

A23491 - Åpen

Rapport

Klarering, kontroll og kø på grensen

Evaluerings av felles statlig kontrollområde for toll, vegvesen og politi på Svinesund

Forfatter(e)

Håkon Finne, Heidi Bull-Berg og Knut Fredrik Samset



Foto: Knut F Samset

Rapport

Klarering, kontroll og kø på grensen

Evaluering av felles statlig kontrollområde for toll, vegvesen og politi på Svinesund

EMNEORD:

Evaluering

Investering

Tollvesenet

Vegvesenet

KEYWORDS:

Evaluation

Investment

Norwegian Customs

Norwegian Public Roads
Administration**VERSION**

1.0

DATO

2012-10-15

FORFATTER(E)

Håkon Finne, Hildi Bull Berg og Knut Fredrik Samset

OPPDRAGSGIVER(E)

Concept-programmet v/ NTNU

OPPDRAGSGIVERS REF.

Gro Holst Volden

PROSJEKTNR

601231

ANTALL SIDER OG VEDLEGG:

81

SAMMENDRAG**Vellykket prosjekt med uventet utfordring**

Statlig kontrollområde Svinesund er et felles anlegg for Tollvesenet, Vegvesenet og Politiet på grenseovergangen mot Sverige ved Svinesund. Investeringen beløp seg til 257 MNOK og anlegget stod ferdig 1 juni 2005. Investeringen vurderes etter seks kriterier: Effektivitet i byggeprosessen, måloppnåelse for effektmålene (effektiv grensekontroll og bedre framkommelighet for tungtransporten), bredere virkninger av prosjektet, relevans i forhold til behov og etterspørsel, levedyktighet, og samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Prosjektet skårer høyt på de første fem kriteriene og ubestemt på det siste (etter en kvalitativ vurdering). Framkommeligheten begynner imidlertid å bli merkbart redusert på grunn av trafikkøkning på enkelte tidspunkt og endringer i trafikantenes forutsetninger og behov. Særlig mangler det administrativt forarbeid for fortolling hos et økende antall firma. Dagens løsning er ikke i stand til å håndtere disse forutsetningene like godt, og den er på grensen av sin yteevne. Utfordringen er imidlertid kompleks, og det er ikke mulig på dette tidspunkt å si hvorvidt det trengs små eller store grep for å reetablere en akseptabel løsning. Evalueringen er en av fire pilotevalueringer som oppdragsgiver gjennomfører for å etablere en hensiktsmessig evalueringsrutine for store statlige investeringsprosjekter.

PROSJEKTLEDER

Håkon Finne

SIGNATUR**KONTROLLERT AV**

Thor Harald Bjørkvoll

SIGNATUR**GODKJENT AV**

Jon Olav Bjørgum

SIGNATUR**RAPPORTNR**

A23491

ISBN

978-82-14-05507-8

GRADERING

Åpen

GRADERING DENNE SIDE

Åpen

FORORD

Forskningsprogrammet Concept ved NTNU, som er finansiert av Finansdepartementet, har bedt SINTEF Teknologi og samfunn om å gjennomføre en evaluering av investeringen i Statlig kontrollområde Svinesund, som stod ferdig i 2005. Prosjektet er ett av fire pilotprosjekter som Concept gjennomfører i arbeidet med å etablere et metodegrunnlag for *ex post*-evalueringer av store statlige investeringer i infrastruktur. De tre andre pilotprosjektene tar for seg E18 på strekningen Momarken – Sekkelsten, jernbaneparsellen Sandvika – Asker og Forsvarets innkjøp av missiltorpedobåter. En egen rapport oppsummerer erfaringene på tvers av de fire prosjektene. Alle disse vil bli tilgjengelig fra <http://www.concept.ntnu.no>.

Evalueringsprosjektets pilotstatus har først og fremst betydning for metodevalget, dernest også ved at rapporten noen steder bruker litt plass på spor som virket lovende, men som endte opp i blindgater, særlig med tanke på hva som viste seg å være tilgjengelig på datasiden.

Evalueringen er gjennomført av forskningsleder Håkon Finne fra SINTEF Regional utvikling (prosjektleder), forsker Heidi Bull-Berg fra SINTEF Anvendt økonomi og professor Knut Fredrik Samset fra NTNU. Sistnevnte er også programleder for Concept-programmet. Datainnsamlingen har foregått i første halvår 2012 og har omfattet befaring, intervjuer og dokumentstudier. Alle etatene og byggherren har også fått rapportutkast til gjennomlesing og kommentar.

Vi takker alle involverte for at de har stilt opp og brukt tid på å besvare våre spørsmål og lete fram datamateriale fra sine arkiver og kommentert rapportutkast. En særlig takk går til ansatte ved Tollvesenet, Statens vegvesen og Politiet på kontrollområdet på Svinesund for at de åpenhertig delte sine erfaringer og synspunkter med oss. Takk også til de som har bidratt med fotografier. Rapportens konklusjoner er selvsagt våre egne.

Trondheim, oktober 2012

Håkon Finne, Heidi Bull-Berg og Knut Samset

INNHALDSFORTEGNELSE

Forord	2
Innholdsfortegnelse	3
Sammendrag	6
1 Om evalueringen	8
1.1 Evalueringsprosjektets formål	8
1.2 Metode og datagrunnlag	8
1.2.1 Hovedtilnærming: OECD-metoden	8
1.2.2 Tilleggstilnærming: Samfunnsøkonomisk analyse	13
1.2.3 Avgrensning av evalueringsobjektet	14
1.2.4 Avgrensning av evalueringsprosjektet	15
1.2.5 Datamateriale og datakvalitet	15
1.3 Om rapporten	16
2 Bakgrunnen for etablering av Svinesund kontrollområde	17
2.1 Statlig kontrollområde Svinesund, ny trasé for E6 og ny Svinesundsbro	17
2.2 Mer trafikk, enklere kontroll og lengre kø: Utviklingen ved Svinesundsbroen og kontrollområdene fram til 2005	19
2.2.1 Køer ved grensen	19
2.2.2 Tollvesenet ved grensen	20
2.2.3 Vegvesenet ved grensen	21
2.2.4 Politiet ved grensen	21
2.2.5 Grenser for kø	22
2.2.6 Utløsende faktorer	23
2.3 Alternative løsningsforslag	23
2.4 E6 og kontrollområdet i dag	24
3 Prosjektets målhierarki	27
3.1 Prosjektets uttrykte mål	27
3.2 Samfunns mål	28
3.3 Effektmål	32
3.4 Resultatmål	33
3.5 Revidert målstruktur	33
4 Effektivitet i byggeprosjektet	36
4.1 Prosjektets utvikling	36
4.2 Indikatorer for resultatmålene	36
4.3 Produktivitet i prosjektgjennomføringen	37
4.4 Organisering og styring	39

4.4.1	Prosjektets organisering	39
4.4.2	Bakgrunn for organiseringen	42
4.5	Vurdering	43
4.6	Erfaringer med kvalitetssikringen (KS2)	43
5	Måloppnåelse for effektmålene	45
5.1	Effektmål	45
5.2	Prosjektets evne til å skape de tilsiktede effekter	45
5.2.1	Etatenes ressurser og oppgavevolum	45
5.2.2	Tollvesenets grensekontrolleffektivitet	48
5.2.3	Vegvesenets kontrolleffektivitet	50
5.2.4	Synergisk samhandling?	50
5.2.5	Framkommelighet	52
6	Virkninger av prosjektet	55
6.1	Oppnåelse av samfunnsmålet	55
6.2	Strategisk kriterium 1: Virkninger og effekter over tid	55
7	Relevans: Effekter i forhold til behov og etterspørsel	57
7.1	Strategisk kriterium 2: Prosjektets relevans som middel til å nå et mål	57
7.2	Vurdering av tiltakets relevans	58
7.2.1	Relevans i forhold til effektivitet i kontrollvirksomheten	58
7.2.2	Relevans i forhold til samfunnsnyttene	58
7.3	Konklusjon	59
8	Levedyktighet: Fortsatt og langvarig effektproduksjon	60
8.1	Strategisk kriterium 3: Levedyktighet for de effektproduserende forholdene	60
9	Samfunnsøkonomisk lønnsomhet	63
9.1	Innledning	63
9.2	Forutsetninger for nåverdiberegningen	63
9.3	Samfunnsøkonomiske kostnader	64
9.3.1	Investeringskostnader	64
9.3.2	FDV-kostnader for bygningsmassen	64
9.3.3	Etatenes virksomhetskostnader	66
9.3.4	Skattekostnad	69
9.3.5	Restverdi	69
9.3.6	Samlede kostnader	69
9.4	Samfunnsøkonomisk nytte	70
9.4.1	Inntekter	70
9.4.2	Effektiv grensekontroll	70
9.4.3	Bedret framkommelighet	72

9.4.4	Virkninger for lokalbefolkning, bosetting, sysselsetting, næringsliv	73
9.4.5	Samlet nytte.....	73
9.5	Konklusjon.....	74
10	Konklusjoner	76
10.1	Samlet vurdering.....	76
10.2	Effektivitet i byggeprosjektet.....	76
10.3	Realisering av tilsiktede effekter (måloppnåelse).....	77
10.4	Virkninger.....	79
10.5	Relevans	79
10.6	Levedyktighet.....	80
10.7	Samfunnsøkonomisk lønnsomhet	80
11	Litteraturreferanser.....	81

SAMMENDRAG

Prosjektet gjennomfører en *ex post*-evaluering av investeringen i Statlig kontrollområde Svinesund, et felles anlegg for Tollvesenet, Statens vegvesen og Politiet ved den nye Svinesundsforbindelsen. Kontrollstasjonen består av et område på 75 da og en bygningsmasse på 70.000 kvm, og den brukes til fortolling, smuglingskontroll og teknisk kontroll av kjøretøyer (særlig vogntog) som kommer inn over svenskegrensen. Investeringen beløp seg til 257 MNOK og anlegget ble tatt i bruk samtidig med den nye motorvegen i juni 2005, hundre år etter unionsoppløsningen.

Evalueringsprosjektet inngår i en serie på fire pilotprosjekter for å prøve ut en metode for *ex post*-evalueringer av store statlige investeringer i infrastruktur. Det er evaluert etter seks kriterier: effektivitet i byggeprosjektet, måloppnåelse (av tilsiktede effekter etter prosjektslutt), bredere utilsiktede virkninger, relevans, levedyktighet og samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Ut over intervjuer og befarer er det brukt eksisterende data (fra statistikk og dokumenter).

Prosjektets målstruktur var definert i styrende dokumentasjon som følger: Resultatmål (i følgende rekkefølge): ferdigstilt til 7. juni 2005, et karakterfullt anlegg, og maksimal investeringskostnad på 275 MNOK. Effektmål: synergisk samhandling mellom etatene. Samfunns mål: en autoritetsskapende og gjestfri grensekontroll. For å kunne foreta en overordnet vurdering av prosjektet har vi i evalueringen lagt til grunn overordnede mål som bedre avspeiler hvilke intensjoner som lå til grunn for beslutningen om å bygge nytt kontrollområde ved den nye Svinesundsforbindelsen, nemlig å oppnå effektiv grensekontroll og bedre framkommelighet, som skal føre til samfunnsøkonomisk og annen nytte for samfunnet. Bakgrunnen for disse endringene er det gjort rede for i kapittel 3 sammen med ytterligere detaljer.

Prosjektet skårer meget høyt på effektivitet i byggeprosjektet. Byggingen kom i mål til åpningsseremonien (med to konger til stede), og kostnaden beløp seg til 94 prosent av budsjettet, selv om det var meget kort tid til disposisjon. Funksjonaliteten er ivaretatt gjennom brukermedvirkning og gir bedre muligheter for samhandling mellom etatene enn løsningen ved den gamle Svinesundsbroen. Imidlertid tok det et drøyt år å tilpasse rutineene til de nye omgivelsene slik at kontrollvirksomheten kunne komme opp på tidligere nivå.

Anlegget bidrar også til effektiv utførelse av fortollings- og kontrollvirksomhet. Arbeidsforholdene er blitt betydelig bedre. Det er imidlertid de etterfølgende investeringer i ny teknologi og bruk av IKT-systemer som trolig har størst betydning for effektivitetsutviklingen. Tollvesenets bemanning er økt fra 70 til nærmere 120 personer for å ivareta økt behov (økende godstrafikk som må tollbehandles, intensivert tollkontroll, nye oppgaver og så videre). Samhandlingspotensialet mellom etatene er bare utprøvd i begrenset grad. En fysisk samlokalisering er ikke nok; aktørene må også iverksette konkrete tiltak for å realisere det. Samtidig er det klart at potensielle effekter er positive, men omfanget er trolig ikke betydelig. Enkelte negative effekter er også til stede: en effektiv smuglerkontroll bidrar til utnyttelse av andre smuglerruter, og i overgangen mellom tollkontroll og kjøretøykontroll har sjåfører en mulighet til å øke sin sjanse for ikke å bli trukket ut til kjøretøykontroll. Begge disse problemene kan imidlertid adresseres.

Hele den nye Svinesundsforbindelsen hadde bedret framkommelighet, særlig for tungtransporten, som effektmål. Dette ble i hovedsak løst ved at den nye vegen ble en firefelts motorveg med rød og grønn tollsone, så man unngikk de lange køene som den gamle vegen var kjent for. Kontrollstasjo-

nens bidrag til framkommeligheten ville da være å sørge for rask behandling og minimering av ventetid. Med økende godstrafikk og svært skjev belastning over uka (søndag ettermiddag er verst), og med et økende innslag av godstransporter særlig fra land øst i Europa som ikke har gjort unna papirarbeidet på forhånd, har imidlertid køproblemene på kontrollstasjonen tiltatt, og lastebilnæringen har i det siste året løftet problemet til politisk nivå. Personbiltrafikken gjennom grønn sone er bare unntaksvis berørt av dette, men køene av vogntog i retardasjonsfeltet på motorvegen er et sterkt signal om at noe er i uorden. Vi formoder at dette til dels kan tilskrives for lite nyanserte prognoser for trafikkutviklingen da kontrollområdet ble designet. Det er imidlertid for enkelt å si at flere oppstillingsplasser for vogntog er løsningen; dertil er årsakene for komplekse.

Vi har ikke registrert utilsiktede negative virkninger av stor betydning.

Kontrollområdet er relevant i forhold til landets nåværende tollregime og så lenge Norge ikke er medlem av en grenseløs tollunion med EU. Hvorvidt samlokaliseringen av tollstasjon og kontrollstasjon for kjøretøy er like relevant, er et mer åpent spørsmål, men det er neppe av avgjørende betydning. Plasseringen av spedisjonsfirma på kontrollområdet er både en stor fordel for fortollingsarbeidet og en potensiell ulempe for framkommeligheten, ettersom mange av de som opptar parkeringsplasser lenge, står der i påvente av at spedisjonsfirmaet skal få tilsendt de nødvendige papirer fra eksportører, importører eller transportører som er lite kjent med det norske importregimet.

Kontrollstasjonens levedyktighet er også først og fremst avhengig av at det skal være registrering av import på grensen for betaling av toll, moms og andre avgifter. Dersom dette bortfaller, vil det fortsatt være strategisk hensiktsmessig å foreta smuglingskontroll (av forbudte varer) og kjøretøykontroll ved grensen, men plassbehovet for dette formålet vil være betydelig mindre.

Det har ikke vært mulig å avgjøre om investeringen er samfunnsøkonomisk lønnsom. Det første problemet har vært å etablere et nullalternativ for sammenlikning og et kontrafaktisk utviklingsspor for dette. Siden dette er et pilotprosjekt, har vi allikevel gjennomført analysen som en illustrasjon og valgt situasjonen ved den gamle Svinesundsbroen som nullalternativ. Vi har funnet det mest hensiktsmessig å følge retningslinjene for en kostnads/virkningsanalyse. Kostnadssiden for det nye kontrollområdet er kvantifisert under forutsetninger som er diskutert. Kostnadssiden for nullalternativet har ikke latt seg kvantifisere grunnet manglende tilgang på historiske data. Nyteffektene er allerede diskutert gjennom rapportens foregående kapitler, men det har ikke vært mulig å sette noen økonomisk verdi på dem. Vi har skjønnsmessig anslått at nytten ved den nye kontrollstasjonen antakelig er større enn ved nullalternativet.

Alt i alt anser vi dette som et meget vellykket prosjekt. Den mest umiddelbare utfordringen later til å være at etatene må samarbeide, og gjerne med en tverrfaglig ekstern kompetansepartner, for å løse problemene med køer og framkommelighet som har tiltatt betydelig over de siste årene.

Erfaringer med bruk av de seks vurderingskriteriene og den samlede evalueringsmodellen blir oppsummert på tvers av de fire pilotprosjektene i en egen rapport.

1 OM EVALUERINGEN

1.1 Evalueringsprosjektets formål

Denne rapporten dokumenterer en *ex post*-evaluering av prosjektet "Statlig kontrollområde Svinesund". Prosjektet var en investering på 257 millioner kroner i et nytt felles kontrollområde for Tollvesenet, Statens vegvesen og Politiet i tilknytning til ny Svinesundsforbindelse. Sistnevnte bestod av ny bro ved Svinesund og oppgradering av E6 til firefelts motorveg langs ny trasé. Vegen, broen og kontrollområdet ble tatt i bruk i juni 2005, i forbindelse med 100-årsjubileet for oppløsningen av Norges union med Sverige. Vi beskriver kontrollområdet nærmere i kapittel 2.1 fra side 17.

Det umiddelbare formålet med evalueringen syv år etter prosjektslutt er først og fremst å undersøke om prosjektet over tid har hatt de tilsiktede konsekvenser. Det meste av rapporten handler om dette.

Evalueringen inngår i en bredere sammenheng. Siden 2000 har Regjeringen hatt en ordning for ekstern kvalitetssikring av store investeringsprosjekter (St.prp. nr. 1 (1999-2000)). Forskningsprogrammet Concept ved NTNU står sentralt i utvikling av det faglige grunnlaget for denne ordningen. Heri inngår det å følge tilretteleggingen for konseptvalget på et tidlig tidspunkt, og studere konsekvensene av slike investeringstiltak over tid. Etter at ordningen ble innført i 2000, er nå de første av om lag 200 prosjekter kommet et stykke inn i driftsfasen og skal evalueres. Spørsmålet i dag er hvordan slike *ex post*-evalueringer kan gjennomføres rutinemessig for å maksimere forholdet mellom nytte og ressursbruk.

Dette evalueringsprosjektet er ett av fire pilotprosjekter der en prøver ut en bestemt evalueringsmodell for dette formålet. Pilotstatusen gir seg først og fremst utslag i metodevalget, som gjennomgås i kapittel 1.2, og i at det også samles erfaringer med bruk av metoden. Oppsummeringer og erfaringer fra de fire pilotprosjektene samles i en egen rapport.

1.2 Metode og datagrunnlag

1.2.1 Hovedtilnærming: OECD-metoden

Evalueringen tar utgangspunkt i en evalueringsmetode som her omtales som OECD-metoden for evaluering av større utviklingsprosjekter. I sine grunntrekk er den etablert av Leon J Rosenberg (Rosenberg m. fl. 1970), videreutviklet i bruk gjennom hans konsultentselskap Practical Concepts Incorporated, spredt i betydelig omfang internasjonalt, og etablert som anbefalt metode blant annet i FN, EU og OECD (OECD 2002). I norsk sammenheng er den kanskje mest kjent gjennom Norad (1999). Metoden har vært lagt til grunn i et betydelig antall evalueringer av bistandsprosjekter i utviklingsland og blir gjennom dette prosjektet og de tre søsterprosjektene (se Forord) prøvd ut for evaluering av større statlige infrastrukturinvesteringer i Norge. Den er i nyere internasjonal evalueringsteoretisk litteratur anerkjent som en av forløperne til moderne programteoritenking (Funnell og Rogers 2011) og har nylig vist seg robust i forhold til evaluering av store prosjekter gjennom historien der datagrunnlaget er til dels meget svakt (Samset 2012).

Metoden er utviklet for å forbedre design og gjennomføring av prosjekter innenfor en tilnærming kalt *logical framework approach* (forkortet LFA). Den kan brukes til å evaluere både prosjektforslag *ex ante* og gjennomførte prosjekter *ex post*, og dermed kan den selvsagt også brukes formativt

til planendringer underveis i prosjekter av en viss varighet. Sentralt står kravet om en logisk eller kausal forståelse av sammenhengen mellom ressursbruk, aktiviteter, resultater (eller leveranser, *outputs*), direkte og indirekte tilsiktede effekter (*effects*) og utilsiktede positive og negative virkninger (*impacts*), langs det som Mohr (1995) kaller en utfallslinje (*outcome line*).¹ Skillet mellom tilsiktede og utilsiktede utfall følger av metodens instrumentelle orientering til bruk i en kontekst der prosjekter målstyres mot utfall ut over seg selv. Det er også begrepsmessige distinksjoner mellom ulike typer prosjektutfall alt etter hvor langt utover i utfallslinjen de ligger; vi har valgt å formulere disse slik i et *ex ante*-perspektiv:

- budsjett (*budget*) er prosjektenes planlagte bruk av penger og andre ressurser (*inputs*)
- aktivitetsplan (*planned activities*) er prosjektenes planlagte aktiviteter, de som skal skape resultater og bidra til å skape tilsiktede effekter og som også vil bidra til å skape utilsiktede virkninger
- resultatmål (*planned outputs*), også omtalt som planlagte leveranser, er prosjektenes operasjonelle mål (*operational objectives*), de som aktivitetene konkret skal resultere i
- effektmål (*goals*) er prosjektenes mål på taktisk nivå (*tactical objectives*)
- overordnede mål (*purpose*), gjerne benevnt samfunns mål når det gjelder statlige investeringer i infrastruktur, er prosjektenes strategiske mål (*strategic objectives*).

De faktiske utfall kan selvsagt avvike fra det som er satt opp som planer og mål. Empirisk, i et *ex post*-perspektiv, er det derfor snakk om henholdsvis regnskap, faktisk utførte aktiviteter, direkte resultater eller leveranser, og direkte og indirekte effekter og virkninger.

Det kan være verdt å merke seg skillet mellom en aktivitet, resultatet av aktiviteten (leveransen) og effekter (og virkninger) av leveransen. Dette er et forholdsvis enkelt skille når det gjelder investeringer i infrastruktur og så videre. Da står infrastrukturen igjen etter at prosjektet er fullført. Effekter og virkninger avhenger da først og fremst av hvordan infrastrukturen deretter blir brukt. Selve byggeprosessen kan selvsagt også ha virkninger, for eksempel på det fysiske miljøet. Skillet mellom resultater og effekter kan være vanskeligere når prosjektet går ut på å levere en tjeneste. Da er i mange tilfeller den som mottar tjenesten, også involvert i å skape resultatet. Hvis for eksempel prosjektet er et lederutviklingskurs, kan kursleverandørens gjennomføring av kurset regnes som en aktivitet uavhengig av antall deltakere, mens resultatene er knyttet til hvor mange som har lært hva og hvor mye. Effektene vil først vise seg når deltakerne tar sin nyervervede kunnskap i bruk.

Mål på de ulike nivåene er viktige elementer i den kontrakt (bokstavelig eller implisitt) som er inngått mellom de som er ansvarlige for utførelsen av prosjektet og de som finansierer og/eller skal dra nytte av det. Distinksjonen mellom effekter og virkninger er knyttet til dette: både effektmål og samfunns mål er knyttet til intenderte positive effekter, mens negative virkninger kan slå ut på prosjektets bidrag til samfunns målet.

I planleggingsmodus må den kausale sammenhengen mellom prosjektaktiviteter (med tilhørende ressursbruk) og forventede utfall klargjøres, dog innenfor en usikkerhetsmargin som fanger opp

¹ I dette kapittelet viser vi også de engelske termene som er utgangspunktet (Samset 2003), blant annet fordi flere av de norske ordene ikke har en entydig begrepsfesting i evalueringspraksis. Det kausalitetsbegrep vi bruker, er også enkelt: at noe med stor sannsynlighet er en følge av noe annet. Vi forutsetter altså ingen deterministiske sammenhenger.

både kjente og ukjente forhold i omgivelsene. Jo lengre ut i utfallslinjen man kommer, jo vanskeligere vil det være å tilskrive utfallene årsaksmessig til selve prosjektet. Metoder basert på nyere programteori (Bickman 1990) vil i tillegg spesifisere slike eksterne forhold mer eksplisitt i modellen, ettersom et skille mellom tilsiktede effekter og utilsiktede virkninger som springer ut av en for snever fokus på det foreslåtte prosjektet, lett blir svakt fundert i en god forståelse av virkeligheten. Det kan godt tenkes at utilsiktede virkninger i neste omgang forsterker eller motvirker de tilsiktede effekter; de kausale sammenhenger i samfunnet bryr seg ikke om hvorvidt påvirkninger kommer fra målstyrte prosjekter eller andre kilder. I praksis må selvsagt også evaluering etter OECD-modellen ta hensyn til kjente eksterne påvirkninger for å kunne etablere troverdige kausale sammenhenger. Dersom LFA-metoden eller andre metoder for å skreddersy prosjekter til løsning av konkrete problemer er brukt i utviklingen av prosjektet, vil man ha brukt tid på å tydeliggjøre problemet og hvilke forhold som påvirker utfallene, slik at prosjektet kan ta høyde for det.

Ex post-evalueringer med et kontrollformål fokuserer gjerne på å identifisere eventuelle avvik mellom faktiske og planlagte utfall. Dette gjelder særlig forholdet mellom faktisk og planlagt eller budsjettert ressursbruk. Nesten like viktig fra et kontrollsynspunkt er forholdet mellom faktiske og planlagte aktiviteter, altså om man har brukt pengene til det man har sagt at man skal bruke dem til, og om arbeidet har resultert i de planlagte resultater eller leveranser (om resultatmålene er oppnådd). I noen grad skjeler kontrollorienterte evalueringer også til forholdet mellom faktisk oppnådde effekter og prosjektets effektmål, men dette skjer sjeldnere fordi effekter ofte er vanskelige å identifisere og fordi effektmål ofte er formulert slik at måloppnåelsen er vanskelig å etterprøve. Det avhenger også av hvorvidt den som er ansvarlig for gjennomføring av prosjektet, også er ansvarlig for bruken av resultatene.

I *ex post*-modus vil hovedoppgaven i en evaluering etter OECD-modellen i prinsippet være den samme som i *ex ante*-modus, men med utgangspunkt i empiriske utfall i stedet for planlagte. Dette innebærer også å ta høyde for forutsetninger som er endret underveis.

I og med at vi fokuserer på prosjekter av samfunnsmessig betydning, knytter vi også gjerne de planlagte effektene til "lokale" forhold (relativt til prosjektets nedslagsfelt), mens vi gjerne knytter indirekte effekter og virkninger til forhold på samfunnsnivå. Dette er imidlertid ikke strengt tatt noe nødvendig krav; indirekte effekter og virkninger kan også være "lokale" i forhold til prosjektets tematiske, organisatoriske eller geografiske nedslagsfelt. Derimot er det vanskelig å forestille seg prosjekter som har samfunns mål knyttet til direkte effekter.

OECD-metoden etablerer fem evalueringskriterier som prosjektene skal vurderes etter: ett operasjonelt kriterium, ett taktisk og tre strategiske.

- **Effektivitet** (også kalt produktivitet) (engelsk: *efficiency*) er forholdet mellom resultater og ressursinnsats: *ex ante* som forholdet mellom resultatmål og ressursbudsjett (i bred forstand), *ex post* som forholdet mellom faktisk oppnådde resultater (eller leveranser) og faktisk forbrukte ressurser eller innsatsfaktorer. De vanligste kjennetegn ved resultatene er deres kvaliteter; de vanligste ressurser er penger, tid, organisasjon, kompetanse, og – ikke minst – aktiviteter. Effektivitet er et operasjonelt vurderingskriterium.
- **Måloppnåelse** (engelsk: *effectiveness*) gjelder effektmålene. Oppnåelse av resultatmål behandles under effektivitetskriteriet og oppnåelse av samfunns mål behandles under virk-

ninger. Dette kriteriet handler om hvor godt egnet prosjektet er til å skape eller resultere i de planlagte effekter. Måloppnåelse er et taktisk vurderingskriterium.²

- **Virkninger** (engelsk: *impacts*) handler om at mens samfunnsmålet er knyttet til summen av tilsiktede positive direkte og indirekte effekter på sikt, har prosjekter også ofte utilsiktede virkninger som kan være positive eller negative i forhold til å oppnå samfunnsmålet. I så fall kan den totale nytten av prosjektet endres. Utilsiktede virkninger kan sammenliknes med situasjonen før prosjektet, eller aller helst med hvordan de angjeldende forhold kontrafaktisk ville ha utviklet seg over tid uten prosjektet. Virkninger er et strategisk vurderingskriterium.
- **Relevans** (engelsk: *relevance*) er forholdet mellom samfunnets eller brukernes behov og prosjektets effekter. Relevans kan også variere over tid, dersom behovene endrer seg. I forhold til dette kriteriet er det også viktig å identifisere hvem som er intenderte målgrupper for effektene av prosjektet og hvem som eventuelt påvirkes positivt eller negativt uten å være i målgruppen. Relevans er også et strategisk vurderingskriterium.
- **Levedyktighet** (engelsk: *sustainability*) handler om hvorvidt de positive effekter av prosjektet fortsatt kan produseres over tid etter at prosjektet er avsluttet. For infrastrukturprosjekter handler dette gjerne om hvorvidt resultatene blir vedlikeholdt gjennom hele sin forventede levetid. Levedyktighet er ofte det avgjørende strategiske vurderingskriteriet. Dersom vegen ikke blir vedlikeholdt eller bygningen må fraflyttes, har prosjektet vært helt eller delvis bortkastet.

Vurdering etter de tre strategiske kriteriene vil kunne resultere i overlappende framstillinger, etter som både et prosjekts direkte og indirekte effekter og prosjektets samfunns mål inngår i alle de tre strategiske begrepene. Til alt overmål synliggjøres effektene også i vurderingen av måloppnåelsen. De fem evalueringskriteriene er imidlertid prinsipielt sett i liten grad avhengige av hverandre, men i praksis ikke helt.

Samfunnet er så komplekst at det kan være vanskelig å tilskrive indirekte effekter presist til prosjektet og til dets direkte effekter. Dette skyldes både at det tar tid, at mange forhold spiller sammen (eller mot hverandre), og at forutsetningene kan endre seg underveis. Derfor tar mange til orde for at evaluering av enkeltprosjekter bare bør gå så langt ut i utfallslinjen som en med rimelig sikkerhet kan måle utfall og tilskrive dem til prosjektet. I praksis kan dette bety å avgrense evalueringen til operasjonell effektivitet og den del av den taktiske måloppnåelsen som lar seg måle pålitelig. Dette synes fornuftig dersom formålet er avgrenset til å vurdere leveringsdyktigheten til de som har gjennomført prosjektet. Vurderingen etter strategiske kriterier, som i OECD-modellen uttrykkes som virkninger, relevans og levedyktighet, er viktig av en annen grunn, nemlig for å lære om man setter i gang de riktige prosjektene. I et regime der noen beslutter prosjektene og andre gjennomfører dem, er de strategiske vurderingskriteriene myntet på de som utformer prosjektene og de som beslutter å gjennomføre dem. Det er et empirisk spørsmål hvor stort overlappet er mellom disse gruppene og de som utfører prosjektene. I mange tilfeller konkurrerer prosjektforslag om oppmerksomhet og finansiering, og de som skal vurdere prosjektene opp mot hverandre, er ofte avhengige av de forutsetninger som prosjektutviklerne har gjort for prosjekter som de i etterkant selv skal gjennomføre. I slike situasjoner er det selvsagt viktig at beslutningstakerne har en god forståelse av hvilke direkte eller taktiske effekter som også er de som det strategisk sett er viktigst å oppnå. Det kan også skje at operasjonelle og taktiske beslutninger får strategiske konsekvenser, slik at det er viktig at også de

² Måloppnåelse som eget vurderingskriterium gjelder effektmålene. Oppnåelse av øvrige mål dekkes under de andre vurderingskriteriene. Det framgår av sammenhengen når vi også bruker ordet måloppnåelse om øvrige mål.

som er ansvarlig for utførelsen har en god forståelse av sammenhengene mellom operasjonelt, taktisk og strategisk nivå.

Et første metodegrep er å synliggjøre prosjektets ressurstilgang, mål på ulike nivå, og de behov de er tiltenkt å tilgodese. Deretter utvikler vi indikatorer på disse og finner datakilder.

Imidlertid viser det seg at mange prosjekter ikke er planlagt med et tilforlatelig målhierarki med gode kausale forbindelser. Dette kunne muligens ha vært unngått dersom LFA-metoden for å identifisere et problem og den presumptivt mest hensiktsmessige løsningen for problemet (Norad 1999), eller en tilsvarende tilnærming, hadde vært brukt i forkant. Uansett forarbeid i prosjektetableringen starter mange evalueringsprosjekter med å omskrive målformuleringene slik at de lar seg etterprøve på en hensiktsmessig måte. En metode for dette er å konstruere resonnementkjeder (Finne m. fl. 1995; Torvatn 1999) for prosjektet gjennom intervjuer med relevante aktører i og rundt prosjektet og gjennom analyse av relevante styringsdokumenter for prosjektet og for de deltakende aktørers organisasjoner. Dersom evaluator erstatter mål som aktørene har styrt etter og er blitt målt på med andre målformuleringer, kan det selvsagt bli vanskeligere å fortolke ansvarsforhold.

Helt generelt skal målene som angis for prosjekter og de etterfølgende prosesser når prosjektets leveranse er tatt i bruk, angi det ambisjonsnivået en tilstreber å nå på ulike tidspunkt. Resultatmålet angir leveransen når prosjektet er gjennomført, effektmålet direkte effekter som følge av prosjektet, og samfunns målet den forventete nytteeffekten over tid. Sistnevnte kan bestå av akkumulerte og vedvarende direkte effekter, av indirekte effekter, eller begge deler. Det ligger i sakens natur at god prosjektutforming forutsetter at målene er realistiske, i den forstand at de angir et ambisjonsnivå som kan realiseres innenfor et gitt tidsrom. Ettersom målene legges til grunn for vurdering av hvorvidt en har lykket med prosjektet, er det også av formelle grunner viktig at dette er tilfellet. Ikke minst gjelder dette når prosjektet skal evalueres. Det er det formelt avtalte som da skal legges til grunn for vurderingen. Dersom målene ikke angir et ambisjonsnivå som er realistisk oppnåelig, vil vurderingen nødvendigvis bli negativ. Det er da også viktig å ha klart for seg at det ikke trenger være samme aktør som har ansvar for måloppnåelse på de respektive målnivå. Hvorvidt effektmålet nås, vil ofte være mer avhengig av hvorvidt leveransen er hensiktsmessig spesifisert enn om den er levert i henhold til spesifikasjonen; og spesifikasjonen kan være utarbeidet av andre enn de som gjennomfører prosjektet. Samfunns mål spesifiseres også gjerne mer som en retningsangivelse enn som en nivåangivelse. For måloppnåelse på dette nivået kan det ofte være prosjekteier snarere enn prosjektutfører som kan tillegges et ansvar, og da heller knyttet til om prosjektets konsekvenser går i tiltenkt retning enn om hvor fort de går.

Erfaring viser at ambisjonsnivået ofte er for høyt eller for lavt. Faktisk er det slik at formelt avtalte mål i svært mange tilfeller er enten for ambisiøse, eller i noen tilfeller trivielle i den forstand at de bare beskriver leveranser på resultatmålnivå eller sågar bare aktiviteter som skal gjennomføres i prosjektperioden. I slike tilfeller vil det derfor være behov for å vurdere målstrukturen nærmere og avklare hvilke ambisjonsnivå en må legge til grunn for evalueringen for å yte prosjektet og det som er oppnådd rettferdighet. Dette gjøres normalt av evalueringsteamet i samråd med oppdragsgiver, for å sikre at evalueringen gir en meningsfull og realistisk vurdering av det som skal evalueres.

Kritisk analyse og reformulering av prosjektets målformuleringer er i denne rapporten gjort i kapittel 3 fra side 27. Indikatorvalg er gjort i tilknytning til det enkelte kapittel.

1.2.2 Tilleggstilnærming: Samfunnsøkonomisk analyse

Oppdragsgiver har også bedt om at det i tillegg gjøres en etterberegning av prosjektets samfunnsøkonomiske lønnsomhet. Samfunnsøkonomisk analyse er en metodisk tilnærming som brukes *ex ante* for å identifisere og prioritere mellom ulike tiltak som kan iverksettes for å svare på et problem og oppnå et konkret samfunnsnyttig mål. En samfunnsøkonomisk analyse gir, så langt mulig, systematisk informasjon om den økonomiske verdien av positive og negative effekter og virkninger (på fagspråket kalt nytte- og kostnadsvirkninger) av ulike alternative tiltak, slik at beslutningstaker får et grunnlag til å vurdere i hvilken grad ulike tiltak er samfunnsøkonomisk lønnsomme.³ Analysen skal gi et grunnlag for å rangere og prioritere mellom alternative tiltak (SSØ 2010). Som i vårt tilfelle, kan selvsagt tilsvarende analyser også gjøres *ex post*.

OECD-metoden inkluderer det samfunnsøkonomiske aspektet i alle de fem evalueringskriteriene. Slik vi ser det er det likevel mest relevant å analysere dette aspektet opp mot de tre strategiske evalueringskriteriene. Mer konkret vil en vil en da vurdere kostnader og nytte knyttet til både direkte og indirekte effekter og til virkningene av et tiltak, innenfor en samfunnsøkonomisk forståelsesramme. Fokuset skal være på den overordnede samfunnsøkonomiske betydningen av de ulike effektene og virkningene, fortrinnsvis i form av en beregning av den samfunnsøkonomiske lønnsomheten. Lønnsomhetskriteriet overlapper delvis med OECD-modellen, men det kan også fange opp forhold som ikke inngår der.

Sammenstillen man OECD-metodikken med metodikken for en samfunnsøkonomisk analyse, er det mulig å trekke noen paralleller mellom de to ulike tilnærmingerne. En drøfting av tiltakets mål, behov og krav er viktige utgangspunkt også i den samfunnsøkonomiske analysen. Konsekvenser knyttet til kostnadssiden i den samfunnsøkonomiske analysen kan i stor grad utledes fra indikatorer benyttet under evalueringskriteriet produktivitet i OECD-metoden. Man vil i tillegg også kunne inkludere positive og negative utilsiktede virkninger. Videre kan man si at konsekvenser for nyttesiden forholder seg i større grad til indikatorer og vurderinger belyst i kriteriet om måloppnåelse.

Vi vil i denne rapporten synliggjøre, drøfte og kvantifisere så langt det lar seg gjøre alle relevante effekter og virkninger knyttet til Svinesund kontrollområde i analysen etter de fem evalueringskriteriene. I kapittel 9 vil vi diskutere dette materialet innenfor et samfunnsøkonomisk rammeverk. I den grad det lar seg gjøre vil vi beregne den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av tiltaket, eventuelt foreta en mer kvalitativ drøfting av denne.

Finansdepartementets veileder for samfunnsøkonomisk analyse (Finansdepartementet 2005) framhever at samfunnsøkonomiske analyser skal være en viktig del av beslutningsgrunnlaget for offentlige tiltak og reformer. Videre sies det at hovedformålet med samfunnsøkonomiske analyser er å klarlegge, synliggjøre og systematisere konsekvensene av tiltak og reformer før beslutninger fattes.

Finansdepartementet identifiserer tre hovedtyper av samfunnsøkonomiske analyser for beregning av lønnsomhet (Finansdepartementet 2005 s. 10):

³ Ordene "virkninger" og "effekter" i samfunnsøkonomisk analyse er ofte synonyme og svarer omtrent til hvordan vi til sammen har brukt ordene "konsekvenser" og "utfall" i OECD-modellen. Det framgår av sammenhengen om vi snakker om samfunnsøkonomiske effekter og virkninger eller utilsiktede (real)effekter og utilsiktede (real)virkninger etter OECD-modellens språkbruk.

- **Nytte-kostnadsanalyse:** En systematisk kartlegging av fordeler og ulemper ved et bestemt tiltak. Nyttevirkninger og kostnader verdsettes i kroner så langt det er faglig forsvarlig.
- **Kostnadseffektivitetsanalyse:** En systematisk verdsetting av kostnadene ved ulike alternative tiltak som kan nå samme mål. Kostnadene verdsettes i kroner, og man søker å finne den rimeligste måten å nå et gitt mål på.
- **Kostnads-virkningsanalyse:** En kartlegging av kostnader for ulike tiltak som er rettet mot samme problem, men der effektene av tiltakene ikke er helt like.

I det siste tilfellet er ikke uten videre tiltaket med lavest kostnader også det som er mest lønnsomt, samfunnsøkonomisk sett.

Den tradisjonelle måten å beregne samfunnsøkonomisk lønnsomhet på er en nytte-kostnadsanalyse med prissatte nytte- og kostnadsvirkninger av tiltaket. Netto nytte (tiltakets nåverdi) kan da sammenliknes med en situasjon hvor tiltaket ikke hadde vært gjennomført, eller hvor andre alternative tiltak hadde blitt gjennomført.

Metoden krever at de største virkningene av et tiltak (både nytte- og kostnadssiden) er verdsatt i kroner for å gi et valid kvantitativt mål på den samfunnsøkonomiske lønnsomheten. Dette er i de fleste tilfeller et omfattende og krevende arbeid som betinger et stort (og godt) kvantitativt datagrunnlag. Det vil dessuten i de fleste tilfeller være virkninger som verken lar seg verdsette i kroner eller tallfeste i fysiske størrelser, ofte referert til som ikke-prissatte virkninger. Dette er virkninger som typisk ikke har en observerbar markedspris. Slike virkninger kan likevel være avgjørende for vurderinger av den samfunnsøkonomiske lønnsomheten og skal inkluderes i den samfunnsøkonomiske analysen. Erfaringsmessig er det utfordringer knyttet til verdsetting av nyttevirksomheter, da dette ofte er virkninger som vanskelig lar seg måle og det er ressurskrevende å skaffe gode empiriske data på. Noen ganger er det også spørsmål om hvorvidt det er ønskelig å forsøke å omsette alle nyttevirksomheter til kommensurable økonomiske størrelser, eller om de er uttrykk for noe annet. Samfunnsøkonomiske analyser som brukes som beslutningsstøtte, skal også inkludere slike ikke monetære nyttevirksomheter.

Vi vil i denne evalueringen så langt det lar seg gjøre kvantifiserer kostnadene ved kontrollområdet. I den grad det lar seg gjøre å kvantifisere økonomiske nyttevirksomheter, vil vi gjøre dette, men her vil vi i stor grad benytte oss av kvalitative beskrivelser av effektene, dog belyst med kvantitative indikatorer. Ved sammenstilling i den samfunnsøkonomiske tilnærmingen faller dette inn under metodikken for **kostnads-virkningsanalyse**. Vi har bare grunnlag for å vurdere den realiserede løsningen og ingen kontrafaktiske alternativer (jfr. diskusjon rundt alternative konsepter i kapittel 2.3 fra side 23). Hadde en konseptutredning med flere alternativer vært gjort og en KS1-analyse vært gjennomført, hadde metodikken kommet mer til sin rett i forhold til sin funksjon som etterprøving av beslutningsunderlag for valg av løsning.

1.2.3 Avgrensning av evalueringsobjektet

I utgangspunktet er evalueringsobjektet klart: Investeringen i bygging av et nytt kontrollområde, gjennomført som et Statsbygg-prosjekt i perioden 2002 – 2005 med en forfase fra ca. 1998.

Det har vært diskutert en alternativ avgrensning, knyttet til at prosjektet kom som en nødvendig følge av bygging av ny Svinesundsforbindelse. En kunne da tenke seg at man måtte se på investeringen i kontrollområdet som en integrert del av hele samferdselsinvesteringen. Dersom vegprosjektet hadde holdt seg til den gamle traséen, er det ikke sikkert at det hadde vært nødvendig å investere i ny(e) kontrollstasjon(er), i alle fall ikke på det angjeldende tidspunkt. I så fall burde framskyndet investering i kontrollstasjon(er) (sammenliknet med normal nyinvesteringstakt) først og fremst framstå som en ekstrakostnad for samferdselsprosjektet. Samtidig ville imidlertid en slik tilleggsinvestering kunne framskynde eventuelle nye nyttevirksomheter, knyttet til et nytt konsept (basert på samlokalisering av tre etater), generell mulighet for modernisering, og så videre. For å identifisere disse i en evaluering ville det også være naturlig å betrakte kontrollområdet noenlunde løsrevet fra veg- og broinvesteringen. I så fall ville også investeringen i kontrollområdet framstå som et avgrenset evalueringsobjekt.

Avgrensningen av evalueringsobjektet synes derfor noenlunde rimelig. Dette understøttes også av at kontrollområdet og Svinesundsforbindelsen ble etablert og drevet som to forskjellige prosjekter. Vi har imidlertid lagt vekt på å se kontrollstasjonen i sammenheng med veg- og broprosjektet for øvrig.

1.2.4 Avgrensning av evalueringsprosjektet

Ettersom evalueringsprosjektet inngår i en serie pilotprosjekter for å prøve ut en bestemt tilnærming, er metoden en sterkere driver for prosjektet enn det ellers ville ha vært. Det betyr at vi prøver ut hvor langt det er hensiktsmessig å strekke vurderingen etter samtlige kriterier, uten at det går ut over det som ellers ville ha vært oppfattet som viktigst å ta for seg. Dog er det slik at selve effektiviteten i byggeprosjektet i noen grad er belyst tidligere (Whist og Christensen 2011a), slik at denne delen er noe tonet ned. Ellers har det vært et poeng å ikke måtte samle nytt primærdatamateriale, annet enn gjennom utvalgte informantintervjuer.

1.2.5 Datamateriale og datakvalitet

Indikatorer på de enkelte ressurser, mål og effekter redegjør vi for i de respektive kapitler. For å kunne bruke indikatorene empirisk, har vi samlet dokumenter, statistiske data og intervjuer fra en rekke kilder. Vi har også gjennomført en befaring av kontrollområdet inn- og utvendig og kjørt bil forbi og gjennom både de gamle og det nye kontrollområdet på veg inn til Norge og ut fra landet. Vi har også gjennomført et kortere besøk på Ørje tollstasjon på E18, som ligger i samme tolldistrikt. Ulike andre aspekter av prosjektet er evaluert i andre sammenhenger (se særlig Whist og Christensen 2011b); vi bruker resultater derfra i den grad det lar seg gjøre.

Som nevnt innledningsvis vil mange av de data som benyttes for å belyse de ulike effektene og virkningene av kontrollstasjonen under de fem evalueringskriteriene, også danne utgangspunkt for den samfunnsøkonomiske analysen i kapittel 9.

Tilgangen på dokumenter fra byggeprosjektet har vært god, ettersom Statsbygg har hatt en samlet dokumentasjonsoppgave. For beslutninger i tidligere faser har det vært vanskeligere å spore opp all relevant informasjon, ettersom så mange aktører har vært involvert. Dette er en normal situasjon i større prosjekter med mange interessenter.

Etatene produserer sitt eget statistiske materiale, som vi har brukt så langt råd er. Tre forhold har virket begrensende i forhold til vårt behov. Det ene er at Svinesund ikke alltid er en egen observa-

sjonsenhet i etatenes datainnsamling. Det vil si at noen tall for etatenes Svinesundkontor er for små (for eksempel fordi noen av kostnadene bokføres på regionkontoret) eller for store (for eksempel noen beslagdata, fordi de også omfatter andre tollsteder). Det andre er at mange data fra før flyttingen ikke lenger er tilgjengelige fordi det også har vært utskifting av datasystemer i mellomtiden. Det tredje er at ikke alle indikatorer som er relevante for evalueringen, registreres. For eksempel registrerer tollvesenet ekspedisjonstid i sine skranker, som er viktig for oppfølging av den interne effektiviteten, men ikke sjåførenes ventetid eller bilkøenes lengde, som ville ha vært nyttig for vår vurdering av kontrollområdets bidrag til framkommelighet. Detaljerte trafikkdata over begge broene registreres imidlertid automatisk.

Det har også vært en utfordring innenfor prosjektets rammer å finne relevante informanter fra de tidligste fasene (som gikk over ti år tilbake i tid), ettersom mange bytter jobb eller blir pensjonister. Personer med erfaring fra dagens situasjon og til dels fra de gamle kontrollstasjonene har det vært enklere å identifisere. I alt har vi intervjuet ca. 20 personer fra de tre etatene, spedisjonsvirksomheten og departementene og innhentet informasjon fra ytterligere noen instanser, heriblant Statsbygg som byggherre.

Dette betyr at det har vært vanskelig å finne et sett med kanoniske indikatorer som kan benyttes til å belyse effekter og virkninger på en enkel og entydig måte. Som så ofte i evalueringsprosjekter triangulerer vi også her mellom indikatorer og datakilder og mellom tallmateriale og intervjudata for å tegne et bilde av situasjonen og utviklingen.

1.3 Om rapporten

Selv om metodegrunnlaget er presentert her, innleder vi allikevel hvert kapittel der det er relevant med en nærmere presentasjon av metodiske utfordringer. Ikke minst redegjør vi for hvilke indikatorer vi har valgt for den enkelte vurdering.

Først går vi gjennom Svinesund-prosjektets bakgrunn og innhold i kapittel 2 fra side 17 for å gi en konkret forståelse av evalueringsobjektet. Det nødvendige arbeidet med en kritisk gjennomgang av prosjektets målhierarki gjøres i kapittel 3 fra side 27. Deretter bruker vi ett kapittel på hvert av de fem vurderingskriteriene i OECD-modellen. I hvilken grad målene på de tre nivåene er nådd, belyses i de vurderingskapitlene der de hører best hjemme: resultatmål i kapittel 4 om effektivitet eller produktivitet (et operasjonelt kriterium) fra side 36, effektmål i kapittel 5 om måloppnåelse fra side 45, og samfunns mål i kapittel 6 om de samlede virkninger av prosjektet (det første strategiske kriteriet) fra side 55. Prosjektets relevans (det andre strategiske kriteriet) diskuteres i kapittel 7 (fra side 57), og dets levedyktighet, som er det tredje strategiske kriteriet, gjennomgås i kapittel 8 fra side 60. Den samfunnsøkonomiske analysen i kapittel 9 (fra side 63) belyser prosjektet fra et samfunnsøkonomisk lønnsomhetskriterium. Tilnærmingen vil sammenstille økonomiske virkninger og effekter belyst tidligere i analysen, og eventuelt legge til nye relevante forhold som ikke er relevant under de andre vurderingskriteriene, hvis dette forekommer. Til slutt, i kapittel 10 fra side 76, sammenstiller vi hovedfunnene mot hverandre og trekker konklusjoner.

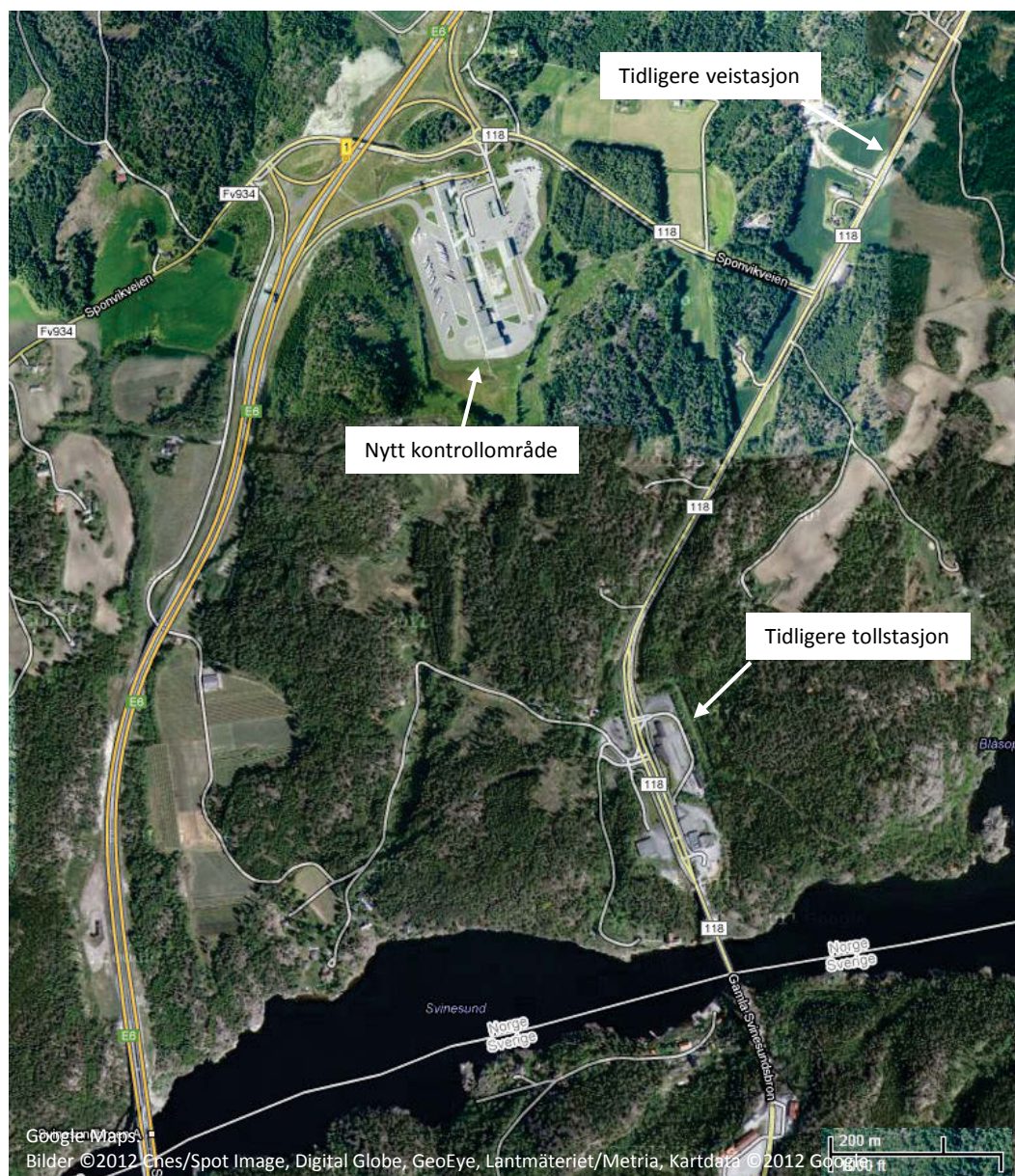
2 BAKGRUNNEN FOR ETABLERING AV SVINESUND KONTROLLOMRÅDE

2.1 Statlig kontrollområde Svinesund, ny trasé for E6 og ny Svinesundsbro

Statlig kontrollområde Svinesund, eller bare Svinesund kontrollområde, er et felles kontrollområde for Tollvesenet, Statens vegvesen og Politiet ved landets mest trafikkerte grenseovergang mot Sverige. Kontrollområdet med grensetollsted, kontrollstasjon for Vegvesenet og arealer til disposisjon for alle tre etatene ble bygd i forbindelse med etablering av E6 som firefelts motorveg langs ny trasé over ny Svinesundsbro, og hele den nye Svinesundsforbindelsen, inklusive kontrollområdet, ble tatt i bruk i juni 2005. Et felles grensekontrollpunkt for personer, gods og kjøretøy i denne skala skal være unikt i internasjonal sammenheng (Whist og Christensen 2011b). Stasjonen er først og fremst tilrettelagt for trafikk inn til landet, men den skal også i prinsippet kunne betjene utgående trafikk⁴.

Beslutningen om å etablere kontrollområdet og bygge kontrollfasilitetene kom som en følge av omleggingen av traséen for E6 over riksgrensen og må sees i sammenheng med dette. Kontrollområdet avløste tidligere separate kontrollstasjoner for Tollvesenet og Vegvesenet langs den gamle E6-traséen. Politiet hadde ikke fast stasjonering ved grensen fram til 2005. Vi viser et oversiktsbilde med plassering av gamle og nye veger, broer og kontrollstasjoner i Figur 1 på side 18.

⁴ Se allikevel kapittel 7.2.1 om manglende kontrollpost for utgående trafikk.



Figur 1: Svinesund kontrollområder, gammel og ny E6 med Svinesundsbroer

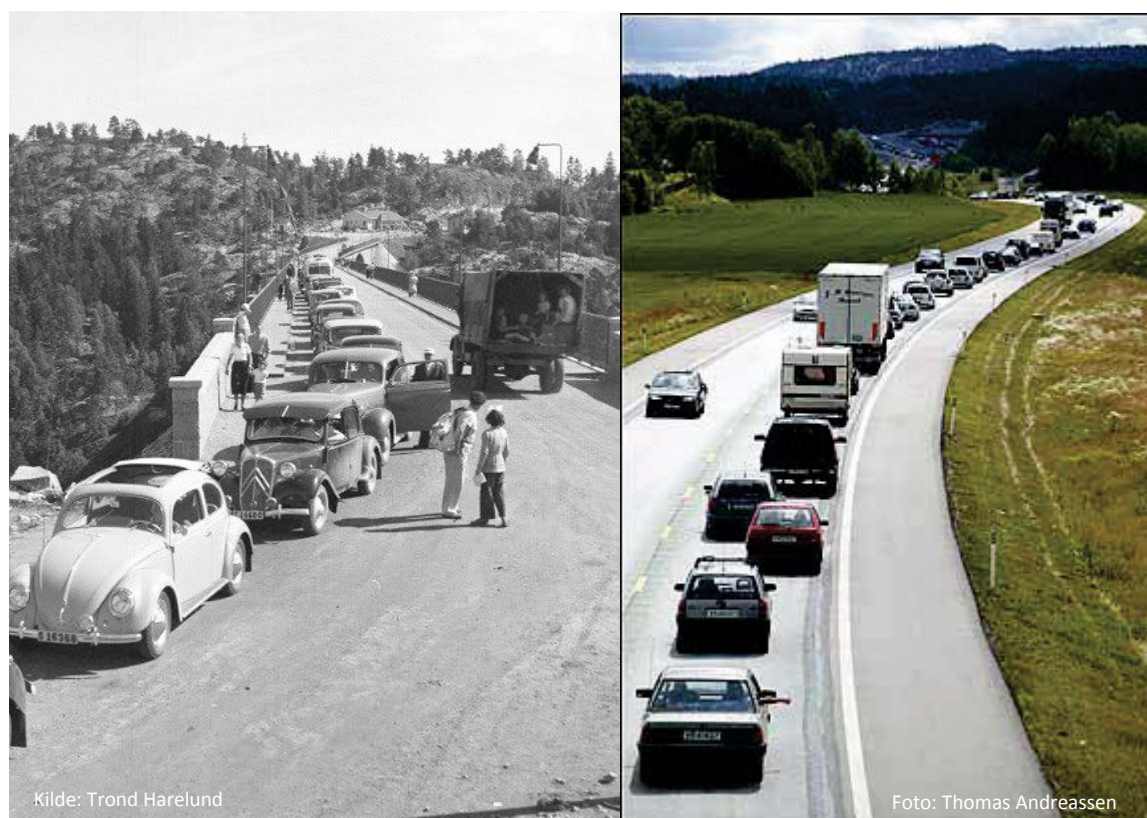
Kontrollstasjonene og deres lokalisering ved grensen er hjemlet i en blanding av lovpålagte oppgaver og strategiske valg for de tre etatene. Ligger kontrollstasjonene for langt fra vegen, oppstår det en lang rekke vanskeligheter for både publikum og etatene. Når vegen flyttes, må kontrollen derfor flytte etter. Det umiddelbare formålet med å bygge kontrollområdet var derfor selvsagt å gjøre det mulig for etatene å utøve sitt arbeid ved riksgrensen når E6 ble lagt om til ny trasé.

Etablering av ny Svinesundsforbindelse var i første rekke et spørsmål om økt kapasitet på vegen for å forbedre framkommeligheten. Også kontrollvirksomheten kan ha betydelige konsekvenser for trafikkflyten. Når vi i det følgende ser på bakgrunnen for de respektive etatenes del av prosjektet, ser vi derfor på utviklingen i både trafikk, kontrollregimer, anlegg og vegkapasitet under ett for å få en samlet forståelse av bakgrunnen for å etablere det nye kontrollområdet.

2.2 Mer trafikk, enklere kontroll og lengre kø: Utviklingen ved Svinesundsbroen og kontrollområdene fram til 2005⁵

2.2.1 Køer ved grensen

Den viktigste driveren for ny Svinesundsforbindelse var trafikkøkningen. Den første Svinesundsbroen ble åpnet i april 1946 med ett kjørefelt i hver retning. 10.500 kjøretøyer passerte grensen totalt det første kalenderåret. Trafikken økte imidlertid raskt, og broen ble en flaskehals. Allerede på 1950-tallet var det vanlig med lange, stillestående køer ved grensepasseringen, særlig på de store utfartsdagene. I den norske bevisstheten er det antakelig bare handelslekkasjen ("harry-turene") som er sterkere forbundet med Svinesund enn bilkøene. Til en viss grad henger de også sammen, etter som de store handledagene medfører ekstra mye trafikk. Bildene i Figur 2 viser eksempler på køene på den gamle Svinesundsbroen; det ene fra 1950-tallet og det andre fra året før den nye vegen ble åpnet. Da var trafikken kommet opp i et døgngjennomsnitt på nær 8.000 kjøretøyer.



Figur 2: Bilder av Svinesund-køen inn til Norge fra 1950-tallet og fra 2004

Diskusjonen om sammenhengende firefelts motorveg mellom Göteborg og Oslo begynte å skyte fart på 1980-tallet. Store veginvesteringer tar imidlertid lang tid å få på plass. De mange etappene langs denne strekningen har hver sine utfordringer og bygges ut til forskjellige tider. Behov for kapasitetsøkning for å øke framkommeligheten, særlig for godstrafikken, og bedring av trafikksikkerheten, særlig i forhold til møteulykker, har vært gjennomgående argumenter. Svinesund var ikke

⁵ Mye av den historiske framstillingen er bygget på informasjon fra statsbygg.no.

den eneste flaskehalsen, men køene var spesielt framtreddende der på grunn av grensekontrollene begge veger.

2.2.2 Tollvesenet ved grensen

Tollvesenet skal hindre ulovlig inn- og utførsel av varer og sørge for riktig deklarerings, fastsettelse og rettidig innbetaling av toll og avgifter. Svært mye av dette arbeidet må foregå ved grenseovergangene for å ha den tilsktede effekt. Tollvesenet har vært til stede på Svinesund siden andre halvdel av 1600-tallet, da all trafikk over fjorden gikk med båt. Fra 1946, da den første Svinesundsbroen ble åpnet, brukte Tollvesenet brakker etter den tyske okkupasjonsmakten til sine oppgaver. I 1950 ble disse avløst av en nybygd tollstasjon midt i vegbanen ved enden av broen. Slik kunne man ekspedere inn- og utgående trafikk fortløpende. I 1960 ble det svensk-norske grensetollsamarbeidet etablert som det første i sitt slag på verdensbasis, slik at reisende bare fikk en grensestasjon å forholde seg til for hver grensekryssing. Antall besøkende som tollerne skulle betjene, ble dermed betydelig redusert, og likeledes bilistenes samlede ventetid i kø og ekspedisjonstid. Lenge ble imidlertid alle reisende i prinsippet kontrollert av Tollvesenet; dette skapte tidvis køer på mange kilometer med flere timers ventetid på Svinesund.

En ny og større tollstasjon på innreis siden av vegen ble etablert i 1986. Her var det i tillegg til en ekspedisjonsbygning også parkeringsplasser for vogntog, lokaler for kjøretøyvisitasjon og kontorlokaler til et spedisjonsfirma.⁶ Dette gjorde det mulig å trekke kjøretøy med behov for lengre ekspedisjonstid ut av køen etter hvert som de kom fram til grensepasseringen, noe som igjen reduserte kødannelsen og dermed bilistenes ventetid som oppstod når trafikken økte. Kapasiteten på parkeringsplassen var imidlertid ikke alltid tilstrekkelig. Ordningen med rød og grønn tollsone, som begynte å bli vanlig på 1990-tallet, fikk mindre betydning for køene på Svinesund, ettersom det ikke var plass i vegbanen for to parallelle løp. Alle måtte fortsatt stå i samme kø over broen, enten de hadde noe å fortolke eller ikke. Dette er hovedgrunnen til at køene fortsatte å være så lange. Praksisen med muntlig eller stilltiende egenerklæring reduserte imidlertid den gjennomsnittlige ekspedisjonstiden for personbiler og bidro dermed også til å redusere ventetiden i kø for alle kjøretøy. Ekspedisjonstiden for deklart gods, særlig for kommersiell import, har også gått nedover i forbindelse med innføring av datasystemer. Når varene er forhåndsdeklart gjennom TVINN (Tollvesenets informasjonssystem med næringslivet), som har eksistert siden 1988, reduseres ekspedisjonstiden ved grensen til noen få minutter. Vogntogene må allikevel stoppe for at de eventuelt skal kunne kontrolleres etter avlevering av deklarasjon. Nye EU-regler stiller krav til forhåndsvarsel ved import fra land utenfor EU, noe som ikke alltid overleveres ved import over veg fra land øst for unionen. Dette, sammen med annen manglende spedisjons- og fortollingsdokumentasjon, kan medføre mange timers ventetid for sjåfører mens de venter på at spedisjonsfirmaet skal nå gjennom til eksportørfirmaene og få oversendt nødvendig dokumentasjon. I denne perioden blir vogntoget stående på kontrollområdet.

Kontrollfunksjonen for å avdekke smugling på grenseovergangen er avhengig av at kjøretøyet trekkes ut av trafikken. Utvalg av kjøretøy som skal undersøkes, baseres på stadig bedre metoder, delvis i samarbeid med Politiet. I Østfold er det et stort antall ubemannede grenseoverganger på små ve-

⁶ Svært mye av det godset som skal innførselsdeklarerer og fortolles på kommersiell basis, må i praksis være håndtert av en profesjonell speditor. Transportører som ikke har disse papirene i orden ved ankomst til grensen, kan få dette arbeidet utført av et spedisjonsfirma på tollstasjonens område i stedet for å måtte returnere til nærmeste by i Sverige og finne et spedisjonsfirma der. Denne muligheten finnes på mange norsk/svenske grenseoverganger.

ger. Med moderne teknologi kan disse fjernovervåkes, men fysisk kontroll krever tilstrekkelig mobilitet. Muligheten for at smugling finner andre veier når store kontrollressurser samles på ett sted, er selvsagt et tema for lokaliseringsbeslutning og strategier for ressursallokering i kampen mot ulovlig import. Når et kjøretøy eller et parti varer først blir undersøkt, er det vanskelig å unngå å bli oppdaget, men tidsbruken knyttet til kontrollen er blitt forbedret over tid ved hjelp av kompetanse og teknologi. Over tid utvikler smuglere stadig nye metoder, og Tollvesenet må derfor utvikle stadig nye strategier. Høy treffrate i kontrollene avhenger mye av erfaringsbasert kunnskap.

2.2.3 Vegvesenet ved grensen

Vegvesenet skal blant annet forestå kontroll med, og godkjenning av, kjøretøy over hele landet. Det er en hensiktsmessig strategi å kontrollere utenlandske kjøretøy ved innreise til landet, særlig tyngre kjøretøy fra land der sjåførene ikke nødvendigvis er like godt kjent med norske forhold. 40 prosent av vogntog som kjører inn i Norge over Svinesund, er registrert i utlandet, og 50 prosent av lastebiltrafikken inn i landet går over Svinesund.⁷

Etaten etablerte i 1971 en kontrollstasjon for kjøretøy på Svinesund. Det var denne som i 1986 ble gjort om til tollstasjon, og Vegvesenet flyttet da sin virksomhet en kilometer innover langs gamle E6. Kontrollstasjonen utførte tekniske kontroller av bremses, vekt, lastsikring, dekk, kjettinger, farlig last og annet, særlig på vogntog, foruten etter hvert også kontroll av hvile- og kjøretidsbestemmelser for yrkessjåfører. Kjøretøykontroll utgjorde aldri noe stort omfang sammenliknet med den totale trafikken, men ble i praksis begrenset av tilgjengelig mannskap og oppstillingsplass for biler, så dette bidro i liten grad til kødannelse på vegen. Det kunne selvsagt bli ventetid i ny kø for de biler som ble vinket inn til trafikkontroll etter omsider å ha kommet seg gjennom grensepassering og tollkontroll.

2.2.4 Politiet ved grensen

Politiets oppgaver ved grensen var opprinnelig primært knyttet til inn- og utreisekontroll av personer. Passkontroll mellom Norge og Sverige forsvant i realiteten alt på 1950-tallet. Siden 2001 har Schengen-avtalen lagt restriksjoner på Politiets anledning til å drive systematisk personkontroll ved grensepasseringer.⁸ Politiets eget behov for tilstedeværelse ble dermed redusert til å ha kapasitet for målrettede kontroller ved grensen og til å yte assistanse til de to andre etatene ved behov. Dermed blir det strategiske og taktiske vurderinger av for eksempel betydningen av kurerleddet i narkotikatrafikken, eller av risikoen for fyllekjøring over grensen, som avgjør Politiets tilstedeværelse, i tillegg til behovet for oppfølging av saker som genereres av de to andre etatenes kontrollvirksomhet.

De tre etatene har forskjellige oppgaver og myndighet, men de utfyller hverandre, og det er et visst overlapp i myndighetsområde mellom dem.

⁷ Tallene er fra 2011, men de er indikasjoner på en langvarig utvikling.

⁸ Ikke all innreise fra andre Schengen-land er allikevel tillatt. Bestemmelser rundt håndtering om politisk asyl kompliserer forholdet noe og er en av flere mulige begrunnelser for at målrettet kontroll er tillatt. De enkelte land kan også gjennomføre systematisk inn- og utreisekontroll etter midlertidige unntak. Politiet må derfor også være i stand til å håndtere slike situasjoner.

2.2.5 Grenser for kø

Kapasiteten til kontrollvirksomheten ved den gamle Svinesundsbroen var begrenset, særlig for tollstasjonen. Trafikkvolumet økte år for år, både personbiltrafikk og godstrafikk. I 1999 stod Svinesund for 50 prosent av inngående gods på landeveg til Norge og halvparten av all inngående vegtransport av farlig gods. Trafikken økte med over 10 prosent per år. I 2004 var trafikkvolumet kommet opp i 2,9 millioner kjøretøyer, eller 7.900 per døgn i gjennomsnitt. Andelen vogntog fra land utenfor det dagjeldende EU-området var raskt økende. Særlig stor var veksten i import av byggevarer fra Øst-Europa til norsk byggenæring. Dette innebar langt mer omfattende og tidkrevende spedisjons- og fortollingsoppgaver. Dermed oppstod det svært krevende situasjoner i trafikkavviklingen med køer av vogntog iblandet personbiler, eller omvendt, som til tider kunne stå mange kilometer inn i Sverige. Kapasiteten på tollstasjonen var for liten. Bemanningen var for liten og arbeidsarealet for smått, og en manglet moderne, effektivt utstyr som for eksempel skanner for vogntog om en skulle opprettholde et tilstrebte nivå på kontrollaktiviteten.⁹ Behovet for kapasitetsutvidelse var presserende, ikke minst på grunn av den trafikale situasjonen.

Framkommelighetsproblematikken var i høy grad, men ikke bare, knyttet til grensepasseringen som flaskehals. Den historiske gjennomgangen i de foregående avsnittene viser at en kombinasjon av infrastruktur (veg, lokaler og oppstillingsplasser for vogntog på kontrollstasjon), administrative/organisatoriske tiltak (norsk/svensk og senere europeisk samarbeid om enklere grensepassering, separasjon av fortollingspliktig og fortollingsfri trafikk) og teknologi (digital spedisjon og tolldeklarasjon, effektive skannere for hele vogntog) har gitt viktige bidrag til å redusere både ekspedisjonstid og ventetid, til fordel for framkommeligheten. Samtidig har trafikken, og særlig den trafikken som krever mye arbeid ved grensepassering, økt raskere enn de tekniske, organisatoriske og fysiske tiltakene har klart å ta unna.

Vi har ikke gode data på hvor store forsinkelsene var og hvor ofte de inntraff. Ikke-kritisk infrastruktur som er dimensjonert for ekstreme belastningstopper, er antakelig overdimensjonert. Allmennhetens oppfatning av køene er nok delvis preget av trafikktoppene på skjærtorsdag og 2. pinsedag (som er fridager i Norge mens butikkene er åpne i Sverige), både fordi mange da opplever forsinkelsene selv og fordi media gjerne lager reportasjer om det. Allikevel sier data om vekst i den totale trafikkbelastningen sitt. Inngående trafikk på Svinesundsbroen nærmet seg 7.000 kjøretøyer i årsdøgn-gjennomsnitt ved årtusenskiftet. Av disse var rundt ti prosent lange kjøretøy, noe som gir en indikasjon på volumet av deklarasjonspliktige kjøretøy som gikk i samme kø som de andre og dermed i realiteten var en hovedårsak til kødannelsen. Selv om tollstasjonen var for liten, var det samtidig slik at den ikke fikk utnyttet kapasiteten sin.

De ikoniske køene på Svinesund (se Figur 2 på side 19) har med andre ord mye å gjøre med investeringsbeslutningen, men sammenhengen er kompleks. Da ny tollstasjon ble bygget i 1986, hadde diskusjonene om ny bro over Svinesund med bredere veg kommet godt i gang. Trasévalget var imidlertid uavklart, og en kunne neppe vente ytterligere ti til tyve år med å bygge tollstasjon i påvente av ny veg. Hvilket tidsperspektiv tollstasjonen fra 1986 ble bygd med, vet vi ikke. Det var jo fullt mulig at den nye vegen inn i landet fortsatt ville gå forbi tollstasjonen. Når det så ble besluttet å bygge ny bro og veg langs en annen trasé, synes det også å ha vært gode grunner til også å gjøre noe

⁹ Mobil skanner for vogntog ble kjøpt inn i 2003, og det ble satt av plass på den nye kontrollstasjonen for stasjonær skanning av kjøretøy.

med tollstasjonen. Den gamle broen skulle imidlertid ikke rives, så egne tiltak ville trenge for å begrense ulovlig vareinnførsel gjennom denne "nye" kanalen.

Vegstasjonen ville miste mye av sin funksjon hvis ikke den også ble flyttet. En samlokalisering med tollstasjonen var kanskje den beste muligheten til i det hele tatt å få bygget nye lokaler nærmere den nye E6.

2.2.6 Utløsende faktorer

Tidspunktet for igangsetting av den nye Svinesundsforbindelsen var først og fremst bestemt av at det kom på plass en finansieringsløsning med bompenger. Når den først kom på bordet, ble det også bestemt at hele anlegget skulle stå klart til bruk i forbindelse med markeringen i juni 2005 av oppløsningen av unionen med Sverige hundre år tidligere. Dermed ble også datoen for ferdigstilling av kontrollområdet fastlagt. Ettersom det samtidig ble klart at både den svenske og den norske kongen skulle delta ved åpningen, satte dette et betydelig press på å bli ferdig i tide.

Ideen om samlokalisering ble nevnt så tidlig som i 1998. Den synes å ha kommet fra Vegvesenet og fikk også tilslutning fra transportbransjen. Alternativet; at de forskjellige kontrollmyndigheter skulle ligge på rekke og rad med noen kilometers avstand, virket lite forlokkende. Dette passet godt inn med vegprosjektets mål om økt framkommelighet. Imidlertid synes tilgjengeligheten på tomteareal å ha vært den drivende faktor for samlokalisering.

2.3 Alternative løsningsforslag

Noe avhengig av trasévalg framstår det i dag som om flere løsninger for kontrollstasjonen i prinsippet hadde vært mulige, selv om bare ett konsept ble utredet.

1. Ingen endring. Separate kontrollstasjoner for Tollvesenet og Vegvesenet eksisterte langs den gamle E6-traséen, og trafikk som skulle kontrolleres, kunne i prinsippet rutes til disse, eventuelt med en opprusting og utvidelse. Dette ville forutsette opprusting av enten den gamle vegen til å tåle store vogntog eller av noen lokale veger på tvers i terrenget (se Figur 1 på side 18). Et slikt alternativ ble beskrevet i form av en nødløsning på et tidspunkt da byggingen av den nye stasjonen stod i fare for å bli utsatt eller avlyst. Den hadde altså vært teknisk mulig, men ville neppe ha fungert tilfredsstillende. Blant annet ville ikke tollstasjonen ha hatt tilstrekkelig kapasitet, og utvidelse av den gamle stasjonen ville ha vært arealmessig vanskelig.
2. Separate kontrollstasjoner for Vegvesenet og Tollvesenet, men med felles tollstasjon for Norge og Sverige, enten på svensk eller norsk side. Slike norsk/svenske fellesanlegg eksisterer på mindre trafikkerte grenseoverganger, blant annet på Storlien i Jemtland. Tidlige sonderinger om dette førte ikke fram. Alternativet ble lansert igjen fra svensk politisk hold i 2002 og skal ha vært forankret i det svenske Tullverket, men initiativet ble i realiteten ikke utredet.
3. Separate kontrollstasjoner for Tollvesenet og Vegvesenet langs den nye E6-traséen på norsk side. Her ble det på ett tidspunkt drøftet hvorvidt Vegvesenets stasjon burde ligge før eller etter Tollvesenets kontrollstasjon. Dette alternativet var altså diskutert, men heller ikke dette fikk mye oppmerksomhet. Hensyn til naturvern og kulturminnevern gjorde trasévalget vanskelig og medførte også begrensninger i hvilke arealer langs vegen som kunne brukes til kontrollaktivitet.

4. Felles kontrollområde for Tollvesenet og Vegvesenet. Dette konseptet ble valgt, utredet i detalj og realisert, se nedenfor.

Et femte alternativ, nemlig avvikling av Tollvesenets og/eller Vegvesenets kontrollvirksomhet ved grensen, og dermed muligheten for *ikke* å bygge en ny kontrollstasjon, ble egentlig ikke realitetsvurdert. Imidlertid var finansiering til prosjektet tatt ut av forslaget til revidert nasjonalbudsjett i 2003, noe som i prinsippet kunne ha ført til enten en nedleggelse av kontrollvirksomheten for minst en av etatene, eller til en av de alternative løsningene. Vegdirektøren argumenterte sterkt for at den nye kontrollstasjonen måtte bygges som forutsatt, og samtlige politiske partier i Stortinget gikk inn for å ta inn prosjektet i budsjettet igjen.

Som nevnt har Politiet nå ikke anledning til å drive systematisk personkontroll ved grensepasse-ringer. De kan imidlertid gjennomføre slike kontroller ved behov, de har ofte samhandling med Tollvesenet og Vegvesenet knyttet til deres grensekontroll, og de kan selvsagt ha lokaler der det måtte passe. Gitt at de ikke ville ha store arealbehov ved grensen, ville de kunne ha lokaler i en hvilken som helst løsning på norsk jord. De hadde imidlertid i en årrekke ønsket å disponere lokaler nærmere grensen og Politiet i Østfold valgte å delta i samlokaliseringsprosjektet sammen med de to øvrige etatene.

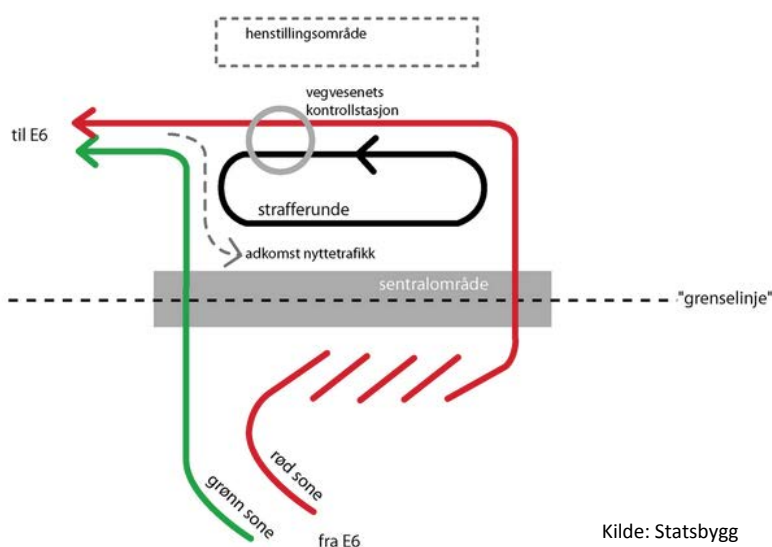
2.4 E6 og kontrollområdet i dag

Det nye kontrollområdet ligger noe tilbaketrukket fra nye E6 med avkjøring om lag en kilometer etter grensen. Trafikken inn i Norge går i to felt med et eget retardasjonsfelt på ca. 1 km for kjøretøy som velger rød tollsone. Fjernstyrte og kameraovervåkede bomber på vegen gjør det mulig å sluse trafikk som har valgt grønn sone på motorvegen inn til kontrollstasjonen. Beliggenheten er vist i oversiktsbildet i Figur 1 på side 18. Detaljer er vist i Figur 3 nedenfor og i Figur 4 rett deretter.



Kilde: Statens vegvesen

Figur 3: Perspektivskisse av Svinesund kontrollområde



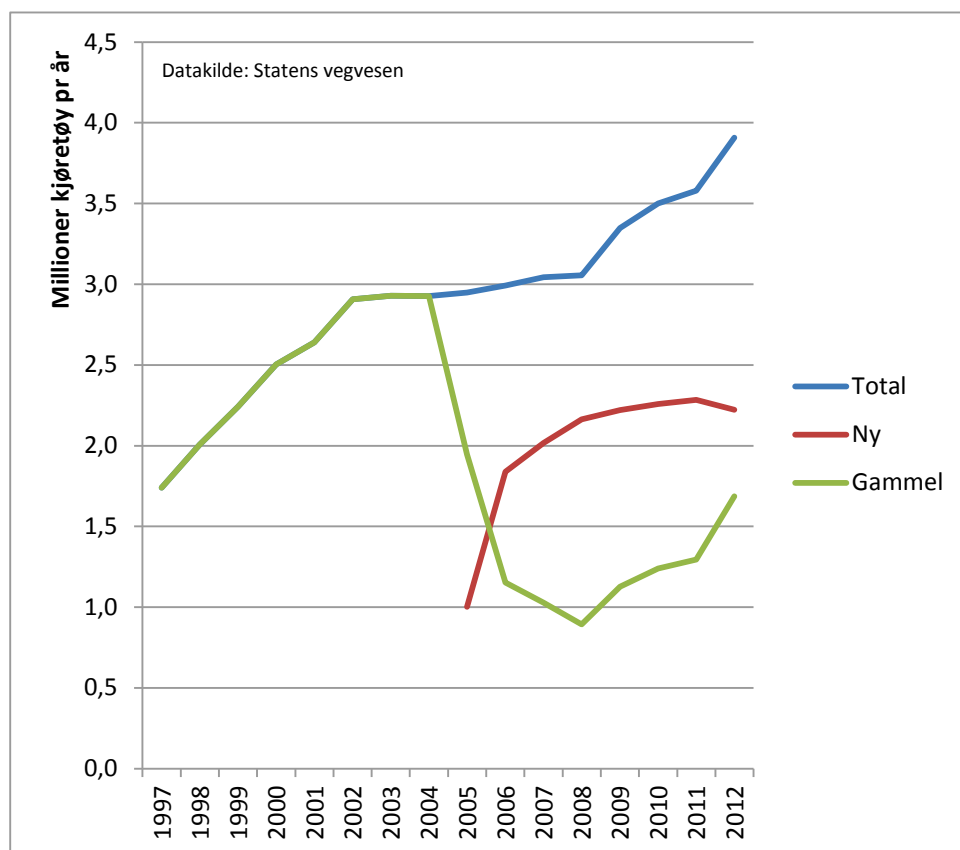
Kilde: Statsbygg

Figur 4: Trafikkløsning for Svinesund kontrollområde (skjematisk)

Kapasiteten er økt vesentlig. Området har 55 oppstillingsplasser for vogntog i rød sone og tre kontrollsluser for trafikk i grønn sone. Takoverbygningen på slusene vises så vidt nederst til venstre i Figur 3. Utearealet er på 75 dekar og bygningsarealet på 7.700 kvadratmeter, hvorav tolletaten disponerer omtrent 75 prosent, vegetaten 15 prosent og politi og spedisjon det resterende. Oppstilling og kontroll av vogntog legger beslag på det aller meste av arealet. Det er lagt til rette for at spedisjon som ikke er gjennomført på forhånd og fortolling skjer i samme område; for dette formål er det satt av lokaler til inntil tre spedisjonsfirmaer i en av bygningene. Fullskala skanning av utvalgte kjøretøy foregår umiddelbart etterpå, og vogntogene sluses deretter innom eller utenom Vegvesenets kontrollstasjon før de slipper ut av området.

Alt i alt har over 200 mennesker sin arbeidsplass på kontrollområdet: Nærmere 120 i Tollvesenet, trolig et liknende antall i spedisjon og ca. ti i Vegvesenet. Politiet har ikke fast tilstedeværelse, men bruker lokalene sine hyppig. Alle funksjoner er døgnåpne, men ikke alle oppgaver, og bemanningen varierer selvsagt over døgnet. Følger man normale skiftplaner, kan det innebære at det trengs fem til syv ansatte for hver helkontinuerlige posisjon.

Utviklingen i det totale trafikkvolumet over Svinesund er viktig for å forstå kontrollområdet. Vi gjengir derfor trafikkutviklingen for gammel og ny broforbindelse her. Tallene gjelder trafikk inn til Norge.



Figur 5: Utvikling i årlig inngående trafikkvolum over Svinesund 1997 - 2012

Tallene for 2012 er prognoser basert på første halvår. Som vi ser av figuren, har det totale volumet på inngående trafikk økt jevnt og sterkt fram til 2002 og igjen fra 2009. Det var bompenger på den nye vegen fra 2005 og på den gamle fra 2006, men trafikken på den gamle vegen, som umiddelbart ble redusert med to tredeler, nådde sitt bunnpunkt først i 2008. Siden da har trafikken på den gamle broen økt med godt over ti prosent per år. Trafikkvolumet på den nye vegen økte med om lag fem prosent i året fra 2006 til 2009; etter det har veksten flatet ut. En mulig forklaring på at den gamle broen med redusert fartsgrense øker i popularitet blant personbiler, kan være oppfatninger om at det ofte er stopp i trafikken på motorvegen på grunn av kontroller på grønn sone, men det er ikke gjort noen undersøkelse av årsakene.

Mer detaljerte data for trafikk og arbeidsoppgaver finnes i kapittel 5.2 fra side 45.

Etter flyttingen til ny stasjon i 2005 har tollstasjonen fra 1986 først og fremst blitt brukt til kontroller, ettersom den gamle vegen bare har grønn sone for import og har forbud mot lastebiltrafikk. Den vurderes imidlertid solgt, da den ikke er essensiell for kontrollfunksjonen. Vegvesenets gamle kontrollstasjon står i det vesentlige ubrukt.

3 PROSJEKTETS MÅLHIERARKI

3.1 Prosjektets uttrykte mål

Vår evalueringsmetode forutsetter at det er etablert mål for prosjektet på tre nivå:

- Samfunns mål
- Effektmål
- Resultatmål

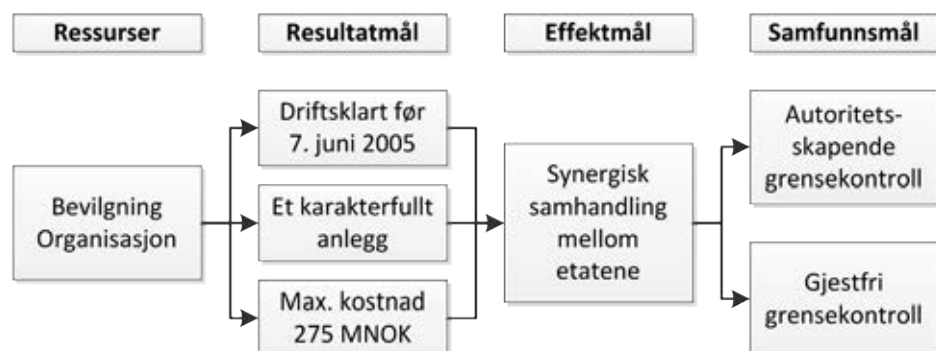
og at det er etablert en logisk kausal sammenheng mellom dem, slik at de ligger langs en utfallslinje og fører til hverandre. På hvert nivå kan det selvsagt være flere parallelle mål. En målanalyse vil identifisere disse, og, om de er utilstrekkelige for vårt formål, etablere mer hensiktsmessige målformuleringer for å kunne forstå og evaluere prosjektet.

I motsetning til mange andre større statlige investeringer, har prosjektet vært lite omdiskutert (Whist og Christensen 2011a). Målformuleringer finnes ikke i de stortingsproposisjoner der det omtales, annet enn at det er et nødvendig tiltak og at det må stå ferdig til bruk samtidig med at Svinesundsforbindelsen åpner. Budsjettrammene har variert noe (både opp og ned) over tid til de ble endelig vedtatt i revidert nasjonalbudsjett for 2004. Kostnadsrammen ble da satt til 290 millioner kroner og styringsrammen til 275 millioner. Prosjektets mål er uttrykt i prosjektets styringsdokument, kfr. siste revisjon datert 27. august 2004, i etterkant av kvalitetssikringsrapporten (KS2; se fotnote 13 på side 36) som forelå den 29. mars 2004. Målene sammenfattes på side 6 som følgende:

- **Samfunns mål**
 - o En autoritetsskapende og gjestfri grensekontroll på Svinesund.
- **Effektmål**
 - o Synergisk samhandling mellom tollmyndighet, politimyndighet og samferdselsmyndighet.
- **Resultatmål** (i prioritert rekkefølge)
 - o Tid: Anlegget er klart for drift på åpningsdagen 7. juni 2005
 - o Kvalitet: Et karakterfullt anlegg¹⁰
 - o Kostnad: Innenfor en ramme på 275 millioner kroner.

Prosjektets målhierarki – eller logikk – i henhold til styrende dokumentasjon er skissert i Figur 6.

¹⁰ Styringsdokumentet presiserer i tillegg «God funksjonalitet i bygninger og på utearealer, kombinert med lavest mulig arealbruk. Arkitektonisk kvalitet på bygninger og utearealer, kombinert med nøkternhet i materialvalg».



Figur 6: Opprinnelig formulert målhierarki for prosjektet

Vi vil i det følgende gå gjennom dette målhierarkiet med tanke på en reformulering som forklart i kapittel 1.2.1.

3.2 Samfunnsmål

Samfunnsmålet, slik det er uttrykt i dette prosjektet, avgrenser ambisjonsnivået til noe som oppfattes som trivielt. Det handler om at kontrollområdet skal oppleves som gjestfritt og autoritetsskapende. Denne konstruksjonen er motsetningsfull og lite logisk. Vi vil tro at trafikantene ikke oppsøker området fordi det oppleves som gjestfritt, men fordi det er lovpålagt. Man er pålagt å kjøre inn på området enten fordi man har varer som krever fortolling, eller fordi trafikken sluses inn fysisk av bommer på motorvegen for kontroll. Det autoritative ligger ikke primært i anleggets utforming, enten det er planlagt å være "karakterfullt" eller ikke (det er dette begrepet som brukes om prosjektets resultatmål, se kapittel 3.4), men i det lovpålagte og den myndigheten etatene har til å gjennomføre kontroller.

En kan i prinsippet tenke seg at anlegget gir et autoritetsskapende inntrykk og at dette i neste omgang bidrar til en samfunnsmessig nyttig overholdelse av lover og regler. Dette ville eventuelt plassere anleggets inntrykk som et effektmål. Tilsvarende resonnement kunne en tenke seg når det gjelder gjestfriheten, som kunne tenkes å styrke kontrollmyndighetenes legitimitet blant de reisende, særlig de med rent mel i posen. Målet er imidlertid ikke formulert slik heller; gjestfrihet og autoritet forventes å framstå som følge av den synergiske samhandlingen mellom etatene og bare indirekte som følge av anleggets karakterfulle utforming.

Målformulering kan imidlertid være en vanskelig øvelse. Om en aksepterer at prosjektet hadde en ambisjon knyttet til slike effekter, enten de skulle komme av anleggets utforming og karakter eller av arbeidet som etatene utfører der hver for seg eller i samspill, ville en forvente kort ventetid, kort behandlingstid for tolldeklarasjon og eventuelle toll- og trafikkkontroller, og meget høy treffrate for kontroller, som indikatorer på tilsiktede effekter. Slike forhold kan vi ikke se er omtalt i prosjektets styrende dokumentasjon.

Videre noterer vi at samfunnsmålet, slik det er uttrykt, formodentlig gjelder hele investeringen og ikke bare forventes å følge av at etatene er samlokalisert.

Samfunnsmålet må som nevnt ovenfor reflektere de bredere og langsiktige effekter av en investering. Vi har funnet to aktuelle kilder til mer relevante samfunnsmål, foruten det allmenne målet om at statlige investeringer skal være samfunnsøkonomisk lønnsomme.

Den ene kilden er målene for bygging av den nye Svinesundsforbindelsen. De viktigste målene for dette prosjektet var (ifølge St.prp. nr. 68 (2001-2002))

- forbedret trafiksikkerhet på vegen
- forbedret framkommelighet, spesielt for tungtrafikken mellom Norge og Sverige og til/fra kontinentet.

Kontrollområdet ble bygget som en følge av bro- og vegprosjektet og må i alle fall forventes å skulle bidra positivt, eller i hvert fall ikke negativt, til disse målene. Av diskusjonen i kapittel 2.2 fra side 19 går det klart fram at framkommeligheten er det mest relevante målet å knytte prosjektet opp til her.

Den andre kilden er de målene som de tre etatene (Tollvesenet, Vegvesenet og Politiet) skal bidra til gjennom sine respektive samfunnsoppgaver. Kontrollstasjonens viktigste funksjon er å sette disse etatene i stand til å gjennomføre sine relevante oppgaver i forbindelse med grensetrafikken. Disse målene finner vi i de respektive etaters "mission statements", hjemlet i lovverk og politiske beslutninger, og vi plukker de som er mest relevant for aktiviteten på Svinesund:

- Tollvesenets overordnede mål er å ...
 - ... hindre ulovlig inn- og utførsel av varer
 - ... sørge for riktig deklarerings, fastsettelse og rettidig innbetaling av toll og avgifter
- Vegvesenet [skal] ... fremme sektorens bidrag til et bedre samfunn. ... Vegvesenet skal ...
 - ... arbeide for et sikkert, miljøriktig og effektivt transportsystem
 - ... forestå ... kontroll med og godkjenning av kjøretøy ...
- Politi- og lensmannsetaten skal sikre trygghet, lov og orden ... for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig. ... Politiet skal ...
 - ... avdekke og stanse kriminell virksomhet og forfølge straffbare forhold i samsvar med regler gitt i eller i medhold av lov
 - ... på anmodning yte andre offentlige myndigheter vern og bistand under deres tjenesteutøvelse når dette følger av lov eller sedvane.¹¹

Det er ikke umiddelbart gitt at styringsdokumenter for statlige etater skal oppfylle forventningene til styringsdokumenter for statlige investeringsprosjekter. Det er tross alt forskjell på prosjekter og etater. Noe er imidlertid også felles, og målstyring er en etablert praksis i mange etater. Allikevel er det illustrerende at mange av etatenes målformuleringer er aktivitetsbeskrivelser snarere enn resultatmål, effektmål eller samfunns mål. Ettersom aktivitetene er tjenester, er det selvsagt vanskeligere å skjelne mellom resultater og effekter, se diskusjonen i kapittel 1.2.1. I den grad beskrivelsene omfatter noe som kan karakteriseres som samfunns mål, er det i meget generelle ordelag som å bidra til "bedre samfunn" og "alminnelig velferd". Samtidig er en del av disse aktivitetene slike som kontrollområdet klart er ment å understøtte, og de gir en pekepinn på hva slags effekter en normalt bør

¹¹ Alle offentlige etater skal også selvsagt i dag være serviceorientert og bistå med veiledning av publikum ved behov.

forvente når det bygges et nytt kontrollområde for de tre etatene ved landets mest trafikkerte grenseovergang. Vi trekker opp noen viktige eksempler her:

Aktivitet: fortolling

Resultat: statistikkproduksjon for import, inntekter til statskassen (toll, moms og særavgifter)

Tilsiktet effekt: bedre beslutningsunderlag for samfunnsplanlegging, finansiering av offentlige goder

Aktivitet: smuglingskontroll

Resultat: beslag av ulovlige varer (narkotika, smittebærere, uønskede plante- og dyrearter), inntekter til statskassen (bøter, salg av kontrabande)¹²

Tilsiktet effekt: lavere narkotikabelastning i befolkningen, færre ukontrollerbare sykdomsutbrudd, mindre belastning på flora og fauna, finansiering av offentlige goder

Mulige utilsiktede virkninger: smugling finner nye kanaler og metoder

Aktivitet: kjøretøykontroll

Resultat: sikkerhetsbetingede eller miljøbetingede pålegg eller kjøreforbud

Tilsiktet effekt: færre trafikkulykker, redusert miljøbelastning

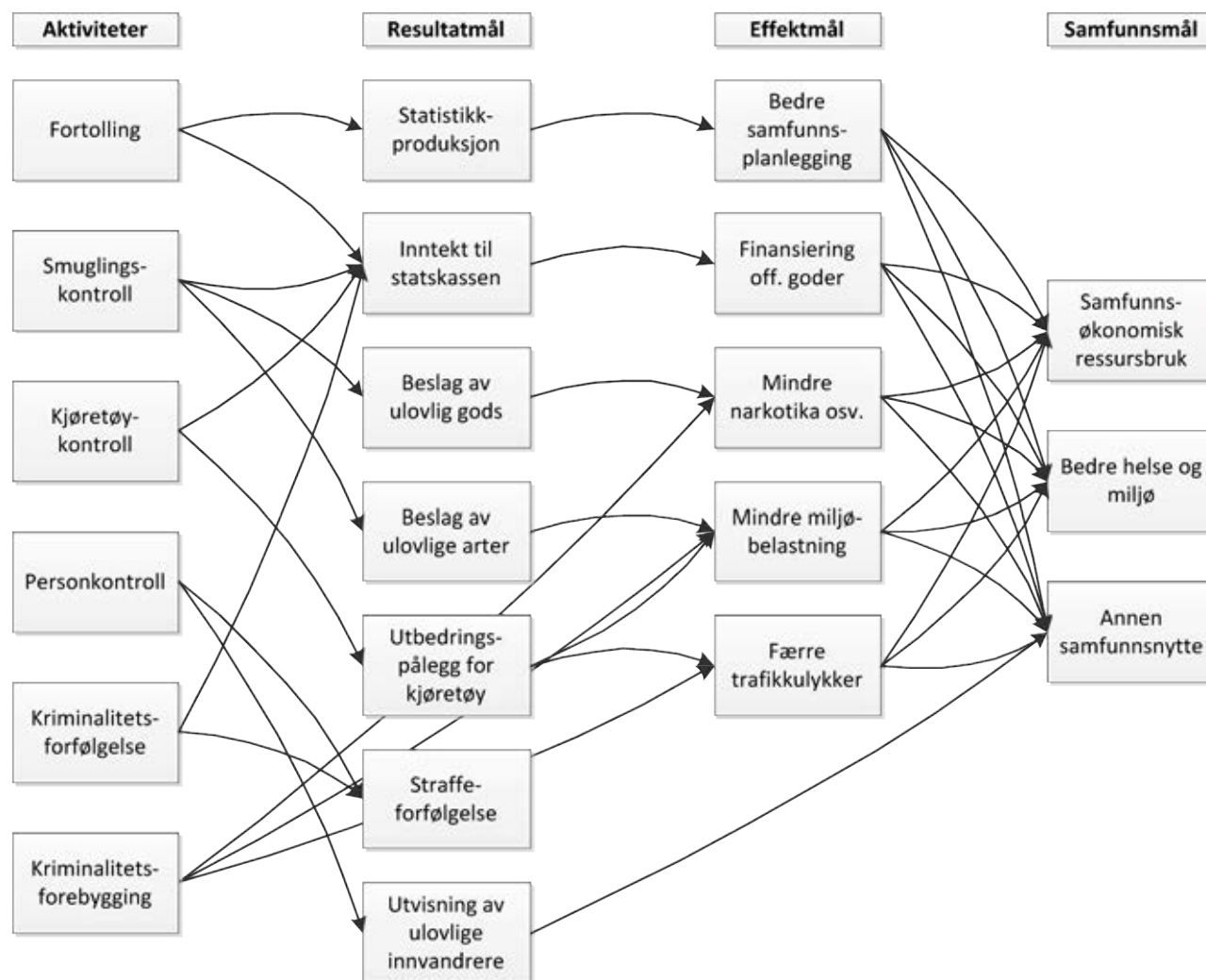
Aktivitet: forfølge kriminalitet og yte politibistand til Tollvesenet og Vegvesenet

Resultat: arrest og straffeforfølgelse av kriminelle, stoppe ulovlig innvandring

Tilsiktet effekt: redusert kriminalitet (avskrekkende effekt)

En tentativ sammenstilling av disse eksemplene vises i nedenstående figur. Den er mer egnet til å vise kompleksiteten enn som et grunnlag for å spore nøyaktige effekter av aktivitetene.

¹² Inntektene er strengt tatt en indirekte effekt. Verken innbetaling av forelegg eller salgbarhet av smuglervarer etter beslag er garantert.



Figur 7: Ufullstendig målstruktur for etatenes virksomhet ved grensestasjonen

Investeringen i kontrollområdet omfatter ikke disse aktivitetene i seg selv, men er ment å legge til rette for en effektiv utførelse av de tre etatenes oppgaver, slik at de ønskede effekter kan oppnås. Samfunns målet for investeringen vil dermed falle sammen med samfunns målet for de aktivitetene som skal muliggjøres. En god, samlet formulering av samfunns målene for de tre etatene er imidlertid vanskelig.

Når det gjelder offentlige investeringer uttrykkes deres samfunns mål først og fremst som samfunns-økonomisk lønnsomhet, foruten at de skal bidra til andre samfunnsmessige verdier av ulik karakter (demokrati, kultur, utvikling, helse, miljø og så videre). Men samfunnsøkonomisk lønnsomhet er et sammensatt uttrykk som vil bygge på et aggregat av alle de positive og negative bidrag som kan tilbakeføres som resultat av investeringsprosjektet. I dette tilfellet handler det om trafiksikkerhet og tidsgevinster som resultat av kjøretøykontroll (og, som vi skal se, av kontrollstasjonens og vegsystemets utforming sammenliknet med den eldre løsningen), innkrevde avgifter og toll, verdien av tollbeslag og forelegg til fordel for statskassen, reduserte sosiale kostnader som følge av mindre omsetning av alkohol og narkotika, forebygging av kriminalitet, ulovlig innvandring etc. Med andre ord de samlede samfunnsmessige effektene av det arbeidet som gjøres på kontrollområdet. Det er

dette som må legges til grunn ved fortolkningen av det vi har stipulert som samfunns mål i denne evalueringen.

3.3 Effektmål

Effektmålet skal som nevnt angi planlagt direkte effekt når leveransene fra prosjektet er overlevert og kommet i drift. Slik det er uttrykt i styrende dokumentasjon i prosjektet, ligger fokus på at de tre etatene i større grad enn tidligere skal samarbeide i arbeidet som utføres ved kontrollstasjonen, og at denne samhandlingen skal ha synergisk karakter. Sannsynligheten for at samarbeid skulle skje, ville trolig øke ettersom anlegget ble bygget slik at alle etatene ble samlokalisert på samme område. Imidlertid sier effektmålet slik det er formulert lite om hva samhandlingen skal innebære eller hva effekten av denne skal være. Målet er avgrenset til det en har kalt synergisk samhandling, og uttrykker derfor også her et ambisjonsnivå som er mer utydelig enn det man med rimelighet bør kreve.

På bakgrunn av intervjuer og befaring er det rimelig å legge til grunn at samhandlingen først og fremst vil være knyttet til kontrollvirksomheten til de tre etatene, men også til arbeidet med etterrettings-, planlegging- og identifikasjonsarbeid i forkant av kontrollene, samt til det oppfølgings- og etterforskningsarbeidet som gjøres i etterkant. Tollvesenets behandling av importdeklarasjoner, som synes å være den mest omfattende aktiviteten totalt sett, vil altså dra marginal nytte i en synergisammenheng, men må muligens legge noe av sin aktivitet mer til rette for etterfølgende kjøretøykontroll og ikke bare for tollkontroll. Kortere samlet ventetid for sjåfører som må gjennom begge kontroller, nevnes i liten grad, til tross for at dette tidlig ble synliggjort som et viktig argument for samlokaliseringen.

Vår konklusjon er at effektmålet slik det er uttrykt er for lite ambisiøst, og vi legger til grunn som utgangspunkt for denne evalueringen at det her må dreie seg effektiviteten i, og effekten av, arbeidet som gjøres på kontrollområdet, og spesielt med hensyn på det bidraget en har oppnådd ved å samlokalisere de tre etatene. Det handler derfor om omfanget av kontroller, omfang og effekt av samhandling, treffprosent i kontroller, etc. Det er sannsynlig at denne typen forventninger ligger bak formuleringen om at samhandlingen skal være synergisk, men de uttrykte effektmålene er lite konkrete.

Denne formuleringen i styrende dokumentasjon av synergisk samhandling som effektmål, er utelukkende knyttet til samlokaliseringen og ikke til kontrollstasjonen som sådan. I diskusjonen ovenfor om samfunns mål (kapittel 3.2 fra side 28) gikk vi omveien gjennom å identifisere en lang rekke effekter av etatenes virksomhet med base i kontrollstasjonen. Disse er indirekte effekter av hele investeringen; mange av dem berøres selvsagt også av samlokaliseringen. Vi kan imidlertid sammenfatte de mest synlige effekter av kontrollstasjonen, både i seg selv og med henblikk på samlokaliseringsaspektet, i to punkter etter hvem det er som umiddelbart blir berørt: Mer effektiv grensekontroll, som gjelder etatenes operasjonelle og taktiske effektivitet, og økt framkommelighet for trafikantene, noe som primært berører lastebilnæringens effektivitet og publikums reiseopplevelse og tidsbruk. Vi setter derfor opp disse to som effektmål for prosjektet og forventer at det skal være størst fokus på det første.

Effektmålet som vi vurderer mot, har altså to komponenter:

- Mer effektiv grensekontroll (inklusive mer effektiv tollbehandling)
- Økt framkommelighet

Ellers noterer vi at selv om investeringen skal støtte opp om de tre etatenes aktiviteter, er det ikke gitt ved å se på målhierarkiet for disse aktivitetene (se Figur 7 på side 31) hvordan disse to effektmålene av investeringen henger sammen med etatenes aktiviteter ved grensen og deres effektmål. Disse sammenhengene kan være rimelig komplekse.

3.4 Resultatmål

Her var det i prosjektets styrende dokumentasjon angitt, som i prosjekter generelt, ferdigstillingsdato og budsjettamme. Av disse to var ferdigstillingsdato den klart viktigste. I tillegg var det et kvalitetsmål, uttrykt som “et karakterfullt anlegg”, som andre prioritet. Dette målet framstår som misvisende og samtidig også for lite ambisiøst i forhold de overordnede intensjonene. Tanken har formodentlig vært å understøtte det formulerte samfunnsmålet om en autoritetsskapende grensekontroll. Kvalitetsmålet er imidlertid også et annet sted i samme dokument uttrykt som god funksjonalitet i bygninger og på utearealer, kombinert med lavest mulig arealbruk, og arkitektonisk kvalitet på bygninger og utearealer, kombinert med nøkternhet i materialvalg. Hvordan dette kan være en operasjonalisering av et karakterfullt anlegg, er uklart. Vi tolker derfor karakterfullheten som et tilleggskriterium, som, slik det er presentert i styrende dokumentasjon, er overordnet kravene til funksjonalitet, arealbruk, arkitektonisk kvalitet og materialvalg.

Karakterfullhet er for lite operasjonelt til å fungere som et kvalitetsmål. Skal anlegget understøtte synergisk samhandling mellom etatene, må det i alle fall også være funksjonsriktig i forhold til arbeidet som skal utføres. Det viktigste kvalitetsmålet må derfor være at det er funksjonsriktig i betydningen at det tilrettelegger for effektiv drift, hensiktsmessig samlokalisering og betydelig samhandling på kontrollområdet når det gjelder etatene, og ditto for lavest mulig behandlings- og ventetid for de reisende som krysser grensen. Samlet kan vi uttrykke kvalitetsmålets viktigste dimensjon som funksjonsriktighet i forhold til etatenes arbeidsoppgaver og i forhold til publikums behov.

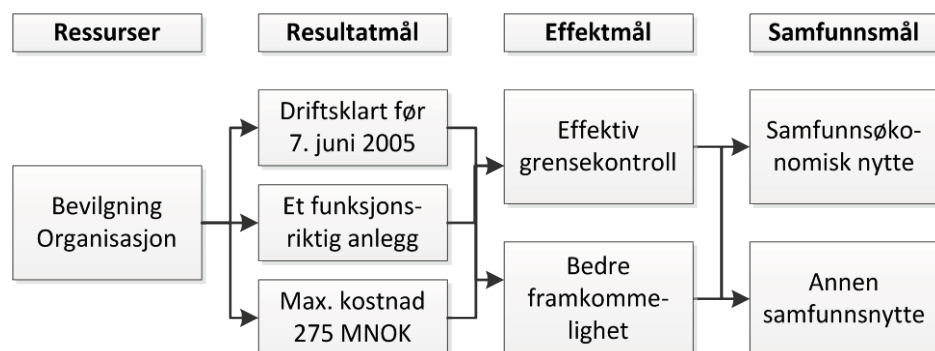
Det er derfor dette vi legger til grunn ved vurderingen av prosjektets effektivitet i denne evalueringen (sammen med målene om økonomi og tid).

Resultatmålet som vi vurderer mot, har altså tre komponenter:

- Tid: Anlegget er klart for drift på åpningsdagen 7. juni 2005
- Kvalitet: Et anlegg som er funksjonsriktig i forhold til etatenes arbeid og publikums behov
- Kostnad: Innenfor en ramme på 275 millioner kroner.

3.5 Revidert målstruktur

Prosjektets logikk, som etter vår vurdering angir realistiske ambisjonsnivå for prosjektet, blir etter dette som vist i Figur 8.



Figur 8: Reformulert prosjektlogikk for prosjektet

Det er dette som vi har lagt til grunn for vurderingen i dag når prosjektet evalueres, snart syv år etter at anlegget ble ferdigstilt.

Mulige indikatorer for hvert av de reformulerte målene framgår av nedenstående tabell, der vi også har markert hvilke typer data vi ideelt burde bruke for hver indikator. Indikatorene for samfunnsmålene er en forenkling av det som vi i kapittel 3.2 identifiserte som effekter av etatenes arbeid på kontrollområdet. Det framgår videre av Figur 7 (på side 31) at de fleste av disse bidrar både til samfunnsøkonomi og annen samfunnsnytting; dette avspeiles også i nedenstående tabell.

Tabell 1: Indikatorer for oppnåelse av mål på alle nivå

Målnivå	Målformulering	Indikatorer	Data
Samfunns- mål	Annen samfunns nytte inkl. helse og miljø	Færre trafikkulykker	?
		Redusert miljøbelastning	?
		Redusert kriminalitet	?
		Lavere narkotikabelastning i befolkningen	?
	Samfunnsøkonomisk nytte	De fleste av de ovenstående, omregnet til økonomiske størrelser	Ovenstående
		Kostnadene til investering og drift av kontrollområdet	Investerings- og driftsregnskaper
		Inntekter til statskassen	Fortollingsstatistikk, bøteleggingsstatistikk
Effekt- mål	Effektiv grensek kontroll	Beslag av ulovlige varer	Beslagsstatistikk
		Sikkerhetsbetingede eller miljøbetingede pålegg eller kjøreforbud	Trafikk kontrollstatistikk
		Arrest og straffeforfølgelse av kriminelle	Lokal politistatistikk
		Stoppe ulovlig innvandring	Lokal politistatistikk
		Effektiv tollbehandling	Tolletatens interne statistikk
	Bedre framkommelighet	Ventetid for sjåfører	Brukerundersøkelser
Resultat- mål	Driftsklart før 7. juni 2005	Dato for driftsstart	Prosjektdokumentasjon
	Et funksjonsriktig anlegg	Brukskvalitet for etatenes arbeidsoppgaver	Etatenes erfaringer
		Tilrettelagt for publikums behov (særlig vente- og ekspedisjonstid)	Brukerundersøkelser
		Økt samhandling mellom etatene	Etatenes erfaringer
	Max. kostnad 275 MNOK	Påløpt investeringskostnad	Prosjektregnskap

Spørsmålstegn i tabellen markerer at vi har funnet det vanskelig å identifisere, også under ideelle forutsetninger, data som kunne være valide kvantitative indikasjoner på effekter av kontrollstasjonen. For eksempel kontrolleres et utvalg utenlandskregistrerte lastebiler for vinterdekk ved innreise i vintersesongen. En måtte da undersøke i hvilken grad både kontrollerte og ikke-kontrollerte utenlandskregistrerte lastebiler som kom inn over Svinesund vedkommende vinter var innblandet i trafikkulykker – over hele landet – for å måle effekten av å kontrollere dekk og å gi pålegg om utbedring. Det vil altså ikke være tilstrekkelig å se om tallene for trafikkulykker går opp eller ned rundt Svinesund eller på landsbasis, ettersom det er så mange andre forhold som også påvirker disse tallene.

Det er også betydelige mangler på datasiden der vi har anført data som vi kunne bruke for indikatorene, særlig med tanke på å avgrense statistikk til Svinesund (der den i det hele tatt finnes); se også kapittel 1.2.5. Dette har gjort det nødvendig å legge mer vekt på intervjuer som datakilde og en deskriptiv tilnærming for å forstå helheten, og eventuelt å utnytte andre data som også kan gi en innsikt i problematikken.

4 EFFEKTIVITET I BYGGEPROSJEKTET

4.1 Prosjektets utvikling

Det vil hjelpe på forståelsen å få en kort gjennomgang av utviklingen i prosjektet over tid. Statsbygg fikk i oppdrag fra Finansdepartementet, Samferdselsdepartementet og Politimesteren i Østfold å utarbeide forprosjekt i juni 2002, og Stortinget ble orientert om arbeidet i september samme år. Byggeprogrammet var på plass i oktober med brukeretatenes behovsspesifikasjon. Skisseprosjektet var ferdig i februar 2003 og styringsdokumentet i april. I juni ble det anbefalt et forprosjekt, Stortinget gav en startbevilgning på 25 millioner kroner, og Statsbygg fikk fullmakt til å sette i gang. Byggeledelse og grunnentreprenør var kontrahert i august. Grunnarbeidene ble igangsatt i september. Omtrent på dette tidspunkt ble det også besluttet å etablere et prosjektstyre og en kvalitetssikring av prosjektet etter KS2-mal¹³. I oktober, under behandlingen av statsbudsjettet for 2004, sluttet Stortinget seg til en foreløpig kostnadsramme på 317 millioner kroner. Det viste seg at byggegrunnen var svært utsatt for setninger. Håndteringen av dette skapte ekstra arbeid, uten at dette fikk negativ innvirkning på framdriften. Tidspresset var betydelig.

I mars 2004 ble også KS2-rapporten med kostnadsoverslag overlevert Finansdepartementet, og samtidig ble kontrakter for alle entrepriser inngått. I april var grunnarbeidene ferdig og byggearbeidet startet. Med åtte bygg var det mulig å ha god framdrift gjennom høy bemanning, slik at en kunne arbeide på flere fronter samtidig. I mai kom Stortingets investeringsbeslutning med en redusert kostnadsramme på 290 millioner kroner i samsvar med anbefaling fra ekstern kvalitetssikrer (P85). Først i august 2004 forelå endelig styringsdokument for prosjektet; første utgave var opprinnelig godkjent i april året før.

Til tross for at det formelle styringsgrunnlaget først kom på plass på et sent tidspunkt, ble prosjektet gjennomført etter planen. Anlegget ble stilt til disposisjon for de tre etatene den 1. april 2005, i samsvar med byggeplanen.

4.2 Indikatorer for resultatmålene

Etter analysen i kapittel 3.4 har vi identifisert tre mål for prosjektgjennomføringen, i prioritert rekkefølge:

- Tid: Anlegget er klart for drift på åpningsdagen 7. juni 2005
- Kvalitet: Et anlegg som er funksjonsriktig i forhold til etatenes arbeid og publikums behov
- Kostnad: Innenfor en ramme på 275 millioner kroner.

Indikatorer på det første og det tredje av disse målene er trivielle. Kontrollområdet stod klart til innflytting den 1. april 2005 og ble tatt i bruk samtidig med Svinesundsforbindelsen for øvrig. Den offisielle åpningsdagen for hele Svinesundsforbindelsen var flyttet til den 9. juni med første driftsdag (åpning for kjøretøy over broen) til 12. juni.¹⁴ Prosjektregnskapet etter ettårskontroll viste at det var påløpt 257 millioner kroner.

¹³ KS2 er betegnelsen på en ekstern kvalitetssikring av styringsunderlag og kostnadsoverslag som gjøres på større prosjekter etter avtale med Finansdepartementet. Se for eksempel <http://www.concept.ntnu.no/ks-ordningen>.

¹⁴ Utsettelsen skyldtes at 7. juni ble reservert offisiell markering i Stortinget med Kongens deltakelse.

Vi har i kapittel 3.4 omformulert kvalitetsmålet til å gjelde funksjonalitet. En ulempe ved dette er at indikatorer må utvikles gjennom en forståelse av hvordan infrastrukturen fungerer i bruk. Skal mål-oppnåelsen måles på leveringstidspunktet, må en forutsette at bygget er riktig spesifisert. Alle tre etater hadde deltakere i den brukergruppen som var knyttet til prosjektet, både før det kom i gang og under spesifisering og bygging. Spedisjonsaktører var ikke representert, heller ikke lastebilnæringen. Ved overdragelsen var anmerkninger til ferdiggjøring innen rimelig margin. Vurderingen av kvaliteten på anlegget kan imidlertid forandre seg etter en tids bruk; det var jo ikke sikkert at spesifikasjonen var så god som den burde. Vi vurderer funksjonaliteten i kapittel 5 (fra side 45) nedenfor, ettersom det henger så tett sammen med hvordan kontrollstasjonen brukes for å skape de tilskattede effekter. Imidlertid kan det nevnes at publikum påpeker at selve området, med en kaffeautomat hos speditøren og noen utendørs benker i rasteplassformat, neppe tilfredsstiller noe gjestfrihetskriterium ut over at det er fri parkering.¹⁵

4.3 Produktivitet i prosjektgjennomføringen

Produktiviteten kan måles på flere vis. Prosjektrengskap i forhold til prosjektbudsjett er en form for effektivitetsmål dersom budsjettet var så godt etablert som mulig og leveransen innholdsmessig ble som planlagt da budsjettet ble vedtatt. Et budsjett som er kvalitetssikret etter KS2-standard bør kvalifisere som grunnlag for et effektivitetsmål, men i dette tilfellet kom KS2 på plass nesten et helt år etter ferdig forprosjekt, så treffsikkerheten måtte forventes å bli høy. Leveransen avvek ikke nevneverdig fra planen, ettersom ingen av kuttforslagene fra KS2-gjennomgangen ble gjennomført. Effektiviteten i byggeprosjektet kan da sies å være regnskap dividert på budsjett, som viser $257/275 = 94$ prosent forbruk.

KS2 ble iverksatt mye senere i prosessen enn det som er forutsatt. De største usikkerhetspostene ved prosjektstart gjaldt kostnadsanslagene og begivenheter utenfor egen kontroll som kunne forårsake forsinkelser. I løpet av prosjektperioden oppstod det tre usikkerhetsmomenter av noe omfang som ikke var fanget opp i planleggingen. Det første gjaldt underestimert behov for fyllmasse grunnet en feil i prosjekteringen. Ekstra fyllmasse ble umiddelbart bragt til veie gjennom tilgang på overskuddsmasse fra et annet stort prosjekt og lokale underentrepriser til en lav kostnad, slik at det allikevel ikke fikk betydning for kostnadene. Det andre gjaldt uforutsett setning i massene. Løsningen ble en annen fundamenteringsløsning for byggene, noe som også viste seg å gi mindre uttelling på kostnadssiden. Det tredje uidentifiserte usikkerhetsmomentet av noen størrelse var knyttet til eiendomsoverdragelsen, der et spedisjonsfirma før overdragelsen og i samarbeid med tomteeier hadde tinglyst en enerett til å drive spedisjonsvirksomhet på tomten. Det trengtes en kongelig resolusjon for å få fraveket denne eneretten, slik at det kunne etableres konkurranse om retten til å drive spedisjon på grensestasjonen. Prosjektet har med andre ord vært i stand til å håndtere ikke bare forutsette usikkerhetsmomenter, men også uforutsette. I evalueringsøyemed er det et metodisk spørsmål hvorvidt det er regnskapet (resultatet) eller budsjettet (målet) som eventuelt skal korrigeres for endringer underveis. Når avvik har små konsekvenser, som her, blir imidlertid en slik diskusjon av mindre praktisk interesse.

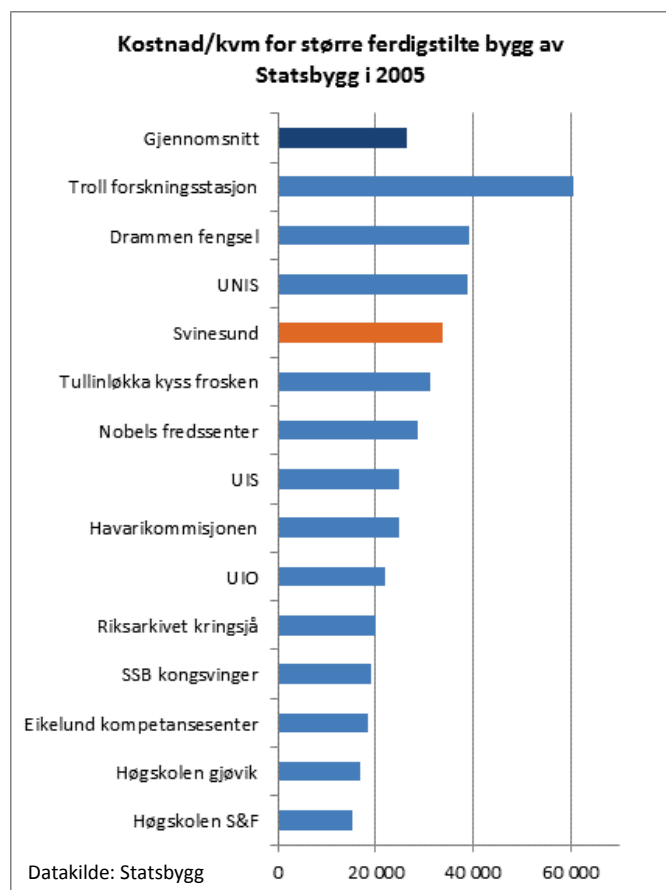
Et annet effektivitetsmål for kontrollstasjonen er byggeprisen for bygningene. Dersom byggestedet er gitt, kan en holde kostnader bestemt av beliggenhet utenfor beregningen av effektivitet i gjen-

¹⁵ Vi har ikke undersøkt slike publikumsreaksjoner systematisk. Dersom en vurderer praksisen med lange perioder med venting og eventuell døgnhvile som har utviklet seg (se kapittel 5.2.5) som uønsket, er det kanskje greit at området i seg selv ikke har bedre gjestefasiliteter.

nomføringen. Ettersom byggets omfang ble som planlagt, vil forholdet mellom realisert og planlagt kvadratmeterpris være det samme, altså 0,94.

Data om byggekostnader for tilsvarende kontrollområder lar seg vanskelig finne for sammenlikning. Kostnadene for grunnarbeidet var underestimert; det hadde formodentlig kostet uforholdsmessig mye å undersøke grunnforholdene tilstrekkelig før planleggingen til å kunne budsjettere disse korrekt. Imidlertid ble de ekstra grunnarbeidene billigere per volumenhet enn budsjettert fordi det dukket opp muligheter til å utnytte tids- og stedslokale ressurser (steinmasse fra blant annet andre prosjekter hos Vegvesenet og transportkapasitet) som heller ikke kunne forutsees på planleggingstidspunktet.

I Figur 9 sammenlikner vi kvadratmeterpriser for relevante bygg i Statsbyggs portefølje for 2005.



Figur 9: Kvadratmeterpris for større ferdigstilte bygg av Statsbygg i 2005

Figuren viser at spredningen i kvadratmeterpris er på over 100 prosent av den laveste, selv om vi holder Troll forskningsstasjon i Antarktis utenfor. Dette tyder på at det må være store individuelle variasjoner i forutsetninger mellom byggeprosjektene, både når det gjelder standard, tomtepris (som avspeiler både beliggenheten og størrelsen på utearealene), lokale arbeidsmarkeder og så videre. Uten innsikt i disse vil kvadratmeterprisen ikke være en spesielt god indikator på produktiviteten i de respektive byggeprosjektene. Statlig kontrollområde Magnor, der Tollvesenet og Vegvesenet har felles område for kontrollfunksjoner, ble ferdigstilt i 2010 til en kvadratmeterpris på ca. 28.000 (Statsbygg 2011), men anlegget var mye mindre totalt sett (noe som formodentlig drar kvadratme-

terprisen noe opp), tidspresstet betydelig mindre (som drar kostnadene ned), og byggegrunnen der var betydelig enklere (som også drar kostnadene ned).

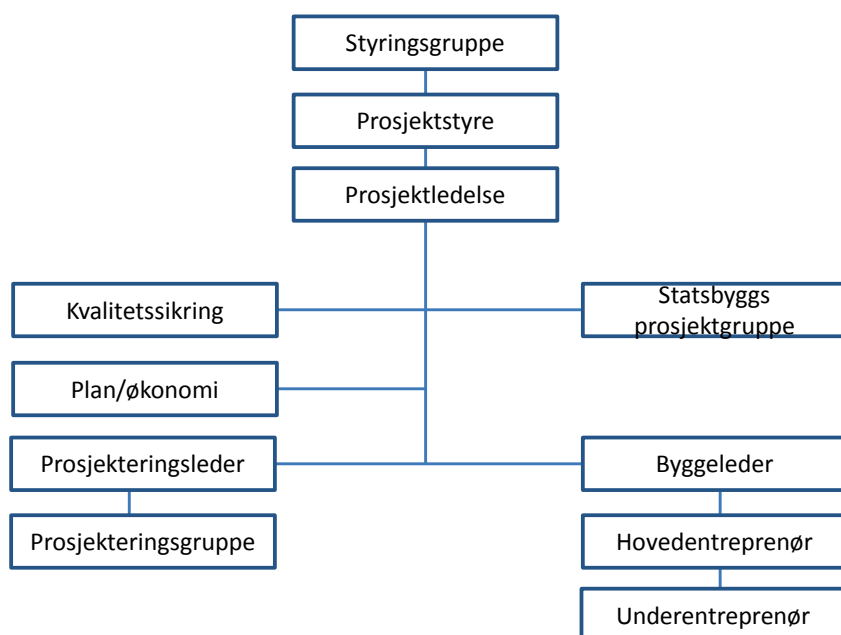
Verken budsjettavvik eller kvadratmeterpris tar høyde for om funksjonaliteten i bygget er som forventet. Økonomisk sett kunne et avvik i funksjonalitet uttrykke seg som høyere eller lavere driftskostnader knyttet til bruk av bygningen, herunder også til produktivitet og kvalitet i arbeidet. Det er imidlertid mange forhold som bidrar til usikkerhet rundt driftskostnadene, selv om styring etter levetidskostnader nå er en veletablert metode. For enkelthets skyld kan en si at dersom funksjonaliteten svikter så mye at en ombygging kommer innen få år, bør dette gi grunnlag for ny beregning av effektiviteten i prosjektet. En tilsvarende enkel tommelfingerregel for korreksjon i positiv retning er vanskeligere å spesifisere. Vi kjenner til en ombygging av spedisjonslokalene i 2012, men dette avspeiler endrede behov (med to i stedet for tre spedisjonsfirma), foruten nødvendig bearbeiding av et uteområde i 2011. Fundamenteringsløsningen ser fortsatt ut til å fungere tilfredsstillende. Ut over dette har vi ikke vurdert byggetekniske forhold. En mastergradsoppgave i brukbarhetsanalyse av bygninger påpeker visse svakheter i forhold til en del arbeidsoppgaver, uten at det er gitt noen målestokk for sammenlikning, og at samhandling mellom etatene ikke synes spesielt utbredt (Kolstad 2012).

Fordi ferdigstillelsesdatoen var et absolutt krav og det var kort tid fra prosjektstart, har kostnadsrammen tatt høyde både for høy intensitet og for en buffer for tiltak for å motvirke eventuelle forsinkelser underveis. De kjente større potensielle forsinkelsene dreide seg nettopp om grunnforholdene; en tilfredsstillende løsning av disse har gjort det unødvendig å bruke bufferen.

4.4 Organisering og styring

4.4.1 Prosjektets organisering

Organiseringen av dette prosjektet avviker fra det som har vært vanlig i liknende prosjekter. Man valgte å løfte prosjektet ut av den vanlige styringslinjen i Statsbygg og etablerte en prosjektorganisasjon med tre nivåer: en styringsgruppe med sentrale statlige aktører som hadde det overordnede ansvaret for tiltaket, et prosjektstyre med tung ekstern og privat ekspertise som hadde det overordnede ansvaret for gjennomføringen, og Statsbyggs prosjektledelse med ansvar for den daglige gjennomføringen. I tillegg hadde man en brukergruppe med representanter fra de berørte etatene.



Figur 10: Prosjektorganisasjonen

Det som avviker fra tradisjonell organisering er altså at en har satt inn et styringsledd mellom styringsgruppen og prosjektledelsen som vist i figuren. Dette ble gjort av Finansdepartementet i samarbeid med Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Statsbygg. Ordningen ble gjennomført som et pilotprosjekt i tilknytning til Concept, for å prøve ut i praksis et alternativ til den vanlige styringsmodellen for statlig finansierte infrastrukturprosjekter. I tilfellet byggingen av Svinesund kontrollområde innebar dette følgende organisering og ansvarsdeling:

Styringsgruppen

Styringsgruppen ble satt sammen slik at alle de overordnede interesser i prosjektet skulle være dekket. Det dreier seg om Finansdepartementets roller som både budsjettdepartement, som overordnet departement for kvalitetssikring av store prosjekter, og som oppdragsgiver for prosjektet og administrativt overordnet departement for den største brukeren, nemlig Tolletaten. Arbeids- og administrasjonsdepartementet deltok som eierdepartement for Statsbygg. I tillegg deltok Statsbygg ved sin administrerende direktør. Samferdselsdepartementet, som var oppdragsgiver og overordnet departement for brukeretaten Vegvesenet, deltok ikke i styringsgruppen, til tross for at etaten hadde vært svært aktive i å etablere konseptet om en felles kontrollstasjon.

Styringsgruppens mandat var å sette mål og rammer for prosjektet, og påse at prosjektstyret styrte prosjektet i samsvar med dette. Styringsgruppen hadde instruksjonsmyndighet overfor prosjektstyret.

Prosjektstyret

Prosjektstyret var satt sammen av to konsulenter fra prosjektlederselskaper, og en direktør i Statsbygg.

Styringsgruppen for prosjektet oppnevnte prosjektstyret, som skulle rapportere til Styringsgruppen. Styringsgruppen fastsatte prosjektstyrets mandat, og ville kunne endre sammensetningen eller av-

vikle prosjektstyret om de fant det hensiktsmessig. Prosjektleder hos Statsbygg skulle rapportere til prosjektstyret.

Prosjektstyrets ansvar var å sikre gjennomføring av prosjektet i henhold til lover og forskrifter og innenfor de rammer som var fastsatt av Styringsgruppen. Dette omfattet projektering og bygging inklusive utstysanskaffelse i henhold til gitte forutsetninger og at brukerorganisasjonene fikk nødvendig bistand i forbindelse med opplæring og teknisk idriftsettelse av prosjektet.

Prosjektstyrets ansvar var også å sørge for at det ble etablert og utviklet en prosjektorganisasjon med de nødvendige personellressurser og kompetanse for å gjennomføre prosjektet.

Prosjektstyret hadde fullmakt til å treffe beslutninger i alle saker vedrørende projektering, bygging og utstysanskaffelse, med unntak av følgende saker som skulle legges fram for behandling/godkjenning i Styringsgruppen:

- Eventuelle endringer i forhold til godkjent forprosjekt
- Overordnet framdriftsplan
- Årlig budsjettramme for prosjektet
- Månedlig orientering om status i prosjektet
- Forslag til eventuell trekk på prosjektets margin.

Prosjektstyret var pålagt å rapportere månedlig til styringsgruppen hver måned vedrørende:

- Status i arbeidet
- Eventuelle endrede forutsetninger
- Ved eventuelle avvik i forhold til budsjett, framdriftsplaner eller kvalitet skal avviket og korrigerende tiltak beskrives
- Oppdatert sluttprognose for kostnader (basiskalkyle, P50 og P85)
- Oppdatert sluttprognose for tid
- Spesielle problemområder og tiltak
- Hovedaktiviteter neste periode
- Oppfølging av HMS.

Prosjektledelsen

Statsbyggs prosjektledelse bestod av prosjektleder og assisterende prosjektleder, plan- og økonomiansvarlig, og kvalitetssikrer.

Prosjektledelsen hadde ansvar for å rapportere månedlig til Prosjektstyret om status vedrørende framdrift, kostnader, kvalitet, endringer og risikobilde. Prosjektleder var pålagt å påpeke konsekvenser dersom Prosjektstyret foreslo endringer som kunne lede til økte kostnader eller forsinkelser.

Ved vesentlige avvik fra tidligere vedtatte planer og budsjetter hadde prosjektleder ansvar for umiddelbart å treffe korrigerende tiltak. Dersom slike tiltak lå innenfor fullmaktene, skulle dette legges fram for Prosjektstyret til orientering. I tilfeller hvor tiltak innebar endringer som gikk

utover Statsbyggs fullmakter, skulle dette legges fram for drøfting og beslutning i Prosjektstyret, evt. Styringsgruppen.

Brukergruppen

Brukerne var representert i prosjektorganisasjonen i en brukergruppe som bestod av representanter fra Finansdepartementet, Samferdselsdepartementet, Politimesteren i Østfold, Østfold tolldistrikt, Statens vegvesen Østfold, Politiet i Østfold og Statsbygg. Brukerne var ikke direkte i inngrep med prosjektet, men prosjektet hadde en løpende dialog med brukerne gjennom hele gjennomføringsfasen for å holde dem orientert og avklare ønsker og krav.

4.4.2 Bakgrunn for organiseringen

Styringsmodellen med bruk av prosjektstyre lå allerede inne som et alternativ i Finansdepartementets rammeavtale med aktørene i kvalitetssikringsordningen helt fra starten i 2000. Det heter i dokumentet, pkt. 6.12 om organisering og styring at:

«Leverandøren [av kvalitetssikring, evaluators anmerkning] skal gi tilråding om hvordan prosjektet bør organiseres og styres for å kunne realiseres på en mest mulig kostnadseffektiv måte, og i hvert fall innenfor den anbefalte kostnadsramme inkl. avsetning for usikkerhet...

... For særlig store prosjekter og/eller prosjekter med høy risiko skal Leverandøren vurdere om et eget prosjektstyre vil være hensiktsmessig. I tilfelle skal det gis tilråding om organisatorisk plassering, fullmaktsgrenser og kompetansemessig sammensetning av styret.

Leverandøren skal gi tilråding om et styringsregime som gir best mulige incitamenter i retning av et mål om å bruke så lite av avsetningen for usikkerhet som mulig. Normalt plasseres derfor autorisasjonen til å trekke på avsetningen på fagdepartementsnivå. Leverandøren skal vurdere om det i tillegg bør legges inn supplerende incitamenter.»

Bakgrunnen for dette var at departementet hadde erfart at styringsgrupper i prosjekter ikke alltid utøver reell styring. I mange tilfeller er det tvert om prosjektleder som er den viktigste premissleverandøren for styringsgruppen. En hadde også sett at medlemmenes rolleforståelse ofte er slik at de ser på seg selv som partsrepresentanter og at styringsgruppen blir en forhandlingsarena. I prosjektgjennomføringen kan dette føre til at eier/utfører-relasjonen blir problematisk. Et annet problem er at medlemmene i styringsgruppen sitter for langt fra det som skjer i prosjektet og mangler tilstrekkelig faglig og/eller operasjonell innsikt for å kunne utøve reell styring.

Finansdepartementets ønske om å innføre et ledd mellom prosjektgruppe og styringsgruppe kan forstås på denne bakgrunn. En ønsket et mellomledd med særlig kompetanse innen overordnet prosjektledelse mellom eier og utfører. Når en ønsket å teste ut ideen i dette konkrete prosjektet, var det flere grunner til det. Det mest åpenbare er at Finansdepartementet hadde en eierposisjon i forhold til Svinesund kontrollområde og derfor et særlig ansvar for å sikre god eierstyring. Like sentralt var det at kontrollområdet, som var et følgeprosjekt til bro- og vegprosjektet på Svinesund, skulle stå ferdig samtidig med dette til fastsatt dato den 7. juni 2005, det vil si hundreårsdagen for stortingsvedtaket om unionsoppløsningen mellom Sverige og Norge. Ikke minst var det viktig ettersom dette skulle markeres ved tilstedeværelse av kongehusene i de to land. En ytterligere grunn kunne være å få førstehåndsføring med prosjektstyret som organisasjonsledd. Finansdepartementet står i praksis sjelden som eier av større infrastrukturprosjekter, så dette kunne være en god anledning til å smake på egen medisin.

4.5 Vurdering

Prosjektgjennomføringen karakteriseres som en suksess både tids- og kostnadsmessig. Dette må tilskrives god prosjektledelse og eierstyring, men også muligens til en viss grad det at man i dette tilfellet benyttet et eget prosjektstyre med kapasitet og relevant kompetanse.

Bruken av prosjektstyre later til å være noe omdiskutert. Kvalitetssikrer mente at prosjektorganisasjonen var fornuftig, godt besatt, og at det var god og klar sammenheng mellom roller, ansvar og myndighet. Dette gjaldt både den overordnede styringen og selve prosjektorganisasjonen.

Sett fra departementene som representerte eiersiden har man i større grad sett på prosjektstyret som et tiltak som løfter styringen på etatsnivå ut av den tradisjonelle styringslinjen og tydeliggjør denne, og som ikke minst styrkes ved at en setter inn tung ekstern prosjektfaglig ekspertise. Styringsgruppens deltakere som representerer eierne vil nødvendigvis ha begrenset kapasitet til å følge opp det som skjer i prosjektet, og vil ha nytte av et prosjektstyre som har betydelige fullmakter og kan sikre en profesjonell oppfølging av prosjektledelsen. Det er ikke vanskelig å se at dette kan være kontroversielt, men heller ikke at det kan være nyttig i store og komplekse prosjekter for å sikre god eierstyring.

Statsbygg har i etterkant gjennomført sin egen evaluering av erfaringene med prosjektstyret basert på intervjuer med fem sentralt involverte ansatte i Statsbygg (Statsbygg 2005). Der framheves positive erfaringer med aktiv eierinvolvering og ekstern kompetanse, men først og fremst anføres det problematiske i at styringslinjen i Statsbygg ble brutt, noe som sies å vanskeliggjøre Statsbyggs byggherreansvar. Dessuten anføres at unødvendig mye tid gikk med til rapportering og møter, og at det hadde vært mer rasjonelt å slå sammen prosjektstyre og styringsgruppe dersom man først skulle velge denne modellen.

Hvorvidt den vellykkede gjennomføringen av dette prosjektet kunne vært oppnådd uten bruk av prosjektstyre, vil selvsagt være ubesvart, men det er på flere hold gjort klart at eierstyringen i dette prosjektet har vært viktig og at prosjektstyret har bidratt til en vellykket gjennomføring av prosjektet på Svinesund.

Vi er ikke kjent med at ordningen med et prosjektstyre er brukt i andre relevante prosjekter.

4.6 Erfaringer med kvalitetssikringen (KS2)

Som eget punkt er vi bedt om å vurdere hvilken effekt kvalitetssikringen har hatt på prosjektets gjennomføringsfase og driftsfase, i form av rammebetingelser, føringssignaler, fleksibilitet, etc.

Terskelen for å gjennomføre ekstern kvalitetssikring (KS2) var på den tid at budsjettet var 500 millioner kroner eller mer. Når dette prosjektet, som hadde et vesentlig lavere kostnadsestimat allikevel ble kvalitetssikret, skyldes det trolig en kombinasjon av at Finansdepartementet hadde et eierskap til prosjektet og at det var knyttet betydelig prestisje til at investeringene på Svinesund skulle gjennomføres som forventet og til fastsatt tidspunkt. Finansdepartementet er sjelden eier av store investeringsprosjekter og gjennom dette prosjektet kunne en i departementet få konkret erfaring med ordningen.

Kriteriet for en vellykket kvalitetssikring i et enkelt prosjekt kan ikke være hvorvidt den førte til anbefaling av endringer i prosjektplanen, ettersom man ikke vet på forhånd hvorvidt prosjektplanen har mangler eller ei. I dette tilfellet hadde kvalitetssikrerne dessuten den "fordel" at de kom inn på et tidspunkt da risikomomentene allerede hadde begynt å manifestere seg. Vi anser det som en styrke for prosjektgjennomføringen at det var samsvar mellom prosjektledelsens respons på risikomomenter (fundamentering og så videre) og vurderingene fra KS2.

5 MÅLOPPNÅELSE FOR EFFEKTMÅLENE

5.1 Effektmål

Prosjektets styringsdokument angir synergisk samhandling som effektmål. Vi reformulerte i kapittel 3.3 dette til mer effektiv grensekontroll (operasjonelt og taktisk) og bedre framkommelighet for trafikantene, hvorav noe kunne stamme fra samlokaliseringen.

Operasjonell effektivitet i grensekontrollen handler om ressursbruk per kontroll og per fortollings-transaksjon. Den taktiske effektiviteten er snarere knyttet til treffrate i smuglings- og kjøretøy-kontrollene; altså om kontrollen er i stand til å treffe mange av de som bryter reglene og få av de som har rent mel i posen.

Framkommelighet kan brytes ned på ulike grupper: de som velger grønn sone, de som velger rød sone og har en enkel fortollingsoppgave, og de som velger rød sone og har en komplisert fortollingsoppgave eller mangler spedisjonspapirer i forkant. Smuglere, uansett hvilken av disse tre gruppene de måtte tilhøre, kan naturligvis ikke forvente bedre framkommelighet for sitt smuglergods; men deres status er det selvsagt ikke mulig å avgjøre før i forbindelse med kontroll.

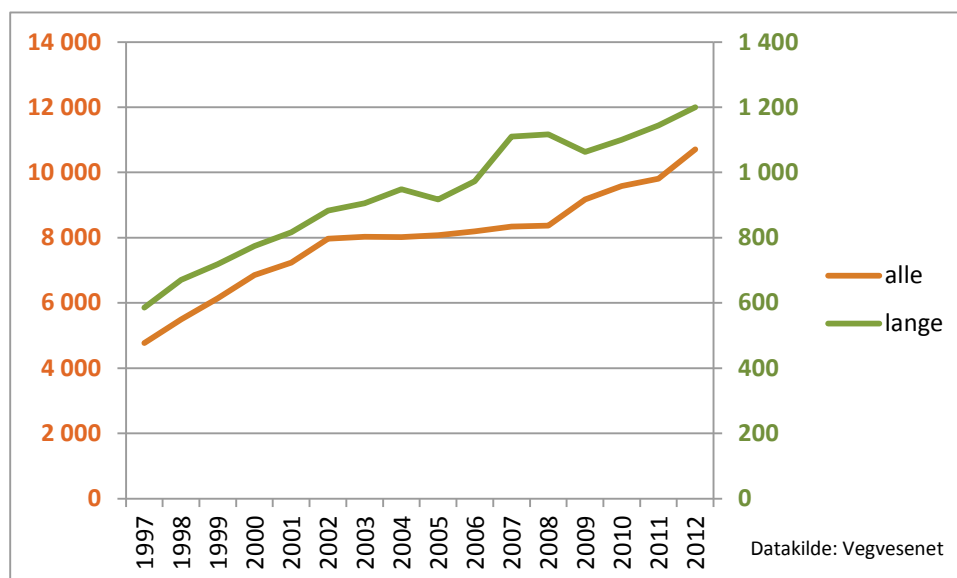
All den stund det ikke er spesifisert hvor mye situasjonen skulle forbedres på effektmålene, er det vanskelig å angi i hvor høy grad målene er nådd. En må imidlertid kunne forvente en forbedring snarere enn en forverring, ikke minst fordi nye anlegg som regel forventes å gi rom for bedre løsninger enn gamle.

5.2 Prosjektets evne til å skape de tilsiktede effekter

5.2.1 Etatenes ressurser og oppgavevolum

En gjennomgang av ressurssituasjonen og endringer i oppgavene vil lette diskusjonen av effektene av investeringen på grensekontroll (effektiv grensekontroll og bedre framkommelighet).

Trafikkutviklingen over Svinesund er den viktigste dimensjonerende faktoren for oppgavene. Trafikkutviklingen inn i landet fordelt på gammel og ny bro er vist i Figur 5 på side 26. Stasjonene på det nye kontrollområdet skal betjene begge overgangene, men den gamle broen er stengt for tungtransport og har bare grønn sone. Trafikkutviklingen inn i landet (over begge broene samlet) fordelt på korte og lange biler (over og under 5,6 meter) er vist i Figur 11 nedenfor, målt i døgngjennomsnitt for hele året over perioden fra 1997 til 2012. Merk at skalaen for lange biler (grønn, til høyre) er ti ganger forstørret i forhold til skalaen for alle biler (oransje, til venstre) for at utviklingen for de lange bilene, som utgjør i overkant av ti prosent av totalen, ikke skal bli usynlige i det store bildet.



Figur 11: Trafikkutvikling per døgn Svinesund begge broer samlet etter kjøretøytype, 1997 – 2012

Tallene for 2005 er estimert. Tallene for 2012 gjelder for første halvår. Figuren viser at med små unntak (mellom 2005 og 2009) har det vært en jevn stigning i antallet lange biler, en dobling på 15 år. For totaltallets vedkommende er veksten like stor, men det var en utflating fra 2002 til 2008. Hadde veksten fram til 2002 holdt seg, ville totaltallet ha vært nærmere 15.000 kjøretøy per dag (mot faktisk nærmere 11.000). Veksten ser altså ut til å være lavere enn det en rimelig prognose i 2001 skulle tilsi.¹⁶

Totaltallene er de som kontrollfunksjonene må forholde seg til, men bare på en slik måte at risikovurderinger og ressurstilgangen bestemmer det totale antall kontroller. Hvor stor andel av trafikken som blir kontrollert, vil dermed kunne variere. For Vegvesenets vedkommende er det dog et hovedfokus på lastebiler, som utgjør en stor andel av de lange bilene i statistikken. Når det gjelder spedisjons- og fortollingsaktivitetene, må de dimensjoneres etter behovet. Ifølge Tollvesenet er tallet på lange biler en god indikator på antallet sjåfører som kjører på rød sone og har et fortollingsærend som må betjenes.

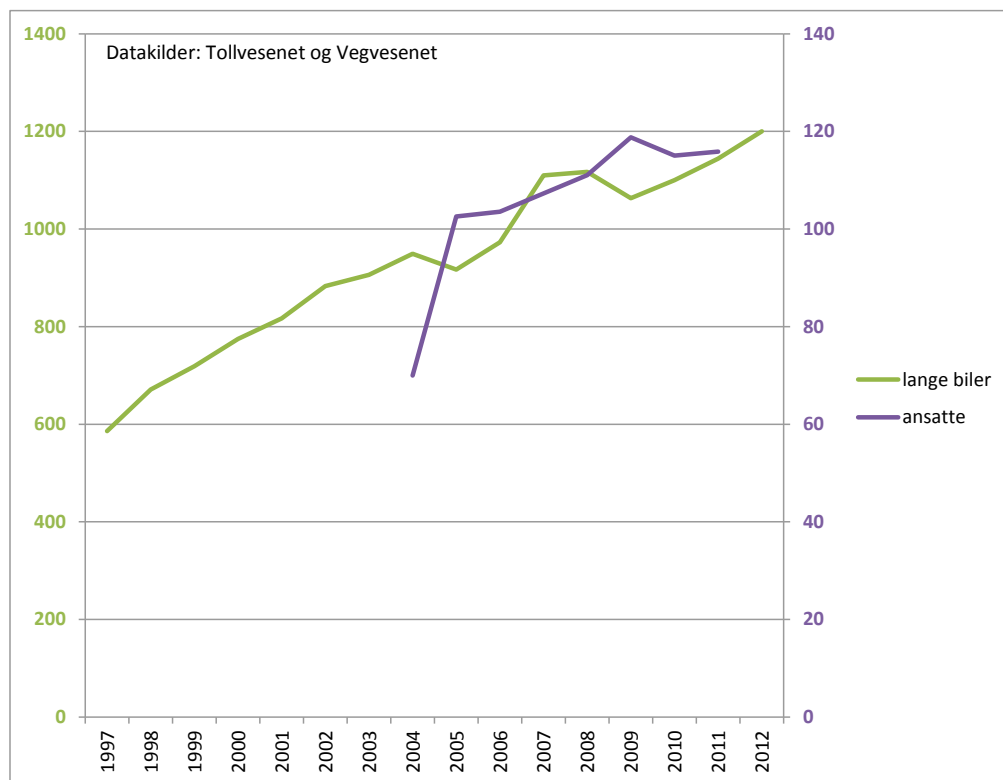
Politiet er ikke fast stasjonert, men det er ofte to til tre polititjenestemenn til stede, enten i forbindelse med kontroll på grønn sone eller i forbindelse med assistanse til de to øvrige etatene, utferdigelse av forelegg, arrest eller andre relaterte politioppgaver. Det var tidlig meningen at Politiet skulle ha en større tilstedeværelse, men strategiske disposisjoner innen politidistriktet gjorde blant annet at noen lokaler tiltenkt Politiet ble tatt ut av byggeprogrammet. Sammenliknet med situasjonen før 2005, er det først og fremst slik at Politiet har fått bedre lokaler og bedre arbeidsforhold når de er til stede.

Vegvesenets bemanning har ikke endret seg (ti kontrollører totalt pluss en leder). Her er det tilkommet nye oppgaver med oppdrag andre steder i fylket, dog i mindre grad. De setter stor pris på

¹⁶ Vi har imidlertid ikke funnet de prognosene som lå til grunn for dimensjonering av anlegget omtrent på dette tidspunktet.

bedre lokaler og markerer at kontrollstasjonen inngir kjøretøykontrollen betydelig autoritet, noe som også blir lagt merke til i Europa.

Tollvesenets bemanningsutvikling er vist i lilla i Figur 12, sammen med kurven for trafikkutviklingen for lange biler i grønt (den samme som i foregående figur). Bemanningsdata fra før 2004 var ikke tilgjengelig.



Figur 12: Bemanning på tollstasjonen og trafikkutvikling for lange biler

Etter flyttingen til det nye kontrollområdet har Tollvesenets bemanning vokst betydelig; først med et stort sprang, deretter med en jevn årlig vekst fram til 2009. Veksten har tatt høyde for både økt kontrollvirksomhet og økt fortollingsvolum. 20 nye stillinger alene ble etablert for å kunne dekke døgnkontinuerlig kontroll på den gamle Svinesundsforbindelsen når virksomheten skulle flyttes til den nye. I tillegg er en del regionale funksjoner nå flyttet til Svinesund, og tollstasjonen er blitt et opplæringscenter for ytre etat.

Det meldte seg liebhavere til alle de tre spedisjonslokalene før åpningen, men bare to firma flyttet inn. De to er etter hvert fusjonert inn i samme konsern og bruker alle de tilgjengelige lokalene etter at volumet på grensespedisjon har vokst raskere enn trafikken; det kan lett sies at det er trangt om plassen. Spedisjonsfirmaene har opptil 20 personer på området samtidig (og øvrig personale i kontorlokaler et par kilometer unna, med noe fleksibilitet; det er derfor vanskelig å anslå et eksakt totalt bemanningsvolum).

Nye E6 hadde i 2011 en døgntrafikk inn i landet i gjennomsnitt på nærmere 6.300 kjøretøy, hvorav nesten 1.100 var kjøretøy på over 5,6 meter, herav igjen nesten 500 over 16 meter. Dimensjoneren-

de kapasitet for vegen er på over 15.000 kjøretøy hver veg, så vegen i seg selv har tilstrekkelig kapasitet. Tolletaten ekspederer daglig nesten 900 grensetransittpasseringer og gjennomfører i tillegg nesten like mange fortollingsregistreringer i datasystemet TVINN; langt de fleste gjelder kjøretøy over 5,6 meter.¹⁷ Daglig utføres om lag 50 tollkontroller. Vegvesenet gjennomfører om lag 20 fullstendige kjøretøykontroller per dag. Disse plukkes ut blant de 200 kjøretøyene som passerer vekt-kontroll og uformell visuell kontroll av dekk. Alt dette er gjennomsnittstall; mange dager kan trafikkvolumet være det dobbelte.

Bemanningsøkningen ved tollstasjonen sammenliknet med den tidligere løsningen kan altså tilskrives både økte behov som følge av trafikkøkning, en ekstra innfartsåre og nye oppgaver for aktørene, og attraktivitet i forhold til plassering av oppgaver som tidligere lå andre steder.

5.2.2 Tollvesenets grensekontrolleffektivitet

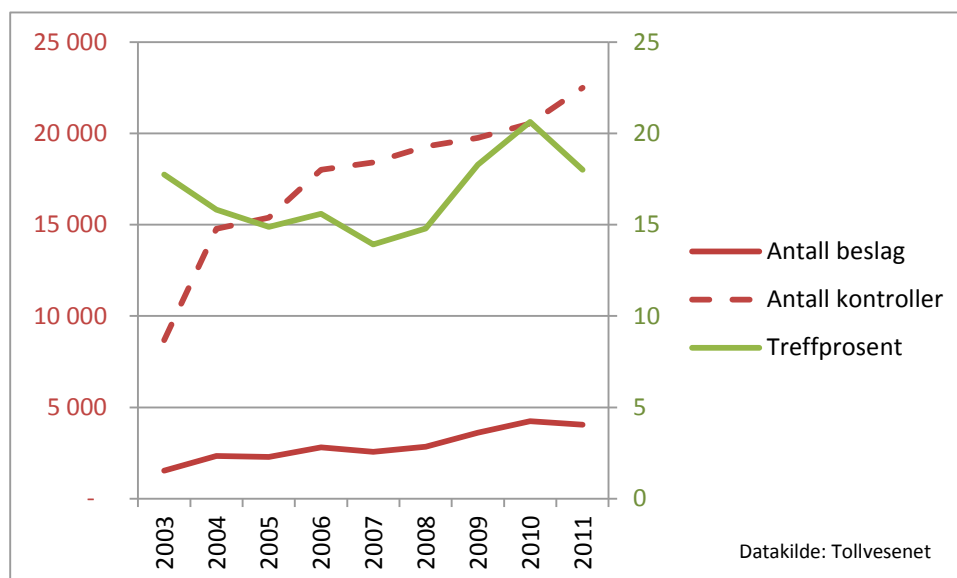
Vi har tidligere definert inn både tollekspedisjon og smuglingskontroll som en del av grensekontrollens oppgaver.

Når det gjelder tollekspedisjon, bestemmes volumet av antall trafikanter som kjører inn på rød sone. Effektiviteten her dreier seg i snever forstand om ekspedisjonstiden i skranken, avpassingen av bemanning etter variasjoner i behov over dag og uke, og eventuelle flaskehalser i innkjøring, sjåførenes forberedelser og eventuelt spedisjonsarbeid. Logistikk løsningen er i utgangspunktet betydelig bedre enn ved den gamle stasjonen, men vi skal senere se at problemer med framkommelighet også kan ha betydning for tollekspedisjonen. Ekspedisjonstid i skranken er typisk noen få minutter per transaksjon. Forhåndsdeklarasjoner av gods til fortolling i TVINN-systemet bidrar sterkt til forenkling av arbeid på grensen, mens det stigende antallet varetransporter fra land der eksportørene ikke kjenner godt nok til det norske tollsystemet, drar både vente- og ekspedisjonstiden opp.

Når det gjelder smuglingskontroll, er det naturlig å skjelne mellom grønn sone (på motorvegen og over den gamle broen, for det meste personbiler) og rød sone (stort sett lastebiler som stopper for fortolling). På begge soner foregår det både stikkprøver og målrettede kontroller etter forutgående etterretning. På rød sone er det også enklere å komme til en stor andel av trafikken med sonderinger med narkohunder, ettersom bilene der står stille. Kontrollstatistikken skjelner på sin side mellom fører/passasjer i personbil (inklusive bagasje), personbil som kjøretøy (krever gjerne større inngrep), og gods på lastebiler med videre. Alle typer kontroller øker i antall, men tidsseriedata for disse tre typene kontroller er for upålitelige til å sammenstilles.

Det totale antall kontroller og beslag ved Svinesund er vist i rødt på venstre akse i Figur 13 for perioden fra 2002 til 2011. Beslageffektiviteten (prosentandel av kontroller som fører til beslag) er vist i grønt på høyre akse.

¹⁷ Summen av grensetransittpasseringer og TVINN-registreringer overstiger antall kjøretøy på rød sone fordi mange biler kan ha flere forsendelser med hver sin registrering.



Figur 13: Kontroller og beslag

Det er vanskelig å forklare både omfanget av kontroller og treffraten med etableringen av ny kontrollstasjon. Antall beslag er imidlertid ikke nødvendigvis et godt uttrykk for mengden beslag. Etableringen opplevde en nedgang i sin kontroll- og beslageffektivitet i en periode etter flyttingen. Mer detaljerte tall for beslag av det narkotiske stoffet khat understreker at det mest sannsynlig var en nedgang i taktisk effektivitet de to første årene etter flyttingen. Tallene for både narkotika og alkohol viser en kraftig økning de siste årene.

Tre forhold avgjør beslagmengden: Omfanget av smuglertrafikken, antall kontroller og kontrollenes treffsikkerhet. Ideelt sett burde indikatoren være hvor stor andel av smuglergodset som blir beslaglagt, men dette er naturligvis vanskelig å anslå. Tollstatens egenforståelse av problematikken kan imidlertid bidra. De tilskriver det registrerte fallet i beslageffektivitet i 2005 og 2006 til at det tok tid å etablere en effektiv drift og treffsikkerhet på den nye stasjonen. Deretter økte beslagene raskt, ikke minst som følge av større bemanning og dermed antall kontroller. I 2003 ble det også investert i den første fullskala skanneren for vogntog. Når kjøretøy plukkes ut til fysisk kontroll etter skanning, øker treffsikkerheten til ett av tre mistenkte kjøretøy, og det er særlig her at de store beslagene av tunge narkotiske stoffer, alkohol og sigaretter blir gjort. Dette tyder altså på at den nye kontrollstasjonen medførte redusert kontrolleffektivitet de to første årene og at den økte effektiviteten er knyttet dels til en investering som ble gjort i 2003 i påvente av at den først kunne brukes effektivt når den nye stasjonen kom på plass, og dels til en bemanningsøkning på kontrollsiden. Skanning tar kort tid, men det er ikke kapasitet til å ta alle vogntog gjennom maskinen.

Ytterligere etterfølgende investering i, og bruk av, et elektronisk overvåkingssystem med kameraer på vegene som avleser bilenes nummerskilt og sjekker informasjonen mot ulike dataregistre, har bidratt til økt treffsikkerhet og effektivitet.

Hvorvidt omfanget av dette gir en klar indikasjon på effektivitetsøkning, er mer usikkert. For landet sett under ett har antall beslag hos tollvesenet ikke økt mer enn ca. 25 prosent i perioden 2005-2011. For Svinesund er økningen noe større, men ikke vesentlig større enn økningen i bemanningen ved kontrollområdet.

Dette betyr samlet sett at en har fått en effektivitetsøkning som kanskje først og fremst skyldes økt bruk av IKT-systemer, administrative prosedyrer og ny teknologi, og i mindre grad samlokaliseringen av etatene. Denne utviklingen har blant annet ført til et langt bedre internasjonalt samarbeid og bedre etterretning.

5.2.3 Vegvesenets kontrolleffektivitet

Det er en betydelig lastebiltrafikk inn over Svinesund til hele landet. Vegvesenet kan derfor fange opp mange trafikkfarlige vogntog på en enkelt kontrollstasjon.

Bemanningen har ikke vokst, til tross for en betydelig trafikkøkning. Her har Vegvesenet fulgt en annen strategi enn Tollvesenet. Det har også vært en nedgang i antall kjøretøykontroller på Svinesund de siste årene, særlig grunnet nye dokumentasjonskrav og nye, uhensiktsmessige IT-verktøy. Det er også mulig, men usikkert, at det har vært en bedring i treffsikkerheten i kontrollene. Dette skyldes ikke minst utveksling av informasjon fra tollvesenet om hvilke biler som bør inn til kontroll før de forlater kontrollområdet. Det gjelder kontroll av vekt, overlast, dimensjoner, sikring av last, farlig gods, dekk/utrustning, kjetting, etc., noe som har stor betydning for trafikksikkerheten.

5.2.4 Synergisk samhandling?

Kontrollområdet ble utformet med tanke på at etatene skulle kunne utføre sitt arbeid rasjonelt hver for seg og dra nytte av hverandre, og at logistikken skulle bli enkel. Figur 3 og Figur 4 i kapittel 2.4 fra side 24 viser hvordan biler på rød sone har oppstillingsplasser i fiskebeinsmønster (med plass til 55 vogntog) mens de gjør unna sine ærend hos spedisjon og fortolling. Deretter passerer de over tollgrensen og rett inn til Vegvesenets kontrollstasjon, med bare en kort buffer som kø. Der kjører de inn på vekten, som er det stedet der noen vogntog blir plukket ut for full kontroll på grunnlag av en uformell inspeksjon. Ved større opphoping blir mange biler loset forbi vekten og dermed forbi hele kjøretøykontrollen. Med kapasitet til ca. 50 tollkontroller (fordelt på rød og grønn sone) og ca. 20 kjøretøykontroller per døgn blant de 1.100 lange kjøretøy som går gjennom kontrollområdet, er det klart at alle forhold som kan øke treffraten er av betydning.

De tre etatene forholdt seg noe ulikt til utvidet samarbeid da byggeprosjektet ble avsluttet. Den informasjon som Statsbygg la ut på sitt nettsted som en del av sin normale avrapportering av byggeprosjektet til offentligheten, er en relevant kilde. Her har både Vegvesenet og Politiet store forhåpninger til hva de skal få ut av samarbeidet. Vegvesenet anser at effektiviseringen i form av nærhet til hverandre og felles bruk av kontrollområdet vil bli betydelig. Politiet mener at samlokalisering vil redusere tidligere tidstap ved at etatene har befunnet seg på forskjellige steder, men legger til at de ikke vil være kontinuerlig til stede. Tollvesenet tilkjenner ingen synspunkter på samlokaliseringen i denne kanalen.

Intervjuer viser at både forventninger og erfaringer varierte en god del. Alle etater, også spedisjonsfirmaene, angir konkrete nyttepunkter for deres eget arbeid ved samlokaliseringen. Omfanget av disse nytteeffektene synes imidlertid ikke å være stort.

Samhandlingen mellom de tre etatene har etter alt å dømme vært noe, men ikke mye, større enn den var før innflyttingen. Politiet sier at nesten alle deres grenserelaterte saker til etterforskning genere-

res av tollstasjonen og vegstasjonen. Politiet trenger imidlertid ikke være til stede så ofte for å oppnå dette fordi de har god kommunikasjonsteknologi og stor mobilitet. Innimellom arrangeres det felles kontroll, altså slik at alle tre etater samarbeider om når biler skal ledes inn fra motorvegens grønne sone. Der står de sammen i slusene, vurderer alle de utvalgte kjøretøyene, og trekker ut til nærmere kontroll de som synes mest aktuelle. I prinsippet kan slike felles kontroller gjennomføres når som helst på døgnet, men for at de i det hele tatt skal komme i stand, må det gå opp med vaktlistene for alle etatene. Vegvesenet trekker fram at de har nytte av uformelle tips fra tollere om biler som bør inspiseres for lastsikring, slitte dekk eller andre forhold. Alle etatene har også nytte av at sjåfører som blir ilagt forelegg, noen ganger kan bruke et av spedisjonsfirmaene for å framskaffe en rask betalingsgaranti fra importør, transportør eller eksportør. Politiet og de øvrige etatene har også nytte av gjensidig informasjonsutveksling, og Politiet bistår ved behov med å fjerne personer som er mistenkt for straffbare handlinger fra kontrollområdet.

Det er imidlertid en bevissthet om at en kunne oppnå mer treffsikker kontroll av kjøretøy på røde sone med enkle midler ved at tollere og kjøretøykontrollør foretok en felles umiddelbar inspeksjon på samme plass, i stedet for som nå, å vurdere behovet for teknisk kjøretøykontroll etter at eventuell tollkontroll har funnet sted. Tilsvarende kunne flere av tollerne bidra med uformelle forhåndsvarsler til Vegvesenets inspektører dersom det hadde vært satt inn krefter på det; men det kommer så mange nye tollere uten erfaring med samvirke med Vegvesenet at de trenger en styrking av realkompetansen sin på enkle kjøretøyforhold (som sikring av last) for å kunne bidra. Tidligere har det vært lært gjennom uformelt samarbeid på personbasis.

Det er altså ikke tilstrekkelig med fysisk samlokalisering; det er også nødvendig at de tre etatene tar felles initiativ til at det skal skje. Samhandlingspotensialets betydning for prosjektets primære effektmål er derfor ikke utprøvd. Hvor stort potensialet er, er dermed også uklart.

Bildet av hvilken effektivitetsgevinst en har oppnådd ved samlokaliseringen er altså ikke entydig. På den ene siden har en sett et økt samarbeid mellom etatene og tilsvarende redusert tidstap og muligens økt treffsikkerhet i kontrollene i forhold til at en tidligere har befunnet seg på forskjellige steder. Omfanget av dette er usikkert, men neppe betydelig. På den andre siden kan en tenke seg at tilstedeværelsen av et felles kontrollområde med store ressurser og høy treffsikkerhet kan motivere smuglere til å ta andre veier inn i landet eller benytte seg av varslingsystemer for å unngå å passere på tidspunkter hvor det foregår kontroll. Det vil påvirke effektiviteten. Dette skjer, men en har ikke klare indikasjoner på omfanget.

For vegstaten innebærer samlokaliseringen at sjåførene i dag har direkte oversikt over hva som skjer på kontrollstasjonen før de forlater tollområdet, og at de derfor lettere kan slippe forbi uten å bli kontrollert. Hadde trafikkkontrollen vært plassert på et eget område utenfor synsrekkevidde fra tollstasjonen, ville en unngått dette, og allikevel kunnet få opplysninger om kjøretøyene fra Tollvesenet i forkant. Alternativt kunne en også legge større vekt på sjåføratferd i overgangen mellom tollstasjon og trafikkstasjon som kriterium for å velge ut kjøretøy til kontroll. Likeledes hadde en vekt i vegbanen ved innkjørselen til kontrollområdet også kunnet gi Vegvesenet ytterligere indikasjoner på kjøretøy med mulig overvekt.

5.2.5 Framkommelighet

Rutinekontroller på grønn sone skjer ved å skilte fartsnedsettelse på motorvegen og å sluse kjøretøyer inn på kontrollområdet. Dette reduserer selvsagt framkommeligheten på motorvegen mens det pågår. Dette er en nødvendig konsekvens av aktiviteten; omfanget bestemmes av etatenes kontrollstrategier, slik at ulempen stort sett er forutsigbar. Rimeligvis kan det bidra til større kødannelse på E6 når trafikkvolumet er høyt.

Kapasiteten ved kontrollstasjonen er tilstrekkelig for normal drift. Bare omfanget av fortollingsvirksomheten påvirkes direkte av trafikkvolumet. Kontrollaktiviteten er først og fremst avhengig av etatenes strategi og bemanning. Således har Tollvesenet hatt en betydelig økning i staben, mens omfanget av Vegvesenets stab har stått stille, til tross for den betydelige økningen i antall lastebiler og vogntog. Ekspedisjonstiden for godt forberedt fortolling eller transittering til endelig tollsted er typisk noen få minutter. Regulær kontroll av vogntog i tollene skjer i løpet av kort tid takket være skanneren; mer inngående fysisk kontroll kan selvsagt ta betydelig tid, men skjer forholdsvis sjelden, og bare på sterk indikasjon på funn. Full kontroll av vogntog hos Vegvesenet tar betraktelig lengre tid enn normal kontroll gjorde tidligere, takket være en reglementert utvidelse av dokumentasjonskrav for den enkelte bil som skal kontrolleres og uhensiktsmessige IT-verktøy, særlig for utenlandskregistrerte vogntogs vedkommende.

På evalueringstidspunktet var det opphopninger av lastebiler på kontrollområdet typisk en til to dager hver uke, mest på søndag ettermiddag, og omfanget tiltok. Ut fra beskrivelser vi har fått, kan det være inntil dobbelt så mange vogntog som de 55 det er oppstillingsplass til, og ytterligere kø utover i retardasjonsfeltet på E6. I tillegg til å utgjøre et betydelig sikkerhetsproblem for tjenestemenn som arbeider på uteområdet, er det et klart tegn på at framkommeligheten ikke er tilfredsstillende for mange trafikanter. Dersom dette er situasjonen i tolv timer per uke, vil det si at kanskje ti til femten prosent av de vogntogene som kjører på rød sone, har en uforholdsmessig lang ventetid i kø. Noen dager strekker køen seg så langt bakover retardasjonsfeltet at det også går ut i det høyre av de to feltene normalt beregnet på rask gjennomkjøring i grønn sone. Da halveres kapasiteten på motorvegen, og slik hindres også den øvrige trafikken, men dette er en sjelden foreteelse. Når det er lange kødannelser, kan det imidlertid gå fra en til mange timer fra lastebilene må stoppe på vegen til de får påbegynt sitt spedisjons- og fortollingsarbeid, enten dette vil vare ti minutter eller ti timer. Noen sjåfører sier at ventetiden dermed også blir så lang at de i praksis må legge hele hviletiden sin for det døgnet til kontrollstasjonen. Uformelle tellinger om morgenen antyder at det på det meste kan være inntil 25 til 30 vogntog der sjåførene har overnattet.

Vi har ikke noen gode data på omfanget av dette problemet. Norges Lastebileier-Forbund har imidlertid registrert så mange og negative brukererfaringer at de har tatt opp saken med myndighetene som et alvorlig problem, og høsten 2012 har situasjonen vært gjenstand for diskusjon i Stortinget.

De tilløp en ser i dag til kødannelser har komplekse årsaker. Ikke minst ser det ut til at noen sjåfører utnytter ventetiden til å innta påkrevd døgnhvile, når de allikevel vet at de enten på grunn av ventetid på å få avklart spedisjon, eller fordi det allikevel er kødannelse og ventetid, må bruke lang tid på kontrollstasjonen. Å vente med døgnhvilen til etterpå kan i noen tilfeller være vanskelig, ettersom Vegvesenet på kontrollstasjonen kontrollerer dette. Våre data om dette er imidlertid anekdotiske. Systemeffekten kan være uventet kapasitetsmangel på oppstillingsplasser på kontrollstasjonen og dermed følgende kødannelse, i ekstreme tilfeller også for trafikken som velger grønn sone.

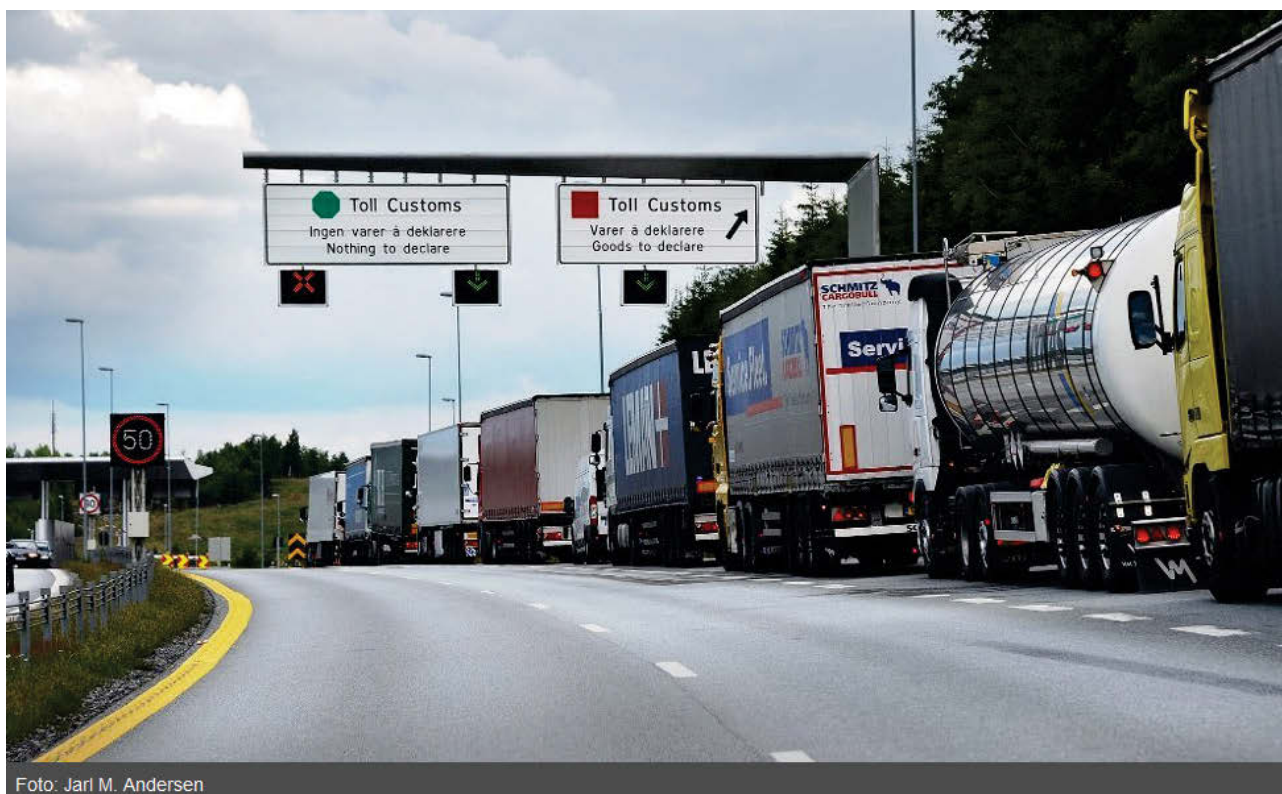
Framkomne løsningsforslag gir antydninger av hvordan ulike aktører forstår årsakene til problemet. Lastebileierne har foreslått separate fortollingskøer for enkle oppdrag og slike som ikke kan gjennomføres umiddelbart (for eksempel på grunn av manglende papirer). Dette kan synes som en fornuftig delløsning ut fra et logistisk resonnement, gitt at det ikke er blitt en kø for å komme inn på stasjonen. Det er imidlertid indikasjoner på at det ikke er ventetiden i tollkøen, men ventetiden på å bli klar til fortolling, som er så skjevt fordelt, og i så fall er det allerede to separate køer: en for fortolling og en for forberedende spedisjonsarbeid. Spedisjonsarbeidet er som regel betydelig mer tidkrevende, og antall spedisjonskunder på grensen synes å vokse raskere enn trafikken. Etatene selv har for lenge siden etterspurt og fått reelt klarsignal for skilting av parkeringsforbud utenfor merkede plasser. Overholdelse av denne skiltingen vil forbedre arbeidsforholdene på plassen, men ikke redusere køen, snarere føre til at innsnevringen av kjørefelt for grønn sone vil inntreffe hyppigere.¹⁸ På ett eller annet stadium kan det bli mindre attraktivt for sjåfører å kombinere køståing og hvile, og da kan det være mangel på hvileplasser på svensk side.

En rotårsak synes å være veksten i lastebiltrafikk fra firma som i liten grad benytter seg av profesjonell spedisjonsvirksomhet i opprinnelseslandet. Dette avspeiles i den økende etterspørselen for spedisjonstjenester på kontrollområdet. Speditører forteller at svært mye av ventetiden for deres kunder på stedet skyldes lang responstid fra eksportørene på dokumentasjon som i utgangspunktet skulle være klar før avreise. Dersom det på et tidspunkt er fem lastebiler som trenger tolv timer i stedet for et kvarter for å komme gjennom kontrollstasjonen, betyr dette en reduksjon av kapasiteten fra 220 vogntog per time til 200 fordi fem av 55 oppstillingsplasser er opptatt. Er det femti slike biler, er det bare sirkulasjon i fem av oppstillingsplassene, og kapasiteten er nede i 20 vogntog per time. Når trafikken nærmer seg kapasitetsgrensen, blir det raskt ikke bare kødannelse, men økende kødannelse, som gir alle i køen den samme økning i ventetid.

Denne slags effekter lar seg beregne på forhånd for ulike forutsetninger i trafikkmønsteret. Det ligger imidlertid utenfor mandatet til denne evalueringen, og det foreligger heller ikke tilstrekkelig datagrunnlag. Gjennomsnittstall har liten innflytelse på resultatet, det er variasjonene som slår ut. Den totale trafikken over Svinesundbroen har vært forholdsvis stabil de siste to til tre år, også lastebiltrafikken, men køproblemene synes å ha tiltatt igjen. Dette må skyldes større variasjon i sammensetningen av trafikken og muligens større variasjon i trafikkmønsteret over døgnet og uka. Det som er vanskeligst å anslå for en slik simulering og beregning, er atferden til sjåfører så lenge man ikke kjenner alternativene deres til for eksempel å kombinere venting på spedisjonspapirer med hviletid, eller atferden til eksportører og importører som må vente lenge på at varene deres skal komme gjennom. Som et tankeeksperiment kunne en for eksempel se for seg at det ikke fantes spedisjonslokaler på kontrollområdet. I så fall måtte sjåfører uten tilstrekkelige papirer returnere til Sverige for å få gjennomført nødvendig forarbeid hos en speditør der. Kanskje denne kunne være lokalisert på en hvileplass for sjåfører. Dette ville formodentlig korte ned køen inn til tollstasjonen på Svinesund, men vi vet ikke hvilke andre effekter det ville ha.

Som Figur 14 viser, er køenes tid på Svinesund ikke forbi.

¹⁸ Det samme vil gjelde dersom fysiske avsperringer begrenser parkeringsmulighetene og det innføres tidsrestriksjoner for parkering; en løsning som faktisk er implementert sommeren 2012.



Figur 14: Kø inn på Svinesund kontrollområde anno 2012

Som oppsummering kan en si at kontrollstasjonen bidrar til effektiv grensekontroll, men at i den grad effektiviteten har økt, skyldes det i første rekke mer moderne tekniske løsninger snarere enn samlokaliseringen av etatene. Bidraget til framkommelighet er mer komplisert å besvare. Til å begynne med var fire felts veg og separasjon av trafikk til grønn og rød sone en betydelig gevinst for trafikantene i begge sonene. Etter hvert har forholdene blitt gradvis verre igjen på rød sone, takket være en blanding av årsaker, og på enkelte dager spiller problemet også over på den øvrige trafikken. Det enkle svaret på å finne årsaken til dette, er å si at behovet for antall biloppstillingsplasser ble undervurdert i designfasen ca. år 2003. Det er imidlertid ikke sikkert at en utvidelse av antall oppstillingsplasser vil løse problemet på sikt heller; vi antar at det trengs en tverrfaglig tilnærming til å forstå dynamikken og foreslå gode løsninger.

De ytterligere effekter som kan forventes fra et nærmere samarbeid mellom etatene, gjelder i første rekke treffsikkerhet i kontroller, i liten grad effektiviteten i rutinearbeidet, og i enda mindre grad framkommeligheten for trafikantene. Etatene må imidlertid bidra sammen for å løse de økende kø-problemene.

6 VIRKNINGER AV PROSJEKTET

6.1 Oppnåelse av samfunnsmålet

Prosjektets opprinnelig formulerte samfunnsmål om en autoritetsskapende og gjestfri grensekontroll på Svinesund er behandlet i kapittel 3.2 fra side 28. Vårt reformulerte samfunnsformål for prosjektet er en positiv samfunnsmessig nytte, både økonomisk og på andre dimensjoner.

Samfunnsmål er generelt av en slik karakter at det er vanskelig å si i hvilken grad de er oppnådd eller ikke. I høyden kan en si noe om hvorvidt prosjektet bidrar sterkt eller svakt (eller negativt) til det, og dette bidraget kan variere over tid ettersom effektkjedene får tid til å virke og forutsetningene endres. Så også her. Vi fokuserer derfor i det følgende på å belyse disse virkningene og vurderer dem opp mot utgangsposisjonen, snarere enn mot en vilkårlig kvantifisering av samfunnsmålet.

6.2 Strategisk kriterium 1: Virkninger og effekter over tid

Når prosjektet evalueres etter kriteriet for virkninger, er det fokus på summen av positive og negative virkninger på sikt som bidrag til prosjektets samfunnsmål sammen med de tilsiktede effektene. Vi fant i målgjennomgangen en lang rekke effekter av både prosjektet og de tre etatenes planlagte aktiviteter på kontrollområdet som til sammen kunne bidra til samfunnsmålene. Her vil vi fokusere på forhold som ikke var tilsiktet; altså først og fremst negative indirekte virkninger, ofte kalt bivirkninger, og positive indirekte virkninger, ofte kalt ringvirkninger. Det kan imidlertid være en utfordring å skille disse fra hverandre.

Trasévalget for E6 var knyttet til betydelige utfordringer for miljøvern, kulturminnevern og til dels jordvern, med til dels motstridende interesser lokalt, regionalt og nasjonalt. Som en konsekvens ble det også begrensninger på tomtevalg for kontrollområdet, og en preferert beliggenhet nærmere riksgrensen måtte forkastes. Gårdsbruket Langkas ble i sin helhet anskaffet for kontrollstasjonens behov. Relevante prosedyrer er fulgt.

Samlokaliseringen har medført at det ikke er behov for en ekstra avkjørsel fra E6 og en ekstra påkjørsel, sammenliknet med om det hadde vært to kontrollstasjoner. Dette gir et enklere trafikkbilde på motorvegen og bidrar statistisk sett til bedre framkommelighet og redusert ulykkesfare. Det kan argumenteres for at dette er den største stabile positive virkningen av å samlokalisere etatene.

En svært effektiv grensekontroll på Svinesund kunne føre til at en del av trafikken sørfra ville velge å kjøre nordover gjennom Sverige og passere på andre grenseoverganger for å unngå kontroll. I så fall ville kontrollbehovet øke andre steder og reduseres tilsvarende på Svinesund. En har imidlertid ikke klare indikasjoner på at dette skjer i større omfang. Kontrollressurser er også fordelt til andre grenseoverganger, og tollerne har strategier for å avdekke hvorvidt et kjøretøy synes kunstig omdirigert til en annen tollstasjon. Hvorvidt styrket kontroll ved Svinesund også medfører forflytning av smuglertrafikk til helt andre kanaler (sjøveien og luftveien), er det selvsagt meget vanskelig å vite sikkert.

En relativt ny, men tiltagende praksis blant antatte smuglere som uforvarende sluses inn fra motorvegen til tollkontroll, er at de snur og kjører flere kilometer tilbake langs E6 i feil kjøreretning. Tollvesenet har identifisert åtte slike tilfeller på Svinesundsforbindelsen i første halvår av 2012. Det registrerte omfanget av kjøring mot kjøreretningen i Norge ligger på rundt 50 tilfeller per år; men

det er trolig store mørketall. Grove anslag fra flere land viser ca. 1 dødsfall per 100 registrerte hendelser av denne karakter (Nordgård 2010).

Lokalene for spedisjon på kontrollområdet gir mulighet for sjåfører som ikke har fortollingspapirer klare, til å få assistanse til dette arbeidet uten å måtte returnere til Sverige. I praksis har dette til nå vist seg i overveiende grad å være til nytte for kjøretøy med last fra Øst-Europa. Konkurransen om å få ta del i dette spedisjonsmarkedet er liten, formodentlig fordi det utgjør en liten del av spedisjonsmarkedet totalt og fordi speditører har helt ulike forretningsstrategier. Omfanget synes imidlertid å ha økt de siste årene.

Det at det finnes spedisjonsmuligheter på stedet, kan også tenkes å bidra til overopphoppingen på kontrollstasjonen av ufortollede lastebiler og dermed bidra til redusert framkommelighet, men sammenhengene er komplekse. Uten denne opsjonen måtte det i alle fall være en måte for lastebiler å returnere til Sverige på uten å kunne ta seg ufortollet inn i Norge, noe det i prinsippet er tatt høyde for i trafikkløsningen.

Redusert trafikk langs gammel veg forårsaker gjerne endringer i handelsmønster. I tilfellet Svinesund må dette eventuelt tilskrives trasévalget og ikke flytting av kontrollstasjonene. Avkjørselen fra E6 til kontrollområdet er bygd med tanke på også å betjene et eventuelt nytt næringsområde på Langkas; men per i dag er området rundt ikke regulert til dette formål.

Uten at vi har brukt mye ressurser på å undersøke det, er det med andre ord vanskelig å påvise betydelige positive eller negative virkninger av prosjektet (når en holder de tilsiktede effektene utenfor). Således er prosjektdesignet noenlunde treffsikkert; det treffer det intenderte formålet med få bivirkninger. Kødannelse er imidlertid ikke redusert så mye som man implisitt hadde forventet, se kapittel 5.2.5, og problemet øker i omfang.

7 RELEVANS: EFFEKTER I FORHOLD TIL BEHOV OG ETTERSPOØRSEL

7.1 Strategisk kriterium 2: Prosjektets relevans som middel til å nå et mål

Hvorvidt et tiltak er relevant eller ikke, er trolig det viktigste spørsmålet som krever avklaring før et tiltak settes i gang. Det er også den endelige testen ved sluttevalueringen på om prosjektet er vellykket.

Ved evaluering av investeringstiltak knyttes spørsmålet om relevans i første rekke opp mot behovene. Her er det særlig spørsmål om hvorvidt de effektene som tilsiktes, er de som det er behov for eller etterspørsel etter. *Ex ante*, når tiltaket planlegges, sier man at prosjektet er relevant dersom målene er forankret i de behovene eller prioriteringene i samfunnet som man ønsker å fremme.

I etterkant, ved sluttevalueringen, vurderer en om målene er nådd. Selv om det viser seg at de taktiske målene er nådd, altså at det er samsvar mellom de direkte effektene som er oppnådd og de som var tilsiktet, er ikke det tilstrekkelig til å kunne si at tiltaket er relevant. Når en vurderer prosjektets relevans, ser en forbi den taktiske måloppnåelsen og vurderer i stedet målenes eller strategiens godhet. Et prosjekt er relevant hvis og bare hvis det er samsvar mellom formelt avtalte mål, relaterte behov og prioriteringer i samfunnet. Det er med andre ord en test på om kartet stemmer med terrenget. Dersom for eksempel økonomiske forhold har endret seg eller ny teknologi er blitt utviklet som endrer rammebetingelsene, kan det hende at det ikke er behov for prosjektets resultater og at det derfor ikke lenger er relevant (eller motsatt; at relevansen faktisk har økt).

Det er derfor i prinsippet to betingelser som må oppfylles. For det første at det avtalte målet er forankret i prioriteringer og behov og med et ambisjonsnivå som er realistisk oppnåelig. For det andre at samfunnets behov og prioriteringer ved evalueringstidspunktet ikke er forskjellige fra det som ble lagt til grunn da tiltaket ble planlagt – det vil si har endret seg over tid. Dette innebærer at en må gjøre en separat vurdering av målene sett i forhold til de aktuelle behov og prioriteringer, både slik de formelt var avtalt i utgangspunktet, og slik de framstår på evalueringstidspunktet.

I tilfellet Svinesund kontrollområde har vi gjort rede for prosjektets målformuleringer i kapittel 3. Effektmålet var at en skulle oppnå «synergisk samhandling mellom etatene», og det langsiktige målet at man skulle få til en «autoritetsskapende og gjestfri grensekontroll». Vår vurdering var at disse målene ikke uttrykte noen strategisk intensjon. Vårt forslag var derfor at effektmålet i dette tilfellet måtte handle om hvor effektiv grensekontrollen er (og om trafikantenes framkommelighet). Det langsiktige samfunns målet måtte knyttes til nytteeffekten grensekontrollen har for samfunnet.

Dette betyr at målene slik de opprinnelig var formulert, ikke er relevante. Men det betyr ikke at tiltaket ikke er relevant. Det betyr at tiltaket må vurderes mot andre mål som reflekterer samfunnets behov og prioriteringer hva angår grensekontroll i dag. I denne evalueringen legger vi derfor til grunn at prosjektet må vurderes i forhold til at det finnes et prioritert behov i samfunnet for at en ønsker (1) en effektiv grensekontroll ved Svinesund, og (2) at dette skal gi en nytteeffekt for samfunnet.

7.2 Vurdering av tiltakets relevans

I dette tilfellet kan vi slå fast at grensekontroll er lovbestemt og prioritert i landet. I tillegg kan man helt generelt slå fast at i den grad grensekontrollen ved den gamle Svinesundsbroen ble vurdert som relevant, er det stor grunn til å tro at det samme gjelder den nye stasjonen, ettersom tiltaket i dette tilfellet bare handler om å flytte grensestasjonen fra ett sted til et annet. Forutsetningen vil være at hovedtyngden av trafikken flyttes fra den gamle broen til den nye og dermed kan kontrolleres fra det nye anlegget. Slik reguleringen av trafikken på den gamle broen nå er gjort, kanaliseres all for-tollingstrafikk og alle lastebiler til det nye området. Personbiltrafikken på de to broene nærmer seg imidlertid hverandre i volum, se Figur 5 på side 26.

Det som kan påvirke om grensekontrollen blir mer eller mindre relevant i dag handler derfor i større grad om hvorvidt effektiviteten endres, som er knyttet til effektmålet (1), enn om tiltaket er nyttig for samfunnet, det vil si samfunnsmålet (2).

7.2.1 Relevans i forhold til effektivitet i kontrollvirksomheten

Effektiviteten i kontrollvirksomheten er gjennomgått i kapittel 5.2. Den diskuteres i et levedyktighetsperspektiv i kapittel 8.1. Vurderingene er noenlunde sammenfallende med et relevansperspektiv; vi henviser derfor til kapittel 8.1 på dette punktet.

Valget om å fokusere på trafikk inn i landet har medført at muligheten til å stoppe utgående trafikk for kontroll på norsk område er drastisk redusert i forhold til tidligere. For tollarbeidets vedkommende er det et godt institusjonalisert samarbeid med svenske myndigheter, så Tollvesenets behov for å stoppe utgående trafikk er lite. Når det gjelder andre begrunnelser, for eksempel forankret i Straffeloven, er det straks vanskeligere å utnytte denne muligheten. Teknisk er det selvsagt mulig for Politiet å stoppe bestemte kjøretøy ved Svinesund som på andre motorveger, men risikomomentet og kostnadene per operasjon er høye. Anlegning av en kontrollpost eller stoppsone på den andre siden av E6 var derfor berørt tidlig i forberedelsen av prosjektet, men ble avvist av kostnadsgrunner. To begivenheter siste år har utløst ny diskusjon om behovet for en mer varig løsning. For det første viser Politiet og Vegvesenet til behovet for en effektiv, men smidig stenging av grenser ved forhøyet terrorberedskap. For det andre har reguleringsendringer medført at utvalgte beslag gjort på den andre siden av grensen ikke lenger kan tilfalle Norge. Etter det vi har sett av antydninger av kostnader for et slikt område, er det godt innenfor de varierende rammer som prosjektet har vært tiltenkt over tid før det kom i gang. Vi antar at en utbygging av dette nå ville gjøre stoppområdet betydelig dyrere. På dette punktet kan det se ut som om manglende samtidig utbygging av et stoppområde på den andre siden av vegen har gjort prosjektet noe mindre relevant enn det kunne ha vært.

7.2.2 Relevans i forhold til samfunnsnytt

Vurderingen av tiltakets samfunnsnytte er behandlet i kapittel 6.

Det overordnede spørsmålet om relevans handler i dette tilfellet om behovet for grensekontroll i Norge. En kan umiddelbart slå fast at dette er et prioritert område, og er begrunnet i en rekke lover og forskrifter. Det gjelder Lov om toll og vareførsel av 2007, som gir bestemmelser om tollkontroll, tollsamarbeid med andre land, tollbehandling, tollfritak, straffereaksjoner, etc. Det gjelder også Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her av 2010, som har bestemmelser om visum, kontroll med inn- og utreise, bortvisning, Schengen-samarbeidet, etc. Og det gjelder Vegtrafikklo-

ven av 1965 med bestemmelser blant annet om kontroll av førerkort og kjøretøyer. Disse lovene gir den formelle begrunnelsen for grensekontrollen og legitimerer prosjektet. I tillegg kommer spørsmålet om det reelle behovet for grensekontroll, som det vil være til dels forskjellige oppfatninger om i samfunnet.

Etter at den nye Svinesundsbroen ble bygget i 2005, går nå om lag to tredeler av trafikken ved Svinesund inn til Norge over den nye broen over Svinesund; se Figur 5 på side 26. Dette omfatter et trafikkvolum på vel 2 millioner kjøretøy i året, noe som gir god begrunnelse for flyttingen av kontrollområdet. Imidlertid går om lag en tredel av trafikken fremdeles over den gamle broen, og andelen er økende. Dette betyr i beste fall at en nå må ha en betydelig kontrollvirksomhet også utenfor det nye kontrollområdet. En del av stillingsveksten på Svinesund er nettopp knyttet til at det kom enda en veg mellom Sverige og Norge. I verste fall, dersom kontrollvirksomheten ikke er tilstrekkelig, betyr det at en med det nye kontrollområdet har gitt bedre vilkår for smuglere.

Det som framfor alt gjør at flyttingen av kontrollområdet er relevant, er at om lag halvparten av all tungtransport inn i Norge går over Svinesund. Om lag 40 prosent av kjøretøyene er registrert i utlandet. Tungtransporten har ikke lengre anledning til å benytte den gamle broen og må derfor passere kontrollområdet.

Vurderingen av om noe er relevant, kan raskt snu fra positivt til negativt, dersom rammebetingelsene endres. Det mer dramatiske ville være om tollregimet mellom EU og EØS ble opphevet, slik at fortolling på grensen opphørte eller ble sterkt redusert. Lite tyder på at dette vil skje i nær framtid. En kan også tenke seg et scenario der en får mindre tungtransport over grensen i kjølvannet av finanskrisene i flere år framover, noe som ville redusere kapasitetsbehovet vesentlig. Eller en kan få endringer i avgiftspolitikken i Norge slik at prisforskjellene på populære smuglervarer blir mindre og dermed omfanget av smuglingen reduseres vesentlig. Dette er imidlertid spørsmål som er dypt forankret i partipolitikken og som en derfor ikke kan se noen umiddelbare endringer ved. Enda mindre kan en forvente store endringer i lovgivingen når det gjelder innførsel av narkotiske stoffer, som skulle ha betydning for kontrollvirksomhetens relevans.

7.3 Konklusjon

Vår konklusjon er derfor at byggingen av Svinesund kontrollområde i det alt overveiende er relevant, først og fremst begrunnet med at samfunnet prioriterer grensekontroll, og at dette gjelder trafikken på hovedfartsåren til og fra kontinentet. At samlokaliseringen av tre etater er like relevant, er mer usikkert. Her ser en åpenbare fordeler, først og fremst i form av informasjonsutveksling, som for så vidt i teorien, om ikke i praksis burde være uavhengig av fysiske avstander. Men det er ikke gitt at en ikke hadde vært bedre tjent med en trafikkstasjon som var plassert et par kilometer lengre inn i landet.

8 LEVEDYKTIGHET: FORTSATT OG LANGVARIG EFFEKTPRODUKSJON

8.1 Strategisk kriterium 3: Levedyktighet for de effektproduserende forholdene

Hvorvidt resultatet av en investering er levedyktig eller ikke, er i bunn og grunn et spørsmål om i hvilken grad den nytteeffekten som kan tilskrives investeringen, vedvarer over tid. Det er nytten i kombinasjon med tidsspennet som indikerer levedyktigheten. Dette betyr at levedyktigheten bare kan fastslås en tid etter at prosjektet er avsluttet, og bare for den perioden som er forløpt. Enhver projisering framover i tid vil være hypotetisk, på samme måte som for en *ex ante* vurdering av levedyktigheten før prosjektet er igangsatt.

Vurderingen av levedyktighet handler om de økonomiske, institusjonelle, sosiale, miljømessige, etc. prosessene som er initiert eller foreligger fra før, og som gjør at investeringsprosjektet gir nytte i et lengre tidsperspektiv. Det handler også i stor grad om etterspørsel i markedet, behovet for tiltaket, betalingsvilligheten for ytelsene, viljen og evnen til å dekke driftsutgiftene, etc. Således kan levedyktigheten også til en viss grad være avhengig av prosjektets relevans, i alle fall ved en *ex ante* evaluering. En kan imidlertid tenke seg prosjekter som *ex post* ikke viser seg å være relevante i forhold til de oppsatte mål, men som allikevel har virkninger som er gunstige, og som derfor også blir levedyktige. I parentes bemerket er slike prosjekter også lite treffsikre i forhold til det opprinnelige målet.

Denne evalueringen ble foretatt om lag syv år etter at Svinesund kontrollområde ble tatt i bruk i 2005, en periode som er tilstrekkelig lang til å vurdere levedyktigheten for mange investeringstiltak som er iverksatt som svar på markedets etterspørsel eller samfunnets behov. Svinesund-prosjektet ble imidlertid primært etablert for å ivareta kontrollfunksjoner i samfunnet og kan derfor ikke vurderes i forhold behov og marked i tradisjonell forstand. Kontrollfunksjonene er heller ikke et nytt fenomen, men en videreføring av noe eksisterende, bare på et nytt område. Dette gjør det mindre aktuelt å reise spørsmål om levedyktighet: En kan ikke forvente vesentlige endringer i det som skal skje, hvem som impliseres, etc. Dersom Staten var villig til å betale for kontrollvirksomheten tidligere, vil den også være det i tiden som kommer. Derimot kan det selvsagt komme kostnads- og kvalitetspress på aktiviteten, jfr tidligere forenklinger omtalt i kapittel 2.2. Likeledes kan viljen til å betale for fortollingsvirksomheten falle bort dersom tollreglene endres; se kapittel 7.2 om tiltakets relevans.

Det som begrunnet etableringen var først og fremst (1) at hovedfartsåren mellom Norge og Sverige ble flyttet, (2) behovet for å utvide kapasiteten, og (3) at en ønsket å oppnå økt effektivitet som resultat av at tre etater ble samlokalisert. Spørsmålet som må reises når en skal vurdere levedyktigheten av tiltaket er i hvilken grad en kan forvente at det skjer endringer i disse forholdene som gjør at en ikke lengre vil ha behov for kontrollområdet.

Når det gjelder den nye vegen, så er plasseringen av den endelig, og en må anta at den vil ta det meste av trafikken i overskuelig framtid. Trafikken over den gamle broen sank umiddelbart så snart den nye ble ferdig, og den nådde i 2008 et bunnivå på ca. 900.000 kjøretøyer inn i landet, mot ca. 2,2 millioner over den nye. Fra 2008 til 2011 har trafikken over den nye broen økt marginalt, mens trafikken over den gamle har økt med nærmere 50 prosent til ca. 1,3 millioner. Om en antar en total kapasitet på de to broene på ca. 8 millioner kjøretøyer per år, og gitt at det fortsatt blir forbud mot lastebiltrafikk over den gamle broen, gis beliggenheten av seg selv i overskuelig framtid. Vi minner

imidlertid om at den forrige tollstasjonens brukstid ble i underkant av 20 år, og at det de førti første årene var to bygningsmessige løsninger (med tilnærmet samme lokalisering).

Når det gjelder kapasiteten, så er situasjonen at om lag tre firedeler av importen til Norge som går på veg kommer over Svinesund. Dette er hovedfartsåren til kontinentet, og det er derfor liten grunn til å tro at det vil skje vesentlige endringer. En kan imidlertid tenke seg at tre ting kan skje som endrer forutsetningene for tolletatens virksomhet på kontrollområdet.

For det første at en svært effektiv grensekontroll på Svinesund kunne føre til at en del av trafikken sørfra ville velge å kjøre nordover gjennom Sverige og passere på andre grenseoverganger for å unngå kontroll. I så fall ville kontrollbehovet øke andre steder og reduseres tilsvarende på Svinesund. En har imidlertid ikke klare indikasjoner på at dette skjer i større omfang. Kontrollressurser er også fordelt til andre grenseoverganger, og tollerne har strategier for å avdekke hvorvidt et kjøretøy synes kunstig omdirigert til en annen tollstasjon. Og selv om smuglertrafikk ville velge andre veier, inklusive sjøveien ett eller annet sted langs landets langstrakte kyst, ville ikke dette redusere behovet for tollklarering betraktelig.

For det andre at de fleste av vogntogene fra kontinentet etter hvert tollklareres helt fram til bestemmelsesstedet i Norge gjennom autoriserte spedisjonsfirmaer slik at behovet for å stoppe på Svinesund blir meget kortvarig. Det finnes også i dag unntaksregler som i visse tilfeller gjør det unødvendig å stoppe i det hele tatt. En stor del av tolletatens kapasitet er i dag bundet opp med kontroll og tollklarering av vogntog fra Øst-Europa og Tyrkia. Dette er svært ressurskrevende og har formodentlig bidratt til å øke kapasiteten fra 70 til 120 tjenestemenn i de syv årene som er gått. Denne situasjonen kan endre seg i løpet av forholdsvis kort tid, slik at det vil være riktig å redusere kapasiteten på Svinesund, men trolig ikke radikalt.

For det tredje at tollreglene innenfor EU utvides til å gjelde hele EØS-området, slik at fortolling på grenseovergangene opphører og behovet for stasjonen faller bort. Dette er et scenario som mange vil vurdere som realistisk. Ved innføringen av Schengen-samarbeidet i 2001 opphørte personkontrollen på grensene, noe som førte til at politiets tilstedeværelse på kontrollområdet ble langt mer begrenset enn hva en tidligere hadde forutsett. På alle EU-interne nasjonalgrenser finnes det i dag forlatte grensestasjoner. På den andre siden er Tollvesenet også avgiver av data om import og eksport til en lang rekke andre statistiske og administrative formål, slik at en vurdering av hvordan disse behovene eventuelt skulle ivaretas på annen måte også da måtte tas med i betraktningen.

Når det gjelder bidrag til framkommelighet, har vi sett at det er blandede resultater. Dersom framkommeligheten igjen ble drastisk redusert, ville dette kunne være et argument for ytterligere en forflytning eller omlegging av kontrollstasjonen. Vi har tidligere omtalt økende tilløp til kødannelser. Selv om kontrollstasjonens bidrag til framkommelighet dermed ikke nødvendigvis er så god som forventet, vil dette neppe utløse en forflytning av stasjonen eller en nedleggelse eller sterk reduksjon i dens aktiviteter, og således ikke være en trussel mot levedyktigheten.

Når det gjelder effektivitet i kontrollvirksomheten på området, så var dette et hovedargument for samlokaliseringen og utformingen av prosjektet. Dersom det skulle vise seg at en ikke oppnår en effektivitetsgevinst, er det allikevel lite trolig at samlokaliseringen vil opphøre, når nå området en gang er etablert. Effekten av samlokaliseringen er drøftet i kapittel 5.2.5. Men når det gjelder Tollvesenet, så er det klare tegn på at effekten, om ikke også effektiviteten, av kontrollvirksomheten er

vesentlig økt siden 2005, for eksempel om en ser på omfanget av beslag. Videre anføres at uten en tollstasjon på grensen ville staten sannsynligvis gå glipp av betydelige inntekter i toll, moms og særavgifter. På Svinesund dreier det seg om flere milliarder kroner per år. Inntjening er ofte et viktig argument uavhengig av andre effekter.

En forsiktig konklusjon når det gjelder dette tiltakets levedyktighet vil være at det langsiktige behovet for kontrollområdet og derved investeringens levedyktighet står og faller med Tolletatens tilstedeværelse og funksjon. Tolletaten er den dominerende part med mer enn 90 prosent av de fast stasjonerte tjenestemenn. Den er derfor også den mest sårbare. Det eksisterende fortollingsregimet mellom EU og øvrige EØS-land kan teoretisk sett opphøre ved et pennestrøk gjennom internasjonale forhandlinger, selv om det ikke er noen indikasjoner i dag på at dette vil skje. En radikal nedbemanning og en mer symbolsk tilstedeværelse på grensen ville bli resultatet. En mer profesjonell transportnæring i landene sør og øst på kontinentet og smidigere spedisjonsbehandling vil også kunne redusere behovet for kapasitet på tollstasjonen.

Hva ville i så fall være alternativ anvendelse av kontrollområdet? Vegetaten, som har mindre enn ti prosent av de fast stasjonerte på området i dag, ville kunne utvide kontrollvirksomheten, spesielt av tunge kjøretøyer, forutsatt at dette ble prioritert og at en fikk midler til dette. Det er et utvilsomt behov for slike kontroller i grenseområdet, særlig på vinterstid, på grunn av glatte veier, slitte dekk, manglende kjetting, etc. Vegvesenets kontrollaktivitet har ikke økt i omfang siden 2005, til tross for den betydelige økningen i trafikkvolumet.

Det er imidlertid ikke en åpenbar fordel at et slikt kontrollområde for Vegvesenet skal ligge utenfor synsrekkevidde til vegen. Mer naturlig ville det være at kontrollstasjonen ble lagt noen kilometer lengre inn i landet der en i dag har etablert en parkeringsplass for at trailersjåfører skal kunne overholde hviletidsbestemmelsene. Dersom det ble gjort, kunne en tenke seg at kontrollområdet på Svinesund i så fall ble tilbudt som en egnet hvileplass for disse brukerne, der den ligger fredelig tilbaketrunket fra hovedvegen. Men det ville i så fall bli landets kanskje dyreste parkeringsplass, og investeringstiltaket tilsvarende særdeles lite lønnsomt og levedyktig.

9 SAMFUNNSØKONOMISK LØNNSOMHET

9.1 Innledning

Vurderinger av effekter og virkninger for prosjektets kostnads- og nytteside er allerede tatt med tidligere i rapporten. I dette kapittelet stiller vi disse momentene sammen for å evaluere prosjektet etter kriteriet samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

En komplett nytte-kostnadsanalyse vil være vanskelig å gjennomføre for dette prosjektets vedkommende. Vi har i stedet valgt å gjøre en kostnads-virkningsanalyse, hvor vi så langt det lar seg gjøre beregner endring i nåverdi sammenliknet med det valgte nullalternativet for kostnadssiden til kontrollområdet. I den grad det lar seg gjøre å kvantifisere endringer i økonomiske nyttevirksomheter vil vi gjøre dette, men vi vil i stor grad benytte oss av kvalitative beskrivelser av effektene.

Det har vært utfordrende å finne et realistisk nullalternativ for det nye kontrollområdet. Slik vi ser det, foreligger det ikke noe reelt nullalternativ til den nye kontrollstasjonen på Svinesund, da den opprinnelige situasjonen likevel måtte endres på grunn av bygging av ny bro og ny vegtrasé. I den samfunnsøkonomiske analysen har vi likevel valgt situasjonen slik den var før det nye kontrollområdet ble bygd, som nullalternativ. Slik den nye broen og vegparsellen er plassert rent geografisk, ville dette ført til et uhensiktsmessig trafikkmønster med sannsynlighet for opphopning av kjøretøy og kødannelser. Den opprinnelige vegtraséen over den gamle broen kan heller ikke utnyttes full ut, da broens bæreevne ikke lengre er tilfredsstillende for de største vogntogene. Vi har likevel valgt å benytte dette som nullalternativ, da vi mener det best oppfyller kravene til et nullalternativ. Se kapittel 2.3 for en mer utfyllende drøfting av alternative løsninger. Også et nullalternativ kan selvsagt utvikle seg over tid, hvilket kompliserer sammenlikningen.

Som en del av diskusjonen om nullalternativet har vi drøftet om virksomhetsaspektet ved kontrollområdet skal inkluderes i den samfunnsøkonomiske analysen eller ikke. Hvis man hadde tatt omfanget av etatenes virksomhet for gitt, og ikke tatt høyde for det økte aktivitetsnivået i Tollvesenet, ville man sett bort fra viktige effekter av dette i analysen. Tollvesenet har økt sin bemanning etter at det nye kontrollområdet ble etablert, noe som tilsier at virksomhetsaspektet bør inkluderes. Dette har derfor vært vårt utgangspunkt. Det kan imidlertid diskuteres hvor mye av økningen som ikke ville ha kommet i nullalternativet, og hvor mye av økningen som er relokalisering (omfordeling) fra andre steder grunnet økt attraksjon.

9.2 Forutsetninger for nåverdiberegningen

I nåverdiberegningene er det benyttet en reell kalkulasjonsrente på 4 prosent som anbefalt i Finansdepartementets veileder. Alle tall er angitt i reelle verdier og framskrevet/ tilbakeført til 2012 ved bruk av denne kalkulasjonsrenten.

Kostnadsutviklingen gjennom prosjektets levetid følger utviklingen i konsumprisindeksen, og er ikke korrigert for en eventuell realkostnadsvekst i for eksempel byggekostnader eller offentlig tjenesteproduksjon. Bygg- og anleggsvirksomhet er en relativt arbeidsintensiv aktivitet, hvor det kan antas at produktivitetsveksten er lavere enn reallønnsveksten. I så fall vil reallønnskostnadsveksten øke over tid, det vil si at den nominelle kostnadsveksten i bygg og anleggssektoren blir høyere enn konsumprisveksten. Dermed vil investeringskostnadene også vokse raskere enn konsumprisene og gi en realkostnadsvekst. For de løpende kostnadene i prosjektets driftsfase – drift, vedlikehold, lønn

til ansatte og så videre – er det mer usikkert hvorvidt reallønnskostnadsveksten vil øke eller avta grunnet produktivitetsvekst. Grunnet usikkerhet rundt framtidig realkostnadsvekst, gitt blant annet prosjektets lange levetid, har vi valgt å følge utviklingen i konsumprisindeksen uten videre korrigering for realkostnadsvekst.

Statsbygg opererer med en avskrivningsperiode på 60 år for nybygg. I tråd med dette har vi valgt å benytte 60 år som levetid for bygningsmassen (slik at restverdien etter endt analyseperiode er null). For Svinesund kontrollområde kan det argumenteres for at en brukstid på 60 år er urealistisk lang. Kapasitetsmangelen en kan observere allerede i dag gir indikasjoner på at området muligens vil måtte endres eller bygges ut i overskuelig framtid. Dette gjelder særlig utearealet. Da vi ikke kan si noe sikkert rundt dette, har vi valgt å benytte Statsbyggs avskrivningsperiode på 60 år.

9.3 Samfunnsøkonomiske kostnader

9.3.1 Investeringskostnader

Den største kostnadskomponenten for tiltaket er investeringskostnadene. Det er per dato utbetalt ca. 258 millioner kroner i totale byggekostnader inklusive tomtekostnad, altså en total prosjektkostnad under styringsrammen som var på 288,84 millioner kroner. I tråd med Finansdepartementets veileder korrigerer vi beløpet for merverdiavgiften og samlet investeringskostnad blir da 209 millioner kroner.

For å få en reell sammenlikning mot nullalternativet, skulle vi i prinsippet hatt informasjon om restverdien av den gamle bygningsmassen. Vi har imidlertid ikke greid å framskaffe disse data, noe som gjør en sammenlikning vanskelig. Statsbygg var og er fortsatt eier og forvalter av Tollvesenets stasjon, mens Vegvesenet den gang eide sin egen bygningsmasse. Begge stasjonene brukes fremdeles, dog i svært lite omfang, og kun som et oppholdssted når det gjøres kontroller.

Tabell 2 viser nåverdien av investeringskostnadene for kontrollområdet i 2012-priser. Vi har fordelt den samlede investeringskostnaden sjablongmessig over anleggsperioden (2003: 25 prosent, 2004: 50 prosent, 2005: 25 prosent), med en antagelse om at det påløp størst kostnader i 2004. Vi kan ikke identifisere restverdien av den gamle bygningsmassen for nullalternativet grunnet manglede tallgrunnlag.

Tabell 2: Nåverdi investeringskostnader (millioner kroner, 2012-priser)

	Nullalternativet	Nytt kontrollområde	Endring
Investeringskostnad	Ikke relevant	229,6	Kan ikke beregnes
Restverdi gamle stasjoner	Mangler data	0	Kan ikke beregnes

9.3.2 FDV¹⁹-kostnader for bygningsmassen

Statsbygg er eier og eiendomsforvalter av bygningsmassen. I den forbindelse påløper det drifts- og vedlikeholdskostnader på selve bygningsmassen som "betales" av etatene gjennom husleie til Stats-

¹⁹ Forvaltning, drift og vedlikehold.

bygg. Tollvesenet foretar framleie av lokaler til spedisjonsfirma, men tar ikke noe overskytende for dette.

Tabell 3 viser samlede FDV-kostnader for Statsbyggs eiendomsforvaltning på kontrollområdet fra 2005 (da bygget ble tatt i bruk) og fram til 2011.

Tabell 3: FDV-kostnader Statsbyggs eiendomsdrift, Statsbyggs anslag for Svinesund 2005 - 2011 (kroner, løpende priser)

	FDV-kostnader
2005	822 740
2006	2 215 341
2007	1 748 567
2008	1 540 465
2009	1 956 916
2010	1 902 255
2011	4 268 397

Vi ser av tabellen at kostnadene var svært lave det første driftsåret. Det er de brukeravhengige kostnadene som er svært lave, noe som trolig skyldes at området var i en oppstartsfase. Anlegget ble overlevert brukerne i april. Den høye verdien i 2011 skyldes store utendørsarbeider dette året.

For en reell sammenlikning med nullalternativet skulle vi hatt en oversikt over tilsvarende kostnader for bygningsmassen i nullalternativet. Vegvesenet driftet tidligere sitt eget bygg, mens Tollvesenet leide av Statsbygg, dette kompliserer sammenlikningen. Verken Statsbygg eller Vegvesenet har vært i stand til å framskaffe disse data, noe som gjør det vanskelig å beregne om FDV-kostnadene har endret seg for det nye kontrollområdet eller ikke. Det vi vet, er at den gamle tollstasjonen og den gamle stasjonen til Vegvesenet har et samlet innendørs areal på ca. 1.385 kvm, i motsetning til den nye stasjonen, som har et totalareal på 7.700 kvm. De gamle stasjonene har et samlet tomteareal på 21.075 kvm, mens den nye har et samlet tomteareal på 123.700 kvm. Den samlede bygningsmassen og utendørsarealene som Statsbygg nå skal forvalte er altså betydelig større enn tidligere. De totale FDV-kostnadene har derfor etter all sannsynlighet økt, men om kostnad per kvadratmeter har økt, vet vi ikke, da vi altså ikke har kostnadstallene for de gamle stasjonene.

Et relevant spørsmål for offentlige aktører generelt er om Statsbygg som eier og forvalter av bygningsmassen bidrar til at det oppstår et effektivitetstap sammenliknet med hvis denne oppgaven ble utført av en aktør i konkurranse i et marked. Statsbygg oppgir på generell basis at de kontraherer ut en rekke FDV-oppgaver til private og at deres egne undersøkelser ikke tyder på at FDV-kostnadene i deres leieforhold generelt er høyere. Vi forholder oss til Statsbyggs sine kostnadstall med forbehold om at de muligens kunne ha vært annerledes for en privat aktør.

Et annet interessant spørsmål er om forvaltningen er mer kostnadseffektiv som resultat av samlokaliseringen av de tre etatene. Statsbygg oppgir at en samlokalisering gir en kostnadsmessig fordel ved at varme og kjøling leveres fra en felles teknisk sentral med felles driftspersonell, noe som gir kort responstid ved behov for inngrep. Denne fordelene er ikke tallfestet. Vi har ikke tallgrunnlag som kan svare på om Statsbyggs forvaltning av Vegvesenets bygningsmasse er mer eller mindre kostnadseffektiv enn når Vegvesenet selv forvaltet bygningsmassen.

For å gjøre en nåverdiberegning av FDV-kostnadene knyttet til Statsbyggs forvaltning, må vi anta en utvikling i kostnadene for hele bygningsmassens levetid. Siden vi kun har FDV-kostnader for det nye kontrollområdet, vil kun gjøre beregninger for disse kostnadene. Nåverdien i 2012-priser av FDV-kostnader for Statsbyggs forvaltning på det nye kontrollområdet beregnes da til å være 50,7 millioner kroner som vist i Tabell 4. Vi kan gjennom beregningen ikke identifisere om nåverdien av FDV-kostnadene på det nye kontrollområdet er høyere eller lavere enn i nullalternativet grunnet manglende tallgrunnlag.

Tabell 4: Nåverdi FDV-kostnader Statsbyggs forvaltning (millioner kroner, 2012-priser)

	Nullalternativet	Nytt kontrollområde	Endring
FDV-kostnad Statsbyggs drift	Mangler data	50,7	Kan ikke beregnes
FDV-kostnad Vegvesenets drift	Mangler data	Ikke relevant	Kan ikke beregnes

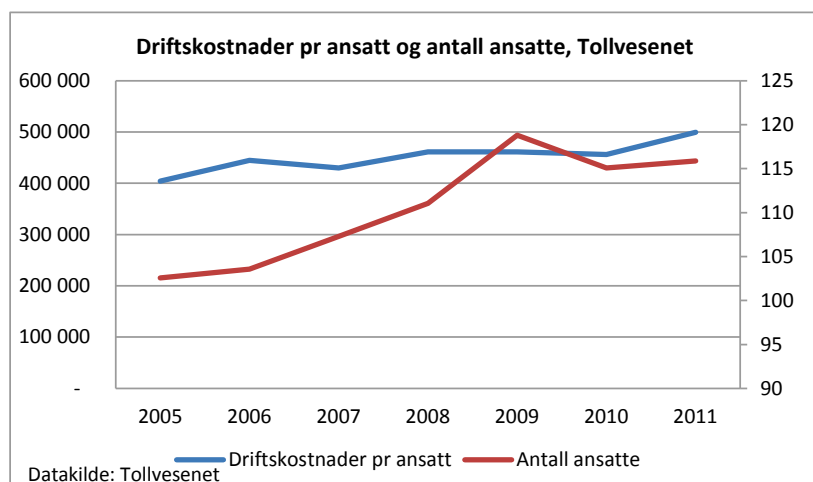
9.3.3 Etatenes virksomhetskostnader

Det påløper også drifts- og vedlikeholdskostnader i forbindelse med etatenes virksomhet som utøves på kontrollområdet. Kostnadene finansieres gjennom etatenes bevilgninger over statsbudsjettet.

Det har ikke vært lett å framskaffe regnskapsopplysninger for kostnader knyttet til driften av virksomheten de tre etatene utfører. Etatene, som alle driftsmessig er en del av en større region, oppgir at regnskapene ikke føres for Svinesund kontrollområde alene, men for regionen samlet. Regionale funksjoner er plassert på alle etatens virksomheter i regionene, og en beregning av kostnadene for kun ett sted vil være svært komplisert, særlig fordi noen funksjoner flyttes mellom lokaliteter innen regionen over tid. Vegvesenet og Tollvesenet har likevel framskaffet noe data for de viktigste kostnadskomponentene i sin drift. Det er dermed knyttet usikkerhet til tallene, og de må benyttes med forbehold om unøyaktig anslag på lokalt nivå. Vi har valgt å se bort fra Politiets kostnader, da deres aktivitet på kontrollområdet er ubetydelig i denne sammenhengen. Virksomhetskostnadene til etatene er vist i Tabell 5 og Tabell 6 nedenfor. I Figur 15 vises utviklingen over tid i driftskostnader per ansatt og antall ansatte ved Tollvesenet på Svinesund.

Tabell 5: Virksomhetskostnader Tollvesenet, etatens anslag for Svinesund 2005 – 2011 (kroner, løpende priser)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Antall:	103	104	107	111	119	115	116
Lønn eskl. arbeidsgiveravgift	29 180 000	32 560 000	33 930 000	36 960 000	39 790 000	40 380 000	42 510 000
Turnustillegg	3 750 000	4 100 000	4 420 000	4 930 000	6 260 000	5 330 000	6 580 000
Overtid	1 210 000	1 240 000	1 330 000	1 740 000	1 930 000	1 350 000	1 480 000
Renhold	310 000	300 000	470 000	500 000	500 000	530 000	500 000
Andre driftskostnader	7 014 250	7 828 072	5 977 826	7 100 677	6 294 794	4 858 610	6 768 949
Sum driftskostnader	41 464 250	46 028 072	46 127 826	51 230 677	54 774 794	52 448 610	57 838 949
Driftskostnader pr ansatt	404 299	444 429	429 996	461 399	461 128	455 829	499 167



Figur 15: Virksomhetskostnader Tollvesenet 2005 – 2011 (kroner, løpende priser) og antall ansatte

Tabell 6: Virksomhetskostnader Vegvesenet, etatens anslag for Svinesund 2011 (kroner, 2011-priser) og antall ansatte

	2011
Årsverk	11
Lønn og overtid ekskl. arbeidsgiveravgift	5 387 652
Reise, kurs med mer.	753 242
Renhold	200 000
Andre driftskostnader	1 335 345
SUM kostnader	7 676 239
Husleie	6 423 000

Ser vi på utviklingen over tid i driftskostnader per ansatt hos Tollvesenet, viser denne en relativt jevn utvikling og er i gjennomsnitt for perioden 2005 – 2011 på ca. 450.000 kroner. For Vegvesenet har vi dessverre kun fått tilgang til tall for 2011, men det vi vet er at antallet ansatte har vært stabilt siden 2005. Her viser tallene en driftskostnad per ansatt i 2011 på ca. 490.000 kroner. Det antas at disse anslagene kan være noe underestimerte, da en del av de variable kostnadene føres på region-nivå; men dette kan også variere over tid. Anslagene er altså usikre.

Når det gjelder tall for etatenes virksomhetskostnader i før-situasjonen (som grunnlag for å beregne dette for nullalternativet), har ikke Tollvesenet og Vegvesenet greid å framskaffe dette grunnet endringer i regnskapssystemene, i tillegg til vanskeligheter med å skille ut aktiviteten på Svinesund fra aktiviteten i regionen ellers. I før-situasjonen inngikk leie av to kontorbrakker utenfor kontrollområdet, mens lagerlokaler for beslaglagte varer lå i Halden og Fredrikstad.

Vi har likevel identifisert noen årsaker som en kan anta gir endrede driftskostnader for etatene på det nye kontrollområdet sammenliknet med det gamle. Det vi vet, er at Tollvesenet har økt sin bemanning fra 70 til 120 personer i tiden siden etableringen av nytt kontrollområde. Økningen har

flere årsaker og kan ikke sees på som en følge av det nye kontrollområdet ifølge Tollvesenet. En av hovedårsakene er økt behov for kontrollvirksomhet som en følge av sterk trafikkvekst i denne perioden. Videre har vi allerede nevnt at den nye vegtraséen førte til en ekstra innfartsåre som krevde Tollvesenets tilstedeværelse. Ressursøkningen var med andre ord vel så nødvendig som følge av den nye vegen, og ikke som følge av det nye kontrollområdet. Det ville med andre ord også vært nødvendig med en ressursøkning med kun den gamle stasjonen for å kunne opprettholdt tilfredsstillende kontrolleffektivitet. Dette er også et relevant aspekt når det gjelder diskusjonen rundt nullalternativet. Et alternativ hvor den gamle stasjonen ble beholdt, men med en bemanningsøkning og en utvidelse av bygningsmassen som var tilpasset det økte kontrollomfanget, kan sees på som et utvidet nullalternativ ("nullpluss-alternativ"). Vi har likevel i vår analyse valgt å benytte det opprinnelige nullalternativet diskutert innledningsvis, og betrakter økt bemanning hos Tollvesenet som en virksomhetsutvidelse. Men det er viktig å presisere at denne utvidelsen ikke kun kommer som en følge av det nye kontrollområdet, men også må sees i sammenheng med den nye vegtraséen og om-disponering av oppgaver innen tolldistriktet. Effekten overestimeres derfor en god del i beregningene. Leserne kan selv se hva konsekvensen for regnestykket blir ved å legge virksomhetskostnadene i null-alternativet (basert på 70 ansatte) nærmere opp mot nytt kontrollområde (basert på 120 ansatte) i Tabell 9 på side 70.

Gitt at kostnadsanslaget for Tollvesenets driftskostnader per ansatt kan brukes som et estimat for driftskostnadene per ansatt på den gamle stasjonen, gir dette en merkostnad på 22 millioner kroner per år (i 2012-priser). Spørsmålet om hvorvidt samlokaliseringen har bidratt til mer kostnadseffektiv drift eller ikke er også relevant. Dette er drøftet mer inngående i kapittel 5.2, som konkluderer med at det ikke har forekommet nevneverdige driftsmessige positive effekter grunnet samlokaliseringen av de tre etatene. En vanlig antagelse er at effektivitet øker og driftskostnader reduseres ved at en virksomhet får nye lokaler som er mer hensiktsmessig utformet i forhold til de arbeidsoppgaver som skal utføres. Typisk vil dette blant annet være knyttet til moderne teknisk utstyr, energieffektive bygg, tilpassede arealer etc. Vi har ikke funnet noe vi vårt datagrunnlag som kan verken bekrefte eller avkrefte denne antagelsen.

Nåverdien i 2012-priser av etatenes virksomhetskostnader på det nye kontrollområdet beregnes til å være 1.333,3 millioner kroner som vist i Tabell 7. For nullalternativet mangler vi datagrunnlag for å utføre beregningen.

For å synliggjøre en endring i kostnadene sammenliknet med nullalternativet, har vi valgt å beregne Tollvesenets virksomhetskostnader i nullalternativet basert på anslaget for driftskostnader per ansatt for 2011. Vi antar at de årlige totalkostnadene i nullalternativet er 22 millioner kroner lavere, jfr. beregningen av driftskostnader per ansatt gjort tidligere. Det må presiseres at anslaget er svært usikkert og brukes for å illustrere at den økte bemanningen hos Tollvesenet har gitt økte driftskostnader. Sannsynligvis var driftskostnader per ansatt på den gamle stasjonen ikke lik det anslaget vi får i dag, i tillegg til at vi vet at dataene er usikre grunnet vanskeligheter med å avgrense aktiviteten til kun Svinesund. For Vegvesenets del kan vi gjennom beregningen ikke identifisere om nåverdien av virksomhetskostnadene på det nye kontrollområdet er høyere eller lavere enn i nullalternativet grunnet manglede tallgrunnlag.

Tabell 7: Nåverdi FDV-kostnader etatenes virksomhet (millioner kroner, 2012-priser)

	Nullalternativet	Nytt kontrollområde	Endring
FDV-kostnad Tollvesenet	683,9	1.164,4	+ 480,5
FDV-kostnad Vegvesenet	Mangler data	168,9	Kan ikke beregnes
SUM	Kan ikke beregnes	1.333,3	Kan ikke beregnes

9.3.4 Skattekostnad

Økte nasjonale budsjettmessige kostnader som følge av investering i offentlige tiltak må dekkes ved generell beskatning og/eller ved brukerbetaling. Ved skattefinansiering oppstår to typer kostnader: administrative kostnader og effektivitetstap som følge av økte skatter fordi ressursbruken blir påvirket av skatteøkningen (Finansdepartementet 2005). I den samfunnsøkonomiske analysen bør vi derfor inkludere en skattekostnad på de kostnadskomponentene som finansieres ved beskatning. I kontrollområdets tilfelle gjelder dette alle kostnadene for både drift og investering. Økte gebyrinntekter som følge av Tollvesenets økte aktivitet kan muligens betraktes som en ”brukerbetaling” som i prinsippet kan trekkes fra, men vi har ikke tallmateriale til å gjøre dette her. Det er anbefalt å benytte en skattekostnad på 20 øre per krone for netto økt offentlig finansiering som følge av et offentlig tiltak, se Finansdepartementet (2005c). Tabell 8 viser beregnet nåverdi av skattekostnaden for det nye kontrollområdet.

Tabell 8: Nåverdi skattekostnad (millioner kroner, 2012-priser)

	Nullalternativet	Nytt kontrollområde	Endring
Skattekostnad	Mangler data	322,7	Kan ikke beregnes

9.3.5 Restverdi

Som nevnt har vi valgt å benytte en analyseperiode på 60 år basert på Statsbygg avskrivningsperiode for nybygg. Vi legger til grunn at også levetiden (brukstiden) er 60 år, slik at restverdien er null ved utløpet av analyseperioden. Siden investeringskostnaden inkluderte tomteverdien, skulle denne vært trukket fra ved utløpet av analyseperioden og blitt betraktet som en restverdi. Vi velger heller den noe forenklede forutsetningen at en realprisvekst for tomteverdien utligner diskonteringen. Dermed kan vi heller se bort fra tomteverdi både i investeringskostnad og restverdi.²⁰

9.3.6 Samlede kostnader

Tabell 9 sammenstiller alle kostnadskomponentene for nullalternativet og det nye kontrollområdet. Det vil ikke være mulig å gi et anslag på endringen i total nåverdi for kostnadene sammenliknet med nullalternativet, siden en del data ikke har vært mulig å framskaffe.

²⁰ Metoden er blant annet tidligere anvendt av Dovre Groups kvalitetssikring av Anlegg for livsvitenskap (Dovre Group og Transportøkonomisk institutt 2012).

Tabell 9: Beregnet nåverdi for alle kostnadskomponenter (millioner kroner, 2012-priser)

Kostnader	Nullalternativet	Nytt kontroll-område	Endring
Investeringskostnader	Mangler data	229,6	Kan ikke beregnes
Restverdi gammel bygningsmasse	Mangler data	0,0	Kan ikke beregnes
FDVU-Statsbygg	Mangler data	50,7	Kan ikke beregnes
FDVU-Vegvesenet	Mangler data	Ikke relevant	Kan ikke beregnes
Skattekostnad ekskl. virksomhet	Kan ikke beregnes	56,1	Kan ikke beregnes
Sum kostnader ekskl. virksomhet	Kan ikke beregnes	336,4	Kan ikke beregnes
Tollvesenets virksomhet	683,9	1.164,4	+ 480,5
Vegvesenets virksomhet	Mangler data	168,9	Kan ikke beregnes
Skattekostnad virksomhet	Kan ikke beregnes	266,6	Kan ikke beregnes
SUM kostnader inkl. virksomhet	Kan ikke beregnes	1.936,3	Kan ikke beregnes

9.4 Samfunnsøkonomisk nytte

9.4.1 Inntekter

Kontrollområdet har per i dag store inntekter knyttet til skatte- og avgiftsinnkreving og utstedelse av gebyrer. Tollvesenet har i tillegg inntekter knyttet til salg av beslaglagte varer.

Gebyrinntekter er ikke en samfunnsøkonomisk gevinst. Dersom inntektene er knyttet til aktivitetsnivået ved kontrollstasjonen, kan en likevel argumentere for å ta de med til fradrag for det statlige finansieringsbehovet, ved beregning av skattekostnad. Importavgifter og annen skattlegging av den legale vareimporten har vi likevel ikke inkludert. Denne type beskatning skal uansett gjelde for all vareimport til Norge, og er ikke direkte tilknyttet aktiviteten på kontrollområdet. Dette kan likevel diskuteres, da 40 prosent av Tollvesenets oppgaver på Svinesund er fortolling og innkreving. Økonomiske sanksjoner og gebyrer som kan relateres til smugling og overtredelser av Vegtrafikkloven er direkte knyttet til kontrollområdets virksomhet, og det kan argumenteres for at disse skal inkluderes. Dette gjelder også for salgsinntekter av beslaglagte varer (som er i størrelsesorden 1 til 1,5 millioner kroner per år; mindre enn forenklete forelegg og bøter). Vi har derimot ikke greid å framskaffe tall for alle disse inntektene, da de føres på regionnivå og ikke per stasjon (tilsvarende som for enkelte av kostnadene). Vi velger derfor å se bort fra endringer i inntekter i vår analyse. Til informasjon utgjør imidlertid de avgifter som innkreves på varer som importeres over Svinesund (enten fortollingen skjer der eller på bestemmelsesstedet), flere milliarder kroner per år.

9.4.2 Effektiv grensekontroll

I begrepet grensekontroll inkluderer vi for denne beregningens formål følgende aktiviteter:

- Deklarere legal import av varer (skatte- og avgiftsinnkreving)
- Avsløre smugling (varer, narkotika, mennesker)
- Avsløre forhold ved kjøretøy som ikke er i henhold til norsk lovverk (trafiksikkerhet)
- Forebygge for å unngå nye lovbrudd

Alle disse aktivitetene kan hver for seg resultere i endret nytte for brukere og samfunn, for eksempel i form av raskere tolldeklarerer (som også er en komponent i økt framkommelighet), redusert smugling og færre overtredelser av vegtrafikkbestemmelsene. Vi har likevel valgt å diskutere dette samlet under begrepet effektiv grensekontroll.

Vi er i den samfunnsøkonomiske analysen interessert i å besvare om grensekontrollen på Svinesund er mer effektiv nå sammenliknet med nullalternativet, og dermed gir økt økonomisk nytte for samfunnet.

Som utgangspunkt for analysen ligger en antagelse om at samlokaliseringen av etatene, økt bemanning hos Tollvesenet samt en ny funksjonell bygningsmasse tilpasset aktiviteten på kontrollområdet (og beliggende langs ny veg), burde ha påvirket kontrolleffektiviteten i positiv retning.

Knyttet til målet om en effektiv grensekontroll ligger det slik vi forstår det også et overordnet samfunnsøkonomisk aspekt. Et hovedspørsmål er hvor store kostnader den illegale smuglingen og de trafikkfarlige kjøretøyene faktisk utgjør for samfunnet. For helsemyndighetene ligger gevinstene ved å kontrollere smugling i at avgiftsøkninger på varer som for eksempel alkohol og tobakk blir et mer effektivt virkemiddel for å redusere det hjemlige forbruket. Trafikkfarlige kjøretøy utgjør også en fare for liv og helse som kan påføre samfunnet store kostnader, ofte over lang tid (invaliditet og død) hvis det skulle skje en ulykke. Man ønsker også en kontroll med smuglingen fordi den ofte brukes som et argument for lavere avgifter, samt at det er innslag av falske merkevarer. Finansmyndighetene ønsker å minimere smugling først og fremst fordi den representerer en tapt fiskalinntekt. Når det gjelder smugling med konsekvenser for liv, helse, trygghet og så videre (for eksempel smugling av narkotika og mennesker) er dette svært krevende å kartlegge de samfunnsmessige konsekvensene av, og ikke minst verdsette kostnadene av disse konsekvensene på kort og lang sikt (Justis- og politidepartementet 2005). Inkludert i dette er også institusjonelle kostnader for byråkrati (saksbehandling), domstol, rettsvesen m.m. som belastes samfunnet når man avdekker ulovlige forhold. Sparte kostnader som følge av den preventive effekten ved etatenes tilstedeværelse skal også inkluderes. Alle disse potensielle kostnadsbesparelsene må vurderes opp mot kostnadene ved å ha en grensekontroll, eventuelt i hvor stor grad disse kostnadene er endret i forhold til nullalternativet.

Sentralisering av grensekontrollen i et stort "autoritetsskapende" kontrollområde, i tillegg til en mer effektiv grensekontroll på Svinesund, har mest sannsynlig ført til at en del av trafikken sørfra velger å kjøre nordover gjennom Sverige og passere på andre grenseoverganger for å unngå kontroll. I så fall ville kontrollbehovet øke andre steder og reduseres tilsvarende på Svinesund. En har imidlertid ikke klare indikasjoner på at dette skjer i større omfang. Smuglingslekkasje betraktes som en redusert kontrolleffektivitet og vil bidra til redusert nytte.

Vi har i kapittel 5.2 drøftet ulike indikatorer for kontrolleffektivitet både for Tollvesenets og Vegvesenets kontrollaktivitet, herunder antall tolldeklarerer, antall beslag av smuglergods, antall brudd på Vegtrafikkloven, antall kontroller m.m. For Tollvesenets del konkluderes det samlet sett med at en har fått en effektivitetsøkning som kanskje først og fremst skyldes økt bruk av IT-systemer, administrative prosedyrer, økt kompetanse og ny teknologi, og i mindre grad samlokaliseringen av etatene og økt bemanning. Vegvesenet har sett en nedgang i antall registrerte kontroller, men muligens en bedring i treffsikkerheten i kontrollene. Dette skyldes blant annet utveksling av informasjon fra Tollvesenet om hvilke biler som bør inn til kontroll før de forlater kontrollområdet.

Det er usikkert om kontrolleffektiviteten har økt og i så fall hvor mye den har økt fordi man fikk bygget et nytt kontrollområde, jfr. drøftinger i kapittel 5.2. Det er også vanskelig å vite hvor stort omfang av trafikkovertridelser og smugling som ikke avdekkes i grensekontrollen. Den sterke økningen i trafikk de siste årene, samt økt omfang av narkotika og menneskehandel, er trolig en indikasjon på at mengden som slipper unna ikke bare har økt betraktelig, men at andre innfartsårer og metoder for illegal virksomhet har endret seg. I tillegg er det krevende å avdekke de totale samfunnsøkonomiske virkningene av en mer effektiv grensekontroll, jfr. diskusjonen over. Det har ikke vært mulig å framskaffe et datagrunnlag som ville gjort det mulig å verdsette den økonomiske nytteeffekten av en mer effektiv grensekontroll innenfor rammene av dette prosjektet. I tillegg er det for mange ukjente variabler til å si noe sikkert om hva det er som påvirker effektiviteten og i hvor stor grad. Vi forutsetter likevel at dagens lovverk implisitt vurderer det som samfunnsnyttig at det skal være en grensekontroll også på lengre sikt. Dette er mer inngående drøftet i kapitlene om relevans (7) og levedyktighet (8). Samlet sett, basert på konklusjoner i kapittel 5, kan vi anta at grensekontrollen på det nye kontrollområdet i dag er mer effektiv enn før 2005, men at det er usikkert i hvor stor grad, og i hvilken grad dette kan tilskrives samlokalisering av de tre etatene eller andre forhold. Når det gjelder effektiviteten på lengre sikt, er dette mer usikkert, grunnet andre forhold som drøftet i kapittel 6.2. Vi forutsetter fortsatt drift uten effektivitetstap.

9.4.3 Bedret framkommelighet

Bedret framkommelighet for trafikantene på kontrollområdet vil i hovedsak bety tidsbesparelser. Tidsbesparelser kan betraktes som en nytteeffekt eller som en redusert kostnad (sparte tidskostnader). For vår analyse vil det, i henhold til veiledningen, kun være tidsbesparelser for sjåfører bosatt i Norge som er relevant å inkludere. I den grad forsinkelsene har ringvirkninger for norsk næringsliv på grunn av sent leverte varer, er dette også relevante virkninger. Det handler da om forhold som endrer potensialet for verdiskaping i tillegg til tidskostnader. Finansdepartementets veileder anbefaler så langt som mulig å benytte markedsbaserte metoder for å fastsette tidsverdier, og i størst mulig grad forsøke å etablere tidsverdier for likeartede situasjoner. Videre anbefales det i tilfeller der egne undersøkelser ikke utføres, å ta utgangspunkt i lønn inklusiv skatt og arbeidsgiveravgift, eller lønn eksklusiv skatt og arbeidsgiveravgift, avhengig av om tidsinnsparingen blir benyttet til økt arbeidstid eller økt fritid. Når det gjelder lastebilsjåfører, vil det ved forsinkelser være snakk om redusert verdiskaping. I så fall vil lønn inklusiv sosiale kostnader og overhead være et nedre anslag på den potensielle besparelsen.

På evalueringstidspunktet er det opphopninger av lastebiler på kontrollområdet hver uke. Dersom dette er situasjonen i tolv timer per uke, vil det si at kanskje ti til femten prosent av de vogntogene som kjører på rød sone, har en uforholdsmessig lang ventetid i kø. De store kødannelsene på området kan i stor grad tilskrives at mange utenlandske bedrifter har dårlig kjennskap til det norske regelverket når det gjelder fortolling av varer. Dette har gjort at omfanget av transportører som krever et omfattende og tidkrevende papirarbeid (med mye venting på respons fra oppdragsgiverne i hjemlandet) ved grensepassering har økt, noe som fører til en opphopning av kjøretøy på kontrollområdet. Vi har i dette prosjektet ikke foretatt noen undersøkelse av brukernes tidsbruk på kontrollområdet. Vi har heller ikke kunnet framskaffe et statistisk materiale som framstiller dagens tidsbruk i forhold til tidsbruken før 2005.

Da det ikke har vært mulig å framskaffe et datagrunnlag for en beregning av endring i økonomisk nytteverdi, har vi vurdert dette kvalitativt. Hvorvidt det nye kontrollområdet har ført til bedret framkommelighet og dermed sparte tidskostnader og andre kostnader for brukerne sammenliknet med nullalternativet, er drøftet i kapittel 5.2.5. Det konkluderes med at framkommeligheten og tidsbruken på kontrollområdet er sterkt knyttet til omlegging av vegtraséen og overgang til firefelts veg, og at den store forbedringen i framkommelighet ikke kan tilskrives utformingen av kontrollområdet eller samlokaliseringen av etatene. Derimot har forhold på kontrollområdet stor betydning for variasjonene i framkommelighet for kjøretøy som har fortollingsærend. Når det gjelder framtidig bruk av kontrollområdet og framkommelighet, er dette drøftet i kapittel 6.2.

9.4.4 Virkninger for lokalbefolkning, bosetting, sysselsetting, næringsliv

En kan tenke seg at etableringen av nytt kontrollområde på Svinesund også ga ringvirkninger i andre markeder som for eksempel det lokale boligmarkedet og arbeidsmarkedet. Det kan argumenteres for at en bør gjøre et tillegg for slike ringvirkninger i en samfunnsøkonomisk lønnsomhetsberegning, men en må da være sikker på at tiltaket fører til en reell endring i de totale samfunnsøkonomiske nytte- og kostnadsvirkningene (nasjonalt) og ikke bare en omfordeling (lokalt).

Når det gjelder etableringen av kontrollområdet på Svinesund, finner vi det lite trolig at denne har hatt noen betydning for bolig- og arbeidsmarkedet. Til det er det for stor geografisk nærhet til de gamle stasjonene. Når det gjelder næringsliv, er det en kjent sak at det er stor handelsvirksomhet i grenseområdet. Vi mener likevel ikke å ha funnet gjennom våre intervjuer eller gjennomgang av dokumentasjon at det nye kontrollområdet ga endrede vilkår for denne virksomheten, eller annen næringsvirksomhet i området.

9.4.5 Samlet nytte

Oppsummert kan vi lage en samletabell for vurdering av nyttesiden der de ulike konsekvensene er vurdert etter en skala med gradering av konsekvensene som vist i Tabell 10.

Tabell 10: Gradering av konsekvenser

Karakter/konsekvens	
----	Meget stor negativ konsekvens
---	Stor negativ konsekvens
--	Middels negativ konsekvens
-	Liten negativ konsekvens
0	Ingen endring av betydning
+	Liten positiv konsekvens
++	Middels positiv konsekvens
+++	Stor positiv konsekvens
++++	Meget stor positiv konsekvens

Tabell 11 viser vår vurdering av endring i nytte ved etablering av det nye kontrollområdet sammenliknet med nullalternativet. Merk at det er snakk om endring av nytte sammenliknet med nullalternativet, mens det for vurderingene av effekter etter OECD-modellens vedkommende er snakk om nytte av investeringen totalt sett. Merk videre at nyttevirkningene har komponenter som både stammer fra den nye kontrollstasjonen (sammenliknet med den gamle) og fra den økte aktiviteten.

Tabell 11: Vurdert endring i nytte sammenliknet med nullalternativet

Nytte	Endret nytte	Merknad
Effektiv grensekontroll		
Fortolling av varer	0	
Forhindre smugling	+	Usikkert, da vi ikke kjenner til det totale omfanget av smuglingen før eller nå
Forhindre overtredelse Vegtrafikkloven	+	Usikkert, da vi ikke kjenner til det totale omfanget av overtredelser
Framkommelighet	0/-	Må sees i sammenheng med ny vegtrasé og bro
Andre virkninger	0	
Samlet vurdering av endret nytte	0/+	

9.5 Konklusjon

Vi har ikke gjort en beregning av endret netto nåverdi for Svinesund kontrollområde sammenliknet med nullalternativet. Til det er datagrunnlaget for usikkert og mangelfullt, spesielt når det kommer til nullalternativet. Nyttensiden har dessuten ikke latt seg verdsette monetært, men er diskutert rent kvalitativt.

Tabell 12 viser en sammenstilling av endret nytte og beregnet nåverdi for kostnadene ved det nye kontrollområdet sammenliknet med nullalternativet. Vi har dokumentasjon på investeringskostnaden. Det kommer imidlertid fram at endret nåverdi for FDV- og virksomhetskostnadene ikke lar seg beregne nøyaktig. For illustrasjonens skyld har vi likevel tatt med de økte kostnadene knyttet til økt bemanning hos Tollvesenet på det nye kontrollområdet. Nåverdien for de samlede kostnadene for kontrollområdet over hele dets levetid (60 år) er beregnet basert på de data vi har greid å framskaffe til å være 0,3 milliarder kroner uten virksomhetsaspektet og 1,9 milliarder med. Men vi vet altså ikke hvor store merkostnadene er sammenliknet med nullalternativet. Den samlede nytten er vurdert til å være positiv, men her er det også knyttet usikkerhet til vurderingene når det gjelder kontrolleffektiviteten.

Vi kan ikke si med sikkerhet om den økte nytteverdien er mindre eller større enn endringen i kostnadene. Det er derfor ikke mulig å konkludere om det nye kontrollområdet er samfunnsøkonomisk lønnsomt sammenliknet med nullalternativet.

Tabell 12: Sammenstilling av endring i nytte og kostnader for kontrollområdet sammenliknet med nullalternativet (millioner kroner, 2012-priser og skjønnsmessig vurdering).

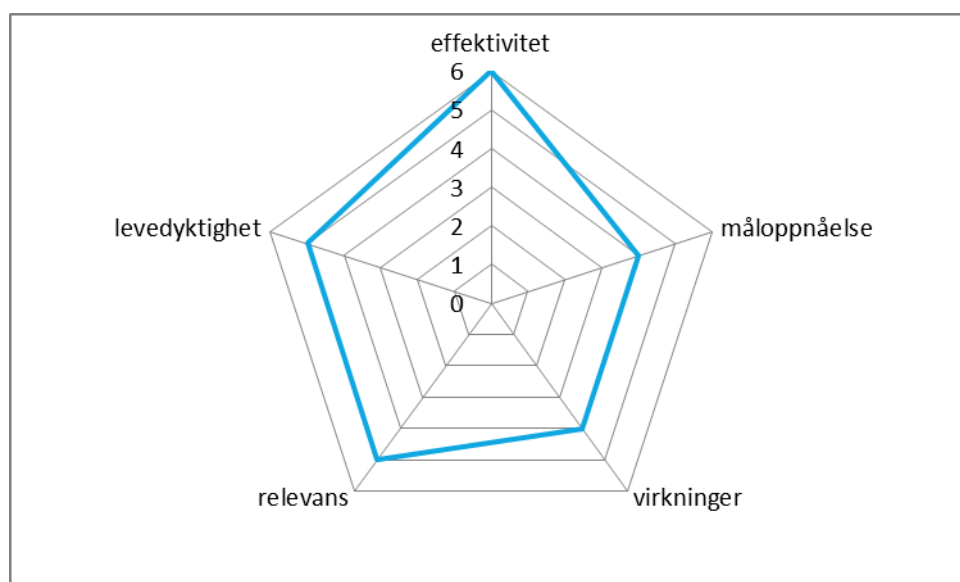
Kostnader	Nullalternativet	Nytt kontrollområdet	Endring
Investeringskostnader	Mangler data	229,6	Kan ikke beregnes
Restverdi gammel bygningsmasse	Mangler data	0,0	Kan ikke beregnes
FDVU-Statsbyggs	Mangler data	50,7	Kan ikke beregnes
FDVU-Vegvesenets	Mangler data	Ikke relevant	Kan ikke beregnes
Skattekostnad ekskl. virksomhet	Kan ikke beregnes	56,1	Kan ikke beregnes
Sum kostnader ekskl. virksomhet	Kan ikke beregnes	280,3	Kan ikke beregnes
Tollvesenets virksomhet	683,9	1.164,4	+ 480,5
Vegvesenets virksomhet	Mangler data	168,9	Kan ikke beregnes
Skattekostnad virksomhet	Kan ikke beregnes	266,6	Kan ikke beregnes
SUM kostnader inkl. virksomhet	Kan ikke beregnes	1.936,3	Kan ikke beregnes
Nytte		Endret nytte	Merknad
Effektiv grensekontroll			
Fortolling av varer		0	
Forhindre smugling		+	Usikkert, da vi ikke kjenner til det totale omfanget av smuglingen før eller nå
Forhindre overtredelse Vegtrafikkloven		++	Usikkert, da vi ikke kjenner til det totale omfanget av overtredelser før eller nå
Framkommelighet		0/-	Må sees i sammenheng med ny vegtrasé og bro.
Andre virkninger		0	
Samlet vurdering av endret nytte		0/+	

10 KONKLUSJONER

Med utgangspunkt i de fakta, observasjoner, og opplysninger som er samlet inn i løpet av evalueringsprosessen, og de vurderingene som gjort på dette grunnlaget er en kommet fram til at Kontrollområde Svinesund i det store og hele er et meget vellykket prosjekt. Kapitlene nedenfor sammenfatter konklusjonene når det gjelder de fem evalueringskriteriene og den samfunnsøkonomiske analysen.

10.1 Samlet vurdering

I figuren nedenfor er graden av suksess angitt i et såkalt spider-diagram, som angir suksess-score for hvert av evalueringskriteriene på fem akser. Her er benyttet en skala med karakter fra 1 til 6, der 1 er dårligste karakter og 6 er beste. Arealet mellom punktene gir et visuelt uttrykk for hvor vellykket prosjektet er sett under ett. Tallfestingen av suksessgraden for hvert vurderingskriterium er gjort skjønnsmessig for illustrative formål.



Figur 16: Samlet vurdering etter OECD-kriteriene

På grunnlag av dette, samt en helhetsvurdering av den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av Svinesund kontrollområde, er vår vurdering at tiltaket er samfunnsnyttig, og i så måte vellykket. Det er gjennomført på en eksemplarisk måte i planleggings- og byggefasen. Når en ser på direkte effekter, det vil si måloppnåelsen, så er forventningene i overveiende grad innfridd. I tillegg er vurderingen at prosjektet har netto positive virkninger, er relevant og levedyktig. Begrunnelsen for denne vurdering en utdypet nedenfor.

10.2 Effektivitet i byggeprosjektet

Prosjektets effektivitet bygger i første rekke på vurderingen om de forhåndsdefinerte resultatmålene knyttet til *tid, kvalitet og kostnad* er oppfylt. Vi mener at dette i det alt vesentlige er tilfellet i Kontrollområde Svinesund. Prosjektgjennomføringen karakteriseres som en suksess både tids- og kostnadmessig. Dette kan tilskrives god prosjektledelse og eierstyring, men også trolig at det var knyttet stor prestisje til at prosjektet skulle stå ferdig til hundreårsdagen for unionsoppløsningen med Sverige.

I dette prosjektet har derfor *tidsmålet* vært høyest prioritert, og datoen 7. juni 2005 stod fast hos alle impliserte, selv om det var uklart hvilke konsekvenser det ville hatt med en forsinkelse.

Kvalitetsmålet gjelder både det tekniske og anleggets funksjonalitet; opprinnelig også formulert som et karakterfullt anlegg. Kvalitetsmålet mener vi er for det meste innfridd. Anlegget er karakterfullt og egenartet i sin utforming i samsvar med intensjonen, og nøkternt i materialvalg. Materialvalget er kanskje for nøkternt på enkelte områder, noe som er bekreftet gjennom intervju med de ansatte. Når det gjelder funksjonalitet er utformingen ment å skulle legge til rette for samhandling mellom etatene. I det store og hele er anlegget mer funksjonelt enn det tidligere når det gjelder arbeidet som skal utføres, etter som lokalene er mer moderne, har nyere teknologisk utstyr etc. En egen brukbarhetsanalyse har også påvist en del mangler som blant annet kan tilskrives valg gjort i designfasen sammen med brukeretatene, uten at disse kan anses som alvorlige. Men om utformingen er riktig eller viktig for å få til mer effektiv samhandling er ikke godtgjort, kfr. drøftingen nedenfor.

Spørsmålet når det gjelder *budsjettmålet* er om det at prosjektet ble ferdigstilt med en samlet kostnad på 94 prosent av det budsjetterte skyldes god kostnadsstyring, eller at budsjettet i utgangspunktet var for romslig. Vi har ikke et klart svar på dette, men ettersom budsjettet var gjenstand for ekstern kvalitetssikring (KS2), er det grunn til å tro at budsjettet var realistisk og ikke for stort.

Organisering og styring

Prosjektstyringsmodellen som ble anvendt, med et operativt prosjektstyre mellom styringsgruppen og prosjektleder, var ment som et pilotprosjekt for å prøve ut i praksis et alternativ til den vanlige styringsmodellen for statlig finansierte infrastrukturprosjekter. Ikke minst ble dette gjort fordi dette er det eneste prosjektet hittil innenfor KS-ordningen hvor Finansdepartementet står som eier.

Intensjonen var å styrke den overordnede eierstyringen med tung faglig rådgivende ekspertise som også gjorde det mulig å forankre prosjektet på et høyt nivå. Hvorvidt den vellykkete gjennomføringen av dette prosjektet kunne vært oppnådd uten bruk av prosjektstyre vil selvsagt være ubesvart, men det er på flere hold uttalt at eierstyringen i dette prosjektet har vært viktig. Det har også vært påpekt at modellen med to styringsnivåer er tung, og det er reist tvil om nytten står i forhold til kostnaden, særlig fordi den også bryter med byggherrens linjeansvar.

10.3 Realisering av tilsiktede effekter (måloppnåelse)

Som nevnt i kapittel 3.3 har vi her lagt til grunn at effektmålet vil være å *øke operasjonell og taktisk effektivitet i grensekontrollen* og å bidra til *økt framkommelighet*, mens vi ser på samlokalisering og samhandling som faktorer som kan ha betydning for realiseringen av målene. Ettersom disse ikke er kvantifisert og tidfestet, er det vanskelig å angi i hvor stor grad målene er nådd. En må imidlertid kunne forvente en forbedring snarere enn en forverring.

Vi har i evalueringen lagt til grunn ulike indikatorer både for Tollvesenets og Vegvesenets kontrollaktivitet, herunder å deklare legal vareimport, avsløre smugling og å avdekke brudd på Vegtrafikkloven. Vi har også sett på effektiviteten hos spedisjonsfirmaene på kontrollområdet som påvirker den samlede effektiviteten for grensekontrollen.

Effektiviteten i deklarerings av legal vareimport har med tidsbruken til sjåførene i grensekontrollen å gjøre. Evalueringen viser at denne er lite endret. Dette til tross for at en i samme periode etter 2005 har sett en tredobling av såkalte TVINN-deklarasjoner som innebærer både en effektivisering i tollklarerings av gods, men også en betydelig arbeidsbesparelse for Tollvesenet. Det samme gjelder antall transitteringer på grensepasseringsattest, som gjør at kontrollen skjer på mottakerstedet og ikke på grensen.

Etter at det nye kontrollområdet ble etablert, fra 2005 til 2011, har beslag av bestemte typer varer blitt flerdoblet. Hvorvidt antall beslag gir en klar indikasjon på effektivitetsøkning, er usikkert, ettersom en ikke vet hvor stort omfanget av den totale smuglertrafikken er, eller hvor stor del av denne trafikken som går via alternative innfartsårer. Så mye som en tredel av trafikken går fremdeles på den gamle vegtraséen. Imidlertid har senere tids bruk av overvåking med elektroniske kameraer på vegene som avleser bilenes nummerskilt og sjekker informasjonen mot ulike dataregistre, bidratt til økt treffsikkerhet og effektivitet. Dette hadde også vært mulig ved en tilsvarende investering dersom stasjonen ikke hadde blitt flyttet.

Når det gjelder vegsektoren, så har antall registrerte kontroller gått ned, men det har muligens blitt en bedring i treffsikkerheten i kontrollene. Dette skyldes ikke minst utveksling av informasjon fra tollvesenet om hvilke biler som bør inn til kontroll før de forlater kontrollområdet.

Når det gjelder politiets aktivitet på kontrollområdet, er denne kun rettet inn mot å assistere veg- og tolletaten, spesielt toll. Politiet foretar ikke systematiske kontroller på området, men deltar i store felleskontroller. Spørsmålet om politiets kontrolleffektivitet ansees derfor som ikke relevant.

Kontrollområdet har etter vårt syn en utforming som legger til rette for sterkere samhandling som kunne øke treffsikkerheten i kontrollvirksomheten. Våre undersøkelser viser imidlertid at samhandlingen mellom de tre etatene trolig bare er marginalt større enn situasjonen før innflyttingen på det nye kontrollområdet. Etter syv års erfaring er det tydelig at det ikke er tilstrekkelig med fysisk samlokalisering, det er også nødvendig at de tre etatene tar felles initiativ til mer samhandling. I hvilken grad alle etatene faktisk ønsker at dette skal skje, synes noe uklart i dag. Samhandlingspotensialets betydning for prosjektets evne til å bevirke en mer effektiv grensekontroll mener vi derfor ikke er utprøvd. Vurderingen er at en den effektivitetsøkningen som har skjedd kanskje først og fremst skyldes økt bruk av IT-systemer, administrative prosedyrer og ny teknologi, og i mindre grad samlokaliseringen.

Framkommeligheten er bedret for alle grupper trafikanter takket være at den nye vegen har fire felt i stedet for to. Kontrollområdets utforming og størrelse, sammen med endringer i trafikkbildet og andre forhold, medfører at det ofte er store opphopinger og lange forsinkelser for kjøretøy på rød sone, altså de som skal gjennom fortolling. Problemet synes å ha tiltatt i de senere år. Norges Lastebileier-Forbund har registrert så mange negative brukererfaringer i form av forsinkelser og dårlig framkommelighet, at de har tatt opp saken med myndighetene som et problem som skaper et effektivitetstap i næringen. Noen ganger fører dette også til hindringer for den gjennomgående trafikken på grønn sone. Årsakssammenhengen er kompleks, og spesifisering av gode løsninger vil forde et godt samarbeid mellom etatene og analysemiljø med tverrfaglig kompetanse.

10.4 Virkninger

Spørsmålet er nå hvorvidt det nye kontrollområdet har andre negative og positive virkninger utover det forventete som en her betegner som måloppnåelse. Disse virkningene og måloppnåelsen vil samlet sett være grunnlaget for å vurdere *nytt* av kontrollstasjonen.

Vi har vurdert flere typer virkninger som kan tilbakeføres som en følge av det nye kontrollområdet, men de vesentligste ser ut til å være smuglingslekkasje og trafikksikkerhet.

Et stort og sentralt plassert og effektivt kontrollområde kan tenkes å ha en viss avskrekkende virkning på smuglere og trolig føre til at noen velger å kjøre nordover gjennom Sverige og passere på andre grenseoverganger for å unngå kontroll. En har imidlertid ikke klare indikasjoner på at dette skjer i større omfang. Kontrollressurser er også fordelt til andre grenseoverganger, og tollerne har midler for å oppdage slik trafikk. Imidlertid er det et faktum at 1/3 av trafikken over Svinesund fortsatt går på den gamle vegtraséen. Det er indikasjoner, også gjennom media, på at denne innfartsåren blir betraktet som mindre risikabel enn den nye når det gjelder å bli stoppet i kontroll. Denne typen smuglingslekkasje vil åpenbart være en negativ virkning av prosjektet, men det er vanskelig å fastslå i hvor stor grad dette påvirker den samlede kontrolleffektiviteten.

Det rapporteres om ukentlige opphopninger av lastebiler på kontrollområdet, noe som utgjør et visst sikkerhetsproblem for tjenestemenn som arbeider ute. I den senere tid har en også registrert betydelig økning i antall biler som snur og kjører mot kjøreretningen tilbake til Sverige når de oppdager at de står i ferd med å sluses inn på kontroll fra grønn sone.

En har ikke kunnet påvise andre betydelige virkninger av prosjektet. Redusert forretningsvirksomhet langs den gamle E6 må tilskrives traséendringen og ikke kontrollstasjonen. Ringvirkninger i andre markeder som for eksempel det lokale boligmarkedet og arbeidsmarkedet er slik vi ser det heller ikke relevante i denne sammenhengen.

10.5 Relevans

Hvorvidt et tiltak er relevant, er ofte den endelige testen på om prosjektet er vellykket. Det forutsetter at det er samsvar mellom formelt avtalte mål, relaterte behov og prioriteringer i samfunnet.

Hovedaktiviteten på kontrollområdet er deklarerering og kontroll av vareimport. Det er åpenbart at så lenge Norge har et tollregime, så er det relevant å ha en kontrollstasjon på grensen langs landets største innfartsåre fra Europa. Få tror at en endring tollregimet vil komme i nær framtid. I tillegg kan man slå fast at i den grad grensekontrollen ved den gamle Svinesundsbroen ble vurdert som relevant, er det god grunn til å tro at det samme gjelder den nye stasjonen, ettersom tiltaket i dette tilfellet bare handler om å flytte fra ett sted til et annet. Forutsetningen vil være at hovedtyngden av trafikken flyttes fra den gamle broen til den nye og dermed kan kontrolleres fra det nye anlegget, hvilket altså bare gjelder to tredeler av trafikken eller mindre.

Det som kan påvirke om grensekontrollen blir mer eller mindre relevant i dag handler derfor i større grad om hvorvidt effektiviteten endres, som er knyttet til effektmålet (1), enn om tiltaket er nyttig for samfunnet, det vil si samfunnsmålet (2).

Vår konklusjon er at byggingen av kontrollområde Svinesund i det alt overveiende er relevant. At samlokaliseringen av tre etater er relevant, er mer usikkert. Her ser en åpenbare fordeler, først og fremst i form av informasjonsutveksling, som for så vidt i teorien, om ikke i praksis burde være uavhengig av fysiske avstander og samlokalisering.

10.6 Levedyktighet

Kontrollstasjonens levedyktighet vil åpenbart stå og falle med Tollvesenets tilstedeværelse og funksjon. Det eksisterende fortollingsregimet mellom EU og EØS-land kan teoretisk sett opphøre ved et pennestrøk gjennom internasjonale forhandlinger, selv om det ikke er noen indikasjoner i dag på at dette vil skje. En mer profesjonell transportnæring i landene sør og øst på kontinentet og smidigere spedisjonsbehandling vil også kunne redusere behovet for kapasitet på tollstasjonen betraktelig.

Når det gjelder levedyktigheten til bygningsmassen, er avskrivningsperioden fra Statsbygg side satt til å være 60 år. Den forrige tollstasjonen ble bygget i 1986 og slik sett kun hadde en brukstid på 20 år fordi vegen ble flyttet og det ble bygd en ny kontrollstasjon.

Hva ville være alternativ anvendelse av kontrollområdet dersom tollregimet ble avviklet? Vegvesenet har i dag mindre enn ti prosent av de fast stasjonerte tjenestemennene og ville kunne utvide kontrollvirksomheten, spesielt av tunge kjøretøyer, forutsatt at dette ble prioritert og at en fikk bemanning til dette. Vegvesenets kontrollaktivitet har ikke økt nevneverdig i omfang siden 2005, til tross for en betydelig økning i trafikkvolumet. Det har imidlertid vært framholdt som en ulempe at kontrollområdet for Vegvesenet skal ligge utenfor synsrekkevidde til vegen.

Under gitte forutsetninger er vurderingen at prosjektet i det store og hele er godt levedyktig.

10.7 Samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Vi har ikke gjort en beregning av endret netto nåverdi for Svinesund kontrollområde sammenliknet med nullalternativet. Til det er datagrunnlaget for mangelfullt, spesielt når det gjelder nullalternativet. Nyttensiden har dessuten ikke latt seg verdsette monetært, men er diskutert rent kvalitativt.

Tabell 12 på side 75 viser en sammenstilling av endret nytte og beregnet nåverdi for kostnadene ved det nye kontrollområdet sammenliknet med nullalternativet. Vi har dokumentasjon på investeringskostnaden. Det kommer imidlertid fram at endret nåverdi for FDV- og virksomhetskostnadene ikke lar seg beregne nøyaktig. For illustrasjonens skyld har vi likevel tatt med de økte kostnadene knyttet til økt bemanning hos Tollvesenet på det nye kontrollområdet. Nåverdien for de samlede kostnadene for kontrollområdet over hele dets levetid (60 år) er beregnet, basert på de data vi har greid å framskaffe, til å være 0,3 milliarder kroner (2012-priser) uten virksomhetsaspektet og 1,9 med. Men vi vet altså ikke hvor store merkostnadene er sammenliknet med nullalternativet. Den samlede nytten er vurdert til å være positiv, men her er det også knyttet usikkerhet til vurderingene når det gjelder kontrolleffektiviteten.

Vi kan ikke si med sikkerhet om den økte nytteverdien er mindre eller større enn endringen i kostnadene. Det er derfor ikke mulig å konkludere om det nye kontrollområdet er samfunnsøkonomisk lønnsomt sammenliknet med nullalternativet.

11 LITTERATURREFERANSER

- Bickman, Leonard (red.) (1990): *Advances in program theory*. San Francisco CA: Jossey-Bass.
- Dovre Group og Transportøkonomisk institutt (2012): *Anlegg for livsvitenskap. Kvalitetssikring av beslutningsunderlag for konseptvalg (KS1)*. Stavanger: Dovre Group og Transportøkonomisk institutt.
- Finansdepartementet (2005): *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*. Oslo: Finansdepartementet.
- Finne, Håkon, Morten Levin og Tore Nilssen (1995): "Trailing research. A model for useful program evaluation." *Evaluation* Vol. 1 No. 1, s. 11-31.
- Funnell, Sue C og Patricia J Rogers (2011): *Purposeful program theory. Effective use of theories of change and logic models*. San Francisco CA: Jossey-Bass.
- Justis- og politidepartementet (2005): *Kriminalitetens samfunnsmessige kostnader*. Rapport Oslo: Justis- og politidepartementet.
- Kolstad, Anne Trommald (2012): *Brukskvalitet i offentlige bygninger*. Trondheim: NTNU.
- Mohr, Lawrence B (1995): *Impact analysis for program evaluation*. Thousand Oaks CA, London, New Dehli: Sage Publications.
- Norad (1999): *The Logical framework approach (LFA): handbook for objectives-oriented planning*. [Oslo]: NORAD.
- Nordgård, Geir-Ove (2010): *Kjøring mot kjøreretningen - KMK*. Oslo: Rambøll.
- OECD (2002): *Glossary of key terms in evaluation and results based management*. Paris: OECD.
- Rosenberg, Leon J, Lawrence D Posner og Edward J Hanley (1970): *Project evaluation and the project appraisal reporting system*. Fry Consultants Inc.
- Samset, Knut Fredrik (2003): *Project evaluation. Making projects succeed*. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.
- Samset, Knut Fredrik (2012): *Lenge før og langt senere. Et tilbakeblikk på konseptvalget i historiske prosjekter*. [Trondheim]: Ex Ante Akademisk Forlag.
- SSØ (2010): *Håndbok for samfunnsøkonomiske analyser*. Veileder Oslo: Senter for statlig økonomistyring.
- St.prp. nr. 1 (1999-2000) (1999): *St.prp. nr. 1 (1999-2000) for budsjetterminen 2000 [Gul bok]*. Oslo: Finansdepartementet.
- St.prp. nr. 68 (2001-2002) (2002): *Forsert utbygging av E6 gjennom Østfold. Finansiering av ny Svinesundsforbindelse gjennom en felles bompengoordning med Sverige. Revidert fase 1 av Østfoldpakka*. Oslo: Samferdselsdepartementet.
- Statsbygg (2005): *Evaluerer av styringsmodell for "kontrollområde Svinesund"*. Oslo: Statsbygg.
- Statsbygg (2011): *Magnormoen kontrollstasjon*. Ferdigmelding 697/2011, Oslo: Statsbygg.
- Torvatn, Hans (1999): "Using program theory models in evaluation of industrial modernization: three case studies." *Evaluation and Program Planning* Vol. 22 No. 1, s. 73-82.
- Whist, Erik og Tom Christensen (2011a): *Politisk styring, lokal rasjonalitet og komplekse koalisjoner. Tidligfaseprosessen i store offentlige investeringsprosjekter*. Concept rapport 26, [Trondheim].
- Whist, Erik og Tom Christensen (2011b): *Politisk styring, lokal rasjonalitet og komplekse koalisjoner. Tidligfaseprosessen i store offentlige investeringsprosjekter. Samlede vedlegg*. Concept rapport 26 vedlegg, [Trondheim].



Teknologi for et bedre samfunn

www.sintef.no