

Vil overføring av prosjekt fra Statens  
Vegvesen til Nye Veier gi økt  
samfunnsøkonomisk lønnsomhet?

*En studie med vekt på prosjektet E18 Tvedestrand-  
Arendal*

Nora Høyesen



Masteroppgave ved Økonomisk institutt  
Levert for graden Master of Philosophy in Economics

UNIVERSITETET I OSLO

Høst 2018



Vil overføring av prosjekt fra Statens  
Vegvesen til Nye Veier gi økt  
samfunnsøkonomisk lønnsomhet?

*En studie med vekt på prosjektet E18 Tvedestrand-  
Arendal*

Nora Høyesen

© Nora Høyesen

November 2018

Vil overføring av prosjekt fra Statens Vegvesen til Nye Veier gi økt samfunnsøkonomisk lønnsomhet?

<http://www.duo.uio.no>

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

# Forord

Denne masteroppgaven er skrevet i forbindelse med avslutningen av det toårige masterprogrammet i samfunnsøkonomi ved Universitetet i Oslo, høsten 2018. Jeg ønsker å rette en stor takk til min veileder Karine Nyborg. Med veiledning over hva som kan forventes, har hennes gode råd og innspill vært helt vesentlig.

Videre vil jeg takke informanter som tok seg tiden til å svare på spørsmål til oppgaven.

En takk til familien min for korrekturlesing, en trofast støtte og oppmuntring gjennom min utdanning.

Takk til min kjære samboer for motiverende ord, god støtte og korrekturlesing.

Helt til slutt vil jeg takke mine gode venner på Blindern for noen fine lunsjpauser og godt vennskap.

Eventuelle feil i denne oppgaven er kun mitt eget ansvar.

Nora Høyesen

12. november 2018

# Sammendrag

Nye Veier ble etablert våren 2015 etter ønske fra Regjeringen om å effektivisere byggingen av veier innad i landet. Nye Veier ble tildelt en konkret oppgave om å bygge samfunnsøkonomiske lønnsomme veier. Videre ble selskapet tildelt en oppstartsportefølje med åtte prosjekter, blant disse var strekningen E18 Tvedestrand-Arendal (Samferdselsdepartementet 2015a).

Gjennom tidligere litteratur om bruk av nytte-kostnadsanalyser i veisektoren, relevant informasjon om Statens Vegvesen og Nye Veier, samt intervju av informanter fra Statens Vegvesen, Nye Veier, Aust-Agder Fylkeskommune og Tvedestrand Kommune, har jeg prøvd å besvare følgende forskningsspørsmål:

- Hvordan skiller gjennomføringsmodellen til Nye Veier seg fra Statens Vegvesens håndbøker, normaler og prosesser?
- Vil ulik målsetning for Statens Vegvesen og Nye Veier bidra til ulike resultater i et veiprojekt?
- Hvordan er samfunnsøkonomisk analyse hittil blitt brukt i veisektoren?
- En nærmere kikk på prosjektet E18 Tvedestrand-Arendal. Hva mener informantene fra Statens Vegvesen, Nye Veier, Aust-Agder Fylkeskommune og Tvedestrand kommune om endringene som har skjedd?

Fra tidligere litteratur om bruk av nytte-kostnadsanalyser i veisektoren, kommer det frem at Norge i begrenset grad bruker nytte-kostnadsanalyser ved vurdering av ulike veiprojekter (se kapittel 4.1). Det kommer til syne at stortingsrepresentanter anser nytte-kostnadsanalyser som viktig, men ikke nødvendigvis til prioriteringen av veiprojekter.

Statens Vegvesen og Nye Veier er gitt ulike målsetninger. Der Nye Veier praktiserer en mer snever målsetting om å øke samfunnsøkonomisk lønnsomhet, er målsettingen til Statens Vegvesen mer kompleks (se kapittel 2.2). Jeg drøfter om overføringen av prosjektet E18 Tvedestrand-Arendal fra Statens Vegvesen til Nye Veier kan ha hatt en positiv innvirkning på den samfunnsøkonomiske lønnsomheten ved prosjektet, og hva det i så fall kan skyldes. Dette synes primært å være på grunn av ulike målsettinger. Da Nye Veier virker å ha en smalere målsetting, med fokus på å prioritere prosjekter etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet, vil det være naturlig å anta at dette kan gå på bekostning av andre hensyn slik som estetikk og lokalmiljø.

Likevel kommer det tydelig frem i Nasjonal transportplan at det fortsatt prioriteres gode veier i distriktene.

Dermed kan det argumenteres at selv om Nye Veier er etablert med en målsetning om å bygge mer samfunnsøkonomisk lønnsomme veier vil det fortsatt være en transportpolitikk som også prioriterer distriktene.

## **Forkortelser og begreper:**

AF: AF-Gruppen. Ansvarlig entreprenørselskap for E18 Tvedestrand-Arendal

DFØ: Direktoratet for økonomistyring

KEA: Kostnadseffektivitetsanalyse

KVA: Kostnadsvirkningsanalyse

NKA: Nytte-kostnadsanalyse

NTP: Nasjonal transportplan

NV: Nye Veier

SVV: Statens Vegvesen



# Innholdsfortegnelse

<b>1</b>	<b>Innledning</b> .....	<b>1</b>
1.1	Problemstilling.....	4
1.2	Disposisjon .....	4
<b>2</b>	<b>Statens Vegvesen, Nye Veier og Nasjonal Transportplan</b> .....	<b>6</b>
2.1	Nasjonal Transportplan .....	6
2.2	Statens Vegvesen.....	7
2.2.1	Beslutningspunkter.....	9
2.3	Nye Veier AS.....	12
2.3.1	Beslutningspunkter.....	13
2.4	Sammenlikning av Nye Veier AS og Statens Vegvesen.....	14
<b>3</b>	<b>Samfunnsøkonomisk analyse</b> .....	<b>16</b>
3.1	Generelt om samfunnsøkonomisk analyse .....	16
3.2	Typer samfunnsøkonomiske analyser .....	16
3.2.1	Nytte-kostnadsanalyse .....	17
3.2.2	Kostnadseffektivitetsanalyse.....	17
3.2.3	Kostnadsvirkningsanalyse.....	17
3.3	Definisjon av samfunnsøkonomisk lønnsomhet.....	18
3.4	Nåverdiprinsippet.....	18
3.5	Nytte og betalingsvillighet.....	19
3.6	Fordelingsvirkninger.....	21
<b>4</b>	<b>Bruk av nytte-kostnadsanalyser i vegsektoren</b> .....	<b>24</b>
4.1	Transportetatens vektlegging av NKA i prioriteringen av veiprosjekter til NTP.....	24
4.2	Stortingets/Regjeringens bruk av NKA i prioriteringer.....	28
<b>5</b>	<b>Et veiprosjekt i praksis: E18 Tvedestrand-Arendal</b> .....	<b>30</b>
5.1	E18 Tvedestrand-Arendal .....	30
5.2	Intervju.....	34
5.2.1	Informant: Statens Vegvesen .....	34
5.2.2	Informanter: Nye Veier AS.....	36
5.2.3	Informant: Aust-Agder Fylkeskommune .....	39
5.2.4	Informanter: Tvedestrand kommune.....	41
<b>6</b>	<b>Konklusjon</b> .....	<b>45</b>
	Litteraturliste .....	47
	Vedlegg 1.....	54

## **Figurliste**

Figur 1: Kart over strekningen ny E18 Tvedestrand-Arendal. ....	2
Figur 2: Rammeverket for kvalitetsstyring av store statlige investeringer. ....	3
Figur 3: Politisk styring av statlige oppgaver i Statens Vegvesen. ....	8
Figur 4: Sammenhengen mellom styringsdokumentene og de ulike fasene i et veiprojekt. ...	10

## **Tabelliste**

Tabell 1: Nøkkeltall og virkningsberegninger fra NTP 2014-2023. ....	32
--	----

# 1 Innledning

Inntil nylig har Statens Vegvesen stått som eneste ansvarlige for planlegging, utbygging og vedlikehold av norske veier (Statens Vegvesen 2015a). I 2015 ble det derimot etablert et nytt selskap med navnet Nye Veier som sammen med Statens Vegvesen skulle stå ansvarlig for hovedveiene i Norge (Samferdselsdepartementet 2015a). Nye Veier ble etablert av Regjeringen etter et ønske om en smalere organisasjon, som med sin gitte portefølje skal bygge og vedlikeholde strekningene mer helhetlig og kostnadseffektivt (ibid<sup>1</sup>).

Ifølge Regjeringen skal Nye Veier være et nytt utbyggingselskap som vil bidra til en effektivisering av veisektoren (ibid). Selskapet som er organisert som et aksjebasert statseid selskap, ble fra og med 2016 tildelt ansvar for utbygging og vedlikehold av åtte utvalgte hovedveistrekninger i landet, der en av strekningene som ble overført fra Statens Vegvesen til Nye Veier var prosjektet E18 Tvedestrand-Arendal (ibid).

Nye Veier vil med sin nye gjennomføringsmodell basere seg på en totalentreprise som entreprise, med et ønske om at dette vil bidra til en helhetlig og kostnadseffektiv utbygging av norske veier (Nye Veier 2016). Totalentreprise innebærer at entreprenøren tildeles et fullstendig ansvar for både prosjektering og utførelse, og er en viktig del av Nye Veier sin gjennomføringsmodell der effektiv og samfunnsøkonomisk lønnsom veibygging prioriteres (Statens Vegvesen 2015b, Samferdselsdepartementet 2017).

Statens Vegvesen vil ved bygging av veier ta utgangspunkt i egne normaler og håndbøker (Statens Vegvesen 2018a). I likhet med Nye Veier vil også Statens Vegvesen ha et mål med å øke andelen totalentreprise til 30-40% innen 2020 (ibid).

---

<sup>1</sup> Ibid: I samme verk som i foregående sitat (Sokogskriv 2017).

I Nasjonal Transportplan (NTP) 2014-2023, blir det gjort rede for ny E18 Tvedestrand-Arendal (Samferdselsdepartementet 2013). På den 23 km lange strekningen skal det legges en ny firefeltsvei med en fartsgrense på 110 km/t (Nye Veier 2018a).

Prosjektet, som i NTP 2014-2023 ble målt med en negativ samfunnsøkonomisk gevinst, er blant de første prosjektene som Nye Veier AS er ansvarlig byggherre for (Samferdselsdepartementet 2013).



Figur 1: Kart over strekningen ny E18 Tvedestrand-Arendal. Hentet fra Nye Veier (2018b).

I forbindelse med opprettelsen av Nye Veier AS, påpekes det i Samferdselsdepartementet (2015a, s. 19) at: *“Selskapets virksomhet skal være effektiv og helhetlig utbygging og drift og vedlikehold av trafiksikre riksveger, hvor strekningene i selskapets samlede utbyggingsportefølje med høy samfunnsøkonomisk lønnsomhet prioriteres gjennomført foran de med lav/negativ samfunnsøkonomisk lønnsomhet.”*

Målsetningen til Nye Veier vil altså innebære at selskapet skal prioritere samfunnsøkonomisk lønnsomhet i sine veistrekninger. For å prioritere samfunnsøkonomisk lønnsomme strekninger, vil det kreve bruk av nytte-kostnadsanalyse for hver veistrekning. Det vil derfor i denne oppgaven være interessant å se nærmere på bruken av nytte-kostnadsanalyser i veisektoren.

Fra Finansdepartementets rundskriv, R-109/14 (Finansdepartementet 2014 s.2), defineres nytte-kostnadsanalyse som følger:

*I en nytte-kostnadsanalyse verdsettes nytte- og kostnadsvirkninger i kroner så langt det er faglig forsvarlig ut fra et hovedprinsipp om at en virkning er verdt det*

*befolkningen til sammen er villig til å betale for å oppnå den. Dersom betalingsvilligheten for alle nyttevirkningene av tiltaket er større enn summen av kostnadene, defineres tiltaket som samfunnsøkonomisk lønnsomt.*

Direktoratet for økonomistyring (DFØ) har utarbeidet en generell og oppdatert veileder for samfunnsøkonomiske analyser (DFØ 2018). I tillegg er det også blitt utarbeidet en egen håndbok av Vegdirektoratet for konsekvensanalyser (Vegdirektoratet 2018a). I håndboken påpekes det at for statlige prosjekter med kostnader over 750 millioner kroner skal det utføres en konseptvalgutredning (KVU) i tidlig fase av prosjektet.

KVU defineres av Vegdirektoratet (2018a, s.9) på følgende vis: *“Konseptvalgutredning kan være utredninger for utvalgte strekninger eller utredninger hvor en ser mer på det helhetlige transportsystemet. I konseptvalgutredninger analyseres transportbehov og andre samfunnsbehov, og en vurderer ulike prinsipielle måter å løse behovene på.”*

Kvalitetssikringsordninger deles i to ulike punkter i investeringsprosjektets planleggingsprosess. Den første, KS1, innebærer en kvalitetssikring av konseptvalg i tidlig fase før beslutninger fra Regjeringen er tatt. Den andre, KS2, innebærer en kvalitetssikring samt kontrollering av beslutningen som er fattet (Finansdepartementet 2018b, Finansdepartementet 2018a). Vi kan se prosjektets inndeling med kvalitetssikring i følgende modell fra Finansdepartementet (2018a):



Figur 2: Rammeverket for kvalitetsstyring av store statlige investeringer. Hentet fra Finansdepartementet (2018a).

## 1.1 Problemstilling

Denne oppgaven undersøker hvordan overføringen av et prosjekt fra Statens Vegvesen til Nye Veier kan ha betydning for prosjektets samfunnsøkonomiske lønnsomhet.

Undersøkelsen har som mål å vurdere om Nye Veier AS har andre rammer, lovverk, metoder, muligheter og målsetting enn Statens Vegvesen, og hvorvidt disse forskjellene kan ventes å resultere i høyere eller lavere samfunnsøkonomisk lønnsomhet ved gjennomføring av prosjekt.

Analysen ønsker å besvare følgende forskningsspørsmål:

- Hvordan skiller gjennomføringsmodellen til Nye Veier AS seg fra Statens Vegvesens håndbøker, normaler og prosesser?
- Vil ulik målsetning for Statens Vegvesen og Nye Veier bidra til ulike resultater i et veiprojekt?
- Hvordan er samfunnsøkonomisk analyse hittil blitt brukt i veisektoren?
- En nærmere kikk på prosjektet E18 Tvedestrand-Arendal. Hva mener informantene fra Statens Vegvesen, Nye Veier, Aust-Agder Fylkeskommune og Tvedestrand kommune om endringene som har skjedd?

## 1.2 Disposisjon

Denne oppgaven er bygd opp på følgende måte. I kapittel 2 vil jeg se nærmere på de to organisasjonene Statens Vegvesen og Nye Veier. Her vil jeg se på rammene, betingelsene og målsetningene rundt hver organisasjon, samt se etter likheter og ulikheter ved beslutningsmyndighet i de to byggherre-selskapene. Jeg vil også i dette kapittelet gjøre rede for NTP og arbeidet bak denne. I kapittel 3 vil jeg ta for meg samfunnsøkonomisk analyse. Her vil jeg gå inn på nytte-kostnadsanalyser, kostnadseffektivitetsanalyser, kostnadsvirkningsanalyser og fordelingsvirkninger. Kapittel 4 tar for seg bruken av nytte-kostnadsanalyser i veisektoren. Her vil jeg gå nærmere inn på tidligere forskning på bruken av NKA i veisektoren, samt ulike forklaringer for hvorfor Norge i mindre grad enn nabolandene bygger samfunnsøkonomiske lønnsomme veier. Her vil jeg også se på stortingsrepresentanters holdninger til bruk av NKA i prioritering av veiprojekter. I dette kapittelet vil det også undersøkes nærmere om bruk av nytte-kostnadsanalyse ved utforming av NTP, i Statens Vegvesen og i Nye Veier. Kapittel 5 vil se nærmere på prosjektet E18

Tvedestrand-Arendal. I dette kapitlet vil det også presenteres intervjuer med representanter fra Statens Vegvesen, Nye Veier, Aust-Agder Fylkeskommune og Tvedestrand kommune, og deres tanker rundt endringer ved E18 Tvedestrand-Arendal som har forekommet etter skiftet fra Statens Vegvesen til Nye Veier. Avslutningsvis, i kapittel 6, vil jeg oppsummere og konkludere.

## **2 Statens Vegvesen, Nye Veier og Nasjonal Transportplan**

Formålet med dette kapittelet er å informere om Statens Vegvesens og Nye Veiers arbeid med NTP. Jeg vil først beskrive arbeidet og prosessen bak NTP. Videre vil jeg gjøre rede for rammene, organisasjonsstrukturen og beslutningsmyndigheten til Statens Vegvesen og Nye Veier. Jeg vil også her studere om det finnes ulikheter eller likheter innenfor målsettingene til Statens Vegvesen og Nye Veier. I henhold til problemstillingen vil det også være interessant å se nærmere på hvilke variabler som veier tyngst når Nye Veier og Statens Vegvesen skal prioritere hvilke veiprojekter som skal gjennomføres.

### **2.1 Nasjonal Transportplan**

Våren 1997 bestemte Stortinget at de tidligere etatsvise langtidsplanene for transport skulle bli erstattet av NTP, som i første omgang skulle gjelde for perioden 2002-2011 (Stenstadvol og Lerstang 1999). Gjennom NTP presenteres politiske mål og prioriteringer innen veisektoren. NTP skal bidra til en effektiv bruk av virkemidler og styrke samspillet mellom transportformene, som igjen vil bidra til tryggere, mer effektive og mer miljøvennlige transportløsninger (ibid). De fire transportetatene som vil følge Regjeringens transportpolitikk i NTP, er vei, jernbane, luft og kystverket (NTP 2018). Nye Veier vil også arbeide i henhold til NTP (Samferdselsdepartementet 2015a).

NTP har bakgrunn i en formell prosess, der Samferdselsdepartementet gir retningslinjer samt økonomisk ramme til hver av transportetatene som skal arbeide med NTP. Retningslinjene som transportetatene er gitt er delt i Retningslinje 1 og Retningslinje 2, der den første inneholder en tidsplan og en organisering av arbeidet rundt ny NTP. I tillegg inneholder Retningslinje 1 et krav til analyser som transportetatene skal gjennomføre i utredningsfasen. Retningslinje 2 beskriver mål som skal være styrende for transportetatene under arbeidet med NTP. Retningslinjene vektlegger bruk av NKA når prosjekter skal prioriteres. Dessuten påpekes det at prosjekter med positiv netto nåverdi skal prioriteres utført før prosjekter med negativ eller lav netto nåverdi (Samferdselsdepartementet 2011a).

Etatene har en vesentlig rolle for faglig grunnlag i forarbeidet til NTP. For arbeidet med NTP 2022-2023 er det også bedt om at Nye Veier inviteres inn i styringsgruppen bestående av Statens Vegvesen, Jernbaneverket, kystverket og Avinor (Vegdirektoratet 2018c). Når NTP er ferdig, skal denne være et grunnlag for hvordan transportpolitikken i Norge vil være de



kommende 12 år (NTP 2018).

## 2.2 Statens Vegvesen

Som nevnt over, er Statens Vegvesen sin oppgave sammen med Nye Veier, Kystverket, Avinor og Jernbaneverket, å arbeide i henhold til politikernes transportpolitikk presentert gjennom NTP. Da Statens Vegvesen har en så sentral rolle i utformingen av infrastrukturen i Norge, samt i arbeidet med NTP, vil det være interessant å se nærmere på hvordan Statens Vegvesen er organisert. Hvilke lover og regler må selskapet følge? Og hva er målsettingen til Statens Vegvesen?

Frem til 2015 har Statens Vegvesen stått alene som eneste transportetat innenfor vei i Norge. Som et forvaltningsorgan underlagt Samferdselsdepartementet, utgjør Statens Vegvesen sine region-kontorer og Vegdirektoratet til sammen Statens Vegvesen (Statens Vegvesen 2013). Det overordnede styringsprinsippet til Statens Vegvesen er mål- og resultatstyring (ibid). Gjennom mål- og resultatstyring vil Statens Vegvesen konkretisere overordnede mål som er satt av politikere, for så å måle resultater i ettertid av tiltaket (ibid).

Samferdselsdepartementet (2011b, s.1) beskriver formålet til Statens Vegvesen som: *“Statens vegvesen skal arbeide for et sikkert, miljøvennlig, effektivt og universelt utformet transportsystem for å dekke samfunnets behov for transport og fremme regional utvikling. I samsvar med gjeldende rammebetingelser skal Statens vegvesen ivareta ansvar for riksveger, riksvegerforbindelser og vegtransport.”*

Statens Vegvesen står overfor et sektoransvar (Lovdata 2011). Dette innebærer at Vegvesenet skal legge til rette for et godt tilrettelagt og sikkert veinett innenfor rammer gitt fra overordnede myndigheter. I tillegg skal Vegvesenet arbeide for å formalisere og videreføre samarbeidet med ulike myndigheter, næringsliv og interesseorganisasjoner, for på denne måten forbedre sikkerheten i veitransporten (ibid).

Statens Vegvesen er Vegdirektoratets øverste myndighet (ibid). Finansieringen av veiprojektene til Statens Vegvesen kommer i hovedsak gjennom bevilgninger fra statsbudsjettet. I tillegg har veiprojektene til Statens Vegvesen etterhvert i større grad blitt del-finansiert gjennom bompengoordninger (Statens Vegvesen 2018d).

Porteføljen til Statens Vegvesen vil normalt eies av veidirektøren eller regionveisjefene (Vegdirektoratet 2018b). Porteføljen som har forankring i overordnede politiske føringer, vil være et resultat på riks- og fylkespolitisk nivå. Statens Vegvesen er selv ansvarlig for å

prioritere mellom prosjekter, utarbeide porteføljen samt foreslå prosjekter for den sittende Regjeringen (ibid).

I prosjekter som gjelder riksveier, vil Samferdselsdepartementet styre over Statens Vegvesen. Det vil da være en styringslinje som går fra Samferdselsdepartementet gjennom veidirektøren, og deretter til regionsjefene (Statens Vegvesen 2013). For fylkesveier vil det være fylkeskommunene som står som øverste ansvarlige (ibid). Figur 3, hentet fra Statens Vegvesen (2013, s.15), tar for seg styringssystemet rundt Statens Vegvesen. Her kommer det tydelig frem at Statens Vegvesen må forholde seg til både lover, instruks, NTP samt statlige bevilgninger ved utførelse av sitt arbeid.



Figur 3: Politisk styring av statlige oppgaver i Statens Vegvesen. Hentet fra Statens Vegvesen (2013).

Statens Vegvesen er pliktig til å holde seg innenfor visse rammer i utførelse av sine oppgaver. De enkelte rammene er innenfor veglov, vegtrafikklov, miljølovgivning og plan- og bygningsloven (Samferdselsdepartementet 2015a). For at Statens Vegvesen skal gjennomføre sine oppgaver, krever dette et godt og bredt samarbeid med organisasjoner, enkeltmennesker og myndigheter på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå (ibid).

Statens Vegvesen utgir håndbøker på to ulike nivåer. Første nivå er gitt som normaler og retningslinjer og andre nivå er utgitt som veiledninger (Statens Vegvesen 2018b). Håndbøkene fra første nivå beskrives som kravdokumenter, og anses som de viktigste håndbøkene fra Statens Vegvesen. Normalene bunner i lovverk og må overholdes ved all bygging av offentlig vei/gate, og må overholdes av Statens Vegvesen og andre myndigheter, slik som Nye Veier (ibid). Veinormalene inneholder blant annet krav til veibyggning, veiutforming, rekkverk og trafikksikkerhetsutstyr, bruer, ferjekaier og tunneler (ibid). Retningslinjene, som også bunner i lovverk eller instruks fra vegdirektoratet, vil kun være gjeldende for riksvei og Statens Vegvesen (ibid). Det påpekes av Statens Vegvesen (2018b) at entreprenører og konsulenter som gjør oppdrag for Statens Vegvesen, også må arbeide etter disse retningslinjene. Veiledninger er dokumenter som støtter retningslinjer og normaler. Disse veiledningene består av fagstoff, og beskriver hvordan normalkravene kan brukes (ibid).

### **2.2.1 Beslutningspunkter**

Hvordan foregår prosessen i Statens Vegvesen, og hvilke styringsdokumenter må overholdes fra tidlig i planleggingsprosessen til veien står ferdig?

I Figur 4 vist nedenfor, kan vi se hvilke ulike politiske vedtak, faser, samt ekstern kvalitetssikring (KS1 og KS2) som et veiprojekt må gjennom. Videre viser den nederste delen i Figur 4 de politiske styringsdokumentene som Statens Vegvesen er pliktig til å følge. Disse er gitt gjennom NTP, statsbudsjettet, fylkesveibudsjettet og handlingsprogrammet (Vegdirektoratet 2018b). Handlingsprogrammet er et dokument av Statens Vegvesen som konkretiserer oppgavene som Statens Vegvesen er tildelt gjennom NTP (Statens Vegvesen 2018d). Til slutt viser figuren hvordan disse styringsdokumentene henger sammen med de ulike fasene i veiprojektet (Vegdirektoratet 2018b).



Figur 4: Sammenhengen mellom styringsdokumentene og de ulike fasene i et veiprojekt. Hentet fra Vegdirektoratet (2018b).

De ulike fasene av et veiprojekt er kommunedelplan, reguleringsplan, byggesak og drift (ibid). Målet i kommunedelplanen innebærer å fastsette valg av trasé og standard for det bestemte veiprojektet. Denne fasen henger i stor grad sammen med avklaringer i NTP eller i KVV (ibid). Statens Vegvesen vil etter avtale med de berørte kommunene til veiprojektet, utforme et forslag til kommunedelplan som politikerne i hver av de berørte kommunene til slutt vedtar (Statens Vegvesen 2018e).

Videre vil det i neste fase, reguleringsplan, gis en detaljert beskrivelse om trasévalg og veistandard som er gjort rede for i kommunedelplan (Vegdirektoratet 2018b). I reguleringsplan vil dette også være juridisk bindende (ibid).

For prosjekter som ikke krever en reguleringsplan så kan det fremmes en byggesak, som vil ha bakgrunn i teknisk plan/modeller/forprosjekt (ibid).

Håndbok R760 beskriver konkrete krav til (ibid). Håndboken blir presentert som følger: *“Håndbok R760 Styring av vegprosjekter er det dokumentet i Statens vegvesens kvalitetssystem som angir de konkrete kravene til styring av riksvegprosjekter. Så langt fylkeskommunen ikke bestemmer noe annet, brukes denne håndboka også for fylkesveg”* (Vegdirektoratet 2018b, s. 7).

Håndboken er forankret i relevant lov- og regelverk, deriblant plan- og bygningsloven, forvaltningsloven, vegloven, arbeidsmiljøloven, regelverk for økonomistyring i Staten, forurensningsloven og lov om offentlige anskaffelser (ibid). Håndbok R760 gir retningslinjer for hvordan prosjekter skal identifiseres, planlegges, gjennomføres og avsluttes i hver fase av et veiprojekt (ibid). Det er et felles krav til kompetanse i Statens Vegvesen. Dette innebærer at ulike roller krever bestemte former for ferdigheter, kunnskap og holdninger (ibid).

Alle veiprojekter skal ha definerte samfunns mål, effektmål og resultatmål (ibid).

I følgende avsnitt er alle opplysningene hentet fra Vegdirektoratet (2018b), der det gis en grundigere beskrivelse de ulike målene. Samfunns mål fastsettes i NTP og beskriver hvilken samfunnsutvikling som prosjektet skal bidra til. Et eksempel kan være å binde byene tettere sammen. Videre beskrives effektmål som et mål på prosjektets virkninger for brukerne og omgivelsene. Dette uttrykkes gjerne i form av antall ulykker, tidsbesparelser og liknende. Også dette målet fastsettes i NTP, her gjennom kommunedelplan- og reguleringsplanvedtak. Til slutt beskrives resultatmål som et mål for den fasen man er i og for det ferdig bygde prosjektet innenfor kvalitet, fremdrift, HMS og økonomi.

I håndbok V712 presenteres retningslinjene om bruk av konsekvensanalyser for Statens Vegvesen (Vegdirektoratet 2018a).

Her stilles det krav til Statens Vegvesen om å gjøre rede for alternative løsninger for problemer i veinettet, samt gjennomføre konsekvensanalyser<sup>2</sup> for de alternativene som utredes. Det vil kun være krav om utredning av konsekvensanalyse for prosjekter som antas og ha vesentlige virkninger for samfunn og miljø. En konsekvensanalyse vil i Statens Vegvesen bestå av en samfunnsøkonomisk analyse der både prissatte og *ikke*-prissatte konsekvenser inkluderes. Analysen skal tydeliggjøre prosjektenes ulike konsekvenser for miljø og samfunn. Dessuten påpekes det av Vegdirektoratet (ibid) at det også kan være aktuelt med ulike tilleggsanalyser i tillegg til konsekvensanalyser. En tilleggsanalyse kan for eksempel vise netto ringvirkninger ved prosjektet eller beregne lokale virkninger ved prosjektet. En konsekvensanalyse skal altså dokumentere virkningene som prosjektet gir for trafikanter, godstransport og samfunnet som helhet, på denne måten skal analysen bidra til å vurdere hvilke prosjekter som skal prioriteres (ibid).

Basert på håndbok V712 er det blitt utformet et program kalt EFFEKT (Straume og Bertelsen 2015). Gjennom EFFEKT utfører Statens Vegvesen NKA av sine veiprojekter. På denne måten får de et innblikk i hvilken grad prosjektet er samfunnsøkonomisk lønnsomt eller ikke. De fleste beregningene i EFFEKT er basert på samfunnsøkonomiske kostnader (ibid). I motsetning til en konsekvensanalyse, vil ikke EFFEKT beregne de *ikke* prissatte effektene.

---

<sup>2</sup> Se Vegdirektoratet (2018a, s.10) for definisjon av konsekvensanalyse.

## 2.3 Nye Veier AS

Nye Veier ble etablert 4. mai 2015, og satt i drift fra 1. januar 2016 (Samferdselsdepartementet 2015b). Nye Veier er etter regjeringens ønske et nytt selskap som sammen med Statens Vegvesen skal stå ansvarlige for drift og vedlikehold av vei som selskapet selv har bygd, der det ble antatt at første veistrekning bygget av Nye Veier vil stå ferdig omtrent tre år etter etablering av selskapet (Samferdselsdepartementet 2015a). Ifølge Samferdselsdepartementet (2015a, s.8) har Nye Veier følgende formål: *“Selskapets virksomhet skal være effektiv og helhetlig utbygging og drift og vedlikehold av trafiksikre riksveger, hvor strekningene i selskapets samlede utbyggingsportefølje med høy samfunnsøkonomisk lønnsomhet prioriteres gjennomført foran de med lav/negativ samfunnsøkonomisk lønnsomhet.”*

Nye Veier er organisert som et statsaksjeselskap og skal sammen med Statens Vegvesen arbeide i henhold til Regjeringens transportpolitikk vist gjennom NTP (ibid). Selskapet er tildelt et helhetlig ansvar, der Nye Veier selv prioriterer rekkefølgen for utbyggingen av de ulike prosjektene i sin portefølje (ibid). Det påpekes av Samferdselsdepartementet (2015a) at Nye Veier skal prioritere sin portefølje etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet, der prosjekter med høy samfunnsøkonomisk lønnsomhet skal prioriteres over prosjekter der lønnsomheten er lavere. For å oppnå en mer effektiv og helhetlig utbygging, vises det til i Meld.St.25 (Samferdselsdepartementet 2015a) at Regjeringen har løftet inn flere prosjekter som ikke er prioritert i planen, men som har en naturlig sammenheng med flere prosjekter som er prioritert i porteføljen til Nye Veier.

Det var ønsket fra Regjeringen å gi Nye Veier samme adgang som Statens Vegvesen til å utarbeide og fremme forslag til planprogram og reguleringsplan for fremtidige veiprojekt, der Nye Veier selv står som ansvarlig byggherre. Nye Veier må da arbeide tett mot plan- og bygningsloven (ibid). Ved å gi Nye Veier samme adgang som Statens Vegvesen, argumenterer Regjeringen at selskapet ved å velge effektive kontraktsformer og utnytte stordriftsfordeler, også kan effektivisere planleggingsfasen til et prosjekt (ibid).

### 2.3.1 Beslutningspunkter

Nye Veier skal følge samme lover og forskrifter som Statens Vegvesen. Dessuten skal Nye Veier også i utgangspunktet følge Statens Vegvesen sine vegnormaler (Nye Veier 2017b). Som vist i kapittel 2.3 skal Nye Veier fornye veibyggingen i Norge og levere en effektiv og helhetlig utbygging (Samferdselsdepartementet 2015a).

En måte Nye Veier vil oppnå dette på, er ved å utfordre vegnormalene slik de i dag er formulert av Statens Vegvesen (ibid). “Normalveien”, som er Nye Veier sitt bidrag til en endring av dagens vegnormaler, er et prosjekt som skal gi innblikk i hvordan Nye Veier vil bygge sine veier. I dokumentet av Nye Veier (2017b, s.3) beskrives arbeidet med “Normalveien” som følger: *“I arbeidet letes det etter kostnadsbesparende løsninger som samtidig gir gode løsninger med tanke på trafikkikkerhet, fremkommelighet, kvalitet og miljø.”*

I samme dokument er blant annet foreslått endringer i dagens vegnormal innenfor trafikkikkerhet, fremkommelighet, miljø og livsløpsstandard.

Etableringen av Nye Veier var ment å være en del av helhetlig nasjonal politikk i veisektoren. Dette innebærer at oppgaver, økonomiske ressurser og tidshorisonter for selskapets virksomhet avklares på et overordnet nivå gjennom arbeidet med NTP (Samferdselsdepartementet 2015a). Nye Veier er tildelt et helhetlig ansvar fra Regjeringen. Dette ansvaret innebærer blant annet å innhente godkjente planer etter plan- og bygningsloven, prosjektere, erverve nødvendig eiendom, utarbeide konkurransegrunnlag, innhente anbud, inngå kontrakter og være byggherre, herunder føre kontroll og følge opp entreprenørenes arbeider (ibid). Nye Veier tildeles fullt ansvar for kvalitet og kvalitetssikring fra start, ved planlegging til slutt med ferdig vei (ibid). Selskapet må også gjennomføre kvalitetssikring av kostnader samt styringsunderlag når reguleringsplanen er ferdig utformet, og generelt når selskapet selv anser kvalitetssikring som nødvendig. Ved utbygging, drift og vedlikehold skal selskapet arbeide og utføre under gjeldende lov og regelverk (ibid).

Nye Veier er et selvstendig rettssubjekt (Samferdselsdepartementet 2015a). Ved større veiprojekter vil det etter plan- og bygningsloven være en planleggingsprosess som er delt opp i to deler. Jamfør kapittel 2.2.1 om Statens Vegvesens beslutningsprosesser, vil disse to deles i en kommunedelplan og en reguleringsplan (ibid). Frem til 2015 har det i hovedsak vært Statens Vegvesen som har stått for ansvaret som utarbeider av forslag til planprogram, som kommunen i ettertid fastsetter. Det påpekes i Meld.St.25 (ibid) at prosessene med

kommunedelplan og reguleringsplan ofte kan være både tids- og ressurskrevende, der politiske avveininger vil være nødvendig underveis. Av denne grunn er det argumentert for at Statens Vegvesen bør fortsette å ha ansvaret med utarbeidelse av forslag til kommunedelplan, også for riksveier som Nye Veier skal bygge ut. Derimot påpeker Regjeringen gjennom samme stortingsmelding at også planleggingsprosessen bør effektiviseres. Med et ønske om å effektivisere planleggingsprosessen, har Regjeringen valgt å gi Nye Veier ansvaret for å utarbeide og legge frem forslag til planprogram og kommunedelplan, med samme adgang som Statens Vegvesen har hatt, for to prosjekter der det ikke var utarbeidet en kommunedelplan ved overtakelse av prosjekt fra Statens Vegvesen. Strekningene som Nye Veier tildeles ansvaret for er E18 Dørdal-Tvedestrand og E18 Arendal- Grimstad. Om Nye Veier vil fortsette å ha dette ansvaret, vil da være etter vurdering av disse to prosjektene (ibid).

I Statens Vegvesen har kommunene som ny vei går gjennom, hver for seg vurdert valg av trasé for ny vei. I Nye Veier derimot, er kommunene som berøres av veiprojektet satt sammen til et interkommunalt samarbeid, der de sammen med Nye Veier blir enige om løsninger (Nye Veier 2017a). For prosjektet Rugtvedt-Dørdal, der Nye Veier står som ansvarlig byggherre har Nye Veier satt kommunene som berøres av veiprojektet sammen i et interkommunalt samarbeid, der de sammen med Nye Veier skal bli enig om løsninger (Nye Veier 2017a).

## **2.4 Sammenlikning av Nye Veier AS og Statens Vegvesen**

For å studere hvordan Nye Veier og Statens Vegvesen i lik eller ulik grad prioriterer samfunnsøkonomisk lønnsomhet i sine prosjekter, vil det være sentralt å sammenlikne de to byggherre-selskapene.

Statens Vegvesen, som er organisert som et forvaltningsorgan, vil utføre sine tildelte oppgaver innenfor det styringssystemet som gjelder for statsforvaltningen (Samferdselsdepartementet 2015a). Nye Veier, derimot, er organisert som et statsaksjeselskap. Dette innebærer at selskapet er underlagt aksjelovgivningen med statsråden som generalforsamling (ibid).

Både Statens Vegvesen og Nye Veier jobber i henhold til NTP. Dessuten er begge selskapene pålagt å arbeide i etter plan- og bygningsloven (ibid). En annen likhet ved byggherre-selskapene ser vi ved finansieringen av veiprojektene, der både Statens Vegvesen og Nye



Veier vil få bevilgninger gjennom statsbudsjettet samt bompenger (ibid).

Ved oppstart av Nye Veier og gjennom NTP, ble det bestemt hvilke strekninger som det nye selskapet i første omgang skulle bygge ut. I Meld.St 25 (Samferdselsdepartementet 2015a) gjøres det rede for at Nye Veier fikk tildelt åtte strekninger til sin portefølje, overført fra Statens Vegvesen. I den samme stortingsmeldingen påpeker regjeringen at de også ønsker en effektivisering i planleggingsfasen og dermed ønsker å gi Nye Veier ansvar sammen med Statens Vegvesen for innspill til kommunedelplan og reguleringsplan som Statens Vegvesen, jamfør kapittel 2.3.1. Mens Statens Vegvesen har praktisert slik at hver kommune alene kan komme med kommentarer og ønsker om endring, har Nye Veier nå ved sin første utforming av kommunedelplan formet et interkommunalt samarbeid, der kommunene som berøres av veiprojektet sammen skal uttrykke sine tanker og ønsker om eventuelle endringer (Nye Veier 2017a).

Det kan synes som om det ikke er noen store forskjeller ved beslutningsprosedyrene i Statens Vegvesen og Nye Veier. Dog kan vi se at målsetningene til de to selskapene synes å være forskjellige. Nye Veier er som vist i Meld.St. 25 (Samferdselsdepartementet 2015a), gitt en klar målsetning, nemlig å bygge mer samfunnsøkonomisk lønnsomme veier. Derimot kommer målsetningen til Statens Vegvesen frem som mer kompleks, der det jamfør kapittel 2.2 vises til en målsetting hvor et sikkert, miljøvennlig, effektivt og universelt transportsystem skal fremmes. Dessuten vil Statens Vegvesen ha som formål å arbeide i henhold til regional utvikling samt dekke samfunnets behov for transport (Lovdata 2011).

### 3 Samfunnsøkonomisk analyse

For å forstå hva det innebærer at Nye Veier skal prioritere samfunnsøkonomisk lønnsomhet, er det nyttig å se nærmere på hvordan dette beregnes. Jeg vil derfor i følgende kapittel gjøre rede for de viktigste momentene ved samfunnsøkonomiske analyser, slik som presentert i blant annet NOU 2012:16 (2012). Videre vil jeg kort ta for meg de ulike formene for samfunnsøkonomisk analyse, for så å se på hvordan man på best mulig måte kan beregne kalkulasjonspriser i en slik analyse. Deretter vil jeg vise til et eksempel for hvordan nytte og betalingsvillighet henger sammen ved et tiltak, som for eksempel et veiprojekt. For så til slutt vil jeg se nærmere på fordelingsvirkninger.

#### 3.1 Generelt om samfunnsøkonomisk analyse

Direktoratet for økonomistyring (DFØ 2018 S. 40-41) definerer samfunnsøkonomisk analyse som følgende:

*En samfunnsøkonomisk analyse er en utredning som utføres før et tiltak iverksettes. Samfunnsøkonomiske analyser bidrar til at politikerne og andre beslutningstakere får solide, gjennomsiktede og sammenlignbare beslutningsgrunnlag når de skal vurdere tiltak. Samfunnsøkonomiske analyser kan benyttes for å prioritere tiltak innenfor en virksomhet, innad i en sektor og på tvers av ulike sektorer.*

Som nevnt innledningsvis, vil et prosjekt anses som samfunnsøkonomisk lønnsomt dersom den totale betalingsvilligheten for alle nyttevirkningene av tiltaket er større enn summen av kostnadene (Finansdepartementet 2014, s.2).

#### 3.2 Typer samfunnsøkonomiske analyser

For å vurdere samfunnsøkonomisk lønnsomhet, tas det i bruk ulike typer av analyser. Hagenutvalget gjør i NOU 2012:16 (2012) rede for de tre ulike typene av samfunnsøkonomiske analyse:

1. Nytte-kostnadsanalyse (NKA)
2. Kostnadseffektivitetsanalyse (KEA)
3. Kostnadsvirkningsanalyse (KVA)

### **3.2.1 Nytte-kostnadsanalyse**

I Finansdepartementets rundskriv (R-109/14) defineres en nytte-kostnadsanalyse (NKA) som en analyse hvor alle positive og negative virkninger i et tiltak verdsettes i kroner. For å gjøre dette følges et hovedprinsipp om at en konsekvens er lik det som befolkningen samlet sett er villig til å betale for å enten oppnå eller unngå et gode. For at et tiltak skal kunne defineres som samfunnsøkonomisk lønnsomt, må det ifølge rundskriv R-109/14 være høyere betalingsvillighet for nyttevirkningene enn for kostnadene. Altså, konsumentene verdsetter nytten mer enn kostnaden. Kostnad og nytte er ved Finansdepartementets rundskriv R-109/14 (Finansdepartementet 2014, s.2) definert som: *“... verdien av det en må gi opp av andre ting (verdien som ressursene kan skape i beste alternative anvendelse) for å gjennomføre prosjektet, mens nytten skal gjenspeile hvor mye en er villig til å betale (folks samlede betalingsvillighet).*

### **3.2.2 Kostnadseffektivitetsanalyse**

I tillegg til NKA finnes det flere andre måter å utføre samfunnsøkonomisk analyse. En av disse er ved en kostnadseffektivitetsanalyse (KEA). En KEA vil kun brukes i tilfeller der nyttevirkningene er like (NOU 2012:16 2012).

Det hevdes i NOU 2012:16 (2012) at det i tilfeller hvor nytten er lik, vil være lite hensiktsmessig å måle nytten ved ulike tiltak for så å sammenlikne disse. I så tilfelle vil kostnadene rangeres, mens nytten som er lik i de ulike tiltakene vil stå konstant (ibid).

I en KEA vil være mulig å komme fram til det tiltaket som oppnår ønsket mål til lavest mulig kostnad (NOU 1998:16 1998). Et eksempel der dette brukes kan være dersom prosjektet skal oppfylle gitte standarder eller regler på en mest mulig kostnadseffektiv måte (NVE 2003).

### **3.2.3 Kostnadsvirkningsanalyse**

Kostnadsvirkningsanalyse (KVA) er en analyse som i motsetning til de to analysetypene presentert overfor, ikke gir grunnlag for å rangere tiltakene etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet (NOU 2012:16 2012). I en KVA vil ikke nødvendigvis nyttevirkningene verdsettes i kroner (ibid).

Denne formen for analyse kan være nyttig når nyttevirkninger vanskelig lar seg verdsettes i kroner. Et eksempel på dette kan være når det ønskes å måle helsegevinst av et prosjekt (ibid).

Hagen-utvalget påpeker at i en KVA vil kostnadene til tiltakene beregnes på en vanlig måte, mens nyttevirkningene kan kvalitativt beskrives etter beste evne (ibid).

### **3.3 Definisjon av samfunnsøkonomisk lønnsomhet**

Nyborg (2002) påpeker at samfunnsøkonomisk lønnsomhet er et begrep som for ulike individer kan ha et ulikt meningsinnhold. Noen vil definere noe som samfunnsøkonomisk lønnsomhet dersom det er å anses som “ønskelig”, mens andre vil bruke uttrykket “samfunnsøkonomisk lønnsomhet” for å beskrive ulike fagøkonomiske effektivitetsbegreper.

Finansdepartementets rundskriv, R-109/14 (Finansdepartementet 2014) defineres samfunnsøkonomisk lønnsomhet som at samlet total betalingsvillighet for alle nyttevirkinger av tiltaket er større enn den totale summen av kostnadene. Dersom trafikantene som tar i bruk strekningen Tvedestrand-Arendal har en høyere samlet betalingsvillighet for strekningen sammenliknet med den totale kostnaden av prosjektet, ville prosjektet E18 Tvedestrand-Arendal vært et samfunnsøkonomisk lønnsomt prosjekt. Dog som vist i Tabell 1, jamfør kapittel 5.1, er det blitt anslått en negativ samfunnsøkonomisk lønnsomhet lik -120 millioner kroner ved utbygging av ny E18 Tvedestrand-Arendal.

Det vil for Nye Veier primært være relevant å bruke NKA, samt i spesielle tilfeller KEA, da disse metodene måler samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

### **3.4 Nåverdiprinsippet**

Når et prosjekt, for eksempel ny E18 Tvedestrand-Arendal, gjennom en NKA skal analyseres som samfunnsøkonomisk lønnsom eller ulønnsom, sammenliknes virkningene på ulike tidspunkt ved bruk av nåverdiprinsippet (NOU 2012:16 2012).

Et tiltak er samfunnsøkonomisk lønnsomt dersom nettonåverdi er positiv (ibid). Nåverdien er gitt som verdien i dag av samlede nytteeffekter og kostnader som forekommer i ulike perioder. Det er da tatt i betraktning at en krone i dag ikke er av samme verdi som en krone om ett år (NOU 1997:27 1997).

Utvalget i NOU 1997:27 (1997, s.30) beskriver nåverdimetoden som følger: *“Nåverdimetoden innebærer at prosjektets årlige nytteoverskudd neddiskonteres til investeringstidspunktet, dvs. omregnes til nåverdi, og summeres til netto nåverdi (NNV).”*

I NOU 1997:27 (1997) er netto nåverdi gitt ved følgende formel, der kalkulasjonsrenten er gitt ved  $k$  som her antas å være konstant. I Finansdepartementets rundskriv er  $k$  lavere for

perioder langt ut i tid (Finansdepartementet 2014). Investeringsutgiften som påløper i år 0 er gitt som  $I_0$  og  $U_t$  viser nytteoverskudd i år  $t$ :

$$NNV = -I_0 + \sum_{t=1}^n \frac{U_t}{(1+k)^t}$$

Som vi ser av formelen hentet fra NOU 1997:27 (1997, s.31), vil det for en netto nåverdi større eller lik null være avhengig av at prosjektet gir en avkastning som er større eller lik kalkulasjonsrenten,  $k$  (NOU 1997:27 1997).

Når det skal beregnes nåverdi av et prosjekt som varer over lengre tid vil det være nødvendig å ta hensyn til usikkerhet i fremtidig nytte og kostnader i prosjektet (NOU 2012:16 2012).

For et prosjekt som for eksempel E18 Tvedestrand-Arendal, vil både nytte og kostnadssiden strekke seg over flere år. For å kunne vurdere den samfunnsøkonomiske lønnsomheten vil det da være nødvendig å ta hensyn til den usikre nytten og kostnaden frem i tid. Dette kan tas hensyn til ved bruk av kalkulasjonsrente (ibid).

Kalkulasjonsrenten vil, som fastsatt av Finansdepartementets i rundskrivet, R-109/14, neddiskontere de antatte virkningene til et gitt tidspunkt. Diskonteringsratene som Finansdepartementet anbefaler i rundskrivet er risikojusterte, og reflekterer både selve tidsaspektet og usikkerhet om fremtidige konsekvenser, nærmere bestemt systematisk risiko (Finansdepartementet 2014).

Hagen-utvalget påpeker at kalkulasjonsrenten derfor kan defineres som et avkastningskrav (ibid).

Høye m.fl. (2018) forklarer kalkulasjonsrenten som: *“Offentlig fastsatt rente som brukes for å gjøre verdien av framtidig nytte eller kostnader sammenliknbare med tilsvarende nytte eller kostnader i dag.”*

### **3.5 Nytte og betalingsvillighet**

I NOU 2012:16 (2012, s.23) defineres nytte som følger:

*“Nytte er et relativt mål på behovstilfredsstillelse og uttrykker et individs preferanser for ulike kombinasjoner av goder”.*

Sammenhengen mellom nytte og betalingsvillighet kan forklares ved å sammenlikne forholdet mellom to marginalnytter. For eksempel hvor viktig en marginal endring av en veiendring er for et individ, sammenliknet med hvor viktig den marginale nytten for konsum er for samme

individ. Betalingsvilligheten for veien vil da kunne uttrykkes som forholdet mellom disse to marginal nytte, og vil derfor gi informasjon om hvor viktig veien er relativt til penger (ibid).

For eksempel, hvis E18 Tvedestrand-Arendal endres, er det da mulig å uttrykke i kroner hvordan dette vil påvirke individets nytte? En måte å oppnå dette på er gjennom individets betalingsvillighet (ibid). Dersom veien forbedres og individets private konsum eller inntekt er uendret, da kan vi si at individet vil foretrekke den nye veien framfor den gamle.

For å se på sammenhengen mellom nytte og betalingsvillighet vil jeg med utgangspunkt i NOU 2012:16 (2012) vise følgende eksempel.

Anta en konsument  $i$  har en nytte gitt ved  $U_i$ . Denne nytten består av konsum/penger, her gitt som  $X_i$ , samt et felles gode, for eksempel vei, her gitt som  $V$ . Nyttien til individ  $i$  vil her være en funksjon av konsum og vei gitt ved:

$$1) U_i = u_i(X_i, V)$$

Det antas her at nytten,  $U_i$ , er stigende i begge variablene. Dette vil si at dersom individ  $i$  enten får økt konsum gjennom økt konsum  $X_i$ , eller dersom kvaliteten på veien øker, vil nytten til individ  $i$  stige.

Videre vil vi differensiere uttrykket i 1) for å finne uttrykket for marginale endringer. Her vil  $d$  være uttrykk for marginal endring av et gode, der  $dX_i$  uttrykker en marginal endring i individ  $i$  sitt konsum, mens  $dV$  uttrykker en marginal endring av veikvalitet.  $u'_{X_i}$  viser her en endring i nytte ved at pengemengden til individ  $i$  øker med 1 krone, mens  $u'_{V_i}$  her viser økt nytte ved at veikvaliteten øker med en enhet.

$$2) dU_i = u'_{X_i} dX_i + u'_{V_i} dV$$

Betalingsvilligheten et individ vil ha for en forbedring av veikvaliteten,  $dV$ , vil være definert etter hvor mye individ  $i$  må redusere sitt konsum,  $dX_i$ , for å være tilbake på det nyttenivået som individ  $i$  hadde før veikvaliteten ble endret. Jeg antar her at tiltaket er marginalt, slik at relative priser og verdier kan antas konstante. For å finne et uttrykk for betalingsvilligheten til individ  $i$  vil vi sette  $dU_i=0$ .

La oss kalle betalingsvilligheten til individ  $i$  for  $B_i$ .  $B_i$  vil i dette tilfellet fortelle hvor mye konsum individ  $i$  må gi opp for å oppnå  $dU_i=0$ . Vi kan uttrykke  $dX_i = -B_i$ . Setter så dette uttrykket inn for  $dX_i$  i 2) og får da etter omorganisering et uttrykk for betalingsvillighet.

$$3) B_i = (u'_{v_i}/u'_{x_i}) dV$$

Dersom individet må redusere sitt konsum for å kunne oppnå en forbedring av veikvaliteten, eksempelvis ved betaling av skatt, vil det uttrykkes som  $dX_i = -C_i$ . Ved å kombinere 2) og 3), samt sette inn  $-C_i$  for  $dX_i$ , kan vi finne et uttrykk som vil vise sammenhengen mellom nyttevirkningen av veiforbedringen og individ  $i$  sin betalingsvillighet i form av skatt som må betales for denne veiforbedringen.

$$4) dU_i = u'_{x_i}(-C_i) + u'_{v_i}dV = u'_{x_i}(-C_i) + u'_{v_i} \frac{u'_{x_i}}{u'_{v_i}} B_i = u'_{x_i}(B_i - C_i)$$

Som vi ser fra 4) vil endringen i nytten av konsum for individ  $i$ , være proporsjonal med netto betalingsvilligheten til individ  $i$ . Det vises her til netto betalingsvilligheten, som kan måles i kroner. Proporsjonalitetsfaktoren er her grensenytten. Marginalnyttens kan ikke måles i penger, og vil derfor ikke fremgå av hverken brutto eller netto betalingsvillighet.

Hvis marginalnyttens er lavere for folk som har høy inntekt, vil betalingsvilligheten brukt som nyttemål derfor gi nytteendringer for rike større vekt enn nytteendringer for fattige (ibid).

### 3.6 Fordelingsvirkninger

I henhold til hvorvidt Nye Veier og Statens Vegvesen i lik eller ulik grad prioriterer samfunnsøkonomisk lønnsomhet ved sine prosjekter, eller om det er andre prioriteringer som spiller sterkere inn i avgjørelsen om et prosjekt skal gjennomføres, vil det være interessant å se på fordelingsvirkninger ved et veiprojekt. Det vil også være sentralt å se på distriktpolitikk, og hvorfor det ofte vil være tilfellet at NKA implisitt prioriterer prosjekter i sentrale strøk.

For at en samfunnsøkonomisk analyse skal kunne måle velferdsendringer i et samfunn må analysen ta hensyn til fordelingsvirkningene av prosjektet samt hvilket syn på fordeling beslutningstakeren har (NOU 2012:16 2012). Fordelingsvirkninger blir i NOU (1995:4 1995,

s.37) definert som: *“Fordelingsvirkninger dreier seg om hvilken fordeling av fordeler og ulemper ulike virkemidler gir mellom ulike aktører og interessegrupper.”*

Som tidligere nevnt, vil en NKA vise om et prosjekt er samfunnsøkonomisk lønnsomt eller ulønnsomt. Dog, vil det i en NKA regnes nytte og kostnader i kroner uten at det tas hensyn til at en krone kan være av ulik verdi gitt ulikt velferdsnivå blant individer. Dessuten utelater en NKA andre samfunns mål som for eksempel distriktpolitikk (NOU 2012:16 2012).

Den samfunnsøkonomiske lønnsomheten for prosjektet E18 Tvedestrand-Arendal vil avgjøres av hvor stor kostnaden til prosjektet er, sammenliknet med nytten til prosjektet. Som nevnt ved 3.4 dreier dette seg om diskonterte verdier. Nyttene vil igjen gjenspeile hvor mye personene som vil ta i bruk veien er villige til å betale for veien. Fordi samlet betalingsvillighet vil øke etter antall personer som vil ta i bruk veien, vil en NKA implisitt prioritere prosjekter i mer sentrale strøk da betalingsvilligheten totalt vil være høyere med et høyere antall trafikanter, alt annet gitt.

Siden betalingsvilligheten typisk vil variere med individenes inntektsnivå, vil det være en systematisk overvurdering av rikenes nytteendringer sammenliknet med fattiges. Dette er vanskelig å måle, men er en rimelig antakelse dersom marginalnyttene av penger er synkende i inntektsnivå (NOU 2012:16 2012). For å ta hensyn til dette, vektlegger utvalget i NOU 2012:16 (2012) at en NKA skal suppleres av en analyse av fordelingsvirkningene. Hagen-utvalget anbefaler videre at eventuelle interessekonflikter bør gjøres rede for på en mest mulig informativ måte, slik at dette kan tas hensyn til når beslutningen skal tas.

Det påpekes av Hagen-utvalget at det i forkant av en samfunnsøkonomisk analyse burde gjøres rede for hvordan ønsket om å gjennomføre et tiltak kan være påvirket av ulike mål om fordeling samt av ulike interessekonflikter ved prosjektet.

I NOU 1997:27 (1997) påpekes det at distriktpolitikk også kan betraktes som et fordelingsmål.

Hasle og Fridstrøm (2018) argumenterer med at det tydelig legges vekt på distriktpolitikk ved utforming av NTP. Blant annet var ett av hovedmålene i NTP (2014-2023):

*“Bedre framkommelighet og reduserte avstandskostnader for å styrke konkurransekraften i næringslivet, og for å bidra til å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret.”* Dessuten er det i NTP 2018-2029 uttrykket et klart distriktpolitisk mål: *“Bedre framkommelighet for personer og gods i hele landet.”* (Hasle og Fridstrøm 2018, s.39). Det kommer altså tydelig



frem i NTP at samfunnsøkonomisk lønnsomhet ikke er det eneste som prioriteres ved Regjeringens transportpolitikk.

Imidlertid inngår ikke fordelingshensyn direkte i beregningen av samfunnsøkonomisk lønnsomhet (NOU 2012:16 2012). Dersom Nye Veier har en smalere målsetting enn Statens Vegvesen, der Nye Veier kun vil prioritere samfunnsøkonomisk lønnsomhet, kan dette trekke i retning av at Nye Veier i mindre grad enn Statens Vegvesen vil ta fordelingspolitiske hensyn, for eksempel distriktspolitikk.

## **4 Bruk av nytte-kostnadsanalyser i vegsektoren**

I kapittel 2 ble NTP, Statens Vegvesen og Nye Veier presentert. Her gjorde jeg rede for hvilke rammer, myndighetsområder samt beslutningspunkter som gjelder for Statens Vegvesen og Nye Veier. Videre i kapittel 3 ønsket jeg å gjøre rede for samfunnsøkonomisk lønnsomhet som metode, noe som er sentralt i henhold til Nye Veier sin målsetting om å prioritere veiprosjekter etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Etter å ha sett på Statens Vegvesen, Nye Veier, NTP og samfunnsøkonomisk lønnsomhet som metode, vil jeg i dette kapitlet se nærmere på hva tidligere litteratur sier om bruk av NKA i veisektoren. Hvordan brukes NKA som et beslutningsgrunnlag av Statens Vegvesen og Nye Veier til prioriteringen av veiprosjekter i NTP? Og hvordan forholder Stortinget seg til bruk av NKA i prioriteringen av veiprosjekter til NTP, som Statens Vegvesen og Nye Veier igjen må forholde seg til?

### **4.1 Vegvesenets vektlegging av NKA i prioriteringen av veiprosjekter til NTP**

NKA er et verktøy som i dag brukes i flere land og i flere forskjellige sektorer, der ulike sektorer vil ha forskjellige rammer og vilkår for bruk av NKA. En sektor der NKA brukes i særlig stor grad er i samferdselssektoren. Det ble i 2018 utgitt en oppdatert veileder av Direktoratet for økonomistyring (DFØ) rundt dette området (DFØ 2018). Ser vi mer spesifikt mot samferdselssektoren, har Statens Vegvesen gitt ut en håndbok der de gjør rede for bruken av konsekvensanalyser i vei og transportsektoren (Vegdirektoratet 2018a).

Når NTP skal legges frem, vil transportetatene komme med anbefalinger til prosjekter som burde prioriteres i NTP. Hvilke variabler påvirker hvilke prosjekter som Vegvesenet anbefales prioritert til NTP?

Lid (2014) har gjennom sin masteroppgave gjort et dypdykk i hvorfor Statens Vegvesen ikke prioriterer samfunnsøkonomisk lønnsomhet i større grad. Gjennom intervjuundersøkelser samt dokumentundersøkelser, finner han blant annet at Statens Vegvesen er preget av en sterk territorial forankring, som igjen kan føre til at Statens Vegvesen blir sensitive for lokale hensyn og krav. Videre viser han at Statens Vegvesen tilsynelatende har mangfoldig utdanningsbakgrunner, dette kan da føre til at NKA i mindre grad tas i bruk når Statens Vegvesen skal prioritere mellom prosjekt.

Til slutt legges det frem at det fremkommer som om virkningene fra de “ikke-prissatte konsekvensene” vurderes som mer sentrale enn bruk av NKA når Statens Vegvesen skal komme med innspill til NTP.

Martinsen m.fl. (2010) gjennomfører en casestudie med utgangspunkt i NTP 2010-2019 for å studere hvilke faktorer som negativt påvirker bruken av NKA til prioriteringen av veiprosjekter til NTP. De ønsker her å supplere den allerede eksisterende litteraturen om faktorer som kan negativt påvirke bruken av NKA i prioriteringen av veiprosjekt.

De finner her at selv om det for et hvert veiprosjekt er pålagt å utforme NKA, vil en NKA sjelden brukes for vurdering av ulike veiprosjekter, da NKA ikke er obligatorisk å bruke til prioriteringen av tiltakene.

Videre finner de at fordi en NKA ikke inneholder fordelingsvirkninger, vil bruk av NKA nedprioriteres da fordelingsvirkninger er ansett som svært viktig.

De påpeker videre at fordi beslutningsprosessen om hvilke veiprosjekter som skal prioriteres i NTP foregår over flere stadier, der både Statens Vegvesen, Samferdselsdepartementet og Stortinget involveres, vil ulike prioriteringer blant de offentlige etatene kunne forårsake at NKA i mindre grad blir brukt. Til slutt påpeker de at beslutningstakerne på de ulike stadiene kan tolke NKA ulikt, noe som gir NKA mindre relevans i beslutningstakingen.

I likhet til Martinsen m.fl. (2010), ønsker også Sager (2016) å belyse hvilke omstendigheter som setter NKA i bakgrunnen under prioriteringsprosessen. Gjennom ny data viser han til at Vegvesenets liste over prioriterte veistrekninger endres lite etter det sendes inn til politikere, som igjen viser at Statens Vegvesen i liten grad tar hensyn til egne NKA.

Artikkelens hovedinnhold er en omfattende forklaring for hvorfor faglige og politiske myndigheter i Norge velger å prioritere veiprosjekter som divergerer massivt fra NKA.

Han forklarer her hva som påvirker planleggere, byråkrater og politikere til å prioritere ulønnsomme prosjekter, henholdsvis, hvilke trekk ved planleggingsprosessen og det politiske systemet som påvirker til denne prioriteringen.

Analysen styrker bevis på at prioriteringen i Statens Vegvesen avviker fra NKA selv før byråkratene leverer resultatene til Samferdselsdepartementet. Han påpeker at mekanismer som får beslutningstakernes tanker vekk fra NKA er funnet ved Vegvesenets ønske om å overholde lokale politiske signaler, i en planleggingsprosess som retter oppmerksomhet til flere andre hensyn enn kostnadseffektivitet i den politiske beslutningstakingsprosessen, og i mange Stortingssmedlemmers skepsis til NKA som metode.

Avslutningsvis konkluderer han at NKA ikke gir det fulle svaret, selv ikke når det suppleres med de ikke- prissatte konsekvensene ved en konsekvensanalyse som for tiden brukes, han påpeker derfor at beslutninger om omfattende tiltak og ressursbruk i veisektoren burde fattes på grunnlag av kombinert økonomisk og politisk begrunnelse.

Hasle og Fridstrøm (2018) har i sin empiriske analyse undersøkt mulige forklaringer for hvorfor den samfunnsøkonomiske lønnsomheten er så lav i norske veiprojekter. Dette har de gjort med to datasett av plangrunnlaget for NTP 2010-2019 og NTP 2014-2023.

De finner her at Norge preges av et ujevnt terreng og en spredt befolkning som teller negativt for den samfunnsøkonomiske lønnsomheten.

Dessuten påpeker de at Norge preges av en prioritering, utforming og gjennomføring av veiprojekter som trekker den samfunnsøkonomiske lønnsomheten ytterligere ned. For å sammenlikne den samfunnsøkonomiske lønnsomheten i norske veiprojekter, har de her sett lønnsomheten i Norge med Sverige og Danmark.

De anbefaler at samfunnsøkonomisk lønnsomhet i større grad vektlegges når etatene skal prioritere projekter til NTP. De påpeker også at det vil være nødvendig å synliggjøre den eventuelle motsetningen mellom lønnsomhet og andre hensyn som distriktpolitikk og omfordeling. Videre anbefaler de en kritisk gjennomgang av krav og standarder for veiutforming og at en ser på mulighetene for å begrense kostnadene og øke lønnsomheten gjennom nye kontraktsformer og et mer effektivt samarbeid mellom vegvesenet, entreprenøren og lokale myndigheter.

Welde mfl. (2013) sammenlikner i sin empiriske analyse bruken av NKA i prioriteringen av veiprojekter i Norge og Sverige. Dette gjøres gjennom data for de sist tilgjengelige transportplanene for begge land, hvor de sammenlikner hvilken rolle NKA spiller inn ved prioriteringen av strekningsvise investeringer.

De ser her på forskjeller i planprosesser, metodikk for virkningsberegninger og enhetspriser som brukes i NKA. Her kommer det fram at Sverige og Norge tar i bruk relativt like metoder for samfunnsøkonomiske analyser. Dog kommer det fram at svenske projekter er mer lønnsomme enn norske projekter, noe som blir forklart ved at Norge har høyere byggekostnader mens tettheten i trafikken er større i Sverige. Dessuten påpekes det at svenskene er flinkere til å utforme og prioritere projekter som gir positiv nettonytte. De viser også til at det i Norge ikke er en signifikant sammenheng mellom lønnsomheten i et prosjekt og om prosjektet blir prioritert til NTP.

Haanæs m.fl. (2006) foreslår i sin analyse en modell for beslutningstaking, basert på undersøkelser om beste praksis. De viser til at flere store statlige investeringsprosjekt har et mangelfullt fokus på beslutningspunktene i de tidlige fasene av prosjektet.

Analysen tar utgangspunkt i informasjon hentet fra ulike nivåer i forvaltningen gjennom samtaler og intervjuer med sentrale aktører i de ulike sektorene, og gjennomgang av relevant litteratur om offentlig forvaltning. Det er i tillegg gjennomgått omfattende dokumentasjon om statlig prosjektgjennomføring. Analysen som tar utgangspunkt i prosjektenes tidlige fase, viser at det er her mulighetene for påvirkning er størst.

For å sikre bedre valg i tidligfase og dermed prosjektenes samfunnsnytte, er flere definerte beslutningspunkter i tidligfase nødvendig. De påpeker at dette kan oppnås ved innføring av en modell med flere definerte beslutningspunkter i tidlig fase av prosjektet.

I forhold til tidlig fase i prosjekter, påpeker Haanæs m.fl. (2006.s. 24-25):

*Idéfasen i prosjektene gjennomføres som oftest etter lokale initiativ, og finansieres ved hjelp av frie prosjekteringsmidler ved de ulike vegkontorene, ofte i samarbeid med kommuner og fylkeskommuner. Ideene skapes på grunnlag av en gjennomgang av vegnettet, ofte basert på lokale innspill, med bakgrunn i eksisterende standard i forhold til trafikk og omgivelser. Planleggingen foregår internt på vegkontorene, og representerer ikke et formelt plangrunnlag. Beslutningen om å videreføre prosjektet fra idéfasen til forstudiefasen ligger hos de ulike vegkontorene.*

I en kronikk skrevet av Fridstrøm (2012) gjør han rede for hvorfor Norge i mindre grad tar i bruk NKA når veiprosjekter prioriteres.

Han påpeker her at fordi den samfunnsøkonomiske nytten av en vei er omtrent proporsjonal med hvor mange som bruker den, og fordi trafikken er langt på vei bestemt av folketettheten, vil demografi i Norge påvirke bruk av NKA negativt.

I kronikken påpeker han at mye av årsaken til at veiene ofte er såpass lite lønnsomme i Norge kan forklares ved flere fundamentale og ofte naturgitte forhold. Blant variabler som blir nevnt å påvirke bruken av NKA er landets demografi, topografi, fordeling av ressurser, politiske prioritering, bompenger og fragmentering.

Det fremgår mindre empirisk kunnskap om hvordan Nye Veier vektlegger NKA i prioriteringen av veiprosjekter sammenliknet med Statens Vegvesen. Dette kan ha naturlige årsaker, da Nye Veier nylig ble etablert. I Meld.St.25 (Samferdselsdepartementet 2015a) gjøres det rede for at Nye Veier selv skal prioritere sin egen utbyggingsportefølje, der

prosjekter med høyere samfunnsøkonomisk lønnsomhet skal prioriteres over prosjekter med lav lønnsomhet, jmfør kapittel 2.3. Av denne grunn vil en naturlig tolkning være at Nye Veier i større grad praktiserer bruk av NKA ved prioriteringer av prosjekter i sin egen portefølje. Tidligere i oppgaven ble det også gjort rede for at Statens Vegvesen i større grad prioriterer andre hensyn ved sine prosjekter, eksempel på dette kan være distriktpolitikk. Distriktpolitikk og fordelingshensyn tas ikke med i en NKA, og må dermed legges i en tilleggsanalyse. For Nye Veier som i hovedsak vil prioritere samfunnsøkonomisk lønnsomhet ved sine prosjekter, kan det argumenteres at Nye Veier i større grad vil prioritere sine veiprosjekter i tråd med NKA.

## **4.2 Stortingets/Regjeringens bruk av NKA i prioriteringer**

Ved å se på holdningene til Regjeringen og stortingsmedlemmene om bruk av NKA i vurderingen av veiprosjekter, kan dette fortelle oss en del om hvilke ønsker som transportetatene må forholde seg til når de skal utføre oppdrag på vegne av Samferdselsdepartementet.

Nyborg (1998) forsket på hvilken virkning NKA har på avgjørelsene til stortingsrepresentantene i Norge. Dette ble undersøkt gjennom intervju av medlemmene av transportkomiteen på Stortinget om deres bruk av NKA ved politiske vedtak om investeringsprioriteringer til veiprosjekter. Hun fant her at stortingsrepresentanter flest fant NKA som nyttige, men ikke nødvendigvis til prioritering av veiprosjekter.

Ravlum og Sørensen (2005) intervjuet også medlemmer av transportkomiteen på Stortinget angående bruk av NKA. Ravlum og Sørensen har i sin rapport tatt utgangspunkt i caset NTP 2006-2015. Også de fant at medlemmene på Stortinget var skeptiske til bruken av nytte-kostnadsberegninger og er i tvil om i hvor stor grad en NKA vil være nyttig (2005, s.24). Dette stemmer også godt overens med funn vist av Nyborg (1998).

Fra tidligere litteratur om både etatenes bruk av NKA i prioriteringen av veiprosjekter til NTP, og stortingsrepresentanters holdninger til bruk av NKA, kan tyde på at NKA i mindre grad vurderes når prioritering av veiprosjekt til NTP gjennomgås.

Jmfør kapittel 4.1 viser flere forskningsresultater at det tas andre hensyn når veiprosjekter prioriteres. Eksempler på hensyn som synes mer prioritert enn bruk av NKA er

fordelingsvirkninger og lokale hensyn. Dessuten påpekes det også her at Norge bygger mindre samfunnsøkonomisk lønnsomme veier sammenliknet med våre naboland. Welde m.fl. (2013) påpeker at dette kan begrunnes både ved ulik prioritering i landene, men kan også forklares ut fra ulikheter i topologi mellom landene.

## **5 Et veiprojekt i praksis: E18 Tvedestrand-Arendal**

Fra kapittel 2 kan det synes som at forskjellen mellom Statens Vegvesen og Nye Veier i størst grad består i en ulik målsetting i de to selskapene. Der Statens Vegvesen virker å ha mer komplekse målsetninger og vil ta flere hensyn ved sine prosjekter og prioriteringer, synes derimot Nye Veier å ha en klarere målsetning og kan derfor fokusere mer mot prosjektets samfunnsøkonomiske lønnsomhet og mindre mot andre hensyn.

Det er ønskelig å vite mer om hvordan arbeidet fungerer i praksis. Jeg vil derfor i dette kapitlet se nærmere på prosjektet E18 Tvedestrand-Arendal. Bakgrunnen til utvelgelsen av prosjektet E18 Tvedestrand-Arendal er da dette prosjektet i stor grad var ferdig regulert av Statens Vegvesen ved overtakelse til Nye Veier. Derfor er det grunn til å tro at endringer som vil skje i prosjektet etter overtakelsen, i stor grad kan forklares av Nye Veier sin målsetting om ønske om å bygge mer samfunnsøkonomisk lønnsomme veier.

Jeg har her supplert med intervjuer av informanter som har en direkte kobling til prosjektet E18 Tvedestrand-Arendal, mer informasjon om informantene, utvelgelsen av disse samt om spørsmålene som ble sendt til informantene gjøres rede for i kapittel 5.2.

### **5.1 E18 Tvedestrand-Arendal**

I Meld.St 25 (Samferdselsdepartementet 2015a) gjøres det rede for at det nye selskapet Nye Veier tildeles en oppstartsportefølje med åtte prosjekter. Ett av disse prosjektene var da E18 Tvedestrand-Arendal.

I NTP 2014-2023 gjøres det rede for investeringen av ny E18 Tvedestrand-Arendal som går gjennom kommunene Tvedestrand og Arendal i Aust-Agder fylke (Samferdselsdepartementet 2013). Veiprojektet er Nye Veier sitt første totalentrepriseprosjekt, og den nye veien forventes åpnet oktober 2019 (Nye Veier 2018c).

Prosjektet skal ende i en møtefri vei fra Oslo til Kristiansand. Regjeringen hevder dette vil øke trafiksikkerheten betraktelig i tillegg til å redusere reisetid (Samferdselsdepartementet 2013). Regjeringen argumenterer dessuten for at en møtefri vei, der både sikkerhet og reisetid forbedres, vil komme både næringstransport samt persontransport til gode (ibid). En møtefri vei innebærer at det kommer trafikk fra begge retninger, men at trafikken skilles med rekkverk eller liknende som så hindrer kjøretøy til å kjøre i motsatt kjørefelt (Sintef 2016).



Med en årsdøgntrafikk<sup>3</sup> mellom 10 000 og 11 000 kjøretøy, mye bebyggelse langs veien, flere kryss samt rundt 100 avkjørsler, var kvaliteten på veistrekningen mellom de to kommunene varierende (Samferdselsdepartementet 2013). Dessuten argumenteres det i Meld.St.26 (2013) at kombinasjonen med en varierende veistandard og en stor mengde trafikk kan føre til en dårlig trafiksikkerhet samt dårlig framkommelighet.

Da kommunedelplanen for prosjektet i 2012 ble godkjent av begge kommunene, ble det også vedtatt ny trasé der E18 Tvedestrand-Arendal skal ligge (Statens Vegvesen 2014). Senere i 2014 ble også reguleringsplan godkjent av både Arendal og Tvedestrand kommune (Nye Veier 2018d).

I planbeskrivelsen utviklet av Statens Vegvesen i 2014 beskrives det at den nye traséen vil være på ca. 23 km, der veien blir 20 meter bred frem til nytt Longumkryss, mens det fra Longumkrysset til Harebakken planlegges en bredde på 23 meter, da denne distansen preges av større mengde med trafikk, (>20000 biler per døgn). Det skal bygges 4 nye tunneler, 23 bruer, 9 underganger, der 9 av bruene og en av undergangene vil være fungerende som villtkryssinger (Statens Vegvesen 2014). Til slutt påpeker Statens Vegvesen at støybegrensinger er foretatt i henhold til gjeldende retningslinjer (ibid).

Prosjektet vil bli finansiert både gjennom bompenger og gjennom bevilgninger fra statsbudsjettet (Samferdselsdepartementet 2013).

I kommunedelplanen utformet av Statens Vegvesen, er det gjennomgått en samfunnsøkonomisk analyse. Statens Vegvesen hevder her at en ny vei hvor både veiutformingen er bedret og fartsgrensen økt sammenliknet med dagens veistandard, vil føre til en vesentlig økt gjennomsnittsfart som videre fører til en reduksjon i tidskostnader for trafikantene. Analysen fremhever også en reduksjon i antall gang- og sykkelreiser som igjen vil gi en reduksjon i helsegevinster. I tillegg finner analysen også at ny E18 vil redusere antall ulykker, uansett valg av trasé (Statens Vegvesen 2014).

NTP 2014-2023 har registrert følgende nøkkeltall og virkningsberegninger for prosjektet E18 Tvedestrand-Arendal (Samferdselsdepartementet 2013, s.272). Her kommer det blant annet frem at prosjektet, E18 Tvedestrand-Arendal, er registrert med en negativ samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

---

<sup>3</sup> Årsdøgntrafikk: "Gjennomsnittlig trafikkmengde pr. døgn beregnet ut fra total (faktisk eller beregnet) trafikkmengde for hele året, delt på antall dager i året." (Statens Vegvesen 2018c).

Kostnadsanslag/styringsramme	4510 mill.kr
Statlig finansiering 2014-2017	150 mill.kr
Annen finansiering 2014-2017	700 mill.kr
Statlig finansiering 2018-2023	3200 mill.kr
Annen finansiering 2018-2023	460 mill.kr
Samfunnsøkonomisk netto nytte	-120 mill.kr
Endringer i samfunnets transportkostnader	-2820 mill.kr
Endringer i bedriftsøkonomiske transportkostnader for næringslivet	-720 mill.kr
Endringer i samfunnets transportkostnader for distriktene	0 mill.kr
Endring i antall drepte og hardt skadde pr. år	-3,3 personer
Endring i CO2-utslipp i byggefasen inkludert utslipp i utlandet	9300 tonn
Inngrep i eller nærføring til vernede naturområder (sum nasjonalpark, landskapsvernområde og naturreservat)	0 daa
Inngrep i dyrket jord	0 daa

*Tabell 1: Nøkkeltall og virkningsberegninger fra NTP 2014-2023. Samferdselsdepartementet (2013).*

Ifølge Statens Vegvesen (2014) er ikke midlene som i NTP 2014-2023 ble tillagt prosjektet E18 Tvedestrand-Arendal tilstrekkelig for å finansiere hele prosjektet som planlagt. Det er derfor sett nødvendig med en midlertidig tilkobling til eksisterende E18 ved Stølen (Statens Vegvesen 2014).

Som tidligere nevnt ble både kommunedelplan og reguleringsplan for prosjektet ferdig utformet av Statens Vegvesen, for så blitt godkjent av kommunene i 2012 og 2014. Det var derfor ikke nødvendig for Nye Veier ved overtakelse av prosjektet å utforme ny kommunedelplan og reguleringsplan for strekningen Tvedestrand-Arendal. Etter overtakelsen av prosjektet, har Nye Veier søkt om flere mindre endringer av reguleringsplanen (Nye Veier 2018d).

Ved en ønsket endring av reguleringsplan skal dette behandles på samme måte som ved en ny reguleringsplan. Kommunestyret vil i samsvar med kommunelovens regler, ha myndighet til å treffe vedtak om mindre endringer i reguleringsplanen eller ved å vedta utfyllinger innenfor hovedtrekkene i reguleringsplanen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2009).

I følge prop.126 (2015-2016) kan en mindre endring defineres ved:

*Med mindre endringer menes endringer som ikke har nevneverdig betydning for noen berørte parter eller interesser... Dersom det foreligger innvendinger til endringene fra berørte myndigheter eller private, vil ikke endringene kunne anses som mindre. Da vil saken måtte behandles som en vanlig reguleringsendring.»* (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016, s.43)

En endring må vurderes om den kan gjennomføres ved en mindre endring, eller om den ønskede endringen må behandles som en ordinær reguleringsendring. Det er kommunen som står ansvarlig for å vurdere om en endring er av mindre eller større skala. Ved tvil skal endringen behandles som ordinær reguleringsendring (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016).

En endring som Nye Veier ønsket å gjennomføre ved overtakelsen av prosjektet var å bytte entreprisform<sup>4</sup>. Statens Vegvesen hadde som utgangspunkt lagt opp til utførelsesentreprise med flere parseller. Dette ble da endret av Nye Veier til totalentreprise (Nye Veier 2018a). Valget av totalentreprise er blant endringene som Nye Veier med sin nye gjennomføringsmodell ønsker å gjennomføre, med et mål om å øke samfunnsøkonomisk lønnsomhet til prosjektet (Nye Veier 2016). Nye Veier hevder at valg av totalentreprise blant annet vil innebære en tidlig involvering av entreprenøren. Dermed vil entreprenøren ha mulighet til å komme med sine løsninger allerede ved arbeidet med reguleringsplan (Nye Veier 2018b).

I 2014 innførte Regjeringen en lovendring som ga muligheter for en fartsgrense på 110 km/t på motorveier (Samferdselsdepartementet 2014).

På grunn av denne lovgivningen, vil det være mulig for alle byggherre-selskap å endre fartsgrensen fra 100 km/t til 110 km/t. Dette ble også innført ved prosjektet E18 Tvedestrand-Arendal. En økning av fartsgrensen fra 100 km/t til 110 km/t vil redusere reisetiden for trafikantene og dermed øke samfunnsøkonomisk lønnsomhet ved prosjektet (Hasle og Fridstrøm 2018).

---

<sup>4</sup> Entrepriseform er en modell for organisering av arbeidet mellom byggherren, entreprenøren og den prosjekterende (Statens Vegvesen 2015b).

## 5.2 Intervju

Hensikten med intervjuene som ble gjennomført var å innhente synspunkter om betydningen av omorganiseringen fra personer som arbeider med prosjektet i praksis, da det kan tenkes å være forskjeller mellom Statens Vegvesen og Nye Veier i praksis som er kjent for de som arbeider i systemet, men som ikke er så lett å oppdage ut fra skriftlige kilder.

Informantene ble valgt ut i fra deres ansvarsområder, der selskapene som ble kontaktet var Statens Vegvesen, Nye Veier, Aust-Agder Fylkeskommune og Tvedestrand kommune. Det ble det sendt ut flere mailer til hver organisasjon, der personer med en direkte tilknytning til prosjektet ble kontaktet.

Det ble mottatt svar fra en informant fra hver organisasjon, som alle svarte via mail. I tillegg ble det også mottatt ytterligere to svar via telefon av en informant fra Nye Veier og en informant fra Tvedestrand kommune. Da det er ønskelig og vise til flest mulig synspunkter vises derfor til begge intervjuene som ble mottatt fra Nye Veier og Tvedestrand kommune. Hver informant som har latt seg intervjuet har enten vært eller er ansatt i det gjeldende selskapet under prosjektet E18 Tvedestrand-Arendal. Alle informantene har godkjent bruk av materiale til oppgaven.

I henhold til problemstillingen vil det være interessant å se hvorvidt informantene har ulike synspunkter om effekten av omorganiseringen. Dessuten vil det være av interesse å se om synspunktene fra informantene er svært ulike mellom organisasjonene. Dog vil ikke hensikten med disse intervjuene være å danne et representativt bilde av de ulike meningene som måtte finnes i de relevante etatene rundt disse spørsmålene.

Spørsmålene ble utformet for å belyse nettopp denne problemstillingen. Det ble utformet tre spørsmål, som i sin helhet er gjengitt nedenfor.

Svarene er alle gjengitt nøyaktig som skrevet av informanten med unntak av rettskrivingsfeil.

### 5.2.1 Informant: Statens Vegvesen

Statens Vegvesen hadde som nevnt ansvaret for prosjektet E18 Tvedestrand-Arendal før Nye Veier overtok prosjektet. Før prosjektet ble overført til Nye Veier hadde Statens Vegvesen utformet kommunedelplan og reguleringsplan, som så hadde blitt godkjent av begge kommunene (Samferdselsdepartementet 2015a). Siden Statens Vegvesen har hatt en så stor innvirkning på utformingen av prosjektet før det ble overført til Nye Veier, var det ønskelig å

intervjue en informant<sup>5</sup> fra Statens Vegvesen som har hatt en sentral rolle i prosjektet. Informanten svarte på de gitte spørsmålene via mail:

**Spørsmål 1:**

Har det skjedd endringer i prosjektet E18 Tvedestrand-Arendal etter at Nye Veier overtok det, som a) påvirker den beregnede samfunnsøkonomiske lønnsomheten, og b) kan skyldes overføringen av prosjektet fra Statens Vegvesen til Nye Veier? Hvis ja, hvilke?

*“Ja det har blitt gjort endringer for å redusere kostnadene og øke den samfunnsøkonomiske lønnsomheten. Dette skyldes jo at prosjektet ble overført til Nye Veier. Det er ikke sikkert at all kostnadsbesparelsen i forhold til vedtatt overslag skyldes innsparinger etter at Nye Veier overtok. SVV hadde KS2 (kvalitetssikring av store prosjekter) gjennomgang med ekstern konsulent. De anbefalte at overslaget burde reduseres med 250-400 mill. i forhold til vår kalkyle. Vår opprinnelige kalkyle ble likevel beholdt av Nye Veier. Jeg har ikke full oversikt over endringene, men det har vesentlig gått på endring av kryssløsning i Tvedestrand for å redusere sprengningsmengden samt innkorting av brulengder både i Tvedestrand og Arendal.”*

**Spørsmål 2:**

Hvis ja på spørsmålet over, hva er årsaken til at Nye Veier har kunnet gjennomføre disse endringene? Står for eksempel Statens Vegvesen og Nye Veier overfor ulike restriksjoner og muligheter? Kan endringene forklares ut fra Nye Veiers målsetting om å øke samfunnsøkonomisk lønnsomhet ved veiprosjekter, eller er forklaringen ulike prosesser i de to selskapene?

*“De største endringene er nok i dette prosjektet gjort for å bevise at NV-modellen kan føre til lavere bygge-kostnader. Det er også klare forskjeller mellom Vegvesenet og NV om hva som er god nok standard. Estetikk er nok ett av de fagene der det er størst forskjell. I tillegg har det nok skjedd en vesentlig endring i måten å samarbeide med kommunene og omgivelsene. Etter mange år med plan og bygningsloven der kommunene er vedtaksmyndighet har vegvesenet måttet tilpasse løsningene slik at de*

---

<sup>5</sup> Første informant som ble kontaktet i Statens Vegvesen responderte umiddelbart. Da respondenten har hatt en sentral rolle i prosjektet E18 Tvedestrand-Arendal ble det ikke sendt ut mail med spørsmål til flere aktører i Statens Vegvesen.

*kunne vedtas uten de store konfliktene. Som det har vist seg har ikke NV samme holdninger til dette.”*

**Spørsmål 3:**

Opplevs det at Nye Veiers målsetting om samfunnsøkonomisk lønnsomhet fører til at andre hensyn prioriteres lavere?

*“Ja, det er klart at dette målet samt det at de har flagget prisbesparelser veldig høyt har ført til at spesielt byggverkene (broer og tunneler) har blitt kortet inn og dermed ikke særlig godt tilpasset i landskapet.”*

### **5.2.2 Informanter: Nye Veier AS**

Det var også ønskelig med en informant fra Nye Veier som er involvert i prosjektet E18 Tvedestrand-Arendal i dag. På denne måten suppleres oppgaven med flere synsvinkler. Det ble her sendt ut mail med spørsmål til flere aktører i Nye Veier, før det tilslutt ble mottatt svar av to respondenter med sentrale roller i prosjektet. Respondentene svarte følgende på spørsmålene:

**Informant 1, Nye Veier:**

**Spørsmål 1:**

Har det skjedd endringer i prosjektet E18 Tvedestrand-Arendal etter at Nye Veier overtok det, som a) påvirker den beregnede samfunnsøkonomiske lønnsomheten, og b) kan skyldes overføringen av prosjektet fra Statens Vegvesen til Nye Veier? Hvis ja, hvilke?

- a) *“Det ble gjort mange endringer etter at NV overtok. SVV hadde planer om å ha to entrepriser. NV har en entreprise og den er en totalentreprise. Entreprenørene ble gitt frie tøyler til å finne endringer og forbedringer i prosjektet før kontrakt ble inngått. Dette førte til reduserte kostnader.*
- b) *Nei, jeg kan ikke se at det å overføre prosjektet fra SVV til NV i seg selv har gitt noen besparelser. Det er arbeidet som er gjort i ettertid som har gitt besparelser.”*

**Spørsmål 2:**

Hvis ja på spørsmålet over, hva er årsaken til at Nye Veier har kunnet gjennomføre disse endringene? Står for eksempel Statens Vegvesen og Nye Veier overfor ulike restriksjoner og muligheter? Kan endringene forklares ut fra Nye Veiers målsetting om å øke samfunnsøkonomisk lønnsomhet ved veiprojekter, eller er forklaringen ulike prosesser i de to selskapene?

*“SVV har gjort all prosjektering ferdig på forhånd. NV ba entreprenørene om å se på grunnlaget til SVV og optimalisere dette. Fokuset til NV er i langt større grad å kutte kostnader. Dette gjøres ved å redusere bro lengder, kutte tunneler etc. SVV har nok ikke hatt det samme fokuset. Pluss at fokuset til å levere «pene» prosjekt som kan vinne Vakre veiers-pris har vært stor. Landskapsarkitektene har større innflytelse hos SVV enn hos NV.”*

**Spørsmål 3:**

Opplevs det at Nye Veiers målsetting om samfunnsøkonomisk lønnsomhet fører til at andre hensyn prioriteres lavere?

*“Se svarene over.*

*Besparelser kan best gjøres i tidlig fase. I selve byggingen av veien er det ikke noe særlig forskjell på hvordan SVV og NV bygger. Her ligger forskjellen mer på størrelsen av prosjektene. Ved et større prosjekt får entreprenøren bedre sjanse til å gjennomføre en optimalisert anleggsgjennomføring, noe som kan redusere kostnadene.”*

**Informant 2, Nye Veier:****Spørsmål 1:**

Har det skjedd endringer i prosjektet E18 Tvedestrand-Arendal etter at Nye Veier overtok det, som a) påvirker den beregnede samfunnsøkonomiske lønnsomheten, og b) kan skyldes overføringen av prosjektet fra Statens Vegvesen til Nye Veier? Hvis ja, hvilke?

*“Dette var et prosjekt som var nesten klart til å legges ut i markedet da Nye Veier overtok prosjektet. Så den store endringen som Nye Veier gjorde var egentlig å endre*

*fra utførelsesentreprise til totalentreprise. Denne endringen gjorde at man fikk lavere kostnader i prosjektet.”*

**Spørsmål 2:**

Hvis ja på spørsmålet over, hva er årsaken til at Nye Veier har kunnet gjennomføre disse endringene? Står for eksempel Statens Vegvesen og Nye Veier overfor ulike restriksjoner og muligheter? Kan endringene forklares ut fra Nye Veiers målsetting om å øke samfunnsøkonomisk lønnsomhet ved vegprosjekter, eller er forklaringen ulike prosesser i de to selskapene?

*“Statens Vegvesen har samme mulighet som Nye Veier til å benytte totalentreprise, men de har tradisjonelt ikke benyttet denne muligheten. Nye Veier med sin modell tar i bruk totalentreprise for å redusere kostnader.”*

**Spørsmål 3:**

Opplevs det at Nye Veiers målsetting om samfunnsøkonomisk lønnsomhet fører til at andre hensyn prioriteres lavere?

*“Endringen til totalentreprise har ikke gått på bekostning av prosjektet. Og det har generelt ikke vært tilfeller av at noe har blitt prioritert lavere ved prosjektet E18 Tvedestrand-Arendal.*

*Mer generelt, vil det i prosjekter være tiltak som ikke regnes som samfunnsøkonomisk lønnsomme som blir avgrenset. Til prosjektet E18 Tvedestrand-Arendal skulle vi bare begynne å bygge. Det som er viktig er at når vi skal bygge en ny vei skal vi ha klart for oss hvilket problem (behov) veien skal løse. E18 Tvedestrand-Arendal er en del av hovedveien som binder sammen Østlandet og Sørlandet. Samtidig binder den sammen bo-markedet regionalt. Mål om samfunnsøkonomisk lønnsomhet kan medføre andre prioriteringer enn man får med andre beslutningskriterier. Derfor vil det som ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomt bli tatt ut av prosjektet. Eksempelvis kan en kommune ønske utvidelse av et næringsområde. Dersom dette ikke bidrar til økt samfunnsøkonomisk lønnsomhet, tas tiltaket ut av prosjektet.”*



### 5.2.3 Informant: Aust-Agder Fylkeskommune

I prosjektet E18 Tvedestrand-Arendal har også Aust-Agder Fylkeskommune en beslutningsmyndighet. Det var derfor ønskelig å supplere oppgaven med et intervju av en representant fra Aust-Agder Fylkeskommune. Det ble også her sendt ut flere mailer, der en informant med en direkte involvering til prosjektet ga følgende svar:

#### **Spørsmål 1:**

Har det skjedd endringer i prosjektet E18 Tvedestrand-Arendal etter at Nye Veier overtok det, som a) påvirker den beregnede samfunnsøkonomiske lønnsomheten, og b) kan skyldes overføringen av prosjektet fra Statens Vegvesen til Nye Veier? Hvis ja, hvilke?

*“Ja, det har skjedd til dels store endringer av vedtatt reguleringsplan, hvor en har hatt som mål å spare investeringer. De fleste endringene vil du kunne få oversikt over ved å sjekke hva Tvedestrand og Arendal har behandlet av reguleringsendringer. Noen eksempler: I Tvedestrand ble en kryssløsning lagt om ved at E18 ble hevet 12-14 meter. Det ble sagt at dette reduserte sprengning med 1 mill m<sup>3</sup>. Detaljene må du få fra andre. Flere bruer er forsøkt omprosjektert for å gjøres kortere og dermed spare penger. Ikke alle ønsker er innvilget. Det samme gjelder viltunderganger som var prosjektert, men som utbygger ønsket endret. Noen ble godkjent, andre ikke. Jeg kan ikke si mye om hva SVV ville ha tatt initiativ til av endringer. På store anlegg kommer det endringer, men de ville neppe tatt initiativ til de store endringene.”*

#### **Spørsmål 2:**

Hvis ja på spørsmålet over, hva er årsaken til at Nye Veier har kunnet gjennomføre disse endringene? Står for eksempel Statens Vegvesen og Nye Veier overfor ulike restriksjoner og muligheter? Kan endringene forklares ut fra Nye Veiers målsetting om å øke samfunnsøkonomisk lønnsomhet ved veiprojekter, eller er forklaringen ulike prosesser i de to selskapene?

*“Det må alltid påregnes at det blir justeringer av vedtatte reguleringsplaner når en skal gjennomføre planene. Nye fakta kan komme mv. Slik sett står NV og SVV likt. Lovverket er det samme og gjelder for begge. Det som vi har opplevd i denne saken er at de fleste endringene som har kommet som forslag og som fylkeskommunen som høringsinstans har fått til høring, har vært drøftet tidligere i reguleringsplanprosessen og en har funnet en omforente løsninger. Endringene medfører i de fleste tilfeller sparte kostnader, men en dårligere løsning målt ut fra andre hensyn som: Støy, estetikk, friluftsliv, viltpassasje mv. Det kan selvsagt være unntak.*

*Vi har ikke innsyn i hele kontrakten mellom NV og AF. Hvordan fordelingen er på sparte kostnader vil nok variere. På noen elementer er det AF som sparer. Da er det kun bedriftsøkonomiske besparelser i form av større fortjeneste til entreprenør. Når NV sparer kan en vel si det er samfunnsøkonomi siden de da vil kunne bygge noe mer veg for det de får av midler. Dette vil bli likt til Statens vegvesen som også bygger for statlige investeringsmidler. Det som er spesielt her er at AF oppleves å ha rimelig store friheter til å kunne foreslå endringer og fremme dette som reguleringsendringer. I en utbygging i regi av SVV er det SVV som står for alle endringer.*

*Du bør i denne saken intervjuer også Tvedestrand kommune på hvordan de har behandlet endringene som er foreslått, og hvordan de har fått kompensasjon der det har medført endringer i avtalte tiltak som ligger utenom selve E18.”*

### **Spørsmål 3:**

Oppeles det at Nye Veiers målsetting om samfunnsøkonomisk lønnsomhet fører til at andre hensyn prioriteres lavere?

*“NV og SVV har litt forskjellig bestilling på hva de skal levere på. Når en ser tidligere planer i regi av SVV tar de i større grad et «samfunnsansvar» og tilrettelegger og kobler sammen lokalvegnettet. I planprosesser i regi av NV fremmer de kravene om samfunnsøkonomi og krav til spart CO2 høyt. Vi blir nok møtt med signaler om at «legges det inn/kreves det for dyre traseer, kryss mv medfører det dårlig samfunnsnytte som medfører at det aktuelle prosjektet prioriteres lavere i NV sin utbyggingsportefølje». Men slik er bestillingen fra Stortinget. Det er mandatet de har fått, og det blir derfor en ny type utbygging.*

*Derfor blir det ikke rettferdig eller riktig å sammenlikne prosjekt i regi av SVV med NV direkte. Et annet moment er at NV har en forutsigbar finansiering. De får en ramme hvert år som skal brukes, men SVV får oftest en bevilgning til et konkret prosjekt hvert år, og i mange tilfeller fastlegges ikke den før i budsjettet for det aktuelle året. Da må fremdrift mv tilpasses tilgjengelige ressurser, mens NV i større grad kan tilpasse pengebruken til det som er optimal fremdrift. Men dette er det mange andre som kan mye mer om enn meg.”*

#### **5.2.4 Informanter: Tvedestrand kommune**

En av de to kommunene som veiprojektet går gjennom er Tvedestrand. Etter overføringen av prosjektet fra Statens Vegvesen til Nye Veier, synes det å ha blitt gjennomført ulike endringer ved prosjektet. Som tidligere nevnt vil det ved en endring av reguleringsplan måtte behandles som en ny reguleringsplan, der kommunen hvor endringen ønskes må beslutte om endringen skal gjennomføres eller ikke. Det var derfor aktuelt å undersøke nærmere hvilke perspektiv informanter fra Tvedestrand kommune har på dette:

***Informant 1, Tvedestrand kommune:***

***Spørsmål 1:***

Har det skjedd endringer i prosjektet E18 Tvedestrand-Arendal etter at Nye Veier overtok det, som a) påvirker den beregnede samfunnsøkonomiske lønnsomheten, og b) kan skyldes overføringen av prosjektet fra Statens Vegvesen til Nye Veier? Hvis ja, hvilke?

*“Prosjektet var ferdig regulert når NV overtok. Det store bildet er ikke endret, heller ikke når det gjelder den samfunnsøkonomiske lønnsomheten. Prosjektet ble likevel optimalisert med kostnadsbesparende tiltak som justering av veihøyder og lengde på broer/viltunderganger. Nye Veiers ønske om å kutte ut veilys ble ikke gjennomført pga politisk motstand. NV fikk heller ikke gjennomført reduksjon av broer og viltunderganger i så stor grad som de ønsket. Alle endringer ble tatt som mindre vesentlige endringer, da det var fremforhandlet avtaler som kommune og grunneiere mente alle var tjent med.”*

### **Spørsmål 2:**

Hvis ja på spørsmålet over, hva er årsaken til at Nye Veier har kunnet gjennomføre disse endringene? Står for eksempel Statens Vegvesen og Nye Veier overfor ulike restriksjoner og muligheter? Kan endringene forklares ut fra Nye Veiers målsetting om å øke samfunnsøkonomisk lønnsomhet ved veiprojekter, eller er forklaringen ulike prosesser i de to selskapene?

*“I stamveiprojekter gjennomført i regi av Statens veivesen var det også vanlig å gjennomføre justeringer av planlagt utførelse. Endringene til NV er i hovedsak behandlet som politisk godkjente reguleringsendringer. (med press på saksbehandlingstid). Vi har ingen erfaring med at NV har fått til endringer som ikke statens veivesen ville fått, men NV har nok hatt større fokus på innsparinger.”*

### **Spørsmål 3:**

Opplevs det at Nye Veiers målsetting om samfunnsøkonomisk lønnsomhet fører til at andre hensyn prioriteres lavere?

*“Hensynet til lokale tilpasninger blir nedprioritert. Det følger av mandatet til NV. I Tvedestrand har vi fått etablert et større næringsområde nær det nye hovedkrysset til en forholdsmessig gunstig kostnad. Dette var imidlertid avtalt med SVV før NV overtok. Mitt inntrykk er at hensynet til lokale tilpasninger var under press før NV kom inn i bildet, slik at bilde vi så bare er blitt ytterligere forsterket. Vi er nå inne i planleggingen av Dørdal – Grimstad og jeg ser tendensen.”*

### **Informant 2, Tvedestrand kommune:**

#### **Spørsmål 1:**

Har det skjedd endringer i prosjektet E18 Tvedestrand-Arendal etter at Nye Veier overtok det, som a) påvirker den beregnede samfunnsøkonomiske lønnsomheten, og b) kan skyldes overføringen av prosjektet fra Statens Vegvesen til Nye Veier? Hvis ja, hvilke?

*“Ja, uten tvil. Hastigheten på vegbyggingen har økt svært mye. Jeg vil absolutt si at dette skyldes overføringen av prosjektet fra Statens Vegvesen til Nye Veier ja.”*

### **Spørsmål 2:**

Hvis ja på spørsmålet over, hva er årsaken til at Nye Veier har kunnet gjennomføre disse endringene? Står for eksempel Statens Vegvesen og Nye Veier overfor ulike restriksjoner og muligheter? Kan endringene forklares ut fra Nye Veiers målsetting om å øke samfunnsøkonomisk lønnsomhet ved vegprosjekter, eller er forklaringen ulike prosesser i de to selskapene?

*“Jeg vil igjen si at det er på grunn av hastigheten. Fra en beslutning er tatt til det settes i gang går mye forttere.”*

### **Spørsmål 3:**

Opplevs det at Nye Veiers målsetting om samfunnsøkonomisk lønnsomhet fører til at andre hensyn prioriteres lavere?

*“Ja. Statens Vegvesen ville tatt mer hensyn. Det er tatt flere snarveier. Det at Nye Veier fokuserer på samfunnsøkonomi vil definitivt gå på bekostning av andre hensyn.”*

Det synes å være en stor enighet blant informantene om at Nye Veier prioriterer, og skal prioritere, annerledes enn Statens Vegvesen.

Blant endringene som har blitt utført av Nye Veier etter overtakelsen av prosjektet som informantene nevner, og som i særlig grad skal være kostnadsreducerende, er overgangen fra utførelsesentreprise til totalentreprise, og innkorting av bruer og tunneler.

Ut fra kapittel 2.3 vet vi at Nye Veier i større grad skal prioritere sine prosjekter basert på samfunnsøkonomisk lønnsomhet, sammenliknet med Statens Vegvesen.

Det er total enighet blant informantene at Nye Veier i stor grad vil prioritere prosjekter som vil øke den samfunnsøkonomiske lønnsomheten ved prosjektet.

Flere av informantene kommenterer også at Nye Veier sitt fokus på samfunnsøkonomisk lønnsomhet går på bekostning av andre hensyn. Blant annet nevnes det av informanten i Statens Vegvesen at hensyn som estetikk blir mindre prioritert. Første informanten fra Tvedestrand kommune kommenterer også at lokale hensyn i mindre grad prioriteres av Nye Veier sammenliknet til Statens Vegvesen. Til slutt ser vi at første informanten fra Nye Veier også påpeker at estetikk i mindre grad prioriteres, da et ønske om å kutte kostnader anses som mer vesentlig.

Informanten fra Aust-Agder Fylkeskommune påpeker at både Statens Vegvesen og Nye Veier må forholde seg til samme lover og forskrifter. Videre argumenterer informanten at forskjellene i utførelse av prosjektet mellom Statens Vegvesen og Nye Veier, handler om at de to byggherre-selskapene er gitt forskjellige bestillinger der de skal levere på, og at det derfor kan være vanskelig å sammenlikne de to selskapene mot hverandre.

Som det bekreftes av alle de seks informantene, vil det være ulike målsettinger for Statens Vegvesen og Nye Veier, der Nye Veier i større grad vil prioritere kostnadsreducerende tiltak for å øke samfunnsøkonomisk lønnsomhet i prosjektet.

## 6 Konklusjon

Utgangspunktet for analysen var å se på om Nye Veier har andre rammer, vilkår og målsettinger enn Statens Vegvesen som tillater selskapet å prioritere prosjekter etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Dette er studert med utgangspunkt i tilgjengelig informasjon om de to organisasjonene, samt tidligere litteratur om bruk av NKA i veisektoren. For å se problemstillingen mer i praksis, ønsket jeg å se nærmere på prosjektet E18 Tvedestrand-Arendal. Dette prosjektet er særlig interessant da prosjektet ved overføringen fra Statens Vegvesen til Nye Veier var ferdig prosjektert av Statens Vegvesen. Dermed ville dette prosjektet kunne tydeliggjøre forskjellene i målsettingene til Statens Vegvesen og Nye Veier. Fordi det kan finnes forskjeller mellom de to organisasjonenes arbeidsmåte som er kjent for personer internt i systemet, men som er vanskelig for en utenforstående å lese seg til i skriftlige kilder, har jeg også bedt om synspunkter fra personer i de involverte organisasjonene.

Fra tilgjengelig informasjon om Statens Vegvesen og Nye Veier kan det synes at de to byggherre-selskapene har nokså ulike målsetninger. Der Nye Veier ble etablert med en målsetning om å prioritere prosjektene i sin portefølje etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet (Samferdselsdepartementet 2015). Virker derimot Statens Vegvesen å ha en mer kompleks målsetning, der Vegvesenet skal arbeide for et sikkert, miljøvennlig, effektivt og universelt utformet transportsystem. Statens Vegvesen har også som formål å dekke samfunnets behov og fremme regional utvikling (Samferdselsdepartementet 2011b).

Fra tidligere litteratur er det blitt forsket på i hvilken grad NKA spiller inn i prioriteringen av veistrekninger. Det kommer frem av blant annet Haanæs m.fl. (2006) at lokale interesser samt opplysninger gjennom media kan bidra med å skyve NKA i bakgrunnen når prosjekter skal vurderes prioritert til NTP.

Fra intervjuobjektene synes det å være en enighet i at det har vært endringer i prosjektet etter overføringen fra Statens Vegvesen til Nye Veier. Det virker også å være en enighet i at Nye Veier med sin spisse målsetting, i mindre grad vil prioritere andre hensyn. Statens Vegvesen vil i større grad ta flere andre hensyn ved prioritering av veiprojekt. Eksempler på slike hensyn er distriktpolitikk, estetikk og lokale tilpasninger.

For prosjektet E18 Tvedestrand-Arendal ser altså overføringen fra Statens Vegvesen til Nye Veier ut til å kunne ha ført til en økt samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Dette synes primært å være fordi Nye Veier har en annen målsetting enn det Statens Vegvesen har. Med et smalere

fokus i Nye Veier, vil det være naturlig å anta at dette dels kan gå på bekostning av andre hensyn, slik som estetikk og lokaltilpasninger.

Helt til slutt ser vi at det i NTP fremdeles prioriteres at distriktene skal vedlikeholdes med gode veier. Dermed kan det avslutningsvis argumenteres at selv om Nye Veier er etablert med en målsetning om å bygge mer samfunnsøkonomisk lønnsomme veier, vil det fortsatt være en transportpolitikk som også prioriterer distriktene.



# Litteraturliste

DFØ (2018): *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*. Hentet 9.9.18 fra:

<https://dfo.no/filer/Fagomr%C3%A5der/Utreddinger/Veileder-i-samfunnsokonomiske-analyser.pdf>

Finansdepartementet (2014): *Rundskriv R-109/14*. Hentet 23.10.18 fra:

[https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/rundskriv/faste/r\\_109\\_2014.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/rundskriv/faste/r_109_2014.pdf)

Finansdepartementet (2018a). *Kvalitetssikring av styringsunderlag samt kostnadsoverslag (KS2)*. Samferdselsdepartementet. Hentet 1.10.18 fra:

[https://www.regjeringen.no/contentassets/f610a6a2c8a54432b8fbb4e546f5c252/informasjon\\_ks2.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/f610a6a2c8a54432b8fbb4e546f5c252/informasjon_ks2.pdf).

Finansdepartementet (2018b). *Kvalitetssikring og konseptvalg (KS1)*.

*Samferdselsdepartementet*. Hentet 1.10.18 fra:

[https://www.regjeringen.no/contentassets/737a4d1a1cc54875a238c912597d6a72/informasjon\\_ks1.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/737a4d1a1cc54875a238c912597d6a72/informasjon_ks1.pdf).

Fridstrøm, L. (2012): Er det nytte-kostnadsanalysens skyld at vi har så dårlige veger?

Samferdsel, 8. Hentet 7.11.18 fra: <https://samferdsel.toi.no/nr-8/er-det-nyttekostnadsanalysens-skyld-at-vi-har-sa-darlige-veger-article31461-1342.html>

Hasle, A. H., Fridstrøm, L. (2018): *Jakten på den forsvunne lønnsomhet. Om norske veiprosjekters manglende samfunnsøkonomiske avkastning*. Hentet 15.10.18 fra:

<https://www.toi.no/getfile.php?mmfileid=47672>>>TØI rapport 1630/2018

Haanæs, S., Holte, E. og Larsen S, V. (2006): *Beslutningsunderlag og beslutninger i store statlige investeringsprosjekter*. Concept Rapport nr. 3. Trondheim: Norges

teknisknaturvitenskaplige universitet. Hentet 18.10.18 fra:

[https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/228046/304998\\_FULLTEXT01.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/228046/304998_FULLTEXT01.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Høye, A. Elvik, R. Sørensen, M. W. J. Vaa, T. (2018). *Definisjoner og ordforklaringer*. Hentet 29.10.18 fra: <https://tsh.toi.no/?21321>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2009). § 12-14. *Endring og oppheving av reguleringsplan*. Hentet 30.10.18 fra: [https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/veiledninger\\_brosjyrer/2009/lovkommentar-til-plandelen-i-/kapittel-12-reguleringsplan/-12-14-endring-og-oppheving-av-regulerin/id556802/](https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/veiledninger_brosjyrer/2009/lovkommentar-til-plandelen-i-/kapittel-12-reguleringsplan/-12-14-endring-og-oppheving-av-regulerin/id556802/)

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016). *Prop. 149 L (2015-2016). Endringer i plan- og bygningsloven (mer effektive planprosesser, forenklinger mv.)* Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/5c6cce4df7a14df49175f19860241cfa/no/pdfs/prp201520160149000dddpdfs.pdf>

Lid, S. U. (2014). *Mellom fag, forvaltning og politikk. Ein studie av vedtaksåtfærd i Statens vegvesen [Between professionalism, administration and politics. A study of maintenance routines in the Norwegian Public Roads Administration]* (Master thesis in the Department of Political Science). University of Oslo, Oslo. Hentet 23.10.18 fra: [https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/40351/Lid\\_Masteroppgve.pdf?sequence=7&isAllowed=y](https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/40351/Lid_Masteroppgve.pdf?sequence=7&isAllowed=y)

Lovdata (2011). *Instruks for Statens vegvesen. Samferdselsdepartementet*. Hentet 23.09.18 fra: <https://lovdata.no/pro/#document/INS/forskrift/2011-03-15386?searchResultContext=1134&rowNumber=20&totalHits=5131>.

Martinsen, J.A., Kjerkreit, A. and Odeck, J. (2010): *Why benefit-cost analysis matters less and how it can be improved for decision making in the transport sector – Experiences from the Norwegian National Transport Plan 2010 -2019*. Proceedings from the European Transport Conference. Glasgow, UK 11.-13. oktober 2010. Hentet 17.10.18 fra: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.683.505&rep=rep1&type=pdf>

NOU 1995:4 (1995). *“Virkemidler i miljøpolitikken.”* Hentet 29.10.18 fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/db7fa9cb644e48e180fd3ab96905c2a5/no/pdfa/nou199519950004000dddpdfa.pdf>

NOU 1997:27 (1997). “Nytte-kostnadsanalyse. Prinsipper for lønnsomhetsvurderinger i offentlig sektor.” Hentet 10.10.18 fra:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/e64acbc2066c448695197278610f5ec1/no/pdfa/nou199719970027000dddpdfa.pdf>

NOU 1998:16 (1998). “Nytte-kostnadsanalyser. Veiledning i bruk av lønnsomhetsvurderinger i offentlig sektor.” Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/665d0f4312f545f18b4028694a003412/no/pdfa/nou199819980016000dddpdfa.pdf>

NOU 2012:16 (2012). *Samfunnsøkonomiske analyser*. Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/5fce956d51364811b8547eebdbcde52c/no/pdfs/nou201220120016000dddpdfs.pdf>

NTP (2018): “Hva er Nasjonal transportplan?” Hentet 5.11.18 fra:

<https://www.ntp.dep.no/Om+NTP/Hva+er+NTP>

NVE (2003): “Samfunnsøkonomisk analyse av energiprojekter”, Håndbok. Hentet 8.9.18 fra:

[http://publikasjoner.nve.no/haandbok/2003/haandbok2003\\_01.pdf](http://publikasjoner.nve.no/haandbok/2003/haandbok2003_01.pdf)

Nyborg, K. (1998): *Some Norwegian politicians' use of cost-benefit analysis*. Public Choice 95: 381-401,1998. Oslo: Kluwer Academic Publishers.

Nyborg, K. (2002): *Miljø og nytte-kostnadsanalyse. Noen prinsipielle vurderinger*. Hentet

3.10.18 fra: [https://www.frisch.uio.no/publikasjoner/pdf/rapp02\\_05.pdf](https://www.frisch.uio.no/publikasjoner/pdf/rapp02_05.pdf)

Nye Veier (2016): *Gjennomføringsmodellen*. Hentet 5.11.18 fra:

<https://www.nyeveier.no/om-nye-veier/gjennomfoeringsmodell>

Nye Veier (2017a): *Spennende interkommunalt plansamarbeid*. Hentet 23.10.18 fra:

<https://www.nyeveier.no/nyheter-fra-prosjektomr%C3%A5dene/nyheter/e18-soeroest/spennende-interkommunalt-plansamarbeid>

Nye Veier (2017b): *Protokoll fra styremøte 2017-04 i Nye Veier AS*. Hentet 2.11.18 fra:

<https://www.nyeveier.no/media/1952/protokoll-2017-04.pdf>

Nye Veier (2018a): *E18 Tvedestrand-Arendal*. Hentet 5.11.18 fra:  
<https://www.nyeveier.no/prosjekter/e18-soeroest/e18-tvedestrand-arendal>

Nye Veier (2018b): *Medvirkningsportalen*. Hentet 22.10.18 fra:  
<https://www.nyeveier.no/prosjekter/e18-soeroest/e18-doerdal-grimstad/medvirkningsportal-for-nye-e18-doerdal-grimstad>

Nye Veier (2018c): Nye Veier. Bygger mer lønnsomme veier. *Aftenposten. Bilag utgitt av Nye Veier. Side: 18.*

Nye Veier (2018d): *Reguleringsplan E18 Tvedestrand-Arendal vedtatt 2014*. Hentet 11.11.18 fra: <https://www.nyeveier.no/prosjekter/e18-soeroest/e18-tvedestrand-arendal/reguleringsplaner/reguleringsplan-e18-tvedestrand-arendal-vedtatt-2014>

Ravlum, I.-A., & Sørensen, C. H. (2005). *Styring, delegering og innflytelse? Om Stortingets behandling av Nasjonal transportplan 2006-2015*. (Rapport nr. 783). Oslo: Transportøkonomisk Institutt. Hentet 15.10.18 fra:  
<https://www.toi.no/getfile.php?mmfileid=874>

Sager, T. (2016): *Why don't cost-benefit results count for more? The case of Norwegian road investment priorities*, Urban, Planning and Transport Research, 4:1, 101-121, DOI: 10.1080/21650020.2016.1192957. Hentet 8.11.18 fra:  
<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/21650020.2016.1192957>

Samferdselsdepartementet (2011a): *Retningslinje 2 for etatenes og Avinors arbeid med Nasjonal transportplan 2014-2023*. Hentet 7.11.18 fra:  
[http://www.regjeringen.no/Upload/SD/Vedlegg/NTP/NTP\\_2014-2023/retningslinje\\_2\\_ntp\\_2014-2023.pdf](http://www.regjeringen.no/Upload/SD/Vedlegg/NTP/NTP_2014-2023/retningslinje_2_ntp_2014-2023.pdf)

Samferdselsdepartementet (2011b): *Instruks for Statens Vegvesen*. Hentet 10.11.18 fra:  
[https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/sd/vedlegg/etatsinstrukser/instruks\\_svv\\_15mars2011.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/sd/vedlegg/etatsinstrukser/instruks_svv_15mars2011.pdf)

Samferdselsdepartementet (2013): *Meld.St.26. Nasjonal transportplan 2014 – 2023*. Hentet 26.10.18 fra:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/e6e7684b5d54473dadeeb7c599ff68b8/no/pdfs/stm201220130026000dddpdfs.pdf>

Samferdselsdepartementet (2014): *Nå åpner fartsgrense på 110 km/t*. Hentet 11.11.18 fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/Na-apner-fartsgrense-pa-110-kmt/id762870/>

Samferdselsdepartementet (2015a): *Meld.St.25 – På rett vei. Reformen i vegsektoren*. Hentet 22.10.18 fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/fa9a90ec1eda4c6a9215b6c803f88f8f/no/pdfs/stm201420150025000dddpdfs.pdf>

Samferdselsdepartementet (2015b): *Rammeavtale mellom Den norske stat ved Samferdselsdepartementet og Nye Veier AS*. Hentet 21.10.18 fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/c748525e2bd04069875f4ccb99ac5628/rammeavtale-med-nye-veier-as-signert.pdf>

Samferdselsdepartementet (2017): *Meld.St. 33. Nasjonal transportplan 2018-2029*. Hentet 1.11.18 fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/7c52fd2938ca42209e4286fe86bb28bd/no/pdfs/stm201620170033000dddpdfs.pdf>

Sintef (2016). *Produktspesifikasjon*. Hentet 1.11.18. fra: <http://tfprod1.sintef.no:8080/datakatalog/eksport/produktspesifikasjon-2.06/172.htm>

Sokogskriv (2017). *Forkortelser*. Hentet 29.10.18 fra: <https://sokogskriv.no/kildebruk-og-referanser/hvordan-referere/forkortelser/>

Statens Vegvesen (2013): *Vegvesenboka- Ledelse, styring og organisering i Statens Vegvesen*. Hentet 18.10.18 fra: [https://www.vegvesen.no/\\_attachment/537408/binary/864794?fast\\_title=Vegvesenboka.pdf](https://www.vegvesen.no/_attachment/537408/binary/864794?fast_title=Vegvesenboka.pdf)

Statens Vegvesen (2014): *Reguleringsplan for E18 Tvedestrand-Arendal*. Hentet 5.11.18 fra: [https://www.nyeveier.no/media/1718/01\\_planbeskrivelse.pdf](https://www.nyeveier.no/media/1718/01_planbeskrivelse.pdf)

Statens Vegvesen (2015a): *Statens Vegvesen som byggherre*. Hentet 7.10.18 fra: <https://www.vegvesen.no/fag/veg+og+gate/prosjektering+og+bygging>

Statens Vegvesen (2015b): *Vegvesenet sier ja til flere totalentrepriser*. Hentet 5.11.18 fra: <https://www.vegvesen.no/om+statens+vegvesen/presse/nyheter/nasjonalt/vegvesenet-sier-ja-til-flere-totalentrepriser>

Statens Vegvesen (2018a): *Plan- og byggeherrestrategien for Statens Vegvesen*. Hentet 7.11.18 fra: [https://www.vegvesen.no/\\_attachment/437049/binary/1280110?fast\\_title=Plan-+og+byggherrestrategi+for+Statens+vegvesen.pdf](https://www.vegvesen.no/_attachment/437049/binary/1280110?fast_title=Plan-+og+byggherrestrategi+for+Statens+vegvesen.pdf)

Statens Vegvesen (2018b): *Om håndbøkene*. Hentet 23.10.18 fra: <https://www.vegvesen.no/fag/publikasjoner/handboker/om-handbokene>

Statens Vegvesen (2018c): *Definisjon av noen viktige begreper*. Hentet 30.10.18 fra: <https://www.vegvesen.no/fag/trafikk/Nokkeltall+transport/Definisjoner>

Statens Vegvesen (2018d): *Handlingsprogram 2018-2023 (2029)*. Hentet 2.11.18 fra: [https://www.vegvesen.no/om+statens+vegvesen/om+organisasjonen/nasjonal-transportplan/handlingsprogram-2018-2023/\\_attachment/2166222?\\_ts=1629a764910&fast\\_title=Handlingsprogrammet+%28PDF%29](https://www.vegvesen.no/om+statens+vegvesen/om+organisasjonen/nasjonal-transportplan/handlingsprogram-2018-2023/_attachment/2166222?_ts=1629a764910&fast_title=Handlingsprogrammet+%28PDF%29)

Statens Vegvesen (2018e): *Kommunedelplan*. Hentet 11.11.18 fra: <https://www.vegvesen.no/vegprosjekter/Om+vegprosjekter/Planprosess/Kommunedelplan>

Stenstadvold M og Lerstang T. (1999) Nasjonal transportplan 2002 - 2011. Evaluering av prosessen med fylkenes utfordringsdokument. TØI notat 1138/1999. Transportøkonomisk institutt, Oslo. Hentet 7.11.18 fra: [https://www.ntp.dep.no/Nasjonale+transportplaner/2002-2011/\\_attachment/504863/binary/817319?\\_ts=1402fc63e80](https://www.ntp.dep.no/Nasjonale+transportplaner/2002-2011/_attachment/504863/binary/817319?_ts=1402fc63e80)

Straume, A. Bertelsen, D (2015): *Dokumentasjon av beregningsmoduler i EFFEKT 6.6*. Statens Vegvesens rapporter. Nr. 358. Hentet 24.10.18 fra: <https://www.vegvesen.no/fag/publikasjoner/publikasjoner/Statens+vegvesens+rapporter>

Vegdirektoratet (2018a). *Konsekvensanalyser*. Veiledning. Håndbok V712. Hentet 24.10.18 fra: [https://www.vegvesen.no/\\_attachment/704540/binary/1273191?fast\\_title=H%C3%A5ndbok+V712+Konsekvensanalyser.pdf](https://www.vegvesen.no/_attachment/704540/binary/1273191?fast_title=H%C3%A5ndbok+V712+Konsekvensanalyser.pdf)

Vegdirektoratet (2018b): *Styring av vegprosjekter*. Retningslinje. Håndbok R760. Hentet 18.10.18 fra: [https://www.vegvesen.no/\\_attachment/61446/](https://www.vegvesen.no/_attachment/61446/)

Vegdirektoratet (2018c): *Prosess og organisering av arbeidet med Nasjonal transportplan 2022-2033*. Samferdselsdepartementet. Hentet 7.11.18 fra: [https://www.ntp.dep.no/Forside/\\_attachment/2343994/binary/1266490?\\_ts=16437284398](https://www.ntp.dep.no/Forside/_attachment/2343994/binary/1266490?_ts=16437284398)

Welde, M. Eliasson, J. Odeck, J. Börjesson, M. (2013): *Planprosesser, beregningsverktøy og bruk av nytte-kostnadsanalyser i vegsektor. En sammenligning av praksis i Norge og Sverige*. Concept rapport Nr 33. Hentet 17.10.18 fra: [https://www.ntnu.no/documents/1261860271/1262010703/Concept\\_rapport\\_nr\\_33.pdf](https://www.ntnu.no/documents/1261860271/1262010703/Concept_rapport_nr_33.pdf)

## **Informanter**

Her følger en oversikt over informanter som tok del i studien. Direkte personidentifiserende opplysninger vises ikke i oversikten, da informantene som deltok i studien forholdes anonyme. Intervju foregikk per mail og telefon grunnet begrenset tid og ressurs. Det tas forbehold om at informanter kan ha sluttet i sine jobber og nødvendigvis ikke var ansatt i selskapene på intervjutidspunktet.

<b>Informanter:</b>	<b>Intervjuet:</b>
Statens Vegvesen	Intervjuet 26.10.18 per mail
Aust-Agder fylkeskommune	Intervjuet 26.10.18 per mail
Informant 1: Nye Veier AS	Intervjuet 2.11.18 per mail
Informant 2: Nye Veier AS	Intervjuet 30.10.18 på telefon
Informant 1: Tvedestrand kommune	Intervjuet 5.11.18 per mail
Informant 2: Tvedestrand kommune	Intervjuet 2.11.18 per telefon

# Vedlegg 1

Nedenfor er de standardiserte spørsmålene som ble sendt til informantene i Statens Vegvesen, Aust-Agder fylkeskommune og Nye Veier AS.

1. Har det skjedd endringer i prosjektet E18 Tvedestrand-Arendal etter at Nye Veier overtok det, som a) påvirker den beregnede samfunnsøkonomiske lønnsomheten, og b) kan skyldes overføringen av prosjektet fra Statens Vegvesen til Nye Veier? Hvis ja, hvilke?
2. Hvis ja på spørsmålet over, hva er årsaken til at Nye Veier har kunnet gjennomføre disse endringene? Står for eksempel Statens Vegvesen og Nye Veier overfor ulike restriksjoner og muligheter? Kan endringene forklares ut fra Nye Veiers målsetting om å øke samfunnsøkonomisk lønnsomhet ved vegprosjekter, eller er forklaringen ulike prosesser i de to selskapene?
3. Opplevs det at Nye Veiers målsetting om samfunnsøkonomisk lønnsomhet fører til at andre hensyn prioriteres lavere?