

Politiske beslutninger om investeringer i veger

**Intervjuer med medlemmene i
Stortingets samferdselskomite**

Transportøkonomisk institutt (TØI) har opphavsrett til hele rapporten og dens enkelte deler. Innholdet kan brukes som underlagsmateriale. Når rapporten siteres eller omtales, skal TØI oppgis som kilde med navn og rapportnummer. Rapporten kan ikke endres. Ved eventuell annen bruk må forhåndssamtykke fra TØI innhentes. For øvrig gjelder [åndsverklovens](#) bestemmelser.

**Karine Nyborg, Statistisk sentralbyrå
Inger Spangen, Transportøkonomisk institutt**

Tittel: Politiske beslutninger om investeringer i veger. Intervjuer med medlemmene i Stortingets samferdselskomité

Forfattere: Karine Nyborg, Statistisk sentralbyrå og Inger Spangen, Transportøkonomisk institutt

TØI notat 1026/1996
Oslo, februar 1996
68 sider

Finansieringskilder: Norges forskningsråd (SSB) og Transportøkonomisk institutt

Prosjekter: O-1922 Beslutningsprosesser innenfor samferdsel (TØI), og 304-8 Metodeprosjektet (SSB).

Prosjektledere: Karine Nyborg og Inger Spangen

Emneord: Stortinget, beslutningsprosesser, nytte/kostnadsanalyser, vegpolitikk

Sammendrag:

Representantene i Stortingets samferdselskomité i perioden 1989-1993 ble intervjuet om behandlingen av Norsk veg- og vegtrafikkplan for 1994-97, og intervjuene er oppsummert i dette notatet. Representantene hadde kontakt med lokale politikere og interessegrupper under behandlingen av meldingen. Arbeiderpartiets fraksjon hadde kontakt med statsråden før meldingen ble behandlet, og mange spørsmål ble avklart under disse samtaler. Det ser ikke ut til å ha vært noen knallharde prioriteringer innen den økonomiske rammen, som ble oppfattet som romslig. Ingen av representantene brukte nytte-kostnadsanalysen som en fasit, men et stort flertall brukte den som grunnlag for en grovsortering av prosjekter. Tiltroen til nytte-kostnadsanalysene variere med partitilhørighet, med politikere fra venstresiden som de mest skeptiske.

Title: *Political decisions on road investments: Interviews with the members of the Norwegian Parliament's Standing Committee on Transport and Communications*

Authors: *Karine Nyborg, Statistics Norway and Inger Spangen, Institute of Transport Economics*

TØI working report 1026/1996
Oslo, February 1996
68 pages

Financed by: *The Research Council of Norway (Statistics Norway) and Institute of Transport Economics*

Project: O-1922 Decision-making in the transport sector (ITE) and 305-8 Methods Project (Statistics Norway).

Project managers: Karine Nyborg and Inger Spangen

Key words: Parliament, decision-making, cost-benefit-analyses, road investment policy

Summary:

We interviewed the representatives of the Standing Committee on Transport and Communications in the Norwegian Parliament (1989-1993) about the decision process concerning national road investments. The Committee had close contact with local politicians and interest groups before they reached their decisions. The representatives from the governing party also discussed the investment plan with the Minister before the Government presented its recommendations. Politicians in the Committee did not see cost-benefit-analyses as providing an absolute answer, but rather as one of several tools to pick projects requiring political attention. The representatives on the left-wing were more sceptical to the cost-benefit-analyses than the conservative politicians.

Language of working report: Norwegian

*Notatet kan bestilles fra:
Transportøkonomisk institutt, biblioteket,
Postboks 6110 Etterstad, 0602 Oslo
Telefon 22 57 38 00 - Telefax 22 57 02 90*

*The working report can be ordered from:
Institute of Transport Economics, the library,
PO Box 6110 Etterstad, N-0602 Oslo, Norway
Telephone +47 22 57 38 00 Telefax +47 22 57 02 90*

Forord

Denne rapporten er resultat av et samarbeid mellom Statistisk sentralbyrå (SSB) og Transportøkonomisk institutt (TØI), der begge institusjoner har bidratt om lag like mye. Rapporten er skrevet av førstekonsulent Karine Nyborg i SSB og forsker Inger Spangen ved TØI. Undersøkelsen har inngått som en del av Metodeprosjektet i SSB, ledet av forsker Kjell Arne Brekke, mens prosjektet for TØIs del har inngått i forskningsprogrammet «Beslutningsprosesser innenfor samferdsel», ledet av forskningsleder Tor Lerstang.

Rapporten er en dokumentasjon av intervjuer med de representantene som satt i Stortingets samferdselskomité i perioden 1989-1993. Begge institusjoner vil arbeide videre med analyser og publikasjoner basert på denne dokumentasjonsrapporten.

Oslo, februar 1996

TRANSPORTØKONOMISK INSTITUTT

Knut Østmoe
Instituttssjef
Transportøkonomisk institutt

Olav Bjerkholt
Forskningsdirektør
Statistisk sentralbyrå

Innhold

Sammendrag

1. Innledning	1
1.1 Formålet med undersøkelsen	1
1.2 Intervjuopplegg	2
1.3 Praktisk gjennomføring	4
2. Behandling av meldingen i samferdselskomiteen	5
2.1 Planleggingsprosess før meldingen kom til Stortinget	5
2.2 Rollene i samferdselskomiteen	6
2.3 Kontakt mellom Stortinget og Regjeringen før meldingen ble lagt fram	7
2.4 Statsrådets kontakt med komiteen etter at meldingen ble lagt fram	8
2.5 Komiteens innsamling av informasjon og kontakt med interesseorganisasjoner og lokale politikere	9
2.6 Forhandlinger i komiteen	12
2.7 Debatt i plenum	13
2.8 Koordinering med andre planer	13
2.9 Forslag til endringer av planen og beslutningsprosessen	13
3. Politiske prioriteringer og skillelinjer i samferdselspolitikken	15
3.1 Representantens syn på noen hovedsaker i samferdselspolitikken	15
3.2 Representantenes vurdering av vegprosjekter	18
3.3 Partiforskjeller i prioriteringer i vegpolitikken	21
3.4 Samferdselskomiteen som arena for å fremme interessene til eget fylke	23
3.5 Kjønnforskjeller i prioriteringene	25
3.6 Komiteens håndtering av konflikter og politisk uenighet	25
4. Stortingets makt i vegpolitikken og ønske om å delegere denne	28
4.1 Komiteemedlemmenes syn på sin makt i vegpolitikken	28
4.2 Representantens syn på å delegere vegsaker	29
5. Nytte-kostnadsanalyse i Norsk veg- og vegtrafikkplan	32
5.1 Fastlandsforbindelse til Ytre Bremanger, Sogn og Fjordane	32
5.2 Ev 6 Mediå-Okshammeren, Nord-Trøndelag	33
5.3 Rv 109 Freskovegen-Råbekken, Østfold	34
5.4 Bruk av nytte-kostnadsbrøken i vurderingen av prosjektene over	35
6. Eksempel: Fastlandsforbindelse til Vassøy	37
6.1 Nytte-kostnadsbrøk som informasjonsgrunnlag	37
6.2 Utvidet nytte-kostnadsbrøk	39
6.3 Vektlegging av ulike hensyn	42
6.4 Hvilken informasjon manglet?	44
6.5 Var representantenes vektlegging i tråd med nytte-kostnadsanalysen?	46
7. Generelt om nytte-kostnadsanalyser	49
7.1 Bør nytte-kostnadsbrøken være tungtveiende?	49
7.2 Praktisk bruk av nytte-kostnadsanalysene	49
7.3 Følger bruken av nytte-kostnadsbrøken politiske skillelinjer?	53
7.4 Forståelse og tolkning av nytte-kostnadsanalysene	55

8. Synspunkter på verdsetting	58
8.1 Verdsetting av tid	59
8.2 Verdsetting av ulykker	60
8.3 Verdsetting av miljøgoder	61
Litteratur:.....	63
Vedlegg 1	64
Vedlegg 2	68

Sammendrag:

Intervjuer med medlemmene i Stortingets samferdselskomité

Denne rapporten dokumenterer resultatene fra intervjuer med en rekke norske samferdselspolitikere våren/sommeren 1995. Vi intervjuet alle de 16 representantene som satt i Stortingets samferdselskomité våren 1993, da Norsk Veg- og vegtrafikkplan 1994-97 (Samferdselsdepartementet (1993b), nedenfor omtalt som NVVP) ble behandlet i Stortinget. Temaet for intervjuene var behandlingen av denne planen, herunder representantenes bruk av de nytte-kostnadsanalysene som Vegdirektoratet utarbeider for de enkelte prosjektene. Undersøkelsen var et samarbeidsprosjekt mellom Statistisk sentralbyrå og Transportøkonomisk Institutt. Nedenfor oppsummeres noen hovedresultater fra undersøkelsen.

Behandlingen av vegplanen

Vegplanen består av en lang rekke prosjekter, og går gjennom en omfattende behandling i fylkestingene, Vegdirektoratet og Samferdselsdepartementet før den når Stortinget. Vegplanen blir behandlet mot slutten av en stortingsperiode, men komiteen er i løpet av hele perioden på svært mange fylkesbesøk og befaringer rundt om i landet. Samtidig foregår den lokale planleggingen av fylkesdelen av NVVP. Under fylkesbesøkene og befaringene blir prosjekter som er foreslått tatt inn i NVVP ofte diskutert, og komiteen er derfor godt orientert om mange av enkeltprosjektene før stortingsmeldingen legges fram.

Arbeiderpartiets fraksjon i samferdselskomiteen hadde nær kontakt med samferdselsministeren (Kjell Opseth fra Arbeiderpartiet) før planen ble lagt fram for Stortinget. Det lot til å være lettere for Arbeiderpartiets representanter å foreslå (og få gjennom) endringer i denne fasen enn etter at stortingsmeldingen var fremlagt. De andre partienes fraksjoner hadde ingen tilsvarende kontakt med statråden før fremleggelsen av meldingen, og begynte sin behandling av NVVP etter at den var lagt fram.

I løpet av en to måneders periode våren 1993 hadde samferdselskomiteen anslagsvis 70 høringer, der de møtte interesseorganisasjoner og lokale politikere. De fleste representantene la stor vekt på lokale synspunkter. Flere av representantene mente at «lobbyister» var en viktig kilde til informasjon.

Komiteens holdninger til NVVP kom til uttrykk gjennom komiteinnstillingen. For å få gjennomslag for en sak, var det viktig å få med seg flertallet i komiteen, og særmerknader ga liten gevinst når det gjaldt å få innflytelse på vegplanen. En kan derfor ikke uten videre lese ut av komiteinnstillingen hvilke saker som har vært konfliktfylte, eller hvem som har vært pådriver for en sak. Mindretalls-represen-

Notatet kan bestilles fra:

Transportøkonomisk institutt, Postboks 6110 Etterstad, 0602 Oslo

Telefon: 22 57 38 00 Telefax: 22 57 02 90

tanter fortalte for eksempel om saker der de hadde fått gjennomslag ved å arbeide i det stille og få flertallet med seg, men at de dermed ikke selv kunne ta den politiske «æren» av å ha sikret prosjektet. Av og til kunne det likevel være politisk ønskelig å markere partiets holdning utad, og dette ble til dels gjort via særmerknader. En særmerknad kan også være et signal til statsråden om at en bestemt type sak kan bli vanskelig neste gang.

Arbeiderpartiet hadde 6 av 16 representanter i komiteen, og det var derfor vanskelig å få til et flertall uten Arbeiderpartiet.

Representantenes syn på sin egen, partiets eller komiteens innflytelse i vegpolitikken varierte endel. De fleste av dem som mente at de hadde stor innflytelse kom fra det regjeringsbærende partiet, eller de satt i viktige posisjoner i komiteen. Mange representanter hevdet at vegsjefene og Vegvesenet har stor makt i Vegplanprosessen.

Mange representanter mente at Stortinget kunne delegere myndighet til å fatte beslutninger om endel mindre prosjekter, men det var stor uenighet om slik myndighet burde delegeres til Vegdirektoratet eller fylkeskommunene. Flere var skeptiske til om det var realistisk å delegere, bl. a. på grunnlag av at det vil være uenighet om hvilke prosjekter som er politisk viktige.

Politiske prioriteringer

Det var en utbredt oppfatning at den nokså fastlåste relative fordelingen mellom fylkene var et problem, fordi den førte til at det ikke nødvendigvis var de beste prosjektene som ble gjennomført. Det var likevel vanskelig å finne gode og rettferdige kriterier for en annen fordeling av midler. En løsning som ble nevnt var å behandle stamvegene på siden av fylkesfordelingen, noe som ville gjøre eventuelle endringer i fordelingen av midler mindre synlig.

Endel synspunkter som kom fram i løpet av intervjuene kan tyde på at komiteen ikke har drevet noen knallhard prioritering av prosjekter, og at det har vært plass til de fleste ønsker innenfor den økonomiske rammen. Flere av representantene omtalte rammen som «romslig», uten at dette nødvendigvis innebar at de syntes den var for stor.

Representantene ble spurt om hvilke prosjekter det var spesielt viktig for dem å få gjennomført, hvilke de var spesielt sterkt imot, og hvilke de syntes var vanskelige å vurdere. Svarene viser at mange av representantene var mer opptatt av hovedlinjer i vegpolitikken enn enkelte «hjertesaker». Endel av representantene, omlag en tredjedel, oppga prosjekter som kunne karakteriseres som «hjertesaker», dvs. saker de mente var viktige, men som de ikke knyttet eksplisitt til overordnede prinsipper eller generelle prioriteringer. Omlag like mange hadde et prosjekt i eget fylke på toppen av prioriteringslista si, eller argumenterte for eget fylke. Et stort flertall sa at Fastlandsforbindelse til Magerøya (FATIMA) var et prosjekt de var skeptiske til eller var imot.

Mellompartiene, Arbeiderpartiet og SV lot til å prioritere hensynet til nærmiljø noe høyere enn partiene på høyresiden. Begge «blokkene» la stor vekt på både distriktshensyn og hensynet til næringslivet.

Bruken av nytte-kostnadsanalyser

Et stort flertall av representantene ga uttrykk for at de betraktet nytte-kostnadsbrøken som en slags indikator som kunne bidra til å plukke ut prosjekter de burde se nærmere på. Uttrykk som «varsellampe», «grovsortering», «utgangspunkt for spørsmål» ble brukt for å beskrive dette. Å bruke brøken slik innebærer ikke nødvendigvis at representantene aksepterte den som en endelig vurdering av prosjektet, men kan sammenliknes med en person som lar bokanmeldelser avgjøre hvilke bøker han skal lese, uten å dermed la anmeldelsen avgjøre om han selv vurderer en bok som god etter å ha lest den.

En spesiell nytte-kostnadsbrøk så ut til å tiltrekke seg oppmerksomhet, det vil si at den enten var spesielt høy eller spesielt lav i forhold til de andre prosjektene i planen. Representantene lot til å følge noe ulik strategi med hensyn til når de reagerte på brøkens størrelse. Det så ikke nødvendigvis ut til å være avgjørende om den var over eller under 1 (som markerer grensen for når et prosjekt er definert som «samfunnsøkonomisk lønnsomt» i den metodikken Vegdirektoratet brukte i 1993).

De personene som betraktet nytte-kostnadsbrøken som en indikator, eller «varsellampe», skilte seg nokså sterkt fra hverandre når det gjaldt graden av velvilje til denne indikatoren. For et par representanters vedkommende framkom det under intervjuet at nytte-kostnadsbrøken faktisk hadde bidratt til at de gikk inn i en kritisk vurdering av enkeltsaker. Andre var generelt positive, uten at vi kan påpeke om dette har gitt seg utslag i konkrete saker. Flere var derimot åpenbart svært skeptiske til nytte-kostnadsanalysene, i den grad at det neppe er grunn til å tro at disse representantene lot nytte-kostnadsbrøken bety særlig mye.

Ingen av representantene så ut til å bruke nytte-kostnadsbrøken som «fasitsvar» i den forstand at de automatisk prioriterte prosjekter i tråd med nytte-kostnadsbrøkens størrelse. Som flere av dem påpekte; hvis beslutningene skulle fattes på denne måten, ville politikere være overflødige. Det forventes av en politiker at han eller hun gjør noe mer aktivt enn å slavisk følge resultatene fra et regnestykke. Et fåtall representanter gikk likevel et stykke i denne retningen, og lot til å langt på veg godta nytte-kostnadsanalysen som en vurdering av hvor gode de ulike prosjektene er for samfunnet. Imidlertid hadde også disse endel forbehold.

Med noen få unntak hadde vi problemer med å peke på konkrete tilfeller der nytte-kostnadsbrøken hadde spilt en avgjørende rolle for politikernes prioriteringer, ut fra det som kom fram under intervjuene.

Et par representanter la ikke vekt på nytte-kostnadsfaktoren overhodet. De aller fleste representantene oppga at de fant nytte-kostnadsbrøken nyttig. Det at endel representanter var skeptiske til analysene og valgte å legge relativt stor vekt på annen informasjon i stedet, innebærer dermed ikke nødvendigvis at de overhodet ikke vektla nytte-kostnadsbrøken.

Bruken av nytte-kostnadsbrøken varierte med partipolitisk tilhørighet, og fulgte i stor grad en tradisjonell venstre-høyre-akse, med representantene fra venstresiden som de mest skeptiske. Høyre og Fremskrittspartiet var mest positive.

Det var relativt stor uenighet om hva en nytte-kostnadsanalyse burde omfatte. Flere representanter var skeptiske til verdsetting av f. eks. miljøgoder, og ønsket en nytte-kostnadsbrøk som omfattet bare tradisjonelt økonomiske forhold, mens de heller ville vurdere miljøvirkningene på siden av analysen ut fra annen informasjon. Andre ønsket tvert imot at flest mulig forhold burde inkluderes i nytte-kostnadsbrøken.

Representantene ble bedt om å oppgi hvilke virkninger som ville være viktigst for deres vurdering av et konkret prosjekt, med utgangspunkt i et eksempel. De aller fleste oppga en vektlegging av ulike hensyn som var i konflikt med den vektleggingen som var gjort i nytte-kostnadsanalysen av prosjektet. Det var også nokså ulike oppfatninger når det gjaldt vurderingen av de enkelte virkningene, bl.a. var representantene på flere punkter uenige om hvorvidt en virkning var positiv eller negativ.

De aller fleste representantene la stor vekt på hensynet til næringslivet, men mange av dem syntes de fikk for dårlig informasjon om dette. Et stort flertall mente også at det var viktig å ha informasjon om lokale synspunkt.

Vi kan ikke på bakgrunn av intervjuene si sikkert om alle representantene hadde en tilstrekkelig god forståelse av nytte-kostnadsmetodikken. Vi kunne imidlertid heller ikke se noen klare tilfeller av manglende forståelse, og det kom klart fram at endel representanter hadde god innsikt i dette. Dette gjaldt også noen av de representantene som hadde en skeptisk innstilling, og ikke lot til å bruke analysene i særlig grad i sine praktiske vurderinger.

1. Innledning

Denne rapporten gir en dokumentasjon av intervjuer vi foretok våren og sommeren 1995 med medlemmene av Stortingets samferdselskomité i perioden 1989-93. Rapporten gir en beskrivelse av metodisk opplegg og gjennomføring, samt en sammenfatning av de synspunktene som framkom i intervjuene. Videre analyse og diskusjon av materialet vil bli publisert i senere artikler.

I kapittel 1 nedenfor redegjøres det for formålet med undersøkelsen, opplegg og praktisk gjennomføring. I kapittel 2-8 oppsummerer vi de synspunktene som framkom i intervjuene.

1.1 Formålet med undersøkelsen

Prosjektet har vært et samarbeidsprosjekt mellom Statistisk sentralbyrå (SSB) og Transportøkonomisk institutt (TØI). Prosjektmedarbeidere har vært forsker Inger Spangen ved TØI, som er statsviter, og førstekonsulent Karine Nyborg ved SSB, som er sosialøkonom. Formålet med undersøkelsen har vært todelt, da TØI og SSB har hatt noe ulike interesser i prosjektet.

På bakgrunn av Hollerutvalgets rapport (Samferdselsdepartementet, 1993a og 1994a) har Stortinget vedtatt et nytt overordnet styringssystem for Statens vegvesen. Dette innebærer bl.a. at Stortinget i større grad enn i dag skal trekke opp prinsipielle retningslinjer i vegpolitikken, mens en del enkeltprosjekter skal kunne delegeres til Statens vegvesen. TØI er engasjert til å utrede hvordan et slikt styringssystem kan tenkes utformet i praksis. I denne forbindelse er det av interesse å kjenne til hvilke forhold som av politikerne selv vurderes som prinsipielle og politisk viktige, og hvilken informasjon politikerne trenger for å kunne ha en overordnet, god politisk styring av samferdselspolitikken. For å utforme et nytt styringssystem kreves også en god forståelse av hvordan den politiske prosessen fungerer i denne sektoren. Fra TØIs side har hovedformålet med undersøkelsen vært å få økt kunnskap om disse forholdene.

Prosjektet er en del av TØIs strategisk instituttprogram om beslutningsprosesser innenfor samferdselssektoren. Hensikten med programmet er å få bedre kunnskap om beslutningsprosesser og offentlig styring innenfor sektoren. Denne kunnskapen skal igjen være et grunnlag for å vurdere reformer i styringssystemet som kan sikre en fleksibel og moderne samferdselssektor.

I SSB har det i den senere tid pågått et prosjekt der en har belyst hva slags type informasjon om samfunnsøkonomiske forhold som vil kunne fungere godt som grunnlag for politiske beslutninger, gitt at politikerne som skal benytte informasjonen er uenige seg imellom og ønsker å vektlegge ulike hensyn forskjellig. En konklusjon i dette arbeidet har vært at nytte-kostnadsbrøken bare vil være relevant bakgrunnsinformasjon for noen av politikerne, mens de øvrige vil ha liten nytte av en slik indikator. Dette arbeidet har vært basert på rent

teoretiske betraktninger, og det har derfor vært av interesse å undersøke om konklusjonene har praktisk relevans. Vegsektoren er den sektoren i norsk offentlig sektor der nytte-kostnadsanalyser er mest systematisk brukt, og slike analyser utarbeides for de fleste nye prosjekter. Fra SSBs side har derfor et viktig formål med denne undersøkelsen vært å få et bilde av om politikere i praksis bruker disse analysene, eventuelt hvorfor ikke, og om andre typer indikatorer kunne vært bedre egnet.

Denne dokumentasjonsrapporten vil i første rekke gi en oppsummering av metodisk opplegg og synspunkter som kom fram under intervjuene. Videre analyse, med sikte på å i sterkere å grad trekke konklusjoner i forhold til undersøkelsens formål, vil komme i senere publikasjoner. I en undersøkelse av denne typen kan imidlertid ikke systematisering og sammenfatning av data helt løsrives fra analysearbeidet. En del tolkning, diskusjon og analyse er derfor inkludert også i denne dokumentasjonsrapporten.

1.2 Intervjuopplegg

Vi henvendte oss til alle som satt i Stortingets samferdselskomité da den hittil seneste vegplanen, Norsk veg- og vegtrafikkplan 1994-97 (Samferdselsdepartementet 1993b) ble behandlet i Stortinget i 1993. Dette dreide seg om 16 personer. Tema for intervjuet var behandlingen av vegplanen. Intervjuobjektene fikk først tilsendt et brev med orientering om undersøkelsen, og ble deretter kontaktet pr. telefon. Selve intervjuet foregikk ved personlig møte.

Uformelt intervjuopplegg

Det var på forhånd utarbeidet en intervjuguide som var retningsgivende for intervjuets innhold. Da undersøkelsens formål mer var knyttet til å få en forståelse av beslutningsprosessen enn å teste kvantitative hypoteser, fant vi det ikke hensiktsmessig å utarbeide et detaljert spørreskjema. Vi ønsket heller å la intervjuobjektene fortelle relativt fritt om prosessen og sine egne vurderinger. Intervjuguiden strukturerte intervjuet ved å introdusere en rekke emner vi ønsket å få synspunkter på, men uten at det ble gitt svaralternativer fra vår side. Den fungerte som en sjekkliste for å sikre at vi i løpet av samtalen var innom alle de viktigste emnene, og som et hjelpemiddel til å pense intervjuobjektene inn på de temaene vi ønsket å vite noe om. På enkelte punkter var intervjuguiden likevel relativt detaljert. Intervjuguiden er gjengitt som vedlegg 1 bakerst i denne rapporten.

Fordelen med denne framgangsmåten, kontra et mer tradisjonelt spørreskjema, er at samtalen gikk mer fritt og utvungent, og ga rom for assosiasjoner og digresjoner. Dette kunne for eksempel av og til få fram at intervjuobjektene var ambivalente i forhold til enkelte temaer, eller at de fulgte strategier i beslutningsprosessen som avvek fra den strategien de hadde intensjoner om å følge. Videre gjorde den åpne formen på intervjuet det mulig å få fram forhold som for oss var overraskende. Når intervjuobjektene selv brakte fram relevante og interessante nye spørsmål, kunne vi også be om synspunkter på disse i senere intervjuer. Opplegget ga rom for å utdype forhold som enkelte var spesielt opptatt av eller hadde spesielle kunnskaper om. Det var videre en del spørsmål som gjaldt

faktiske opplysninger om saksgangen og prosessen i komiteen, som det ikke var nødvendig at alle svarte på.

Det er også en del ulemper forbundet med et såpass uformelt intervjuopplegg. Det er for eksempel velkjent at en partisk intervjuer i nokså stor grad kan påvirke intervjuobjektene til å gi de svarene han eller hun ønsker. Når opplegget er uformelt, er det enda vanskeligere enn ellers å etterprøve om noe slikt har funnet sted. Vi forsøkte å redusere dette problemet ved å være oss det bevisst, ved å i minst mulig grad signalisere til intervjuobjektene hvilke holdninger vi selv eventuelt måtte ha til de aktuelle spørsmålene, og begrense vår rolle til å spørre og lytte framfor å diskutere. I noen få tilfeller ble intervjuobjektet eksplisitt spurt om kommentar til hypoteser vi hadde. Dette skjedde i så fall ved avslutningen av diskusjonen om det aktuelle temaet. En kan imidlertid aldri helt sikre at et slikt intervju blir foretatt på en helt objektiv måte. Dette dreide seg likevel om et utvalg personer som antakelig er vant til å ta kontroversielle standpunkter, og også stå fram offentlig med dem, slik at de kanskje er mindre tilbøyelige til å la seg styre av en partisk intervjuer enn andre informanter ville vært.

Også når det gjelder den påfølgende analysen er det visse problemer med en slik intervjuform. Uformelle, personlige uttalelser kan være vanskelig å tolke, og også vanskelig å sammenlikne med det andre intervjuobjekter har sagt. Det blir derfor større mulighet for at vi har mistolket svarene, sammenliknet med situasjonen dersom det brukes et detaljert spørreskjema. Med større tolkningsmuligheter blir det også større rom for manipulering av dataene fra intervjuernes side under den påfølgende analysen, for eksempel ved at en systematisk kan tolke svarene i favør av ens egne hypoteser. Vi har forsøkt å unngå dette etter beste evne, men det vil selvsagt alltid være en viss mulighet for at det har sneket seg inn systematiske skjevheter i tolkningene som vi ikke selv har oppdaget. Her er det imidlertid en viss hjelp at vi har vært to intervjuere på de aller fleste intervjuene, og at vi har hatt forskjellig utgangspunkt for undersøkelsen.

Et annet problem med opplegget er at det ofte vil være umulig å trekke konklusjoner av typen «alle var enige i dette», da en god del spørsmål bare er stilt til deler av komiteen. Dette skyldtes delvis at interessante forhold ble tatt opp av intervjuobjektene selv underveis i undersøkelsen, og dels at vi i enkelte tilfeller måtte kutte ut noen av spørsmålene våre av tidshensyn.

Før intervjuguiden ble utarbeidet, hadde vi noe kontakt med intervjuseksjonen i SSB for å diskutere det metodiske opplegget. Intervjuguiden ble testet ut ved ett prøveintervju, som ble foretatt med en person som hadde god kjennskap til både Stortinget og vegplanen. Videre hadde vi et møte med den ansatte sekretæren i Stortingets samferdselskomite i forkant av undersøkelsen, for å orientere oss om generelle trekk ved saksbehandling og prosess.

Det var på forhånd avtalt med representantene at intervjuene skulle dokumenteres i en rapport, og at de ville få oversendt denne før publisering. Dette var for å unngå åpenbare misforståelser, og for at intervjuobjektene skulle ha mulighet til å reagere dersom de mente seg gjenkjent i forbindelse med uttalelser de selv mente å ikke ha avgitt. Avtalen var videre at ting som ble sagt under intervjuene, men som ikke ble nevnt i dokumentasjonsrapporten, heller ikke skulle brukes i senere publikasjoner.

1.3 Praktisk gjennomføring

Alle de 16 aktuelle personene stilte opp til intervju. Intervjuene forgikk i perioden 9. mai til 30. juni 1995. Ett av intervjuene varte i 45 minutter, mens de resterende intervjuene tok fra en og en halv til drøyt to timer hver. Begge prosjektmedarbeiderne var tilstede på og deltok i de fleste intervjuene, mens fire intervjuer ble foretatt av én prosjektmedarbeider alene.

De fleste intervjuene foregikk på Stortinget. Seks av intervjuobjektene satt ikke lenger på Stortinget på intervjutidspunktet. To intervjuer foregikk derfor utenfor Oslo, på disse personenes nåværende arbeidsplasser. Fire intervjuer ble foretatt på kafeer eller restauranter i Oslo. Dette dreide seg om personer som på intervjutidspunktet var bosatt andre steder i landet, men som var innom Oslo av andre årsaker.

2. Behandling av meldingen i samferdselskomiteen

I intervjuene med medlemmene i Stortingets samferdselskomite stilte vi spørsmål om hvordan komiteen arbeidet med Norsk veg- og vegtrafikkplan. For å kunne forstå de politiske vurderingene representantene gjorde, er det nødvendig å kjenne den prosessen vurderingene var en del av. Vi mener også at det er interessant å kjenne den politiske prosessen i seg selv, som en del av en grunnleggende kunnskap om Stortingets arbeidsmåte.

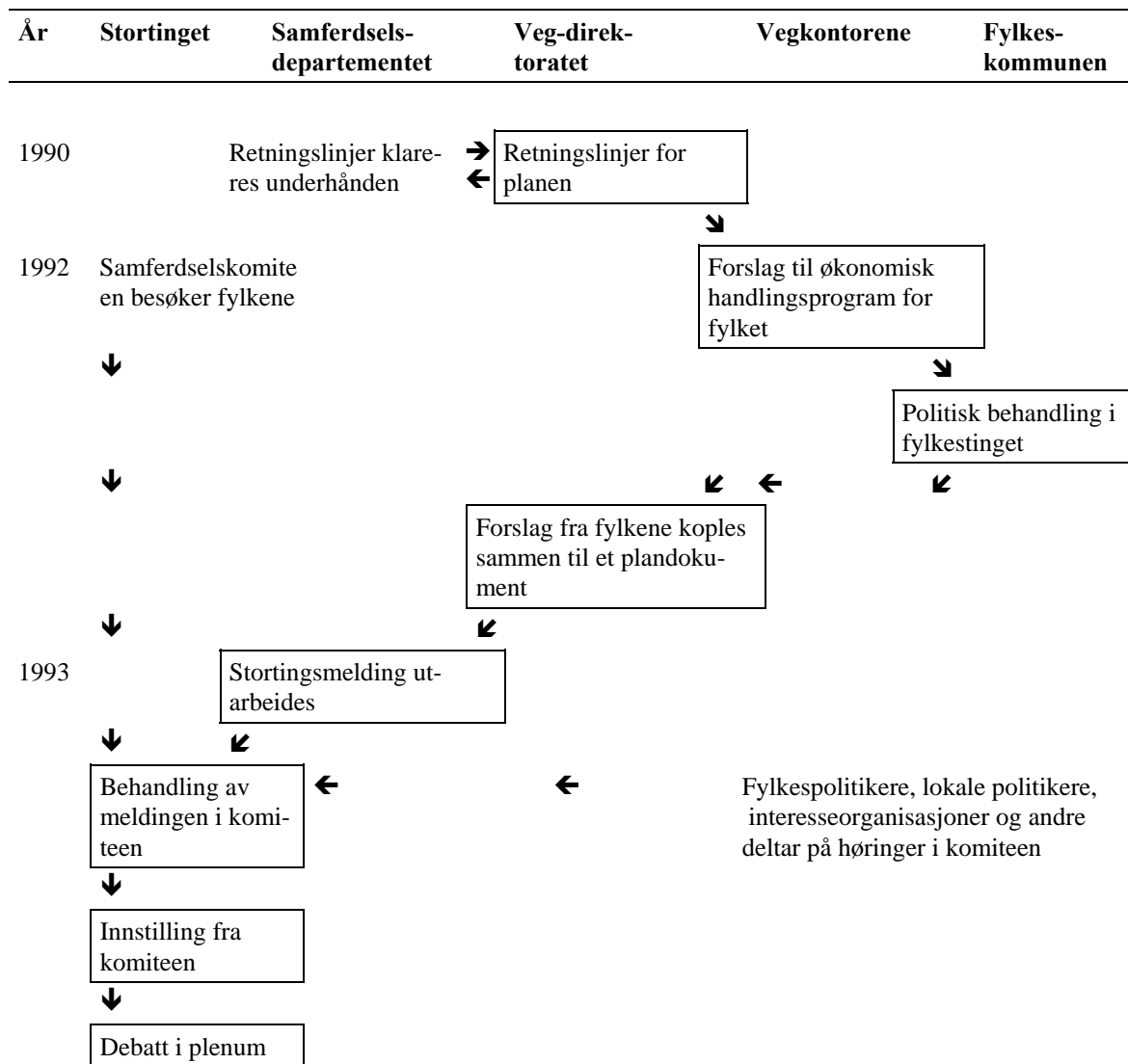
2.1 Planleggingsprosess før meldingen kom til Stortinget

Behandlingen av Norsk veg- og vegtrafikkplan på Stortinget var siste ledd i en lang politisk prosess. Den begynte i 1990 med at Vegdirektoratet sendte ut retningslinjer for en strategifase, der Vegkontorene ble bedt om å utrede hva det koster å nå ulike mål, for eksempel at «stamveger med mer enn 15 000 ÅDT skal bygges ut med fire felt» (Vegdirektoratet, 1990). Disse utredningene ble lagt til grunn for retningslinjene fra Vegdirektoratet til Vegkontorene om planarbeidet, som ble sendt ut i 1991.

Vegkontorene laget på bakgrunn av retningslinjene et forslag til økonomisk handlingsprogram for sitt fylke. Programmet ble behandlet i fylkestinget før det ble oversendt Vegdirektoratet, sammen med kommentarene fra fylkestinget. Vegdirektoratet sammenstilte fylkenes forslag til et samlet handlingsprogram, som ble oversendt Samferdselsdepartementet. Departementet utarbeidet en melding til Stortinget, som inneholder en generelle del og et handlingsprogram (fylkesdelen av Norsk veg- og vegtrafikkplan). Fylkesdelen bygger på Vegdirektoratets forslag.

I Stortinget ble meldingen behandlet i samferdselskomiteen, som laget en innstilling til Stortinget. Norsk veg- og vegtrafikkplan er en stortingsmelding, og ble derfor ikke formelt vedtatt, men tatt til etterretning med kommentarene fra komiteen og fra representantene i debatten. Figur 2.1 viser skjematisk behandlingen av Norsk veg- og vegtrafikkplan 1994-1997.

Figur 2.1: Behandlingen av Norsk veg- og vegtrafikkplan for 1994 til 1997



Kilde: NOU 1993:23 Nytt overordnet styringssystem for Statens vegvesen, samt intervjuene

2.2 Rollene i samferdselskomiteen

Under intervjuene fikk vi en beskrivelse av rollene i samferdselskomiteen. Det var mange roller i komiteen, og rolleinnhaverne hadde forskjellige oppgaver i beslutningsprosessen. Medlemmene i komiteen fordelte selv rollene seg imellom, blant annet hvem som skulle være saksordførere og hvem som skulle ha ansvar for å følge opp de enkelte kapitlene i statsbudsjettet.

Lederen av samferdselskomiteen var i forrige periode John S. Tveit fra KrF. Han hadde også ansvaret for å legge til rette for befaringer, selv om det var andre som i praksis organiserte dem. Som komiteleder var Tveit en «bro inn i komiteen», og han ble kontaktet av mange som ville legge fram sitt syn for komiteen.

Saksordfører for Norsk veg- og vegtrafikkplan var Ingvard Sverdrup fra Høyre. Han organiserte komiteens arbeide med Norsk veg- og vegtrafikkplan, organiserte høringer, hentet inn informasjon og la fram et forslag til komiteinnstilling. En

viktig jobb for saksordførere var å legge fram forslag som kunne samle hele komiteen. Saksordføreren ledet også arbeidet med vegsaker i budsjettet.

Som representant for Høyre måtte Ingvard Sverdrup balansere rollen som saksordfører mot rollen som parti-representant. Det er en oppfatning i Høyre at Høyre-fraksjonen fikk mer innflytelse enn den ellers ville hatt, fordi Sverdrup var saksordfører for Norsk veg- og vegtrafikkplan.

Det er vanlig at partiene på den «politiske motsatte side» av saksordføreren velger en *skyggeordfører*. Sissel Rønbeck fra Arbeiderpartiet var i forrige periode skyggeordfører for Norsk veg- og vegtrafikkplan. Underveis i arbeidet var det mye kontakt mellom saksordføreren og skyggeordføreren.

Sissel Rønbeck var også *fraksjonsleder* for Arbeiderpartiet, mens Anders C. Sjaastad var fraksjonsleder for Høyre. Rønbeck overtok for Kjell Opseth, som var fraksjonsleder for Arbeiderpartiet i begynnelsen av perioden (fra 1989 til 1990). I de mindre partiene varierte det litt om de formelt sett valgte en fraksjonsleder eller ikke. Jobben til fraksjonslederen var å styre arbeidet med Norsk veg- og vegtrafikkplan, og å finne fram til løsninger som både fraksjonen og partigruppa kunne støtte.

2.3 Kontakt mellom Stortinget og Regjeringen før meldingen ble lagt fram

I kartleggingen av prosessen har vi vært opptatt av om mange av de viktige beslutningene om Norsk veg- og vegtrafikkplan i realiteten ble tatt *før* meldingen ble lagt fram. I så tilfelle er de politiske prioriteringene som ble gjort etterpå mindre interessante. Vi spurte representantene om innholdet i Norsk veg- og vegtrafikkplan ble diskutert før meldingen ble lagt fram, og om de hadde kontakt med statsråden under behandlingen av meldingen.

Bare Arbeiderpartiets fraksjon hadde kontakt

Det var bare medlemmene i Arbeiderpartiets fraksjon som forteller at fraksjonen hadde kontakt med samferdselsministeren *før* Norsk veg- og vegtrafikkplan ble lagt fram. Representanter fra de fleste av de andre partiene forteller at de startet å behandle meldingen da den ble lagt fram, og at de ikke hadde noen kontakt med statsråden før det. En av Arbeiderpartiets representanter mente at også de andre partiene hadde kontakt med statsråden før meldingen ble lagt fram, men det stemmer altså ikke med det bildet de selv gir.

Lederen for komiteen og saksordføreren kan ha hatt kontakt med statsråden før meldingen ble lagt fram, men denne kontakten hadde de i tilfelle i kraft av sine verv, ikke som representanter for partiet sitt. - Jeg hadde ingen tilsvarende kontakt med statsråden som den Arbeiderpartiets fraksjon hadde, sa for eksempel saksordføreren.

Statsråden hadde mange møter med Arbeiderpartiets fraksjonen i komiteen og møtte også resten av partigruppa. Det var spesielt mye kontakt mellom fraksjonslederen og statsråden rett før meldingen ble lagt fram, for å få gjort de siste avklaringene.

I diskusjonen med samferdselsministeren tok Arbeiderpartiets fraksjon opp prinsippene i vegpolitikken og enkeltprosjekter. Kollektivtransporten, opprusting av stamvegene og vedlikehold av vegene var blant de temaene som ble diskutert. Noen prosjekter ble tatt inn i planen i denne prosessen, blant annet Eikesundsambandet. En av Arbeiderpartirepresentantene påpekte at han/hun bare tok opp saker med statsråden som det var enighet om i fraksjonen. Det kan ha vært en vanlig praksis i fraksjonen, selv om ikke flere har nevnt det eksplisitt.

Ikke spesielt for samferdselskomiteen

Det var ikke spesielt for fraksjonen i samferdselskomiteen å ha kontakt med statsråden. En av representantene sa det slik: - Det er slik i alle saker, unntatt de aller minste, at stortingsrepresentantene fra det regjeringsbærende partiet har kontakt med statsråden før saken legges fram for Stortinget. Statsråden har både kontakt med sin fraksjon i fagkomiteen, og ofte også med hele partigruppa.

En oppfatning blant Arbeiderpartiets representanter er at fraksjonen hadde stor innflytelse på Norsk veg- og vegtrafikkplan før planen ble sendt fra Regjeringen. Etter at planen var lagt fram, kunne representantene i mindre grad foreslå endringer. - Det kan selvsagt være populært å komme med særstandpunkter etter at meldingen er lagt fram, men det fører ikke til noe, som en uttrykte det.

Det var en oppfatning blant Arbeiderpartiets medlemmer i komiteen at midler ikke kunne flyttes mellom fylkene etter at meldingen ble lagt fram. De fleste omprioriteringene skjedde derfor før meldingen ble lagt fram. Arbeiderpartiets fraksjon hadde derfor mer innflytelse på fylkesfordelingen enn de andre partiene, mener én av Arbeiderpartiets representanter.

Noen av representantene fra de andre partiene forteller at deres forsøk på å påvirke Regjeringens politikk, før meldingen ble lagt fram, gikk gjennom Arbeiderpartiets fraksjon. De ga uttrykk for politiske prioriteringer og ønsker overfor Arbeiderpartiets fraksjon, blant annet på komiteens reiser. Det var signaler som Arbeiderpartiet kunne bruke som grunnlag for å «forutse» reaksjoner i komiteen, og eventuelt ta hensyn til dem på et tidlig tidspunkt.

2.4 Statsrådets kontakt med komiteen etter at meldingen ble lagt fram

Både Arbeiderpartiet og de andre partiene hadde kontakt med samferdselsministeren under behandlingen av meldingen, dels ved at statsråden møtte i komiteen og dels gjennom uformelle samtaler. Statsråden hadde også kontakt med både saksordfører og komiteleder.

Saksordføreren beskriver sin kontakt med Opseth som forholdsvis formell. Hensikten var i hovedsak å hente inn informasjon på vegne av komiteen, men også å påvirke statsråden. Han hadde også hyppig kontakt med statsråden under budsjettbehandlingen.

Lederen av komiteen bodde i samme etasje som statsråden i Stortingets bolig i Parkveien, og han hadde en mer uformell kontakt med statsråden enn saksordføreren. Komitelederen og statsråden diskuterte blant annet hvordan komiteen kom til å reagere på forskjellige forslag fra Regjeringen.

Kjell Opseth blir av flere representantene beskrevet som en samferdselsminister som kjenner Stortinget spesielt godt. De forteller at han hadde mer kontakt med Stortinget enn det som er vanlig for statsråder. Han arbeidet aktivt for å skaffe flertall i Stortinget for Regjeringens politikk, blant annet i valg av trasé for stamvegen mellom Oslo og Bergen. En av representantene beskriver statsrådets kontakt med Stortinget under behandlingen av Norsk veg- og vegtrafikkplan slik: «Opseth flyttet omtrent inn på Stortinget. Jeg tror han sov på statsrådssalen.»

2.5 Komiteens innsamling av informasjon og kontakt med interesseorganisasjoner og lokale politikere

Samferdselskomiteens kontakt med lokale politikere og interesseorganisasjoner var en viktig del av beslutningsprosessen. Vi er opptatt av kontakten både som et uttrykk for hvilke interesser og hensyn representantene tillegger vekt, hva slags informasjon de mener er relevant og hvem som kan ha innflytelse på vegpolitikken.

Komiteen besøkte alle fylkene

Representantene i samferdselskomiteen hadde mye kontakt med lokale politikere og organisasjoner før og under behandlingen av Norsk veg- og vegtrafikkplan. De beskrev samferdselskomiteen som en av de komiteene som hadde mest kontakt med lokale politikere, mer enn for eksempel kommunalkomiteen.

Samferdselskomiteen dro på befaring til alle fylker i årene før Norsk veg- og vegtrafikkplan ble behandlet. Komiteen var omtrent en uke i hvert fylke, og møtte fylkespolitikere, ordførere, representanter for Vegkontoret, Fylkesmannens miljøvernnavdeling og ulike interesseorganisasjoner, blant annet næringsorganisasjonene. På befaringene ble alle samferdselsformer diskutert, ikke bare veger.

Representantene mente at fylkesreisene ga dem viktig kunnskap som grunnlag for vurderingen av Norsk veg- og vegtrafikkplan. En oppfatning er at det derfor var en fordel at Norsk veg- og vegtrafikkplan ble behandlet i slutten av stortingsperioden, etter at komiteen hadde unnagjort alle reisene.

Samferdselskomiteen dro i tillegg på befaringer i enkeltsaker. Enten tok saksordføreren initiativet til befaringen, komiteen ble invitert, eller befaringen kom i stand på andre måter. - Det er ikke vanskelig å få innbydelse til å komme på befaring, som komitelederen uttrykte det.

Mange høringer og mye direkte kontakt

Samferdselskomiteen hadde også kontakt med lokale politikere, organisasjoner og lokale myndigheter gjennom de høringene som ble holdt i komiteen. Det ble holdt i størrelsesorden 70 høringer i komiteen i løpet av en to måneders periode under behandlingen av Norsk veg- og vegtrafikkplan. De som kom på høringene presenterte saken sin og svarte på spørsmål fra komiteen.

En av representantene mente at det var viktig for komiteens vurdering av saken at den ble presentert skikkelig og redelig, og at de argumentene som ble lagt fram virket troverdige. Komiteen hadde blant annet fått stor sympati for en ordfører som kom til komiteen for å be om støtte til et lite, men viktig prosjekt, og som var

både beskjedne og usikker på hvordan han skulle legge fram saken sin. Stortingsrepresentantene reagerte negativt på for mye «glanset papir» og overdrevne argumenter.

Etter høringene tok de som hadde besøkt komiteen av og til direkte kontakt med representantene, men også andre kom på besøk til representantene. Noen ganger oppsøkte gjestene representantene i samferdselskomiteen, andre ganger hele benken (alle stortingsrepresentantene fra samme fylke). Det avhang litt av saken de skulle ta opp.

De lokale politikere som kom til komiteen snakket både med egne partifeller og med representanter fra andre partier, selv om egne partifeller var spesielt viktige. «Det var en jevn strøm av lokale partitillitsmenn som kom til Stortinget. I tillegg sto de lokale tillitsmennene i kø på landsmøtet for å få snakke med partiets samferdselspolitikere», som en uttrykte det.

Representantene i komiteen tok også selv kontakt med partifeller lokalt, både for å be om synspunkter på Norsk veg- og vegtrafikkplan og for å lufte spesielt kontroversielle saker.

De fleste partiene ser ut til å ha hatt kontakt med de samme interesseorganisasjonene. SV skiller seg ut ved å være opptatt av å hente inn «alternative synspunkter», og dermed å ha kontakt med andre interesseorganisasjoner enn de andre partiene. SV hadde derfor mer kontakt med miljøorganisasjonene og mindre med næringsorganisasjoner enn de andre partiene.

Lokale interesser var viktige

Representantene i komiteen mente at det er viktig å ta hensyn til lokale interesser. Nesten uten unntak svarte representantene uoppfordret at de vil hente inn informasjon fra lokale politikere og lokalbefolkningen når vi ba dem vurdere et tenkt vegprosjekt (Fastlandsforbindelse til Vassøy).

Alle representantene mente at lokalbefolkningens eller fylkespolitikernes syn hadde betydning når de skulle ta stilling til et vegprosjekt. Representantene hadde ulike måter å forholde seg til lokale synspunkter. Flere oppga at de la vekt på lokal *enighet*, for eksempel enstemmighet i fylkestinget. Noen pekte på at det først og fremst var prosjekter det var lokal *uenighet* om som ble gjenstand for diskusjoner i komiteen. Prosjekter det ikke var konflikter om lokalt gikk lettere igjennom i komiteen enn de konfliktfylte prosjektene. Andre la vekt på flertallets syn, eller hva deres egne partifeller lokalt mente. «Vi går ikke imot lokalpartiet», som en av de vi snakket med uttrykte det.

Noen av representantene ga, i diskusjoner om konkrete prosjekter, uttrykk for at de ikke bare ville *høre på* lokalbefolkningen, men også følge deres råd selv om de var uenige selv. «Jeg så ikke noen grunn til å gå imot hvis de lokalt virkelig ville ha et slikt dumt prosjekt», sa en. Andre understreket at selv om de hørte på lokale synspunkter, gjorde de sine egne vurderinger. «Jeg la stor vekt på fylkespolitikernes prioriteringer. Jeg var ikke alltid enig, og vurderte selv hva jeg synes var viktig og mindre viktig», som en uttrykte det.

Flere av Høyres representanter oppfattet det som et problem at mange parti-kolleger lokalt gikk i bresjen for å bygge ut nye veier. En av representantene sa det slik: «Forbaska mange Høyrefolk er formenn i aksjonsgrupper for veier på

lokalplanet. Vi prøver å behandle dem pent, men må samtidig si at vi har begrensede rammer. Det er ikke helt enkelt».

En av de vi snakket med var svært skeptisk til å bruke enighet lokalt som et kriterium. «Lokal enighet som kriterium er vanskelig fordi det ikke er klart hvem som har vært uenige eller enige. Ofte er det noen få personer lokalt som har tatt standpunktet. Fordi vi ikke vet hvordan prosessen har vært lokalt, er jeg skeptisk til den såkalte folkeviljen», sa denne representanten.

Komiteen ba departementet om saksopplysninger

I tillegg til å hente inn informasjon fra lokale politikere og interesseorganisasjoner ba komiteen om informasjon fra Samferdselsdepartementet. Komiteen ba om konkrete saksopplysninger, men kunne også be om at departementet utredet en sak. Det var saksordføreren som samordnet komiteens spørsmål til departementet.

Noen av representantene ønsket å få se Vegdirektoratets forslag til plan, fordi de mente at det ville vært interessant å få den faglige vurderingen til Vegdirektoratet. Komiteen fikk aldri dette forslaget. Begrunnelsen var at komiteen bare skulle forholde seg til statsråden, som øverste leder for samferdselsforvaltningen, ikke til resten av administrasjonen. Saksordføreren måtte derfor ha tillatelse fra statsråden for å stille spørsmål til og ha høringer med Vegdirektoratet.

Disse representantene pekte på at prosessen i forhold til Jernbaneplanen var mer åpen. Der la NSBs styre fram et forslag til plan før departementet utformet stortingsmeldingen. På den måten kunne alle se hvilke endringer departementet hadde gjort i forhold til styrets forslag.

Dersom komiteen ønsket spesielle utredninger i tillegg til informasjonen fra Regjeringen, var er det en sak som måtte tas opp med presidentskapet. Det ble under behandlingen av Norsk veg- og vegtrafikkplan ikke bedt om slike utredninger, og heller ikke om utredninger fra Riksrevisjonen.

Andre representanter ble trukket inn

I arbeidet med meldingen var det praksis i Høyre og Arbeiderpartiet, og sannsynligvis også i de andre partiene, å ha møter mellom partiets fraksjon i samferdselskomiteen og de andre stortingsrepresentantene i partiet. På møtene spurte representantene i komiteen blant annet om de andre representantene hadde spesielle ønsker i forhold til sine fylker.

I enkelte saker inngikk representantene for et fylke allianser på tvers av partigrensene. Det skjedde for eksempel i behandlingen av fastlandsforbindelsen til Lofoten (LOFAST), der fylkesbenken fra Nordland gikk inn for en bestemt trasé. I andre tilfeller gikk enkeltrepresentanter imot sitt eget parti og støttet et annet for å få til et vegprosjekt i eget fylke. For eksempel gikk noen av Høyre-representantene fra Hordaland inn for en annen stamvegtrasé mellom Oslo og Bergen enn det partiet gikk inn for. Representantene står friere til å ha avvikende meninger i vegsaker (og andre saker som dreier seg om lokalisering) enn ellers.

2.6 Forhandlinger i komiteen

Resultatet av arbeidet i komiteen var en innstilling til Stortinget, som grunnlag for debatten i plenum. I arbeidet med innstillingen til Norsk veg- og vegtrafikkplan la saksordføreren fram et forslag til innstilling, og ba om kommentarer på det. Saksordføreren forslag var grunnlaget for en diskusjon i komiteen, og det var saksordføreren jobb å prøve å få til enighet i komiteen og en samlet innstilling til Stortinget.

Viktig å få til flertallsmerknader

Stortinget ga viktige signaler til Regjeringen gjennom innstillingen fra komiteen og debatten i Stortinget. Det er særlig flertallets oppfatning i komiteen som tillegges vekt, og derfor var det viktig for representantene å få flertall for sitt syn i form av flertallsmerknader i innstillingen. «Det er nødvendig med flertall i komiteen for å få gjennomslag for en sak», som en uttrykte det.

Noen av informantene trakk fram at representantenes evne til å kommunisere har betydning for hvilke saker det blir oppslutning om. Det er ikke alle som er like gode til å «lodde stemningen» og forhandle seg fram til løsninger. Evnen til å kommunisere har betydning for om representantene kan få igjennom en sak, både hos egne partifeller og i andre fraksjoner. «Saker kan bli ødelagt av at folk ikke kan snakke sammen», sa en representant.

Særmerknader for å markere partiet

Representantene ga også uttrykk for sitt syn gjennom særmerknader. Inntrykket vårt er at særmerknadene først og fremst ble brukt til å markere partiet utad. En av informantene mente at i noen spørsmål var representantene derfor ikke så opptatt av å komme fram til enighet. Det var viktigere å markere partiets syn.

En annen var opptatt av at særmerknadene først og fremst skrives ut fra den enkelte representantens samvittighet, at følelsen av å ha gjort noe for en sak han eller hun tror på var viktig. Særmerknadene er også et signal til statsråden om at en sak kan bli vanskelig i neste runde.

Representantene må av og til ha veiet ønsket om å markere partiets standpunkt i opinionen opp mot ønsket om å ha innflytelse i komiteen, gjennom å prøve å få flertall for sitt syn. Det kan for eksempel ha vært en vurdering om partiet skulle markere sitt syn på konkrete prosjekter før komiteen hadde behandlet dem, eller vente til etterpå. Hvis en valgte det første, risikerte fraksjonen å framstå som en mindre interessant forhandlingspart enn om partiet ikke hadde et klart standpunkt, siden representantene i det siste tilfellet lettere kunne endre oppfatning uten å «tape ansikt».

I de sakene et parti fikk de andre partiene med seg, framsto standpunktet som en felles politikk. Det kunne ikke uten videre markeres utad som et partis politikk, selv om det i utgangspunktet var dette partiet som fremmet saken.

Representantene må derfor ha vurdert om de var villig til å betale den prisen for å ha innflytelse.

2.7 Debatt i plenum

Det var komiteen som bestemte hvor lang plenumsdebatt det skulle være i Stortinget. I Arbeiderpartiet, og sannsynligvis også i de andre partiene, ble det holdt et «oppleggsmøte» før debatten. I Arbeiderpartiet kunne alle partiets representanter melde seg til debatten, og på møtet ble taletiden fordelt mellom dem som hadde meldt seg. På «oppleggsmøtet» ble det også diskutert hvilke temaer partiet skulle ta opp, og hvem som skulle gjøre det. Det betydde at noen av representantene måtte snakke om saker som ikke lå deres hjerte aller nærmest.

Vi har ikke stilt spørsmål om debatten i intervjuene, og her derfor ingen systematisk oversikt over hva representantene syntes om dette. En av informantene mente at det som ble sagt i debatten kunne ha effekt på lang sikt. Prosjekter som blir nevnt i debatten av *en* plan, ble for eksempel ofte tatt opp av fylkestingsrepresentantene ved behandlingen av *neste* plan.

Det var stor interesse for å delta i debatten, som også ble beskrevet som en form for «æresrunde» for komitéinnstillingen.

2.8 Koordinering med andre planer

Vi spurte i intervjuene om Norsk veg- og vegtrafikkplan ble vurdert sammen med andre planer, for eksempel Norske Jernbaneplan. Vi synes det er interessant blant annet for å se om andre samferdselsgrener inngår i en samlet avveining i vegpolitikken.

Norske Jernbaneplan ble behandlet omtrent samtidig med Norsk veg- og vegtrafikkplan i samferdselskomiteen. Inntrykket fra intervjuene er at de to planene i liten grad ble vurdert i sammenheng. Enkelte prosjekter ble likevel vurdert sammen, som utbygging av E18 til fire felt motorveg og en videre utbygging av Vestfoldbanen. Den samlede utbyggingen av jernbanen ble ikke vurdert sammen med en samlet utbyggingen av vegnettet. Flere av representantene uttrykker bekymring over at samferdselspolitikken ikke ble vurdert på tvers av sektorene. «Vi blir handlingslammet av at politikken for sektorene behandles sektorvis. Helheten drukner i sektorplanene», sa en av de vi snakket med.

2.9 Forslag til endringer av planen og beslutningsprosessen

Vi har bedt representantene om forslag til endringer i utformingen av vegplanen og behandlingen av denne, som kan føre til en mer overordnet politisk styring med vegpolitikken.

Flere ønsker samlet samferdselsplan

Den endringen som flest foreslo var en samlet samferdselsplan, eller i alle fall en bedre samordning av de ulike sektorplanene. Flere ønsket også at fylkesfordelingen skulle tones ned, at planperioden skulle bli lengre enn fire år, og at prosessen skulle bli mer åpen, blant annet at Stortinget skulle få Vegdirektoratets forslag til plan.

Vi fikk også forslag om bedre informasjon om alternativer til foreslåtte vegprosjekter, bedre informasjon om betydningen av vegpolitikken for næringslivet, lengre behandlingstid i komiteen, samt bedre navn på vegprosjektene, så det kunne bli lettere å finne dem på kartet.

Både saksordføreren og komiteens leder mente at det var et problem at komiteen har for dårlig sekretærhjelp. Representantene måtte derfor gjøre mye av det praktiske arbeidet selv. «Alt kontorarbeidet på Stortinget er et hinder for det demokratiske arbeidet», som en av dem sa.

3. Politiske prioriteringer og skillelinjer i samferdselspolitikken

3.1 Representantens syn på noen hovedsaker i samferdselspolitikken

Vi har stilt spørsmål til representantene om noen temaer i vegpolitikken som ikke omhandler enkeltprosjekter. Komitemedlemmene ble spurt hvordan de vurderte disse temaene, men vi fikk ofte også vite hva partiet hadde ment. Under intervjuet fikk vi også synspunkter på om saken var viktig i komiteens behandling av Norsk veg- og vegtrafikkplan.

Ulik oppfatning om størrelsen på den økonomiske rammen

Rammen til vegformål ser ikke ut til å ha vært noe veldig viktig tema i samferdselskomiteen. Det var litt diskusjon om hvor stor andel av samferdselsbudsjettet som skulle gå til veg og hvor mye som skulle gå til bane. Rammen til vegformål ble diskutert med finanskomiteen i forbindelse med de årlige budsjettbehandlingene, men ble ikke tatt opp i forbindelse med behandlingen av Norsk veg- og vegtrafikkplan.

Synspunktene fra representantene følger i hovedsak partiene. Tabell 3.1 viser grovt skissert partienes synspunkter på den økonomiske rammen.

Tabell 3.1: Representantenes syn på den økonomiske rammen til vegformål og forslag i komiteinnstillingen

Parti:	SV	AP, SP, KrF	H	FrP
Syn på den økonomiske rammen til vegformål:	For stor	Passe (med forslaget fra Regjeringen)	For liten	For liten
Forslag i komiteinnstillingen:	Kutt på 1,9 mrd.	Økning på 3 mrd. ved reduserte overføringer andre steder. (Støtte til Regjeringens forslag)	3 mrd. mer til investeringer ved effektivisering i samferdselssektoren	4-5 mrd. mer til investeringer ved effektivisering i samferdselssektoren

Kilde: Innst. S. nr. 232 (1992-1993) og intervjuene

SVs representanter syntes at den økonomiske rammen til vegformål var for stor, og ville heller brukt mer penger på jernbane. Arbeiderpartiets representanter mente at rammen til vegformål var rimelig. Flere av dem karakteriserte rammen som romslig, men mente at den skulle være det, særlig av hensyn til næringslivet.

«Det er bevilget mye til vegformål over mange år, og det er riktig», som en av Arbeiderpartirepresentantene uttrykte det.

Senterpartiets representant var enig med Arbeiderpartiet. Høyre og Fremskrittspartiets representanter sa at de ønsket en større ramme til vegformål. Unntaket var en Høyrerepresentant som mente at rammen var for stor, og heller ville brukt mer til andre formål. Han/hun foreslo likevel ikke kutt i rammen, hverken i samferdselskomiteen eller overfor finanskomiteen.

En av representantene mente at det kunne hende at rammen til vegformål hadde blitt mindre hvis Norsk veg- og vegtrafikkplan hadde blitt behandlet tidligere i stortingsperioden. Grunner er at komiteen da ikke hadde vært utsatt for press fra blant annet lokale politikere over lang tid før de tok stilling til hvor mye som skulle brukes på veier.

Fylkesfordelingen oppfattet som et problem

Midlene til vegformål ble fordelt til fylkene etter en nøkkel som har vært nokså uendret siden 1970-tallet. De som under intervjuene ga en vurdering av fylkesfordelingen, oppfattet den som et problem. De mente at den faste fordelingen førte til at midlene ikke nødvendigvis gikk til de beste prosjektene. En av representantene mente at fylkesfordelingen var en av grunnene til at FATIMA-forbindelsen (fastlandsforbindelse til Magerøya) ble vedtatt bygget ut. «FATIMA overlevde fordi det ikke var noen alternativer i Finnmark», sa denne representanten.

Forklaringen på at fylkesfordelingen likevel ble opprettholdt er blant annet at politikerne ventet protester fra fylkene hvis de endret på den, og at det var vanskelig å finne andre kriterier. «Det er vanskelig for alle partier å endre fylkesfordelingen. Ingen får flere stemmer fra dem som får mer, men taper en masse fra de stedene pengene tas fra. Derfor er det ingen partier som vil gå inne for en åpenlys endring av fylkesfordelingen», sa en representant.

En representant foreslo at fylkesfordelingen kunne «mykes opp» ved å trekke stamvegene og store prosjekter ut av fylkesfordelingen. Da ville midlene i mindre grad bli knyttet til det enkelte fylket.

Fylkesfordelingen ble diskutert i komiteen, men ble ikke beskrevet som noe stort stridstema. Blant de spørsmålene som ble tatt opp var fordelingen av midler mellom sentrale strøk og distriktene.

Arbeiderpartigruppa på Stortinget diskuterte fylkesfordelingen med statsråden før meldingen ble lagt fram. Det var nytt for gruppa at dette spørsmålet kunne bli tatt opp til diskusjon.

En av Arbeiderpartiets representanter peker på at det var før meldingen ble lagt fram at det var mulig å endre på fylkesfordelingen. «Det er umulig å endre fylkesfordelingen etter at vegplanen er lagt fram», som vedkommende uttrykte det. Han/hun mente at det derfor var vanskelig for andre partier enn Arbeiderpartiet å flytte midler mellom fylkene. En del av representantene for de andre partiene bekrefter dette. Det var vanskelig for dem å gjøre noe med fylkesfordelingen.

Binding av midler var fornuftig

I beslutninger om vegutbygging bandt Stortinget opp midler til vegbygging utover planperioden på fire år. Det gjorde Stortinget ved å vedta å starte opp prosjekter som må fullføres i neste planperiode. I planen for 1998 til 2001 er det bundet opp mellom 8 og 8,5 milliarder i veginvesteringer (Spangen, 1995).

Flertallet av de representantene som sa noe om denne bindingen, mente at den var fornuftig. Den viktigste begrunnelsen var at Stortinget på den måten fikk sikret at prosjekter ble gjennomført. «Det var veldig viktig å få inn *litt*, og det er ofte mulig innenfor rammen. Da er Stortinget og Regjeringen forpliktet til å fullføre», som en sa.

En av representantene mente at løfter om vegprosjekter i neste periode er et positivt signal til befolkningen og næringslivet lokalt, og at det derfor var positivt. En annen grunn som ble oppgitt var at fire år er en kort planperiode, og at det derfor var fornuftig av Stortinget å tenke mer langsiktig.

De få representantene som mente at en framtidig binding var ufornuftig, mente blant annet at bindingen gjør arbeidet uinteressant for politikerne i den neste samferdselskomiteen. Et annet synspunkt var at det er uheldig å starte opp for mange prosjekter samtidig, fordi framdriften ikke blir optimal. «En lemper problemene over på neste Storting og høster æren selv. Det er nesten umoralsk», sa en av de sterkeste motstanderne av denne bindingen.

Det var ingen klare partipolitiske skillelinjer i spørsmålet om det er ønskelig eller ikke å binde opp midler for neste periode.

Godtok vedtakene fra forrige storting

De representantene som uttalte seg om påbegynte prosjekter eller prosjekter som ble vedtatt i forrige periode, ga klart uttrykk for at disse prosjektene ikke var noe tema for diskusjon. «Det skal mye til å diskutere prosjekter som ble vedtatt i forrige periode», sa en av disse. En annen uttrykte det slik: «Vi godtok det som forrige storting hadde vedtatt».

Strid om kollektivtrafikk og bompenger

I Norsk veg- og vegtrafikkplan foreslo Regjeringen å fordele midler på ulike tiltak. Tiltakene var stamveger og øvrige riksveger, gang- og sykkelveger, trafiksikkerhetstiltak, kollektivtrafikktiltak, alternativ bruk av riksveger til kollektivtrafikk, spesielle miljøtiltak og andre tiltak (Samferdselsdepartementet, 1993b).

Det var diskusjon i komiteen om hvor stor andel av midlene som skulle gå til kollektivtrafikk i forhold til utbygging av veier. Både SV og Arbeiderpartiet ønsket mer til kollektivtrafikk enn Regjeringen foreslo, selv om noen i Arbeiderpartiet bare motvillig gikk med på det. FrP mente at kollektivtrafikk ikke burde være med i planen i det hele tatt. Høyres representanter var overfor oss litt uklare på hva de mente her, men antydte at de var mest opptatt av veier.

Det var også en diskusjon i komiteen om bompenger skulle kunne brukes til kollektivtrafikktiltak. SV mente at bompenger burde kunne brukes til kollektivtrafikktiltak, også til investeringer i rullende materiell, for eksempel busser.

Arbeiderpartiet mente også at bompenger burde kunne brukes til infrastruktur for kollektivtrafikken, for eksempel terminaler, særlig i storbyene. Høyre og FrP ønsket ikke en slik bruk av bompengene.

Bekymring for vedlikeholdsnivået

Forholdet mellom vedlikehold og investeringer var ikke noe hovedtema i komiteens diskusjoner. En gjennomgangstone under intervjuene var at det ble bevilget for lite penger til å vedlikeholde vegene. En viktig grunn til det var at representantene ønsket å få med flest mulig investeringsprosjekter i Norsk veg- og vegtrafikkplan, og at det gikk på bekostning av vedlikeholdet. «Det blir ingen bauta av å bevilge penger til drift», som en uttrykte det. Representantene var bekymret for vedlikeholdsnivået, og det har blitt et stort tema i den nåværende komiteen (samferdselskomiteen 1994-1997).

Standarden på vegene et aktuelt tema

Standarden på vegene og vegnormalene ble ikke tatt formelt opp i komiteen, men ble likevel diskutert blant representantene. Standarden ble diskutert under behandlingen av enkeltprosjekter, for eksempel stamvegen mellom Oslo og Bergen. Noen mente at vegnormalene ble oppfattet som et teknisk spørsmål, som var Vegdirektoratets anliggende. «De virker tekniske, men legger sterke politiske føringer», som en uttrykte det. Flere sa at vegstandarder er et tema som det er nødvendig å se nærmere på.

Nesten halvparten av representantene i komiteen, sju representanter, sa uoppremt at de mente at standarden på vegene av og til er for god. Det ble spesielt pekt på at standarden på en del av stamvegen er for høy i forhold til trafikkgrunnlaget. Dette er et synspunkt som målbæres av representanter fra alle partier, bortsett fra FrPs representanter, som mente at det er tjenlig med god standard på vegnettet.

To representanter pekte på at den høye standarden fører til store naturinngrep. «Den høye standarden gir store investeringer, og veldig store naturinngrep», som en av dem uttrykte det. En representant mente at det ble overinvestert i veger sammenliknet med andre sektorer som skole og eldreomsorg. Han/hun uttrykte seg slik: «Når det bygges aldershjem har vi ikke råd til å ta høyde for behovet i år 2010. Vi bygger ut for dagens behov. Når det gjelder veger, skal det alltid tenkes på trafikkutviklingen langt fram i tid».

En annen representant nevnte at Stortinget har fått kritikk for at tillatt aksellast er for lav på en del av vegnettet.

3.2 Representantenes vurdering av vegprosjekter

Vi har stilt representantene i samferdselskomiteen spørsmål om hvilke prosjekter det var spesielt viktig for dem å få gjennomført, hvilke de var spesielt sterkt imot og hvilke de synes det var vanskelig å vurdere. Vi har bedt om svar på hva de som representanter mente, ikke hva partiet mente. I de tilfellene der representantene ikke kunne huske et konkret prosjekt, ba vi dem om å oppgi typer av prosjekter, som for eksempel stamveger eller gang- og sykkelstier.

Svarene viser at mange av representantene var mer opptatt av noen hovedlinjer i vegpolitikken enn enkelte «hjertesaker». De fleste av representantene henviste til overordnede mål (for eksempel å legge til rette for næringslivets transporter), eller typer av prosjekter (for eksempel å bygge ut transportkorridorer), når vi ba om de viktigste prosjektene. For noen av representanter var de konkrete prosjektene mer eksempler på en prioritering enn viktige enkeltprosjekter. En av informantene oppga for eksempel flere store stamvegprosjekter som høyt prioriterte, og sa at det var fordi han/hun mente at det var viktig å bygge ut transportkorridorer av hensyn til næringslivet.

Mange av de vi snakket med hadde problemer med å komme på prosjekter som de hadde prioritert høyt. Det kan være et signal om at enkeltprosjekter ikke var spesielt viktig for dem, men kan også skyldes at det var nesten to år siden planen ble behandlet da vi intervjuet dem.

Om lag en tredjedel av representantene oppga prosjekter som kan karakteriseres som «hjertesaker». Med det mener vi et eller noen få prosjekter som var viktig for representantene, uten at de henviser til hverken overordnede prinsipper eller generelle prioriteringer.

Mange typer av prosjekter var viktige

Representantene oppga et bredt spekter av prosjekter som det var «spesielt viktig» for dem at ble gjennomført, enten det var «hjertesaker» eller eksempler på en generell prioritering. Viktige prosjekter var for eksempel E6 gjennom Østfold til Sverige, E6 i Nord-Trøndelag, stamvegen Oslo-Bergen, E18 til Sørlandet, hovedvegsystemet i Oslo, kyststamvegen på Vestlandet, Eikesundsambandet, forbindelsen mellom Frøya og Hitra, LOFAST, Åkrafjordforbindelsen og Salhusbrua. I tillegg nevnte fem representanter at de var spesielt opptatt av rassikring, mens fire var spesielt opptatt av gang- og sykkelveger.

For å få en viss oversikt over de prioriteringene som representantene gjorde, har vi delt opp prosjektene i fire grupper etter hva slags type prosjekt det er og hvilken begrunnelse representantene har gitt for at de støttet prosjektet. De fire gruppene er «nærmiljø», «miljø», «næringsliv» og «distrikt».

«Mitt viktigste motiv var å få orden på hovedstamvegnettet for å få fram næringslivets gods, uten for store kostnader», sa en representant, og det er et typisk argument i gruppen «næringsliv». «Denne utbyggingen gir fastlandsforbindelse for et helt øysamfunn, og er viktig for å få et samlet arbeidsmarked og skolesenter for øya og fastlandet», argumenterte en annen for en fastlandsforbindelse. Dette er et prosjekt som er klassifisert i gruppen «distrikt». Tabell 3.2 viser hvordan vi har klassifisert prosjektene.

Tabell 3.2: Klassifisering av prosjekter etter formål

Prosjektets formål:	Type prosjekter som inngår:
Nærmiljø	Rassikring, gang- og sykkelveger, skoleveger
Miljøvern	Kollektivtrafikk, miljøtiltak
Næringsliv	Utbygging av stamveger og transportkorridorer. Eks: E18 på Sørlandet, en del strekninger på E6, stamvegen Oslo-Bergen, Kyststamvegen.
Distrikt	Fastlandsforbindelser, f.eks. Frøya-Hitra, Åkrafjordforbindelsen, LOFAST, FATIMA, Salhusbrua.

Dette er en relativt grov forenkling og det er flytende overganger mellom kategoriene. Det vil for eksempel være slik at rassikring av en veg gjøre det tryggere både for innbyggerne i et samfunn å ferdes der, men at det også blir lettere for trailere å komme fram. Hensynet til næringslivet er et viktig argument for de fleste prosjektene i distriktene. På tross av disse innvendingene, mener vi at inndelingen kan brukes for å gi en pekepinn om hvilke retning representantenes prioriteringer går i.

I tillegg til de formålene vi har fått med i disse fire kategoriene, nevnte noen få representanter andre hensyn, for eksempel å sikre at fylkesgrensene ikke blir et hinder for å få til et sammenhengende vegnett, og å sikre en rasjonell trafikkavvikling. En av representantene sa at han/hun var opptatt av prosjekter i hjemfylket, uten å presisere nærmere hva slags prosjekter det dreide seg om.

Nærmiljø, næringsliv og distriktsutbygging like viktig

Når vi ser på de prosjektene representantene prioriterte og de begrunnelsene de ga for dem, kan vi si at prioriteringene av nærmiljø (nevnt av 8 personer), næringslivets interesser (nevnt av 9) og distriktene (nevnt av 8) ble nevnt omtrent like ofte. Miljøtiltak eller kollektivtrafikk ble bare prioritert på topp av SVs to representanter i komiteen.

To tredjedeler av de spurte oppga flere ulike typer av prosjekter som de prioriterte, for eksempel prosjekter knyttet til næringsliv og til nærmiljø. Det betyr at de fleste prioriterte flere interesser knyttet til vegpolitikken høyt.

Flertallet skeptisk til FATIMA

Mange av representantene syntes det var vanskelig å plukke ut prosjekter de var imot. Flere sa at de ikke var imot noen prosjekter. For å få et inntrykk av hvilke prosjekter som da var lavt prioritert, spurte vi ofte hvilke prosjekter de ville ha satt nederst på listen hvis rammen til vegformål var mindre. De prosjektene vi omtaler som lavt prioritert er derfor prosjekter som representantene enten var direkte imot eller «var veldig i tvil om», «stilte spørsmålstegn ved», «sa ville kommet nederst på listen», «angrer på» eller «kan diskuteres». Graden av motstand mot et prosjekt er derfor varierende.

Det er ett prosjekt som skiller seg klart ut blant de prosjektene som representantene prioriterte lavt eller var direkte imot, og det er «Ferjefri forbindelse til Magerøya» (FATIMA). 11 av de 16 representantene sa at FATIMA var et prosjekt de var skeptiske til eller imot. Ytterligere to komiteemedlemmer syntes det

var vanskelig å vurdere dette prosjektet. Motstanden mot dette prosjektet følger ingen klare politiske skillelinjer.

Vi har også fått en historie om FATIMA som forklarer hvorfor prosjektet likevel kunne få støtte i komiteen. «Sentrale politikere i Arbeiderpartiet hadde gitt valglofter om dette, og vi syntes vi måtte være lojale», forklarte en av Arbeiderpartiets representanter i komiteen.

De andre prosjektene som representantene prioriterte lavt var en del store prosjekter i distriktene og en del hovedvegutbygginger i sentrale strøk. Eksempler på slike prosjekter er Oslofjordforbindelsen, Hardangerbrua, Trekantsambandet, E6 mellom Trondheim og Stjørdalen, LOFAST og E18 i Vestfold. SV og Senterpartiet gikk imot en del store prosjekter i Østlandsområdet, fordi de heller ville at det skulle satses på jernbane.

Ikke mange vanskelige prosjekter

Nesten halvparten av medlemmene i komiteen kom ikke på noen prosjekter de mente at det var spesielt vanskelige å vurdere, eller er sikker på at det ikke var noen slike prosjekter.

Blant de prosjektene representantene mente at det var vanskelig å vurdere var LOFAST (konflikten mellom lokalsamfunnet interesser og ønske om å hindre naturinngrep) Oslofjordforbindelsen (hvilken trafikk var det rimelig å regne med?) og E18 i Vestfold (om det var behov for fire felt eller det var fare for en overinvestering) .

FATIMA ble også beskrevet som et vanskelig prosjekt. Et synspunkt var at det var vanskelig å vurdere hva investeringen vil kaste av seg, blant annet om effekten for turistene vil bli som beskrevet. For en annen var det en vanskelig avveining mellom partiets ønsker lokalt og at han/hun syntes at den økonomiske siden av prosjektet var dårlig.

Noen av representantene syntes at det var vanskelig å vurdere traseen for stamvegen mellom Oslo og Bergen. En av begrunnelsene for at det var den lange tunnelen i Lærdal. «Vi har ingen erfaring med så lange tunneler, og kjenner ikke folks reaksjoner på dette», sa en.

To representanter oppga også at de syntes at hovedvegutbygginger i byer var komplisert, blant annet fordi det var vanskelig å vurdere hvilken effekt de nye vegene ville ha på bymiljøet.

En representant pekte på at det var vanskelig å forholde seg til bystyret i Oslo, der noen bystyrerepresentanter vektla utbygging av hovedvegsystemet mens andre la vekt på miljø og kollektivtrafikk.

3.3 Partiforskjeller i prioriteringer i vegpolitikken

Ut fra den grove inndelingen av prosjektene har vi prøvd å se om representantene prioriterte prosjektene forskjellig avhengig av partitilhørighet. Det var få representanter fra hvert parti, og det betyr at den enkelte persons svar tillegges stor vekt.

Inntrykket er at partiene på venstresiden og mellompartiene (SV, AP, SP og KrF) prioriterte nærmiljø høyere enn partiene på høyresiden (H og FrP). Blant de første partiene er det 7 av 10 representanter som oppga prosjekter knyttet til nærmiljø som de høyest prioriterte prosjektene, blant de siste er det bare 1 av 6 som gjorde det samme. Det er ingen forskjell mellom disse to «blokkene» i andelen av representantene som satt prosjekter knyttet til næringslivets transport og distriktene på topp.

Bildet er det samme når vi ser på hvilke konsekvenser representantene fra de ulike partiene vektla når vi ba dem vurdere konsekvensene av et tenkt eksempel (fastlandsforbindelse til Vassøy). Konsekvenser knyttet til lokalt utvikling og miljø, som støy, flytting, ulykkeskostnader, lokalt utbyggingsmønster og regional utvikling ble i større grad vektlagt av representantene fra Arbeiderpartiet, SV, KrF og Senterpartiet enn av representantene fra Høyre og FrP. Konsekvenser knyttet til friluftsliv, landskapsbilde og naturmiljø var det representantene fra Arbeiderpartiet og SV som la mest vekt på.

Økonomiske forhold knyttet til transporten, som tidskostnader, nytten ved nyskapt trafikk, kjøretøyenes driftskostnader, transportkvalitet og tiltakskostnader ble vektlagt nokså likt av de to «blokkene», med Høyre og FrP på den ene siden og Arbeiderpartiet, SV, KrF og Senterpartiet på den andre. I den siste gruppen var det mellompartienes representanter som la mest vekt på disse økonomiske konsekvensene.

SVs representanter skilte seg ut

De representantene som skilte seg mest ut i komiteen var SVs representanter. Disse representantene gikk imot flere vegprosjekter, og begrunnet det med at de heller ville prioritere kollektivtrafikk, særlig jernbane, miljøtiltak og gang- og sykkelveger. Motstanden mot en del større vegprosjekter ble også begrunnet med at det var gal bruk av samfunnets midler.

SV hadde også klart flest merknader i komitéinstillingen (omtrent tre av fire), i hovedsak forslag om å redusere bevilgningene til vegprosjekter. De prosjektene SV forslo å kutte i var utbygging av stamvegnettet (E6 og E18), store prosjekter som Oslofjordforbindelsen, Trekantsambandet og Hardangerbrua og utbygging av hovedvegnettet i Oslo, der partiet forslo en omprioritering til kollektivtrafikk.

«Å være rasjonell er Høyrepolitikk»

I intervjuene spurte vi om «partiets profil» noen gang var viktig for standpunktene til representantene i konkrete saker. Som svar på dette spørsmålet fikk vi blant annet noen få karakteristikk av eget parti. Selv om vi bare har fått noen slike karakteristikk sier det noe om hvordan representantene oppfattet den politiske avstandene mellom partiene i samferdselsspørsmål.

De karakteristikkene Arbeiderpartiets representanter ga av seg selv var at partiet er mer opptatt av å sikre likhet enn Høyre og FrP, at god distriktpolitikk er god Arbeiderpartipolitikk og at en del av partiets politikk er å «bygge landet». Partiets representanter mente også at Høyre og FrP er mer opptatt av lønnsomhet enn Arbeiderpartiet.

Høyres representanter beskriver Høyre som et rasjonelt parti som er opptatt av god lønnsomhet på investeringene. «Dette at ting skal være rasjonelt er synonymt med Høyre», sa en av dem.

De andre partiene ga ikke tilsvarende karakteriseringer av seg selv.

Utsagnene om Høyre og Arbeiderpartiet gir uttrykk for en forholdsvis stor forskjell på partiene, som det kanskje ikke er dekning for. Inntrykket er at Høyres og Arbeiderpartiets representanter prioriterer mer likt enn disse utsagnene skulle tilsi. Utsagnene gir kanskje i større grad uttrykk for hvordan partiene vil framstå i offentligheten, enn hvordan representantene i samferdselskomiteen faktisk prioriterer.

En av de vi snakket med trakk fram at muligheten for å profilere partiet på et vegprosjekt ikke er entydig. Et vegprosjekt som er en bra sak for partiet lokalt, behøver ikke å være det for partiet på riksplan.

3.4 Samferdselskomiteen som arena for å fremme interessene til eget fylke

Representantene på Stortinget ble i 1977 intervjuet om hvilken komite de mente var viktigst for å gjennomføre eget partiprogrammet og for å fremme interessene til eget distrikt. Samferdselskomiteen var den komiteen de fleste mente var viktigst for å fremme interesser i eget distrikt. Hele 77 prosent av representantene mente det (Rommetvedt, 1992).

Dersom samferdselskomiteen er en viktig arena for å fremme interessene til eget distrikt eller fylke, ville en vente at representantene satte prosjekter i eget fylke øverst på lista over prosjekter det var særlig viktig å få gjennomført, og at beliggenhet i eget fylke var et viktig argument for å prioritere prosjekter.

Av de 16 representantene i komiteen er det om lag en tredjedel som hadde et prosjekt i eget fylke på toppen av prioriteringslista si og/eller argumenterte for eget fylke. De aller fleste representantene ga uttrykk for at de var mest opptatt av en generell satsing på for eksempel stamvegene, eller de prioriterte prosjekter flere steder i landet.

Noen av de prosjektene som representantene prioriterte i eget fylke, var prosjekter som Regjeringen ikke hadde med i sin melding. Det gjaldt Bjørvikatunnelen i Oslo og bru til Stokkøya i Sør-Trøndelag. Komiteens flertall gikk inn for å starte opp utbyggingen av Bjørvikatunnelen, og en samlet komite sto bak oppstartingsmidler til Stokkøya-brua. I tillegg gikk flertallet i komiteen inn for å starte opp utbyggingen av Eikesundsambandet i Møre og Romsdal. Det var et prosjekt som fylkestinget ønsket at skulle påbegynnes, men som Vegdirektoratet mente at det ikke var plass til i planen. Regjeringen gikk inn for prosjektet, som ble høyt prioritert av fylkets representanter i komiteen.

En av representantene fra Østlandet fortalte at han/hun hadde gått inn i komiteen fordi han/hun mente at denne delen av landet vanligvis var dårlig representert i komiteen. «Jeg har derfor vært opptatt av å tale det sentrale Østlandets sak», sa denne representanten.

Kampen for eget fylke var en sak som ble tatt opp av noen av informantene, og da gjerne som et problem. «Det har blitt for mye «julekort hjem» fra representantene. Et vegprosjekt i eget fylke har vært det samme som renominasjon», sa en av de vi snakket med. En av representantene mente at dette hadde endret seg. «Storingsrepresentantene oppfører seg mindre enn før som lokalpolitikere og mer som nasjonale politikere», sa denne representanten.

Mange fylker ikke representert i komiteen

Den fylkesmessige fordelingen av representantene i komiteen kan bidra til å forklare hvorfor et flertall av komiteemedlemmen ikke hadde prosjekter i eget fylke på topp av prioriteringslista. Tabell 3.3 viser den fylkesmessige tilhørighet for representantene i samferdselskomiteen. Tabellen viser at ni av landets fylker ikke har noen representanter i komiteen, seks fylker har en representant, to fylker har to representanter og to fylker har tre.

Tabell 3.3: Fylkesmessig tilhørighet for representantene i samferdselskomiteen

Fylke	Antall representanter	Parti
Møre- og Romsdal	3	AP, H, FrP
Sør-Trøndelag	3	SV, AP, FrP
Oslo	2	AP, H
Nordland	2	SV, AP
Østfold	1	H
Hedmark	1	AP
Oppland	1	AP
Buskerud	1	H
Rogaland	1	KrF
Hordaland	1	SP
Akershus	0	
Vestfold	0	
Telemark	0	
Aust-Agder	0	
Vest-Agder	0	
Sogn- og Fjordane	0	
Nord-Trøndelag	0	
Troms	0	
Finnmark	0	

Denne sammensetningen av komiteen gjorde det umulig for alle representantene å bare arbeide for vegprosjekter i eget hjemfylke. Det ville blitt for vanskelig å forklare at nesten halvparten av fylkene ikke ble tilgodesett i vegpolitikken, fordi de ikke hadde noen representanter i komiteen.

De fleste av partiene i komiteen dekket geografisk sett en liten del av landet, og kunne ikke bare føre en vegpolitikk for dette området. Senterpartiet kunne for eksempel ikke bare føre en politikk for Hordaland. Det at samferdselskomiteen har blitt oppfattet som den komiteen der det er lettest å fremme interessene til eget

fylke, behøver ikke bety at det er et det viktigste som skjer i komiteen, bare at muligheten her er bedre her enn i andre komiteer.

Det kan tenkes at en del av arbeidet for vegprosjekter i eget fylke skjer i kontakten mellom komitemedlemmene og resten av representantene i Stortinget. Dette har vi ikke diskutert med informantene, og kan derfor ikke svare på.

3.5 Kjønnforskjeller i prioriteringene

Det satt bare fire kvinner i komiteen, og det er derfor vanskelig å skille hva som er individuelle ulikheter, hva som kan være mer systematiske kjønnforskjeller i prioriteringene, og hva som skyldes at partiene prioriterte ulikt. De forskjellene vi har funnet mellom menn og kvinner i vår undersøkelse kan derfor skyldes andre forhold enn at kvinner og menn generelt vurderer saker forskjellig.

Kvinnene i komiteen satt oftere prosjekter knyttet til nærmiljø opp blant de spesielt viktig prosjektene enn mennene. Tre av fire kvinner prioriterte saker knyttet til nærmiljø på topp, deriblant den ene kvinnelige representantene fra Høyre. Fem av tolv menn gjorde det samme. De mennene som prioriterte nærmiljø høyt kom fra partiene på venstresiden og fra mellompartiene. Kvinnenes vektlegging av prosjekter som kan begrunnes med hensyn til nærmiljøet ble kommentert av en av kvinnene i komiteen: «Vi var ganske mange kvinner i komiteen denne gangen, og det førte til at komiteen var mer opptatt av gang- og sykkelveger og rassikring».

Kvinner og menn har ulike prioriteringer også ut fra andre overordnede mål. En annen kvinne sa at «her tror jeg det er en viss forskjell på kvinne og mann. Menn er mer opptatt av fremkommelighet, mens kvinner er mer opptatt av miljø og estetikk». Vi kan ikke ut fra vårt datamateriale vise at det er en slik kjønnforskjell.

3.6 Komiteens håndtering av konflikter og politisk uenighet

I tillegg til at vi gjennom intervjuene har spurt om hvordan representantene prioriterte og har kunnet se på partiskillelinjer ut fra dette, har vi også stilt en del spørsmål om komiteens behandling av prosjekter, blant annet hva komiteen var opptatt av, hvilke saker det var konflikter om, og hvilke saker komiteen veide mot hverandre. Dette er også et uttrykk for politiske skillelinjer og avveininger i komiteen.

Stor grad av enighet i komiteen

Vi har ikke fått noe entydig svar på hva samferdselskomiteen var mest opptatt av da Norsk veg- og vegtrafikkplan ble behandlet. Det kan tyde på at komiteen var opptatt av mange saker, og at det ikke er en eller noen få som sto i fokus. Det vi vet er at representantene ikke var så opptatt av påbegynte eller allerede vedtatte prosjekter.

De fleste av de informantene som uttalte seg om graden av konflikt i komiteen, mente at det var forholdsvis stor grad av enighet mellom representantene. De

temaene som ble nevnt som konflikttemaer var vegprising, bruk av bompenger til kollektivtrafikk, støtte til kollektivtiltak og miljøtiltak og forholdet mellom veg og jernbane. Det var dessuten uenighet om en del enkeltprosjekter.

Til en del av disse enkeltprosjektene laget partiene merknader i komiteinnstillingen, og det tyder på at det var diskusjon om dem. Det gjelder for eksempel E18 nord i Vestfold der det både var uenighet om samordning mellom veg- og jernbaneutbygging, trasévalg og omfanget av prosjektet. Det gjelder også hovedvegutbyggingen i Drammen, Oslofjordforbindelsen, Høgsfjordprosjektet, Trekantsambandet, Hardangerbrua og deler av «Oslo-pakka».

Ingen knallhard prioritering av prosjekter

Under intervjuene stilte vi spørsmål om hvilke prosjekter komiteen satt opp mot hverandre i vurderingen av Norsk veg- og vegtrafikkplan. Flere av informantene fortalte at prosjektene ikke ble satt opp mot hverandre eller kan ikke huske hvordan dette ble gjort. I intervjusituasjonen var det flere som stusset på spørsmålet, og det virket som om de synes problemstillingen var fremmed.

En grunn til det kan være at komiteen ikke har vært nødt til å prioritere mellom prosjektene, fordi det har vært plass til de fleste ønsker innenfor den økonomiske rammen. Merknadene fra komiteen eller flertallet i komiteen til konkrete prosjekter i fylkedsdelen har da også i den grad de har tatt opp økninger eller kutt i bevilgningene, dreid seg om å «støtte prioriteringen» eller komme med forslag til økninger, ikke å foreslå kutt.

Noen av svarene på spørsmålet om det var noen prosjekter representantene gikk imot peker i samme retningen. Flere representanter sa at det ikke var prosjekter de var spesielt imot. Det var videre prosjekter som enkelte representanter har vært skeptiske til eller tvilt på, men de forteller at de likevel «lot seg overbevise» eller «gikk inn for prosjektet, men «hadde egentlig ikke så stor tro på det». En av representantene forteller at hvis rammen hadde vært mindre ville han ha gått imot prosjektet, fordi «det egentlig var brukbar veg der fra før».

Når flere representanter kan gå inn for prosjekter de har liten tro på, kan det tyde på at prioriteringene ikke var så knallharde. Hvis de hadde vært det, ville vi forvente at de var imot prosjekter som var fornuftige, men som det ikke var plass til innenfor rammen. Spørsmålet kan imidlertid ha blitt tolket dithen at vi ville vite hvilke prosjekter de synes var ufornuftige, uavhengig av rammen.

Mange måter å vurdere prosjekter opp mot hverandre

Blant de som husket hvordan prosjektene ble satt opp mot hverandre, har vi fått ulike svar på hvordan det ble gjort. Saksordføreren forteller at han satt opp en liste over alle de prosjektene det var uenighet om i komiteen, og at prosjektene deretter ble drøftet ett for ett. Andre i komiteen mener at det først og fremst var prosjekter som det var uenighet om i fylkestinget og marginalprosjektene som ble vurdert. Atter andre mener at det er by-land-konflikten som har dominert, eller valget mellom utbygging av veg og jernbane.

De ulike svarene vi har fått tyder på at det ikke har vært noen entydig bilde i hvilke saker som har blitt prioritert opp mot hverandre.

Arbeiderpartiet en viktig alliansepart

For å få et inntrykk av de politiske konstellasjonene i komiteen har vi sett på hvem som har dannet flertall sammen eller har laget merknader sammen. Tabell 3.4 viser antall representanter fra hvert parti i samferdselskomiteen i perioden 1989 til 1993. Det måtte stå minst ni representanter bak en merknad for å få flertall for denne.

Tabell 3.4: Antall representanter fra hvert parti i samferdselskomiteen fra 1989-93

Parti	Antall representanter i komiteen 1989/90-93
Arbeiderpartiet	6
Høyre	4
Fremskrittspartiet	2
Sosialistisk Venstreparti	2
Kristelig Folkeparti	1
Senterpartiet	1
SUM	16

Tabellen viser at Arbeiderpartiet kunne danne flertall ved å få med seg Høyre eller for eksempel SV og Senterpartiet. Den eneste måten å få til et flertall uten Arbeiderpartiet, var en bred allianse mellom mange partier, for eksempel Høyre, FrP, SV og Senterpartiet.

En gjennomgang av komiteens merknader til Norsk veg- og vegtrafikkplan viser at det er mange merknader hele komiteen sto bak. Når det gjelder komiteens synspunkter på vegtransportens utvikling og de veg- og vegpolitiske utfordringene, altså de mer prinsipielle spørsmålene, er det tre vanlige allianser i komiteen. For det første dannet komiteen ofte et flertall av alle representantene, unntatt representantene fra SV. For det andre var det ofte et flertall bestående av Arbeiderpartiet, SV, KrF og Senterpartiet. Dessuten hadde FrP og Høyre felles merknader i mange prinsipielle spørsmål. I tillegg skilte SV og FrP seg ut fra de andre partiene ved å ha mange særmerknader.

I komiteens innstilling til det veg- og vegtrafikkpolitiske handlingsprogrammet og til investeringsprogrammet for hvert fylke (kapittel 6 og 7 i planen), er bildet et annet. Også her ble det ofte dannet et flertall av alle partiene unntatt SV. Det var ellers et konglomerat av ulike allianser. SV og FrP sto for eksempel sammen om merknader, og det var merknader som Arbeiderpartiet, FrP, SV og KrF sto bak. Det eneste fellestrekket ved dem var at Arbeiderpartiet nesten uten unntak var med på flertallsmerknadene. Det er ikke så rart, ettersom Arbeiderpartiet hadde 40 prosent av alle representantene i komiteen.

4. Stortingets makt i vegpolitikken og ønske om å delegere denne

I intervjuene spurte vi representantene om de mente at «det meste var bestemt på forhånd» eller om de følte at komiteen hadde store muligheter til å styre vegpolitikken. Vi fikk både en del vurderinger av om komiteen hadde makt og ulike vurderinger av hvorfor komiteen hadde eller ikke hadde stor innflytelse.

I intervjuene spurte vi også komiteemedlemmene om hvilke prosjekter de mente at Samferdselsdepartementet og/eller Vegdirektoratet kan avgjøre alene, og om det er noen prosjekter Stortinget bør ta stilling til. Viljen til å delegere kan oppfattes som et spørsmål om å gi fra seg innflytelse.

4.1 Komiteemedlemmenes syn på sin makt i vegpolitikken

Flere av informantene mente at Stortinget har større innflytelse i vegpolitikken enn på mange andre saksfelt. «Jeg har sittet i 4-5 komiteer, og samferdselskomiteen er den komiteen der jeg føler at jeg hadde mest innflytelse», sa en av representantene. Det er tettere kontakt mellom Regjeringen og Stortinget i samferdselspolitikken enn på andre politikkområder, og det oppgis som en forklaring på Stortingets innflytelse i vegpolitikken.

En annen av de vi snakket med mente at komiteen hadde stor innflytelse når komiteemedlemmene var enige om en sak. Da var saken i realiteten avgjort.

Flere av representantene mente at komiteen kunne hatt mer innflytelse enn den hadde, men at mulighetene ikke ble brukt fullt ut. En av dem stilte spørsmålsteget ved om representantene i komiteen faktisk ville ha innflytelse. «Relativt mange er godt fornøyd med å være et markedsføringsapparat for beslutninger tatt av Vegdirektoratet», sa denne representanten. En annen mente at opposisjonen kunne ha presset Regjeringen mer enn den faktisk gjorde, fordi det var en mindretallsregjering.

En representant mente at det kunne være vanskelig å finne ut hvem som egentlig hadde innflytelse, fordi det ikke er så lett å vite hvordan Regjeringen håndterer de signalene den fikk fra komiteen underveis i arbeidet.

Store prosjekter har sin egendynamikk

En av representantene var opptatt av at makten var begrenset fordi Stortinget var bundet av at mange prosjekter var vedtatt tidligere og måtte fullføres. Han/hun mente at det var et argument for at planperioden burde forlenges.

Denne representanten pekte på at mange store prosjekter fikk sin egen tyngde fordi det tok lang tid å planlegge dem, og mange mennesker engasjerte seg i løpet av planprosessen. Etter en slik lang planperiode var det vanskelig å avvise

prosjektene og derfor «skled» de inn i planen. Trekantsambandet ble nevnt som eksempel på et slikt prosjekt. Representanten var bekymret for at bompengeprosjekter «snek i køen» ved denne dynamikken i store prosjekter. Det ble skapt store forventninger til en del av disse prosjektene. Når det viste seg at finansieringen ikke holdt, måtte staten inn for å sikre at prosjektene likevel ble bygget ut. Oslofjordtunnelen ble nevnt som eksempel på en slik sak.

En annen av representantene mente også at de store tunge planprosessene har en egedynamikk. Det har stor betydning for realiseringen av store vegprosjekter at et «stort apparat setter seg i sving», mente denne representanten.

Arbeiderpartiets representanter syntes de hadde stor makt

De fleste av de representantene som mente at de selv, partiet eller komiteen hadde stor innflytelse i vegpolitikken, kom fra det regjeringsbærende partiet, eller de satt i en viktig posisjon i komiteen. I denne gruppa mente et flertall at Stortinget, komiteen eller eget parti hadde stor makt. «Stortinget har mye innflytelse over vegpolitikken», sa en av disse representantene.

Blant de representantene som kom fra opposisjonspartiene og som ikke satt i viktige posisjoner, var oppfatningen av innflytelsesmulighetene mindre positiv. De fleste av disse mente at Stortinget, komiteen eller eget parti hadde liten eller bare en viss innflytelse. «Regjeringen klarer alltid å finne alternative allianser, og vi andre klarer ikke å forene oss», sa en av disse. En annen uttrykte seg slik: «Vi fikk mange henvendelser, og det gjør at du føler deg viktig og betydningsfull, men vi hadde lite å si når det kom til stykket».

Komitémedlemmene mente at vegsjefene har stor makt

Vi spurte ikke eksplisitt om hvilke andre aktører som hadde innflytelse, men over en tredjedel av representantene sa uoppfordret i løpet av intervjuet at vegsjefen og vegvesenet har mye makt. En av representantene påpekte at det er forskjell på vegsjefer. Noen er lydøve overfor ønskene lokalt, mens andre trumfer igjennom sine egne ønsker. «Generelt sett kan du si at jeg følte meg maktesløs i forhold til en vegsjef med mye makt. Det er vanskelig å gå imot en fagmann med mye fagkunnskap. I slike tilfeller savner jeg motekspertise», sa denne representanten. En annen beskriver vegkontorenes makt på denne måten: «Det er fantastisk mye makt på vegkontorene og i Vegdirektoratet. Noen vegsjefer er småkonger. Fylkestinget er nærmest underlagt vegkontorene som er veldig sterke premissleverandører. Fylket følger vegsjefen og Stortinget følger fylket».

4.2 Representantens syn på å delegere vegsaker

Hollerutvalget har foreslått at Stortinget i framtiden skal ta stilling til strategier i vegpolitikken, og at beslutninger om enkeltprosjekter i større grad skal delegeres til forvaltningen. Flere av informantene mente at forslagene til Hollerutvalget er en riktig veg å gå, men de tvilte på realismen i dem. «Jeg tviler på at Stortinget vet hva de har vedtatt», sa en av dem. En annen sier det slik: «Det er vanskelig å tenke seg at Stortinget vil gi fra seg mye innflytelse, slik det er foreslått av Hollerutvalget».

Noen av representantene sa at det nye systemet krever at Stortingets synspunkter følges opp både lokalt og med bedre resultatrapporter i budsjettet. Stortingspolitikkerne har erfaring for at prinsipielle vedtak sentralt ikke følges opp lokalt, og det gjør dem frustrerte. Det vil bli problemet med det nye systemet, mente en.

Flertallet ville delegere små prosjekter

I intervjuene spurte vi komitemedlemmene om hvilke prosjekter de mener at Samferdselsdepartementet og/eller Vegdirektoratet kan avgjøre alene, og om det var noen av prosjektene det er viktig at Stortinget tar stilling til. Under intervjuene kom det fram at noen av representantene mente at det var mest aktuelt å delegere til fylkeskommunen. Vi spurte derfor i de videre intervjuene om delegering til fylkeskommunen på linje med delegering til samferdselsforvaltningen.

Tre av fire representanter mente at det er prosjekter som kan delegeres enten til vegsektorene eller til fylkeskommunen. Noen av representantene hadde sterke meninger om dette, og brukte uttrykk som at «jeg ville ikke delegere til fylket, aldri i verden» og «i Vegvesenet har de stor nok makt som det er».

To av representantene mente at alle riksveger utenom stamvegnettet kunne delegeres. De prosjektene som de fleste mente at kunne delegeres, er små prosjekter og mindre utbedringer av vegnettet. Et lite prosjekt ble beskrevet som et prosjekt på under 10 millioner kroner. Samtidig ble det tatt opp at det er usikkert om dette alltid er et lite prosjekt i politisk forstand. I en vurdering av hva som er en viktig sak, sa en av representant det slik: «Et prosjekt på 5 millioner kan være «stort», for eksempel en skoleveg eller et rassikringsprosjekt». En annen representant var inne på det samme. Han/hun mente at det ikke er opplagt at Stortinget og forvaltningen vil være enige om hva som er rutinemessige saker som kan delegeres. Trasévalg vil for eksempel i en del tilfeller kunne være en viktig politisk sak, mens det i andre tilfeller kan være en enkel sak for forvaltningen.

Lite realistisk med delegering

Flere av representantene var skeptiske til realismen i å få Stortinget til å delegere beslutningsmyndigheten i vegsaker, uavhengig av hva de selv måtte mene. En av dem sa det slik: - Stortingsrepresentantene er hjemme hver helg, og det er umulig å fortelle hjemme at «vi har ikke noe å si når det gjelder veger». Det vil være å abdisere på et av de få områdene der Stortinget faktisk har innflytelse.

De sakene mange representantene mente at må ligge i Stortinget er beslutninger om utbygging av stamvegene. Andre saker Stortinget bør ta stilling til er store prosjekter, prinsipielle spørsmål, alternativ bruk av riksvegmidler og standarden på vegnettet.

Ulikt syn på hvem vegsaker burde delegeres til

Det var delte meninger om beslutningene eventuelt bør delegeres til fylkeskommunen eller til vegvesenet. Argumentene for å delegere til fylkeskommunen var at vegvesenet har nok makt allerede. Argumentene mot var skepsis til fylkeskommunene, blant annet fordi det «er mange rare allianser» i fylkene. Noen av representantene ville ikke delegere til fylkeskommunen fordi de mente at den

bør legges ned. Argumentet for å delegere til vegvesenet var blant annet at det var viktig å basere seg på fagmyndighetene.

Kritikk av fylkeskommunen som vegholder

Nesten halvparten av informantene har i løpet av intervjuet nevnt at de mener at vegsystemet bør klassifiseres i to grupper; riksveger og kommunale veger, framfor i tre kategorier som i dag. Det var mye diskusjon om dette i komiteen. Flere var irritert over at fylkeskommunen ikke oppfylte sine forpliktelser som vegholder for fylkesvegene. «Det er et problem at fylkesvegene blir nedprioritert fordi samferdselssektoren skal sloss med helse og skole», sa en av dem.

En av representantene i komiteen sa at han/hun mener at det ikke ville blitt bygget ut slike store vegprosjekter som det blir i dag, dersom fylket hadde disponert riksvegmidlene. Da ville vegutbygging blitt veid opp mot andre formål som for eksempel eldreomsorg.

5. Nytte-kostnadsanalyse i Norsk veg- og vegtrafikkplan

I Norsk veg- og vegtrafikkplan 1994-97 inngår det en rekke nye prosjekter der det er oppgitt en nytte-kostnadsbrøk som er under 1. Dette dreier seg om prosjekter med samlede kostnader på godt over 2 mrd. kroner. Dette betyr at netto-nytten etter Vegdirektoratets metode er beregnet til å være mindre enn investeringskostnaden, og prosjektet er da ikke definert som samfunnsøkonomisk lønnsomt. De aller fleste av disse prosjektene gikk likevel gjennom stortingsbehandlingen uten noen merknader fra samferdselskomiteen. Vi plukket ut to slike prosjekter, og spurte hva som lå til grunn for at den enkelte støttet disse. Dessuten plukket vi ut ett prosjekt med en nytte-kostnadsbrøk over 1, men der et mindretall i komiteen hadde kritiske merknader, og ba om synspunkter på dette prosjektet.

I forbindelse med omtalen av disse tre prosjektene var det flere representanter som kom med generelle uttalelser om prinsipper for prosjektvurdering, som for eksempel synspunkter om politisk viktige forhold, holdninger til nytte-kostnadsanalyse og verdsetting, med videre. Disse er referert kort nedenfor, men vi vil komme tilbake til dem i mer detalj i senere avsnitt. Dette avsnittet gir i første rekke en summarisk oversikt over representantenes holdninger til disse tre konkrete prosjektene og behandlingen av dem.

5.1 Fastlandsforbindelse til Ytre Bremanger, Sogn og Fjordane

Dette prosjektet er gitt følgende omtale i Norsk veg- og vegtrafikkplan:

«Fastlandsforbindelsen til Ytre Bremanger omfatter 4 parseller på tilsammen 21 km og med en kostnadsramme på ca. 250 mill. kr. I første omgang prioriteres parsellen Kolset-Klubben. Totale anleggskostnader: 124 mill. kr. Investeringsbeløp 1994-97: 60 mill. kr. (Anleggets totale kostnader inklusive kalkulatoriske renter er ca. 140 mill. kr.) Prosjektet består bl a av en 180 m lang bru over Rugsundet og en ca. 1600 m lang tunnel under Skatestraumen. Overslaget for undersjøisk tunnel er noe usikkert, inntil de geologiske forhold er bedre undersøkt. Gjennomføringen av prosjektet vil gi fastlandssamband for ca. 1800 personer, men trafikk mot kommunesenteret Svelgen må inntil videre gå via fylkesvegen mellom Rugsund og Isane. Nytte-kostnadsforholdet er grovt beregnet til 0,2. Restbehov pr 1.1.1998 er 64 mill. kr. For å få full nytte av investeringene, må prosjektet følges opp med å bygge parsellen Langesi-Bortne til en kostnad på ca. 75 mill. kr.»

I komitéinnstillingen til Norsk veg- og vegtrafikkplan (Innst. S. nr.232, 1992-93) var det ingen kommentarer til dette prosjektet.

Mange husket ikke prosjektet

10 av de 16 representantene husket ikke prosjektet. Ytterligere en husket at det hadde vært diskusjon om saken, men husket ikke innholdet.

Av de fem representantene som husket saken, var det bare én person som begrunnet sin støtte ved å peke på positive effekter av prosjektet. Denne representanten hevdet at en lokal fiskeforedlingsbedrift var avhengig av fastlandsforbindelse til Måløy for trailertransport av fisk. Vedkommende ønsket å sikre bedriftens eksistens, for derigjennom å sikre bosettingen lokalt. Han/hun sa imidlertid at brua ville ha vært mindre viktig hvis det hadde vært grunn til å tro at bedriften klarte seg godt uten den, og hevdet samtidig at informasjonen om effektene for næringslivet fra fagetaten er for dårlig.

En representant begrunnet sitt standpunkt med at dersom en gikk mot dette prosjektet, kunne en få problemer med å få gjennom tilsvarende prosjekter senere.

To representanter (fra hhv. Høyre og SV) støttet prosjektet primært fordi det var lokal enighet om det. Representanten for Høyre var selv sterkt imot prosjektet, bl.a. fordi nytte-kostnadsbrøken var så lav og han/hun mente et annet prosjekt i fylket heller burde vært prioritert, men ville ikke overprøve lokale prioriteringer.

En annen representant for Høyre var usikker på om dette prosjektet burde ha vært prioritert, og hadde ønsket å ta en diskusjon om saken, bl.a. på bakgrunn av den lave nytte-kostnadsbrøken. Vedkommende hadde imidlertid fått uformelle signaler via Arbeiderpartiets fraksjonsleder om at statsråden ville sette mye inn på å få gjennom prosjektet. Representanten orket da ikke å ta konflikt på saken, siden prosjektet «ikke var så stort».

Fire representanter svarte at de ikke husket prosjektet, uten å kommentere det ytterligere, men kom med en god del generelle synspunkter. En tredje representant for Høyre ga først uttrykk for at nytte-kostnadsanalysene generelt bør følges i større grad, men ga deretter uttrykk for en viss tvil, og påpekte en del innvendinger. En av Fremskrittspartiets representanter ga på generelt grunnlag klart uttrykk for at prosjekter bør prioriteres ut fra nytte-kostnadsforhold, men husket ikke prosjektet, og kunne derfor ikke overfor oss begrunne hvorfor Fremskrittspartiet likevel hadde støttet det. En annen representant fra det samme partiet husket heller ikke prosjektet, men sa at de antakelig hadde tenkt at dette sikkert var i orden, siden fylket hadde gått inn for det, og Fremskrittspartiet lokalt ikke hadde innvendinger.

Fire representanter ga i forbindelse med dette spørsmålet uttrykk for klare innvendinger mot nytte-kostnadsanalysene. Blant de grunnene som ble angitt for dette, var hensynet til distriktpolitikk og kulturelle forhold, hensynet til økt frihet, trygghet og bekvemmelighet for øybefolkningen, og at næringslivshensyn kan bli for dårlig ivaretatt i analysen.

5.2 Ev 6 Mediå-Okshammeren, Nord-Trøndelag

Dette prosjektet er gitt følgende omtale i Norsk veg- og vegtrafikkplan:

*«Totale anleggskostnader/investeringsbeløp 1994-97 vil være 47 mill. kr.
(Anleggets totale kostnader inkludert kalkulatoriske renter er 50 mill. kr.)
Prosjektet omfatter forsterkning og utbedring av kurvatur på en ca. 6,4 km lang*

strekning av Ev 6. Prosjektet er et ledd i utbyggingen av Ev 6 gjennom fylket til vegnormalstandard. Nytte-kostnadsforholdet er beregnet til 0,3. Anlegget ventes bygget i 1996-97.»

I komitéinnstillingen er dette prosjektet ikke kommentert.

Viktig med gjennomgående stamveg-standard

8 representanter husket ikke prosjektet. En ble ikke spurt om dette. Ytterligere to personer kommenterte at dette ikke ble mye diskutert, det er noe uklart om disse to egentlig husket dette konkrete prosjektet. De fem resterende, som fordelte seg på flere partier, begrunnet alle sin støtte til prosjektet med at dette gjaldt en stamveg. Tre av dem presiserte at det bør være lik standard, eller i alle fall en viss gjennomgående standard, på hovedvegnettet. To personer framholdt at nytte-kostnadsanalysene ikke i tilstrekkelig grad fanger opp betydningen av sammenhengende standard, fordi kortere enkeltparseller vurderes separat. En av disse syntes at slike saker derfor var vanskelige å vurdere.

Tilsammen 10 personer (inkludert en del som ikke husket prosjektet) poengterte at dette prosjektet gjaldt en stamveg. Det så ut til å være stor enighet i komiteen om at det bør være en viss gjennomgående standard på stamvegene, og at nytte-kostnadsanalysene ikke nødvendigvis fanger opp betydningen av dette. Ingen så ut til å legge vekt på nytte-kostnadsanalysen når prosjektet, som her, gjaldt en parsell av en stamveg.

5.3 Rv 109 Freskovegen-Råbekken, Østfold

I Norsk veg- og vegtrafikkplan er følgende omtale gitt:

«Totale anleggskostnader/investeringsbeløp 1994-97 er 147 mill. kr. (Anleggets totale kostnader inklusive kalkulatoriske renter er 160 mill. kr.) Rv 109 er den viktigste vegforbindelsen mellom Sarpsborg og Fredrikstad. Store trafikkmengder fører til kapasitetsproblemer og til store miljømessige belastninger for dem som er bosatt langs vegen. Prosjektet omfatter bygging av en 3,7 km lang parsell som firefelts veg, bygging av gang- og sykkelveg og en omfattende saneringa v kryss og avkjørsler. Prosjektet vil gi bedret framkommelighet og trafiksikkerhet. Nytte-kostnadsforholdet er beregnet til 3,1. Anlegget ventes bygget i årene 1994-96.»

I komitéinnstillingen viste Senterpartiet og SV til stor lokal uenighet, og gikk inn for å fjerne, henholdsvis redusere bevilgningen til denne strekningen.

6 av representantene husket ikke prosjektet. En av disse påpekte på generelt grunnlag at komiteen vanligvis legger stor vekt på om det er lokale konflikter. Ytterligere en person trodde ikke Østfold fylkeskommune hadde prioritert prosjektet, men husket saken dårlig og var derfor usikker. 3 personer ble ikke spurt om dette.

En representant fra SV opplyste at standpunktet ble tatt etter rådføring med SV lokalt, og mente at nytte-kostnadsbrøken ikke sier så mye; når trafikkstrømmen er stor, blir nytte-kostnads-brøken god selv om hver person bare sparer litt tid. Senterpartiets representant mente at dette var snakk om en parallellveg, og at det er mindre viktig med utbygging når det finnes alternative ruter.

En representant fra Fremskrittspartiet mente at den høye nytte-kostnadsbrøken var en grunn til å støtte dette prosjektet. To representanter, fra Høyre og fra Arbeiderpartiet, delte departementets syn på saken, og mente at Senterpartiet og SV nedprioriterte dette prosjektet for å kunne finansiere andre prosjekter. En annen representant fra Arbeiderpartiet mente at SV antakelig heller ville ha jernbane, Senterpartiet trengte pengene til distriktsprosjekter, mens Arbeiderpartiet var mer opptatt av å fullføre igangsatte utbyggingsprosjekter.

5.4 Bruk av nytte-kostnadsbrøken i vurderingen av prosjektene over

Ved å ta opp konkrete prosjekter som komiteen har behandlet, ønsket vi blant annet å undersøke om nytte-kostnadsanalysene faktisk ble vektlagt i konkrete avgjørelser, og eventuelt på hvilken måte. To representanter fra Høyre brukte åpenbart nytte-kostnadsanalysen i praksis. Begge disse hadde reagert på prosjektet i Ytre Bremanger, bl.a. på bakgrunn av den lave nytte-kostnadsbrøken. Ingen av dem så ut til å la analysen gi «fasitsvar» på hva de burde gå inn for (ingen av dem tok da heller dissens på saken), men det lot til at de hadde oppfattet den lave nytte-kostnadsbrøken som en klar indikasjon på at de burde gå inn med en nærmere, kritisk vurdering av denne saken.

En representant for Fremskrittspartiet så også ut til å legge relativt stor vekt på nytte-kostnadsanalysen, og begrunnet sitt standpunkt til det tredje prosjektet (Freskovegen-Råbekken) med at nytte-kostnadsbrøken var høy. Da vedkommende ikke husket de to første prosjektene, var det imidlertid ikke mulig å få kartlagt hvorfor vedkommende i disse sakene hadde fraveket dette prinsippet.

De nevnte tre representantene var de eneste som ga uttrykk for at nytte-kostnadsbrøken hadde vært av betydning for deres standpunkt til de tre prosjektene nevnt over. Dette betyr ikke nødvendigvis at analysene ikke hadde noen betydning for de resterende, men at vi ikke har klart å finne noen slik sammenheng i disse tre sakene. Enkelte av representantene ga imidlertid uttrykk for at nytte-kostnadsbrøken hadde influert på deres standpunkt i andre saker, i forbindelse med andre spørsmål i undersøkelsen. Totalt sett ga 5 personer klart uttrykk for at nytte-kostnadsbrøken hadde hatt betydning for deres standpunkt i konkrete saker.

Fire representanter (fra SV, Arbeiderpartiet og KrF) ga uttrykk for klare forbehold mot nytte-kostnadsanalysen, og så ikke ut til å oppleve det som problematisk at brøken var lav i de to første prosjektene (Ytre Bremanger og Mediå-Okshammeren).

Ingen representanter så ut til å være bekymret for den lave nytte-kostnadsbrøken for det prosjektet som var del av en stamveg.

Det kan kanskje virke overraskende at såpass mange ikke husket prosjektene. Her må en imidlertid huske at komitéinnstillingen til Norsk veg- og vegtrafikkplan ble avgitt den 11. juni 1993, det vil si omtrent to år før intervjuene ble foretatt. Det var altså gått relativt lang tid, og Norsk veg- og vegtrafikkplan omfatter svært mange prosjekter.

Det er kanskje rimelig å tro at komitémedlemmene i ettertid vil huske de store og kontroversielle prosjektene, men ikke mindre prosjekter det har vært lite diskusjon omkring. Det at såpass mange ikke husket de to første prosjektene, kan kanskje tolkes dithen at flertallet ikke opplevde et prosjekt som spesielt problematisk selv om nytte-kostnadsbrøken var svært lav. Det kan imidlertid også rett og slett være et uttrykk for arbeidsformen i komiteen, der de konkrete vurderingene i stor grad ser ut til å blitt overlatt til partienes fraksjonsledere eller den av partiets representanter som har fått ansvaret for vegsaker, eller også til saksordføreren. De øvrige representantene satte seg dermed kanskje ikke så godt inn i sakene, men støttet seg for eksempel til sin fraksjonsleders vurdering.

6. Eksempel: Fastlandsforbindelse til Vassøy

Dette eksempelet gjelder fastlandsforbindelse til Vassøy utenfor Stavanger. Eksempelet er basert på Vegdirektoratets daværende siste utkast til ny håndbok i konsekvensanalyser (Vegdirektoratet 1995a), der det gis et detaljert eksempel på hvordan en konsekvensutredning bør lages. Vi har tatt utgangspunkt i Vegdirektoratets tall, og hovedsakelig også Vegdirektoratets måte å presentere eksempelet på, men har forenklet og tilrettelagt eksempelet noe for vårt formål. Blant annet la Vegdirektoratet i sin håndbok fram flere alternative utforminger av prosjektet. For å holde oss innenfor en rimelig tidsramme for intervjuene, valgte vi ut ett alternativ, og sammenfattet også beskrivelsen av de enkelte konsekvensene noe.

Saken har ikke vært til behandling i Stortinget, og ingen av representantene ga uttrykk for at de kjente til den på forhånd. (Det antydes i Vegdirektoratet (1995a) at saken gjelder en kommuneveg, ikke en riksveg. Dette ble ikke poengtert overfor intervjuobjektene, og vi anser det heller ikke som et vesentlig poeng i denne forbindelse, da saken likevel har mange likhetstrekk med en del fastlandsforbindelser som gjelder riksveger.) Dette punktet i intervjuguiden ble tatt med fordi vi ønsket å vite mer om hva slags forhold representantene opplevde som viktig og mindre viktig for å kunne vurdere en sak. Formålet var altså ikke at de skulle ta endelig standpunkt til denne konkrete saken, men å diskutere mer prinsipielle vurderinger i lys av et konkret tilfelle. Eksempelet kunne derfor like gjerne ha vært konstruert.

I utkastet til håndbok legger Vegdirektoratet opp til at nytte-kostnadsbrøken skal kalkuleres på en ny måte, noe som vil innebære at et prosjekt defineres som samfunnsøkonomisk lønnsomt dersom nytte-kostnadsbrøken er større enn null (mot 1 i dag). Vi ønsket å gi informasjon på samme form som representantene var vant til fra før, og regnet derfor om nytte-kostnadsbrøken etter følgende formel:

$$\text{Nytte-kostnadsbrøk} = ((\text{Privat nytte} - \text{private kostnader}) - \text{driftskostnader}) / \text{investeringsbeløp}.$$

Begrepene som inngår i formelen er brukt slik Vegdirektoratet har definert dem i håndboka.

6.1 Nytte-kostnadsbrøk som informasjonsgrunnlag

Representantene fikk først lest opp en kort beskrivelse av prosjektet (se intervjuguiden, vedlegg 1). Denne beskrivelsen hadde omtrent samme omfang som de prosjektbeskrivelsene som gis i vegplanene. Deretter ble det opplyst at vi hadde

beregnet nytte-kostnadsbrøken til 1,3, basert på informasjon fra Vegdirektoratet. Det ble informert om at tall for miljøkostnader og ulykkeskostnader ikke var innarbeidet i brøken, som altså var relativt «snevert» definert.

Nk-brøken er ikke tilstrekkelig

Representantene ble så stilt følgende spørsmål:

«Er den informasjonen du har fått nå, inkludert nytte-kostnadsbrøken på 1,3, tilstrekkelig til at du kan ta stilling til dette prosjektet?»¹

10 representanter svarte «nei» på dette spørsmålet. En av Arbeiderpartiets representanter svarte «ja». 5 representanter, som fordelte seg på Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet og Fremskrittspartiet, svarte at nytte-kostnadsbrøken ikke er tilstrekkelig, men at den gir en indikasjon, og at de kan gjøre en foreløpig vurdering på bakgrunn av dette.

Neste spørsmål lød:

«Hvilke andre opplysninger trenger du eventuelt for å ta stilling til prosjektet?»

Her svarte 13 representanter at de trenger informasjon om synet på saken lokalt. En av disse ønsket synspunktet til sin lokale partigruppe, to nevnte «lokalpolitikkerne» eller «fylkestinget», mens de resterende så ut til å ønske informasjon om hva lokalbefolkningen i sin alminnelighet mente. Noen av de sistnevnte ønsket i tillegg synspunktene til fylket eller sitt lokalparti. Flere var spesielt opptatt av om det var lokale konflikter, og ville i så fall høre hva argumentene var.

5 personer nevnte at de ville ønsket en befaring. 6 personer ønsket mer informasjon om miljø- eller estetikkhensyn, mens 6 nevnte effekter for næringsliv eller arbeidsløshet.

En ba om informasjon om et «null-alternativ», som for eksempel en forbedret fergeforbindelse, men ingen bru. En ville vite hvorfor fergeforbindelsen skulle reduseres, når siste fergeavgang om kvelden var, og om det var lege på øya. En person ville vite litt om alderssammensetningen, for å vite om dette var et lokalsamfunn i framgang eller tilbakegang. En ønsket å vite litt mer generelt om utviklingen på øya. En person ba om Vegdirektoratets faglige vurdering. En person savnet informasjon om verdien av miljø og ulykker, som til en viss grad verdsettes i Vegdirektoratets analyser, men som var utelatt i dette punktet.

Merk at det ikke ble oppgitt svaralternativer fra vår side. Det at for eksempel 5 personer ønsket befaring betyr derfor ikke nødvendigvis at de resterende 11 ikke ønsket dette, bare at de ikke nevnte det spesielt.

Det lot til at de fleste representantene betraktet *lokale synspunkter* og/eller *befaringer* som metoder til å få fram viktige momenter ved prosjektet. Mange så også ut til å være opptatt av å følge lokale ønsker, dvs. at de ikke bare brukte lokale synspunkter som informasjonskilde, men i stor grad fulgte opp lokale prioriteringer, selv om de personlig var uenige i disse.

¹ I de første intervjuene spurte vi i stedet «Er nytte-kostnadsbrøken tilstrekkelig til at du kan ta stilling til dette prosjektet?» Representantene hadde imidlertid også i disse tilfellene fått lest opp kort informasjon om prosjektet, og det ble derfor umulig å vite om denne tilleggsinformasjonen var av betydning. Hvis vi skulle funnet ut om kun en nytte-kostnadsbrøk var tilstrekkelig, måtte vi ha oppgitt en brøk uten å spesifisere noe prosjekt.

6.2 Utvidet nytte-kostnadsbrøk

Ved å inkludere Vegdirektoratets anslag for ulykkeskostnader og miljøkostnader, beregnet vi en ny og mer omfattende («utvidet») nytte-kostnadsbrøk på 1,17. Intervjuobjektene ble informert om at støy var den eneste miljøeffekten som var med, og at Vegdirektoratets enhetspris for dette er basert på undersøkelser om betalingsvillighet. De ble også informert om at den verdien av ulykker som lå til grunn for beregningene var vesentlig høyere enn de tallene Vegdirektoratet tidligere har brukt, fordi de nye tallene er basert på betalingsvillighetsstudier og derfor dekker et element av velferdstap i tillegg til de realøkonomiske kostnadene. De ble bedt om å kommentere denne utvidede brøken, og ble spurt om denne ga dem tilstrekkelig informasjon til å vurdere prosjektet. For noen representanters vedkommende var det unaturlig å formulere spørsmålet slik, ut fra ting de hadde sagt tidligere. Disse ble spurt om den utvidede nytte-kostnadsbrøken var mer informativ for dem enn den snevre.

Utvidet nytte-kostnadsbrøk heller ikke tilstrekkelig

Bare en person svarte «ja», uten noen klare forbehold, på at informasjonen var tilstrekkelig. Dette var en som svarte «nei» på spørsmålet om nytte-kostnadsbrøken *uten* miljø- og ulykkeskostnader var tilstrekkelig, men som syntes analysen ble mer fullstendig når miljø- og ulykkeskostnadene var med.

Fire personer var forbeholdent positive, og ga uttrykk for at de tolket brøkens størrelse (over 1) som en indikasjon på at prosjektet var akseptabelt. Tre av disse påpekte imidlertid at de ønsket lokale vurderinger av saken. En av dem sa at han/hun ideelt sett ville hatt tilleggsinformasjon, men at det av tidshensyn ikke var mulig å gå ordentlig inn i alle prosjekter.

Ti representanter svarte «nei» på om en slik utvidet brøk ville gitt tilstrekkelig informasjon. Ytterligere en, som hadde svart «ja» på spørsmålet om den «snevre» brøken var tilstrekkelig, mente det måtte være vanskelig å måle noe slikt, og stilte seg tvilende til om det lot seg gjøre.

Fire av representantene oppga forskjellig svar på de to spørsmålene om hvorvidt hhv. den «snevre» og den «utvidede» brøken ga tilstrekkelig informasjon. En representant fra Høyre var generelt positiv til nytte-kostnadsanalyser, men lot til å svare «nei» på det første av disse to spørsmålene fordi miljø- og ulykkeskostnader der ikke var inkludert, slik at indikatoren ble ufullstendig. På spørsmålet om den utvidede brøken svarte denne personen uforbeholdent «ja». En representant for Arbeiderpartiet svarte på den annen side uforbeholdent positivt på det første spørsmålet, men mente det neppe er mulig å beregne miljø- og ulykkeskostnader på en meningsfylt måte, og var derfor lite interessert i en utvidet nytte-kostnadsbrøk. Omtrent det samme gjaldt to representanter fra hhv.

Fremskrittspartiet og Arbeiderpartiet. Disse to mente at den snevre nytte-kostnadsbrøken ga et godt grunnlag for en foreløpig vurdering, men hadde motforestillinger mot verdsetting av miljøforhold og ulykker, og derfor svarte «nei» på om den utvidede brøken var tilstrekkelig, evt. var mer informativ.

Noen representanter påpekte at den utvidede brøken ga mer informasjon rett og slett fordi den var lavere enn den første, og dette viser at støy og/eller ulykker inngår negativt.

Delte meninger om snever eller vid nytte-kostnads-brøk er best

De to brøkene vi presenterte for intervjuobjektene skilte seg fra hverandre ved at ulykkes- og støykostnader kun var inkludert i den siste. En kunne imidlertid tenke seg mange andre måter å avgrense nytte-kostnadsanalysen på. For eksempel kunne en tenke seg at analysen ikke var ment å beskrive alle velferdsrelevante effekter, men bare tradisjonelt økonomiske forhold, som for eksempel prosjektets forventede nettovirkning på nasjonalinntekten eller liknende. I så fall ville resultatet bli en enda mer snever nytte-kostnadsbrøk enn den «snevre» brøken omtalt over; tidskostnader i forbindelse med fritidsreiser, som kan være en tung post i analysen, ville da for eksempel neppe være relevant å ta med. Hvis en på den annen side ikke ønsker en rent økonomisk indikator, men en oppsummering av alle velferdsrelevante aspekter ved prosjektet, er det en lang rekke forhold en kunne ønske å inkludere, også forhold som ikke er med i den «utvidede» brøken over.

Ved å inkludere flest mulig forhold i analysen får en mer fullstendig vurdering av prosjektene. Et problem med en slik løsning er at det kan være vanskelig å finne gode metoder til verdsetting av alle relevante forhold, og at dersom slike metoder finnes, kan det være tidkrevende, dyrt og komplisert å anvende dem. Det kan også være et prinsipielt problem knyttet til dette. Selve valget av verdsettingsmetode avgjør hvilke forhold som skal veie mer eller mindre tungt i analysen, og det kan hende at dette er noe politikere foretrekker å kunne vurdere selv, på siden av beregningene. For eksempel vil det antakelig være politisk uenighet om hvorvidt miljøhensyn bør tillegges betydelig vekt eller ikke. Hvis miljøhensyn er inkludert i nytte-kostnadsanalysen, er en vurdering av hvor tungt disse hensynene skal veie innbakt i analysen. Ved å gå langt i retning av å inkludere mange forhold, kan det derfor oppstå problemer med å skille analysens rent beskrivende innhold fra implisitte politiske vurderinger.

Ved å gå langt i retning av en snever, rent økonomisk indikator, får en et klarere skille mellom beskrivelse av prosjektets økonomiske virkninger og vurderinger av mer politisk karakter. Ulempen med dette er at nytte-kostnadsbrøken da ikke kan tolkes som et svar på hvilke prosjekter som er «best» for samfunnet, men bare en rent økonomisk indikator. Det må derfor i tillegg informeres om alle viktige forhold som ikke omfattes av nytte-kostnadsanalysen.

Flere representanter sa at de syntes nytte-kostnadsanalysene var vanskelige å forstå, eller at de trodde det var få som forsto dem ordentlig (se kapittel 7.4). Hvis nytte-kostnadsbrøken oppfattes som en relativt vag størrelse, kan det hende at hva den bør omfatte blir betraktet som et faglig detaljspørsmål, som politikerne ikke har spesielle meninger om. Vi ønsket likevel å vite om representantene hadde synspunkter på dette, siden dette som nevnt over har noen prinsipielle sider som kan ha politisk interesse.

5 personer (3 fra Høyre, en fra Arbeiderpartiet og en fra SV) ga uttrykk for at de mente at flest mulig forhold burde inkluderes i nytte-kostnadsbrøken. To av dem tok imidlertid forbehold om at de oppfattet verdsetting av for eksempel

miljøgoder som vanskelig og betenkelig. Den ene av disse mente at en alternativ veg å gå derfor kunne være å utarbeide en rent økonomisk brøk, og ta mer skjønnsvurderinger av andre forhold på siden av analysen. To av de fem som ønsket en «vid» brøk sa at det ville være interessant med en snever, rent økonomisk indikator i tillegg, for eksempel inntekter til næringslivet, bidrag til nasjonalinntekten e.l. En av de fem uttalte at flere miljøforhold burde verdsettes, uten at vedkommende eksplisitt sa at disse prisene burde inkluderes i nytte-kostnadsanalysen. Det virker imidlertid rimelig å tolke uttalelsen på en slik måte.

De fem representantene nevnt over hadde noe ulike begrunnelser for standpunktet om at mest mulig burde inn i analysen. En av dem, en representant fra Høyre, hevdet at dette er nødvendig for at brøken skal kunne vektlegges som et objektivt kriterium. Vedkommende mente et mest mulig objektivt kriterium er ønskelig, fordi det i dag kommer mye skjønn inn i vurderingene. En representant fra Arbeiderpartiet mente det var viktig å synliggjøre miljøeffektene. Representanten fra SV presiserte at vedkommende ville ha behov for fysiske indikatorer for miljøvirkningene, uansett hvor mye som var innarbeidet i nytte-kostnadsanalysen.

4 personer (3 fra Arbeiderpartiet og en fra FrP) ønsket en snever nytte-kostnadsbrøk, som bare omfattet rent økonomiske forhold.

En av disse omtalte en utvidet brøk som «abstrakt og diffus», og sa at «trivsel og miljø kan jeg ta meg av som politiker». En annen sa at analysen blir mindre objektiv når miljø og andre tilsvarende forhold er inne. En påpekte (i likhet med en av dem som ønsket en utvidet brøk) at uansett hva som var med, ville det være påkrevet med fysiske indikatorer i tillegg.

Én person fra Arbeiderpartiet ønsket begge indikatorene. Vedkommende påpekte at den snevre er sikrere. På den annen side er det interessant med et tall for de andre konsekvensene også, men da blir det mye skjønn. Denne personen betegnet seg selv som generelt skeptisk til tall, og sa at «en kan ikke regne seg frem til det politisk riktige svaret». Vedkommende sa også at det uansett er viktig med fysiske indikatorer i tillegg, for eksempel antall ulykker og prosent av kulturlandskapet i fylket som blir berørt.

En representant for SV sa at det spilte liten rolle hva som var med og ikke, nytte-kostnadsbrøken var uansett nesten meningsløs for denne personen. Vedkommende kunne likevel akseptere en rent økonomisk nytte-kostnadsbrøk.

5 personer ga ikke uttrykk for at de foretrakk den ene eller andre varianten. Av disse var det to som påpekte at de uansett hvor vid brøken var, ville trenge informasjon i fysiske enheter i tillegg.

Det framgår av svarene at verken en «snever» eller en «vid» nytte-kostnadsbrøk dekker informasjonsbehovet til politikerne i denne undersøkelsen, og at det er uenighet om hvilken av disse som er mest relevant for beslutningsformål. Når Vegdirektoratet nå legger opp til å utvide nytte-kostnadsbrøken, må en derfor regne med at noen politikere vil finne den nye brøken mer relevant enn den gamle, mens andre vil bli mer skeptiske enn før.

6.3 Vektlegging av ulike hensyn

Intervjuobjektene ble deretter presentert for en liste over konsekvenser av det foreslåtte prosjektet. Det ble opplyst om at dette var et sammendrag av de konsekvensene Vegdirektoratet har oppgitt. De ble bedt om å lese gjennom lista, og deretter oppgi hvilke av de angitte konsekvensene de ville tillegge stor vekt ved sin vurdering av prosjektet. Lista er gjengitt i vedlegg 2.

Tabellen nedenfor gir et sammendrag av svarene. Tabellen må imidlertid tolkes med varsomhet. I en del tilfeller var vanskelig å skille mellom hva en person egentlig betraktet som viktig, og hva som bare ble nevnt som ett moment blant mange. Det at 2 personer var opptatt av naturmiljøet, betyr for eksempel heller ikke nødvendigvis at bare 2 representanter er opptatt av naturmiljøet generelt, men kan skyldes at de fleste ikke syntes konsekvensene for naturmiljøet så ut til å være spesielt viktige i *dette* konkrete tilfellet.

En del representanter sa dessuten at de legger vekt på miljøhensyn generelt, uten å fordele dette på de noe mer spesifikke temaene i tabellen. Disse synspunktene er ikke med i oppstillingen i tabell 6.1.

Tabell 6.1: Vektlegging av ulike forhold ved prosjektvurdering. Fastlandsforbindelse til Vassøy. Antall intervjuobjekter som mente konsekvensen var viktig.

Konsekvens	Er viktig (antall)	Kommentar
Tidskostnader	7	Ytterligere 2 mente tidskostnader for næringslivet er viktig, men ikke for fritidsreiser. 3 mente tidskostnader ikke er viktig, eller var meget skeptiske til begrepet. De resterende nevnte ikke dette spesielt.
Kjøretøyers driftskostnader	4	
Transportkvalitet	5	God framkommelighet, frihet til å kunne reise når en vil, økt trygghet i denne forbindelse.
Ulykkeskostnader	5	2 personer mente dette var en veldig usikker opplysning.
Nærmiljø (støy, flytting)	7	De fleste kommentarene her dreide seg om støy. En person var eksplisitt på en ikke kan legge vekt på at noen husstander må flytte.
Friluftsliv	5	Både positive og negative sider ble nevnt her.
Naturmiljø	2	Virkninger på fuglereservat. 2 mente dette var en usikker opplysning de ikke ville legge vekt på.
Landskapsbilde	6	Delte meninger blant representantene om en bru vil virke positivt eller negativt.
Landbruk, fiske	1	Liten respons kan kanskje ses på bakgrunn av små virkninger av prosjektet.
Georessurser, vann	2	Som over.
Lokalt utb.mønster	5	Delte meninger om økt utbygging på øya er positivt eller negativt.
Regionale virkninger	3	2 av disse var opptatt av at brua vil sperre en seilingsled.
Nyskapt trafikk	2	Delte meninger blant representantene om dette er en positiv eller negativ faktor.
Tiltakskostnader	1	Det er ikke opplagt at «tiltakskostnader» er en «virkning», selv om det sto på lista. Dette kan neppe tolkes som at bare 1 person var opptatt av kostnadene.

Flere representanter nevnte forhold de ville lagt vekt på som ikke var nevnt i lista. Disse synspunktene er oppsummert i tabell 6.2.

Tabell 6.2: Viktig informasjon for prosjektvurdering som ikke var inkludert i lista over konsekvenser

Konsekvens/ forhold som vektlegges	
Lokale synspunkt	14
Virkninger for næringslivet	14
Miljøforhold generelt	8
Holdes opp mot fergetilbudet	4

Lokale synspunkt var viktig

De fleste la stor vekt på lokale synspunkt. For noen var dette hensynet avgjørende.

Lokale synspunkt lot til å være viktig av to grunner: For det første var det flere som nevnte at hvis det var problemer med prosjektet som var viktig å vite om, ville dette komme fram i den lokale behandlingen. Lokalbefolkningens syn blir her nærmest en slags «alternativ ekspertise». For det andre var det flere representanter som var opptatt av lokaldemokratiet. De ønsket ikke å overprøve lokale beslutninger, særlig ikke i de tilfellene der det var lokal enstemmighet.

En representant sa at lokale konflikter er en forutsetning for at saken i det hele tatt blir diskutert på Stortinget. En annen poengterte at Stortinget må få alle innsigelser fra lokalt hold på bordet. Flere ønsket befaringer, og begrunnet dette med at befaringer gir et bedre grunnlag for å vurdere hvorvidt prosjektet virkelig er ønsket av befolkningen på stedet, «at det ikke bare er en ordfører som vil bygge seg et monument».

Hensynet til næringslivet er sentralt

14 representanter nevnte virkninger for næringslivet som et viktig hensyn. For en av de to resterende kom det fram i andre deler av intervjuet at også denne personen var svært opptatt av hensynet til næringslivet, særlig tungtrafikken. Det var dermed bare en representant som ikke på eget initiativ betonet betydningen av næringslivsinteressene. Vedkommende fikk direkte spørsmål om dette, og svarte da at næringslivshensyn ikke kan skilles fra hensynet til husholdningene, fordi folk må ha jobb der de bor. Det var stor tverrpolitisk enighet om at hensyn til næringsliv og arbeidsplasser er viktig i vegbyggingssaker, men representantene hadde noe ulikt syn på *hvor* viktig dette er. For noen lot det til å være helt overordnet, mens det for andre bare var ett av mange hensyn. En representant var også av den oppfatning at næringslivets fordel av nye veier ofte var overdrevet for å rettferdiggjøre prosjektplanene, og at det derfor var grunn til å være skeptisk til næringslivsargumentet, selv om vedkommende mente dette hensynet var viktig nok hvis det var reellt.

9 representanter sa at tidsbruk for næringslivet er viktigere enn tidsbruk på fritiden. Noen av dem nevnte også reiser til og fra arbeid/skole som viktig. Dette er i tråd med vektleggingen i Vegdirektoratets nytte-kostnadsanalyser, der enhetsprisene som brukes er høyere for næringslivsreiser enn for fritidsreiser.

Enkelte av disse representantene lot imidlertid til å legge svært liten eller ingen vekt på fritidsreiser, noe som neppe kan sies å være konsistent med vektleggingen i nytte-kostnadsanalysene. Flere mente det var ønskelig å få presentert tidskostnader for næringslivet og andre tidskostnader hver for seg, ikke bare totale tidskostnader.

Andre viktige hensyn: Miljø, «null-alternativ»

Åtte personer nevnte miljøforhold generelt som et viktig hensyn. I tillegg til disse var det sju representanter som nevnte dette som et moment å ta med i vurderingen, men som ikke ga uttrykk for at dette var et spesielt viktig hensyn. En person var eksplisitt på at vedkommende ikke ville ta miljøhensyn.

Fire personer la stor vekt på at de ville sammenlikne det foreslåtte fergeavløsningsprosjektet til Vassøy med fergetilbudet, evt. et forbedret fergetilbud. Det er nokså opplagt at en slik avveining må gjøres i denne saken, og de resterende 12 har neppe oversett betydningen av å sammenlikne prosjektet med dagens alternativ. Poengteringen til disse fire kan imidlertid kanskje ses i sammenheng med at samferdselskomiteen, ifølge flere av intervjuobjektene, over tid er blitt mer kritisk til dyre fergeavløsningsprosjekter. I stedet for å betrakte fastlandsforbindelse som en slags rettighet, som bør innfris nær sagt uansett kostnad, har en begynt å fokusere mer på forbedrete fergeløsninger, innføring av nattferger, hyppigere avganger m.v. En person sa at fergeavløsningsprosjekter i for stor grad bare sammenliknes med dagens alternativ, i stedet for å også se på et forbedret ferge-alternativ, og nevnte Hitra-Frøya som et klassisk eksempel på dette.

6.4 Hvilken informasjon manglet?

Ut fra diskusjonen av den foreslåtte fastlandsforbindelsen til Vassøy fikk vi et inntrykk av hvilken informasjon representantene la vekt på, men også hvilken informasjon de savnet. Dette ble diskutert både under spørsmålet om hvorvidt nytte-kostnadsbrøken var tilstrekkelig informasjon, og under spørsmålet om vektlegging av ulike hensyn.

Informasjon om lokale synspunkt er nødvendig

Av tabell 2 over ser en at nesten alle representantene la vekt på lokale prioriteringer og eventuelle lokale konflikter. Dette tok de opp på eget initiativ, da de ikke ble spurt direkte om dette. Ingen sa at lokale synspunkt *ikke* hadde betydning. Flere ga uttrykk for at lokale synspunkt ville være avgjørende for deres standpunkt til saken. Det kom også klart frem at signaler om lokal uenighet kunne gi støtet til at en sak ble tatt opp til kritisk vurdering.

Det er ikke helt klart hvordan en kan gi informasjon om dette, fordi «lokale syn» kan være så mangt. Det var da også flere av representantene som problematiserte dette, og påpekte at selv om for eksempel kommunestyret er enstemmig, kan det hende at dette bare reflekterer noen få personers syn. Dette var for flere en viktig motivasjon til å dra på befaringer, fordi en da får anledning til å snakke med folk på stedet. Imidlertid vil det antakelig ofte være kjent for fagetaten at det er lokale konflikter knyttet til prosjektet. Det kan derfor diskuteres om ikke en viktig side

ved fagetatens informasjon til politikerne er å gjøre oppmerksom på slike konflikter. Et argument for dette kan være at dersom fagetaten ikke ser det som sin oppgave å formidle slik informasjon, kan det hende politikerne bare blir oppmerksomme på de konfliktene som tas opp av lobby-grupper, noe som i stor grad vil kunne favorisere ressurssterke grupper i befolkningen, og også oppmuntre til svært stor lobbyaktivitet.

I denne sammenheng hadde den tydeligvis vært noe konflikt mellom fagetaten og særlig én av representantene. Det er vanligvis Vegdirektoratet/Vegkontorene som ordner den praktiske tilretteleggingen av komiteens befaringer. Vedkommende mente at fagetaten ikke hadde lagt til rette for at lokale konflikter skulle kunne komme fram på befaringene. I løpet av perioden hadde imidlertid dette bedret seg, og vedkommende mente at en nå hadde rutiner som i større grad enn tidligere sikret at alternativ informasjon kom fram under befaringene.

Næringslivsinformasjonen er ikke god nok

Flere kommenterte at de savnet informasjon om næringslivet. Noen valgte å tolke dette dithen at det ikke var næringslivsinteresser i prosjektet. Som nevnt var det flere som savnet informasjon om hvor stor del av tidskostnadene som gjaldt næringslivet.

8 av de 16 representantene syntes informasjonen fra fagetatens side om prosjektenes næringslivsvirkninger generelt var «tynn» eller utilstrekkelig. Ytterligere en ble ikke spurt om dette, men poengterte at næringslivsvirkninger må dokumenteres. Disse fordelte seg på alle de ulike partiene som var representert i komiteen.

To andre representanter var usikre på om det er mulig å gi objektiv og god informasjon om slike forhold. En av disse var fornøyd med informasjonen om næringslivet som kom fra lokalt hold, selv om denne ikke kan betraktes som nøytral. 5 representanter ble ikke spurt om de var fornøyde med informasjonen angående hensynet til næringslivet, og brakte det heller ikke opp selv. Ingen representanter svarte på direkte spørsmål at de syntes informasjonen de fikk om næringslivet fra fagetaten var god nok. En person påpekte imidlertid at hvis komiteen savnet informasjon, var det komiteens eget ansvar å be om å få denne.

Minst halvparten av komitémedlemmene lot altså til å være misfornøyd med informasjonen på dette punktet. Flere påpekte at en får informasjon om næringslivshensyn i dag, men at denne i vesentlig grad kommer fra partsinteresser. Det kan dermed se ut til at politikerne på dette såvidt sentrale punktet i svært stor grad baserer seg på informasjon fra kilder som er part i saken, som for eksempel det lokale næringslivet og lokalpolitikere.

Vegdirektoratets faglige vurdering

Tre representanter ville gjerne hatt Vegdirektoratets faglige vurdering av saken. Disse fortalte at under behandlingen av Norsk veg- og vegtrafikkplan hadde statsråden ikke ønsket å gi Stortinget denne informasjonen. Stortinget fikk Samferdselsdepartementets vurderinger, men det er vanskelig for Stortinget å vite i hvilken grad disse er basert på rent faglige eller mer politiske vurderinger.

Som nevnt over, var det også noen som savnet informasjon om et alternativ der tilgjengeligheten ble bedret ved hjelp av et opprustet ferjetilbud.

6.5 Var representantenes vektlegging i tråd med nytte-kostnadsanalysen?

Som nevnt over la de aller fleste representantene stor vekt på lokale synspunkter på saken, som ikke er inkludert i konsekvensanalysen. Det er imidlertid av interesse å undersøke om representantene vektla de forhold som faktisk inngår i konsekvensanalysen på noenlunde samme måte som vektleggingen i nytte-kostnadsanalysen. Vi vil altså her se bort fra det forhold at lokale synspunkter så ut til å være overordnet for enkelte representanter.

Vi vil her ta utgangspunkt i Vegdirektoratets nytte-kostnadsanalyse for Vassøy-prosjektet (Vegdirektoratet, 1995a). Det er her benyttet en metodikk som skiller seg noe fra den Vegdirektoratet brukte tidligere, blant annet er enhetsprisen for ulykkeskostnader vesentlig oppjustert. Intervjuobjektene ble informert om dette. I analysen av Vassøy-prosjektet er ulykkeskostnader og støy (inkludert velferdstap) verdsatt i kroner, mens lokal luftforurensning (som Vegdirektoratet har verdsatt i den endelige versjonen av sin Konsekvensanalyse-håndbok, Vegdirektoratet 1995b) ikke er det. Heller ingen andre miljøeffekter er verdsatt i kroner og øre. Egentlig inngikk det en verdsetting av områdemessige virkninger, på +1 mill. kr. for «lokalt utbyggingsmønster», og -1 mill. kr. for «regionale virkninger». Dette ble imidlertid ikke nevnt for intervjuobjektene, da det ville kreve en del tid å forklare dette, og de to postene var akkurat like store, men med motsatt fortegn.

Dersom nytte-kostnadsanalysens vektlegging ikke er i tråd med politikernes, er det av interesse å undersøke om endringer i metodikken kunne skape større samsvar. Vi vil derfor gå relativt detaljert inn på hva slags uoverensstemmelser vi fant, og om det er grunn til å tro at endringer i metodikken ville gjøre metoden mer politisk akseptabel.

Også her gjelder det imidlertid at konklusjonene bør tolkes med en viss varsomhet. Tiden vi hadde til disposisjon under intervjuene tillot ikke å gå inn på noen svært detaljert diskusjon av dette prosjektet. Det kan derfor lett ha oppstått misforståelser om prosjektets virkninger, blant annet ser vi i ettertid at endringen i driftskostnader kan ha blitt fremstilt på en noe upresis måte. Vi kan også ha feiltolket verbale utsagn om hva som er mer eller mindre viktig.

Store forskjeller i vektlegging

Én person var eksplisitt på at han/hun vektla faktorer i samsvar med den kroneverdien de enkelte faktorene hadde fått i nytte-kostnadsanalysen. De resterende 15 oppga alle en vektlegging som i større eller mindre grad var i konflikt med konsekvensenes vekt i Vegdirektoratets nytte-kostnadsanalyse.

Den desidert tyngste posten på nyttesiden i prosjektet er tidskostnadene, dvs. et anslag for verdien av tidsbesparelser som følge av prosjektet. Disse er anslått til 55 mill. kr. Vurderingen til personer som sa de ikke la vekt på tidskostnadene, eller som unnlot å nevne tidskostnadene som et moment de ville legge vekt på, er derfor klassifisert som «i betydelig uoverensstemmelse» med vektleggingen i

nytte-kostnadsanalysen i tabellen nedenfor. Dette gjaldt 9 personer. (Bare to av disse sa eksplisitt at de ikke ville legge vekt på tidskostnader. Det kan tenkes at noen intervjuobjekter som unnlot å nevne tidskostnader, ville ha påpekt dette som viktig dersom de var blitt spurt direkte. De ble imidlertid bedt om å peke ut viktige konsekvenser, og ble forelagt en liste der dette inngikk øverst på lista, slik at vi er nokså nær et direkte spørsmål.)

I tillegg var det noen personer som sa de la betydelig vekt på forhold som overhodet ikke var verdsatt i analysen, eller som var verdsatt til et beløp på opptil 1 mill. kr (i tallverdi). Vi har da bare inkludert de som så ut til å legge hovedvekten, eller i alle fall meget stor vekt, på slike forhold, ikke de som bare nevnte disse hensynene som «viktige». Dette gjaldt lokalt utbyggingsmønster (økte muligheter for boligbygging i Stavanger kommune, 1 person), naturmiljø og friluftsliv (1 person), regionale virkninger (det vil her si sperring av seilingsled til Stavanger, 1 person) . Slike vurderinger er også her klassifisert som i «betydelig uoverensstemmelse» med vektleggingen i nytte-kostnadsanalysen.

Av de resterende 4 representantene var det en som la stor vekt på utbyggingsarealer for Stavanger kommune (verdsatt til 1 mill. kr. i analysen), mens vedkommende for eksempel ikke nevnte ulykkeskostnader, som var verdsatt til 7 mill. kr. En annen mente nærmiljø og landskapsbilde var viktig (hhv. verdsatt til 1 mill. kr. og ikke verdsatt), men ville ikke legge vekt på ulykkeskostnadene. En tredje la vekt på landskapsbilde (ikke verdsatt) og ulykkeskostnader (7 mill.), men unnlot å nevne kjøretøyers driftskostnader, som var verdsatt til 22 mill. kr. Vektleggingen til disse personene er her klassifisert som «i mindre uoverensstemmelse» med vektleggingen i nytte-kostnadsanalysen.

Tabell 6.3: Antall representanter som oppga en vektlegging i tråd med eller i motsetning til vektleggingen i nytte-kostnadsanalysen

Vektlegging i tråd med analysen	1 (Høyre)
Vektlegging i mindre motsetning til analysen	3 (1 Høyre, 1 FrP, 1 Ap)
Vektlegging i betydelig motsetning til analysen	12

Hjelper det å inkludere mer i analysene?

Det er i denne sammenheng naturlig å spørre seg om dette kunne vært avhjulpet ved at flere forhold ble inkludert i analysene. Noen av uoverensstemmelsene mellom analysens vektlegging og representantenes skyldtes at en del forhold ikke er verdsatt i nytte-kostnadsanalysene, som for eksempel landskapsbilde og estetikk. Enkelte av de synspunktene som framkom ville derfor samsvart bedre med vektleggingen i nytte-kostnadsanalysen om flere konsekvenser var verdsatt.

Imidlertid var det relativt stor grad av *uenighet* om vektleggingen. For eksempel er tidskostnader en meget tung faktor i nytte-kostnadsanalysene. Flere representanter ga imidlertid klart uttrykk for at de ikke så på tidskostnader som viktig, mens andre syntes dette var helt sentralt. Også når det gjaldt naturmiljø, som her i første rekke dreide seg om virkninger på et fuglereservat, var det sterkt

delte meninger. Enkelte var eksplisitte på at de overhodet ikke ville ta hensyn til dette, mens andre ville legge avgjørende vekt på det.

For konsekvensene «friluftsliv», «landskapsbilde», «lokalt utbyggingsmønster» og «nyskapt trafikk» var det ikke bare uenighet om graden av viktighet, men også om fortegnet, dvs. hvorvidt konsekvensen burde inngå negativt eller positivt. Noen fremholdt for eksempel at bruer kan være vakre, mens andre var av den motsatte oppfatning. Noen representanter mente økte arealer til boligbygging var en svært viktig positiv faktor ved prosjektet, mens andre framholdt at et bilfritt og rolig boområde kunne bli forringet. Økt tilgjengelighet til friområdene vil bety at flere får bruke dem, men også at disse områdene da blir mindre uforstyrret enn før. Det synes derfor umulig å utarbeide vektorer som kunne ivareta synspunktene til alle representantene, selv i tilnærmet grad.

7. Generelt om nytte-kostnadsanalyser

7.1 Bør nytte-kostnadsbrøken være tungtveiende?

I komité-innstillingen til Norsk veg- og vegtrafikkplan 1994-97 (s 33-34) står det bl a følgende:

"Flertallet [alle unntatt SV] deler oppfatningen om at nytte/kostnadsanalyse er en viktig del av den samfunnsøkonomiske analysen. Flertallet vil understreke at selv om nytte/kostnadsanalysen ikke alene gir et tilstrekkelig grunnlag for å vurdere samfunnsøkonomisk lønnsomhet, så bør den være et tungtveiende moment i tillegg til analyser av regionale og miljømessige virkninger."

De fleste sier nytte-kostnadsanalysen bør veie tungt

Dette sitatet ble lest opp for intervjuobjektene. Deretter ble de stilt følgende spørsmål:

«Bør nytte-kostnadsanalysen etter din mening være tungtveiende?
Hvorfor/hvorfor ikke?»

Svarene som ble avgitt er oppsummert i tabell 7.1.

Tabell 7.1: «Bør nytte-kostnadsanalysen være tungtveiende?»

Svar	Antall	Kommentar
Ja	9	4 Høyre, 2 FrP, 3 Ap
Nei	3	2 SV, 1 Ap
Annet	4	2 fra Ap: I tvil. 1 fra KrF, 1 fra Sp: Ikke klart ja/nei-svar.

Alle representantene fra Høyre og Fremskrittspartiet samt 3 fra Arbeiderpartiet svarte «ja» på dette spørsmålet. SVs representanter og én representant fra Arbeiderpartiet svarte klart «nei». To representanter fra Arbeiderpartiet var sterkt i tvil. De hadde begge vært med på å støtte denne formuleringen, men var ikke sikre på om de ville sagt det slik i dag, og var redde for at nytte-kostnadsanalysene blir brukt for ukritisk.

Representantene fra KrF og Senterpartiet ga ikke klare ja/nei-svar her. Begge ga uttrykk for at nytte-kostnadsbrøken kan være nyttig, og betyr noe, men ikke alt.

7.2 Praktisk bruk av nytte-kostnadsanalysene

Noen representanter så ut til å betrakte «lønnsomhet» som et positivt ladet, politisk slagord. Dette gjaldt særlig representanter fra Fremskrittspartiet og Høyre.

Det er derfor nærliggende å tenke seg at disse representantene i utgangspunktet hadde en positiv holdning til nytte-kostnadsanalyser, siden analysene er ment å indikere om et prosjekt er samfunnsøkonomisk lønnsomt. En *intensjon* om å la nytte-kostnadsanalysene veie tungt er likevel ikke helt det samme som å *faktisk* legge stor vekt på dem ved konkrete beslutninger. Vi har derfor forsøkt å skille mellom generelt positive holdninger til nytte-kostnadsanalysene og faktisk bruk av dem. I denne forbindelse har vi særlig lagt vekt på om det i løpet av intervjuet framkom opplysninger som tydet på at en person hadde tillagt nytte-kostnadsfaktoren vekt i vurderingen av en konkret sak. Vi har også sett på representantenes mer generelle kommentarer om hvorfor de finner analysene nyttige, og i hvilke sammenhenger.

Nytte/kostnadsbrøken ikke et viktig argument

På spørsmålet om hvilke prosjekter det var spesielt viktig for representantene at ble gjennomført, er det ingen av representantene som oppgir en høy n/k-brøk som argument for at et eller flere prosjekter er spesielt viktige. Den eneste som nevner n/k-brøken i sitt svar, forteller at han/hun prioriterte et prosjekt høyt på tross av en lav n/k-brøk.

Vi har ikke data som kan si om de prosjektene representantene prioriterte har en høy eller lav n/k-brøk, og om det er systematisk forskjell på prioriteringene avhengig av for eksempel parti. Grunnen til det er at representantene ofte prioriterte hele strekninger, mens vi har data om parseller, og at det ikke finnes data om n/k-brøken i Norsk veg- og vegtrafikkplan fordi prosjektet er påbegynt eller vedtatt tidligere.

I spørsmålet om hvilke prosjekter representantene var imot eller prioriterte svært lavt, svarte de to representantene fra FrP og en representant fra Høyre at de var imot et prosjekt fordi det hadde en lav n/k-brøk. De andre representantene brukte ikke n/k-brøken som et argument for at et eller flere prosjekter ikke burde prioriteres. Det var bare den ene av FrP-representantene som oppga en lav n/k-brøk som grunn for at det var *vanskelig* å vurdere et prosjekt.

Ingen slavisk bruk av nytte-kostnads-brøken som «fasit»

Ingen av representantene så ut til å bruke nytte-kostnadsbrøken som «fasitsvar» i den forstand at de automatisk prioriterte prosjekter i tråd med nytte-kostnadsbrøkens størrelse. Som flere av dem påpekte; hvis beslutningene skulle fattes på denne måten, ville politikere være overflødige. Det forventes av en politiker at han eller hun gjør noe mer aktivt enn å slavisk følge resultatene fra et regnestykke.

En kunne også for eksempel tenkt seg at rammen til hvert fylke ble bestemt politisk, men at prosjektene innen fylket ble prioritert etter nytte-kostnadsfaktor. Vi kunne ikke se at noen representanter systematisk brukte slike metoder for prioritering.

Tre representanter gikk likevel et stykke i denne retningen, og lot til å langt på veg godta nytte-kostnadsanalysen som en vurdering av hvor gode de ulike prosjektene er for samfunnet. Imidlertid hadde alle disse noen forbehold. En representant fra Høyre mente at jo mer som var inkludert i brøken, jo bedre, for jo mer objektiv blir brøken, og dermed blir det også mindre spillerom for

politikerne. I forbindelse med spørsmålene i kapittel 5 og 6, som omhandlet konkrete saker, ga denne representanten klart uttrykk for at han/hun la stor vekt på nytte-kostnadsfaktoren i sine vurderinger. Men slik analysene er pr idag, er ikke alt med, og da mente vedkommende at skjønnsvurderinger må foretas i tillegg.

Denne personen mente dessuten at dersom en først skal subsidiere distriktene, er vegbygging en rasjonell måte å gjøre dette på. Direkte pengestøtte kan gi negative insentivvirkninger, ved at bedriftene forventer seg fortsatt støtte i senere år, og slakker av på kravene til egen effektivitet. Vegbygging, derimot, dreier seg om engangsinvesteringer, og gir derfor ikke så lett slike effekter. Vedkommende mente derfor at det vil være riktig å prioritere endel distriktsprosjekter, selv om disse kan ha lav nytte-kostnadsfaktor.

En representant fra Fremskrittspartiet ga uttrykk for meget klare holdninger om at prosjekter bør prioriteres i tråd med nytte-kostnadsbrøken. Vedkommende sa bl.a. at «FrP ville gjerne bare bygget veger på Østlandet, men det kunne vi ikke gå inn for». Også denne representanten tok dessuten endel forbehold, bl.a. tvil om analysenes kvalitet, og sa at det var uaktuelt å kun bruke nytte-kostnadsbrøken. Representanten fortalte at han ville prioritere prosjekter i eget hjemfylke høyt, og det kan tyde på at det ikke bare var n/k-brøken som var utslagsgivende for hans prioriteringer.

En annen representant fra Høyre var den av disse tre som tok flest forbehold. Vedkommende ga uttrykk for en klar prinsipiell vilje til å prioritere prosjekter etter nytte-kostnadsbrøk, men syntes dette var vanskelig i praksis. Som vedkommende uttrykte det; «en får jo sympati med folk, selv om det ikke lønner seg». Vedkommende var også opptatt av forhold som lokal kultur og regional utvikling, noe som tilsier at en ikke alltid kan følge nytte-kostnadsbrøken.

Nk-brøken som «varsellampe»

Tilsammen 11 representanter (ikke inkludert de tre nevnt over) ga uttrykk for at de betraktet nytte-kostnadsbrøken som en slags indikator som kunne bidra til å plukke ut prosjekter de burde se nærmere på. Uttrykk som «varsellampe», «grovsortering», «utgangspunkt for spørsmål» ble brukt for å beskrive dette. Å bruke brøken som en indikator på denne måten innebærer ikke nødvendigvis at en aksepterer analysen som en endelig vurdering av prosjektet, men at en bruker den som en slags «silings-mekanisme». Dette kan kanskje sammenliknes med en person som lar bokanmeldelser avgjøre hvilke bøker han skal lese, men ikke lar anmeldelsen avgjøre om han selv vurderer en bok som god etter å ha lest den.

Vegplanen består av en lang rekke prosjekter, og det er neppe realistisk å forvente at enkelt-representanter setter seg grundig inn i alle disse. Prosjektene har dessuten vært gjennom en omfattende behandling i fylkestingene, Vegdirektoratet og Samferdselsdepartementet før de når Stortinget. For en stortingspolitiker vil det derfor antakelig være nærliggende å konsentrere sin oppmerksomhet om de aller største prosjektene, samt de prosjektene der en har fått signaler om at saken på en eller annen måte er spesiell. I så fall blir det av stor betydning hva som fungerer som et slikt signal.

Et viktig signal så for mange ut til å være *informasjon om konflikter*. Imidlertid så det altså ut til at også nytte-kostnadsbrøken for endel fungerte som et slikt signal. En *spesiell* nytte-kostnadsbrøk tiltrakk seg oppmerksomhet, det vil si at den enten

var spesielt høy eller spesielt lav i forhold til de andre prosjektene i planen. Representantene så imidlertid ut til å følge noe ulik strategi med hensyn til *når* de reagerte på brøkens størrelse. Det så ikke nødvendigvis ut til å være avgjørende om den var over eller under 1. En representant sa f.eks. at et prosjekt med nytte-kostnadsbrøk på 0,6 hadde en brukbar internrente sammenliknet med det en får i banken. En annen påpekte at når det gjelder et prosjekt med en nytte-kostnadsfaktor på for eksempel 7, kan en være temmelig sikker på at det er et godt prosjekt, for selv om revisjon av analysen skulle endre anslagene endel, er det sannsynlig at brøken fortsatt vil være høy.

En annen sa at «en føler seg trygg på prosjekter med nytte-kostnadsbrøk over 1, mens andre prosjekter må vurderes nøye». Denne representanten sa imidlertid også at han/hun la liten vekt på brøkens størrelse i de tilfeller der brøken var lav, fordi det da som regel var andre hensyn som spilte inn. Vedkommende sa også at han/hun aldri hadde lagt avgjørende vekt på nytte-kostnadsbrøken.

De 11 personene som så ut til å betrakte nytte-kostnadsbrøken som en indikator, skilte seg i det hele tatt nokså sterkt fra hverandre når det gjaldt graden av velvilje til denne indikatoren. For et par representanters vedkommende framkom det under intervjuet at nytte-kostnadsbrøken faktisk hadde bidratt til at de gikk inn i en kritisk vurdering av enkeltsaker. Andre var generelt positive, uten at vi kan påpeke om dette har gitt seg utslag i konkrete saker. Fire av de 11 representantene som nevnte indikator-tankegangen, (3 fra Arbeiderpartiet, en fra Kristelig Folkeparti) var derimot åpenbart svært skeptiske til nytte-kostnadsanalysene. Selv om de betraktet nytte-kostnadsbrøken som en indikator, er det neppe grunn til å tro at disse representantene lot denne indikatoren bety så mye. En av dem sa følgende: «Hvis min konklusjon støttes av nytte-kostnadsanalysen, vil jeg bruke det kynisk. Hvis analysen ikke støtter mitt syn, bekymrer ikke det meg noe særlig.» En annen sa «jeg har følelsen av at de kan få hva som helst ut av regnestykket». En tredje uttalte at vedkommende var redd politikerne ikke er kritiske nok til nytte-kostnadsanalysene.

Noen brukte ikke nytte-kostnads-brøken overhodet

To representanter, begge fra SV, lot ikke til å legge vekt på nytte-kostnadsfaktoren overhodet. En av dem omtalte nytte-kostnadsanalysen som en «ferdiglaget vurdering». Vedkommende sa at «min vektlegging er en annen enn den som ligger inne i nytte-kostnadsanalysene. Jeg føler jeg har konsistens i min egen vektlegging. Det ville vært mer relevant hvis vektleggingen i analysene var mer i tråd med min egen vurdering. Men slik analysene er nå, er den ikke det».

Den andre av disse to uttalte at nytte-kostnadsbrøken «er nesten meningsløs for meg». Denne personen hadde en sterk følelse av at en i slike analyser prøver å kvantifisere noe som egentlig ikke kan kvantifiseres, og at hva som helst kan legges inn i analysen. Vedkommende mente likevel at en svært snever nytte-kostnadsanalyse, der bare rent økonomiske forhold var innarbeidet, kunne tenkes å være nyttig.

Tabell 7.2: Bruk/tolkning av nytte-kostnadsbrøken

Bruk/tolkning	Antall	Partitilhørighet
«Fasit» (men ikke slavisk)	3	2 H, 1 FrP
«Indikator», positiv eller nøytral holdning	7	2 H, 1 FrP, 3 Ap, 1 Sp
«Indikator», negativ holdning	4	3 Ap, 1 KrF
Ingen bruk	2	2 SV

7.3 Følger bruken av nytte-kostnadsbrøken politiske skillelinjer?

Vårt subjektive inntrykk etter at alle intervjuene var gjennomført, var at både holdningene til og den praktiske bruken av nytte-kostnadsanalysene i relativ sterk grad fulgte tradisjonelle politiske høyre-venstre-skillelinjer. Det er imidlertid ikke så lett å bedømme dette på noen objektiv måte. Svarene på et ja/nei-spørsmål om hvorvidt nytte-kostnadsanalyse bør være tungtveiende eller ikke, kan for eksempel være vel så mye et spørsmål om språkbruk, formuleringer og politiske kompromisser, som uttrykk for praktiske prioriteringer. Generelle holdninger kommer bedre fram gjennom helheten i diskusjonen, men av andre grunner finner vi det lite hensiktsmessig å gjengi enkeltintervjuer i detalj.

En indeks for holdninger til nytte-kostnads-analysene

Istedet for å bare skildre vårt subjektive inntrykk av intervjuobjektene holdninger og bruk av analysene, har vi valgt å utarbeide en *indeks* for dette. Indeksen er laget ved at vi har satt opp en rekke spørsmål, og tilordnet en poengsum til hvert av de mulige svarene. Spørsmålene og de tilordnede poengsummene er gjengitt nedenfor. Til slutt er poengene for hver representant summert. På denne måten rankeres representantene på en skala fra 0 til 12.

Spørsmål 1: Er nytte-kostnadsbrøken tilstrekkelig informasjon for å kunne ta stilling til et prosjekt?

De som svarte «ja» på enten 5 a) eller 5 c) i intervjuguiden, fikk 2 poeng her. De som svarte «nei» fikk 0 poeng. Enkelte representanter svarte et forbeholdent «ja», disse fikk 1 poeng.

Spørsmål 2: Bør nytte-kostnadsanalysen være tungtveiende?

De som svarte «ja» på dette spørsmålet, fikk 2 poeng. Forbeholdne/uklare svar: 1 poeng. «Nei»: 0 poeng.

Spørsmål 3: Representantenes tolkning/bruk av nytte-kostnadsbrøken. (Jfr tabell 7.2.)

Høyest oppnåelig poengsum her (som ingen fikk) var 4, som innebar at prosjekter ble vurdert i tråd med nytte-kostnadsbrøken (uforbeholden «fasit»-bruk av analysene). 3 poeng ble gitt til personer som ga uttrykk for at de aksepterte nytte-kostnadsbrøken som en vurdering av hvor gode prosjektene er, selv om de ikke fulgte den slavisk. 2 poeng ble gitt til de som betraktet nytte-kostnadsbrøken som en indikator for hvilke prosjekter de burde se nærmere på, og ikke ga uttrykk for

spesielt negative holdninger til denne indikatoren. 1 poeng ble gitt til de som betraktet nytte-kostnadsbrøken som en slik indikator, men samtidig ga uttrykk for at de var skeptiske til denne indikatoren. 0 poeng ble gitt til dem som ikke så ut til å finne noen anvendelser av nytte-kostnadsbrøken.

Spørsmål 4: Kom det fram eksempler på at nytte-kostnadsanalysen hadde hatt betydning for vedkommendes vurdering av konkrete saker?

Her ble det gitt 2 poeng dersom dette klart var tilfelle, 1 poeng dersom konkrete saker ble nevnt, men det var uklart om nytte-kostnadsbrøken hadde påvirket standpunktet eller snarere ble fremhevet fordi den var i tråd med representantens eget forhåndsstandpunkt, og 0 hvis ingen slike konkrete tilfeller kom fram.

Spørsmål 5: Ga representanten uttrykk for en prinsipiell holdning til nytte-kostnadsanalyser?

Her ble det gitt 2 poeng hvis det ble gitt uttrykk for en positiv holdning, 1 hvis holdningen var relativt nøytral, og 0 hvis holdningen var negativ.

Høyest oppnåelige poengsum totalt, som innebærer mest positiv holdning til nytte-kostnadsanalysene, var 12 poeng. Lavest var 0. Resultatene er gjengitt i figur 7.1, der representantenes politiske tilhørighet er markert.

Figur 7.1: En indeks for holdninger til bruk av nytte-kostnadsanalyser som beslutningsunderlag. Høyere tall betyr mer positiv holdning

	0	2	4	6	8	10	12
SV		Ap	Sp	Ap	H	H	FrP
SV		Ap			H		
		Ap			Ap		
		KrF			FrP		

Holdningene følger venstre-høyre-aksen

Vi har også forsøkt andre måter å kode dataene fra intervjuene. Bildet som fremkommer er imidlertid omtrent det samme, nokså uavhengig av metoden som brukes. Hovedinntrykket er at representantenes holdninger til og bruk av nytte-kostnadsanalysene i stor grad følger et tradisjonelt venstre-høyre-mønster, med SVs representanter som de klart mest kritiske, fulgt av endel Arbeiderparti-representanter og Kristelig Folkeparti. Mest positive er representanter fra Høyre og Fremskrittspartiet. De representantene som plasserer seg omtrent midt på er også de som lettest endrer posisjon i bildet når vi endrer metoden for poengberegning. Den relative plasseringen av for eksempel Senterpartiets representant, den ene representanten fra Fremskrittspartiet og den av Arbeiderpartiets representanter som var mest positiv, endres noe avhengig av hvordan en tolker svarene deres og hvordan en vektet de ulike spørsmålene.

Det som likevel står fast uansett hvilken metode vi brukte, var bildet av klar sammenheng mellom politisk tilhørighet og holdning til nytte-kostnadsanalysene. Dette samsvarer også godt med vårt subjektive inntrykk etter intervjuene. Er dette tilfeldig, eller skulle en teoretisk sett forvente en slik sammenheng?

Det kan være rasjonelt for en politiker å overse nytte-kostnadsbrøken

Til en viss grad er det nok slik at «lønnsomhet» er et honnør-ord for partiene på høyresiden, og at holdningene kan forklares rett og slett ved nytte-kostnadsanalysenes tilknytning til et slikt politisk ladet uttrykk. Det kan imidlertid vises (Nyborg, 1995) at jo mer en person er opptatt av omfordeling, og jo mer en er opptatt av andre forhold enn individuell nytte (for eksempel naturens egenverdi, religiøse hensyn, grunnleggende rettigheter og plikter), jo dårligere vil de normative premissene som ligger inne i en nytte-kostnadsanalyse være i samsvar med personens egne vurderinger. Det virker rimelig å anta at SV, Kristelig Folkeparti og Arbeiderpartiet er mer opptatt av omfordeling, og kanskje også de de øvrige hensynene som er nevnt over, enn Høyre og Fremskrittspartiet.

Vi har ikke gode data fra intervjuene for hvor opptatt partiene er av fordelingshensyn i vegpolitikken. Intervjuene viser imidlertid at representantene for partiene på venstresiden og mellompartiene i større grad enn Høyre og FrP, er opptatt av nærmiljø og andre hensyn som tradisjonelt ikke forbindes med «lønnsomhet». Eksempler på slike hensyn er å sikre at barn kan gå på skole der de bor, å unngå at noen blir utsatt for ras og å hindre store naturinngrep. Måten representantene karakterisere sitte eget parti på er også med å gi et bilde av at Arbeiderpartiet er mer opptatt av fordelingshensyn enn Høyre.

Sammenhengen mellom holdninger til nytte-kostnadsanalyser og politisk tilhørighet som fremkommer i figuren over ser derfor ut til å være konsistent med en antakelse om at politikerne bruker analysene på en rasjonell måte, gitt deres politiske overbevisning. Det er derfor ikke gitt at analysene vil bli tillagt mer vekt hvis politikernes forståelse av dem blir bedre, slik endel økonomer synes å ha lagt til grunn i tidligere diskusjoner av dette.

Det bør imidlertid legges til at alle representantene i vår undersøkelse, unntatt de to fra SV, oppga at de fant nytte-kostnadsbrøken nyttig. Det at endel representanter var skeptiske til analysene og valgte å legge relativt stor vekt på annen informasjon i stedet, innebar dermed ikke nødvendigvis at de overhodet ikke vektla nytte-kostnadsbrøken. Det kan imidlertid være grunn til å stille spørsmålet om det finnes *andre* måter å indikere de samfunnsøkonomiske virkningene av samferdselsprosjekter på, som er mindre kontroversielle, mer gjennomsiktede og dermed lettere å forstå og akseptere.

7.4 Forståelse og tolkning av nytte-kostnadsanalysene

I løpet av intervjuene gjorde vi ingen forsøk på å teste hvor god forståelse representantene hadde for nytte-kostnadsmetodikken. Blant økonomer har det vært en viss interesse for dette spørsmålet, på bakgrunn av at det ser ut til å være liten sammenheng mellom nytte-kostnadsbrøkens størrelse og om prosjektet faktisk blir prioritert. En har derfor diskutert om analysene bør tilrettelegges mer pedagogisk.

En av representantene, som etter det vi kan bedømme demonstrerte en meget god oversikt over metoden, uttalte følgende: «Det er uklart hva nytte-kostnadsanalysen betyr. Det tok mange år før jeg forsto dette ordentlig.» En annen hevdet at det er få som forstår nytte-kostnadsanalysene ordentlig, og at de burde være mer oversiktlige.

Vi kan ikke på bakgrunn av intervjuene si sikkert om alle representantene hadde en tilstrekkelig god forståelse av metodikken. Vi kunne imidlertid heller ikke se noen klare tilfeller av manglende forståelse, og det kom klart fram at endel representanter faktisk hadde god innsikt i dette. Dette gjaldt også noen av de representantene som hadde en skeptisk innstilling, og ikke lot til å bruke analysene i særlig grad i sine praktiske vurderinger. For eksempel hadde den ene representanten fra SV tydeligvis satt seg relativt nøye inn i metodikken, og vedkommende hadde etter vårt syn en helt konsistent og rasjonell begrunnelse for hvorfor brøken likevel ikke var av interesse for denne personen (se avsnitt 7.2 over).

Uklar tolkning

Tilsynelatende var det imidlertid en viss uklarhet, i alle fall for noen av personene i undersøkelsen, om hvilket spørsmål nytte-kostnadsanalysen egentlig gir svar på. En person sa at nytte-kostnadsbrøken gir «et meget løselig anslag på de økonomiske virkningene i samfunnet». Forøvrig var det få som prøvde å presisere noen tolkning. Vi spurte noen av representantene hva de mente med begrepet «lønnsomhet», som nytte-kostnadsbrøken gjerne blir knyttet til, og fikk nokså vage svar. En sa at «jeg tenker nok på prosentvis avkasting. For de fleste er vel dette synonymt med næringsliv, avkastning, effektivitet». En annen sa at «for bedrifter tenker jeg på økonomisk lønnsomhet. For folk er lønnsomhet trivsel, arbeidsreiser til jobben osv. Det praktiske i hverdagen er viktig.»

For praktisk bruk er det ikke sikkert at det er så viktig å vite helt presist hva en slik indikator forteller. Et hovedproblem kan imidlertid være at det er uklart hvorvidt nytte-kostnadsanalysen bare sier noe om prosjektets virkning på det en tradisjonelt tenker på som *rent økonomiske* effekter, eller om en har forsøkt å anslå prosjektets *totale velferdsmessige* effekter, så langt det lar seg gjøre. Dette er en viktig tolkningsforskjell, og de to forklaringene av lønnsomhetsbegrepet som er gjengitt over, kan muligens tyde på at disse to personene har lagt seg på en ulik fortolkning av nytte-kostnadsbrøken.

Det er imidlertid ikke så rart om det er en viss uklarhet her. Det er nemlig svært vanskelig å gi en helt presis forklaring på hva nytte-kostnadsbrøken, slik den tradisjonelt har vært utarbeidet i Vegdirektoratet, egentlig prinsipielt sett gir svar på. Den beskriver ikke bare de rent økonomiske effektene (det vil her si ting som har en pris og omsettes på markeder); blant annet vil tidsbruk i fritiden kunne være en tung post på nytte-siden i mange prosjekter. Det betyr at brøken ikke kan tolkes som et lønnsomhetsmål i tradisjonell forstand; den er ikke noe anslag verken på prosjektets virkning på offentlige budsjetter, nasjonalinntekten, driftsbalansen overfor utlandet, eller virkninger for næringslivet. På den annen side er den heller ikke et rent velferds mål. Den tar ikke hensyn til rettferdig inntektsfordeling, mange miljøforhold er ikke med, og så videre. Brøken måler snarere noe midt mellom velferd og økonomisk lønnsomhet, men hva er egentlig dette «noe»? Det at vi kunne observere en viss uklarhet angående hva brøken

egentlig svarer på, er derfor nokså forståelig, og en kan ikke uten videre slutte av dette at representantene ikke har forstått analysene.

I Vegdirektoratets nye opplegg for nytte-kostnadsberegninger (Vegdirek-toratet 1995b) går en lengre i retning av å definere brøken som et totalt velferds mål. Dette gjør kanskje brøken enda mer politisk kontroversiell, men samtidig får den kanskje en noe klarere tolkning. Politikerne i vår undersøkelse har imidlertid forholdt seg til den «gamle» metodikken.

8. Synspunkter på verdsetting

Ovenfor har vi oppsummert representantenes synspunkter på hvorvidt de ønsket en snevert eller vidt definert nytte-kostnadsbrøk, og en del synspunkter på verdsetting av ikke-markedsomsatte goder kom fram i denne forbindelse. I forbindelse med gjennomgang av konsekvensene ved prosjektet vi hadde valgt som eksempel, fastlandsforbindelse til Vassøy, ble verdsetting av ikke markedsomsatte goder diskutert i endel mer detalj.

En kan tenke seg minst to ulike begrunnelser for å verdsette ikke markedsomsatte goder, som for eksempel miljøgoder, i kroner og øre. Den første begrunnelsen er at disse godene må måles i den samme enheten som brukes i analysen forøvrig, for å eksplisitt kunne veies opp mot andre virkninger av tiltaket. En kunne imidlertid tenke seg at verdsetting av miljøgoder og andre ikke-markedsomsatte goder ikke bare var viktig for å kunne aggregere ulike effekter, men at verdien som beregnes har en selvstendig informasjonsverdi. I tillegg til å spørre politikerne om de ønsket en snever eller vid brøk, spurte vi derfor om den verdsettingen som var gjort av noen av virkningene ga dem mer informasjon enn de fysiske indikatorene som var oppgitt.

I diskusjonen ble det tatt utgangspunkt i en liste over konsekvenser av den foreslåtte Vassøy-utbyggingen, se vedlegg 2. Her er det flere konsekvenser som beskrives både ved hjelp av fysiske indikatorer og beregnede kroneverdier, mens andre bare er beskrevet på en av disse måtene. Noen kommenterte dette uoppfordret. En del av representantene ble spurt om kronebeløp som ble oppgitt var nyttig informasjon for dem, som tillegg til de fysiske indikatorene. Diskusjonen nedenfor overlapper til en viss grad diskusjonen om nytte-kostnadsbrøken, siden verdsetting i kroner og øre er helt nødvendig for å inkludere en konsekvens i nytte-kostnadsanalysen.

Når det gjelder tidskostnader, kan det stilles spørsmålstegn ved om dette egentlig er snakk om verdsetting av et ikke markedsomsatt gode, da tid omsettes på markeder i form av arbeidstilbud. Spesielt når det gjelder reising i arbeidstiden, er det naturlig å betrakte arbeidstakerens tid som en innsatsfaktor, som er omsatt på arbeidsmarkedet. Hvis arbeidstid er et markedsgode, er det nærliggende å betrakte fritid også slik, siden alternativverdien av en time fritid for en arbeider er den lønna (etter skatt) som vedkommende ville fått utbetalt hvis han/hun istedet hadde arbeidet en time til.

Arbeidsmarkedet er imidlertid såpass spesielt at det kan stilles spørsmålstegn ved en slik betraktning. Mange mennesker deltar ikke på arbeidsmarkedet i det hele tatt, pga. høy eller lav alder, sykdom, skolegang, arbeidsløshet, eller andre forhold. Markedet er dessuten relativt sterkt preget av reguleringer og lovbestemmelser, for eksempel er det grenser for hvor mye overtid en har lov å arbeide, og mange arbeidstakere står i en situasjon der de ikke fleksibelt kan velge sin arbeidstid, men må jobbe full stilling eller ikke i det hele tatt. Videre står det jo fast at fritid i og for seg ikke omsettes på markeder, i den forstand at de

minuttene en måtte spare av sin fritid ved at vegforbindelsene blir bedre, er det ingen som betaler for; det er snarere en måte å måle en velferdseffekt på. Begrepet «tidskostnader» er derfor inkludert under denne overskriften.

14 representanter ga uttrykk for ulike motforestillinger mot verdsetting av ikke-markedsomsatte goder. 2 av disse gjaldt tvil om en hadde funnet de riktige prisene, evt. forbehold om at dette er vanskelig å regne ut, men ikke egentlig prinsipiell skepsis. 9 representanter hadde imidlertid mer prinsipielle innvendinger, som at slike goder ikke *bør* verdsettes i kroner og øre, at miljøforhold bør vurderes politisk framfor ved hjelp av priser, eller at verdsettingen gir lite meningsinnhold.

Det bør imidlertid presiseres at vi her har sammenfattet alle kritiske merknader til verdsetting av ikke markedsomsatte goder. Noen av representantene hadde innvendinger mot verdsetting av enkelte goder, men lot til å akseptere andre. En person var f.eks. kritisk til verdsetting av menneskeliv, men la stor vekt på tidskostnader. Bare en person var uforbeholdent og eksplisitt positiv til prising av miljøkonsekvenser. Vedkommende ga imidlertid også uttrykk for at han/hun oppfattet tidskostnader som et lite meningsfylt begrep, og er derfor inkludert over blant de 12 personene som hadde innvendinger.

Det har videre vært litt vanskelig å tolke om intervjuobjektene innvendinger var av prinsipiell karakter eller ikke. Et synspunkt om at «slike verdier bør ikke tallfestes, fordi jeg ikke vet hvordan vi skulle kunne gjøre det», kan tolkes både som dette er ønskelig, men for tiden praktisk umulig, og som at slik verdsetting er lite meningsfylt. Vi har likevel forsøkt å dra et skille her, fordi det var klare forskjeller i graden av skepsis mellom de mest og minst skeptiske intervjuobjektene.

To personer ga ingen eksplisitte kommentarer til dette, men kunne se ut til å ha en positiv holdning, vurdert ut fra deres svar på nærliggende emner.

8.1 Verdsetting av tid

6 av representantene (4 fra Arbeiderpartiet og 2 fra SV) kom i løpet av intervjuet med prinsipielt kritiske innvendinger mot begrepet «tidskostnader». Flere ga uttrykk for at de syntes dette var et diffust begrep, og stilte spørsmålsteget ved selve begrepet. En representant for Ap påpekte at alle tidskostnader er med, og sa at «det er ikke spesielt lønnsomt for samfunnet om jeg bruker fem minutter kortere til butikken». Vedkommende mente at det kan stilles spørsmålsteget ved hvor reelle disse kostnadene er. Han/hun mente at tidskostnader nok er viktig for godstrafikken, men kjøre- og hvilebestemmelsene gjør at også yrkessjåfører har behov for en pause av og til, slik at for eksempel ventetid i forbindelse med ferger ikke nødvendigvis er så stor ulempe. Denne representanten hadde mistanke om at tidskostnadene får mange prosjekter til å se mer gunstige ut enn de egentlig er, og at dette ikke kan overprøves.

En representant fra SV ga uttrykk for at små tidsbesparelser for mange personer er mindre viktig enn store tidsbesparelser fordelt på få personer. Vedkommende hadde videre inntrykk av at Vegdirektoratets metode for å regne ut tidskostnader la urimelig stor vekt på ventetid som ikke er reell, ved at en ikke tar hensyn til at folk er flinke til å tilpasse seg fergerutene. Flere ga uttrykk for at dette med tids-

besparelser ikke er så viktig. En representant for SV sa han/hun «har vanskelig for å verdsette at folk får mer tid til å se på TV». En representant for Ap sa at «poenget er framkommelighet, ikke pluss/minus ti minutter.»

Som det framgår over, gjelder noen av disse synspunktene skepsis til hvorvidt de beregnede tidsbesparelsene, målt i minutter, er reelle, mens andre gjelder verdien av de minuttene som faktisk spares inn.

Ytterligere 4 representanter (2 fra Høyre, en fra Arbeiderpartiet og en fra Fremskrittspartiet) kom ikke med kritiske kommentarer til selve begrepet tidskostnader, men ville legge mindre, eller ingen, vekt på fritidsreiser. Som en sa: «På fritiden kan folk ta ferge». En annen sa at «folk som har kjøpt seg hytte på et sted med dårlig vegforbindelse, må vite hva de har gjort». Det er vanskelig å si hvorvidt dette er i tråd med vektleggingen i nytte-kostnadsanalysene, fordi fritidsreiser i Vegdirektoratets opplegg faktisk verdsettes lavere enn næringstrafikk. Det lot imidlertid til at disse representantene opplevde det som problematisk at alle tidskostnadene var aggregert til ett beløp, og at de ville funnet det enklere å vurdere betydningen av tidskostnadene på selvstendig grunnlag dersom tidskostnadene var presentert fordelt på næringsreiser, arbeidsreiser og andre reiser.

Tre representanter kom ikke med noen spesielle kommentarer om tidskostnader. Ytterligere tre (fra Senterpartiet, Kristelig Folkeparti og Arbeiderpartiet) uttalte seg heller ikke om selve begrepet tidskostnader, men under gjennomgåelsen av konsekvensene ved utbygging av fastlandsforbindelse til Vassøy la disse personene stor vekt på tidskostnadene. Det er derfor nærliggende å anta at de aksepterer begrepet som viktig og beslutningsrelevant.

8.2 Verdsetting av ulykker

I tabellen over konsekvenser av en fastlandsforbindelse til Vassøy (se vedlegg 2) inngikk bl.a. opplysninger om at en måtte forvente 0,5 flere personskader pr. år. Dette var verdsatt til 7 mill.kr. Tallet er basert på Vegdirektoratets nye enhetspriser for ulykkeskostnader, som er vesentlig høyere enn de som ble brukt tidligere, fordi anslått velferdstap er med i tillegg til det rent økonomiske tapet (produksjonstap, medisinske kostnader). Vi spurte intervjuobjektene om beløpet 7 mill.kr. var en nyttig opplysning for dem i tillegg til den fysiske indikatoren 0,5 flere personulykker årlig.

Sju representanter (fra hhv. KrF, Ap, SV, FrP og Høyre) svarte klart nei på dette spørsmålet, og mente det var tilstrekkelig med den fysiske indikatoren (antall ulykker). Noen visste at det ble brukt andre verdier på liv i andre land, og syntes derfor det var vanskelig å forholde seg til disse verdiene. En representant var skeptisk fordi verdien var anslått ved hjelp av betalingsvillighetsundersøkelser, og mente at spørsmålene som stilles i slike undersøkelser er for hypotetiske til å kunne tillegges vekt. Det lot til at flere av representantene syntes beløpet var vanskelig å tolke, og derfor foretrakk den fysiske indikatoren, som er lett tolkbar. En representant fra SV sa for eksempel at tallet på 7 mill. kr. «bare er forvirrende». Representanten fra KrF mente det er vanskelig å forholde seg til hvordan en skal verdsette et menneskeliv, og foretrakk derfor «faktaopplysninger» om ulykker.

To representanter var usikre på dette spørsmålet. En representant fra Høyre mente tallene som brukes er lave sammenliknet med de verdiene som benyttes i enkelte andre land, og var derfor usikker på om tallene var riktige. Representanten for Senterpartiet mente tallet på 7 millioner var helt intetsigende, men skepsisen gjaldt også den fysiske indikatoren (0,5 ulykker pr år), da vedkommende mente dette tallet var svært usikkert.

Tre personer, alle fra Arbeiderpartiet, mente at verdsetting av ulykker er interessant. En av dem var opptatt av at det ble satt en kroneverdi på ulykker for å synliggjøre dem, men var likevel usikker på om en slik verdsetting ville være til nytte for hans/hennes egen vurdering av et prosjekt. Vedkommende tok likevel til slutt det standpunkt at kun et kronebeløp ville være tilstrekkelig informasjon om ulykker, fordi «en får så mye informasjon på Stortinget, og jo enklere, jo bedre». En annen mente verdsettingen var interessant, men lurte på hvordan tallene var beregnet. En tredje mente det er viktig å sette en verdi på ulykker fordi de belaster folketrygden og gir velferds-staten utgifter. Dette var en person som også uttalte at det ikke er riktig å sette kroneverdier på forhold som angår friluftsliv, natur og miljø, og foretrakk annen, beskrivende informasjon for slike forhold. Vedkommende ønsket også en rent økonomisk nytte-kostnadsbrøk, og ville heller ha informasjon om andre forhold på siden. Ut fra vedkommendes begrunnelse for å ønske verdsetting av ulykker, ligger det derfor nær å anta at det er det rent økonomiske tapet ved ulykker vedkommende var opptatt av å verdsette, men kanskje ikke velferdstapet.

Fire representanter ga ingen spesielle kommentarer til verdsetting av ulykker.

8.3 Verdsetting av miljøgoder

I konsekvensanalysen for Vassøy som ble presentert for politikerne, var ikke miljøforhold som landskapsbilde, nærmiljø og hensyn til området fuglereservat prissatt. Enkelte av representantene kommenterte dette.

En representant for Arbeiderpartiet mente at det burde settes en kroneverdi på flere miljøkonsekvenser. En representant fra Høyre var i utgangspunktet positiv til slik verdsetting, men hadde, på bakgrunn av kontakt med Vegdirektoratet, inntrykk at dette var vanskelig å få til i praksis. Åtte representanter (fire fra Arbeiderpartiet, en fra Høyre, en fra Senterpartiet og to fra SV), ga uttrykk for kritiske synspunkter til miljøprising. Flere av disse stilte seg tvilende til om slik verdsetting kan gjøres på en meningsfylt måte. Noen mente at verdiene blir for usikre, og at slik verdsetting involverer for mye skjønn.

De øvrige seks representantene ga ikke uttrykk for prinsipielle synspunkter om hvorvidt miljøgoder bør verdsettes eller ikke. Tre av dem ga imidlertid et visst uttrykk for synspunkter i forbindelse med diskusjon om snever eller vid nytte-kostnadsbrøk: To personer fra Høyre ønsket mest mulig inn i brøken, noe som kan tyde på en positiv holdning til miljøpriser, mens en representant fra Arbeiderpartiet derimot var uinteressert i den utvidede nytte-kostnadsbrøken, og sa at «trivsel og miljø kan jeg ta meg av som politiker».

En kunne tenke seg at et standpunkt for/mot verdsetting i kroner og øre av et bestemt saksforhold *ikke* var begrunnet av et prinsipielt syn på verdsetting, men rett og slett ut fra om vedkommende ønsker at dette forholdet skal få stor vekt i

prosjektvurderingen eller ikke. I så fall ville en f.eks vente at personer som var svært opptatt av miljøvern ville gå inn for verdsetting av miljøgoder. Noen av synspunktene vi fikk kunne være konsistente med en slik forklaring, men ikke alle. For eksempel var det en representant som skilte seg ut som særlig opptatt av miljøinteressene, og denne personen var også svært skeptisk til å bruke kronebeløp som indikator på betydningen av miljøforhold.

Litteratur:

NYBORG, KARINE. 1995

Nytte-kostnadsanalyser og politiske vurderinger. Økonomiske analyser nr. 7, s. 11-19.

ROMMETVEDT, HILMAR. 1992

The Norwegian Storting: The Central Assembly of the Periphery, Scandinavian Political Studies, Vol. 15- No. 2, 1992

SAMFERDSELSDEPARTEMENTET. 1993A

NOU 1993: 23 Nytt overordnet styringssystem for Statens vegvesen

SAMFERDSELSDEPARTEMENTET. 1993B

St.meld.nr 34 (1992-93) Norsk veg- og vegtrafikkplan 1994-97

SAMFERDSELSDEPARTEMENTET. 1994A

Innst. S. nr.232, (1992-93) Innstilling fra samferdselskomiteen om norsk veg- og vegtrafikkplan 1994-97 (St.meld.nr 34.)

SAMFERDSELSDEPARTEMENTET.1994B

St.meld.nr.41(1993-94) Nytt overordnet styringssystem for Statens vegvesen

SPANGEN, INGER, 1995

Erfaring fra Norsk veg- og vegtrafikkplan 1994-97 og vurderinger av erfaringene fra planprosessen, Arbeidsdokument TRU/0447/95, Transportøkonomisk institutt, januar 1995

VEGDIREKTORATET. 1990

Retningslinjer 2: Norsk veg- og vegtrafikkplan 1994-97, Langtidsplankontoret, Vegdirektoratet

VEGDIREKTORATET. 1995A

Konsekvensanalyser. Del I: Prinsipper og metodegrunnlag. Høringsutgave, 17. mars.

VEGDIREKTORATET. 1995B

Konsekvensanalyser. Del I: Prinsipper og metodegrunnlag, veiledning. Håndbok-140.

Vedlegg 1

Spørsmål til representantene i den forrige samferdselskomiteen:

1. Norsk veg- og vegtrafikkplan-prosessen

For å forstå hvordan dere som satt i samferdselskomiteen i forrige periode vurderte vegplanen, trenger vi å vite litt om hvordan dere behandlet den, som for eksempel hva dere tok stilling til og hva dere bygget vurderingene på. Kan du fortelle litt kort om hvordan samferdselskomiteen behandlet Norsk veg- og vegtrafikkplan for 1994-97?

Ble innholdet i planen diskutert før planen ble lagt fram?

Hadde du og/eller andre i komiteen kontakt med statsråden/
Samferdselsdepartementet under behandlingen av planen?

Hvilke interesseorganisasjoner, fylkespolitikere og partilag hadde du kontakt med, og hvilken betydning fikk denne kontakten for dine standpunkter?

Hva var komiteen mest opptatt av i behandlingen av planen?

Hva var dere uenige om, og ble det uttrykt større uenighet i plenum enn i komiteen eller var det de samme synspunktene som kom fram begge steder?

Ble Norsk veg- og vegtrafikkplan vurdert i sammenheng med andre planer for eksempel Norsk Jernbaneplan?

2. Vurdering av noen hovedtemaer i Norsk veg- og vegtrafikkplan

Vi vil gjerne vite hvordan du vurderte følgende spørsmål i behandlingen av veg- og vegtrafikkplanen:

Størrelsen på den økonomiske rammen?

Fordelingen av midler mellom fylkene?

Omfanget av prosjekter som starter denne perioden og som må fullføres i neste (framtidige bindinger av den økonomiske rammen)?

Omfanget av prosjekter som allerede er vedtatt eller er påbegynt

Fordeling av midler mellom investeringer i stamveger, andre riksveger, kollektivinfrastruktur, gang- og sykkelveger og miljø- og trafikksikkerhetstiltak.

Fordelingen av midler mellom investeringer og drift (vedlikehold).

Normalkravene til standarden på vegene (Vegnormaler)

3. Vurdering av prosjekter

Vi har her en liste over alle prosjektene i Norsk veg- og vegtrafikkplan 1994-97.

- a) Er det noen av disse prosjektene det var spesielt viktig for deg at blir gjennomført? I tilfelle, hvorfor?
- b) Er det noen av prosjektene du var spesielt sterkt imot?
- c) Er det noen av disse prosjektene du synes det var spesielt vanskelig å vurdere? I tilfelle, hvorfor?
- d) Er det noen av prosjektene eller noen typer prosjekter som du la liten vekt på fordi de var enkle å vurdere eller lite viktige for deg?
- e) Er det noen av disse prosjektene du mener at Samferdselsdepartementet eller Vegdirektoratet kan få avgjøre alene?
- f) Er det noen av disse prosjektene det er viktig at Stortinget tar stilling til?

4. NK-analyse og prioriteringer

- a) Prosjektet "fastlandsforbindelse til Ytre Bremanger" (Sogn og Fjordane) har en NK-brøk på bare ca. 0,2. Komiteen hadde ingen merknader til dette prosjektet. Kan du beskrive hvorfor du syntes dette prosjektet burde gjennomføres?
- b) Komiteen hadde heller ingen merknader til prosjektet "Ev 6 Mediå-Okshammeren" i Nord-Trøndelag. Hvilke forhold talte for å prioritere dette, til tross for en NK-brøk på bare 0,3?
- c) Prosjektet Rv 109 Freskovegen-Råbekken (Østfold) har en NK-brøk på 3,1. Komiteemedlemmene fra SP og SV ønsket å fjerne, hhv. redusere bevilgningen. Hva var din vurdering av dette prosjektet?

5. Eksempel: Fastlandsforbindelse til Vassøy

Vi vil gå gjennom et tenkt vegprosjekt (fastlandsforbindelse til Vassøy) for å høre din vurdering av ulike konsekvenser av dette prosjektet.

Langøy og Vassøy er to øyer i Stavanger kommune som ligger nær sentrum, omlag 4 km unna. Vassøy er den eneste øya med en større befolkning, 500 innbyggere, som ikke har fast vegforbindelse. Mellom øyene og Stavanger sentrum går det i dag en hurtigbåt og en bilferge med en avgang hver time, og en avgang hver halvtime i rushtiden. Økonomiske innsparinger tilsier at tilbudet vil bli redusert til omlag det halve utenom rushtiden.

En fast vegforbindelse vil gi befolkningen på øyene en bedre tilgjengelighet til sentrum. En bruforbindelse mellom Stavanger og Vassøy vil koste 60 millioner kroner (nåverdi). De innsparte fergekostnader vil totalt bli 33 millioner kroner.

På basis av Vegdirektoratets tall har vi beregnet nytte/kostnadsbrøken til 1,3. I dette tallet er ulykkeskostnader og miljøkostnader ikke inkludert.

- a) Er nytte/kostnadsbrøken tilstrekkelig til at du kan ta stilling til dette prosjektet?
- b) Hvilke andre opplysninger trenger du eventuelt for å ta stilling til prosjektet?

Vegdirektoratet er i ferd med å utarbeide en ny metodikk for å regne ut nytte/kostnadsbrøken. I det nye opplegget er ulykkeskostnadene basert på folks betalingsvillighet for å unngå risiko, og dette har gitt en kraftig oppjustering av ulykkeskostnadene. Vegdirektoratet har også anslått enkelte miljøkostnader ut fra betalingsvillighetsstudier. Hvis vi inkluderer ulykkeskostnader og støykostnader målt ved Vegdirektoratets nye anslag, vil n/k-brøken for Vassøy-prosjektet Med den nye beregningsmåten blir nytte/kostnadsbrøken 1,17.

c) Gir den nye nytte/kostnadsbrøken deg tilstrekkelig informasjon til å ta stilling til prosjektet?

Vi har laget et sammendrag av de konsekvensene Vegdirektoratet har utredet for prosjektet. Vi ber deg gå raskt igjennom konsekvensvurderingene av å bygge ut denne fastlandsforbindelsen.

d) Hvilke av disse konsekvensene vil du legge størst vekt på i din vurdering av dette og tilsvarende prosjekter?

e) Er det konsekvenser du er opptatt av som ikke er tatt med i dette eksempelet, eller kan du huske at du har opplevd det i behandlingen av prosjekter i Norsk veg- og vegtrafikkplan?

f) Mener du at det er ønskelig å gi sette et tall for kostnader/besparelser på flere av konsekvensene og/eller er det konsekvenser som er tallfestet i dette eksempelet som ikke bør tallfestes?

6. Generelt om nytte-kostnadsanalysene

I komité-innstillingen til Norsk veg- og vegtrafikkplan 1994-97 (s.33-34) står det bl a følgende: "Flertallet [alle unntatt SV] deler oppfatningen om at nytte/kostnadsanalyse er en viktig del av den samfunnsøkonomiske analysen. Flertallet vil understreke at selv om nytte/kostnadsanalysen ikke alene gir et tilstrekkelig grunnlag for å vurdere samfunnsøkonomisk lønnsomhet, så bør den være et tungtveiende moment i tillegg til analyser av regional og miljømessige virkninger."

- Bør nytte-kostnadsanalysen etter din mening være tungtveiende? Hvorfor/hvorfor ikke?

7. Generelt om vurdering av prosjekter

a) Hvilke prosjekter ble vurdert opp mot hverandre i behandlingen av Norsk veg- og vegtrafikkplan?

b) Er andre forhold som «enighet i fylkestinget», «lik vegstandard for hele lande», eller «partiets profil» noen ganger viktig for ditt standpunkter til vegprosjekter?

c) Følte du noen gang at «det meste var bestemt på forhånd» eller følte du at komiteen hadde gode muligheter for å styre vegpolitikken?

- lokal politisk enighet i fylkestinget som det er vanskelig å overprøve?
- vanskelig å overprøve departementets/direktoratets ekspertvurderinger pga mangelfull informasjon eller oversikt?

- mange påbegynte prosjekter som må fullføres?
 - fordeling mellom fylker som ikke kan/bør fravikes?
 - mangel på ferdig utredete prosjekter som kan trekkes inn i planen?
 - standardkrav til veger (vegnormaler) som må oppfylles?
- d) Har du forslag til endringer i utformingen av vegplanen eller behandlingsmåten som kan føre til en mer overordnet politisk styring med vegpolitikken?
- e) Er det viktige sider ved komiteens behandling av vegpolitikken som vi ikke har kommet inn på i dette intervjuet og som du gjerne vil nevne?

Vedlegg 2

Eksempel :

	Konsekvenser av bruforbindelse til Vassøy
Tidskostnader	Redusert reisetid totalt. Busstrafikanter 1-times frekvens med 1/2-timesfrekvens i rushtiden. <i>Sparte tidskostnader: 55 mill.kr.</i>
Kjøretøyers driftskostnader	Lengre kjøreavstander mellom Vassøy og Stavanger. <i>Økte drifts kostnader: 22 mill.</i>
Transportkvalitet	Nytt båtmateriell om rundt 5 år vil gi liten risiko for driftsstans. Bru gir større reisevalgmuligheter (buss, bil, sykkel) enn før. <i>Liten positiv konsekvens (+)</i>
Ulykkeskostnader	Det blir mer trafikk i et nesten bilfritt miljø på. 0,5 flere personskader pr år. <i>Økte kostnader: 7 mill. kr.</i>
Nærmiljø	10 flere støyplagede personer. 3 husstander må flytte. Sterkt reduserte nærfriområder. <i>Støykostnader: 1 mill. kr Middels negativ konsekvens (- -)</i>
Friluftsliv	Regionalt dagsutfartsområde for båtfolk på Langøy. Øya vil bli støyutsatt, noe som forringer bruksverdien. <i>Liten negativ konsekvens (-)</i>
Naturmiljø	En viss reduksjon i fuglebestanden på Hestholmen, som er et nasjonalt fuglereservat. <i>Middels negativ konsekvens (- -)</i>
Landskapsbilde	Langøy-området flate og åpne landskap blir forandret med et nytt dominerende element (bru) <i>Middels negativ konsekvens (- -)</i>
Landbruk og fiske	Høyverdi landbruksjord som inngår i grøntstruktur for byen vil ikke bli berørt. <i>Ingen konsekvens (0)</i>
Georessurser og vann	Vanntilførsel til brønner for 5 husstander avskjæres og erstattes med kommunal vannverkstilnytning. <i>Ingen konsekvens (0)</i>
Lokalt utbyggingsmønster	Stavanger kommune har begrenset tilgang på sentrumsnære boligområder som ikke er i konflikt med landbruk og grøntstruktur Brua gir grunnlag for 300 nye boliger og en effektivisering av offentlig service. <i>Sparte kostnader: 1 mill. kr. Liten positiv konsekvens (+)</i>
Regionale virkninger	Ekstra seilingstid på 30 minutter i seilingsleden til Sandnes. <i>Økte kostnader: 1 mill. kr. Ingen konsekvens (0)</i>
Nytte av nyskapt trafikk	Fastlandsforbindelsen fører til hyppigere reiser med bil. Det blir blant annet lettere å komme til kommunesenteret og bydels-senteret. <i>Sparte kostnader: 8 mill. kr.</i>
Tiltakskostnader	Kommunen må investere i nytt ferge-materiell innen 5 år. Kostnader ved brualternativet: <ul style="list-style-type: none"> • Investeringer i veg/bru: 60 mill. kr. • Drift/vedlikehold av veg/bru, 2 mill.kr. • Drift av buss på fylkeskommunalt budsjett, 10 mill. kr. • Bompengefinansiering: 30 mill. kr. <i>Investeringer: 60 mill. kr.</i> <i>Sparte driftskostnader: 33 mill. kr</i>