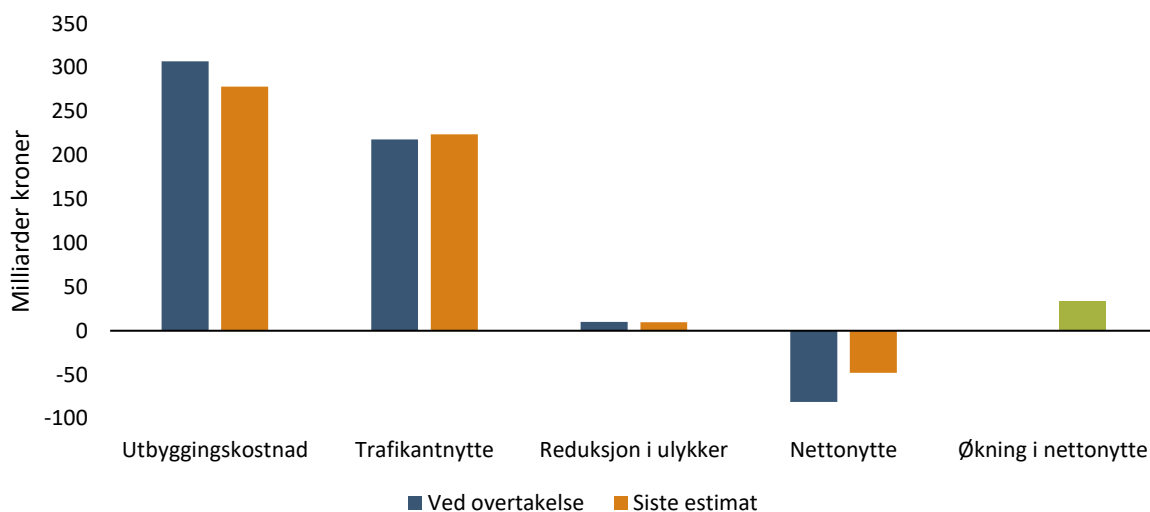
⁴⁹ [På rett vei – Reformen i veisektoren](#), Meld. St. 25 (2014-2015).

⁵⁰ *Tråd med sitt mandat har Nye Veier forsøkt å operasjonalisere dette. Nye Veiers tilnærming sammen med de nevnte føringene gitt i NTP oppleves også å ha resultert i et mer kostnadsbevisst tankesett hos Statens vegvesen, dette kommer vi nærmere i kapittel 3.2.1*

3.1.2 Økt nytte og reduserte kostnader for Nye Veiers portefølje sett som helhet

Minst en gang per år, og senest i august 2023, gjennomfører Nye Veier samfunnsøkonomiske analyser av hele sin portefølje, sett bort fra de minst modne prosjektene selskapet fikk tildelt i gjeldende NTP.^{51,52} I analysene ble konseptet slik spesifisert og kostnadsberegnet ved overtakelse og Nye Veiers nåværende løsningskonsept analysert på sammenlignbart og konsistent vis, i henhold til nåværende forutsetninger og modellrammeverk. Resultatene for utbyggingskostnad, trafikantnytte, reduksjon i ulykkeskostnader og nettonytte vises i figuren under. Totalt sett forventer Nye Veier å øke samfunnsøkonomisk nettonytte med om lag 33 milliarder 2023-kroner, sett opp imot opprinnelig konsept ved overføring fra Statens vegvesen.

Figur 3-3: Utbyggingskostnad, trafikantnytte og nettonytte for Nye Veiers portefølje (mrd. 2023-NOK). Kilde: Nye Veier



Brorparten av nytteøkningen stammer fra kostnadsreduksjoner. Samlet forventes kostnadene å bli redusert med om lag 9 prosent, mens trafikantnyttens forventes økt med 3 prosent.⁵³ I sitt svar på prioriteringsoppdraget 3. oktober 2023 til SD⁵⁴ er ytterligere potensielle optimaliseringer som kan bedre nettonytten beskrevet.⁵⁵

Majoriteten av økningen i nettonytte er enda ikke realisert, og gevinstene kan bli lavere dersom det kommer kostnadsøkninger i byggefase, eller andre faktorer, som redusert trafikkvekst. Som vi omtaler under er imidlertid kostnadene redusert betydelig for ferdigstilt portefølje, uten vesentlige nyttetap, og dermed forbedring av nettonytte. Kostnadsbesparelsene i ferdigstilt portefølje har i hovedsak blitt oppnådd gjennom mindre justeringer av veglinje og reduksjon/forenklinger av kostnadskrevede konstruksjoner.

⁵¹ Prosjektene som ikke er inkludert er Rv. 4 Hunndalen-Mjøsbrua, Rv. 13 Skare-Sogndal, Rv. 25 Hamar-Løten, E6 Sjørelva-Borkamo, E6 Nordkjosbotn-Hatteng, E6 Olderdalen-Langselett, E6/E136.

⁵² Med tanke på at utelatte prosjekter i liten grad er endret på (enda) og vi operasjonaliserer mer for pengene som endring i nettonytte, påvirker det i liten grad resultatene at disse prosjektene er holdt utenfor.

⁵³ Trafikksikkerhetsgevinsten av å realisere porteføljen med eksisterende planer blir imidlertid redusert med 4 prosent, noe som tilsvarer om 430 millioner 2023-kroner.

⁵⁴ <https://www.regjeringen.no/contentassets/9280e2181cd2495e940c7fdab4293d6f/nye-veier/nye-veier-prioriteringsoppdraget-oppdateret-oktober-2023.pdf>

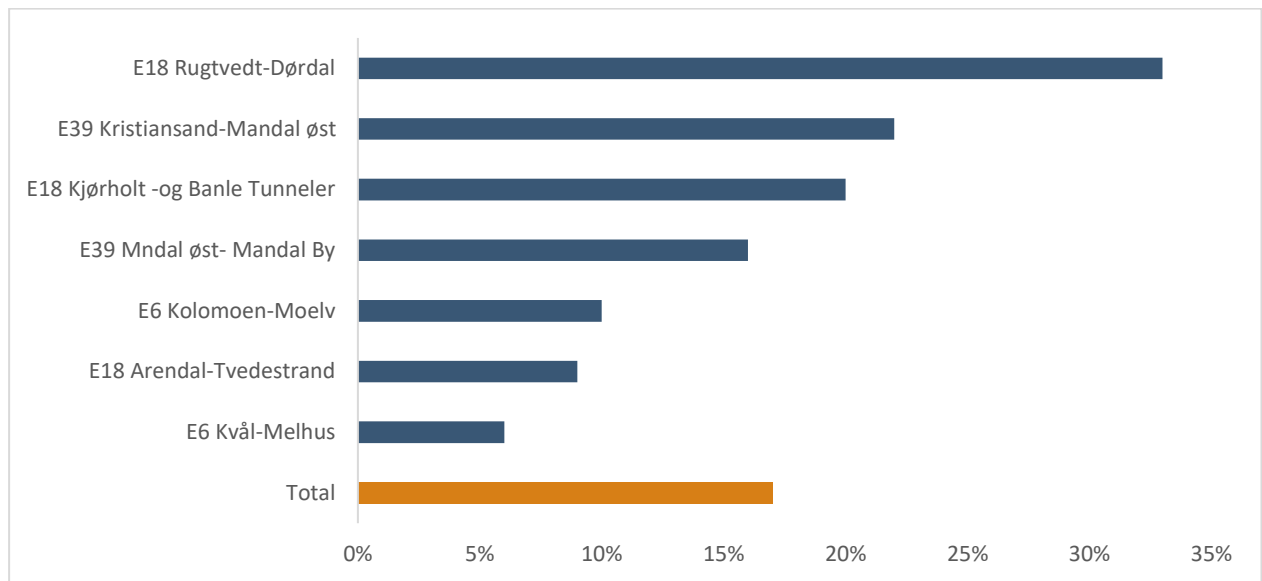
⁵⁵ Et eksempel er strekningen E6 Åsen–Steinkjer. Konsept var ved overtakelse fra Statens vegvesen gjennomgående utbygging til H3 standard, delvis i ny trasé, med betydelig beslag av dyrket mark. Nye Veier vurderer nå et nedskalert konsept som det mest aktuelle. Konseptet går mer langs eksisterende E6, og med gjenbruk av strekninger med midtdele. Dette konseptet gir en reduksjon i kostnad på ca. 7,6 mrd. 2024-kroner og en forbedring av netto nytte på 6,2 mrd. 2023-kroner.

Nye Veier har bidratt til å få mer for pengene målt gjennom nettonytte for ferdigstilt portefølje, og basert på deres tilnærming til gjenstående portefølje og foreløpige beregninger vil de trolig kunne oppnå dette for gjenværende portefølje også.

3.1.3 Kostnadsutvikling i Nye Veiers portefølje av ferdigstilte prosjekter

Sluttkostnaden for Nye Veiers ferdigstilte prosjekter endte samlet sett 17 prosent lavere enn de opprinnelige kostnadsestimatene ved overtakelse. Variasjonen er imidlertid betydelig per prosjekt, se Figur 3-4.

Figur 3-4: Kostnadsreduksjoner sett opp mot kostnad ved overtakelse, Nye Veier ferdigstilte portefølje. Kilde: Nye Veier, bearbeidet av Menon



Den betydelige kostnadsbesparelsen kan nesten utelukkende forklares av optimaliseringer i planfasen. Samlet sett ble forventede kostnader redusert med 20 prosent i denne fasen.⁵⁶ Bak dette tallet skjuler det seg betydelig variasjon på tvers av prosjekter.

Blant hovedgrepene er optimalisering av veilinjler, sikre god massebalanse, attraktive entrepriser og omfangsreduksjoner av kostnadskrevede konstruksjoner som bruer og tunneler.⁵⁷ Nye Veier har beskrevet de gjennomførte optimaliseringene i en oversendelse til oss, som kan leses i sin helhet i Vedlegg 3. For tre av syv ferdigstilte prosjekter falt kostnaden også i gjennomføringsfasen, mens de øvrige fire opplevde til dels betydelige kostnadssprekker etter BP3 (tilsvarende KS2).⁵⁸ Samlet sett økte kostnadene med 4 prosent etter BP3.

⁵⁶ Kostnadene økte deretter med 3,6 prosent i byggefase, slik at samlet kostnadsreduksjon ble redusert fra 20,2 til 17,4 prosent.

⁵⁷ Et konkret eksempel på en optimalisering som gir betydelig kostnadseffekt er E18 Rugtvedt-Dørdal, der kostnadene ble redusert med om lag 1,4 mrd kroner fra overtakelse til BP3. En stor del av optimaliseringene bestod her ifølge Nye Veier av en omregulering med redusert brulengde på 500 metiermeter og endring av tverprofil. Samtidig ble kostnader (og arealinngrep) kuttet ved å endre standard tverprofil og øke bruken av rekkverk der sideterenget var krevende. I omreguleringen ble samtidig farten økt fra 100 til 110km/t, noe som medførte noe økte kostnader, men samtidig økt nytte og enhetlig standard.

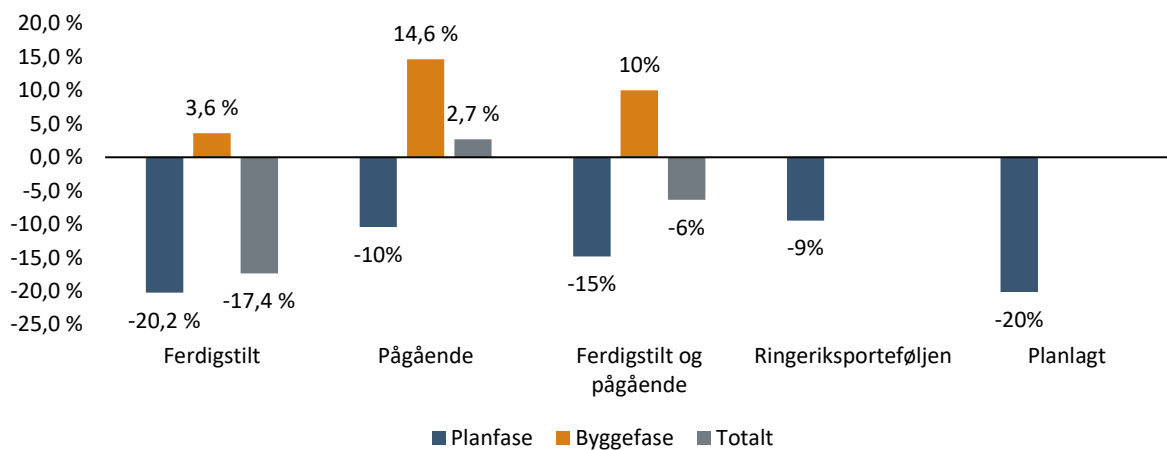
⁵⁸ Se vedlegg 1 for beskrivelse av beslutningsfaser i Nye Veier.

3.1.4 Kostnadsutvikling i fremtidig og pågående utbyggingsportefølje

I Nye Veiers portefølje av pågående og planlagte prosjekter ser vi det samme mønsteret av markante kostnadsreduksjoner i planfasen. De planlagte prosjektene er i de fleste tilfeller ikke kommet til BP3, men det er gjennomført overordnede vurderinger av innsparingspotensialet. Tiltakene er dermed mindre gjennomarbeidede, men omhandler optimaliseringer som helt tydelig vil gi kostnadsbesparelser og forbedret netto nytte. De foreslåtte endringene er dokumentert i Nye Veiers svar på prioriteringsoppdraget til NTP 2025-2036 levert 3.okt.⁵⁹ og innebærer en kostnadsbesparelse i planfase på 20,1 prosent, noe som tilsvarer i overkant av 39 mrd. 2023-kroner. Det er imidlertid et spenn i omfanget av besparelser på tvers av prosjektene, fra en reduksjon på 6 prosent til 60 prosent, begrunnet i konkrete grep for hvert prosjekt. **Feil! Fant ikke referanse kilden.** Under viser prosentvis kostnadsendring i hhv. planfase, byggefase og de to fasene samlet, fordelt på delportefølje.

I figuren nedenfor viser vi kostnadsendringer i planfase og byggefase, fordelt på delportefølje.

Figur 3-5: Kostnadsendringer i planfase og byggefase, fordelt på delportefølje^{60 61}. Kilde: Nye Veier



I pågående prosjekter, som har sikrere estimater og har passert BP3, var det i planfasen en forventet reduksjon i utbyggingskostnadene på 10 prosent. For disse prosjektene er spredningen stor for kostnadsendringer fra planfasen, med alt fra kostnadsøkninger på 8 prosent⁶² til reduksjoner på 25 prosent. For prosjekter som utgjør i underkant av halvparten av opprinnelig kostnad til de pågående prosjektene, opplyser Nye Veier at standarden er økt til firefeltsveg. Disse standardhevingene har bidratt til å begrense den totale kostnadsreduksjonen, men samtidig å øke nytten. Utover dette har de pågående prosjektene lavere gjennomsnittlig innsparing enn de ferdigstilte, blant annet fordi Nye Veier har prioritert å bygge strekninger med høyere netto nytte først, og det eksisterte en tydelig korrelasjon mellom hvor store kostnadsreduksjoner de har identifisert og netto nytten.

⁵⁹ <https://www.regjeringen.no/contentassets/9280e2181cd2495e940c7fdab4293d6f/nye-veier/nye-veier-prioriteringsoppdraget-oppdater-oktober-2023.pdf>

⁶⁰ Ringeriksporteføljen består av både jernbaneutbyggingsprosjektet Ringeriksbanen og E16 Skaret-Hønefoss. Ettersom dette felles vei- og baneprosjektet er stort, og spesielt i kraft av å inneholde jernbaneutbygging har vi skilt det ut fra øvrig planlagt portefølje.

⁶¹ De minst modne prosjektene overført i gjeldende NTP er ikke inkludert, da de ikke har definerte konsepter og/eller vi ikke har kostnadsestimater for dem. Prosjektene som ikke er inkludert er Rv. 4 Humndalen-Mjøsbrua, Rv. 13 Skare-Sogndal, Rv. 25 Hamar-Løten, E6 Sørrelva-Borkamo, E6 Nordkjosbotn-Hatteng, E6 Olderdalen-Langsett, E6/E136.

⁶² I prosjektet som opplevde økt kostnad i planfasen ble ifølge Nye Veier en tunnel forlenget for å forbedre prosjekt mht. miljø og netto nytte, i tillegg til at KMD ifm. reg.plan vedtok å flytte kryss. Sistnevnte medførte ifølge Nye Veier en vesentlig kostnadsøkning.

Om lag 40 prosent av investeringsvolumet i planlagt portefølje er overført til Nye Veier på et seinere tidspunkt enn oppstartsporteføljen. Ettersom modning og optimalisering i ikke er ferdigstilt for disse prosjektene har de i mindre grad kunnet bli prioritert for utbygging tidligere, uavhengig av hvor høy nettonytten for disse prosjektene viser seg å bli.

Det har inntruffet betydelige kostnadsøkninger i enkelte av de pågående prosjektenes byggefase. I kapitel 3.3 viser vi at dette også er tilfellet for Statens vegvesens portefølje. For de pågående prosjektene har kostnadene samlet økt med 14,6 prosent i utbyggingsfase (etter BP3). Denne økningen overstiger besparelsene i planfase, slik at prognose for sluttkostnad innen pågående prosjekter per nå ligger 2,7 prosent over opprinnelig kostnad. Dette tilsvarer en samlet forventet kostnadsøkning på om lag 1,2 milliarder 2023-kroner. Nye Veier oppgir vanskelige grunnforhold på en av strekninger og langt høyere prisvekst enn byggekostnadsindeks (SSB) under COVID19 som bakgrunn for de betydelige kostnadsøkningene i byggefase. Trolig hadde det vært mulig å unngå deler av kostnadsøkningene i byggefase for pågående prosjekter, mens andre deler har sitt utspring i utenforstående forhold.

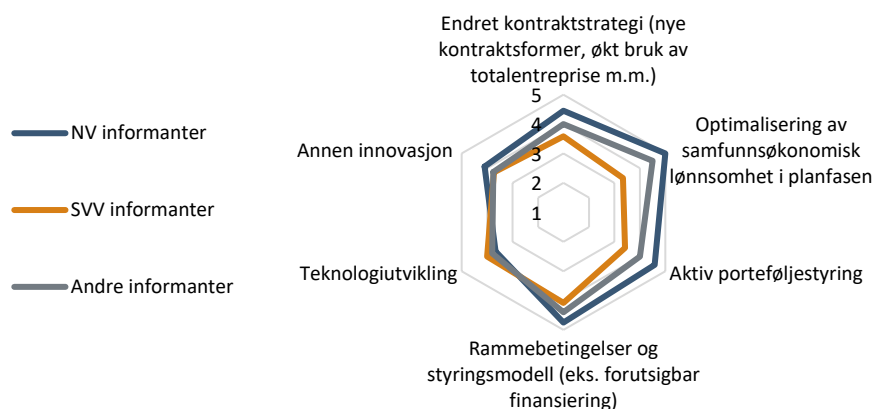
Om kostnadsprognosene for *pågående prosjekter* treffer, vil Nye Veier ha oppnådd en samlet kostnadsbesparelse for ferdigstilte og pågående prosjekter på om lag 5,1 milliarder 2023-kroner, eller 6,3 prosent, sett opp mot opprinnelig estimat.

Dersom man antar at de kommende prosjektene vil oppleve tilsvarende gjennomsnittlige kostnadsøkning i byggefase som ferdigstilte og pågående prosjekter, reduseres den samlede kostnadsbesparelsen fra 15 til 9 prosent, noe som tilsvarer henholdsvis 50 og 29 milliarder 2023-kroner. Det er fortsatt betydelige usikkerheter i planporteføljen til Nye Veier. Nye Veier fremholder imidlertid at de forventer å finne flere og større kostnadsbesparelser og ytterligere øke nettonytten i planlagt portefølje, ettersom de på nåværende tidspunkt ikke har fullført optimaliseringsprosessene for disse strekningene. Samtidig tilsier erfaringene at kostnadene vil øke i byggeperioden.

3.1.5 Hva opplever informantene er de viktigste driverne for «mer for pengene»

I arbeidet med bedre å forstå hva som er reelle drivere bak «mer for pengene» har vi utfordret informantene til å vurdere viktigheten av en rekke faktorer som kan ha ført til «mer for pengene». Basert på tilbakemeldinger i de eksplorative intervjuene, ba vi respondentene om å ta stilling til i hvilken grad endret kontraktstrategi, optimalisering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet i planfasen, aktiv porteføljestyling, rammebetingelser og styringsmodell, teknologiutvikling og annen innovasjon har bidratt. Vi har valgt å presentere resultatene fra deres vurderinger ut fra deres organisatoriske tilhørighet. Det innebærer at vi deler inn i informanter knyttet til Nye Veier, Statens vegvesen og Andre (Rådgivende ingeniører og entreprenører)

Figur 3-6: Informantenes svar på spørsmålet: På en skala fra 1 til 5⁶³, i hvilken grad vil du si at følgende faktorer har påvirket vegsektorens måloppnåelse av «mer for pengene». Figuren viser gjennomsnitt fordelt på gruppe.



Optimalisering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet i planfasen oppleves som en nødvendig driver for effektivisering. Som vi ser av figuren, vurderer informantene samlet sett at optimalisering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet i planfasen som en av de viktigste driverne for «mer for pengene»⁶⁴. Økt fokus på samfunnsøkonomisk lønnsomhet var en del av begrunnelsen for opprettelsen av Nye Veier, og brukes derfor aktivt i deres tilnærming til, og vurdering, av prosjekter. Respondentene, særlig fra «andre» og fra Nye Veier viser at denne arbeidsformen i stor grad har bidratt til «mer for pengene».

Informantene uttrykker samtidig et splittet syn på viktigheten av samfunnsøkonomisk optimalisering i planfasen, som stammer fra ulike oppfatninger av hvilke behov en statlig veiutbygger skal hensynta og i hvilken grad samfunnsøkonomisk nytte fanger opp slike samfunnsmessige behov. I praksis betyr dette at de opplevde suksesskriteriene for et utbyggingsprosjekt skiller seg fra Statens vegvesen til Nye Veier i hvilken utstrekning de tilfredsstillende lokale kommuners ønsker og behov. Prioritering av behov har betydning for prosjektomfanget som inngår i den samfunnsøkonomiske analysen. Det er motstridende oppfatninger blant informantene om hvorvidt Nye Veiers effektivitetsgevinster hentes inn gjennom å redusere den samfunnsøkonomiske nytten eller ved å bygge samme prosjekt til lavere kostnad. Selv om det er ulike oppfatninger om dette, består kostnadsreduksjonen av en rekke optimaliseringer som samlet sett reduserer nytten langt mindre enn kostandene, slik vist i de foregående delkapitler, og som eksemplifisert i vedlegg 3.

Porteføljestyling forsterker effekten av samfunnsøkonomisk lønnsomhet gjennom prioritering. Der optimalisering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet fremheves som en av de viktigste driverne bak effektivisering, utgjør eier- og porteføljestyling et verktøy som forsterker incentivet for å prioritere at budsjettmidlene styres dit de kan skape størst nytte. Prioriteringskriteriene betyr at prosjektenes omfang får betydning for om og når de eventuelt gjennomføres. Eksempelvis vil unødige fordyrende elementer påvirke prosjektenes netto nytte, og dermed prioriteringsrekkefølgen. Informantene peker på at denne dynamikken er mulig nettopp på grunn av at prosjektene inngår i en større portefølje innenfor begrensede budsjetttrammer og skaper felles motivasjon i lokalpolitiske miljøer for å finne gode, rimelige løsninger. Informantene fra Statens vegvesen opplever seg sterkere politisk styrt ved at de tildeles av staten en rekkefølge av prosjekter som skal bygges ut og som er

⁶³ 1 = i svært liten grad, 3 = hverken liten eller stor grad, 5 = i svært stor grad

⁶⁴ Respondenter fra Statens vegvesen vurderer at rammebetingelsene har vært viktigst

bestemt ut fra politiske og ikke samfunnsøkonomiske prioriteringer. NTP (2022-2033) gir Statens vegvesen noe større frihet til å utøve porteføljestyling enn de hadde tidligere.

Fleksible kontraktstrategier er viktig for å utnytte entreprenørenes kompetanse. Vegsektoren har de seneste årene opplevd en endring i kontraktstrategien for flere veiprojekter, der eksempelvis nye kontraktsformer, større kontrakter og økt bruk av totalentrepriser har blitt tatt i bruk av utbyggerne⁶⁵. Endret kontraktstrategi oppleves ikke som den viktigste driveren for sektorens effektivitet, men trekkes like fullt frem som et viktig bidrag for å redusere kostnader. Informantene trekker frem at det er viktig å ha mulighet til å anvende ulike kontraktsformer for å etablere en tilpasset kontraktstrategi for hvert enkelt prosjekt. Nye Veier har brukt ulike typer kontrakter, men opplever at totalentrepriser⁶⁶ har gitt best resultat da disse også reduserte prosjekteringskostnadene. Respondenter fra Statens vegvesen oppgir at de i økende grad de siste årene har benyttet totalentrepriser.

Alle ønsker bedre rammebetingelser. Muligheten til å prioritere utbyggingsrekkefølgen av prosjekter og drive langsiktig verdiutvikling av lengre strekninger ved å kombinere tiltak innenfor både utbygging, vedlikehold og drift er knyttet til rammebetingelser og anses som viktig av informantene. Forutsigbar finansiering pekes også på som en viktig rammebetingelse og oppleves av informantene fra Statens vegvesen som en fordel hos Nye Veier. Informantene fra Statens vegvesen trekker frem at rammebetingelsene er en vesentlig forklaring bak den kostnadsreduksjonen som Nye Veier kan dokumentere. Informantene fra Statens vegvesen trekker videre frem at manglende fleksibilitet svekker egen evne til å planlegge godt nok og reduserer muligheten til å tenke og agere langsiktig, helhetlig og forutsigbart.

Informantene fra Nye Veier beskriver optimalisering og porteføljestyling i lys av forutsigbar finansiering som disiplinierende, der både besparelser og kostnadsoverskridelser videreføres til fremtidige prosjekter. Informantene fra både Statens vegvesen og Nye Veier trekker også frem at det er vanskelig å vurdere de helhetlige påvirkningene av rammebetingelsene for «mer for pengene» fordi Nye Veier ikke har eksistert i lenger tid, og at veiutbygging tar lang tid.

3.2 «Mer for pengene» i Statens vegvesens utbyggingsportefølje

I etterkant av etableringen av Nye Veier har Statens vegvesen i betydelig grad redusert kostandene. Mens kostander i planfasen tidligere økte med 40 prosent, dokumenterer vi her en kostnadsreduksjon på om lag 7 prosent på den delen av Statens vegvesens portefølje som er mest sammenlignbar med Nye Veiers. De kan med andre ord skilte med gode og sterkt forbedrede resultater innen optimalisering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet i planfasen. Årsaken til de betydelige endringer er helhetlig og systematisk arbeid for å bedre leveransene på samfunnsoppdraget. Trolig har målestokkonkurransen med Nye Veier medvirket til resultatene i betydelig grad. Statens vegvesen dokumenterer samtidig i årsrapport for 2021 og 2022 betydelig forbedring også på områder hvor de ikke har en målestokkonkurranse med Nye Veier. Også andre virkemidler enn målestokkonkurranse kan være virkningsfulle sett fra et departementsperspektiv.

En viktig del av vurderingen er ikke bare om Nye Veier har hatt en effekt i seg selv, men om man også ser en effekt hos Statens vegvesen eller andre aktører. I utgangspunktet er det her vi forventer at

⁶⁵ SVV har også benyttet OPS kontrakter på enkelte store kontrakter, med gode erfaringer (OPS kan ikke benyttes av Nye Veier).

⁶⁶ Totalentrepriser med funksjonskrav tillater entreprenører å realisere stordriftsfordeler, og insentiverer også til bruk av teknologi og nytenkning rundt løsningsforslag av prosjektene. Involvering av entreprenører i prosjektering oppleves å ha bidratt til bruk av ny teknologi og innovasjonsaktivitet, som beskrives videre i kapittel Feil! Fant ikke referanseilden..

målestokkonkurransen og dynamikken som er introdusert gjennom etableringen av Nye Veier skal komme tydeligst til uttrykk.⁶⁷ I intervjuene har enkelte av representantene fra ledelsen i Statens vegvesen trukket frem at konkurransen har medført at de har økt fokuset på kostnader og samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Et uttrykk som ofte har gått igjen i intervjuene har vært at etableringen av Nye Veier har «gitt et nødvendig spark bak». Vi undersøker i det videre om dette eventuelle økte fokuset har manifestert seg i reduserte kostnader eller økt netto nytte.

Det fremheves samtidig fra flere i toppledelsen og tillitsvalgt apparatet i Statens vegvesen at de har forbedret leveransene på samfunnsoppdraget på en rekke områder, også på områder hvor de ikke har målestokkonkurranse med Nye Veier. Utsagnet dokumenteres også i årsrapportene fra 2021 og 2022. Utsagnet understreker også et sentralt poeng, nemlig at målestokkonkurranse ikke er det eneste virkemidlet for effektivitetsforbedring, og at betydelig effektivitetsforbedring kan forekomme i den ordinære etatsstyringen.

3.2.1 Informantene er delvis enig i at konkurransen har bidratt til at Statens vegvesen har blitt mer effektive

I tillegg til å undersøke hva slags effekt vi finner i tallgrunlaget har vi bedt informantene i sektoren vurdere følgende påstand: «Nye Veier har utfordret Statens vegvesen til å benytte mer effektive arbeidsmetoder» i dybdeintervjuene. Selv om det er enkelte som er uenige er flertallet enige i denne påstanden på tvers av interessentgrupper. Statens vegvesen berømmes av flere respondenter, særlig blant gruppen «andre», for å ha utviklet seg i takt med Nye Veier både på kontraktsformer, samarbeid med bransjen og økt digitalisering. Informantene oppgir at Nye Veiers rolle som utfordrer har bidratt til mer nytenkning i vegsektoren. En informant uttrykker det slik «opprettelsen av Nye Veier og deres mandat viste at det var politisk vilje til å tenke nytt på vegsektoren».

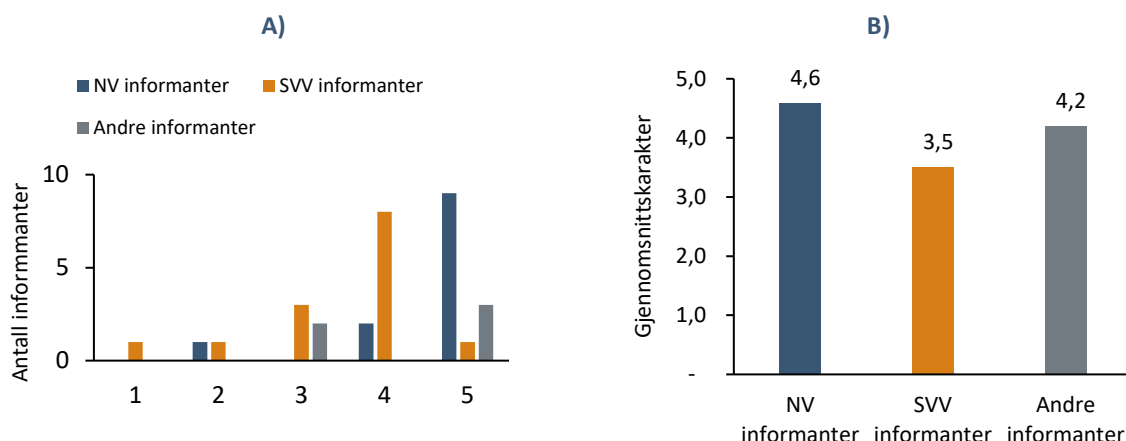
Her er det også mange som trekker frem positive gevinster ved flere av de interne endringene som er gjort i Statens vegvesen de senere årene, blant annet omorganiseringen til divisjoner. Med dette grepet oppleves Statens vegvesen mer enhetlig. Dette er også i tråd med hva vi finner ved evalueringer av tilsvarende statlige organisasjoner med nasjonale oppgaver som har gått fra regions- til divisjonsorganisering.⁶⁸

I figuren nedenfor oppsummerer vi respondentenes stillingstaken til påstanden «Nye Veier har utfordret Statens vegvesen til å benytte mer effektive arbeidsmetoder».

⁶⁷ Etter stiftelsen av Nye Veier i 2015 har Statens vegvesen arbeidet for mulighet til å bruke flere av de virkemidlene Nye Veier har tilgang til, herunder større mulighet til porteføljeoptimalisering, mer fleksible og langsiktige kontraktsformer med videre. Tildelingsbrevene til Statens vegvesen i perioden 2015 til 2023 og NTP 2022-2033 viser at dette har funnet sted. Eksempelvis har Statens vegvesen fått innført porteføljestyring med følgende begrunnelse: «Erfaringene med Nye Veier AS har vist at denne tilnærmingen gir insentiv til å bidra til at prosjektene blir bedre» (NTP 2022-2033, s. 40). Det betyr at endring i virkemidler gitt i styringsdialogen har opphav i styring fra departementet, men også fra konkurranseforholdet mellom Nye Veier og Statens vegvesen. Målestokkonkurranse har, i tråd med hensikten, tilsynelatende hatt en effekt som løper både mellom byggherrene og mellom byggherrene og Samferdselsdepartementet når det gjelder læring og kunnskapsbasert virkemiddelutforming.

⁶⁸ Hvor går regional stat? Erfaringer med funksjonsbasert organisering i statlige etater, Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, DFØ-rapport, 2022.

Figur 3-7: Informantenes svar på spørsmålet: hvor enig eller uenig⁶⁹ er du i følgende påstand «Nye Veier har utfordret Statens vegvesen til å benytte mer effektive arbeidsmetoder» A) viser fordeling over antall per tall. B) gjennomsnitt fordelt på gruppe. Kilde: Dybdeintervjuer



3.2.2 Betydelig kostnadsreduksjon i Statens vegvesens utbyggingsportefølje

Statens vegvesen rapporterer i sine tertial- og årsrapporter om kostnadsutvikling i sine nylig åpnete og pågående prosjekter. Siden årsrapporten for 2018 har de også rapportert om kostnadsutvikling i sine planlagte prosjekter. Vi har analysert kostnadsutviklingen over tid innad i alle prosjekter åpnet eller påbegynt 2016 eller seinere og alle prosjekter rapportert som planlagte prosjekter i årsrapporter siden 2018 og fram til og med tertialrapport 2 for 2023.⁷⁰ I vedlegg 5 viser vi utvikling i kostander for porteføljen som helhet over tid.

Statens vegvesen har en langt bredere portefølje av prosjekter enn det Nye Veier har. Blant annet inneholder Statens vegvesens portefølje a) kompliserte og lange fjordkryssinger (eksempelvis Rogfast og Hordfast), b) prosjekter i svært tettbefolkede strøk (eksempelvis E18 Vestkorridoren), c) en rekke prosjekter som nesten utelukkende består av lange fjelltunneler, d) samt enkeltstående bruer og e) en rekke rene tunneloppgraderingsprosjekter. Ettersom Nye Veier ikke har slike prosjekter i sin portefølje blir det vanskelig å vurdere hvilke resultater de ville oppnådd om de hadde blitt tildelt slike prosjekter i sin portefølje. Dersom Statens vegvesens bidrag til «mer for pengene» skal sees i sammenheng med Nye Veiers måloppnåelse er det derfor relevant å skille ut denne typen prosjekter. Samtidig har vi i analysen valgt å ikke kun se hen til disse prosjektene, ettersom Statens vegvesen i sitt oppdrag skal bidra til mer for pengene i hele porteføljen. Vi kommer nærmere tilbake til dette i den konkrete drøftingen.

Statens vegvesen har bistått oss i å identifisere hvilke prosjekter som ikke er sammenlignbare med prosjektene i Nye Veiers portefølje. Overordnet sett faller prosjektene som anses som ikke sammenlignbare inn under en av

⁶⁹ 1= helt uenig, 5 = helt enig

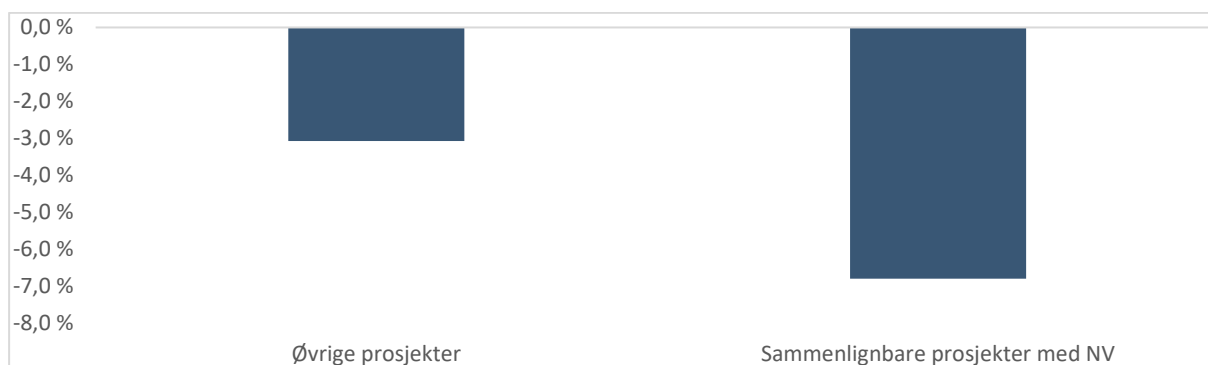
⁷⁰ Rapporteringen på planlagte prosjekter i årsrapportene startet først i 2018 og i stor grad etter SVVs optimalisering av sin portefølje i 2019. For prosjekter som hadde oppgitt styringsmål fra 2017 fra NTP 2018-2029, har vi benyttet dette som opprinnelig styringsmål. For øvrige prosjekter der kostnadsanslag fra denne NTPen ikke er tilgjengelig, eller ikke sammenlignbare, har vi benyttet referansekostnad før optimalisering som sammenligningsgrunnlag for kostnadsutviklingen. For byggefasen benytter vi opprinnelig vedtatt styringsramme for påstartede og åpnete prosjekter. Statens vegvesen har fått overlevert beregningene og kvalitetssikret at de gir et riktig bilde av kostnadsutviklingen i henholdsvis planfase og byggefase siden 2016. Alle kostnadstall er justert med byggekostnadsindeks til 2023-kroner. Prisjustering til fra 2022 til 2023 er gjennomført med Finansdepartementets prognoseindeks på 5,5 prosent.

kategoriene a) til -e) oppgitt over. Nye Veier har også gitt innspill på hvilke typer prosjekter som ikke kan sammenlignes med prosjektene i deres portefølje.⁷¹

3.2.3 Reduserte kostander i planfasen for Statens vegvesens planportefølje

Figuren under viser kostnadsveksten i prosjekter inkludert i Statens vegvesens planportefølje fra og med 2017. I figuren har vi skilt mellom prosjekter som er sammenlignbare med Nye Veier og øvrige prosjekter.

Figur 3-8: Kostnadsendring for prosjekter i Statens vegvesens planportefølje målt opp NTP 2017-2029, der dette eksisterer og referansekostnad der prosjektet ikke var del av NTP 2018-2019 eller av andre grunner ikke lar seg sammenligne med NTP-estimatet, se vedlegg 1. Kilde: NTP 2018-2029, SVV (2019) Oppdrag 1 til NTP 2022-2033, Statens vegvesens årsrapporter 2018-2022, samt tertialrapport 1 og 2 2023, og brev 20/71536-3 fra SVV til SD.⁷²



Av figuren ser vi at Statens vegvesen har hatt en kostnadsreduksjon på om lag 7 prosent i porteføljen av prosjekter som kan sammenlignes med Nye Veiers^{73 74}. Dette tilsvarer en kostnadsreduksjon på 10,5 milliarder 2023-kroner. I den øvrige porteføljen som ikke er sammenlignbar med Nye Veiers, finner vi en kostnadsreduksjon på om lag 3 prosent⁷⁵, som utgjør en reduksjon på 5,8 milliarder 2023-kroner.⁷⁶

⁷¹ Porteføljen av Statens vegvesens sammenlignbare ferdigstilte og påbegynte prosjekter har en forventet sluttkostnad på om lag 94 milliarder, som er om lag 19 milliarder mer enn forventet sluttkostnad i Nye Veiers portefølje av ferdigstilte og påbegynte prosjekter. Statens vegvesens sammenlignbare prosjekter i planfase har en opprinnelig kostnad på om lag 154 milliarder, mot Nye Veiers 195 milliarder 2023-kroner.

⁷² Den samlede kostnadsreduksjonen på 6,8 prosent for sammenlignbare prosjekter drives i sterk grad av standardreduksjonen på prosjektet E39 Ålesund-Molde. Prosjektet består av motorvei fra Ålesund til Vestnes, tunnel under Storfjorden og bru over Julbuen og deretter motorvei inn til Molde. Det er kun motorvei-parsellene hvor kostnadene har blitt redusert og det er kun disse vi har definert som sammenlignbare. Motorveiparsellene ble opprinnelig planlagt med H3-standard og 110km/t. I henhold til brev 20/71536-3 fra SVV til SD ble kostnadene redusert med nærmere 9,7 mrd 2020-kroner, ved at tiltaket ble redusert til kun å utbedre med midtdeler i dagens trasé for strekningen nærmest Ålesund og bygge 2/3-feltsvei med 80-90km/t øvrige motorveistrekninger. **I Feil! Fant ikke referanseikilden.** under vises kostnadsendringer i planfase for ikke sammenlignbare prosjekter, og sammenlignbare prosjekter. Dersom dette motorveiparsellene i E39 Molde-Ålesund holdes utenom sammenlignbar portefølje har kostnadene i øvrige sammenlignbare prosjekter økt med 1,5 prosent samlet. Vi omtaler sistnevnte tall, ettersom redusert standard for E39 Molde-Ålesund utgjør en så betydelig del av kostnadsreduksjonen i porteføljen og denne kostnadsreduksjonen også innebærer en kostnad i form av redusert trafikanntytte. For øvrige, både sammenlignbare og ikke-sammenlignbare prosjekter er vårt overordnede inntrykk at trafikanntytten er om lag uendret som følge av kostnadsendringene.

⁷³ Standardreduksjon i prosjektet E39 Ålesund-Molde står alene for en kostnadsreduksjon på 13,5 mrd. Innen sammenlignbare prosjekter har sju sett kostnadsøkninger over 100 millioner 2023-kroner, mens kostnadene har blitt redusert med over 100 millioner for ni av dem.

⁷⁴ Blant prosjektene med kostnadsøkninger er avslag på fravikssøknad til Vegdirektoratet og kommuner som ikke har villet gå med på forsøksvis optimaliserte planer bidratt til de største kostnadsøkningene. I enkelte tilfeller har også standarden blitt hevet noe, men det er uklart om det er gjennomført på bakgrunn av en eksplisitt samfunnsøkonomisk vurdering om det var lønnsomt å heve standarden. Kostnadsøkningene kan ha bidratt til noe økt nytte, men trolig ikke tilstrekkelig til å forsvare de økte kostnadene i en samfunnsøkonomisk kontekst.

⁷⁵ Denne kostnadsreduksjonen drives i sterk grad av betydelig kostnadsbesparelse innenfor prosjektet E39 Ådland-Svegatjørn (Hordfast) med en kostnadsreduksjon på om lag 8 mrd 2023-kroner sett opp mot estimat fra NTP 2018-2029.

⁷⁶ Se beskrivelse av utelatte prosjekter i underkapittel om kostnadsutvikling i byggefase.

Kostnadsreduksjonene kom i stor grad til gjennom optimaliseringen av porteføljen i 2019.⁷⁷ Ved optimaliseringen ble det for en rekke prosjekter gjennomført sammenlignbare samfunnsøkonomiske analyser av prosjektene før og etter optimalisering. De sammenlignbare prosjektene det er gjort analyser for viste gjennomgående en sterk bedring i netto nytte, om lag på høyde med kostnadsreduksjonen.⁷⁸

Slik omtalt i 3.1.2 opplevde vegprosjekter som var prioritert i NTP 2014-2023 og som også var prioritert i NTP 2018-2029 en gjennomsnittlig kostnadsøkning på 40 prosent, uten at nytten hadde blitt økt betydelig. Blant forklaringene på de økte kostnadene var svak kostnadsstyring gjennom planprosessen og lokale og regionale krav. En betraktelig kostnadsvekst mellom 2013 og 2017, er med andre ord snudd til kostnadsreduksjon siden 2017. Forhold som kan stå bak dette er introduksjonen av kostnadsendringslogg og styringsmål i planfase, målestokkonkurranse med Nye Veier, samt økt fokus på kostnadskontroll og kulturendringer. Det framstår som det først var i forbindelse med oppdrag 1 til NTP 2022-2033 i 2019 at Statens vegvesen for alvor fikk fart på å redusere kostnader og deretter holde dem nede i planfasen.

Statens vegvesen informerer videre om at kostnadsstyringen har blitt strammere for prosjekter i planfase, blant annet gjennom at Vegdirektoratet ikke godkjenner nye styringsrammer med svakt begrunnede kostnadsøkninger. I slike tilfeller får nå prosjektledere beskjed om å optimalisere prosjektene for å få ned kostnadene, før de godkjennes og kan tas inn som endrede rammer. Kun styringsrammer godkjent av Vegdirektoratet tas inn i rapporteringen i Statens vegvesens årsrapporter⁷⁹.

For prosjekter i konseptfasen, som vi i denne evalueringen ikke har analysert kostnadsutviklingen for, oppgir Statens vegvesen i prioriteringsoppdraget til NTP 2022-2033 en kostnadsbesparelse på 15 prosent, og i tillegg ser de for seg at det finnes et ytterligere innsparingspotensial på 4,3 prosent.⁸⁰ I likhet med for Nye Veiers portefølje⁸¹ vil det trolig finnes eldre og lavere KVV/KS1-estimer for en rekke av Statens vegvesens prosjekter som nå er i planfase. For å sikre en transparent og relevant analyse har vi valgt å fokusere på kostnadsendringer i planfase i perioden etter at Nye Veier var etablert for begge virksomheter, og der datamaterialet er tilgjengelig og sammenstilt på en sammenlignbar måte.

3.3 Kostnadene har økt i byggefase for både Statens vegvesen og Nye Veier

Begge virksomheter har opplevd kostnadsøkninger i byggefase på om lag 10 prosent, som vist i figuren nedenfor.

⁷⁷ Også enkelte prosjekter som har opplevd en netto kostnadsøkning over hele perioden fikk sine kostnader redusert gjennom optimaliseringen i 2019. At disse likevel har opplevd netto kostnadsøkning er grunnet kostnadsvekst mellom 2017-2019 og fram til optimaliseringen skjedde, samt enkelte kostnadsøkninger senere år etter optimaliseringen var gjennomført.

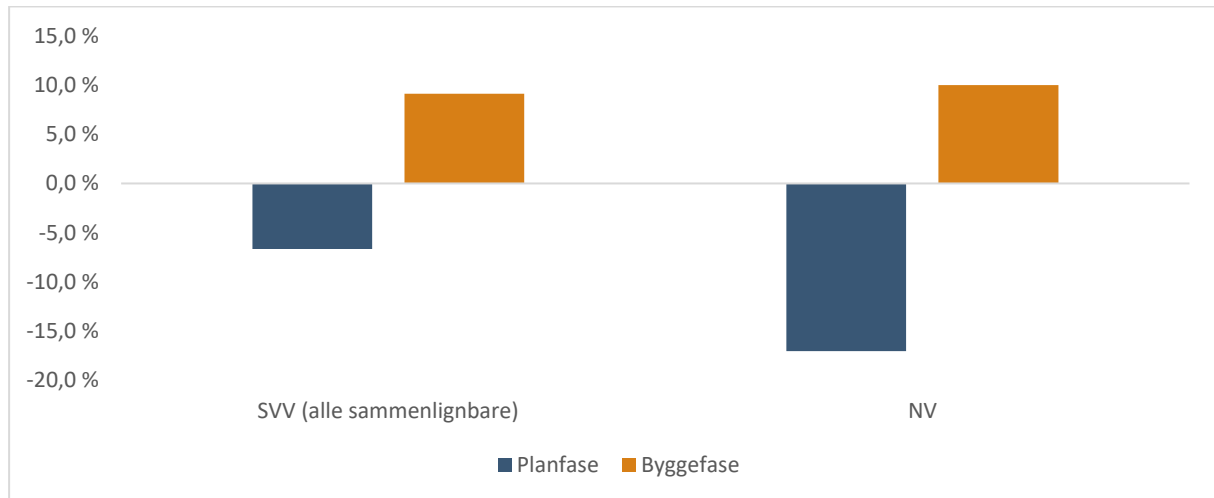
⁷⁸ Vi har ikke hatt tilgang på tallene for endring i trafikanntytte spesifikt, men med utgangspunkt i endring i kostnad og netto nytte framstår det som at trafikanntytten i liten grad har blitt skadelidende som følge av optimaliseringene.

⁷⁹ Dette kan være noe av bakgrunnen til at kostnadsreduksjonene oppnådd gjennom optimalisering i liten grad kommer til syne i oppstillingene i årsrapportene.

⁸⁰ <https://www.regjeringen.no/contentassets/13a80858d58a47e1a23e944b7144ee9b/2020-03-26-oppdrag-9-til-sd-korrigert-versjon.pdf>

⁸¹ I henhold til Concept arbeidsrapport 2020-7 var sluttkostnaden for Nye Veiers ferdigstilte prosjekter per 2020 20 prosent høyere enn sammenlignbare eldre KS1-anslag, til tross for at Nye Veier hadde redusert kostnaden med 20 prosent sett opp mot kostnad ved overtakelse.

Figur 3-9: Kostnadsendring i planfase og byggefase, for henholdsvis SVV og Nye Veier. Hele Nye Veiers portefølje, og Statens vegvesens som er sammenlignbare med typen prosjekter i Nye Veiers portefølje.



Kostnadsøkningene er noe høyere i ferdigstilte prosjekter enn i påbegynte prosjekter. Dette kan delvis være fordi kostnadsøkningene ikke har rukket å inntreffe enda.^{82 83 84} De to virksomhetene har om lag lik måloppnåelse når det kommer til å holde kostnadene nede i byggefasen. Det er utfordrende å vurdere hva av kostnadsøkningen som skyldes prosjektstyringen, og hva som skyldes prisstigning og andre forhold.

Kostnadene er redusert i Statens vegvesen og i enda større grad i Nye Veier

Vår overordnede vurdering er at Statens vegvesen i etterkant av NTP 2018-2029 har forbedret sitt kostnadsfokus i planfase betydelig. Dette har resultert i at de har gått fra en kostnadsøkningen på 40 prosent for perioden mellom 2013 og 2017 til en reduksjon på 6,8 prosent for perioden fra og med NTP 2018-2029. Sistnevnte drives i stor grad av standardsenkning på E39 Ålesund-Molde. Figur 3-9 sammenstiller kostnadsvekst i henholdsvis byggefase og planfase for sammenlignbare prosjekter i de to virksomhetenes porteføljer siden 2016. Begge virksomheter har opplevd kostnadsøkninger på om lag 10 prosent i byggefasen, SVV noe lavere med 9,1 prosent. I planfasen har imidlertid Nye Veier lyktes med å redusere kostnadene med 17 prosent, mens kostnadene er redusert med 6,8 prosent i planfase i Statens vegvesens sammenlignbare prosjekter. Samlet sett har dermed Nye Veier redusert kostnadene betydelig, samtidig som nytten er økt. Dette gjelder også dersom man antar at Nye Veiers fremtidige utbygginger vil oppleve tilsvarende kostnadsøkninger i byggefase som i de påbegynte og ferdigstilte prosjektene deres. Også for Statens vegvesens del har kostnadene blitt redusert, men dersom man antar at fremtidige utbygginger vil oppleve tilsvarende kostnadsøkninger i byggefase som sammenlignbare ferdigstilte og påbegynte prosjekter, vil reduksjonen være snudd til en svak kostnadsøkning.⁸⁵ Til slutt er nytten trolig redusert noe som følge av SVVs optimaliseringer.

⁸² To større prosjekter er blant annet omtalt som å ha høy risiko for ytterligere økte kostnader i siste tertialrapport.

⁸³ Vi har ikke inkludert Rv 3/Rv 25 Løten-Elverum i oversikten, da denne ble bygget som et OPS-prosjekt, noe som gjør den lite sammenlignbar med resten av SVVs portefølje og Nye Veiers portefølje. Det pågår en etterevaluering i regi av Concept av denne strekningen, som trolig vil belyse godt hva som var bakgrunnen for de betydelige kostnadsreduksjonene i prosjektet.

⁸⁴ For Statens vegvesens sammenlignbare prosjekter tilsvarer kostnadsøkningen i byggefase samlet sett 9,1 prosent, noe som er marginalt lavere enn Nye Veier på 10 prosent for byggefasen. Kostnadsveksten er 12 prosent i øvrig portefølje i SVV og med litt andre vurderinger av hvilke prosjekter som er sammenlignbare ville kostnadsveksten vært tilsvarende som for Nye Veier.

⁸⁵ Prosjektene i SVVs planportefølje vil få en endelig sluttkostnad som er 1,7 prosent høyere enn kostnad før optimalisering i planfase i dette tilfellet.

4 Organiseringens påvirkning på øvrige mål i NTP

I dette kapitlet vurderer vi Nye Veiers påvirkning på øvrige målsettinger i NTP. Vi søker å sannsynliggjøre hva som ville skjedd med måloppnåelsen for vegsektoren samtidig som vi identifiserer endringer som har oppstått som følge av å ha to veiutbyggere, holdt opp mot hva som ville materialisert seg i det kontrafaktiske scenarioet, der Nye Veier ikke hadde blitt opprettet. Problemstillingene inneholder naturligvis betydelig usikkerhet.

4.1 Nullvisjon for drepte og hardt skadde

Opprettelsen av Nye Veier har bidratt til å gi «mer for pengene», både som følge av Nye Veiers aktivitet og som følge av resultatet av de grep Statens vegvesen har tatt. Den betydelige kostnadsbesparelsen har medført at man har fått bygget mer vei enn hva alternativet hadde vært uten opprettelsen av Nye Veier. De veier som har og kommer til å bli bygget bedrer trafikksikkerheten vesentlig. Opprettelsen av Nye Veier har derfor bidratt til målsetningen om å redusere antall drepte og hardt skadde. «Mer for pengene» gir også mer midler til bruk på drift og vedlikehold, som er videre bidragsytende til oppfyllelse av nullvisjonen.

4.1.1 Reduksjon i antall drepte og hardt skadde

Stortinget vedtok i forbindelse med NTP 2002-2011 en nullvisjon for antall drepte og hardt skadde.⁸⁶ Regjeringen ønsket å videreføre og heve målene knyttet til trafikksikkerhet i tråd med tiltak satt i gang i Sverige og et trafikksikkerhetsprogram i EU. Etappemål for reduksjon i antall drepte og hardt skadde ble først tallfestet i NTP 2010-2019,⁸⁷ og har siden blitt skjerpet og forlenget i etterfølgende transportplaner.

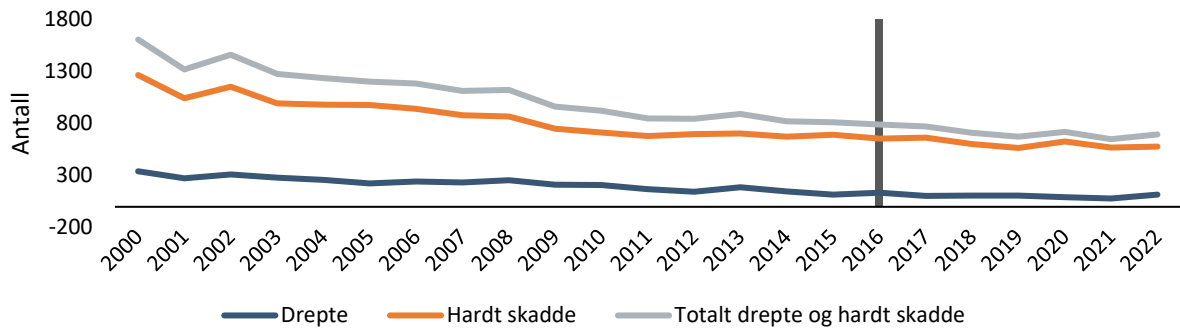
Som det går frem av figur 4-1, har det siden innføringen av nullvisjonen vært en markant nedgang i antallet drepte og hardt skadde. I 2022 var det samlede tallet på i underkant av 700 totalt, hvorav rett over 100 av disse representerte dødsfall.⁸⁸

⁸⁶ St.meld. nr. 46 (1999-2000). Nasjonal transportplan 2002-2011.

⁸⁷ Nasjonal transportplan 2010-2019, St. Meld. Nr. 16.

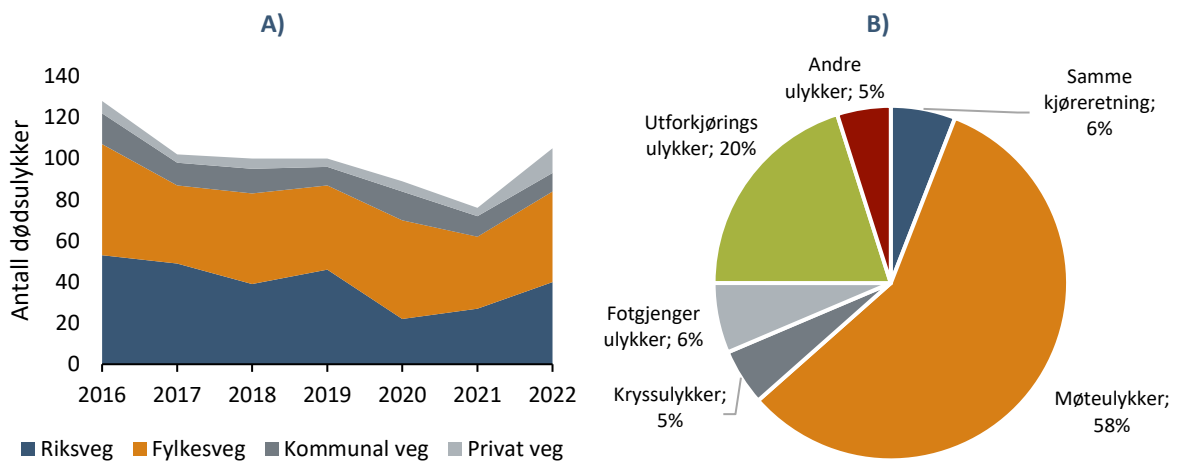
⁸⁸ Det innebærer at det fortsatt er behov for om lag en halvering av nåværende tall frem til 2030 for å nå målet. Vi finner samtidig ikke at det har vært noen betydelig endring i den overordnede trenden, hverken positiv eller negativ, etter introduksjonen av Nye Veier. Siden 2020 har bildet derimot endret seg. Mens man i 2021 så det laveste nivået på antall drepte noensinne, representerte både 2020 og 2022 bekymringsfulle økninger.

Figur 4-1: Utviklingen i antall drepte og hardt skadde i trafikulykker.⁸⁹ Kilde: SSB tabell 09006, bearbejdet av Menon Economics.



I sine årlige analyser av dødsulykker i vegtrafikken finner Statens vegvesen at om lag 40 prosent av dødsulykker forekommer på riksvei, hvor majoriteten av dødsulykker på riksvei er representert av møteulykker (se figur 4-2 nedenfor). Fysisk midtdeler nær eliminerer muligheten for møteulykker. Dette er noe av bakgrunnen for at enhver nybygget vei med midtdeler vil bidra til å redusere totalantallet for alvorlige ulykker.

Figur 4-2: Antall dødsulykker A) fordelt på vegklasse, B) gjennomsnitt av ulykkestype for riksveg. Kilde: Statens vegvesen⁹⁰



4.1.2 Ny eller forbedret vei gir færre drepte og hardt skadde

Å bygge ny og sikrere vei, spesielt om den har midtdeler, gir betydelige trafikksikkerhetsforbedringer. Tilsvarende gir også utbedring av gammel vei, spesielt om den har krappe svinger og mangler midtdeler, positive trafikksikkerhetseffekter. All ny vei bygges i henhold til veinormalene, eventuelt med enkelte fravik godkjent av Vegdirektoratet. Dette skal sikre at trafikksikkerhet er godt ivaretatt ved enhver nybygget vei i Norge. Det eksisterer mindre forskjeller i hvor stor trafikksikkerhetsforbedring en kan forvente ved å bygge ny vei avhengig

⁸⁹ Statistikken omfatter dødsulykker og andre ulykker med personskade som er meldt til politiet. Trafikkulykkene som inngår i statistikken har skjedd på offentlig eller privat vei, gate eller plass som er åpen for alminnelig trafikk.

⁹⁰ [Dybdeanalyser av dødsulykker i vegtrafikken](#), Statens vegvesen (2013-2022).

av standard, linjevalg og hastighet.⁹¹ Gitt at ny vei bygges med midtdeler, enten som ny firefelts vei eller ved utbygging av eksisterende to-/trefelts vei med midtdeler, vil disse variasjonene imidlertid være små sett opp mot virkningen av *at ny vei er bygget ut og vedlikeholdes*. Virksomhetene bidrar til å øke måloppnåelsen av nullvisjonen ved å ferdigstille (og utbedre) flest mulig kilometer med ny vei trafikksikker vei, utføre, utføre og forbedre drift og vedlikehold, og å prioritere mer ulykkesbelastede veier.⁹²

Opprettelsen av Nye Veier har bidratt til at veier bygges ut mer kostnadseffektivt, både som følge av utbyggingen som Nye Veier har stått for og som følge av det betydelige arbeidet Statens vegvesen har lagt ned. Det er med bakgrunn i de resultater dokumentert i kapittel 3 grunn til å anta at det hadde blitt bygget eller forbedre mindre vei frem til nå og i fremtiden uten opprettelsen av Nye Veier. Med en såpass sterk sammenheng mellom ny og forbedret vei og reduksjon i antall drepte og hardt skadde, er det grunn til å anta at opprettelsen av Nye Veier i betydelig grad har bidratt til oppnåelse av målsetningen om reduksjon i antall drepte og hardt skadde.

4.1.3 Optimalisering har imidlertid redusert omfang av samfunnsøkonomisk ulønnsomme tiltak innen sikkerhet

Vår konklusjon om at mer for pengene bidrar til å frigjøre mer midler til både investering og drift og vedlikehold, som igjen bidrar til å redusere antall drepte og hardt skadde, må nyanseres. Bakgrunnen er at både Statens vegvesen og Nye Veier i sine optimaliseringer har kuttet i tiltak som ville ha bedret trafikksikkerheten. Dette gjelder tiltak som koster uforholdsmessig mye sett opp i mot nytten de gir. Eksempelvis har Nye Veiers optimalisering bidratt til å redusere den samfunnsøkonomiske nytten av trafikksikkerheten med om lag 400 millioner kroner sammenlignet med det den var verdsatt til i porteføljen de overtok fra Statens vegvesen i 2016.

Også Statens vegvesen har gjennom optimalisering bidratt til å redusere omfang av tiltak som bedrer trafikksikkerheten. Eksempelvis beregnes standardsenkningen på E39 Ålesund-Molde til å ha medført om lag 40 prosent lavere reduksjon i hardt skadde og drepte enn det opprinnelige konseptet.

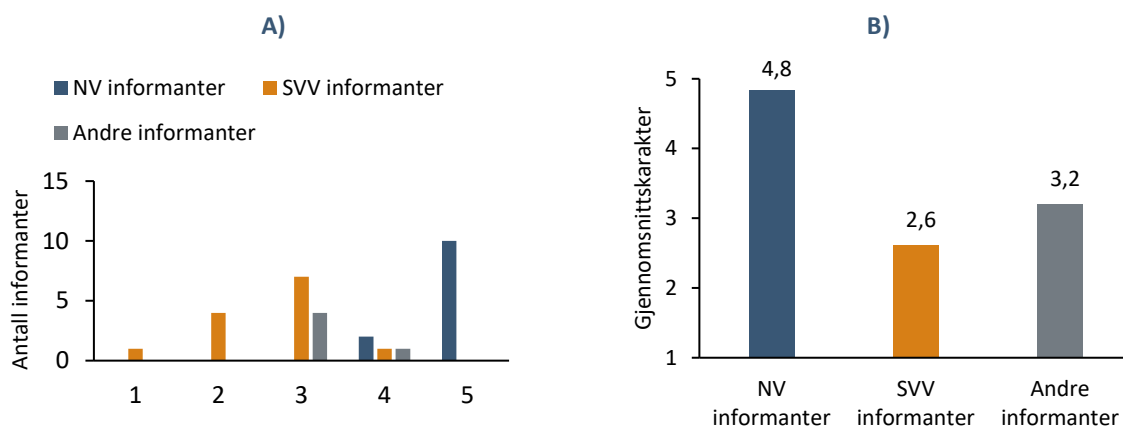
4.1.4 Informantene med ulike vurderinger om effekt på drepte og hardt skadde

Det er et delt inntrykk av Nye Veiers bidrag til «nullvisjon for drepte og hardt skadde». Informanter fra Nye Veier vurderer at opprettelsen av dem i stor grad har bidratt til måloppnåelsen av dette målet, mens informanter fra Statens vegvesen og representanter for entreprenører og rådgivende ingeniører (andre) mener at introduksjonen av Nye Veier har hatt betydelig lavere betydning (se **Feil! Fant ikke referanseilden.**). Begrunnelsene utdypes nærmere under.

⁹¹ Potensielt kan veistandard og skiltet hastighet moderere dette bildet noe, selv om slike variasjoner må ses opp mot fordelene ved ny vei med midtdeler. Det å erstatte tofelts veg uten midtdeler og fartsgrense på 80 km/t med firefelts veg og fartsgrense på 100 km/t forventes å redusere antall drepte og hardt skadde med om lag 75 prosent, mens de reduseres med om lag 69 prosent om fartsgrensa på ny veg settes til 110 km/t. Dette er vist i eksempelberegning gjennomført med EFFEKT for tofelts veg til firefelts med 100km/t. Statens vegvesen har dokumentert at å øke fartsgrense fra 100 til 110km/t på firefelts veg øker antall drepte og hardt skadde med 26 prosent. En 75 prosents reduksjon og deretter en 26-prosentsøkning fra den nye og lavere skadefrekvensen på firefelts veg med 100km/t tilsvarer en at trafikksikkerhetsforbedringen ved å gå fra tofelts veg til firefelts med 110km/t reduseres til 68,5 prosent. Kilde: [Statens Vegvesens rapporter nr. 285, 2019 «Endring i fartsgrenser – en før og etteranalyse av fartsgrenseendring fra 100 km/t til 110km/t»](#).

⁹² I tillegg utføres andre tiltak, som kontroll av kjøretøy og samhandling med andre etater, eksempelvis politiet, som også er eksempler på viktige bidrag. Disse ligger derimot utenfor denne evalueringens avgrensninger som begrenser seg til å vurdere Statens vegvesen og Nye Veier innen utbygging og drift og vedlikehold, og ikke øvrige samfunnsroller.

Figur 4-3: Informantenes svar på spørsmålet: På en skala fra 1 til 5⁹³, i hvilken grad vil du si at introduksjonen av Nye Veier har «Bidratt til nullvisjon for drepte og hardt skadde». A) viser fordeling over antall per karakter. B) gjennomsnitt fordelt på gruppe. Kilde: Dybdeintervjuer



Informantene har ulike syn på i hvilken grad opprettelse av Nye Veier har bidratt til måloppnåelsen. Informanter fra Nye Veier trekker frem at ved å realisere «mer for pengene» bidrar effektiv veiutbygging til at flere trafiksikre veier bygges. Flere informanter med tilhørighet i Statens vegvesen hevder på sin side at veiene som tildeles Nye Veier ville blitt bygget uansett og med samme standard.

Når det gjelder utforming og bruk av vei så trekker informantene fra Statens vegvesen frem spesielt bredde og kjørehastighet som veggenskaper med negativt bidrag til måloppnåelse av «nullvisjon for drepte og hardt skadde». Fordi veiutbyggingen er pågående, kan vi ikke kvantifisere hvilken påvirkning disse egenskapene har for det totale ulykkesbildet på sammenlignbare veistrekninger mellom Statens vegvesen og Nye Veier.^{94 95}

For å undersøke påstander rundt trafiksikkerhet har vi også snakket med Vegtilsynet som er ansvarlig for å føre tilsyn med Statens vegvesen og Nye Veier. Vegtilsynet skal føre tilsyn med generell måloppnåelse for de to virksomhetene, men har et særskilt fokus på sikkerhet. De har foreløpig ikke indikasjoner på at Nye Veier bygger eller drifter sine veier med mindre sikkerhet.

Mer effektiv veiutbygging av ny motorvei med midtdeler, som avlaster et sideveinett med relativt høyere ulykkestall, med et drift og vedlikehold som ikke skiller seg vesentlig fra Statens vegvesen, tyder, samlet sett, på at opprettelsen av Nye Veier har bidratt positivt til måloppnåelse av nullvisjonen. Koordineringsutfordringer og økt trafikkbelastning, som muligens kan komme fra alternative kollektivtilbud, er forhold som veier imot, men som fremstår mindre betydelige enn gevinstene.

⁹³ 1 = i svært liten grad, 3 = hverken liten eller stor grad, 5 = i svært stor grad.

⁹⁴ Resultatene vil bli synlige etter hvert, og kan følges i fremtidige evalueringer.

⁹⁵ Et annet forhold som kan påvirke vegsikkerheten er trafikkbelastningen som veiene bærer, da mer trafikk øker mulighetene for at ulykker kan forekomme. Informanter fra Statens vegvesen argumenterer for at Nye Veiers portefølje inneholder veier som utgjør viktige fartsårer mellom byer og bo- og arbeidsområder, og derfor bærer tung trafikkbelastning. Et bedre vegnett vil åpne for økt trafikk, som igjen kan lede til flere ulykker, spesielt dersom nye motorveier utkonkurrerer alternativ kollektivtrafikk. Den reelle nettoeffekten av dette er vanskelig å fastslå ettersom utbygging av motorvei også kan avlaste kommunale veger med relativt høyere ulykkestall. I tillegg er det utfordrende å skille ut effektforskjellen fra det kontrafaktiske scenarioet, der Nye Veier ikke var opprettet.

4.2 Enklere reisehverdag og økt konkurransevne for næringslivet

Gjennom betydelig effekt på målsettingen om «mer for pengene» bygges, vedlikeholdes og forbedres vei i større grad enn hva tilfellet ville vært uten opprettelsen av Nye Veier. Dette øker de samfunnsøkonomiske nyttegevinstene knyttet til «Enklere reisehverdag og økt konkurransevne for næringslivet».

4.2.1 Mer for pengene gir mer utbygging, som samlet sett bidrar til å øke nyttegevinstene knyttet til «Enklere reisehverdag og økt konkurransevne for næringslivet»

«Enklere reisehverdag og økt konkurransevne for næringslivet» handler i hovedsak om fremkommelighet. Regjeringen ønsker å redusere reisetid/-avstand for næringsliv, godstransport og privatpersoner, samt å bidra til utvikling av bo- og arbeidsmarkeder på en måte som gir forutsigbarhet for brukerne både i normale og ekstraordinære situasjoner. En ambisjon har vært å oppnå dette gjennom helhetlig utvikling av transportkorridorer. En viktig premisse for måloppnåelse er forbedring av eksisterende veinett, eller utbygging av ny vei.⁹⁶

Nye Veiers samfunnsøkonomiske analyser av sin portefølje, omtalt i kap. 3.1.2, viser at optimaliseringene de har gjennomført har økt samlet trafikantnytte⁹⁷ med om lag 3 prosent sammenlignet med prosjektenes slik de var spesifisert ved overtakelse. Trafikantnytte er normalt den desidert største nyttekomponenten ved en vegutbygging, og en forbedring på 3 prosent tilsvarer om lag 6 mrd 2023-kroner for hele Nye Veiers portefølje.

Statens vegvesen gjennomfører ikke systematisk sammenlignbare samfunnsøkonomiske analyser av sin portefølje før og etter optimalisering. Dette gjør at grunnlaget for å avgjøre hvordan deres optimaliseringer har påvirket trafikantnytte er svakere enn for Nye Veier. På bakgrunn av de sammenlignbare analysene som ble gjennomført i forbindelse med optimaliseringen i 2019 er vårt inntrykk at trafikantnytte i få tilfeller har blitt betydelig endret gjennom optimaliseringen. Senkning av standarden for E39 Ålesund-Molde ga redusert trafikantnytte for dette store prosjektet, noe som har resultert i at samlet trafikantnytte trolig har blitt noe lavere Statens vegvesens planportefølje.

Dersom Statens vegvesen og Nye Veiers bidrag til «mer for pengene» medfører at mer ny og rask vei ferdigstilles tidligere, vil gevinster i form av trafikantnytte øke ytterligere. Det må samtidig understrekes at dette er usikkert, da økte bevilgninger til veibygging over Samferdselsdepartementets budsjett kunne kompensert for mangelfull måloppnåelse av «mer for pengene».

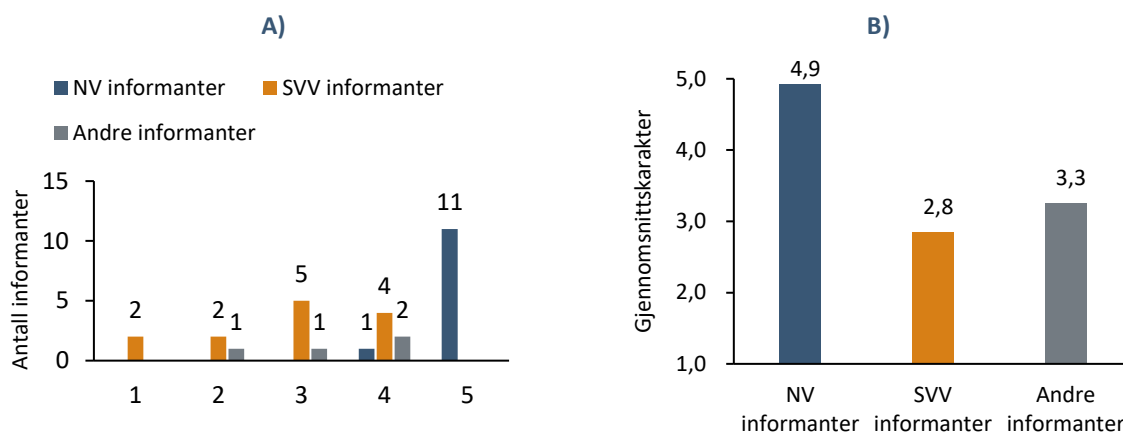
4.2.2 Interessentenes vurderinger knyttet til fremkommelighet

Informantene er også her noe delt i synet på om opprettelsen av Nye Veier har bidratt til økt måloppnåelse. Respondenter som arbeider i Nye Veier mener i «svært stor grad», mens Statens vegvesens og representanter for entreprenører og rådgivende ingeniørers syn er mer spredt, slik vist i figurene nedenfor.

⁹⁶ Det er flere forhold som påvirker fremkommelighet, eksempelvis oppetid i tunneler, der forbedringer medfører vesentlige utbyggingsprosjekter. Prioriteringen av E134 Røldal – Seljestad skal avbøte for redusert oppetid fra stengning og kolonnekjøring, og er ett eksempel på at utforming av veier kan forårsake redusert fremkommelighet. Se [Regjeringa prioriterer oppstart av E134 Røldal – Seljestad](#), pressemelding nr. 96/2023; og <https://www.vegvesen.no/veaprosjekter/europaveg/e134vaagsliseljestad/roldal---seljestad/>.

⁹⁷ Trafikantnytte består av nytten av redusert reisetid og -avstand for både privatpersoner og næringslivet, der det tas hensyn til at godstransporten, tjenestereisende og arbeidsreisende verdsetter spart tid høyere enn fritidsreisende. Trafikantnytte er dermed et presist og direkte mål på fremkommelighet.

Figur 4-4: Informantenes svar på spørsmålet: På en skala fra 1 til 5⁹⁸, i hvilken grad vil du si at introduksjonen av Nye Veier har «Bidratt til enklere reisehverdag og økt konkurransevne for næringslivet». A) viser fordeling over antall informanter per karakter. B) gjennomsnitt fordelt på gruppe.



I samsvar med det vi presenterer over, er informantene enige om at bygging av høyhastighets motorvei bidrar til økt fremkommelighet. Det er derimot uenighet hos informantene om hvorvidt disse strekningene ville blitt utbygget på samme måte uavhengig av organisering, eller om Nye Veiers måte å prioritere på har bidratt til at strekningene har blitt bygget ut fortere og annerledes.

Måloppnåelse på dette punktet henger tett sammen med optimalisering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet, der trafikantnytte representerer en av de viktigste nytteparametrene. Informanter fra Nye Veier viser til at deres utbygging i perioden har redusert reisetiden på åpne strekninger med til sammen 47 minutter, noe som tilsvarer 45 prosent.⁹⁹ I lys av sitt mandat om å bygge mer effektiv veg argumenterer derfor informanter fra Nye Veier med at de bidrar til en bedre måloppnåelse på fremkommelighet enn hva man ellers ville sett.

Denne effekten kan knyttes til introduksjonen av Nye Veier dersom den kan særskilt tilskrives selskapets utbygging, og ville vært bygget på en annen måte dersom det kun var én statlig veiutbygger. Informanter fra Statens vegvesen hevder at de ville bygget samme type vei dersom de var ansvarlig for strekningen, noe vi i liten grad har muligheten til å etterprøve. Dette er også et område hvor entreprenørene og rådgivende ingeniører i liten grad klarer å vurdere hvorvidt det ville vært et annet resultat av utbyggingen dersom det var en annen byggherre.

4.3 Bidra til oppfyllelse av Norges klima- og miljømål

Det er usikkert om opprettelsen av Nye Veier har gitt økt måloppnåelse i form av å ha «bidratt til oppfyllelse av Norges klima- og miljømål».

Klima- og miljøhensyn har vært et prioritert tema for veiutbygging siden før Nye Veier ble opprettet.¹⁰⁰ Nasjonal transportplan 2022-2033 uttrykker et tydeligere fokus på klima, miljø og bærekraft, spesielt indirekte utslipp som en del av et utvidet bærekraftsbegrep.¹⁰¹ Både Statens vegvesen og Nye Veier opplever at deres tiltak knyttet til

⁹⁸ 1 = i svært liten grad, 3 = hverken liten eller stor grad, 5 = i svært stor grad

⁹⁹ Nye Veier. (2023). Nye Veiers leveranse på prioriteringsoppdraget. Nasjonal transportplan 2025–2036.

¹⁰⁰ Se for eksempel [Nasjonal transportplan 2010-2019](#), St. Meld. Nr. 16 (2008-2009) og [Nasjonal transportplan 2014-2023](#), Meld. St. 26 (2012-2013).

¹⁰¹ Oppfyllelse av Norges klima- og miljømål har over tid blitt utvidet fra å gjelde utslippene som teller på det norske utslippsregnskapet til også å inkludere utslipp som er i ikke-kvotepliktig sektor, der veitrafikk og annen transport inngår, jf. EUs kvotesystem (EU ETS). Et bredere bærekraftsbegrep omfatter indirekte utslipp som i økende grad måles/telles for vei- og samferdselssektoren. Se [NTP 2022-2033](#), Meld. St. 20

klima, miljø og bærekraft gis økt oppmerksomhet av staten. For Nye Veier oppleves det et økt fokus på klima og miljø gjennom eierskapsmeldingen *Et grønnere og mer aktivt statlig eierskap*.¹⁰²

Klima- og miljøhensyn står sentralt i norsk samferdsel- og veisektor, gitt at transportsektoren står for nesten en tredjedel av Norges klimagassutslipp.¹⁰³ NTP 2022-2033 tar høyde for FNs bærekraftsmål og er ment å påvirke Norges mulighet til å nå flere av bærekraftmålene innen 2030. Norges klimaplan gir føringer for hvordan norsk transport skal foregå i 2030 med lavere utslipp og bedre muligheter for reisende og andre aktører til å velge klimavennlige løsninger.¹⁰⁴ I forlengelse av dette skal vegsektoren arbeide for, og måles på, deres «bidrag til oppfyllelse av Norges klima- og miljømål».

4.3.1 Bygging av vei leder til utslipp både i bygge- og driftsfasen

Tennøy, Tønnesen og Gundersen (2019)¹⁰⁵ viser at bygging av kapasitetsøkende vei bidrar til å øke omfang av persontrafikk, og at personbiltrafikken gjennomgående øker mer enn økningen i kollektivtrafikk. Resultatet er i tråd med forskningslitteratur fra andre land, men forskningen fra 2019 viser at effekten i form av økt trafikk kan være sterkere enn hva man tidligere har dokumentert (Ibid).

TØI (2009)¹⁰⁶ konkluderer med at veibygging bidrar negativt til klimagassutslipp gjennom økte utslipp fra både anleggsfasen og ved større trafikkbelastning. Dette bildet nyanseres riktignok av at elektrifisering reduserer utslipp knyttet til trafikk. Summen av utslipp av metan ved bygging i myr, reduksjon av Co2-lagring i skog (Vista Analyse, 2014¹⁰⁷), samt utslipp som skjer i verdikjeden til materialer for veibygging, kan være høyere enn utslippene i forbindelse med bygging i seg selv (Zero, 2022¹⁰⁸).

Dersom «mer for pengene» har medført eller vil medføre at flere veier blir bygget på et tidligere tidspunkt vil dette medføre økte klimagassutslipp og økt arealbeslag.

4.3.2 Økte krav til reduksjon av utslipp i anleggsfasen i begge selskaper

Krav om at transportpolitikken skal bidra til oppfyllelse av klimapolitiske målsetninger har tiltatt siden opprettelsen av Nye Veier.¹⁰⁹ Rasjonalet bak opprettelsen av Nye Veier var betydelig fokus på at endringen skulle sikre mer for pengene.^{110,111} Siden har Regjeringen kommet med nye føringer for klima og miljø, som har skjerpet fokuset hos begge virksomheter for å svare bedre på disse både i anleggs- og driftsfasen. Eksempelvis har Statens vegvesen «utviklet en metode for å beregne utslipp ved nedbygging av arealtypene skog, myr og jordbruk. [...]

(2020-2021), s. 36 og kap. 6; *Omstilling til lavutslipp – Veivalg for klimapolitikken mot 2050*, NOU 2023: 25; og *Miljøstatus kvotepliktige og ikke-kvotepliktige klimagassutslipp*, Miljødirektoratet.

¹⁰² *Et grønnere og mer aktivt statlig eierskap – Statens direkte eierskap i selskaper*, Meld. St. 6 (2022-2023).

¹⁰³ *NTP 2022-2033*, Meld. St. 20 (2020-2021), s. 13.

¹⁰⁴ *Klimaplan for 2021-2030*, Meld. St. 13 (2020-2021).

¹⁰⁵ Tennøy A, Tønnesen A og Gundersen F (2019): *Effects of urban road capacity expansion – Experiences from two Norwegian cases*. Tilgjengelig på: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S136192091830628X>

¹⁰⁶ Strand A, Næss P, Tennøy A og Steinsland C (2009): *Gir bedre veier mindre klimagassutslipp?*

¹⁰⁷ Skjelvik J M, Lindhjem H og Magnussen K (2014): *Beregning av tap av CO2 som følge av veibygging på skoasareal*.

¹⁰⁸ <https://www.nrk.no/klima/nye-motorveier--vei-utslippene-mye-hoyere-enn-statsbudsjettet-forteller-1.15754552>. Det har ikke lyktes Menon å fremskaffe det datamateriale som artikkelen bygger på.

¹⁰⁹ Også Nasjonal transportplan for perioden 2014 til 2023 (Meld St 26 2012-2013) la betydelig vekt på klima, og viste til at transportpolitikken skulle bidra til å oppfylle klimaforliket. Likefullt hadde planen betydelig satsing på veibygging, og ikke fokus på utslipp i anleggsperioden. Fokuset på utslipp i hele verdikjeden i anleggsperioden er skjerpet av ny regjering. Vi ser dette blant annet gjennom krav om dokumentering av effekt i verdikjeden. Dette kravet er både formulert i Grønn bok, samt i Regjeringens eierskapsmelding.

¹¹⁰ Meld. St. 25 (2014-2015).

¹¹¹ Et klart avgrenset mandat og fokus på kostnadseffektivitet og mer for pengene fører opprettelsen av selskapet inn som en del av «New Public Management»-trenden. På den annen side ble målsetningene for selskapet raskt utvidet, slik at de reflekterer alle målsetningene i NTP.

Nye Veier beregner også CO₂-utslipp fra arealbeslag på denne måten.¹¹² Ellers har virksomhetene innlemmet klima- og miljøhensyn i sine strategiske planer, og arbeider målrettet gjennom bruk av anskaffelseskrav (miljødeklarasjoner, premiering av gode løsningsforslag, etc.) og rapporteringsrutiner under utbygging, elektrifisering av transport, mer klimavennlige byggeprosesser og -teknikker, teknologiutvikling og utbygging av nødvendig tilgjengelig infrastruktur. Klima- og miljøarbeidet dokumenteres og legitimeres gjennom bruk av sertifiseringer. Det er også tatt brede initiativ til samhandling og kunnskapsutveksling i vegsektoren i form av ulike nettverk og satsninger, som Grønn Anleggssektor, leverandørkonferansen for nullutslippsmaskiner og Grønn plattform hvor både Nye Veier og Statens vegvesen deltar.^{113,114,115}

Nye Veier kan dokumentere at de for ferdigstilte prosjekter med godkjent sluttregnskap for klimagassutslipp har redusert utslippene i anleggsfasen med 15 prosent, sett opp mot anslagene som forelå da prosjektene ble overført til Nye Veier. For prosjekter der sluttregnskap er levert siste to år er reduksjonen lik 27 prosent. Prosjektene med ferdigstilte sluttregnskap utgjør om lag 65 prosent av investeringskostnaden i Nye Veiers portefølje. Nye Veier forventer at resultatene for ferdigstilte prosjekter uten endelig sluttregnskap vil havne et sted mellom 15 og 27 prosent. Måloppnåelsen forventes å holdes på dette nivået på kort sikt før, mens den gradvis bedres frem mot 2030 etter hvert som nyere kontrakter med mer ambisiøse krav ferdigstilles. I henhold til Nye Veiers samfunnsøkonomiske analyse av hele sin portefølje vil de samlet sett redusere klimagassutslipp med om lag 270 000 tonn CO₂ i byggefasen sett opp mot anslag for opprinnelig overtatt konsept. Dette utgjør en reduksjon på 7 prosent. Statens vegvesen arbeider også systematisk med å redusere klimagassutslipp i byggefasen,¹¹⁶ men de har ikke systematisk dokumentert endring i klimagassutslipp sett opp mot tidligere anslag. Det er derfor ikke mulig for oss å vurdere om de har oppnådd større eller lavere reduksjon i klimagassutslipp enn det Nye Veier har for sin portefølje.

Nye Veier har også dokumentert en reduksjon på 17 prosent lavere permanent arealbeslag enn opprinnelig vedtatte reguleringsplaner for de to større prosjektene der sluttoppmåling er ferdigstilt. Dette utgjør om lag 800 dekar. Vi har ikke blitt forelagt informasjon om hvilken størrelsesorden øvrig portefølje vil oppnå. Statens vegvesen arbeider aktivt med å redusere arealinngrep ved veitbygging og konsekvensene av dem,¹¹⁷ og de har oppgitt arealbeslag for alle prosjekter spilt inn til kommende NTP.¹¹⁸ Statens vegvesen har ikke systematisk dokumentert om de har redusert arealbeslagene av verdifulle arealer gjennom endringer og optimaliseringer av prosjektene. Vi har derfor ikke tallgrunlaget for å vurdere om Statens vegvesen har oppnådd større eller lavere reduksjon i arealbeslag enn det Nye Veier kan vise til.

Varigheten på veitbygging bidrar til at det tar tid å måle og sammenligne endringseffekter, særlig for tematikk der måleparameterene fortsatt utarbeides. I denne evalueringen vil det derfor ikke være mulig å svare fullgodt på spørsmålet om hvordan vegsektorens bidrag til måloppnåelsen vil vært uten opprettelsen av Nye Veier. Det er også som nevnt varierende dokumentasjon hos de to virksomhetene. Evalueringen forsøker derimot å dokumentere utviklingstrekk for sektorens arbeid siden Nye Veiers introduksjon i 2016, og supplere med ulike informanternes erfaringer og betraktninger om dynamikken i klima- og miljøarbeidet.

¹¹² [Nasjonal transportplan 2022-2033](#), Meld. St. 20 (2020-2021), s. 74.

¹¹³ [Årsrapport 2022](#), Statens vegvesen.

¹¹⁴ [Årsrapport 2022](#), Nye Veier.

¹¹⁵ [Innovasjon i anleggsbransjen](#), Rapport 8-2022, NORCE Helse og samfunn.

¹¹⁶ <https://www.vegvesen.no/faq/fokusomrader/klima-miljo-oq-omgivelser/utslipp-av-klima-gasser/klima-gassreduksjoner-i-anlegg-drift-oq-vedlikehold/>

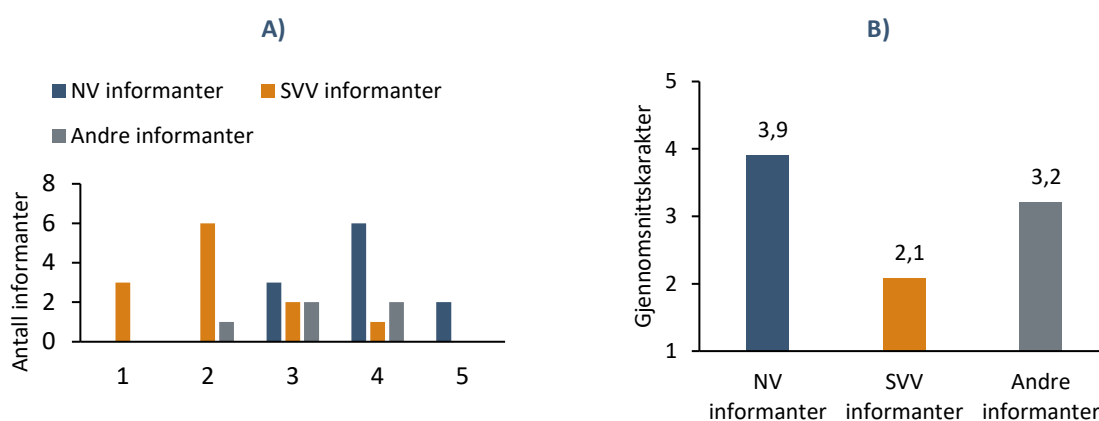
¹¹⁷ <https://www.vegvesen.no/om-oss/presse/aktuelt/2023/09/ma-bli-flinkere-til-a-ta-hensyn-til-myra/>

¹¹⁸ <https://www.regjeringen.no/contentassets/9280e2181cd2495e940c7fdab4293d6f/svv/statens-vegvesen-vedlegg-2-arealregnskap.pdf>

4.3.3 Sprikende vurderinger av hvorvidt opprettelsen av Nye Veier har bidratt til måloppnåelse

Informantene er splittet i sin oppfatning av om introduksjonen av Nye Veier har bidratt til måloppnåelse for å «bidra til oppfyllelse av klima- og miljømål». Informanter fra Statens vegvesen opplever i hovedsak at Nye Veier i (svært) liten grad har bidratt til vegsektorens oppfyllelse av klima- og miljømål. Informanter fra Nye Veier og representanter for entreprenører og rådgivende ingeniører (andre) svarer derimot at introduksjonen av Nye Veier har hatt et nøytralt eller noe positivt bidrag til måloppnåelse av dette målet (se Figur 4-5). Begrunnelsene utdypes nærmere under.

Figur 4-5: Informantenes svar på spørsmålet: På en skala fra 1 til 5¹¹⁹, i hvilken grad vil du si at introduksjonen av Nye Veier har «Bidratt til oppfyllelse av Norges klima- og miljømål». A) viser fordeling over antall per karakter. B) gjennomsnitt fordelt på gruppe.



Informanter fra både Statens vegvesen og Nye Veier trekker frem at veiutbygging over jomfruelig terreng og lav utnyttelsesgrad av eksisterende veinett i Nye Veiers utbyggingsprosjekter har bidratt lite til oppfyllelse av Norges klima- og miljømål. Vi har i evalueringen ikke avdekket om Nye Veiers strekninger her skiller seg vesentlig ut fra lignende strekninger fra Statens vegvesen. For delene av Nye Veiers ferdigstilte portefølje der sluttoppmåling og sluttregnskap for klimagassutslipp foreligger kan de dokumentere både reduserte arealinngrep og reduserte klimagassutslipp sett opp mot anslagene ved overtakelse. Nye Veier søker også å dokumentere reduksjon i klimagassutslipp i overtatt portefølje. Det er ikke mulig for oss å vurdere om deres måloppnåelse for disse veiutbyggingene er dårligere eller bedre enn det Statens vegvesen kan vise til for tilsvarende prosjekter. Dette kommer av at Statens vegvesen ikke har systematisk dokumentert om og hvor mye de har redusert klimagassutslipp og arealbeslag over tid gjennom optimaliseringer og endringer av prosjektene.

Det at Nye Veier har valgt å bygge veg over jomfruelig terreng fremfor å utnytte eksisterende veinett er informantene for så vidt ikke uenige om; uenigheten handler derimot om dette er aktivitet som har skjedd tidligere eller som fortsatt pågår. Informanter fra Statens vegvesen har inntrykk av at dette fortsatt gjelder, mens informantene fra Nye Veier hevder at selskapet har gått bort fra denne praksisen. Klima- og miljøhensyn fått økt fokus i de samfunnsøkonomiske analysene,¹²⁰ og dermed en større rolle i prioriteringene av veiprojekter. Statens vegvesen innførte krav om klimagassbudsjett og -regnskap i alle større veikontrakter fra våren 2020, og i alle driftskontrakter fra september 2020.¹²¹ Nye Veier argumenterer på sin side med at de har drevet

¹¹⁹ 1 = i svært liten grad, 3 = hverken liten eller stor grad, 5 = i svært stor grad

¹²⁰ I tråd med [Klimaplan for 2021-2030](#), Meld. St. 13 (2020-2021); [NTP 2022-2033](#), Meld. St. 20 (2020-2021); og [Et grønnere og mer aktivt statlig eierskap – Statens direkte eierskap i selskaper, Nærings- og fiskeridepartementet \(2022\)](#), Meld. St. 6 (2022-2023).

¹²¹ Statens vegvesen (2020). [Årsrapport 2020](#).

metodeutvikling på ikke-prissatte virkninger, og har vært et viktig bidrag til at miljøhensyn ivaretas i samfunnsøkonomisk analyse. Klima og miljø ble også løftet som en hovedprioritering i virksomhetsstrategien fra 2021. Videre påpekes det at Nye Veier har utfordret veinormalen, som senere har blitt endret, og bygger nå veier med redusert arealbeslag, som stammer fra smalere veier og endrede veitraseer, og som hensyntar grunnforhold med høyt karbonutslipp ved å inkludere verdifull grunn som myr og matjord i sine vurderinger.

Bidrag til oppfyllelse av Norges klima- og miljømål omhandler ikke bare virksomhetenes egne aktiviteter, men og eksternaliteter i form av spillovereffekter som spres utover egen virksomhet.¹²² For vegsektoren kan dette innebære kontraktstrategier og vurderingskriterier i anbudprosesser, der både Statens vegvesen og Nye Veier hevder å ha lagt føringer for vektlegging av klima, arealbeslag og CO₂-fotavtrykk i valg av entreprenører. Økt tilknytning mellom leverandører og byggherrer kan videre også fostre utvikling og bruk av teknologi og innovasjonsaktiviteter.¹²³

4.4 Effekt på effektiv bruk av ny teknologi er usikker

Teknologiutvikling er en drivende kraft bak digitalisering i vegsektoren og samfunnet for øvrig. Utvikling og effektiv bruk av ny teknologi skjer ikke i et vakuum, men henger sammen med og fosterer annen innovasjon. Digitalisering og teknologiutvikling er en trend som treffer globalt og nasjonalt og som ville truffet vegsektoren uavhengig av antall byggherrer. Konkurransen er samtidig en pådriver for omstilling. I vurderingen må man ta forbehold om at Statens vegvesen og Nye Veier har ulike mandat og er virksomheter av ulik størrelse. Samtidig er virksomhetenes størrelse sentral fordi det finnes argumenter for at utvikling av og gevinster fra teknologi og innovasjon kan skje best i store (f.eks. synergieffekter, tilgjengelige ressurser, markedsrett) og små (f.eks. omstillingsdyktig, uhemmet av historiske beslutninger og organisatoriske normer) organisasjoner.

For å vurdere bruken av ny teknologi har vi sett til initiativene som er satt i gang av virksomhetene selv. Når vi ser på bruk og utvikling av ny teknologi som en drivkraft bak måloppnåelse av andre NTP-mål, spesielt «mer for pengene» og «bidra til oppfyllelse av Norges klima- og miljømål», så har Nye Veier innført bruk av nye kontraktsformer som belønner teknologisk innovasjon og involverer leverandører i prosjektering og løsning av vegprosjekter i større grad enn det som ble gjort tidligere. Samtidig foretar virksomhetene investeringer i digitalisering og eksperimenterer med bruk av ny teknologi gjennom diverse piloter og samarbeid, som det er sannsynlig at de ville gjennomført uavhengig av hverandre. Vår vurdering er like fullt at opprettelsen av Nye Veier har hatt et positivt, men begrenset bidrag til måloppnåelsen av mer «effektiv bruk av ny teknologi». Som en virksomhet av mindre størrelse og uten organisasjonsstrukturen til Statens vegvesen bidrar Nye Veier i form av konkurranse og nyttenkning til denne måloppnåelsen for vegsektoren.

Teknologiutvikling og annen innovasjon innen utbygging og drift og vedlikehold av veg virker så langt å bidra til effektivisering gjennom å rigge organisasjonene for bedre prosjektgjennomføring og fremtidig innovasjonsarbeid. En viktig del har vært å innhente og systematisere nødvendig informasjon, og standardisere informasjonsflyten og dokumentasjonskrav tilknyttet prosjektering som bedrer samhandling med entreprenører, fylkeskommuner og kommuner. Det har også vært en økt satsning på eksperimentering og pilotering av nye teknologier rettet mot blant annet trafiksikkerhet, prediksjon av drifts- og vedlikeholdsbehov og klima- og miljøhensyn.

¹²² *Principles of Economics*, A. Marshall, 8. Ed., 1920.

¹²³ [Encouraging international technology transfer](#), K. E Maskus, Vol. 7, 2004, s. 14.

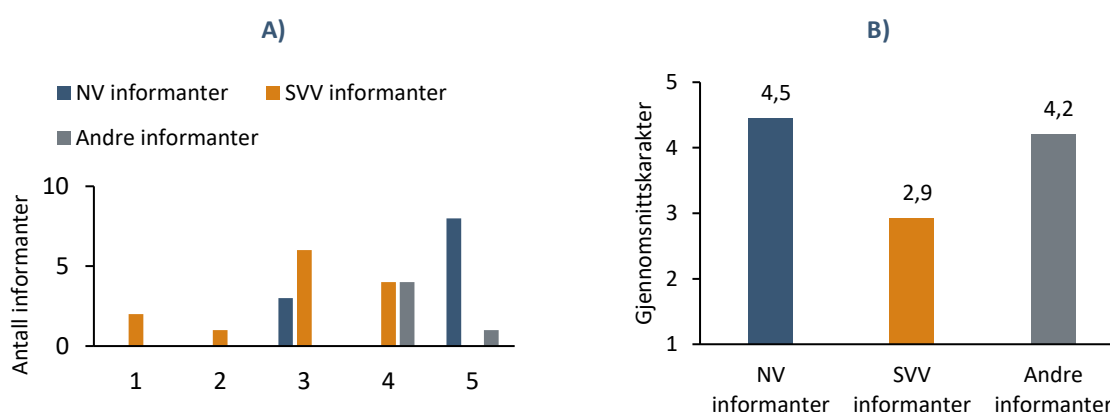
Dette NTP-målet er ment å stimulere til utvikling og nyttiggjørelse av ny teknologi og tilgjengelig data innen samferdsel for bedre å svare på Norges transportutfordringer knyttet til «framkommelighet, kapasitet og transportsikkerhet».¹²⁴ Regjeringen anser effektiv bruk av ny teknologi for å være en viktig bidragsyter til det grønne skiftet og noe som kan gi mer bærekraftig ferdsel. Med andre ord er teknologiutvikling både et formål i seg selv og delvis rettet mot øvrige NTP-mål. Teknologiutvikling utgjør også en av de sentrale usikkerhetene som forventes å prege transportsektoren, og samfunnet for øvrig, i årene som kommer. Automatisering og autonomi, elektrifisering, delingsmobilitet og sømløse reiser og samhandlende intelligente transportsystemer er alle eksempler på utviklingstrekk som er forventet å påvirke tilbud og etterspørsel av transport i fremtiden i henhold til NTP 2022-2033.

For å vurdere virksomhetenes måloppnåelse av effektiv bruk av teknologi har vi støttet oss på føringene som fremkommer av NTP 2022-2033. Planen lister opp ti punkter for hvordan opptaksevnen for bruk av ny teknologi skal styrkes.¹²⁵ Dette er tiltak som gjelder på tvers transportsektoren, herunder vegsektoren. Punktene omfatter større bredde enn det som ligger i oppdragsbeskrivelsen for denne evalueringen. For å vurdere effekten av å ha to utbyggere og ansvarlige for drift og vedlikehold på vegsektorens evne til å effektivt ta i bruk ny teknologi er det relevant å se på punktene knyttet til nye kontraktsformer, porteføljestyling, anbud og anskaffelser og digitalisering, herunder eksperimentering og datautnyttelse, som viktige drivere for øvrige NTP-mål.

4.4.1 Effektiv bruk av teknologi vil bli viktig i fremtiden, men bidrar lite i dag

På spørsmålet om introduksjonen av Nye Veier har bidratt til måloppnåelse for effektiv bruk av ny teknologi er informantene igjen delt i sitt syn. Nye Veier og representanter for entreprenører og rådgivende ingeniører (andre) er i all hovedsak enige om at Nye Veier har bidratt i betydelig grad, mens Statens vegvesen er mer nøytrale (se figuren under). Begrunnelsene utdypes nærmere under.

Figur 4-6: Informantenes svar på spørsmålet: På en skala fra 1 til 5¹²⁶, i hvilken grad vil du si at introduksjonen av Nye Veier har «Bidratt til effektiv bruk av ny teknologi». A) viser fordeling over antall informanter per karakter. B) gjennomsnitt fordelt på gruppe. Kilde: Dybdeintervjuer



Der de fleste informantene i Statens vegvesen oppfatter at teknologibruken ville avstedkommet uavhengig av Nye Veier, mener informanter i Nye Veier og representanter for henholdsvis entreprenører og rådgivende

¹²⁴ [Nasjonal transportplan 2022-2033](#), Meld. St. 20 (2020-2021), s. 12.

¹²⁵ [Nasjonal transportplan 2022-2033](#), Meld. St. 20 (2020-2021), s. 12-13.

¹²⁶ 1 = i svært liten grad, 3 = hverken liten eller stor grad, 5 = i svært stor grad

ingeniører at dette er et resultat av nye arbeidsmåter og konkurranse i sektoren. En ting som informantene fra både Statens vegvesen og Nye Veier er enige om er at en viktig del av teknologiutviklingen skjer utenfor virksomhetene selv og til dels også sektoren, eksempelvis hos entreprenører, tjenesteleverandører eller bilindustrien. Her ligger også en mulig forklaring på hvorfor oppfatningene er delt. Begge virksomhetene gir uttrykk for at de arbeider for digitalisering og teknologiutvikling og -bruk, og kan vise til konkrete satsninger. Nye Veier har utviklet systemet eGrunnerverv som «digitaliserer, effektiviserer og forbedrer informasjonsflyten i arbeidet med grunnerverv i selskapet», og som i 2022 ble tilgjengelig for alle fylkeskommunene.¹²⁷ Videre har Nye Veier tatt i bruk digitalt varsel om oppstart av planarbeidet,¹²⁸ og gjennomfører et pilotprosjekt for bruk av kunstig intelligens til å forutsi vedlikeholdsbehov på veier.¹²⁹ Statens vegvesen på sin side har prosjekter innen FoU, innsamling og deling av data og et eget pilotprogram for intelligente transportsystemer.¹³⁰ Vegvesenet har eksempelvis gjennomført testing av en automatisert og robotisert lasersveis-teknologi som kan styrke bruer og redusere stålförbruk.¹³¹

Samtidig har virksomhetene tilsynelatende en noe ulik tilnærming i tilretteleggingen for effektiv bruk av ny teknologi som gjelder vegutbygging, der Nye Veier i større grad enn Statens vegvesen har utfordret markedet til å foreslå egne løsninger gjennom anbud og kontraktsutforming, og premiært innovative løsningsforslag fra entreprenører. Dette er en oppfatning som deles av informantene hos Nye Veier og informantene fra andre deler av bransjen. Statens vegvesen har bygget opp kapasitet internt i organisasjon, men har også involvert og utfordret markedet i større grad over tid. Hovedinntrykket fra informantene er at både Statens vegvesen og Nye Veier satser på effektiv bruk av ny teknologi, men at dette tar tid og at karaktergivningen er til dels preget av viktigheten teknologiutvikling forventes å få i fremtiden.

Teknologiutvikling

Effektiv bruk av ny teknologi kan bidra til «mer for pengene» ved blant annet ved å utløse kostnadsreduksjoner, effektivitetsgevinster eller annen innovasjon. Informantene fra Statens vegvesen, Nye Veier og representanter for entreprenører og rådgivende ingeniører er omforent i at de anser teknologiutvikling for å ha et begrenset, men positivt bidrag til «mer for pengene» per nå (se Figur 4-7). Begrunnelsene utdypes nærmere under.

¹²⁷ [Årsrapport 2022](#), Nye Veier, s. 9.

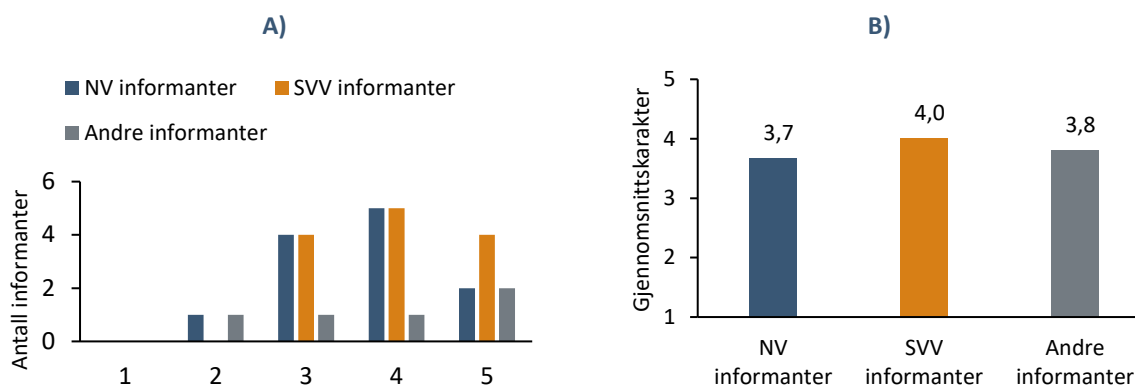
¹²⁸ [Årsrapport 2021](#), Nye Veier, s. 8.

¹²⁹ <https://www.at.no/anlegg/nye-veier-satser-pa-kunstig-intelligens/713752>

¹³⁰ [Årsrapport 2022](#), Statens vegvesen.

¹³¹ <https://www.bygg.no/vegvesenet-mener-man-kan-bygge-alle-stalbruere-med-lasersveis-og-roboter/1530267/>

Figur 4-7: Informantenes svar på spørsmålet: På en skala fra 1 til 5¹³², i hvilken grad vil du si at teknologiutvikling har «gitt mer for pengene». A) viser fordeling over antall informanter per karakter. B) gjennomsnitt fordelt på gruppe. Kilde: Dybdeintervjuer



I dette spørsmålet bes informantene om å ta stilling til i hvilken grad teknologiutvikling har påvirket sektorens evne til måloppnåelse av «mer for pengene». Informantene gir uttrykk for at teknologi er viktig, og at det er mange spennende initiativer på gang, men at de store effektene hovedsakelig vil materialisere seg i fremtiden. Når de blir bedt om å beskrive teknologiutviklingens påvirkning på deres egen virksomhet per nå så tyder tilbakemeldingene på at mye av teknologiutviklingen som har gitt en positiv effekt har omhandlet organisasjonenes effektivitet og samarbeid med omgivelsene. Informasjonsdeling internt og eksternt har effektivisert samarbeid og etterlevelse av reguleringer og krav. Også her trekkes Nye Veiers saksbehandlingssystem eGrunnerverv frem som et eksempel. Systemet har bidratt til effektivisering ved å oppnå en smidigere saksgang der byggherre og grunneier kan følge saksgangen, inkludert et arkiv, økonomisystem, kartløsning og prosjektverktøy.¹³³ Informantene fra Statens vegvesen fremhever på sin side at digitale planleggingsverktøy har gjort at prosjekter leveres oftere til forespeilet tid og kostnad enn tidligere, og at maskinstyring basert på datainnsamling fra tidlige prosjektfaser også bidrar til effektiviteten. Alle informantene trekker frem større grad av digitalisering i forbindelse med drift og vedlikehold. Det er entusiasme knyttet til bruk av digitale tvillinger, en teknologi som benyttes av begge byggherrene, og nevnes som en satsning i NTP 2022-2033.¹³⁴

Intervjuene trekker også frem teknologiutvikling som viktig for fremtidig måloppnåelse av «bidra til oppfyllelse av Norges klima- og miljømål», «enklere reisehverdag og økt konkurranseevne for næringslivet» og «nullvisjon for drepte og hardt skadde». Informantene forventer at fremtidens teknologi vil påvirke både tilbud og etterspørsel av transport, der smart teknologi kan påvirke prediksjon av trafikkforhold, vedlikeholdsbehov og klimafotavtrykk av selve utbyggingen, samt reisebehov dersom vedvarende endringer i arbeidslivet påvirker pendling.

Annen innovasjon

Ifølge Oslomanualen (OECD/Eurostat) er innovasjon et «nytt eller forbedret produkt eller prosess (eller en kombinasjon av disse) som er vesentlig endret fra tidligere produkter eller prosesser og som har blitt gjort tilgjengelig til potensielle brukeren (produkt) eller tatt i bruk av virksomheten (prosess)».¹³⁵ Innovasjon og innovasjonsaktiviteter i vegsektoren kan med andre ord skje i form av nye arbeidsmåter og ny tilnærming til

¹³² 1 = i svært liten grad, 3 = hverken liten eller stor grad, 5 = i svært stor grad

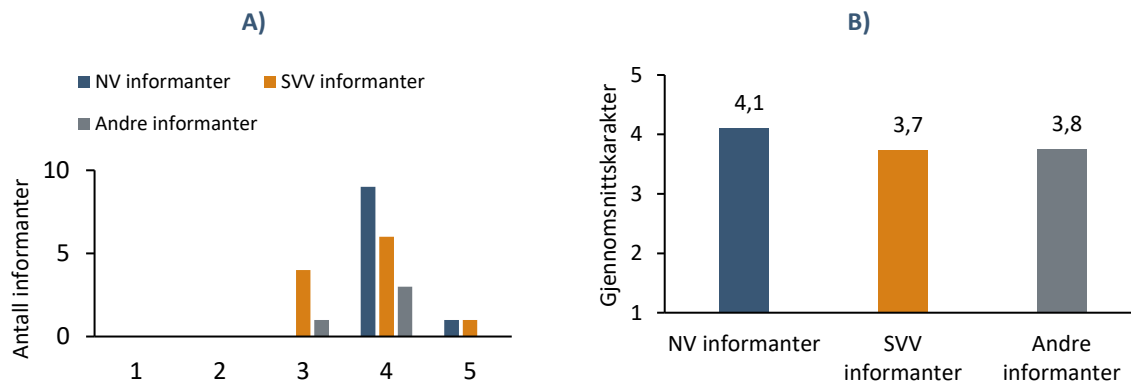
¹³³ <https://www.nyeveier.no/nyheter/nye-veier-med-digitalt-grunnerverv/>

¹³⁴ *Nasjonal transportplan 2022-2033, Meld. St. 20 (2020-2021), s. 59.*

¹³⁵ *Oslo Manual 2018, OECD, 2018.*

veitbygging. Informanter fra Statens vegvesen, Nye Veier og representanter for entreprenører og rådgivende ingeniører er samstemte i vurderingen av måten annen innovasjon, utover teknologiutvikling, har påvirket måloppnåelse av «mer for pengene» på en positiv måte (se Figur 4-8). Begrunnelsene utdypes nærmere under.

Figur 4-8: Informantenes svar på spørsmålet: På en skala fra 1 til 5¹³⁶, i hvilken grad vil du si at annen innovasjon har «gitt mer for pengene». A) viser fordeling over antall informanter per karakter. B) gjennomsnitt fordelt på gruppe. Kilde: Dybdeintervjuer



Innovasjonsaktiviteter som trekkes frem av informantene omhandler i grove trekk de tiltakene som beskrives i NTP 2022-2033.¹³⁷ Måten vegsektoren har tenkt nytt rundt kontraktsformer og involvering av entreprenører ved bruk av totalentreprise har bidratt til mer effektiv vegbygging. Nye løsningsforslag som hensyntar kostnadsbesparelser og klima og miljø oppleves å ha bidratt til måloppnåelse av «mer for pengene» og «bidra til oppfyllelse av Norges klima- og miljømål». Innovasjonen fostres ved at byggherrene tilrettelegger for nye ideer og fremgangsmåter i prosjekteringen og gjennomføringen av veiprojekter. Dette har skjedd ved å utfordre veinormaler, og gjennom læring og kunnskapsoverføring virksomhetene seg imellom.

Informantene opplever at Nye Veier har bidratt til sektorens innovasjonsevne ved å implementere en slik nytenking. Selv om noen påpeker at ideene eksisterte i Statens vegvesen før opprettelsen av Nye Veier, så er det en vedkjennelse av at konkurransen som følger av å ha to utbyggere har hevet innovasjonstakten for sektoren. Dette inntrykket er komplementært med funnene i en studie av innovasjon i anleggsbransjen basert på Nye Veiers prosjekter med norske totalentreprenører utført av NORCE,¹³⁸ som konkluderte med at nye samarbeidsformer er den fremste innovasjonen i bransjen de siste fem årene og utgjør en driver for økt innovasjon i bransjen.

Fra et kontrafaktisk perspektiv, der Nye Veier ikke hadde blitt opprettet, så tyder det på at innovasjonstakten i vegutbygging ikke hadde vært like høy som den er i dag. Tiltakene som har utløst innovasjonen er delvis drevet frem av Nye Veier og gjennom konkurranseelementet som selskapet representerer. Informantene opplever også at innovasjonen som har funnet sted, eksempelvis nye samarbeidsformer og endrede kontraktstrategier, har bidratt positivt til måloppnåelsen av «mer for pengene». I hvilken grad innovasjon og innovasjonsaktiviteter vil påvirke måloppnåelsen av øvrige NTP-mål, som «bidra til oppfyllelse av Norges klima- og miljømål», «enklere reisehverdag og økt konkurransevne for næringslivet» og «nullvisjon for drepte og hardt skadde» på lang sikt er fortsatt et åpent spørsmål.

¹³⁶ 1 = i svært liten grad, 3 = hverken liten eller stor grad, 5 = i svært stor grad

¹³⁷ *Nasjonal transportplan 2022-2033, Meld. St. 20 (2020-2021), s. 12-13 og 59-60.*

¹³⁸ *Innovasjon i anleggsbransjen, NORCE Helse og samfunn, 2022.*

5 Organiseringens påvirkning på andre relevante forhold

Det å ha to statlige utbyggere og ansvarlige for drift av veg kan også ha en innvirkning på andre forhold enn på de overordnede NTP-målene for vegsektoren. Dette gjelder blant annet beredskapsvevnen, hvordan politisk styring påvirkes, påvirkning på kompetansemiljøet i vegsektoren og utviklingen på drift og vedlikehold. Dette diskuteres nærmere under.

5.1 Samfunnssikkerhet og beredskap

Gjennom opprettelsen av Nye Veier har statlig veisektor blitt mer fragmentert ettersom det nå er to heller enn én utbygger.¹³⁹ Fra et beredskapsmessig ståsted er det en fordel med få aktører, ettersom dette letter kommando- og kommunikasjonslinjene. Slik sett kan det argumenteres for at opprettelsen av Nye Veier er negativt sett fra et beredskapsmessig ståsted. Intervjurespondentene tegner samtidig et mer sammensatt bilde, og viser til at Statens vegvesens størrelse og kompleksitet har medført enkelte utfordringer med hensyn til koordinering ved hendelser – en ulempe en liten organisasjon Nye Veier i mindre grad har opplevd. Videre trekkes det frem at opphevelsen av sams vegadministrasjon og overføringen av ansvar til fylkene i betydelig større grad enn opprettelsen av Nye Veier har bidratt til fragmentering.

Statens vegvesen har som myndighetsorgan det nasjonale ansvaret for samfunnssikkerhet og beredskap i vegsektoren.^{140,141} Konkrete hendelser de siste årene har vist at en større fragmentering i vegsektoren krever koordinering, tydelig ansvarsdeling og gode rutiner ved ekstremisituasjoner. Denne utfordringen er tilgrensende til utfordringer med delte veistrekninger og tilstøtende kontrakter for drift og vedlikehold, dette omtales nærmere i kapittel 5.2.

5.1.1 Organiseringens påvirkning på samfunnssikkerhet og beredskap kommer an på hvem du spør

Informantene har delte oppfatninger av om det er uheldig med flere veieiere¹⁴² for samfunnssikkerhet og beredskap. Informanter fra Statens vegvesen opplever at dette er problematisk, informanter fra Nye Veier mener det er uproblematisk og representanter for entreprenører og rådgivende ingeniører (andre) svarer nøytralt (se Figur 5-1). Begrunnelsene utdypes nærmere under.

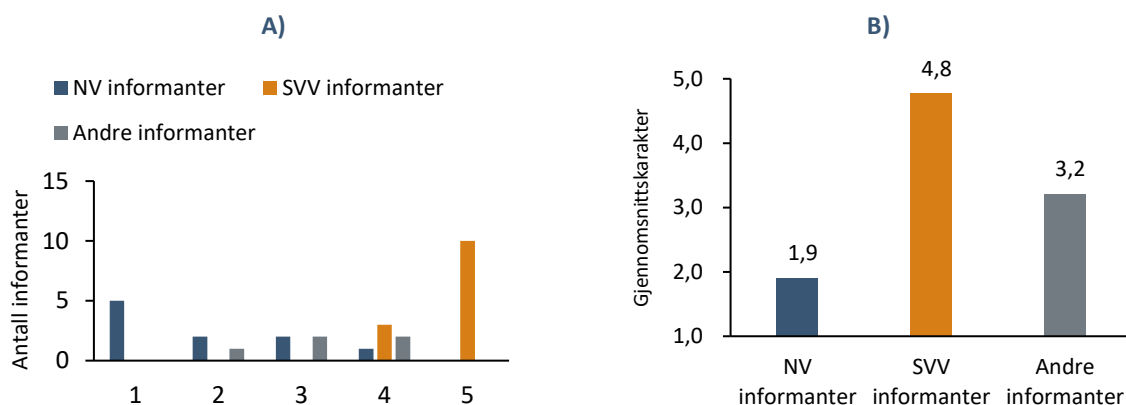
¹³⁹ [Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om ny inndeling av regionalt folkevalgt nivå](#), Innst. 385 S (2016-2017).

¹⁴⁰ [Instruks for Statens vegvesen](#). Fastsatt av Samferdselsdepartementet 17. desember 2019 med virkning fra 01. januar 2020, og med endringer som gjelder fra 1. september 2021. (Instruks for Statens vegvesen). Hentet [her](#)

¹⁴¹ Samferdselsdepartementet. (2020). Strategi for samfunnssikkerhet i transportsektoren.

¹⁴² Informantene ble spurt om veieiere, som innebærer fylkeskommunene, men ikke Nye Veier. Vi utfordret respondentene til å vurdere betydningen av om Nye Veier som byggherre også bidro til problemstillingen.

Figur 5-1: Informantenes svar på spørsmålet: hvor enig eller uenig¹⁴³ er du i følgende påstand «Fra et samfunnssikkerhet- og beredskapsståsted er det uheldig med flere veieiere». A) viser fordeling over antall per tall. B) gjennomsnitt fordelt på gruppe. Kilde: Dybdeintervjuer



Informantene er generelt enige om at flere veieiere gir et økt koordineringsbehov, men de er uenige om hvorvidt dette er en utfordring eller ikke. Der alle informantene fra Statens vegvesen er helt eller delvis enig i at flere veieiere er uheldig, er majoriteten av informanter fra Nye Veier helt eller delvis uenige.

Det er hovedsakelig tre overordnede forhold som fremkommer av intervjuene og som speiler forholdene diskutert over: 1) forhold som gjelder veinettets utstrekning og tilstand; 2) forhold som gjelder koordinering og ansvarsfordeling mellom veieiere; og 3) forhold som gjelder sikkerhets- og beredskapshensyn under ekstraordinære situasjoner.

Et større riksvegnett av høy standard er positivt for Norges samfunnssikkerhet og beredskapevne. Slik det fremgår av kapittel 3 har vi fått mer for pengene gjennom opprettelsen av Nye Veier. Samtidig fører dagens organisering i statlig veisektor til at ansvaret for drift og vedlikehold fordeles på flere aktører da dette følger med utbyggeren. Ved hendelser som utfordrer veinettets kapasitet, eksempelvis ras og stengning av tunnel, vil da ansvaret ligge hos den som har ansvaret for drift. Det er uenighet mellom respondentene hvorvidt dette er problematisk. Spesielt lengre veistrekninger som er delt mellom ulike utbyggere trekkes frem som et eksempel på at dagens organisering gir et unødvendig koordineringsbehov. Hendelser som kan forårsake brudd på riksveinettet vil tvinge trafikken over på fylkes- eller kommunale veier og dermed potensielt forflytte ansvaret mellom ulike aktører.

Vedrørende koordinering og ansvarsfordeling mellom veieiere på et overordnet nivå, utløser vegsektorens organisering med to utbyggere, OPS og fylkeskommunale administrasjoner etter regionreformen i 2020 et økt koordineringsbehov. Informantene fra Statens vegvesen gir uttrykk for at hovedansvaret for samfunnssikkerhet og beredskap bør ligge der, noe det i dag også gjør. Veitrafikksentralene er plassert under Statens vegvesen, som med det utgjør et kontaktpunkt overfor trafikantene. Statens vegvesen opplever det selv som fordelaktig at det finnes én overordnet samfunnssikkerhets- og beredskapsleder med ansvar for utbygging og drift og vedlikehold av vegnettet, og at det ansvaret bør ligge hos dem. Informanter fra Nye Veier og representanter for entreprenører og rådgivende ingeniører påpeker derimot at det er et koordineringsansvar som involverer alle involverte parter, herunder statlige aktører og fylkeskommuner, og at forbedringspotensialet ligger i samhandling mellom partene. Det vises også til enkeltepisoder der koordineringen internt i Statens vegvesen ikke har fungert optimalt, og der nødetater har kontaktet Nye Veier for koordinering.

¹⁴³ 1= helt uenig, 5 = helt enig

Veinettets kapasitet og vegsektorens responsevne blir testet under ekstraordinære situasjoner som eksempelvis ras, flom og store snøfall. Behovet for koordinering og ansvarsfordeling utvides utover vegsektoren og involverer stat, fylkeskommuner og kommuner, forsvar og nødetater (f.eks. helse og politi). Dette innebærer praktiske og lovmessige hensyn som fordeler ansvar på mange aktører, og stiller krav til kompetanse, kapasitet og virksomhetenes evne til å respondere. Informantene påpeker at fragmenteringer generelt gir mindre oversikt og krever at flere aktører må involveres ved alvorlige hendelser. Ekstremisituasjoner har også avdekket forbedringspunkter for vegsektoren som et godt planverk, tilgjengelige kommandolinjer og tydelige prosedyrer. Alle informanter oppgir samtidig at det har blitt et bedre samarbeid i perioden siden Nye Veier ble etablert.

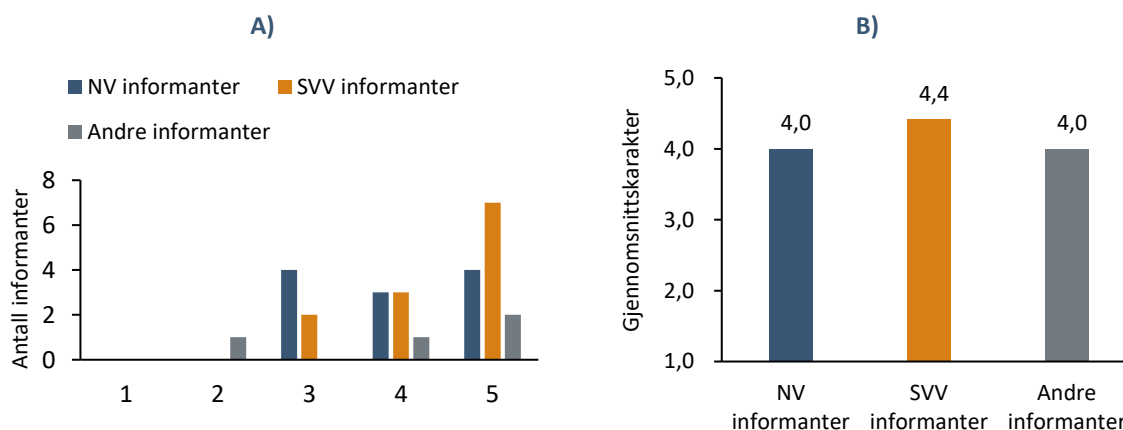
5.2 Drift og vedlikehold

Problemstillingene knyttet til drift og vedlikehold handler i stor grad om at regionreformen fra 2020 resulterte i overflytting av administrasjonsansvar til fylkeskommunale veieiere, og i mindre grad om opprettelsen av Nye Veier. Men det er også utfordringer som har oppstått som følge av at det finnes to statlige veitbyggere i Norge, eksempelvis koordineringen av tilstøtende drifts- og vedlikeholdskontrakter langs veistrekninger der både Statens vegvesen og Nye Veier er involvert. Dette skaper flere dilemma som bør utredes i en egen evaluering, for å gi en grundigere vurdering av mulige løsninger enn hva denne analysen tillater.

5.2.1 Bedre koordinering av drift og vedlikehold er ønskelig, men behovet stammer ikke i hovedsak fra opprettelsen av Nye Veier

Basert på tydelige signaler i de eksplorative intervjuene om behov for økt koordinering innen drift og vedlikehold, stilte vi i dybdeintervjuene spørsmål om hvorvidt de er enige eller uenige i at «Statens vegvesen, Nye Veier og fylkeskommunene bør koordinere innkjøp av drift- og vedlikeholdstjenester bedre». Informanter fra Statens vegvesen, Nye Veier og representanter for entreprenører og rådgivende ingeniører er samstemte i at det ligger et uforløst potensial for å koordinere innkjøp på en bedre måte enn det gjøres i dag (se Figur 5-2). Begrunnelsene utdypes nærmere under.

Figur 5-2: Informantenes svar på spørsmålet: hvor enig eller uenig¹⁴⁴ er du i følgende påstand «Statens vegvesen, Nye Veier og fylkeskommunene bør koordinere innkjøp av drift og vedlikeholdstjenester bedre». A) viser fordeling over antall per tall. B) gjennomsnitt fordelt på gruppe.



¹⁴⁴ 1= helt uenig, 5 = helt enig

Det virker å være en bred enighet blant informantene om at koordinering av drift- og vedlikeholdstjenester kan gjøres på en bedre måte enn det som er tilfellet i dag. Hovedsakelig begrunnes koordineringsbehovet i vegsektorens organisering, der administrasjonen av fylkesveiene ble overført fra Statens vegvesen til fylkeskommunene gjennom regionreformen i 2020. Som følge av at fylkeskommunene fikk egen vegadministrasjon har også antall utlyste kontrakter økt ved at innkjøp av drift- og vedlikeholdstjenester i større grad nå foregår mer spredt, og omtales som et stykkevis og delt marked. Samlet sett uttrykker informantene en konsensus om at Nye Veiers bidrag til koordineringsproblemer er begrenset, og at hovedårsaken er regionreformen fra 2020.

En generell tilbakemelding fra informantene om koordineringsbehovet er at flere kontrakter fører til et ineffektivt drift- og vedlikeholdsmarked som gir økte kostnader. Ineffektiviteten stammer fra en sub-optimal utnyttelse av maskinutstyr hos entreprenørene, og vanskeligheter med å planlegge for drift og vedlikehold på korte versus lange strekninger. En annen tilknyttet utfordring er at ukoordinerte kontraktsutlysninger kan føre til at entreprenører må velge mellom parallelle kontrakter på grunn av manglende kapasitet til å utføre flere samtidig. Slike kapasitetsutfordringer har konsekvenser for veistrekningers løpende drifts- og vedlikeholdsarbeid og ansettelsesbehov hos entreprenørene.

En oppdeling av kontrakter for drift og vedlikehold på tilstøtende veistrekninger forårsaker områdespesifikke problemstillinger knyttet til grensen for hvor en kontrakt slutter og en annen starter. Dette medfører usikkerhet for ansvarsfordeling mellom veieiere og mellom veieier og entreprenør. Ansvarsavklaring for drift og vedlikehold omhandler ikke bare utføringen av selve arbeidet, men også juridisk ansvar for hendelser hos entreprenørene dersom de utfører arbeid utenfor kontraktsområdet. Noen informanter hevder at det har blitt iverksatt kompensasjonsordninger for entreprenørene dersom de engasjeres i arbeid utover kontraktsområdet, spesielt under ekstraordinære omstendigheter, som stort snøfall. Det trekkes også frem enkeltepisoder der trafikantenes velferd og sikkerhet har blitt skadelidende under koordineringsproblemer knyttet til drift- og vedlikeholdskontrakter.

Utover å identifisere utfordringer knyttet til dagens situasjon, ga også informantene uttrykk for sine tanker rundt årsaker og løsninger. Den viktigste årsaken som fremgår er, som nevnt over, regionreformen i 2020. I tillegg til denne nevnes også usikkerhet knyttet til norske og europeiske reguleringer. Drift- og vedlikeholdsansvar oppstår etter veiutbygging, og virksomhetene opplever at dette er uproblematisk for lengre sammenhengende strekninger, men uklart på kortere eller strekninger med del ansvar. Virksomhetene har derfor bedt om en avklaring på hvordan de skal forholde seg til ansvarsfordeling under dagens organisering fra Samferdselsdepartementet. Videre uttrykkes det usikkerhet knyttet til EØS-regler og tilsynet ESAs involvering knyttet til anbudsprosesser og innkjøp av totalkontrakter på tvers av forvaltningsnivå for fylkeskommunene som veieiere.

Løsningsforslagene som ble presentert under intervjuene er noe mindre omforent, der noen ønsker at det opprettes en ny organisasjon som koordinerer innkjøp mens andre ser på dette som et ansvar som dagens aktører skal løse selv. En utfordring som trekkes frem er i hvilken grad det er tilstrekkelig kompetanse hos de respektive veieierne til å håndtere det praktiske og juridiske ved innkjøp og gjennomføring av drift- og vedlikeholdsarbeid på veinettet. Det er videre usikkert hvordan dette vil skje i praksis under en redusert utbyggingstakt fremover.

5.2.2 Løsning på koordineringsutfordringene ligger utenfor mandatet til denne undersøkelsen, men bør undersøkes nærmere

Riksrevisjonen konkluderte i sin undersøkelse om kvalitet og effektivitet i drift og vedlikehold av riks- og fylkesveier med at det har vært betydelige kostnadsøkninger siden 2015.¹⁴⁵ Riksrevisjonens rapport påpeker at kostnadsøkningene ikke kan spores tilbake til forbedringer i form av at riks- og fylkesveiene har blitt mer fremkommelige, miljøvennlige eller tryggere. Videre løftes det frem at både kompetansemiljøer og muligheter for å oppnå stordriftsfordeler er svekket som følge av regionsreformen i 2020, med større behov for koordinering og samarbeid mellom veieierne.

Med utgangspunkt i Riksrevisjonens funn, er det nødvendig å iverksette forbedringer innen drift og vedlikehold for å redusere kostnadsvekst og forbedre kvalitet, trafiksikkerhet og oppfølging av entreprenører.¹⁴⁶ Disse forbedringene skal skje i en veisektor som er fragmentert, både som følge av at regionreformen i 2020 introduserte vegadministrasjoner hos Fylkeskommunene og som følge av at Nye Veier utgjør en byggherre med ansvar for (del-)strekninger sammen med Statens vegvesen. Til sammen har dette økt koordineringsbehovet for drift og vedlikehold når det gjelder innkjøp, utføring av arbeid og ansvars- og kontraktsforhold.

På bakgrunn av dette tilstandsbildet peker det seg ut et tre-delt dilemma knyttet til mulige løsningsforslag eller fremtidige retninger.

1. En første retning er å fortsette som i dag, bare med økt koordinering og eventuelle tilpasninger i rammebetingelser som tillater dette å skje på en smidig måte. En må da sikre at gevinstene av at Nye Veier og Statens vegvesen konkurrerer om utbyggingsstrekningene overstiger koordineringskostnadene. Det er i kapittel 3 dokumentert betydelige gevinster av konkurranseforholdet, og det er derfor lite trolig at de administrative koordineringskostandene vil overstige gevinstene¹⁴⁷. Samtidig vil en lavere samlet utbygging fremover bidra til å redusere gevinstene, som drøftes videre i kapittel 6.
2. En annen mulig løsning er å gi ansvaret for drift og vedlikehold til én aktør, eksempelvis Nye Veier eller Statens vegvesen. En slik løsning vil fjerne koordineringsbehovet mellom disse to aktørene, samtidig som behovet for koordinering mot fylkene vil vedvare. Løsningen medfører også at en ikke realiserer gevinster knyttet til konkurranse mellom statlige aktører om å gjøre drift og vedlikehold så effektivt som mulig. En videreføring av ansvaret for utbyggingsløsningene som velges over i en driftsfase kan virke disiplinerende og ansvarliggjørende hos aktørene, og forhindre at en ikke velger løsninger som er billigere å bygge ut, men dyrere å drifte og vedlikeholde.¹⁴⁸ På den annen side kan man trolig også oppnå at aktørene vektlegger livsløpskostnader gjennom signaler sendt i virksomhets- eller etatsstyringen og gjennom arbeid med vegnormaler. Om Samferdselsdepartementet i sin styring av aktørene vektlegger at det ikke skal velges utbyggingsløsninger som øker kostnadene ved drift og vedlikehold på en samfunnsøkonomisk ulønnsom måte, vil trolig det etterfølges.

¹⁴⁵ [Kvalitet og effektivitet i drift og vedlikehold av riks- og fylkesveier](#), Riksrevisjonen, Dokument 3:11 (2022-2023).

¹⁴⁶ [Kvalitet og effektivitet i drift og vedlikehold av riks- og fylkesveier](#), Riksrevisjonen, Dokument 3:11 (2022-2023), s. 7.

¹⁴⁷ Vi legger for resonnementet til grunn at koordineringer nettopp har til hensikt å kompensere for de ulemper som oppstår som følge av at både Nye Veier og Statens vegvesen etterspør tjenester i et begrenset geografisk marked. Med dette forholdet lagt til grunn, vil koordineringskostandene være knyttet til ren administrativ håndtering og oppfølging av kontraktene mellom dem.

¹⁴⁸ Det er vanskeligheter knyttet til å måle effektivitet i drift og vedlikehold; se [Samfunnsøkonomisk analyse av vedlikehold – hva trengs i etatene?](#), Transportøkonomisk institutt, rapport 1185/2011.

3. En tredje, og siste, retning er å foreta en områdeinndeling som kan gjøres geografisk, tilsvarende slik det har blitt gjort innen jernbane, og som muliggjør koordinering og anbudsprosesser for større deler av vegnettet og flere hele strekninger.

Vi er ikke i stand til å gjøre en fullgod vurdering av retningene i denne evalueringen som følge av 1) regionreformens korte levetid, 2) veibyggingens lange varighet¹⁴⁹ og 3) oppdragsbeskrivelsen for denne evalueringen vier begrenset oppmerksomhet til drift og vedlikehold. Det er et behov for å undersøke organisering og administrasjon av drift og vedlikehold i en egen evaluering, enten internt hos Samferdselsdepartementet eller ved et eksternt ekspertmiljø.¹⁵⁰

5.3 Kompetansemiljø

Gjennom opprettelsen av Nye Veier har statlig veisektor per definisjon blitt mer fragmentert ettersom det nå er to heller enn én virksomhet. Samtidig mener vi at denne effekten er svært liten og at det i liten grad har gitt innvirkninger på kompetansen i Statens vegvesen. Nye Veier er en liten organisasjon, som også har rekruttert mest utenfor Statens vegvesen.¹⁵¹

I Hurdalsplattformen er det stilt spørsmål ved hvorvidt dagens organisering bidrar til «fragmenterte fagmiljøer». Opprettelsen av Nye Veier har bidratt til at man har to statlige byggherrer og med det to kompetansemiljøer på planlegging og utbygging av riksveisstrekninger. I takt med at Nye Veier ferdigstiller sine strekninger vil det også i økende grad gjelde drift og vedlikehold.

Siden oppstarten har Nye Veier hatt litt over en dobling i antall ansatte og har nå i underkant av 200 ansatte. Antallet ansatte i Statens vegvesen har variert og er ved årsslutt 2022 på i underkant av 5000 ansatte. Siden introduksjonen av Nye Veier i 2016 har det vært en reduksjon i antallet ansatte i Statens vegvesen. Dette handler om at fylkesvegadministrasjonen fra 1.1.2020 ble overført til fylkeskommunene, noe som tilsvarte en overføring av 2206 ansatte fra Statens vegvesen.¹⁵² Parallelt med dette omorganiserte Vegvesenet seg fra en regions- til en divisjonsorganisering. Vi ser samtidig at det har vært en oppbemanning i Statens vegvesen i etterkant av denne endringen, men samlet har det like fullt vært en reduksjon i antall ansatte som jobber i statlig veisektor.

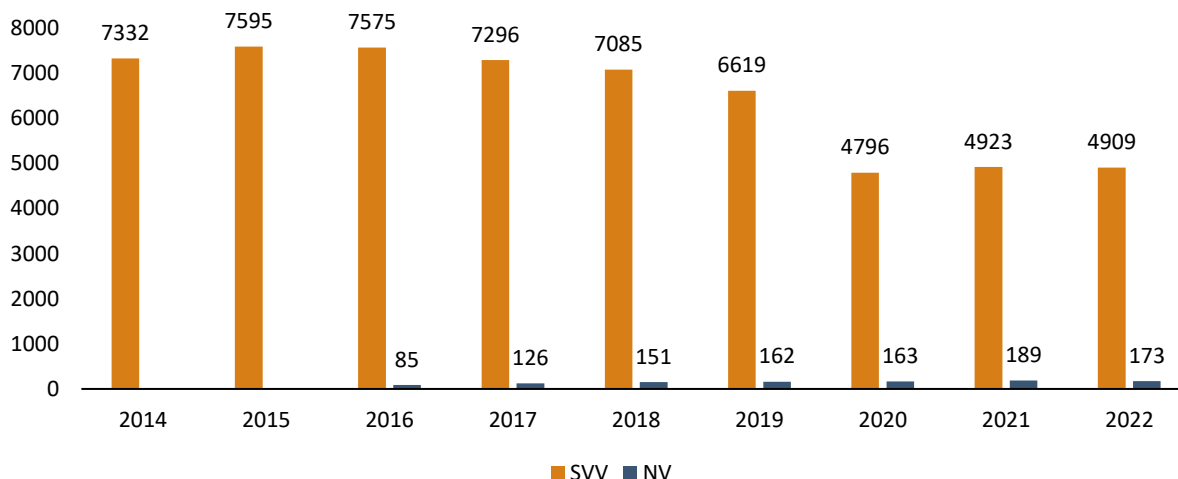
¹⁴⁹ Den lange utbyggingstiden for veg gjør at drift- og vedlikeholdsansvaret for utbygde veier har begrenset informasjonsunderlag. Dette gjør det vanskelig å få et fullgodt bilde av effekten av å ha to byggherrer.

¹⁵⁰ Det brukes betydelige midler på drift og vedlikehold. Denne rapporten dokumenterer gevinster innen annen organisering og konkurranse innen utbygging. På bakgrunn av dette bør en vurdere om det finnes alternative løsninger til dagens organisering som kan bidra til at en får vesentlig «mer for pengene» også innen drift og vedlikehold.

¹⁵¹ Nye Veier kan også dokumentere at kun en mindre andel av deres ansatte kommer fra vegsektoren.

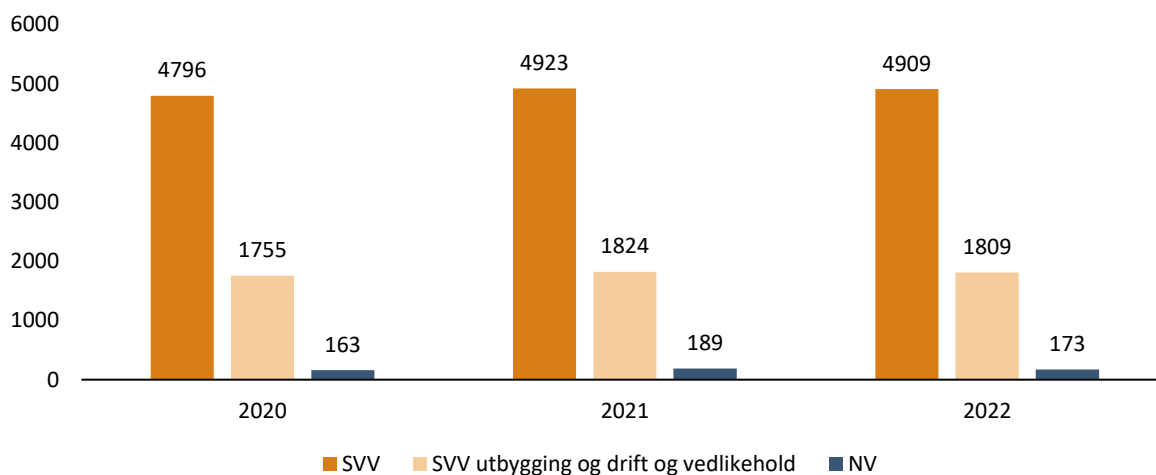
¹⁵² Tilsvarende 1800 årsverk.

Figur 5-3: oversikt over antall ansatte i Statens vegvesen og Nye Veier. Kilde: Årsrapporter fra SVV og NV



Ettersom hovedaktiviteten til Nye Veier har vært å bygge ut, og på sikt drifte og vedlikeholde, har det også vært relevant å undersøke størrelsesforholdet mellom Nye Veier og divisjonene i Statens vegvesen som arbeider med nettopp utbygging og drift og vedlikehold. Figuren under illustrerer at det fortsatt er en betydelig forskjell i størrelsesforholdet mellom de to virksomhetene. Samtidig viser det også hvor mange i Statens vegvesen som har sitt virke utenfor disse områdene.

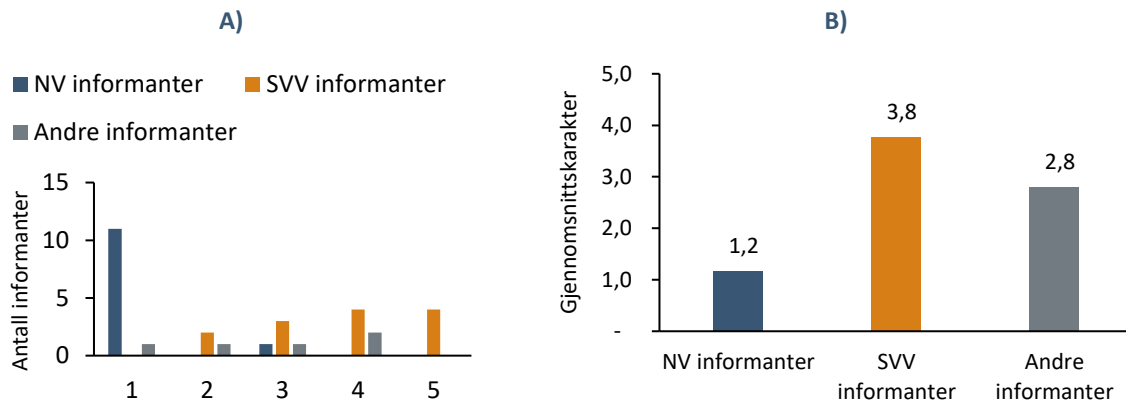
Figur 5-4: Oversikt over antall ansatte i Statens vegvesen, Divisjonene utbygging og drift og vedlikehold i Statens vegvesen og Nye Veier. Kilde: Årsrapporter fra SVV og NV



5.3.1 Informantene vurderer at opphevelsen av sams vegadministrasjon har bidratt til spredning av kompetansemiljø

I dybdeintervjuene har vi stilt informantene spørsmål om hvorvidt de er enige eller uenige i at «opprettelsen av Nye Veier har ført til et for fragmentert kompetansemiljø i statlig veisektor». Figuren under illustrerer svarene fordelt på om det er informanter fra Statens vegvesen, Nye Veier eller andre (entreprenører og rådgivende ingeniører).

Figur 5-5: Informantenes svar på spørsmålet: hvor enig eller uenig¹⁵³ er du i følgende påstand «Opprettelsen av Nye Veier har ført til et for fragmentert kompetansemiljø i statlig veisektor». A) viser fordeling over antall per tall. B) gjennomsnitt fordelt på gruppe.



Som vi ser av figuren spriker meningene, og det er en uenighet mellom informantene i Statens vegvesen og Nye Veier om hvorvidt kompetansemiljøet er blitt fragmentert som følge av dagens organisering. Samtidig illustrerer figur A) at det også er en uenighet internt blant informantene i Statens vegvesen, og et sprik blant de andre informantene. Det er viktig å presisere at selv om ordlyden i spørsmålet er hvorvidt det har ført til et for fragmentert kompetansemiljø i *statlig* veisektor, har store deler av tilbakemeldingene på dette spørsmålet handlet om organiseringen av fylkesveiene.

Det er i hovedsak tre argumenter som fremmes når informantene utdyper rundt påstanden, 1) rekruttering på tvers av de statlige virksomhetene, 2) bruk av konsulenter og markedet og 3) effekten av opphøringen av sams vegadministrasjon.

Nye Veier rapporterer per november 2023 om at 40 av totalt 181 ansatte har bakgrunn fra Statens vegvesen.¹⁵⁴ Informantene oppgir at det allerede ved oppstart var en uttalt strategi om at man skulle sikre kompetanse fra utenfor vegsektoren, blant annet fra oljesektoren og andre tilgrensende næringer. Informantene fra Nye Veier og informasjon oversendt gir videre uttrykk for at de primært har rekruttert medarbeidere for gjennomføring av utbyggingsprosjekter og ikke aktivt har rekruttert fra Vegdirektoratet eller andre sentrale strategiske deler av Statens Vegvesen. Dette inntrykket underbygges av representanter fra entreprenører og rådgivende ingeniører (andre). Med dette søker Nye Veier å underbygge at de i liten grad har bidratt til kompetansetap i Statens vegvesen.

Informanter fra begge virksomheter argumenterer videre med at det er en betydelig forskjell i strategien knyttet til bruken av eksterne rådgivningstjenester og kjøp av tjenester i markedet mellom de to aktørene. Selv om begge aktørene benytter konsulenter,^{155,156} har de ulik strategi på området. Nye Veier, som et mindre selskap og derved et mindre kompetansemiljø, har en strategi om å hente inn spesialistkompetanse gjennom markedet og lære opp interne ressurser og bidra til kunnskapsspredning av dette i etterkant. De oppgir selv «Selskapet kan selvsagt ikke være et effektivt planlegging-, utbygging- og drift-selskap uten å vurdere både fast ansatte og innleie. Vi vil

¹⁵³ 1= helt uenig, 5 = helt enig

¹⁵⁴ Siden oppstarten i 2016 har 33 medarbeidere fra Statens Vegvesen søkt på og fått jobb i Nye Veier, hovedsakelig i oppbyggingsperioden mellom 2016 og 2018. To virksomhetsoverdragelser har bidratt til overføringen av totalt 15 medarbeidere fra Statens Vegvesen til Nye Veier, hvorav syv fremdeles arbeider i Nye Veier. Tre medarbeidere har sluttet i Nye Veier for å gå tilbake til Statens Vegvesen, inkludert en vegdirektør.

¹⁵⁵ Statens vegvesen oppgir i sin årsrapport at de kjøpte konsulenttjenester for i underkant av 3 mrd. kroner i 2022.

¹⁵⁶ Nye Veier oppgir at de totalt brukte 115 mill. kr. ekskl. mva i 2022 og vil bruke 96 mill. kr ekskl. mva på konsulenter til planlegging og interne drift. Reguleringsarbeid og prosjektering kommer i tillegg. Dette kjøpes inn både gjennom planleggingsoppdrag og som prosjekteringstjenester gjennom totalentreprisekontraktene. Dette er også tilknyttet rådgivningsoppdrag på vegne av

benytte egne ansatte dersom vi ikke oppnår bedre kvalitet, lavere kostnader og større effektivitet ved å leie inn kompetanse.» Statens vegvesen arbeider derimot med å redusere sin bruk av konsulenter, i tråd med regjeringens mål¹⁵⁷, og har et fokus på å bygge opp kompetansemiljø internt. I årsrapporten formidles følgende «Etaten arbeider med flere initiativer for å skape balanse mellom kapasitet, kompetanse og behov etter oppgaveoverføring til fylkeskommunene og divisjonalisering.».

Selv om det er en opplevelse hos enkelte i Statens vegvesen at også opprettelsen av Nye Veier har bidratt til fragmentering, er det enighet om at den største utfordringen ligger i opphøringen av sams vegadministrasjon og overføring av oppgaver til fylkeskommunen. Dette har gjort at kompetanse på planlegging, utbygging, drift og vedlikehold og forvaltning er spredt på ikke bare to statlige aktører, men det til enhver tid eksisterende antallet fylker. Etter reverseringen av fylkessammenslåinger fra regionreformen vil dette antallet øke ytterligere.

5.4 Politisk styring

Ulik organisering, mandat og rammebetingelser gir ulik politisk styring. Dette er også i tråd med intensjonen ved opprettelsen av Nye Veier: «Samferdselsdepartementet vil understreke viktigheten av at selskapet gis nødvendig handlingsrom til å prioritere og å legge opp en effektiv langsiktig gjennomføringsstrategi for sin virksomhet».¹⁵⁸ Instruksjonsmulighetene i etatsstyringen åpner for mer detaljert styring. Samferdselsdepartementet oppgir samtidig selv at de har gått i retning av å gi mindre detaljerte føringer. Begge virksomhetene oppfatter seg som styrt gjennom bevilgninger.

Som en del av evalueringen inngår det å vurdere om dagens organisering bidrar til politisk styring. Nye Veier ble opprettet som en del av transportreformen, som samlet sett skulle bidra til økt samfunnsøkonomisk lønnsomhet i transportsektoren. Bakgrunnen var behov for effektivisering. Nye Veier ble opprettet som en «test» på om andre rammebetingelser og spissere mandat kunne føre til mer effektiv utbygging, drift og vedlikehold av deler av riksvegnettet. De to organisasjonsformene medfører ulikt detaljnivå på den politiske styringen. De ulike rammebetingelsene påvirker også forholdet til lokale myndigheter.

Problemstillingen påpekes av flere informanter, særlig fra Statens vegvesen. De har i intervjuene vist til at Nye Veier er mindre styrt enn Statens vegvesen. Nye Veier argumenterer på sin side for at de også i betydelig grad er politisk styrt. For å vurdere forskjeller i den politiske styringen mellom Statens vegvesen og Nye Veier, har vi brukt et statsvitenskapelig rammeverk for måling av autonomi i offentlige organisasjoner. Før vi bruker dette rammeverket vil vi først beskrive forskjellen mellom etats- og eierstyringsmodellen.

5.4.1 Forskjell mellom etats- og eierstyringsmodellen

Instruksjonsmulighetene i etatsstyringen av Statens vegvesen åpner for mer detaljert styring enn hva som er mulighetene i eierstyringen av Nye Veier. Samferdselsdepartementet har etter egen vurdering gått i retning av å styre mer overordnet og mindre på detaljer enn tidligere.

Overfor Statens vegvesen foretar Samferdselsdepartementet etatsstyring. Norsk forvaltningstradisjon medfører at all saksbehandling i forvaltningen inngår i statsrådets instruksjons- og ansvarslinje. Formelt foregår etatsstyringen gjennom styringsdokumenter som etatsinstruks, tildelingsbrev, korrespondanse mellom etat og departement mv. Etatsstyring skjer også gjennom faglig dialog og faglig orienterte møter. Ettersom statsråden

¹⁵⁷ [Årsrapport 2022, Statens vegvesen.](#)

¹⁵⁸ [På rett vei – Reformen i veisektoren, Meld. St. 25 \(2014-2015\), s. 7.](#)

er ansvarlig for alle vedtak gjort i underliggende etat, har departementet også mulighet til å kunne instruere i alle saker. I tråd med prinsippene for god etats-, mål- og resultatstyring, styres Statens vegvesen på overordnede målsetninger. Samferdselsdepartementet har de senere år gitt Statens vegvesen økt handlingsrom til å selv prioritere virkemidler og til å kunne prioritere midler både mellom år, prosjekter og områder.

Overfor Nye Veier foretar Samferdselsdepartementet eierstyring, da Nye Veier er et statsaksjeselskap underlagt aksjelovens bestemmelser. Statsråden utøver eiermyndighet gjennom generalforsamlingen, og treffer avgjørelser i saker som etter lov eller vedtekter ikke skal treffes av andre selskapsorganer. Generalforsamlingen skal bl.a. velge styre, fastsette styregodtgjørelser, godkjenne årsregnskap og årsberetning. Aksjeselskapsformen bygger på en klar rollefordeling mellom eier, og selskapets ledelse bestående av styret og daglig leder. Det er selskapets ledelse som forvalter og leder selskapet, ut ifra selskapets og eiers interesser i henhold til vedtektene og generalforsamlingsvedtak. Styret og daglig leder har ansvaret for en forsvarlig økonomiforvaltning og organisering av selskapet, samt at selskapet drives i henhold til gjeldende lover og regler. Styret og daglig leder er ved forvaltningen av selskapet underlagt et personlig erstatnings- og strafferettslig ansvar etter aksjelovens bestemmelser. Generalforsamlingen har instruksjonsrett overfor styret, men staten er varsom med å instruere selskaper i enkeltsaker, som følger av at det undergraver rolle- og ansvarsfordelingen etter aksjeloven.

Debatten og erfaringene etter «fristillingsbølgen» av statlige etater på 1990-tallet har vist at foretaks- og etatsmodellen har ulike styrker og svakheter.¹⁵⁹ Foretaksmodellen er mest anvendbar i sektorer hvor virksomheter opererer i kommersiell konkurranse, og/eller der omgivelsenes uforutsigbarhet, produksjonens kompleksitet, teknologisk endringstakt og unike kompetansebehov tilsier desentraliserte modeller med stor autonomi for virksomhetens medarbeidere og ledelse. Etatsmodellen er mest anvendbar på politisk sensitive områder, det vil si på saksområder som legger beslag på betydelige deler av statens ressurser, har stor offentlig interesse, og betyr mye for befolkningens stemmegiving.

5.4.2 Vurdering av autonomi i Statens vegvesen og Nye Veier

I vurderingen av den politiske styringen av de to virksomhetene har vi sett til litteratur på autonomi i offentlige virksomheter.¹⁶⁰ Med bakgrunn i en gjennomgang av litteraturen vises det til at autonomi kan defineres og måles langs følgende parametere:

- **Finansiell:** I hvilken grad underliggende enhet er avhengig av bevilgninger fra eiende myndighetsorgan
- **Mulighet for å overprøve beslutninger:** Refererer til om selskapsformen hindrer eller tilrettelegger for eiende myndighets mulighet til å gjøre om på vedtak fattet i underliggende enhet. Nær sammenheng med begrepet «operasjonell», i punktet under.
- **Valg og rapportering:** I hvilken grad øverste ledelse er valgt av og rapporterer til eiende organ

¹⁵⁹ Modellene kan kombineres, både innen samme foretak og i samme sektor. Dette ser vi eksempelvis i helseforetakene. Foretakene styres gjennom både en eierstyringskanal og en oppdragsstyringskanal, der sistnevnte i praksis er en form for etatsstyring. Eierstyringen bygger på selskapslovgivningens rolle- og ansvarsdeling mellom eier, styre og daglig leder, og beslutter virksomhetenes økonomiske og organisatoriske rammer. Hvert foretak ledes av et eget styre som rapporterer til HOD. Oppdragskanalen styres gjennom et oppdragsdokument som stiller Stortingets bevilgning til foretakets disposisjon, og spesifiserer hvilke tjenester som skal tilbys, hvilke politiske prioriteringer som ligger til grunn, og hvilke krav som skal stilles til tjenestenes kvalitet. Styringen følger samme mønster som etatsstyringen for øvrig, blant annet av SVV, og ledes av administrerende direktør som rapporterer direkte til Helse- og omsorgsdepartementet.

¹⁶⁰ Verhoest, Peters, Bouckaert, og Verschuere (2004). *The study of organisational autonomy: a conceptual review. Volume 24, Issue 2. Special Issue: Symposium on Autonomous Organisations in the Public Sector. May 2004. Pages 101-118*

- **Operasjonell:** I hvilken grad eiende departement kan direkte påvirke eller overprøve beslutninger knyttet til produksjonsprosessen. Her inngår eksempelvis beslutninger knyttet til antall ansatte i ulike prosesser/organisasjonsheter og målprioritering.

I tabellen under beskriver vi Statens vegvesen og Nye Veiers grad av autonomi langs de fire parameterne.

Tabell 5-1: Vurdering av autonomi for Statens vegvesen og Nye Veier

	Statens vegvesen	Nye Veier
Finansiell	<p>Får årlige bevilgninger fra departement, med noe mulighet for overføring mellom poster. Fullmakter for å forplikte staten ut over budsjettåret blant annet knyttet til store prosjekter.</p> <p>Mulighet for selvstendig prioritering av strekninger begrenset av føringer i St. prp. nr. 1 og i NTP. Kostnadsramme for store prosjekter vedtas av Stortinget, ofte i egen bompengeproposisjon.</p> <p>Klare begrensninger på muligheten til porteføljestyling av store investeringer. Mulighet til å porteføljestyre planporteføljen etter gitte kriterier</p>	<p>Får årlige bevilgninger fra departement, med finansieringsløfte på fem år. Felles finansiering av investering, drift og vedlikehold.</p> <p>Mulighet for selvstendig prioritering av rekkefølge av utbygginger (men oppstart av prosjekter med bompengefinansiering forutsetter behandling i Stortinget).</p> <p>Inngår fastprisavtaler med Samferdselsdepartement for hver enkelt utbygging.</p>
Mulighet for overprøving	<p>Mulighet for overprøving av vedtak gjennom instruksjon.</p> <p>Føringer gjennom formell styringsdialog og uforpliktende etatsdialog.</p>	<p>Eierstyring gjennom generalforsamling, blant annet ved utpeking av styremedlemmer.</p> <p>Føringer gjennom uforpliktende eierdialog.</p>
Valg og rapportering	<p>Jevnlig rapportering gjennom mål- og resultatstyring med departement. Det er etatsstyringsmøter fire ganger i året og etaten leverer årsrapport og tertialrapporter, i tillegg til en rekke møter om ulike fagtema.</p>	<p>Rapportering skjer gjennom styret.</p> <p>Selskapet har en løpende eierdialog. Det er eierskapsmøter fire ganger i året og temamøter årlig, eksempelvis på klima- og miljø.</p>
Operasjonell	<p>Mulighet for innflytelse gjennom styringsdialogen, samt gjennom jevnlig kontakt med fagenheter i departement.</p>	<p>Mulighet gjennom generalforsamling og dialog med styret, samt gjennom jevnlig kontakt med fagenheter i departement.</p>

Samlet ser vi at begge virksomheter er styrt, men at Nye Veier har noe høyere grad av autonomi enn Statens vegvesen. Dette er samtidig i tråd med intensjonen ved opprettelsen av Nye Veier der veiselskapet selv skal prioritere strekninger innenfor den porteføljen de er tildelt etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet med nødvendig handlingsrom.

Aktørenes egen oppfatning

Samtaler med Statens vegvesen, Nye Veier og Samferdselsdepartementet har gitt følgende inntrykk: Nye Veier opplever at de er politisk styrt, og at deres rammer er politisk fastsatt, men at de har handlingsrom innenfor disse rammene til å organisere oppgavene slik de selv ønsker. Statens vegvesen opplever at de er betydelig politisk styrt, med sterke politiske føringer for sin aktivitet. Den politiske styringen skjer gjennom føringer i tildelingsbrev og finansieringsformen. Statens vegvesen påpeker også at de har et bredt mandat med mange parallelle mål som skal oppnås.

5.4.3 Mulighet til å unnlate å ta hensyn til lokale forhold

Når samfunnsøkonomisk lønnsomhet benyttes som et kriterium for prioritering av veistrekninger som skal bygges ut vil veienes utforming og egenskaper nødvendigvis ettergås i større grad i vurderingen av kostnadsreducerende tiltak. Nye Veiers oppdrag tilsier at «strekningene i selskapets samlede utbyggingsportefølje med høy samfunnsøkonomisk lønnsomhet prioriteres gjennomført foran de med lav/negativ samfunnsøkonomisk lønnsomhet».¹⁶¹

Dette kan medføre at imøtekommelse av fordyrende krav fra kommunene kan bidra til at strekninger ikke når opp i prioriteringsrekkefølgen av strekninger i Nye Veiers portefølje. Med begrunnelse i sitt mandat kan Nye Veier forholde seg til kommunene i prosjektering av veistrekninger noe forskjellig fra det som har vært tradisjonen i Statens vegvesen. Dette kommer til uttrykk gjennom intervjuer vi har foretatt med representanter fra Nye Veier, men som tidligere var ansatt i Statens vegvesen, blant annet på følgende måte: «mens utgangspunktet da vi arbeidet i Statens vegvesen var at vi skulle ha tilnærmet enstemmig støtte til prosjektet fra kommunestyrene, holder det for oss i Nye Veier å ha flertall».

Porteføljestyringen kan på en slik måte fungere som et «ris bak speilet» eller en felles motivasjon for å holde kostnadene nede i forhandlingene med kommunene og dempe deres krav og ønsker. I intervjuer med representanter for kommunenes interesseorganisasjon KS, har vi stilt spørsmål ved om de opplever å bli presset til ikke å fremme krav. Representantene uttrykker at de ikke oppfatter porteføljestyringen og mulige trusler om utsettelse som et pressmiddel. Det må samtidig understrekes at omfang av intervjuer med kommunene er begrenset, og at mangel på negative erfaringer kan skyldes at et for lite utvalg og/eller valg av intervjuobjekter. På den annen side stemmer også tilbakemeldingen med vurderingene gitt i kapittel 3, om at optimalisering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet oppleves som den kanskje viktigste driveren for effektiv veibygging, og ofte også bidrar til å øke snarere enn å redusere nytten av veiprojekter.

¹⁶¹ [På rett vei – Reformen i veisektoren](#), Meld. St. 25 (2014-2015), s. 6.

6 Fremtidig gevinst avhengig av flere forhold

Størrelsen på fremtidig gevinst vil være avhengig av omfang av fremtidig veiutbygging. En redusert fremtidig veiutbygging vil resultere i lavere gevinst målt i kroner.

De potensielle gevinstene som stammer fra fremtidig konkurranse mellom aktørene vil øke dersom utbyggingsporteføljene til Nye Veier og Statens vegvesen blir likere. Samtidig vil gevinstene fra virksomhetenes spesialisering kunne bli lavere med likere porteføljer.

De positive effektene dokumentert i rapporten er både et resultat av rammebetingelser og egenskaper hos Nye Veier, og evne Statens vegvesen har vist til å kutte kostnader i etterkant av at de har blitt utsatt for målestokkonkurranse. Uten opprettholdelse av Nye Veier er det lite trolig at effekten av Nye Veiers egenskaper kan videreføres, samt at den positive effekten av målestokkonkurransen videreføres.

I dette kapittelet drøfter vi problemstillinger i oppdragsbeskrivelsen knyttet til: a) Vurderes endringene som engangseffekter eller varige effekter? b) Er de avtagende eller tiltagende over tid?; c) Er det fare for fallende produktivitet dersom man går tilbake til én byggherre?; d) I hvilken grad er gevinsten avhengig av sammensetningen mellom porteføljene for henholdsvis investeringer og drift og vedlikehold hos de to organisasjonene?

6.1 Lavere utbyggingstakt kan gi lavere gevinst målt i kroner

Dersom en legger til grunn at gevinsten ved opprettelsen av Nye Veier er knyttet til 1) betydelig evne til samfunnsøkonomisk optimalisering i planfasen hos Nye Veier og 2) positiv effekt av konkurranseforholdet mellom Nye Veier og Statens vegvesen, vil statens samlede gevinst øke med en større statlig utbyggingsportefølje. At det fremover er signalisert en lavere utbyggingstakt enn tidligere, tilsier at totalgevinsten målt i kroner kan bli lavere enn den har vært til nå.

6.2 Spesialiseringsgevinster versus konkurransegevinster

Hva som er Nye Veiers spesialisering er viktig med tanke på fremtidig gevinst. Dersom man legger til grunn at spesialiseringen ligger i bygging av firefelts motorvei, slik særlig intervjurepresentanter fra Statens vegvesen påpeker at er tilfellet, vil gevinsten ved Nye Veier reduseres fremover, i takt med at selskapets portefølje blir mer diversifisert. Dersom man derimot antar at spesialiseringen ligger i et sett av metoder, egenskaper og kultur som samlet sett bidrar til at de makter å redusere kostnader i planfasen, slik kapittel 3.1, 3.2 og **Feil! Fant ikke referanseilden.**¹⁶² tyder på, vil fremtidig gevinst trolig være mer uavhengig av porteføljesammensetning.

Den ene spesialiseringen utelukker samtidig ikke den andre.

Dersom man antar at konkurranse om utbyggings- og driftsansvar for strekninger har et positivt utslag i effektiviteten hos både Statens vegvesen og Nye Veier, vil det være slik at jo likere porteføljer er, jo lettere er de å sammenligne. Dette betyr at virksomhetene vil få et tydeligere behov for å dokumentere sine oppnåelser av målsetningene i NTP for både utbygging og drift og vedlikehold. Mot dette finnes følgende innvendinger:

¹⁶² I kapitlene viser vi blant annet at Nye Veier har redusert forventede kostnader med i overkant av 9 prosent det komplekse felles jernbane- og veiutbyggingsprosjektet mellom Hønefoss og Oslo. De har videre redusert forventede kostnader med 26 prosent for utbygging av E6 Kvævangsfjellet, som er en tofelts fjellovergang, der løsningen innebærer over 40 prosent tunnel. Eksemplene tilsier at spesialiseringen ligger i metoden snarere enn i strekningstype.

- Oppgradering av eksisterende veinett utgjør en stor andel av planlagte fremtidige investeringer. I flere tilfeller handler dette om utbedring av eksisterende veistrekninger. Jo mindre geografisk sammenhengende porteføljen for drift og vedlikehold er for de respektive virksomhetene, jo større koordineringskostnader vil de ha, jf. drøftelser i kapittel **Feil! Fant ikke referanse kilden.**
- Spesialiseringsgevinstene som følger av virksomhetstype for henholdsvis Statens vegvesen og Nye Veier vil reduseres ettersom porteføljene deres blir mer diversifisert.

Samferdselsdepartementet kan dermed stå i et dilemma ved tildeling av fremtidige veistrekninger. Den mulige gevinsten som kan utløses av en konkurransesituasjon øker når porteføljene til Statens vegvesen og Nye Veier er likere. Denne potensielle gevinsten må samtidig veies opp mot både koordineringskostnadene som følger av et geografisk oppstykket veiansvar innen drift og vedlikehold og spesialiseringsgevinsten som er tilknyttet utbygging, drift og vedlikehold av strekningstype.

6.3 Kan Statens vegvesen kopiere egenskapene Nye Veier har i dag?

Statens vegvesen kan ikke uten videre imitere Nye Veiers kostnadseffektive arbeidsmåter.

I kapittel 3 har vi dokumentert at etableringen av Nye Veier har bidratt til «mer for pengene». I oppdragsbeskrivelsen bes det om en vurdering av hvorvidt fravær av konkurranse kan bidra til å svekke effektene. I dette delkapittelet belyser vi dette spørsmålet ved å vurdere hvorvidt Nye Veiers dokumenterte resultater også kan oppnås dersom Statens vegvesen utfører veiutbyggingen tilsvarende likt som Nye Veier. For å besvare dette, vurderer vi i hvilken grad Statens vegvesen kan kopiere en del av arbeidsmåten og egenskapene Nye Veier har

6.3.1 Kan rammebetingelser, styringsmodell og aktiv porteføljestyling kopieres?

Når sentrale ledere og tillitsvalgte i Statens vegvesen bes om å peke på den aller viktigste årsaken til Nye Veiers evne til å gi «mer for pengene», fremhever de at Nye Veier har gunstigere rammebetingelser, og da særlig i form av forutsigbar finansiering, som innebærer at de kan forplikte staten fem år frem i tid. De påpeker at de selv, i motsetning, er bundet av årlige bevilgninger over statsbudsjettet, med begrensede muligheter til å utøve fleksibilitet på tvers av ulike budsjettposter.¹⁶³ Begge virksomheter er underlagt endringer som kan fremkomme av NTP-behandling og som vil kunne endre deres respektive porteføljer.

Dersom Statens vegvesen skal ha de samme rammebetingelser som Nye Veier i dag har, vil det gå ut over Samferdselsdepartementets (og Stortingets) mulighet til å bestemme rekkefølgen i utbygginger ut ifra politiske prioriteringer.¹⁶⁴ At Statens vegvesen de seneste årene har lagt frem en liste over vegstrekninger med anbefalt

¹⁶³ Norsk politisk tradisjon tilsier imidlertid ikke at SVVs finansiering skal starte på null ved starten av hvert budsjettår. Innen rammen av NTP er det betydelig kontinuitet fra år til år i Stortingets bevilgninger til SVVs flerårige prosjekter. Stortingsbehandlingen kan imidlertid medføre endringer på marginalen som innebærer både reduserte økonomiske rammer og økt finansiell risiko.

¹⁶⁴ NVs status som selvstendig AS gir selskapets styre (og ledelse) større autonomi vis-a-vis departementet, sammenlignet med SVVs etatsmodell. Sammenlignet med etatsmodellen gir dette NVs styre og ledelse bedre anledning til å høste effektivitetsgevinster forbundet med å kunne utnytte lokal informasjon. Departementets embetsverk er seg imidlertid bevisst etatsmodellens utfordringer med å utnytte lokal informasjon og kompetanse. Departementet praktiserer derfor en etatsstyring som gir SVVs ledelse størst mulig lokalt handlingsrom, større mulighet for selv å avgjøre hvilke strekninger som skal bygges først. Det ligger allikevel fast at etatsmodellen skaper en ubrutt styringslinje mellom SVV og politikkenes dagsorden. For eksempel kan lokale myndigheter og interessegrupper legge press på lokale stortingsrepresentanter, som i sin tur legger press på samferdselsdepartementets statsråd, om å instruere SVVs beslutninger i lokale veisaker. Riktignok gir også AS-modellen statsråden anledning til å instruere styrene i heleide statsselskaper, for eksempel Nye Veier, i enkeltsaker. I så fall må det skje i form av vedtak på selskapenes generalforsamling. Statens prinsipper for god eierstyring, slik disse er nedfelt i Statens

prioriteringsrekkefølge for utbygging, antyder at departementet i styringen av Statens vegvesen legger mer vekt på organisasjonens faglige vurderinger enn tidligere. Et fravær av politisk inngripen i det omfang som en foretaksmodell som Nye Veier i dag opererer under fremstår noe urealistisk tatt i betraktning den styringsvilje politiske myndigheter til nå har utvist. En slik endring er selvsagt mulig, selv om norsk forvaltningstradisjon tilsier at dette vil være lite sannsynlig.

6.3.1.1 Kan arbeidsmåter og kultur kopieres?

Fra intervjuene fremgår det at respondentene vurderer «optimalisering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet i planfasen» for å være det mest utslagsgivende virkemiddelet som har gjort det mulig for Nye Veier å oppnå «mer for pengene». Informanter fra både Nye Veier og blant rådgivende ingeniører og entreprenører påpeker samtidig at dette virkemidlet er sammensatt av flere forhold. For det første fremhever de at Nye Veiers mandat om å oppnå kostnadsreduksjon er forankret i selskapets ledelse og har resultert i en organisasjonskultur og arbeidsmåte som løpende søker etter kostnadsreduksjoner. Tiltak som har gitt lavere kostnader har, eksempelvis, vært å tilpasse veien etter terrenget i større grad, redusere lengden på fordyrende elementer som bro og tunnel, utfordre veinormalen og endre tillatt kjørehastighet.

Det kommer også frem av intervjuene at Nye Veiers interne fokus på nytenkning rundt prosjektering av veistreknings videreføres i virksomhetens samhandling med leverandører gjennom insentivstrukturer i kontrakter. Konsekvensen av dette virker å ha vært at også leverandørene ser etter muligheter for å optimalisere samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Strategi- og ledelseslitteraturen har vist at mulighetene for organisasjoner til å overta eller imitere slike egenskaper er begrenset.¹⁶⁵

6.3.1.2 Fordel å være ung ved opptak og gjennomføring av innovasjon

Utvikling og bruk av ny teknologi og andre innovative løsninger er lettest å få til i nyetablerte organisasjoner, selv når de etablerte organisasjonene er dyktige i sitt arbeid.¹⁶⁶ Dette har gitt Nye Veier gode muligheter til å eksperimentere med mer kostnadseffektive løsninger – ref. uttrykket «the competitive advantage of newness».¹⁶⁷

eierskapsmelding, legger imidlertid vekt på å unngå en slik styringsform, siden det ville pulverisere ansvarsdelingen mellom statsråd og selskapets styre.

Vegsektorens sterke politiske sensitivitet er en viktig grunn til at etatsstyring er statens foretrukne styringsmodell for vegsektoren som helhet. Det er tvilsomt om det er politisk grunnlag for å redusere veimyndighetenes muligheter til å styre SVV direkte. Departementets romslige måte å praktisere etatsstyring av SVV på, kan redusere noe av kostnadsfordelen som NVs selskapsmodell gir for fleksibel porteføljestyling. Det er imidlertid tvilsomt om dette er nok til å utligne selskapsmodellens fordeler fullt ut. En mulighet kunne være å skille ut SVVs to divisjoner for henholdsvis Utbygging og Drift/vedlikehold fra etaten, og organisere disse sammen med NV i et eget statsaksjeselskap for planlegging og gjennomføring av veiutbygging. En slik modell har sannsynligvis primært teoretisk interesse, siden løsningen neppe vil aksepteres av hverken politiske myndigheter eller SVVs ledelse (selv om dette ikke er nødvendig for å gjennomføre en slik beslutning).

¹⁶⁵ Michael Porter artikkel fra 1998: *What is strategy? gir en god beskrivelse av vanskeligheten av å kopiere vellykkede selskaper.* Nelson og Winter (1982) begrunner utfordringene med å endre organisasjonskultur med organisasjonelle rutiner («organisational routines»). Edgar H. Schein (2017) tar for seg hvorfor kopiering av kulturelle trekk er problematisk i boken *Organizational Culture and Leadership*. Sist, men ikke minst, forklarer Tom Colbjørnsen (2022) at rammevilkårene som statlige selskaper opererer under kan gi en hevet terskelen for å tilpasse seg.

¹⁶⁶ *The Innovator's Dilemma – When New Technologies Cause Great Firms to Fail*, C. M. Christensen, 2016.

¹⁶⁷ *Statens vegvesen ble etablert i 1864, og selv om virksomheten har endret seg drastisk siden da har dens kulturelle særpreg en lang historikk. Veietablerte virksomheter som Statens vegvesen bærer også med seg betydelige historiske beslutninger og kostnader tilknyttet blant annet investeringer i teknologi, kompetanseutvikling og organisasjonsendringer. Disse kostnadene vil være bortkastet dersom etablerte løsninger erstattes av nye og mer effektive ordninger, og kan gjøre virksomheter trege med å investere i nye og mer kostnadseffektive innovasjoner. På kort sikt er det ofte mer kostnadseffektivt å bruke etablerte løsninger, fremfor å investere i nye ordninger, selv om disse vil gi større kostnadseffektivitet på lang sikt. Denne mekanismen kan være mer relevant for Statens vegvesen enn for Nye Veier, dels fordi deres levetid innebærer flere «sunk costs», og dels fordi de finansieres over statsbudsjettet, med den økte politiske og finansielle risikoen dette medbringer.*

Organisasjonskultur formes av underliggende verdier, normer og virkelighetsoppfatninger og påvirker måten organisasjoner håndterer sine operative og strategiske oppgaver. Kulturen styrkes gjennom delte erfaringer, felles læring og organisasjonens insentivstruktur. Ved gjentatte suksesser med å håndtere virksomhetens oppgaver etableres det særegne normer, en felles og underforstått arbeidsmåte, for hvordan virksomhetens ulike oppgaver skal håndteres. På denne måten utgjør organisasjonskultur en form for automatisering, der en delt og ubevisst kognitiv «oppskrift» gradvis utvikler seg og preger medarbeidernes væremåter, handlinger og tankesett. Nyansatte innlemmes i organisasjonskulturen og tilpasser seg etablerte arbeidsmåter. På denne måten forsterkes ulike organisasjonskulturer over tid – også kalt stiavhengighet («path dependence»)¹⁶⁸ – som gjør det vanskelig å endre (store) virksomheters retningskurs.

Som nyetablert organisasjon har Nye Veier fått muligheten til å forme sin egen organisasjonskultur. Med et entydig og spisset formål synes Nye Veier å ha skapt en felles oppfatning om hvordan organisasjonen skal arbeide for å finne nye måter å bygge kostnadseffektiv vei. Statens vegvesen har på sin side et bredt formål, og er tildelt tre roller som både byggherre, myndighetsorgan og fagorgan. Etaten preges derfor nødvendigvis av en mer sammensatt organisasjonskultur, et flerfoldig samfunnsoppdrag og en insentivstruktur som ikke er omforent ett felles mål – effektivitet – til forskjell fra Nye Veier.

Organisasjonskultur er vanskelig å endre. Befestede verdier, normer og virkelighetsoppfatninger må utfordres og organisasjonens historikk plasseres under en lupe. Dette er normalt en «psykologisk smertefull» prosess for ansatte og ledere, der deres personlig identitet, sosial tilhørighet og ønske om en forutsigbar tilværelse stresses. Endringer av organisasjonskultur møter ofte intern motstand, særlig i starten. Ofte undervurderes arbeidet som kreves for å få til endringer, og spesielt behovet for å bruke tilstrekkelig tid til å avlære eksisterende kultur før en ønsket ny kultur kan komme på plass.

Introduksjonen av ny teknologi, nye oppgaver og nye kompetansekrav kan endre virksomhetens karakter på en måte som er uforenlig med dagens organisasjonskultur. En optimal organisasjonskultur formes og «automatiseres» over tid og under insentivene som ligger til grunn i virksomheten. Endring av kultur er mulig, men tar lang tid – vanligvis flere år.

¹⁶⁸ [Positive Feedbacks in the Economy](#), B. W. Arthur, *Scientific American*, Vol. 262, No. 2, 1990, s. 92-99. Se også [Organizational Path Dependence: A Process View](#), G. Schreyögg og J. Sydow, *Organizational Studies*, Vol. 32, No. 3, 2011, s. 321-335.

Vedlegg 1: Nærmere om metodikk for å undersøke måloppnåelse innen NTP-målet «Mer for pengene»

Vår overordnede metode for å undersøke effekten på NTP-målet «Mer for pengene» er utvikling i nytte og kostnader over tid *innad* i prosjektene i hhv. Nye Veiers og Statens vegvesens porteføljer. Vi sammenligner dermed ikke hverken kostnader, løpemeterpriser eller nytte på tvers av prosjekter eller porteføljer. Dette kommer for det første av at de to virksomhetene ikke bestemmer hvilke prosjekter som inngår i deres respektive porteføljer – det avgjøres av Stortinget. For det andre vil ethvert vegprosjekts potensielle samfunnsøkonomiske lønnsomhet være begrenset av en svært lang liste av forhold som eksempelvis trafikkmengde, ulykkesfrekvens på eksisterende vei, grunnforhold og topografi. En sammenligning av porteføljene til de to virksomhetenes nettonytte vil derfor i stor grad reflektere i hvor stor grad tildelte prosjekter har bedre eller dårligere forutsetninger for å være samfunnsøkonomisk lønnsomme. En rettferdig sammenligning av løpemeterpriser på tvers av prosjekter eller porteføljer ville på sin side vært en svært ressurskrevende jobb, som ligger utenfor rammene av vårt mandat. Å skille virksomhetenes påvirkning på løpemeterpriser fra prosjektets særegenheter ville krevd en svært detaljert gjennomgang av det enkelte prosjekt, og selv da vært beheftet med svært høy usikkerhet.

Endringer i nytte og kostnader som virksomhetene har realisert i sine prosjekter, vil i større grad måle om virksomhetene har klart å oppnå mer for pengene. Dette målet påvirkes i langt mindre grad av hvilke prosjekter virksomhetene er tildelt, og i større grad om de har forbedret prosjektene de er tildelt.

Prosjekter som har blitt overført fra Statens vegvesen til Nye Veier har med unntak av lengre strekninger uten definerte konsepter (rv.13 og E6/136) hatt en planlagt veilinje, riktignok på ulik detaljnivå og med ulik planstatus. For oppstartsporteføljen til Nye Veier ble den forventede kostnaden ved overtakelse beregnet av Statens vegvesen, på oppdrag fra Samferdselsdepartementet. Statens vegvesens veilinje og beregnede kostnad for denne ved overføring et naturlig nullpunkt å måle Nye Veiers prosjekter opp mot. For prosjekter overtatt på senere tidspunkter estimatene i all hovedsak hentet fra regulerings- og kommunedelplaner som var vedtatt ved overtakelsestidspunktet. Unntaksvis er originalkostnaden estimert av Nye Veier på bakgrunn av hvordan prosjektet var spesifisert ved overtakelse, enten i KDP, RP eller av Statens vegvesen på annet vis. En kunne se for seg at Nye Veier hadde incentiver for å blåse opp originalkostnaden i disse unntakstilfellene, slik at innsparinger var «enklere» å identifisere. På bakgrunn av Nye Veiers beskrivelse av metodikk for å beregne originalestimat, anser vi likevel disse som naturlige nullpunkter å måle utviklingen opp imot. Dette kommer for det første av at de er beregnet etter samme metodikk som øvrige og senere estimater fra Nye Veier og på basis av den samme prisbanken. Incentivene til å blåse opp originalkostnad motvirkes i tillegg av at prosjekter i Nye Veier prioriteres etter nettonytte, ikke innsparinger. Å blåse opp kostnaden vil dermed i utgangspunktet flytte prosjektet lengre tilbake i køen i den interne konkurransen mellom prosjekter og prosjektenes prosjektledere i Nye Veier. Det er imidlertid beheftet med usikkerhet om SVV ville beregnet tilsvarende originalkostnad som Nye Veier.

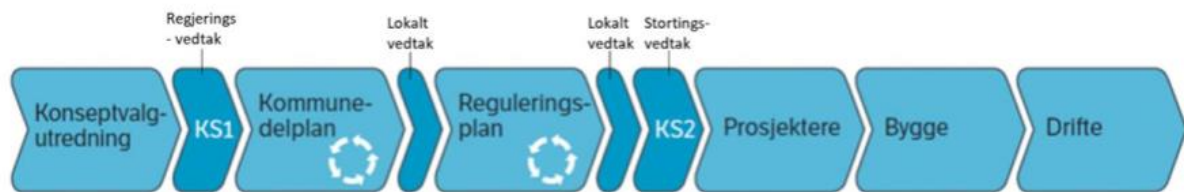
Forutsetningene for samfunnsøkonomiske analyser og nytteberegninger revideres med ujevne mellomrom. Det er derfor i utgangspunktet ikke mulig å sammenligne resultater fra samfunnsøkonomiske analyser gjennomført på forskjellige tidspunkter, siden man ikke kan skille mellom hvilke endringer som skyldes endringer i modellverk og forutsetning og hvilke som skyldes endringer i konsept med tilhørende kostnads- og nyttekonsekvenser. For å kunne utforske utvikling i samfunnsøkonomisk lønnsomhet i prosjektene over tid, må derfor både opprinnelig og nytt konsept analyseres i samme modellversjoner. Nye Veier har systematisk gjennomført slike analyser og har derfor data på endringer nettonytte i de fleste prosjektene sine over tid. SVV har ikke hatt tradisjon for å oppdatere analyser av opprinnelige konsepter, og vi har derfor kun kunnet utforske nettonytte over tid

systematisk for Nye Veiers portefølje. For SVVs del finnes det sammenlignbare samfunnsøkonomiske analyser av et større utvalg av prosjekter før og etter optimalisering i vedlegg 1 til SVVs svar på oppdrag 1 til NTP 2022-2033, som omhandlet optimalisering av prosjekter og ble gjennomført i 2019. Det er imidlertid ikke gjennomført slike analyser før og etter optimalisering for alle prosjekter og det er i de fleste tilfeller kun oppgitt endring i investeringskostnad og nettonytte. Det er derfor ikke mulig å direkte observere endring i trafikantnytte. Dersom endring i nettonytte er lang lavere enn endring i kostnader (fratrasket MVA) vil nødvendigvis trafikantnyttene ha blitt redusert gjennom optimaliseringen.

For både SVV og NV har vi i analyse av kostnadsutvikling imidlertid tatt høyde for om kostnadsbesparelser har vært forbundet med lavere standard og dermed lavere nytte. Om kostnaden endrer seg uten betydelige endringer i standard eller reisetid, vil kostnadsendringen være en svært treffsikker proxy på endring i nettonytte.

For investeringskostnader er datatilgangen langt rikere enn for netto nytte. Vi har her valgt å dele opp kostnadsutviklingen i to distinkte faser – planfasen og gjennomføringsfasen. Fasene i større vegprosjekter innen SVV er vist i figurene under. På overordnet nivå er dette relativt likt som for Nye Veier, vist i Figur. Det er under arbeid med kommunedelplan og i noen grad i arbeidet med reguleringsplan, at det fortsatt kan finnes større frihetsgrader til å justere prosjektet.

Figur: Oversikt over fasene i et større veiprojekt innen SVV. Kilde: Concept Arbeidsrapport 7-2020¹⁶⁹



For SVVs del har vi analysert kostnadsutviklingen over tid innad i alle prosjekter åpnet eller påbegynt 2016 eller seinere og alle prosjekter rapportert som planlagte prosjekter siden 2018 og fram til og med tertialrapport 2 for 2023. Rapporteringen på planlagte prosjekter i årsrapportene startet først i 2018 og i stor grad etter SVVs optimalisering av sin portefølje i 2019. For prosjekter som hadde oppgitt styringsmål fra 2017 fra NTP 2018-2029, har vi benyttet dette som startpunkt å måle kostnadsutvikling fra. Der parselldeling eller andre forhold gjør at prosjektdefinisjoner og omfang har endret, slik at prosjektene ikke er sammenlignbare over tid har vi tatt høyde for det.¹⁷⁰ For de få øvrige prosjektene der kostnadsanslag fra denne NTPen ikke er tilgjengelig, eller ikke sammenlignbare, har vi benyttet referansekostnad før optimalisering som sammenligningsgrunnlag for kostnadsutviklingen. For byggefasen benytter vi opprinnelig vedtatt styringsramme for påstartede og åpne prosjekter. Vi måler kostnadsutviklingen fram til siste oppgitte kostnadsanslag i hhv planfase og byggefase i SVVs årsrapporter 2018-2022, samt tertialrapport T1 og T2 2023.¹⁷¹ Statens vegvesen har fått overlevert beregningene og kvalitetssikret at de gir et riktig bilde av kostnadsutviklingen i henholdsvis planfase og byggefase siden 2016.

¹⁶⁹ Morten Welde, 2020. <https://www.ntnu.no/documents/1261860271/1262021752/Lykkes+Nye+Veier+med+å+redusere+utbygging+kostnaden+i+sine+prosjekter+%281%29.pdf/16921483-2af6-dac7-6b91-1b59b89f6e6c?t=1608629331426>

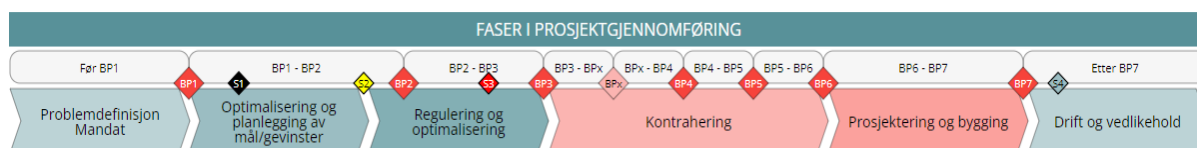
¹⁷⁰ For parsellene på strekningen E39 Ålesund-Molde har vi hentet kostnad før og etter standardsenking fra brev 20/71536-3 fra SVV til SD, delt med oss av SVV, ettersom dette er den eneste kilde vi har sett som har sammenlignbare kostnadsanslag ved forskjellige standarder, fordelt på parsell. Siste kostnadsanslag i planfase er også for dette prosjektet hentet fra Tertialrapport 2023T2.

¹⁷¹ For de to prosjektene E39 Lønset-Hjelset og Rv 4 Roa-Gran grense (inkl. Jaren-Amundrud) har vi benyttet opprinnelig styringsmål etter overgang til byggefase som endelig kostnad i planfase, for øvrige prosjekter som har blitt påstartet i perioden tilsvarende første oppgitte opprinnelige styringsmål i byggefase siste oppgitte styringsmål i planfase.

Alle kostnadstall er justert med byggekostnadsindeks til 2023-kroner. Prisjustering til fra 2022 til 2023 er gjennomført med Finansdepartementets prognoseindeks på 5,5 prosent.

Planfasen er for Nye Veiers del definert som fra overføring til Nye Veier og til signert veiutbyggingsavtale (BP3), mens gjennomføringsfasen defineres som fra BP3 og til ferdigstilt prosjekt (siste prognose for prosjekter i byggefase). Se Nye Veiers eierstyringsmodell under, der BP3 om lag tilsvarer samme punkt i fremdriften som KS2 for SVV. Kostnadsestimatene kvalitetssikres på flere tidspunkter av eksterne konsulenter i modellen. Planstatus for prosjekter overført til Nye Veier har variert fra å ikke ha en foreliggende plan til å ha en vedtatt reguleringsplan.

Figur: Faser i Nye Veiers prosjektgjennomføring. Kilde: Nye Veier



For SVVs del har vi definert utgangspunktet som i det tidligst oppgitte «KVU-estimatet» i deres planportefølje, hentet fra årsrapporter for 2018-2023. Kostnadsestimatene vil gjerne være eksternt kvalitetssikret (KS1) på dette tidspunktet. Dette vil i de fleste tilfeller være estimater fra perioden mens kommunedelplan og i noen tilfeller reguleringsplan utarbeides. Planfasen går fram til siste kostnadsanslag oppgitt for prosjektet som er under planlegging, der ekstern kvalitetssikring KS2 gjerne er gjennomført. Prosjektkostnader for ferdigstilte prosjekter og prosjekter under gjennomføring måles opp mot opprinnelig vedtatt styringsramme. Alle kostnader prisjusteres med byggekostnadsindeks.

Vedlegg 2: Intervjuobjekter

Aktør	Eksplorative	Dybdeintervju	Forankringsamtale
Nye Veier	Ja (Toppledelse, tillitsvalgte)	Ja (Toppledelse, prosjekteiere, prosjektledere og tillitsvalgte)	Ja (Toppledelse, tillitsvalgte)
Statens vegvesen	Ja (Toppledelse, tillitsvalgte)	Ja (Toppledelse, prosjekteiere, prosjektledere og tillitsvalgte)	Ja (Toppledelse, tillitsvalgte)
Entreprenørforeningen bygg og anlegg	Ja		
Rådgivende ingeniørers forening	Ja		
KS	Ja		
Vegtilsynet	Ja		
AF gruppen		Ja	
Skanska		Ja	
Norconsult		Ja	
Cowi		Ja	
Rambøll		Ja	
Samferdselsdepartementet	Ja		

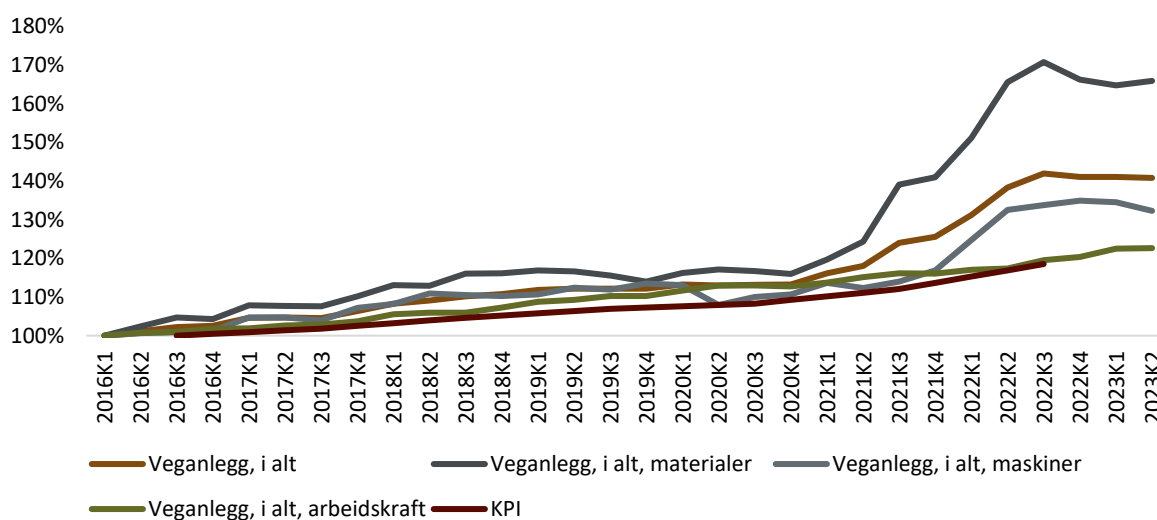
Vedlegg 3: Oversikt over endringer ved ferdigstilte prosjekter av Nye Veier

Prosjekt	Planstatus ved overtakelse	Større endringer: Tunnel- og bruandel?	Større endringer: Reisetid, reiselengde og veistandard	Kommentar
E18 Arendal- Tvedestrand	Vedtatt reguleringsplan Forberedelser med enhetspriskont rakt pågikk.	Redusert bruandel betydelig ved å benytte seg av eksisterende overskuddsmasser	Standard fordelt mellom H8/H9 fra reguleringsplan. NV endret deler av strekning (ca. 2,5 km) fra H9- til H8-standard (reduert skulderbredde). Ingen endringer på reisetid og lengde.	Største endring som ble gjennomført var å endre fra utførelsesentrepriser til totalentreprise. Entreprenøren ble gitt tilstrekkelig med frihetsgrader til å prosjektere hensiktsmessige løsninger. Reduserte arealbeslag, (IP-virkninger)
E18 Rugtvedt- Dørdal	Vedtatt reguleringsplan	Gjennomført omregulering for å redusere samlet brulengde. (508 meters).	Beholdt H3 (H9)-profil fra plan. Var opprinnelig regulert for 100 km/t. Ble endret til 110 km/t. Medførte kostnadsøkninger	Endret standard tverrprofil, økt bruk av rekkverk hvor sideterenget var krevende. Ga redusert arealbeslag og kostnader. God erfaring med BVP-anskaffelse, antas å ha medført en besparelse.
E6 Kolomoen - Moelv	Vedtatt reguleringsplan	Ingen større endringer Endret trasé: Fikk godkjent fravik høybrekk for å redusere terrenginnrep.	Store støyvoller ble erstattet med støyskjermer. Dette ga besparelser samt redusert arealbeslag. Var opprinnelig regulert for 100 km/t. Ble endret til 110 km/t. Medførte kostnadsøkninger som følge av skjerpede krav til utforming.	Enhetspriskontrakt, endret til totalentreprise. Entreprenøren ble gitt tilstrekkelig med frihetsgrader til å prosjektere hensiktsmessige løsninger. Besparelse av byggherrekostnad. Økt bruk av prefabrikerte løsninger, betydelige besparelser. Reduserte arealbeslag, (ikke-prissatte virkninger) Delstrekning var ikke sikret for 200-årsflom. Dette medførte behov for omregulering og kostnads- og omfangsøkning.
E39 Mandal øst - Mandal by	Ferdig KDP	Innkortinger av bru- og tunnallengder. Én bru (lengde = 200 m) fjernet vha. endret trasé.	Ingen endringer av betydning	Endring i trasé for å tilpasse bedre til terrenget. Betydelige endringer på sekundærveinett, redusert omfang. Reguleringsplan utarbeidet i regi av totalentreprenør.
E39 Kristiansand - Mandal øst	Delvis pågående RP, delvis pågående KDP - ved overtakelse. Samlet av NV til én RP på hele strekning.	Større endring av linje forbi innsjø, medførte kortere bru og kortere tunnel. Flere andre mindre endringer, herunder én ny kort tunnel av hensyn til effektiv anleggsdrift og bedre linjeføring.	Samme standard, (H3 og 110 km/t) Tverrprofil hentet fra NA-rundskriv 2015/3 (SVV). Kun mindre innkortinger vha. flere mindre traséjusteringer	Ved å se samlet på hele strekningen sikret vi bedre massebalanse og -logistikk. Reguleringsplan som sikret frihetsgrader for videre optimalisering i prosjektering (TE) gjaldt både horisontal-/vertikalgeometri og tunnel-/brulengder.
E6 Kvål-Melhus	Vedtatt reguleringsplan	Omreguleringer gjennomført. Gjenbruk av eksisterende bru. Generell reduksjon av brulengder. Stor endring i massebalanse og masselogistikk.	H3-standard og 110 km/t (ingen endring) Ble innført noen detaljerte krav (skilt, styring osv.) som har medført økte kostnader. Kun mindre tilpasninger på trasé for å redusere arealbeslag og forbedre massebalansen.	Pilot, IPL (relasjonsbasert kontrakt med målpris) med en innledende «optimaliseringsfase» sammen med entreprenør, hvor omreguleringer ble gjennomført. Tilpasse plan bedre til stedlige forhold, arealbeslag, dyrka mark, og grunnerverv/innløsning.

Vedlegg 4: Kostnadsutvikling i vegutbygging

Kostnadene forbundet med vegutbygging har over perioden økt markant, og da spesielt i perioden fra slutten av 2020 og fram slutten av 2022, se figuren under. Den sistnevnte økningen drives imidlertid i stor grad av spesielt sterk prisvekst på verdensmarkedet innen materialer benyttet i veganlegg og kan i stor grad forklares av COVID19-pandemien. Denne eksogene veksten i verdensmarkedspriser har bidratt til at vi spesielt under COVID19-pandemien fikk mindre vei for pengene, men det er lite eller ingenting norsk veisektor kan gjøre for å påvirke denne utviklingen i framtiden. Dersom man kun ser på prisutviklingen innen faktorer som i større grad styres av innenlandsk etterspørsel, det vil si maskiner og arbeidskraft benyttet innen veganlegg, har prisveksten fortsatt vært sterkere enn KPI. Den betydelige økningen i omfanget av vegutbygging i perioden siden 2016 kan ha bidratt til denne delen av merprisveksten. Den politiske prioriteringen om å øke investeringstakten i vegsektoren kan dermed ha bidratt til at vi isolert sett har fått *mindre* vei for pengene over perioden, gjennom å øke etterspørselen tilstrekkelig til å skape prispress på makronivå. Denne driveren er imidlertid i stor grad uavhengig av organiseringen av vegsektoren.

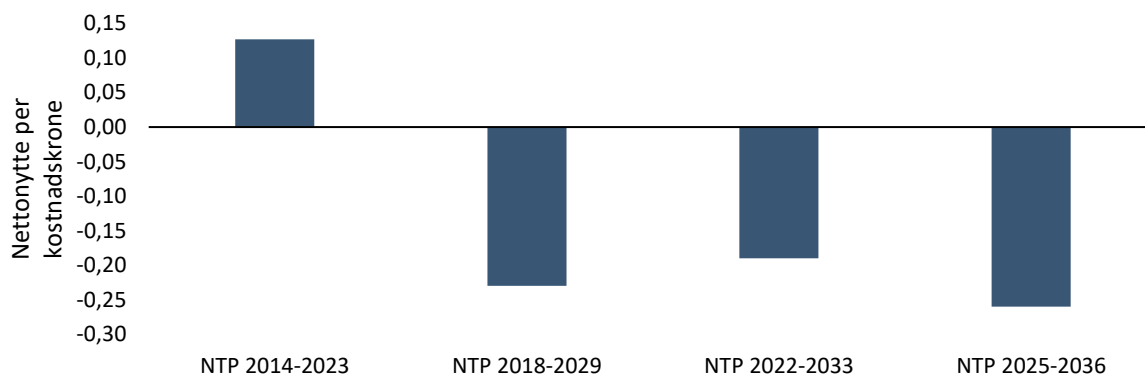
Figur Utvikling i kostnader på veganlegg og konsumprisindeks etter konsumgruppe, kvartal. Kilde: SSB Tabell 08662 og 03014



Vedlegg 5: Reduksjon og deretter utflating i nettonytte per investerte krone i Statens vegvesens utbyggingsportefølje?

Statens vegvesen gjennomfører samfunnsøkonomiske analyser av nær sagt alle sine større prosjekter, blant annet i forbindelse med NTP. Ved endringer i omfang, konsept eller kostnadsanslag har Statens vegvesen imidlertid ikke systematisk oppdatert analysene. Unntaket er SVVs større gjennomgang og optimalisering av sin portefølje i 2019, der det ble gjennomført sammenlignbare analyser for et utvalg av prosjektene før og etter optimalisering. Utgangspunktet før optimalisering var her i mange tilfeller ikke prosjektene slik opprinnelig planlagt og kostnadsberegnet, men etter endringer og kostnadsvekst. Det finnes dermed ikke sammenlignbare og konsistente analyser, i henhold til samme forutsetninger og modellrammeverk, av porteføljen av prosjekter slik opprinnelig planlagt og etter oppdateringer. Det er derfor ikke mulig for oss i denne evalueringen å undersøke i hvor stor grad Statens vegvesen har bidratt til mer for pengene, operasjonalisert som forbedring i nettonytte innad i prosjekter. En alternativ, mer usikker og overordnet operasjonalisering er å undersøke utvikling i samfunnsøkonomisk lønnsomhet i Statens vegvesens prioriterte prosjekter til NTP over tid, målt ved nettonytte per kostnadskrone (NNK). En betydelig svakhet ved dette målet er at porteføljene består av forskjellige prosjekter for hver NTP og at endringer i NNK dermed vil reflektere hvilke og hvor (u)lønnsomme prosjekter de folkevalgte har valgt å prioritere, og la passere KS1 og KS2. Ved å benytte NNK snarere enn nettonytte tar vi i det minste høyde for at størrelsen på porteføljen er forskjellig i de forskjellige NTPene. Økt investeringsvolum over perioden kan imidlertid ha bidratt til redusert NNK gjennom at det har vært plass til å finansiere mindre lønnsomme prosjekter. Figuren under viser samlet Nettonytte per kostnadskrone (NNK) i Statens vegvesens veiutbyggingsportefølje prioritert i de tre foregående NTPene, samt fra deres forslag til kommende NTP.

Figur vedleg: Utviklingen i nettonytte per kostnadskrone over NTPene for Statens veivesen: Kilde: Hentet fra de respektive NTPene.¹⁷²



Som det går frem av figuren, har nytten per investerte krone blitt redusert. Slik dokumentert i NTP 2018-2029,¹⁷³ så opplevde vegprosjekter som var prioritert i NTP 2014-2023 og som også var prioritert i NTP 2018-2029 en gjennomsnittlig kostnadsøkning på 40 prosent. Dette er en betydelig del av bakgrunnen for sterkt redusert NNK mellom disse NTPene. Blant forklaringene på de økte kostnadene var svakt kostnadsfokus gjennom planprosessen, som følge av fokus på gjennomføringshastighet og redusert planleggingstid, og lokale og regionale krav. Som følge av disse kostnadsøkningene ble krav om kostnadsendringsslogg i planfase innført og det

¹⁷² NTP 2014-2023 oppgir kun statlig andel av samfunnsøkonomisk kostnad for vegporteføljen. På bakgrunn av at det er oppgitt at bompenger tilsvarende 55 prosent av de statlige riksveinvesteringene, har vi lagt til 55 prosent på den statlige andelen for å kunne beregne NNK.

¹⁷³ Meld. St. 33 (2016-2017)

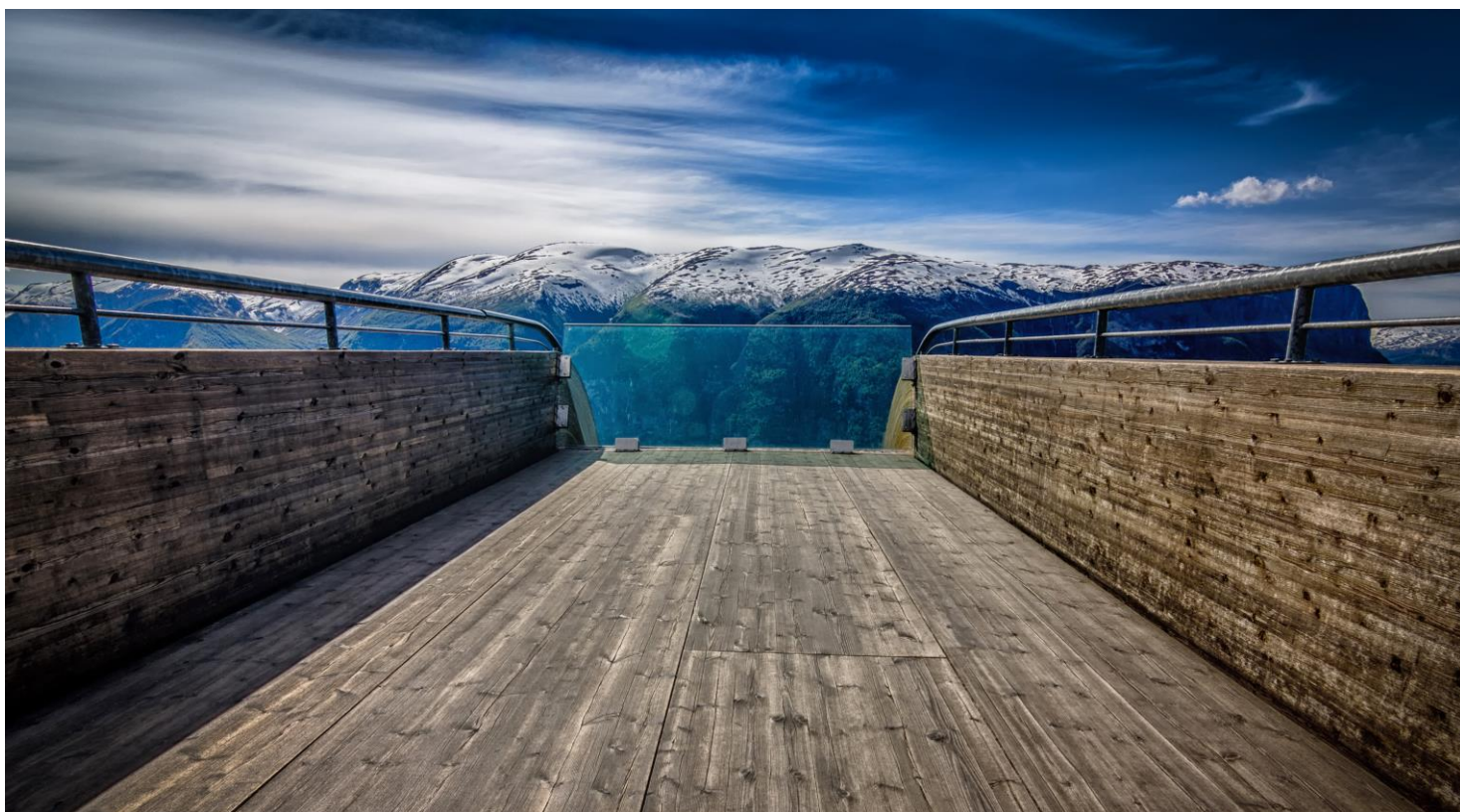
ble etablert styringsmål for prosjekter i planfase. Statens vegvesen ble instruert om å optimalisere prosjektene og reversere kostnadsøkningen som hadde inntruffet i disse prosjektene.

Statens vegvesen gjennomførte optimalisering av hele sin planportefølje i 2019.¹⁷⁴ Kostnadene fortsatte å øke i perioden 2017-2019, det vil si de første par årene etter NTP 2018-2029. Ved optimaliseringen i 2019 ble denne siste kostnadsveksten mer enn reversert, og det ble gjennomført samfunnsøkonomiske analyser av en rekke av prosjektene før og etter optimalisering, som gjennomgående viste bedring i nettonytte.¹⁷⁵ Dette forklarer deler av økningen i NNK fram til påfølgende NTP 2022-2033. Deler av forklaringen stammer imidlertid også fra endringer i forutsetninger. Fra og med NTP 2022-2033 ble forutsatt levetid for motorveiprosjekter økt fra 40 til 75 år, noe som isolert sett medførte en betydelig økning i beregnet nettonytte.¹⁷⁶ Om dette og andre endringer i forutsetninger for analysene hadde blitt korrigert for, ville bedringen fra NTP 2018-2020 til NTP 2022-2033 ha blitt redusert, og fallet fra NTP 2014-2023 vært jevnere og større. Til tross for at betydelig usikkerhet rundt denne operasjonaliseringen. Utviklingen i NNK over tid for Statens vegvesen, er likevel en indikasjon på at en kraftig fallende trend i nettonytten på midten til slutten av 2010-tallet er snudd i senere år. Nettonytten i SVVS portefølje er i mindre eller ingen grad fallende over tid per dags dato.

¹⁷⁴ SVV, grunnlag til NTP 2022-2033, (2019), «Oppdrag 1: Kostnadsreduksjon og økt nytte – Vi skal gjøre veinettet klima-klart».

¹⁷⁵ SVV, grunnlag til NTP 2022-2033, (2019), «Oppdrag 1: Kostnadsreduksjon og økt nytte – Vedlegg 1, prosjektomtaler».

¹⁷⁶ Den økte forutsatte levetiden medførte gjerne en nytteøkning tilsvarende 25 prosent av trafikantnyttens og en betydelig bedret NNK.



Menon Economics analyserer økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, organisasjoner og myndigheter.

Vi er et medarbeidereiet konsultentselskap som opererer i grenseflatene mellom økonomi, politikk og marked.

Menon kombinerer samfunns- og bedriftsøkonomisk kompetanse innenfor fagfelt som samfunnsøkonomisk lønnsomhet, verdsetting, nærings- og konkurranseøkonomi, strategi, finans og organisasjonsdesign. Vi benytter forskningsbaserte metoder i våre analyser og jobber tett med ledende akademiske miljøer innenfor de fleste fagfelt. Alle offentlige rapporter fra Menon er tilgjengelige på vår hjemmeside www.menon.no.

+47 909 90 102 | post@menon.no | Sørkedalsveien 10 B, 0369 Oslo | menon.no