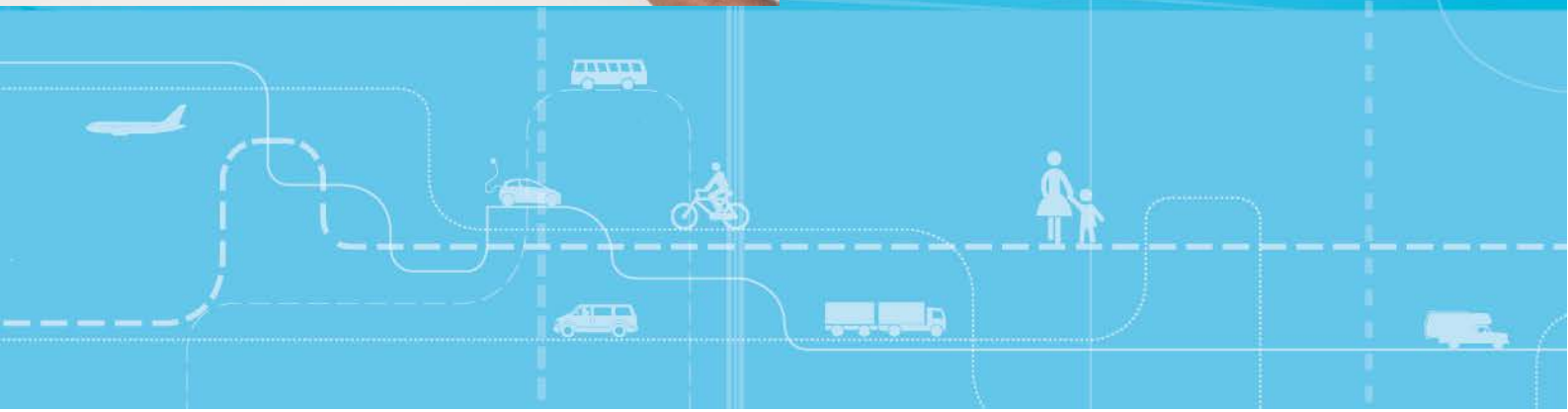
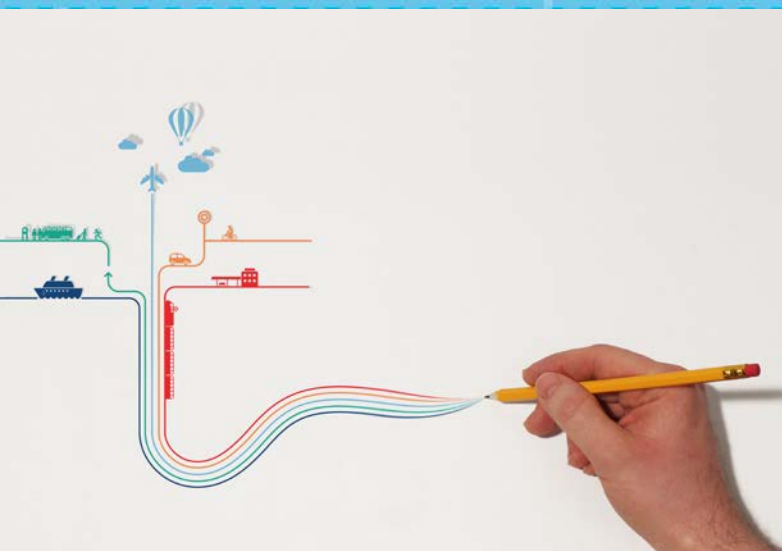


# Transportetatenes prioriteringshensyn i Nasjonal transportplan

Forslag til en transparent oversikt





# Transportetatenes prioriteringshensyn i Nasjonal transportplan

## Forslag til en transparent oversikt

Harald Minken

Silvia Olsen

Merethe Dotterud Leiren

Arvid Strand

Forsidefoto: Shutterstock

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.

---

**Tittel:** Systematisering av grunnlaget for prioriteringer i planarbeidet til Nasjonal transportplan

**Forfattere:** Harald Minken  
Arvid Strand  
Silvia J. Olsen  
Merethe Dotterud Leiren

**Dato:** 12.2014

**TØI rapport:** 1379/2014

**Sider** 24

**ISBN Elektronisk:** 978-82-480-1593-2

**ISSN** 0808-1190

**Finansieringskilde:** Avinor  
Jernbaneverket  
Kystverket  
Statens Vegvesen

**Prosjekt:** 4088 - Avrop 10 Faktorer som påvirker prosjektprioriteringen

**Prosjektleder:** Harald Minken

**Kvalitetsansvarlig:** Kjell Werner Johansen

**Emneord:** Nasjonal transportplan

Prosjektvalg

Samfunnsøkonomisk analyse

**Sammendrag:**

Formålet med dette prosjektet har vært å bidra til økt bruk av samfunnsøkonomisk analyse ved prioriteringen av investerings-prosjekter i NTP, samt å gjøre beslutnings-prosessen mer transparent.

Vi foreslår et nytt obligatorisk dokument om hvert kandidatprosjekt. Forslaget finnes i en kort og en lang versjon, men ingen av dem skal være lengre enn 10 sider. Dokumentet skal inneholde prosjektets navn, status og ansvarlige, en kort beskrivelse, oppsummert nyttekostnadsanalyse og kort omtale av ikke-prissatte virkninger, måloppnåelse og konsekvensmatrise.

**Title:** Proposal to improve transparency in the process of selecting projects for the next National Transport Plan

**Author(s):** Harald Minken  
Arvid Strand  
Silvia J. Olsen  
Merethe Dotterud Leiren

**Date:** 12.2014

**TØI report:** 1379/2014

**Pages** 24

**ISBN Electronic:** 978-82-480-1593-2

**ISSN** 0808-1190

**Financed by:** Avinor  
The Norwegian Coastal Administration  
The Norwegian National Rail Administration  
The Norwegian Public Roads Administration

**Project:** 4088 - Avrop 10 Faktorer som påvirker prosjektprioriteringen

**Project manager:** Harald Minken

**Quality manager:** Kjell Werner Johansen

**Key words:** Cost-benefit analysis

National transport plan

Project selection

**Summary:**

The purpose of this project has been to contribute to a more systematic use of economic appraisal in the process of selecting investment projects for the National Transport Plan, and to making the whole decision process more transparent. In two different versions, we propose a new document that can follow each candidate project through the project selection process. The document should include a short description of the project and a summary of costs and benefits and non-monetised impacts, as well as tables showing the project's impact on key performance indicators and national transport policy objectives.

Language of report: Norwegian

---

*Rapporten utgis kun i elektronisk utgave.*

*This report is available only in electronic version.*

---

Transportøkonomisk Institutt  
Gaustadalleen 21, 0349 Oslo  
Telefon 22 57 38 00 - [www.toi.no](http://www.toi.no)

Institute of Transport Economics  
Gaustadalleen 21, 0349 Oslo, Norway  
Telefon 22 57 38 00 - [www.toi.no](http://www.toi.no)

# Forord

Temaet for denne rapporten er utviklingen av et system for mer systematisk sammenstilling og presentasjon av prioriteringsgrunnlaget ved prioriteringer av prosjekter til Nasjonal transportplan. Formålet er å gjøre beslutningsprosessen mer transparent.

Dokumentet er skrevet på oppdrag av Metodegruppa i NTP-organisasjonen. Bakgrunnen er en henvendelse fra Samferdselsdepartementet, der etatene og Avinor blir bedt om å utvikle et opplegg for systematisk presentasjon av hvilke hensyn det er lagt vekt på ved prioritering mellom prosjektene. Departementet ber om en vurdering av hvilke hensyn som bør dekkes i en slik systematisering og en anbefaling for hvordan dette kan framstilles.

Vår kontaktperson i metodegruppa har vært Øystein Linnestad. Prosjektet har vært ledet av forsker Harald Minken. Forskerne Silvia Olsen, Merethe Dotterud Leiren og Arvid Strand har stått for administrering og innsamling av informasjon gjennom intervjuer og gitt viktige bidrag i beskrivelsen av hvilke hensyn som tas sentralt i etatene og ute i regionene i dag, og hva man mener kan gjøres bedre. Blant annet på dette grunnlaget fremmer vi to alternative forslag til et kort dokument om det enkelte prosjektet. Tanken er at dette dokumentet skal følge prosjektet gjennom prioriteringsprosessen, for å gi en oversikt over de viktigste virkningene av prosjektet og dokumentere hvordan det har blitt behandlet.

Rapporten er utarbeidet i fellesskap mellom de fire forskerne. Assisterende direktør Kjell Werner Johansen har stått for kvalitetssikring av rapporten, og sekretær Trude Rømning har stått for den avsluttende tekstbehandlingen.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon gjennom intervjuer i dette prosjektet.

Oslo, desember 2014  
Transportøkonomisk institutt

*Gunnar Lindberg*  
direktør

*Kjell Werner Johansen*  
assisterende direktør



# Innhold

## Sammendrag

<b>1 Innledning</b> .....	<b>1</b>
<b>2 Datakilder</b> .....	<b>3</b>
<b>3 Observasjoner</b> .....	<b>4</b>
3.1 Nasjonale mål og føringer .....	4
3.2 Transportetatene og Avinors roller og prioriteringshensyn .....	5
3.2.1 Avinor .....	5
3.2.2 Kystverket .....	6
3.2.3 Jernbaneverket .....	7
3.2.4 Statens vegvesen .....	8
3.3 Oppsummering .....	9
<b>4 Diskusjon</b> .....	<b>10</b>
4.1 Arbeidet med å få fram en prosjektportefølje .....	10
4.2 Behov for en mer systematisk sammenstilling av prioriteringsgrunnlaget til Nasjonal transportplan? .....	12
<b>5 Forslag</b> .....	<b>13</b>
5.1 Forslag til system for samlet prosjektvurdering .....	13
5.1.1 Dokumentets oppbygging .....	14
5.1.2 Nærmere om innholdet .....	15
5.2 Alternativt rapporteringssystem – en enklere variant .....	16
5.3 Andre forslag .....	18
<b>6 Litteraturliste</b> .....	<b>20</b>
<b>Vedlegg I</b> .....	<b>21</b>
Intervjuguide .....	21
<b>Vedlegg II</b> .....	<b>24</b>
Våre informanter .....	24





**Sammendrag:****Transportetatenes prioriteringshensyn i  
Nasjonal transportplan****Forslag til en transparent oversikt**

TØI rapport 1379/2014

Forfattere: Harald Minken, Silvia Olsen, Merethe Dotterud Leiren, Arvid Strand

Oslo 2014 24 sider

*Vi foreslår et nytt obligatorisk dokument som følger hvert prosjekt som skal vurderes tatt inn i Nasjonal transportplan. Forslaget finnes i en kort og en lang versjon, men ingen av dem skal være lengre enn 10 sider. Dokumentet skal inneholde prosjektets navn, status og ansvarlige, en kort beskrivelse, oppsummert nyttekostnadsanalyse og kort omtale av ikke-prissatte virkninger, måloppnåelse og konsekvensmatrise. Hensikten er å bidra til økt bruk av samfunnsøkonomisk analyse ved prioriteringen av investeringsprosjekter i NTP, samt å gjøre beslutningsprosessen mer transparent.*

Samferdselsdepartementet har bedt etatene og Avinor om et opplegg for mer systematisk presentasjon av hvilke andre hensyn enn samfunnsøkonomi som bør telle med ved prioriteringer mellom prosjekter til Nasjonal transportplan. Hensikten er å gjøre beslutningsprosessen mer transparent, ved at prioriteringsgrunnlaget blir klarlagt i sin helhet. Dessuten ønsker departementet at samfunnsøkonomisk lønnsomhet tillegges større vekt enn før i prioriteringen. Etatene har henvendt seg til TØI for å få forslag til hvordan dette kan gjøres. Hvilke hensyn bør dekkes? Hvordan kan det framstilles?

Vi har intervjuet ni nøkkelpersoner i NTP-prosessen i etatene, både for å få en oversikt over hvordan prioriteringsprosessen foregår i dag, og for å få deres syn på hvordan ting kan gjøres i framtida. Dessuten har vi brukt nåværende retningslinjer for NTP-planleggingen og materiale fra etatene, som håndbøker, rutevise utredninger, perspektivplaner m.m. I arbeidet har vi dratt fordel av andre pågående prosjekter ved TØI, og vi har også sett på hvordan dette gjøres i Sverige.

**Noen hovedinntrykk fra intervjuene**

Våre informanter hadde naturligvis ulike syn på det vi spurte om. Noen hovedinntrykk fra intervjuene er likevel at den samfunnsøkonomiske lønnsomheten spiller liten rolle for om et prosjekt blir prioritert eller ikke, at informantene opplever at det er relativt lite spillerom for prioriteringer i det hele tatt, og at det er vanskelig å ta hensyn til samfunnsøkonomien når det finnes andre klare mål som skal oppfylles. ”Er det samfunnsøkonomisk lønnsomt å gjøre Norge universelt utformet?”, som en sa.

Prosjekter oppstår på to måter. Den ene er at de har opphav i strategiske planer og større kartlegginger av infrastrukturens tilstand i forhold til gjeldende normer og standarder. Perspektivutredningen i Jernbaneverket, handlingsplanen i Kystverket og de rutevise utredningene i vegvesenet er eksempler på slike kilder til å definere prosjekter. Den andre er lokale initiativ fra brukere, næringsliv og politikere. Når en

har bestemt seg for å utrede et prosjekt, vil det som regel også bli gjennomført før eller seinere, når trasévalg og lokale konflikter er avklart og kostnadsanslagene har blitt tilstrekkelig sikre. Det er derfor grunnlag for å si at den virkelige prioriteringen foregår på et tidlig og ofte dårlig dokumentert stadium. Derfor er det i noen sammenhenger lite å velge i når vi kommer fram til den nasjonale transportplanen. Og sjøl om det finnes flere utredete prosjekter enn det som får plass i planen, kan det likevel føles nokså opplagt og ukontroversielt hvilke av dem som skal velges.

Når det gjelder Statens vegvesen, kan vi si at avvik fra vegnormalene er en viktig kilde til prosjektene, sammen med trafiksikkerhetshensyn, standardbrudd og kapasitetsproblemer i visse strøk. Vegnormalene i seg sjøl har ikke vært gjenstand for samfunnsøkonomisk analyse, og det kan være medvirkende til at transportplanen blir mindre lønnsom enn den kunne vært.

Ved trasévalg og utforming av prosjektet spiller nyttekostnadsbrøken en større rolle, sammen med miljøhensyn, universell utforming og klimahensyn.

I Jernbaneverket er det en utbredt oppfatning at nyttekostnadsbrøken egner seg dårlig til å prioritere mellom prosjekter, men den har en viss betydning for valg av alternative utforminger av det enkelte prosjektet. For øvrig er det også her langt på veg gitt hva som skal prioriteres, ettersom man ønsker å konsentrere seg om noen få store utvalgte prosjekter og satsninger. Blant de faktorene som betyr noe for prosjektvalget, er forventet passasjertall og indikatorer som framkommelighet, trengsel, sikkerhet og miljøbelastning, samt målsetningen om at kollektivtrafikken skal ta trafikkveksten i byområdene.

Kystverket har en tilsvarende liste over hva som betyr noe, med sikkerhet først, og framkommelighet, oljevernberedskap, økonomi og nordområdesatsninger som andre faktorer. I Avinor er de viktige faktorene bedriftsøkonomisk lønnsomhet, pålegg og krav fra myndighetene, og minstestandarder og oppfyllelse av konsesjonskrav på de små flyplassene.

## **Er det behov for systematisering?**

Våre informanter synes ikke det er mangel på informasjon, og de har ingen ønsker om bedre eller mer omfattende informasjon om prosjektene, verken innad eller utad. Noen framholdt likevel at informasjonen kunne være bedre systematisert for internt bruk og lettere å finne fram til for utenforstående.

## **Forslag og anbefalinger**

Vårt oppdrag har ikke utelukkende vært passivt å formidle videre de tankene som våre informanter har om prioriteringsprosessen slik den er i dag. Det er tvert imot å foreslå et opplegg som kan klarlegge prioriteringsgrunnlaget i sin helhet, og dermed gjøre beslutningsprosessen mer transparent, og som kan føre til at samfunnsøkonomisk lønnsomhet tillegges større vekt enn før i prioriteringen.

Vi skal derfor anta at det faktisk finnes et noe større handlingsrom enn det som mange av informantene har fortalt oss. Med vårt opplegg ønsker vi å gjøre det lettere for beslutningstakerne å få oversikt over de viktigste egenskapene ved hvert av prosjektene, og dermed gjøre det lettere å sammenlikne dem. Samtidig vil vi helst lage et opplegg som styrer prosessen vekk fra irrelevante og vanskelig dokumenter-

bare hensyn, og som legger til rette for at samfunnsøkonomisk lønnsomhet står mer sentralt i avveiningene.

Vi har laget to alternative forslag til et dokument som kan følge det enkelte prosjektet, og som kan brukes aktivt både til prioriteringene og som en inngangsportal for dem som vil vite mer om prosjektet, enten de befinner seg i samferdselsetatene eller utenfor. Dessuten kommer vi med en del andre forslag som vil støtte opp under en slik mer systematisk og dokumenterbar prioriteringsprosess.

Det første dokumentet vi foreslår, har vi kalt ”Kortfattet prosjekttomtale”. Det er sterkt inspirert av et tilsvarende svensk dokument ved navn ”Samlad effektbedömning” (SEB), men den kortfattede prosjekttomtalen er på maksimalt 10 sider og dermed kortere en den svenske SEB. Det består av følgende deler:

- A. Prosjektnavn, ansvarlig og status (1/2 side)
- B. Prosjektbeskrivelse (2 til 3 sider)
- C. Nytte og kostnad (3 sider)
- D. Ikke-prissatte konsekvenser (1 ½ side)
- E. Måloppnåelse og konsekvensmatrise (1 side)
- F. Referanser (1 side)

Dokumentet skal være et hjelpemiddel for dem som arbeider med å sette sammen investeringsplanen i NTP-meldingen og for Stortingets arbeid med enkeltprosjektene i NTP. Det skal være et godt utgangspunkt for ”meroffentlighet” (fri tilgang for alle til de underliggende dokumentene om vedkommende prosjekt). Det skal også gi grunnlag for beregning av graden av måloppfyllelse og samlede virkninger av NTP på nasjonalt nivå.

Videre skal dokumentet bidra til at den lokale analysen av det enkelte prosjektet blir gjort på en enhetlig og tilstrekkelig uttømmende måte, og gi grunnlag for enkel kvalitetssikring av prosjektet før det tas inn i planen. Endelig skal det vise hvem som har ansvaret for den foreliggende versjonen, hvem som har foretatt kvalitets-sikringen, og hvor gjeldende versjon av underlagsdokumentene er å finne.

Det andre dokumentet vi foreslår, er et alternativ hvis det er ønskelig å karakterisere det enkelte prosjektet på aller enkleste måte, men likevel nedfelle opplysninger som gjør det mulig raskt å få et inntrykk av hva slags prosjekt det er tale om, og hva som karakteriserer det. Alle opplysningene som trengs til å sette det sammen, er data som bør være lett tilgjengelige. Det vil derfor kreves svært lite ressurser å fylle ut tabellen. Sentrale opplysninger om et hvert prosjekt vil på denne måten være samlet innenfor rammen av (anslagsvis) en side.

Vi har også en liste over andre forslag, som delvis har til hensikt å gjøre samfunnsøkonomisk lønnsomhet til et viktigere mål i transportplanleggingen, og delvis å la andre hensyn få den vekten de fortjener innenfor et system der samfunnsøkonomisk lønnsomhet er et hovedhensyn. Disse forslagene omfatter blant annet:

- Det gjøres en samfunnsøkonomisk analyse av standardkrav og tekniske bestemmelser (som vegnormaler) i alle etatene. Dermed vil prosjektene som blir skapt, i utgangspunkt ha mer med samfunnsøkonomi å gjøre.
- Budsjettet i planen deles i tre; distrikter der minstestandard er hovedsaken, bytransport og resten.

- Det formuleres minstekrav til standard som gjøres gjeldende der hvor dette er nødvendig fordi prioritering etter samfunnsøkonomi ikke er i stand til å sikre at alle skal få dekket sitt grunnbehov for transport.
- De nasjonale målene som må ivaretas på sentralt hold, som klimamål og eventuelt ulykkesmål, jordvern, m.m., skal rapporteres for hvert prosjekt og brukes aktivt ved sammensetningen av prosjekter i planen. Om de nasjonale målene ikke nås, skal det tas grep i form av å velge andre og bedre prosjekter, sette inn prisvirkemidler og regulering, osv.
- En kort liste over viktige hensyn og prioriteringer innafor hver enkelt etat, eller innafor hvert område innen etaten, skal utarbeides og brukes til å sette spesifikke mål for dette området og måle måloppnåelse med hensiktsmessige indikatorer.

# 1 Innledning

Målet med dette prosjektet er å utvikle et system for mer systematisk sammenstilling og presentasjon av prioriteringsgrunnlaget ved beslutninger som gjøres i planarbeidet til Nasjonal transportplan. Sammenstillingen skal gjøre det tydelig hvilke hensyn som er vektlagt ved prioriteringene. Det vil gjøre beslutningsprosessen mer transparent, i det prioriteringsgrunnlaget blir klarlagt i sin helhet.

Bakgrunnen for prosjektet er at Samferdselsdepartementet har gitt uttrykk for at samfunnsøkonomiske analyser i sterkere grad bør brukes for å vurdere ressursbruken i transportsektoren. I sine retningslinjer til etatene ber departementet om at det tydeligere skal framgå i underlagsmaterialet hvorvidt det er lagt vekt på resultater fra samfunnsøkonomiske analyser, og eventuelt hvilke andre hensyn som det er lagt vekt på i prioriteringene. Årsaker til at anbefalingene fra samfunnsøkonomiske analyser ikke følges, kan ifølge departementet for eksempel være at det finnes effekter som ikke er tilstrekkelig dekket i analysene, at det er lagt mer vekt på ett bestemt forhold enn det som analyseresultatene tilsier, eller at det finnes andre forhold som spiller en rolle. Slike forhold inkluderer for eksempel ringvirkninger, hensynet til sammenhengende utbygging, bompengefinansiering som gjør at prosjekter rykker fram i «køen» av prosjekter, politiske føringer eller at internasjonal lovgivning krever justeringer som gjør at enkelte prosjekter må gjennomføres før andre.

En rekke ulike hensyn kan og bør spille inn når transportetatene og Avinor skal prioritere prosjekter i Nasjonal transportplan. En tentativ liste over slike hensyn inkluderer:

- Samfunnsøkonomisk lønnsomhet, beregnet i transportsektoren
- Ikke prissatte konsekvenser (de fem i Håndbok V712 (140), eventuelt pluss utelatte effekter som pålitelighet, trengsel om bord)
- Regionaløkonomiske virkninger og mernytte (samfunnsøkonomisk lønnsomhet i en videre sammenheng, ringvirkninger)
- Graden av oppfyllelse av NTP-mål
- Andre politiske mål
- Politiske føringer (dvs. at prosjektet er lovet igangsatt eller prioritert i stortingsmerknader eller andre politiske dokumenter)
- Fordelingshensyn (geografisk, inntektsforskjeller, kjønn, m.m.)
- Lovpålagte krav og internasjonale konvensjoner
- Prosjektet er bundet, dvs oppstartsbevilgning er gitt eller prosjektet påbegynt
- Prosjektets modenhet (hvor langt det er utredet)
- Behov for sammenhengende utbygging

- Prosjektet er forutsetning for eller gir synergi med andre, framtidige prosjekter og planer (inkludert arealbruksplaner og byutviklingsprosjekter)
- Finansieringsmulighetene
- Graden av usikkerhet om forutsetninger og virkninger

I dette dokumentet foreslår TØI metoder som kan brukes av transportetatene til å dokumentere på en enkel, oversiktlig og enhetlig måte hvilke hensyn som faktisk tas. Det vil gjøre det lettere å sjekke om det er samsvar mellom utredning og konklusjon i det enkelte prosjektet, og om det er samsvar mellom premissene som planen bygger på og den endelige prioriteringen av prosjekter i den ferdige planen. Vi har valgt å presentere to ulike versjoner av et dokument som skal dokumentere hvilke hensyn det er lagt vekt på i det enkelte prosjektet. Dessuten har vi noen andre forslag som også kan bidra til en mer rasjonell og etterprøvbar planprosess.

I de neste kapitlene gjør vi greie for arbeidet i prosjektet og oppsummerer intervjuene vi har gjort med nøkkelpersoner i etatenes arbeid med planen. Deretter utvikler vi våre egne forslag til forbedring av prosessen. I kapittel 2 gir vi først en beskrivelse av datakildene som vi har brukt. I kapittel 3 beskriver vi noen hovedfunn fra den informasjonen vi har hentet inn. I kapittel 4 diskuterer vi denne informasjonen i lys av målet om å utvikle et transparent og etterprøvbart system, og i kapittel 5 presenterer vi til slutt våre forslag til et slikt system.

## 2 Datakilder

For å utvikle et forslag til en enkel og standardisert beskrivelse av det enkelte prosjektet, som nevnt innledningsvis, har vi innhentet muntlig og skriftlig dokumentasjon. Skriftlig informasjon har vi samlet fra dokumenter om målsettinger og krav (Nasjonal transportplan, håndbøker, rutevise utredninger). Muntlig informasjon har vi hentet fra representanter for de ulike etatene og regionene som har jobbet med prioriteringer i tidligere NTP. Oppdragsgiver har foreslått hvem vi skulle intervjuer. De intervjuede, totalt 10, er listet i vedlegg 1. I vedlegg 2 finnes den guiden vi har benyttet oss av i intervjuene.

Videre har vi i to prosjektmøter mellom medarbeiderne i prosjektet analysert referater og inntrykk fra disse intervjuene. Dessuten har vi sett nærmere på det tilsvarende svenske systemet, såkalt ”samlad effektbedömning”.

Et annet relevant bidrag er et utkast til et kapittel i en artikkelsamling som Concept-programmet vil gi ut til våren (Minken 2014). Denne har bidratt med informasjon og vært et viktig informasjonsgrunnlag fordi det blant annet handler om nyanseringer av kravet til prioritering etter netto nytte, ved introduksjon av tanker om delbudsjetter for ulike typer prosjekter.

Oppdragsgiveren og informantene har fått mulighet til å uttale seg om en foreløpig versjon av denne rapporten, men de har naturligvis ikke noe ansvar for noen del av teksten i den endelige versjonen av rapporten.

## 3 Observasjoner

I denne delen gir vi først en oversikt over eksisterende nasjonale mål og føringer. Deretter presenterer vi de ulike transportetatenes og Avinors rolle i Nasjonal transportplan. Vi beskriver informantenes refleksjoner rundt transportplanens mål, hvilket handlingsrom de opplever at de har, og hva de mener at det bør legges vekt på i prioriteringen av prosjekter til Nasjonal transportplan.

### 3.1 Nasjonale mål og føringer

Nasjonal transportplan presenterer regjeringens transportpolitikk og beskriver hvilke mål og prinsipper regjeringen legger til grunn for den. NTP er et strategidokument, ikke et bindende budsjettokument. Den inneholder fire hovedmål for transportpolitikken som viser til en ønsket tilstand for sektoren. Målene er imidlertid ikke tids- eller tallfestet. De fire målene er:

1. Bedre framkommelighet og reduserte avstandskostnader for å styrke konkurransekraften i næringslivet, og for å bidra til å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret.
2. Trafikksikkerhet: En visjon om at det ikke skal forekomme ulykker med drepte eller hardt skadde i transportsektoren.
3. Miljø: Begrense klimagassutslipp, redusere miljøskadelige virkninger av transport, samt bidra til å oppfylle nasjonale mål og Norges internasjonale forpliktelser på helse- og miljøområdet.
4. Et transportsystem som er universelt utformet.

Et sentralt mål i Nasjonal transportplan som støtter oppunder det tredje hovedmålet, er formulert i klimaforliket. Regjeringen har valgt å følge opp Stortingets klimaforlik om at persontransportveksten i storbyregionene skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange.

I sum gir de ulike formulerte målene et komplekst sett av prioriteringshensyn det skal tas høyde for når en prosjektportefølje etableres.

Som nevnt innledningsvis har også Samferdselsdepartementet, i sine retningslinjer til etatene, gitt uttrykk for at samfunnsøkonomiske analyser i sterkere grad skal benyttes ved prioritering av prosjekter. Dette henger sammen med et generelt mål om en mer effektiv bruk av ressursene. Formålet med samfunnsøkonomisk analyse er å klarlegge og synliggjøre konsekvensene av offentlige tiltak gjennom å få fram systematisk og mest mulig sammenliknbar informasjon om fordeler og ulemper av tiltaket, for samfunnet som helhet og enkeltgrupper. I samferdselssektoren vil samfunnsøkonomisk analyse i regelen bestå av en nyttekostnadsanalyse, som verdsetter de positive og negative virkningene av tiltaket i kroner så langt det lar seg gjøre, og en supplerende analyse av de ikke-prissatte konsekvensene. I Statens vegvesens håndbok V712 (tidligere Håndbok 140) består de ikke-prissatte konsekvensene av landskapsbilde/-bybilde, nærmiljø og friluftsliv, naturmiljø, kulturmiljø og naturressurser (Statens vegvesen 2006). Ut over disse fem fagområdene kan kanskje alle identifiserbare



virksomheter av et tiltak som er relevante for de målene myndighetene har satt for veipolitikken – og som ikke fanges opp av de prissatte konsekvensene – sies å være ikke-prissatte konsekvenser. Den pågående revisjonen av håndboka vil avklare språkbruken her. Welde mfl. (2013) omtaler også mernytte og ringvirkninger som ikke-prissatte konsekvenser.

## 3.2 Transportetatene og Avinors roller og prioriteringshensyn

Transportetatene, det vil si Statens vegvesen (SVV), Jernbaneverket og Kystverket, samt Avinor AS, legger fram et felles planforslag basert på økonomiske planrammer gitt av Samferdselsdepartementet. Transportetatene skal planlegge innenfor den gitte planrammen, men også presentere hva som vil være mulig å få til innenfor varierende rammer. I forslaget til gjeldende NTP er det planlagt innenfor planrammen samt ved ressursrammer på -20 prosent, +20 prosent og +45 prosent (Avinor m.fl. 2012). Etter at transportetatene og Avinor AS har fremmet sitt forslag, sendes forslaget på høring. Etter høringsrunden legger regjeringen fram en stortingsmelding om NTP som behandles i Stortinget.

Etatene og Avinor planlegger store investeringsprosjekter innenfor åtte transportkorridorer, ut fra en ambisjon om å se transportsystemet i sammenheng. Statens vegvesen og Jernbaneverket har i tillegg en sum til tiltak innenfor ulike programområder<sup>1</sup> samt fornying og planlegging. Denne arbeidsdelingen innebærer i liten grad noen samlet prioritering på tvers av de ulike transportformene – ttransportetatene og Avinor prioriterer innenfor sine egne tiltaksporteføljer. Dette kan endre seg med retningslinjene til neste NTP, hvor det er snakk om at det vil bli en felles økonomisk ramme.

De ulike etatene og Avinor har noe forskjellige kriterier for prosjektvalg. Dette henger sammen med hvilket ansvar de har, hvordan de er organisert og hvordan de arbeider. Gjennomgangen nedenfor gir en framstilling av disse forskjellene.

### 3.2.1 Avinor

Avinor skiller seg ut fra transportetatene ved at det er et aksjeselskap med et styre. Samferdselsdepartementet bestemmer hvilke lufthavner Avinor skal drifte, mens Avinor tar beslutninger angående for eksempel rullebanelengde og bygg på flyplassene. De fire lønnsomme lufthavnene som blir drevet av Avinor (Gardermoen, Flesland, Sola og Værnes) blir brukt til å finansiere drift og investering på lufthavnene Avinor er pålagt å drive. Avinor har en investeringskomite for prosjekter i økonomistaben. Investeringskomiteen fatter beslutninger, som går til styret hvis det er snakk om store prosjekter. Avinor får således ikke sin finansiering gjennom Nasjonal transportplan, selv om en del av de store investeringsprosjektene selskapet har besluttet, er omtalt i planen.

En del av investeringene som blir besluttet i Nasjonal transportplan, berører likevel Avinor. Adkomstveiene til en lufthavn ligger for eksempel innenfor ansvarsområdet til Statens vegvesen, men Avinor kan likevel spille en viktig rolle i å påvirke slike

---

<sup>1</sup> For Statens vegvesen er programområdene: Bymiljøavtaler, utbedringstiltak, tiltak for gående og syklende, trafiksikkerhetstiltak, miljø- og servicetiltak samt kollektivtiltak og universellutforming

beslutninger. Slik sett oppleves NTP som en god kanal for koordinering med de andre etatene, for eksempel hvis Avinor vil bygge en rullebane over en veg og Statens vegvesen må bygge en ny vei. I slike tilfeller er det nyttig at direktøren i Avinor og direktøren i Statens vegvesen har en dialog gjennom NTP-arbeidet. Ellers benytter Avinor Nasjonal transportplan først og fremst til å vise luftfartens rolle i norsk samferdsel og hvor viktig denne sektoren er.

Selskapsformen betyr at Avinor bygger sine investeringsplaner og virksomhetsanalyser på bedriftsøkonomiske kalkyler, og ikke på samfunnsøkonomiske beregninger. Samfunnsøkonomiske beregninger benyttes først og fremst når Samferdselsdepartementet ber om det. Men likevel prioriterer ikke Avinor utelukkende bedriftsøkonomiske tiltak. Lønnsomme prosjekter i bedriftsøkonomisk forstand må nemlig ofte bli nedprioritert fordi Avinor også skal drive lufthavner som ikke er bedriftsøkonomisk lønnsomme. Trafikksikkerhet står høyt på prioriteringslista til Avinor.

Selve prosessen med å bestemme hvilke tiltak som blir tatt inn i porteføljen til Avinor, er omfattende. Avinor har 15-årige planer som inkluderer prosjekter og kostnader. I disse tar Avinor hensyn til blant annet finansiell bæreevne og «ratingen» hos kredittbyrå. Deretter skjer en (ifølge våre informanter) «knallhard» prioritering mellom tiltak som Avinor ønsker å få til på kort sikt (for eksempel å bygge et hotell på Flesland), men som kanskje må vike litt for langsiktige planer. Driften av ulønnsomme lufthavner fører til at prioriteringene blir annerledes enn det som ellers hadde vært tilfelle. Samtidig styres tiltak på mindre lufthavner i stor grad ut fra minstestandarder og krav om konsesjon. Dette kan for eksempel gjelde kritiske forhold som reasfaltering og gamle flytårn med asbest.

### 3.2.2 Kystverket

Kystverket har prosjekter som blir finansiert på tre ulike vis. For det første har de brukerfinansiering på 6-700 millioner kroner for bruk av los- og sikkerhetstjenester. Disse midlene går i hovedsak til trafikksikkerhet. For det andre har Kystverket noen øremerkete midler over statsbudsjettet som går til akutt beredskap. I praksis er dette finansiert utenfor ordinært statsbudsjett, men er inkludert i samme finansieringsbrev. For det tredje har Kystverket en øvrig tiltaksportefølje, hvor midler blir fordelt årlig i brev og synliggjort i Nasjonal transportplan.

Tiltaksporteføljen som finansieres innenfor disse tre pottene, handler i stor grad om fysiske prosjekter som farleds- og fiskerihavnutbygginger. I tillegg har Kystverket ansvaret for en navigasjonsinfrastruktur bestående av fyr og merker, trafikksentraler, og meldings- og overvåkingstjenester. Prosjekter prioriteres ved at det årlig blir avsatt en viss mengde ressurser til kommunale fiskerihavner. De er ikke prioritert i den faktiske beskrivelsen i Nasjonal transportplan; det er opp til regionene å fordele. Dette er små midler. De større prosjektene er farledsprosjekter som innseiling til havner og sprenging på havbunnen for å gi plass til større skip.

Grovt sett har Kystverket, ifølge vår informant, sjelden et behov for å foreta kontroversielle valg. I hovedsak har planporteføljen fulgt tildelte midler. Det er sjelden at det er behov for rangering av prosjekter, blant annet fordi planreserven (det vil si planer for tiltak som burde ha vært gjennomført) ikke er særlig stor i Kystverket. Fokuset er på kvalitetssikring av prosjekter. Det henger sammen med hvor langt et prosjekt har kommet i prosessen. Jo bedre utredet et prosjekt er, jo lavere er usikkerhetsanslagene. Når det gjelder nettonytte, har ikke Kystverket et

komplett sett med tall i stortingsmeldingen som viser netto nytte, men transportetatene er i ferd med å øke antall ansatte for å kunne gjennomføre flere beregninger.

Det mest fremtredende forholdet som spiller en rolle for hvilke prosjekter som velges, er trafikksikkerhet: ulykkesrisiko eller hendelsesrisiko (kollisjonsrisiko). Dette har både med økonomi og miljø å gjøre og risiko for skade på personell, skip og last. Dernest er framkommelighet og oljeberedskap viktige hensyn.

Andre hensyn inkluderer Nordområde-strategien som departementet og etatene har etablert i samarbeid med transportetatene i Sverige, Finland og Russland. Det er et ønske om å legge til rette for ny næringsvirksomhet i nord, for eksempel å sikre utskipping av bergverksprodukter.

### 3.2.3 Jernbaneverket

Jernbaneverket får sin prosjektfinansiering så godt som utelukkende<sup>2</sup> gjennom de årlige bevilgningene i statsbudsjettet. Siden NTP er et strategidokument, og ikke et bindende budsjettdokument, betyr dette at bevilgninger til prosjektene som inngår i NTP, kan bli endret i sum eller utsatt i tid.

Jernbaneverkets *Perspektivutredning* (Jernbaneverket 2011) etablerer et kunnskapsgrunnlag for hvilke prosjekter det skal satses på framover. Meldingen ser på framtida for jernbanen i Norge, med perspektiver fram mot 2040. På denne måten blir jernbanen sett på som et samlet nasjonalt system. Jernbaneverkets foreslåtte prosjekter er fordelt på transportkorridorene pluss delprogramområdene trafikkstyring, kapasitet, sikkerhet, stasjoner og knutepunkter samt kapasitet og gods (Avinor m.fl. 2012).

Informantene i Jernbaneverket forteller at drift og vedlikehold hadde høyeste prioritet i NTP 2014–2023, deretter rasjonell videreføring av igangsatte prosjekter. Nye prosjekter ble prioritert etter beregnet effekt, og det fremste effektmålet var forventet passasjertall. Det ble benyttet et indikatorsett for prioriteringen, som inkluderte framkommelighet, trengsel, arealkonsum, miljøbelastning og sikkerhet. Flere av disse indikatorene er vanskelige å anslå nøyaktig, spesielt framkommelighet og trengsel. Informantene betegner ikke metodikken med et indikatorsett som en prioritering etter samfunnsøkonomisk nytte, siden veldig få prosjekter innenfor jernbanesektoren har positiv netto nytte. Samfunnsøkonomisk nytte egner seg best for å velge mellom alternative utforminger av et prosjekt – og i langt mindre grad som middel for å prioritere mellom prosjekter, mente en av informantene.

Det er også vanskelig å prioritere mellom prosjekter etter NTP-målene, mente våre informanter, siden det finnes mange mål, og siden målene til dels er motstridende. NTP-målene miljø og universell utforming ble hovedsakelig sett på som faktorer det skulle tas hensyn til i utformingen av det enkelte prosjektet, og ikke som kriterier for prioritering mellom prosjekter. For å komplisere bildet ytterligere utgjør samfunnsøkonomisk lønnsomhet og NTP-målene to målestokker som veldig ofte ikke lar seg forfølge samtidig.

---

<sup>2</sup> Jernbaneverket har også en liten inntekt fra innkreving av kjørevegsavgifter på Gardermobanen.

En viktig NTP-målsetting, som det også hadde blitt prioritert etter, er målsettingen om å ta veksten i byene kollektivt. InterCity-området (IC) er en viktig investerings-satsing for Jernbaneverket, som vil knytte Østlandet tettere sammen. IC omfatter dobbeltspor til Oslo fra Lillehammer, Skien og Halden. En av informantene opplevde at IC er en stor pakke det er lett å «selge», men at fokuset på IC kan ha gått på bekostning av andre prosjekter.

Politisk lobbyvirksomhet bidro til at noen enkeltprosjekter kom inn eller ble prioritert opp i NTP-porteføljen. Eksempler inkluderte elektrifisering av Meråkerbanen; som en utvidelse av forslaget fra Jernbaneverket om elektrifisering av Trønderbanen. Videre ble Farriseidet prioritert opp, etter politisk argumentasjon om at hvis Telemark skal være en del av jernbanen i Norge, er denne strekningen viktig. En av informantene bemerket således at etatens planforslag ikke er et rent fagdokument, men at etaten må være lydhør for politiske signaler.

En gjennomgang av etatens forslag til NTP (Avinor m.fl. 2012) og Jernbaneverkets Handlingsprogram (Jernbaneverket 2014) viser at bevilgningene økte betraktelig fra foreslått planramme til endelig NTP. Faktisk fikk Jernbaneverket i sitt handlingsprogram inkludert nesten alle prosjekter som var lagt inn på + 45 prosent av planrammen i etatsforslaget. Informantene mente likevel ikke at Jernbaneverket hadde hatt stor frihet i planleggingen, siden allerede vedtatte store prosjekter og strategiske planer legger sterke føringer.

Det hadde vært en fordel å kunne arbeide ut fra en enda mer helhetlig tilnærming enn hva som er tilfelle i dag, mente Jernbaneverkets informanter. Et konkret eksempel er at Jernbaneverket har planer om å skifte signalanleggssystem for hele landet, og at det da vil være en fordel å ikke ha for mange andre prosjekter gående samtidig. Det ble i denne sammenheng vist til Danmark, der man, litt forenklet, først bygget jernbaner, så skiftet signalsystem og deretter tok opp igjen byggingen. Dette er satt på spissen, men likevel litt sant, som det ble sagt.

### 3.2.4 Statens vegvesen

Statens vegvesen får sin finansiering av NTP-prosjekter dels gjennom de årlige bevilgningene i statsbudsjettet, og dels gjennom Stortingsvedtak om bompengefinansiering av enkeltprosjekter. Som for Jernbaneverket, betyr dette at budsjettbevilgningene til SVVs NTP-prosjekter kan bli endret i sum eller utsatt i tid.

Statens vegvesens *rutevise utredninger for riksvegnettet* inneholder redegjørelser om hvilke strekninger som har behov for å bygges ut og utbedres i et 30-års perspektiv. Disse utredningene dokumenterer således totalbehovet, men peker ikke ut hvilke prosjekter det skal satses på. Forslag til konkrete vegprosjekter blir fremmet av Statens vegvesens fem regionkontorer, og hver region får økonomiske rammer for planleggingen. Regionens forslag blir deretter behandlet i Vegdirektoratet, som fremmer det endelige forslaget til prosjektportefølje innen vegsektoren. SVVs foreslåtte prosjekter er fordelt på transportkorridorene pluss delprogramområder (Avinor m.fl. 2012).

To hovedtrekk ved prosessen for prosjektutvelgelse til NTP 2014-2013 pekte seg ut i intervjuene med representanter for Statens vegvesen. For det første, ble samfunnsøkonomiske analyser og sammenlikninger av netto nytte i liten grad sett på som egnet for å prioritere mellom prosjekter. Dette henger sammen med at ulike prosjekter har forskjellige egenskaper og virkninger, noe som gjør det vanskelig å sammenlikne dem etter en nyttekostnadsbrøk. Noen NTP-prosjekter er på landlige strekninger med lave

trafikkmengder, noe som vanligvis gir lav nettonytte. Disse prosjektene kan likevel bli regnet som viktige, fordi de bidrar til økt framkommelighet, trafikkikkerhet eller rassikring på strekningen. For det andre ble det påpekt at det i liten grad er rom for reell prioritering mellom prosjekter. Dette henger sammen med at det er lagt sentrale føringer for fordelingen mellom store prosjekter og programområdene, prosjekter blir videreført fra forrige NTP eller at planreserven er begrenset.

Statens vegvesens prosjekter blir vanligvis etablert på bakgrunn av de rutevise planene for riksvegnettet, og en målsetting om å etablere en gjennomgående god standard på vegnettet. Det ser således ut til at NTP-målene framkommelighet og trafikkikkerhet blir tillagt mest vekt. I likhet med informantene i Jernbaneverket, ser også Statens vegvesens informanter på NTP-målene miljø og universell utforming mer som krav for hvordan enkeltprosjekt skal utformes, enn som mål det prioriteres etter. For øvrig ser det ut til at de fleste vegprosjektene har en lang historie, og blir realisert på et senere tidspunkt enn angitt.

Politiske føringer kan også ha betydning for enkeltprosjekters plass og prioritering i NTP-porteføljen. Denne påvirkningen spenner fra den lokale etableringen av et prosjekt (innspill om at «nå må det gjøres noe med denne strekningen»), til de sentrale prosessene mellom Vegdirektoratet og Samferdselsdepartementet. Et eksempel som ble nevnt, på at sistnevnte prosess har hatt betydning for prosjektporteføljen, var Rv41/451, adkomst til Kjevik fra E18. Dette prosjektet var ikke foreslått av Region sør, men kom, ifølge flere av informantene, inn i NTP som følge av Avinors deltakelse i NTP-prosessen.

### **3.3 Oppsummering**

Gjennomgangen har vist at det i stor grad er enighet om at samfunnsøkonomisk analyse ikke er avgjørende i prioriteringer mellom prosjekter til NTP. I stedet vektlegger hver etat et eget sett av hensyn i sitt arbeid med å velge prosjekter. Hos Avinor veier bedriftsøkonomi tungt, samtidig som etaten har et samfunnsansvar og kan bli pålagt bestemte oppgaver. På de minste lufthavnene er det først og fremst snakk om å opprettholde en minstestandard for å oppfylle konsesjonskravene. Kystverket vektlegger først og fremst sikkerhet, og i tillegg spiller hensynene framkommelighet, oljeberedskap og nordområde-strategien en rolle. Jernbaneverket ser på beregnede effekter av tiltaket, og benytter et indikatorsett som inkluderer framkommelighet, trengsel, arealkonsum, miljøbelastning og sikkerhet. Etaten er også opptatt av at veksten i byene skal tas kollektivt. I Statens vegvesen blir økt framkommelighet og bedret kapasitet, samt trafikkikkerhet og rassikring fremhevet som viktige hensyn.

Det er viktig å merke seg at settene med hensyn ikke er de samme i alle etatene og Avinor, men spesifikke for hver aktør. Siden de ulike etatene og Avinor ivaretar ulike oppgaver, virker det naturlig.

## 4 Diskusjon

Mens den etatsvise gjennomgangen i forrige kapittel viser hvordan den enkelte etat og Avinor arbeider med å få fram en prosjektportefølje til NTP, vil vi her peke på og diskutere noen generelle tendenser. Til slutt i dette kapitlet vil vi gjøre rede for i hvilken grad informantene opplever at det er behov for en mer systematisk sammenstilling av prioriteringsgrunnlaget til Nasjonal transportplan.

### 4.1 Arbeidet med å få fram en prosjektportefølje

Prosjekter oppstår vanligvis som følge av systematiske kartlegginger av den foreliggende infrastrukturen. Alle etatene og Avinor gjennomfører slike kartlegginger; Statens vegvesen gjennomfører rutevise utredninger, Jernbaneverket har Perspektivanalysen, Kystverket har et Handlingsprogram, og Avinor gjennomfører investeringsanalyser. Disse dokumentene legger et viktig grunnlag for det videre arbeidet med NTP-prosjekter, og avdekkede avvik mellom den foreliggende infrastrukturen og «normen» blir gjerne brukt som begrunnelse for et prosjekt. I tillegg kan lokale initiativ spille en rolle. Det kan være politiske initiativ eller innspill fra aksjonsgrupper, men det kan også være tilbakemeldinger fra fagfolk, som når Kystverket får beskjed om feil og mangler fra losene.

Informantene hevder at det som regel er lett å bli enig om prioriteringen mellom ulike investeringsprosjekter. Det er ikke mange vanskelige og kontroversielle avgjørelser å ta. Dette henger for det første sammen med at en høy andel av prosjektene blir regnet som bundne, dvs. at de allerede er igangsatt eller har fått oppstartsbrev i form av bompengeproposisjon eller bevilgning i statsbudsjettet. Prosjekter som var med i forrige NTP, blir i stor grad videreført til neste NTP. For det andre hevder informantene at de sentrale føringene er sterke. Dette dreier seg ofte om føringene for hvordan midlene skal fordeles mellom programområdene og store investeringer, og mellom ulike typer programområdetiltak. Når rammene for investeringsprogrammet er lagt, er det dermed relativt opplagt og ukontroversielt hvilke prosjekter som skal være med.<sup>3</sup> For det tredje opplever informantene at planreserven er liten, noe som begrenser antall prosjekter å prioritere mellom.<sup>4</sup>

Samfunnsøkonomiske analyser spiller i liten grad en rolle for prioriteringen mellom prosjekter til NTP. Welde m.fl. (2013) har tidligere funnet dette i en studie av vegsektoren, men det ser også ut til å være gyldig i de andre transportsektorene. Det er ulike årsaker til dette. Én årsak følger naturlig dersom muligheten til å prioritere mellom prosjekter er begrenset, som nevnt.

---

<sup>3</sup> Siden intervjuene er gjort etter at transportplanen er vedtatt, kan det tenkes at korpsånd og ønsker om konsensus har farget disse synspunktene.

<sup>4</sup> Ifølge Halse m.fl. (2014) er handlingsrommet større enn det framgår av disse svarene, i alle fall i noen regioner.

En annen årsak er at de aller fleste prosjekter til slutt kommer inn i porteføljen. Prosjekter har gjerne en lang historie, men når trasévalg og lokale konflikter er avklart og kostnadsoverslaget er tilstrekkelig sikkert, finner etatene gjerne en plass til prosjektet i porteføljen. En av informantene mener:

*Jeg kan ikke se for meg at et prosjekt som har stått på liste lenge og som har en god del gode effekter, skal forsvinne.*

Dette betyr at prosjektets annienitet og modenhet i praksis har betydning for om det kommer med i NTP. Men det må igjen bety at den egentlige prosjektprioriteringen blir foretatt på et tidligere stadium i prosessen. Det kan se ut til at prioriteringsgrunnlaget legges allerede når etatene bestemmer seg for at det avdekkede avviket mellom normert standard og faktisk tilstand gir grunnlag for et prosjekt.

Dermed kan det være at det som genererer prosjekter er at standarden er dårlig i forhold til dagens normer. Om dette er fornuftig eller ikke ut fra et samfunnsøkonomisk synspunkt, avhenger av om normene (dvs. vegnormalene og tilsvarende standardkrav i de andre etatene) er samfunnsøkonomisk riktige eller ikke. De bygger sikkert på omfattende kunnskaper og erfaringer både her til lands og utenlands, men de har, oss bekjent, ikke vært gjenstand for systematisk samfunnsøkonomisk analyse.<sup>5</sup>

En tredje mulig årsak til at samfunnsøkonomisk analyse i liten grad spiller noen rolle, er at aktørene av ulike grunner opplever at den samfunnsøkonomiske analysen ikke er tilpasset arbeidet som foregår i deres sektor. For eksempel opplever en informant innen jernbanesektoren at det ikke finnes insentiver i transportmodellene til å velge tog, og at verdsettingen av tid for reisende med tog gir uheldige utslag. Avinor benytter på sin side bedriftshensyn i større grad enn samfunnshensyn. Statens vegvesen arbeider ofte ut fra en tankegang om å etablere et vegtilbud med en viss standard over hele landet, og dette passer dårlig overens med N/K-analysen. En av informantene påpeker:

*Med dagens metode må man ha et prosjekt med stor trafikk, stor innkorting, mange ulykker. [...], derfor kommer det er en del annen argumentasjon inn.*

Det kan altså være slik at en generell skepsis mot transportmodellene gjør aktørene lite villige til å anvende resultatene av dem som et redskap for prosjektprioritering.

En fjerde mulig årsak til at samfunnsøkonomisk analyse tillegges liten vekt, kan være at det som oppfattes som hovedhensikten med et prosjekt er én enkelt eller noen ganske få virkninger, slik at den samfunnsøkonomiske analysen oppleves som en form for avsporing eller undervurdering av det som er det vesentlige. Kystverket ser for eksempel ut til å sette sikkerhet som fremste prioriteringskriterium. Men trafikksikkerhetsprosjektene er ikke alltid de mest samfunnsøkonomiske lønnsomme.

Informantene påpeker at dagens transportpolitikk er preget av målkonflikter. Dette gjør at det er vanskelig å både forfølge samfunnsøkonomisk lønnsomhet og alle målene i NTP. En av informantene setter dette på spissen ved å stille samfunnsøkonomisk lønnsomhet opp mot målet om universell utforming:

---

<sup>5</sup> Det betyr ikke at det ikke er diskusjon om standardene. Det er heller ikke noe entydig krav om å skjerpe standardene. For eksempel har fylkeskommunene i noen tilfeller gitt uttrykk for at Statens vegvesen bygger for flott (Leiren og Krogstad 2014).

*Er det eksempelvis samfunnsøkonomisk lønnsomt å gjøre Norge universelt utformet – eller skulle vi heller la dem sitte hjemme og hjelpe dem der?*

Med mange og til dels motstridende mål blir det samtidig vanskelig å komme opp med noen «fasit» for hva som er et godt prosjekt, og om det er riktig å velge ett prosjekt framfor et annet. Alle prosjekter kan vise positive effekter, men hvordan de positive effektene skal vektes, ser det ikke ut til å eksistere noen klar praksis på.

Etatene (i mindre grad Avinor) benytter imidlertid samfunnsøkonomisk nytte til å prioritere mellom ulike alternativer *innen* et prosjekt. N/K-analyse blir således brukt til å vurdere ulike alternativer for trasé, tunnel, og andre egenskaper ved prosjektet, med en målsetting om å velge det alternativet som gir best samfunnsøkonomisk nytte.

## 4.2 Behov for en mer systematisk sammenstilling av prioriteringsgrunnlaget til Nasjonal transportplan?

Våre intervjuer ble gjennomført med en åpen tilnærming til systematisering og sammenstilling av prioriteringsrelevant informasjon. Det betyr at informantene ikke ble forelagt og bedt om å kommentere forslagene vi fremmer i denne rapportens kapittel 5. I stedet spurte vi informantene om de savnet informasjon om de ulike prosjektene, eller om de syntes informasjonen burde sammenfattes og presenteres på et mer systematisk vis. Vi ønsket på denne måten å innhente en «ønskeliste» fra informantene, som utgangspunkt for vårt arbeid i prosjektet.

Men våre informanter ga i liten grad uttrykk for at det er nødvendig å endre dagens rutiner. Mange mente at det ikke er mangel på informasjon. De viste til grunnlagsrapportene på NTPs hjemmeside, samt etatens Handlingsprogram og SVVs prosjektsider. Noen informanter opplevde også at dokumentasjonskravene allerede hadde økt betraktelig, og ga uttrykk for at en ytterligere økning i rapportering og dokumentasjon ville føre til en økning i byråkratiet, som kanskje ikke er like ønsket.

Noen informanter uttrykte dessuten en mer prinsipiell skepsis til å publisere mer informasjon. De mente at en slik praksis ville kunne føre til flere politiske debatter om detaljer i prosjektene. Dette vil ikke være en ønsket utvikling, mente en informant, og tilføyde:

*Jeg savner mer debatt på strategisk nivå enn på detaljnivå.*

Denne informanten påpekte videre at NTP er et strategisk dokument, og ikke et detaljdokument.

En informant påpekte at det vil være vanskelig å sammenlikne et prioritert og et ikke-prioritert prosjekt på samme nivå. Dette henger sammen med prosjektets modenhet, som diskutert i kapittel 4.1; når alle spørsmål er avklart, vil prosjektet etter hvert realiseres. Og motsatt: de prosjektene som ikke kommer med, er heller ikke tilstrekkelig dokumentert.

Flere av informantene mente allikevel at det kan være nyttig å gjøre ekstern informasjon enklere tilgjengelig, samt å samle og systematisere intern dokumentasjon. For eksempel burde kanskje beslutninger i møter dokumenteres bedre. Om de ikke er nedtegnet, kan de bli vanskelige å gjenfinne. En informant mente at dokumentasjon også kan fungere som en kvalitetssikring av prosjektet for ettertiden..



## 5 Forslag

Det har vært nyttig å finne ut litt om hva nøkkelpersoner i NTP-prosessen tenker om prioriteringsprosessen i NTP. Men vårt oppdrag har ikke utelukkende vært passivt å formidle videre de tankene som våre informanter har om denne prosessen slik den er i dag. Det er tvert imot å foreslå et opplegg som kan klarlegge prioriteringsgrunnlaget i sin helhet, og dermed gjøre beslutningsprosessen mer transparent, og som kan føre til at samfunnsøkonomisk lønnsomhet tillegges større vekt enn før i prioriteringen.

Vi skal derfor anta at det faktisk finnes et noe større handlingsrom enn det som mange av informantene har fortalt oss. Om det er feil, må det treffes tiltak for å få fram flere gode prosjekter. Videre skal vi gjøre det lettere for beslutningstakerne å få oversikt over de viktigste egenskapene ved hvert av prosjektene, og dermed gjøre det lettere å sammenlikne dem.

Samtidig vil vi helst lage et opplegg som styrer prosessen vekk fra irrelevante og vanskelig dokumenterbare hensyn, og som legger til rette for at samfunnsøkonomisk lønnsomhet står mer sentralt i avveiningene.

Vi har laget to alternative forslag til et dokument som kan følge det enkelte prosjektet, og som kan brukes aktivt både til prioriteringene og som en inngangsportale for dem som vil vite mer om prosjektet, enten de befinner seg i samferdselsetatene eller utenfor. Dette er avsnitt 5.1 og 5.2. Dessuten kommer vi i avsnitt 5.3 med en del andre forslag som vil støtte opp under en slik mer systematisk og dokumenterbar prioriteringsprosess.

### 5.1 Forslag til system for samlet prosjektvurdering

Oppdragsbeskrivelsen til dette prosjektet tar utgangspunkt i ønsket om at samfunnsøkonomisk lønnsomhet skal tillegges større vekt ved prioriteringen av prosjekter til NTP. Welde m.fl. (2013) påviser at dette gjøres i langt større grad i Sverige enn i Norge. Det var derfor nærliggende å se nærmere på hva slags systematiske metoder som brukes når prosjektene skal velges ut i Sverige. Til hjelp for de som skal sette sammen investeringsplanen i den nasjonale transportplanen (åtgårdsplaneringen), bruker de i Sverige et relativt kortfattet dokument som beskriver hovedtrekkene i det enkelte prosjektet. Dokumentet kalles samlet effektvurdering (samlad effektbedömning, SEB).

Vi har ikke hatt anledning til å studere retningslinjene for utarbeiding av SEB i detalj, men et liknende dokument vil kunne spille en rolle i arbeidet med å systematisere og dokumentere arbeidet med å velge ut prosjekter til den nasjonale transportplanen i Norge. Vi tenker oss et dokument som maksimalt er på 10 sider og inneholder en del færre tabeller enn det svenske.

Dokumentet kan for eksempel få navnet ”Kortfattet prosjekttale”. Det skal

- Bidra til at den lokale analysen av det enkelte prosjektet blir gjort på en enhetlig og tilstrekkelig uttømmende måte
- Gi grunnlag for en ordning med enkel kvalitetssikring av prosjektet (fullstendighetskontroll, konsistens mellom analyse og konklusjon) for det blir tatt inn som kandidat til å bli med i transportplanen
- Gi informasjon om hvem som har ansvaret for den foreliggende versjonen, og hvem som har gjort kostnadsberegninger og samfunnsøkonomiske beregninger (denne informasjonen strykes når dokumentet går videre til Stortinget, og erstattes med ansvarlig på NTP-nivå), hvem som har foretatt kvalitetssikringen, og hvor gjeldende versjon av underlagsdokumentene er å finne
- Være kortfattet og enkelt nok til at de som arbeider med å sette sammen investeringsplanen i NTP-meldingen, kan sette seg inn i alle kandidatprosjektene
- Være kortfattet og enkelt nok til at det også blir det viktigste dokumentet for Stortingets arbeid med enkeltprosjektene i NTP
- Danne grunnlag for beregning av graden av måloppfyllelse og samlede virkninger av NTP på nasjonalt nivå
- Være et godt utgangspunkt for ”meroffentlighet”, eller med andre ord fri tilgang for alle til de underliggende dokumentene om vedkommende prosjekt.

### 5.1.1 Dokumentets oppbygging

Dokumentet kan deles inn i følgende deler:

- A. Prosjektnavn, ansvarlig og status (1/2 side)
- B. Prosjektbeskrivelse (2 til 3 sider)
- C. Nytte og kostnad (3 sider)
- D. Ikke-prissatte konsekvenser (1 ½ side)
- E. Måloppnåelse og konsekvensmatrise (1 side)
- F. Referanser (1 side)

Dette gir 9 til 10 sider. For å holde prosjekttalen innenfor slike rammer, må dokumentet være programmert slik at det ikke er mulig med mer enn et visst antall tegn eller et visst antall linjer under hvert punkt. Det er dessuten mulig at det ikke skal være mulig å levere det fra seg uten at alle punkter er fylt ut.

## 5.1.2 Nærmere om innholdet

### A. Prosjektet

Prosjektets navn og eventuelt identitetsnummer

Dato og nummeret på foreliggende versjon

Kontaktperson eller ansvarlig for dokumentet i denne versjonen

Hvem som har kvalitetssikret det

Prosjektforslagets status (under arbeid, ferdig, kvalitetssikret, oversendt)

Det kan diskuteres, men vi tror ikke navnet på utreder skal være offentlig for andre enn etaten sjøl.

### B. Prosjektbeskrivelse

Områdets karakter (storby/område med tettsted(er)/ tynt befolket)

Prosjektets beliggenhet, med bilde, tegning eller kart

Bakgrunnen for forslaget (problembeskrivelse)

Forslag til tiltak

Vurderte alternativer

Her kan det være en kort beskrivelse av anvendelsen av firetrinnsmetodikken<sup>6</sup> og av utredningen av andre alternativer generelt, med lenker til rapport om firetrinnsmetodikken, eventuell KU, kommunedelplan, KVV osv. Alternativt kan rapporten om firetrinnsmetodikken ligge ved som bilag.

### C. Nyttekostnadsanalyse

Det er mulig at vi her skal begynne med en tabell over *faste kalkyleforutsetninger*.

Eksempel: Henføringår, byggetid, levetid, analyseperiode, oppstartsår (konvensjonelt), prisnivå, realprisjustering, kalkulasjonsrente, trafikkvekstforutsetninger, beregningsår, type modell som er anvendt.

Deretter et avsnitt om *investeringskostnaden*: Prisenivå, metode for prisanslaget, usikkerhetsnivå og om kostnadene er kvalitetssikret. Hit hører også opplysning om mulighet for etappevis utbygging, om det er avhengighet på kostnads- eller etterspørselssida til andre prosjekter, og om det foreligger spesielle usikkerhetsmomenter og farer.

*Finansieringsmåte*, grad av statlig finansiering.

Deretter en tabell med *resultat av nyttekostnadsanalysen*.

Til slutt under dette punktet noen *ja/ nei-spørsmål*: Er det på noe punkt gjort avvik fra standard beregningsforutsetninger? Er det beregnet nytte i tillegg til det som her er rapportert (mernytte e.l.), og hvilken vekt er det lagt på det i anbefalingen?

---

<sup>6</sup> Firetrinnsmetodikken er en systematisk framgangsmåte som skal sikre at mulighetene for å løse et problem med enklere, billigere og mer effektive tiltak enn den foreslåtte investeringen, blir vurdert seriøst før man går videre med den store investeringen. De fire trinnene som skal vurderes i rekkefølge, er: (1) tiltak som påvirker transportbehovet og valg av transportmiddel, (2) tiltak som gir mer effektiv utnyttelse av eksisterende vegnett og kjøretøyer, (3) Mindre ombygninger, og (4) Nyinvesteringer og større ombygninger. Se Vegvesenets håndbok 017. Se også tilsvarende dokumenter fra Finansdepartementet (KS1-ordningen).

#### **D. Ikke-prissatte konsekvenser og samfunnsøkonomisk lønnsomhet og anbefaling**

Rapporteres slik at de viktige konsekvensene framheves og de uviktige bare gis en overordnet karakteristik. For eksempel:

Bekreftelse på at prosjektet ikke bryter mot lover, internasjonale konvensjoner eller avtaler, eller andre bestemmelser av tilsvarende art. (om det gjør det, skal det ikke fremmes.)

En boks med de tre viktigste forholdene som taler mot prosjektet, og de tre viktigste som taler for.

Hva er det ved prosjektet som kan skape interessekonflikter eller verdikonflikter, og hvilke interesser er det som da står mot hverandre?

Er det andre utredede alternativer der negative ikke-prissatte konsekvenser og interessekonflikter er mindre alvorlige?

Vurdering av om prosjektet er samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Anbefaling med kort begrunnelse.

#### **E. Graden av oppfyllelse av nasjonale mål**

Her gjelder det prosjektets bidrag til kvantifiserbare nasjonale mål, som utslipp av klimagasser, ulykkesreduksjoner, beslag av dyrket mark. Poenget er at resultatene her skal kunne brukes av de som prioriterer i NTP til å sikre at visse målsetninger oppfylles i planen som helhet. For eksempel kan de søke å maksimere samfunnsøkonomisk overskudd gitt at et bestemt klimamål blir oppnådd. Dette er da et matematisk optimeringsproblem. I det minste skal vi unngå at måloppfyllelsen i NTP blir en passiv konsekvens av prioriteringene i planen, uten at man går en runde til hvis prosjektene samlet ikke oppnår målet.

Til hjelp for dem som vil legge vekt på andre ting enn det som planleggerne sjøl har gjort, skal det til slutt settes opp en samletabell, der samfunnsøkonomi, viktige ikke prissatte konsekvenser og graden av oppfyllelse av nasjonale mål er sammenfattet.

#### **F. Referanser**

Enten en liste over alle underliggende dokumenter med lenke til hvor de kan finnes, eller en lenke til et sted der alle underliggende dokumenter er samlet.

## **5.2 Alternativt rapporteringssystem – en enklere variant**

Det svenskinspirerte opplegget beskrevet ovenfor, kan framstå som ganske omfattende. I hvert fall om vi ser det i lys av intervjuene av sentrale aktører i transportetatene. Hovedinntrykket fra disse er at det ikke synes å være et påtrengende behov for tilgang til vesentlig mer informasjon om det enkelte NTP-relevante prosjektet enn det som allerede finnes, selv om informasjonen riktignok er spredt.

Vi skisserer derfor også et mer minimalistisk opplegg, hvor det er tale om å karakterisere det enkelte prosjektet på aller enkleste måte, men likevel nedfelle opplysninger som gjør det mulig raskt å få et inntrykk av hva slags prosjekt det er tale om, og hva som karakteriserer det. Alle opplysningene som etterspørres i den

tabellen som skal fylles ut (tabell 5.1 nedenfor), er data som bør være lett tilgjengelige. Det vil derfor kreves svært lite ressurser å fylle ut tabellen. Sentrale opplysninger om et hvert prosjekt vil på denne måten være samlet innenfor rammen av (anslagsvis) en side.

Tabell 5.1: Informasjon om det enkelte kandidatprosjektet til NTP

<b>Tema</b>	<b>Hva det skal nedtegnes informasjon om</b>
<b>Type prosjekt</b>	Veg, jernbane, kyst, luftfart
<b>Geografi</b>	Hvor i landet (fylke/kommune)
<b>Områdekarakter (for vegprosjekter)</b>	Kryss av i bokser for storbyregion/i områder mellom større befolkningskonsentrasjoner/distrikt
<b>Initiativtaker</b>	Beskriv hvor ideen til prosjektet stammer fra – og når nevnt første gang
<b>Trafikkmengde</b>	ÅDT/passasjertall – i dag og forventet for eksempel 2020/2030
<b>Viktigste begrunnelse</b>	Angi hovedårsaken til å iverksette prosjektet
<b>Konfliktgrad og -type</b>	Angi om, og eventuelt hvorfor, det har vært strid om prosjektet
<b>Ytelse relativt til transportpolitikens mål</b>	Angi i hvilken grad prosjektet bidrar til å sikre mål om framkommelighet/sikkerhet/miljø/UU
<b>Samfunnsøkonomi</b>	Angi prosjektets netto nytte
<b>Hvilke andre hensyn enn samfunnsøkonomi er vektlagt?</b>	Angi viktige forhold som ligger bak anbefalingen om å realisere prosjektet
<b>Finansieringsmåte</b>	Angi grad av statlig finansiering (prosent stat)
<b>Inngrep i dyrka mark</b>	Angi antall dekar jord som tas ut av produksjon/nedbygges
<b>Inngrep i vernede naturområder</b>	Angi type inngrep i slike områder og eventuelle konflikter med internasjonale overenskomster
<b>Klima</b>	Angi CO <sub>2</sub> -produksjon, og tiltak som inngår i prosjektet, som har sin årsak i klimatiske forhold
<b>Sentrale dokumenter</b>	Angi de mest sentrale dokumentene som kan gi ytterligere informasjon

## 5.3 Andre forslag

Her har vi samlet noen forslag som ikke direkte har med vårt forslag om et nytt dokument å gjøre. Det er likevel ideer som stammer fra arbeidet som er gjort i prosjektet, enten arbeidet med intervjuene eller med utvalgte skriftlige kilder. De har delvis til hensikt å gjøre samfunnsøkonomisk lønnsomhet til et viktigere mål i transportplanleggingen, og har delvis til hensikt å la andre hensyn få den vekten de fortjener innenfor et system der samfunnsøkonomisk lønnsomhet er et hovedhensyn.

- Det gjøres en samfunnsøkonomisk analyse av standardkrav og tekniske bestemmelser (som vegnormaler) i alle etatene. Dermed vil prosjektene som blir skapt, i utgangspunkt ha mer med samfunnsøkonomi å gjøre. Bakgrunnen for dette forslaget er at det kan se ut til at valget av prosjekter i realiteten ofte gjøres på et meget tidlig stadium, ved å identifisere avvik mellom normert standard og virkelig standard (se avsnitt 4.1).
- Det formuleres minstekrav til standard som gjøres gjeldende der hvor dette er nødvendig fordi prioritering etter samfunnsøkonomi ikke er i stand til å sikre at alle skal få dekket sitt grunnbehov for transport. Dette forslaget er begrunnet i Minken (2014).
- Budsjettet i planen deles i tre; distrikter der minstestandard er hovedsaken, bytransport og resten. Dette forslaget er begrunnet i Minken (2014).
- Det formuleres i større grad store programområder som blir en ny kilde til definisjon av nye *prosjekter* (ikke bare mindre tiltak), for eksempel ”gul midtstripe overalt”, sykkelvegnett, osv. Bakgrunnen for dette forslaget er observasjoner i kapittel 4, der det framheves at en viktig form for prioritering er mellom større investeringer og mindre tiltak på definerte programområder. Hvis samfunnsøkonomisk lønnsomhet skal spille en større rolle i transportplanen, bør det kanskje legges større vekt på samfunnsøkonomiske vurderinger innen disse programområdene, blant annet som redskap til å formulere strategier. Slike strategier kan omfatte både større og mindre enkeltprosjekter.
- Rent lokale virkninger skal i størst mulig grad håndteres ved valg av prosjektalternativ, slik at de ikke behøver å spille noen rolle for valget av prosjekter til planen. Likevel skal viktige kontroversielle forhold som knytter seg til det valgte alternativet, varsles klart i vår versjon av den samlede effektbedømmingen. Dette forslaget er begrunnet i Minken (2014).
- Firetrinnsmetodikken skal anvendes konsekvent, anvendelsen skal kvalitetssikres, og resultatet rapporteres til dem som lager NTP og til beslutningstakerne. Begrunnelsen for forslaget er at det hittil ikke har lyktes å få firetrinnsmetodikken til å være annet enn en pliktøvelse.
- Likeledes skal det foreligge en rapport om avbøtende tiltak dersom det er alvorlige eller kontroversielle ikke-prissatte konsekvenser i det foretrukne prosjektalternativet. Dette følger av gjeldende bestemmelser i KU-lovgivningen, men kan godt innskjerpes.
- Det skal rapporteres om hvordan prosjektet tar hensyn til nasjonal og internasjonal lovgivning og konvensjoner på områder som gjelder miljø,

kulturminnevern, artsmangfold, luftkvalitet, vannkvalitet, antikvariske verdier, osv. Dette følger av gjeldende bestemmelser (?), men kan godt innskjerpes.

- De nasjonale målene som må ivaretas på sentralt hold, som klimamål og eventuelt ulykkesmål, jordvern, m.m., skal rapporteres for hvert prosjekt og brukes aktivt ved sammensetningen av prosjekter i planen. Om de nasjonale målene ikke nås, skal det tas grep i form av å velge andre og bedre prosjekter, sette inn prisvirkemidler og regulering, osv. Hvordan dette kan gjøres, er drøftet i Minken (2014),
- En kort liste over viktige hensyn og prioriteringer innafor hver enkelt etat, eller innafor hvert område innen etaten, skal utarbeides og brukes til å sette spesifikke mål for dette området og måle måloppnåelse med hensiktsmessige indikatorer. Begrunnelsen for dette forslaget er at kapittel 3 viser at etatene faktisk har noen få slike viktige hensyn og prioriteringer, men det er ikke klart om disse alltid har noen offisiell status, eller om måloppfyllelsen blir målt og rapportert.

## 6 Litteraturliste

- Avinor, Kystverket, Jernbaneverket og Statens vegvesen (2012) Forslag til Nasjonal transportplan 2014-2023.
- Strand, A., M.D. Leiren, S. J. Olsen og A.H. Halse (2014) Prioritering av prosjekter i NTP. Concept-rapport under utgivelsene.
- Jernbaneverket (2011) En jernbane for framtiden. Perspektiver mot 2040.
- Jernbaneverket (2014) Handlingsprogram 2014-2023.
- Leiren, M. D. & J. R. Krogstad (2014). The Effect of Regional Governance on Policy Change: Insights from a Norwegian Decentralisation Reform (XVII Nordic Political Science Congress 2014, 14. august 2014).
- Minken, H. (2014) Betydningen av samfunnsøkonomisk lønnsomhet ved prioritering av prosjekter til NTP. Kapittel i kommende antologi redigert av Morten Welde.
- Statens vegvesen (2006) Håndbok V712 Konsekvensanalyser (tidl. Håndbok 140)
- Welde, M., J. Eliasson, J. Odeck og M. Börjesson (2013) Planprosesser, beregningsverktøy og bruk av nytte-kostnadsanalyser i vegsektoren. En sammenlikning av praksis i Norge og Sverige. Concept rapport nr. 33, NTNU.



# Vedlegg I

## Intervjuguide

### A. Navn, stilling, rolle og oppgaver i NTP-prosessen

### B. Hensyn som tas (eller burde bli tatt) ved prosjektvalget

1. Hvilke hensyn spiller en rolle ved valget av prosjekter som inkluderes i planen?
2. I hvilken grad tror du at andre hensyn enn disse teller med?
3. Er det noen som det blir lagt mer vekt på enn andre?
4. Hvilke hensyn mener du *bør* spille en rolle ved valget av prosjekter i planen?

### C. Målbarhet og etterprøvbarehet

1. Kan det etableres objektive kriterier<sup>7</sup> for hvor godt et prosjekt er med hensyn til de hensynene som bør spille en rolle for prosjektvalget?
2. Har du forslag til hvordan dette (graden av oppfyllelse av de objektive kriteriene) kan dokumenteres og rapporteres i forbindelse med NTP-meldingen?
3. I den grad det finnes legitime hensyn som *ikke* kan rapporteres objektivt, hvordan skal det framgå av NTP-dokumentene at de har spilt inn i prosjektvalget?

### D. Sammenstilling og samlet måloppnåelse

1. Har du forslag til hvordan det skal dokumenteres hvilke hensyn som er tatt ved prosjektvalget og hvordan de ulike hensynene har blitt veid mot hverandre?
2. Hvordan skal man gå fram hvis viktige målsetninger ikke blir ivaretatt i den endelige prioriteringslista (og eventuelt hvilke målsetninger kan det være)?
3. Hva slags kvalitetssikring av det ferdige prosjektforslaget med hensyn på ivaretagelse av nasjonale mål og målsetninger kan du tenke deg?
4. Kan det være aktuelt å gjennomføre en ny, andre runde med endrede forutsetninger, dersom planen ikke ser ut til å oppfylle mål og krav man har satt seg?

---

<sup>7</sup> Et objektivt kriterium er et målbar uttrykk for en av prosjektets virkninger. Det må være en høy grad av enighet om hvordan denne virkningen kan måles (det behøver ikke nødvendigvis være et tall), og det må i prinsipp kunne verifiseres i ettertid om virkningen blei slik som en trodde.



**E. Spørsmål spesielt til representanter for NTP sentralt**

1. Hvordan blir budsjettet fordelt på etater?
2. I hvilken grad har man en bestemt geografisk fordeling av prosjektene for øye?
3. Hvordan identifiserer man de prosjektene som er bundne?
4. Hvordan etableres (den ubundne) prosjektporteføljen som det skal prioriteres i?
5. Hvordan foregår den endelige prioriteringen?

**F. Spørsmål til de øvrige representantene**

1. Hvordan er arbeidet med å få fram en prosjektportefølje i den enkelte region/etat lagt opp? Hva er sentrale arbeidsoppgaver - og utfordringer?
2. Hvordan etableres (den ubundne) prosjektporteføljen som det skal prioriteres i?
3. Hvordan foretas den endelige utvelgelsen til NTP lokalt?
4. I hvilken grad har man en geografisk fordeling av prosjektene for øye?
5. Hva skjer i det sentrale NTP-sekretariatet når regionenes/etatenes forslag kommer inn?
6. Hva er hovedutfordringene i NTP-prosessen?
7. Hvilke sider ved NTP-prosessen bør vurderes endret?

## Vedlegg II

### Våre informanter

#### Kystverket

Thor Vartdal, Avdelingsleder. Intervjuet 17.09.2014

#### Avinor

Knut Fuglum, Seniorrådgiver. Intervjuet 21.10.2014

Kjetil Sandanger, Program Controller. Intervjuet 21.20.2014

#### Jernbaneverket

Sjur Helseth, Seksjonssjef. Intervjuet 16.10.2014

Anita Skauge, Etatsdirektør i Plan- og utviklingsavdelinga. Intervjuet 20.10.2014

#### Statens vegvesen

Jan Fredrik Lund, Leder av NTP-sekretariatet. Intervjuet 13.10.2014

Leif Magne Lillebakk, NTP-koordinator Region midt. Intervjuet 15.10.2014

Hilde Bye, NTP-koordinator Region øst. Intervjuet 15.10.2014

Kirsten Tegle Bryne, tidligere NTP-koordinator, Region vest. Intervjuet 17.10.2014

Nils Rusånes, NTP-koordinator, Region nord. Intervjuet 24.20.2014

Solveig Hovda, NTP-koordinator, Region sør. Intervjuet 31.10.2014



## Transportøkonomisk institutt (TØI) Stiftelsen Norsk senter for samferdselsforskning

TØI er et anvendt forskningsinstitutt, som mottar basisbevilgning fra Norges forskningsråd og gjennomfører forsknings- og utredningsoppdrag for næringsliv og offentlige etater. TØI ble opprettet i 1964 og er organisert som uavhengig stiftelse.

TØI utvikler og formidler kunnskap om samferdsel med vitenskapelig kvalitet og praktisk anvendelse. Instituttet har et tverrfaglig miljø med rundt 70 høyt spesialiserte forskere.

Instituttet utgir tidsskriftet Samferdsel med 10 nummer i året og driver også forskningsformidling gjennom TØI-rapporter, artikler i vitenskapelige tidsskrifter, samt innlegg og intervjuer i media. TØI-rapportene er gratis tilgjengelige på instituttets hjemmeside [www.toi.no](http://www.toi.no).

TØI er partner i CIENS Forskningscenter for miljø og samfunn, lokalisert i Forskningsparken nær Universitetet i Oslo (se [www.ciens.no](http://www.ciens.no)). Instituttet deltar aktivt i internasjonalt forsknings-samarbeid, med særlig vekt på EUs rammeprogrammer.

TØI dekker alle transportmidler og temaområder innen samferdsel, inkludert trafiksikkerhet, kollektivtransport, klima og miljø, reiseliv, reisevaner og reiseetterspørsel, arealplanlegging, offentlige beslutningsprosesser, næringslivets transport og generell transportøkonomi.

Transportøkonomisk institutt krever opphavsrett til egne arbeider og legger vekt på å opptre uavhengig av oppdragsgiverne i alle faglige analyser og vurderinger.

### Besøks- og postadresse:

Transportøkonomisk institutt  
Gautstadalléen 21  
NO-0349 Oslo

22 57 38 00  
[toi@toi.no](mailto:toi@toi.no)  
[www.toi.no](http://www.toi.no)